

Þjóðaratkvæðagreiðslur í Evrópu: Samanburðarrannsókn

Dóra Guðmundsdóttir, LL.M

1 Inngangur

Bein þátttaka kjósenda við setningu laga og töku ákvarðana um málefni sem varða hag almennings hefur færst í vöxt á undanfönum áratugum í Evrópu sem annars staðar. Evrópuríki hafa löngum haft sérstöðu vegna fjölda þjóðaratkvæðagreiðslna og þar hefur einnig orðið veruleg aukning á síðustu árum. Á árunum 1990-2000 þrefölduðust þjóðaratkvæðagreiðslur á heimsvísu miðað við áratuginn á undan og voru alls 405. Helmingur þeirra var í Evrópu og helmingur þjóðaratkvæðagreiðslna í Evrópu var aftur í Sviss (Jungar, 19). Á árabílinu 2000-2010 hefur þessi þróun haldið áfram og þjóðaratkvæðagreiðslur festst í sessi sem hluti lýðræðisskipulagsins. Ágreiningur er þó um það hversu mikið vægi bein þátttaka kjósenda, þ.m.t. með þjóðaratkvæðagreiðslu, ætti að hafa í nútíma lýðræðisríkjum og eru skoðanir skiptar í þessu efni (IDEA, 2008,1).

Tilgangur rannsóknarinnar er að bera saman ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur í stjórnarskrám valinna Evrópuríkja í samræmi við eftirfarandi verkefnislýsingu.

Verkefnið felst í því að gera samanburðarrannsókn á ákvæðum valinna stjórnarskráa Evrópuríkja (ríkja Evrópusambandsins og annarra valinna ríkja) um þjóðaratkvæðagreiðslur og framkvæmd þeirra. Þá verði lýst þróun undanfarinna áratuga sem tengist stjórnarskárákvæðum um þjóðaratkvæðagreiðslur og tengslum við hugmyndir um beint lýðræði. Kannað verði sérstaklega í hvaða tilvikum stjórnarskrár mæla fyrir um að tiltekin mál fari alltaf í þjóðaratkvæðagreiðslu, svo og um þjóðarfrumkvæði, þ.e. þegar ákveðinn fjöldi kjósenda getur krafist atkvæðagreiðslu um tiltekið málefni eða tiltekin lög.

Þá verði rannsakað hvernig er almennt háttað stjórnskipulegum reglum Evrópuríkja um frumkvæði að þjóðaratkvæðagreiðslum. Þar verði kannað hvort ákvörðunarvald um það er í höndum þjóðkjörins forseta, tiltekins fjölda þingmanna eða ákveðins hlutfalls kjósenda á kjörskrá eins og áður en nefnt eða hvort aðrir eiga frumkvæði að þeim. Loks verði kannað hvort niðurstöður þjóðaratkvæðagreiðslu eru bindandi eða ráðgefandi og hvort gerðar eru kröfur um lágmarkspáttöku eða annar þröskuldur settur til þess að niðurstaða teljist gild.

Ákvæði Stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 um þjóðaratkvæðagreiðslur verða höfð til hliðsjónar við samanburðarrannsóknina enda er markmið rannsóknarinnar að draga fram niðurstöður sem nýta má við rannsóknir á íslenskum stjórnskipunarrétti og íslenskum lagareglum um þjóðaratkvæðagreiðslur.

1.2 Afmörkun efnis

Fjöldi rannsókna hefur farið fram á þjóðaratkvæðagreiðslum á síðustu áratugum, bæði að því er varðar stjórnarskrárákvæði og aðrar lagareglur um þjóðaratkvæðagreiðslur og framkvæmd þeirra. Verður hér byggt á niðurstöðum samanburðarrannsókna á þjóðaratkvæðagreiðslum í Evrópu, þ.á m. rannsókn Ann-Cathrine Jungar, *Folkomröstningar i Europa* (SOU 2007:94), sem nýlega var kynnt hér á landi.¹ Þar var réttarstaða í 32 Evrópuríkjum rannsökuð en rannsóknin tók til ríkja Evrópusambandsins (ESB) auk Noregs, Íslands, Sviss, Úkraínu og Tyrklands.

Þá verður byggt á upplýsingum sem koma fram á vefsíðum rannsóknarstofnana sem fjalla um kosningamálefni og þjóðaratkvæðagreiðslur, einkum *Direct Democracy Centre for Research on Direct Democracy* í Sviss (www.c2d.ch), *The Initiative and Referendum Institute Europe* (IRI) (<http://www.iri-europe.org/>) og *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) (www.aceproject.org). Þar sem annað er ekki tekið fram byggjast niðurstöður rannsóknarinnar á þessum gögnum auk texta stjórnarskrárákvæða sem þar er vísað til.

Útfærslur beins lýðræðis í stjórnarskrám og framkvæmd eru margháttaðar og tengjast sögu, stjórnskipunarhefðum og stjórnkerfi í hverju ríki fyrir sig (Suksi 1993, 2). Eins og rannsóknir hafa leitt í ljós eru ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur í stjórnarskrám flestra ríkja Evrópu, bæði Vestur-Evrópu og Mið- og Austur-Evrópu. Í flestum ríkjum þekktist það að ákvarðanir séu teknar með þjóðaratkvæðagreiðslu eða, a.m.k. að álits þegnanna sé leitað um tiltekin mál (þ.e. oft með atkvæðagreiðslu sem handhafar ríkisvalds ákveða að halda en er ekki bindandi). Er þar einkum um að ræða mikilvægar ákvarðanir um grundvallarstjórnarform (s.s. breytingar á stjórnarskrá, og aðild að alþjóðastofnunum) en einnig eru dæmi um að ákvarðanir um önnur mikilvæg málefni séu tekin í þjóðaratkvæðagreiðslu.

1.3 Aðferðir

Aðferðir og nálgun í þessari rannsókn eru fyrst og fremst lögfræðilegar og er rannsóknin miðuð við að bera saman ákvæði sem fjalla um þjóðaratkvæðagreiðslur í stjórnarskrám ríkja ESB auk EFTA-ríkja Evrópska efnahagssvæðisins (EES) (fyrir utan Liechtenstein)² og Sviss. Ekki er talin ástæða til að fjalla að auki um stjórnarskrár Tyrklands og Úkraínu, að öðru leyti en því sem vísað er til rannsóknar Jungar, sem tekur til þessara ríkja.³

Lögfræðileg samanburðarrannsókn á stjórnarskrárákvæðum um þjóðaratkvæðagreiðslur er flókið viðfangsefni. Kemur þar til annars vegar að samanburðarrannsókn á stjórnarskrárákvæðum, eins og öðrum lagareglum, byggist á ákveðnum aðferðum sem mæla fyrir um val og meðferð heimilda. Hins vegar verður að gæta að hugtaksskilgreiningu þjóðaratkvæðagreiðslu og því hvernig greina má hugtakið til að það geti komið að gagni við

¹ Sjá umfjöllun og upptöku frá fundi um þjóðaratkvæðagreiðslur, þar sem niðurstöður Jungar voru m.a. kynntar, www.stofnanir.hi.is/mannrettindastofnun.

² Liechtenstein er smáriki og löggjöf þess illa aðgengileg. Réttarkerfið er að mörgu leyti svipað og í Sviss og formlega séð eru til ákvæði sem tryggja þjóðarfrumkvæði og þjóðaratkvæðagreiðslur (bæði ófrávikjanlegar og valkvæðar). Hins vegar er landið furstadæmi og hefur furstinn synjunarvald (sem m.a. leiddi til þess að ekki varð af þjóðaratkvæðagreiðslu þar árið 2003). (sjá Kaufman og Waters, 5).

³ Sjá yfirlit yfir ríki þau sem falla undir rannsóknina í Viðauka I, Yfirlit yfir stjórnskipun.

samanburðarrannsókn á tilteknum stjórnarskrárákvæðum. Um hið síðarnefnda verður fjallað í kafla 3.2 hér á eftir.

Í öllum samanburðarrannsóknum kallar viðfangsefnið á sérstakar aðferðir, einkum að réttarreglur og hugtök séu sambærileg og vísi til sömu atriða og að ekki séu dregnar ályktanir um eitt réttarkerfi, sem byggjast á forsendum annars réttarkerfis, sem mögulega eiga ekki við um hið fyrrnefnda (Willem o.fl., 1 o.áfr.). Þegar um samanburðarrannsókn á stjórnarskrám er að ræða, verður sérstaklega að hafa það 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. 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). Í Mið- og Austur- Evrópu má einnig finna dæmi um slíkt, sem og í Eystrasaltsríkjunum, þ. á m. Eistlandi og Litháen sem settu sér nýja stjórnarskrá upp úr 1990. Í öðrum tilvikum hafa breyttir stjórnarhættir byggst á breytingum á eldri stjórnarskráartexta, s.s. í Ungverjalandi.

Það gerir samanburðarrannsókn á ákvæðum stjórnarskráa umfangsmeiri en rannsókn á öðrum réttarreglum að stjórnskipulegar heimildir er ekki aðeins að finna í skráðum stjórnarskráartexta, heldur í öðrum réttarheimildum, eins og m.a. kemur fram hjá Ólafi Jóhannessyni í umfjöllun um íslenskan stjórnskipunarrétt.⁴ Einnig fer túlkun stjórnarskrárákvæða eftir skilningi á grunnþáttum stjórnskipunarinnar og getur sá skilningur mótast af sögulegum þáttum eða samtímasjónarmiðum að eins miklu leyti og orðalagstúlkun. Þessu til viðbótar er óumdeilt að tiltekin túlkun stjórnarskrár – og framkvæmd – getur skapað stjórnskipunarvenju eða viðurkenndan skilning á stjórnarskrá. Sem dæmi má taka þá þróun sem varð í íslenskum stjórnskipunarrétti við þá ákvörðun forseta Íslands að beita í fyrsta sinn heimild 26. gr. stjórnarskrárinnar og synja lögum staðfestingar, með þeim afleiðingum að þjóðaratkvæðagreiðsla var haldin.⁵ Voru skiptar skoðanir um túlkun 26. gr. STS, og heimild forseta til að skjóta lögum í þjóðaratkvæðagreiðslu, án atbeina ráðherra.⁶ Eftir þá

⁴ Stjórnarskráin er [jaðalheimild um íslenska stjórnskipun. Þá heimild verður jafnan að kanna fyrst. En jafnframt verður að gæta annarra réttarheimilda. Ýmsar stjórnskipunarreglur er að finna í almennum lögum, aðrar styðjast við venju og sumar verður jafnvel að byggja á því, sem kallað er eðli máls. Það er skiljanlegt, að stjórnarskráin geti ekki geymt allar réttarreglur, sem lúta að stjórnskipulaginu. Sumar stjórnskipunarreglur eru og þess eðlis, að heppilegra er, að hægt sé að breyta þeim með venjulegum lögum. En eigi að síður er stjórnarskráin sú undirstaða sem þjóðskipulagið og raunar réttarskipunin öll er byggð á. Ólafur Jóhannesson (bls. 97).

⁵ Sjá frekari umfjöllun um þjóðaratkvæðagreiðslur í íslenskum rétti í kafla 3.4.

⁶ Sjá m.a. umfjöllun Þórs Vilhjálmssonar, Synjunarvald forsetans, í afmælisriti Gauks Jörundssonar (1994, 609).

framkvæmd verður að telja að þetta stjórnarskrárákvæði verði framvegis skilið með þeim hætti, nema breytingar séu gerðar á því.⁷

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 stjórnarskráartexta þeirra ríkja sem rannsökuð eru, en til fyllingar þeirri rannsókn verður stuðst við fræðilegar greinargerðir um stjórnskipunarrétt viðkomandi ríkja. Vegna umfangs rannsóknarinnar verður hún einnig afmörkuð þannig að hún komi að gagni við samanburð á íslenskum stjórnskipunarrétti. Hugtök sem eru notuð miðast þess vegna við íslenska hugtakanotkun og má þar nefna í dæmaskyni hugtök eins og fullveldi, sjálfsákvörðunarréttur, þingræði, lýðræði, þingdeild (efri deild og neðri deild) og staðbundnar einingar (sem getur vísað til sveitarstjórna eða sjálfstæðra eininga í sambandsríki). Verður gengið út frá sömu eða svipaðri merkingu og hugtökin hafa í íslenskri lögfræði. Um hugtakaskilgreiningar varðandi þjóðaratkvæðagreiðslur er fjallað sérstaklega í kafla 3.2. Vert er að nefna hér að talað er um *kjósendur* í merkingunni kosningarbærir þegnar (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 dómsvald.

Til að gera framsetningu á niðurstöðum skilmerkilegri eru valin ákvæði úr stjórnarskrám samanburðarríkja tekin upp í lok þessa skjals (á ensku) og eru tenglar í umfjöllun í köflum 4 og 5 í einstakar greinar sem fjallað er um hverju sinni til að auðvelda lesendum að skoða þær heimildir sem fjallað er um. Fyrirvara verður þó að gera við notkun heimilda, einkum að því er varðar þýðingar á stjórnarskrárákvæðum á ensku. Stjórnarskrárákvæði eru tekin rafrænt af opinberum síðum í hverju ríki fyrir sig (yfirlitt samkvæmt tilvísun á vefslóð European Constitutional Law Network www.ecln.net). Ákvæðin hafa einnig verið samlesin við útgáfu á stjórnarskrám í Flanz, *Constitutions of the Countries of the World*.⁸

Auk þessa fylgja tveir viðaukar með þessu skjali, annars vegar **Viðauki I**, Yfirlit yfir stjórnskipun og stjórnarskrárákvæði, þ.m.t þjóðaratkvæðagreiðslur og þjóðarfrumkvæði og **Viðauki II**, Reglur um ófrávíkjanlegar og valkvæðar þjóðaratkvæðagreiðslur, en þar er lýsing á íslensku á þeim ákvæðum sem mæla fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslur í samanburðarríkjunum. Er þessi viðauki fyrst og fremst vinnugagn, en er tekinn upp hér til yfirlits.

Áður en fjallað er um niðurstöður rannsóknarinnar í köflum 4 og 5 verður í stuttu máli fjallað um lýðræðiskenningar og sjónarmið um beina þátttöku í ljósi lýðræðiskenninga (kafla 2) og síðan gerð grein fyrir þeirri fræðilegu nálgun sem stuðst er við til að rannsaka ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur með lögfræðilegri greiningu (kafla 3).

⁷ Sbr. einnig skýrslu starfshóps ríkissjórnarinnar um tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu frá 24. júní 2004.

⁸ Á vefslóðinni www.stjornskipun.is má einnig finna texta nokkurra evrópskra stjórnarskráa á íslensku. Þar sem texti allra þeirra stjórnarskráa sem rannsókn þessi lýtur að er ekki aðgengilegur á íslensku mun í rannsókninni verða vísað í enska þýðingu þeirra.

2 Lýðræðiskenningar

2.1 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 (þátttökulýðræði)⁹ heldur einnig að þegnarnir ræði málin og komist að yfirvegaðri niðurstöðu (rökræðulýðræði).¹⁰ Þeir sem aðhyllast kenningar um beint lýðræði telja það alltaf af hinu góða, þar sem það tryggir aðkomu einstaklingsins að undirbúningi og töku ákvarðana. Þau sjónarmið byggjast í grundvallaratriðum á kenningum *Rousseau* og leggja áherslu að að þegnarnir ráði því hvaða mál eru tekin fyrir, rökrædd og ráðið til lykta. Eingöngu með því móti sé almannaviljinn virtur, auk þess sem þátttaka einstaklinga í töku ákvarðana þjóni því markmiði að einstaklingar nái fullum þroska (Butler og Ranney (2. útg), 12).

Ágreiningur er um það hversu mikið vægi beint lýðræði hefur og/eða ætti að hafa í nútíma lýðræðisríkjum. Það sjónarmið verður að telja almennara en það sem áður er rakið að fulltrúalýðræði svari betur þörfum samtímans. Þeir sem aðhyllast kenningar um fulltrúalýðræði telja beint lýðræði, sérstaklega beina ákvarðanatöku, ógna fulltrúalýðræðinu. 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).

Fulltrúalýðræði hefur óumdeilanlega verið ráðandi lýðræðislíkan á 20. öld (Butler og Ranney, 13 og Pateman, 1. kafli) og felur líkanið í sér tilvísun í stjórnfyrirkomulag þar sem þegnar kjósa fulltrúa í fjálsam kosningum. Fulltrúarnir fara síðan með vald til að ákveða hvernig málum er skipað (Birch 2007, 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 þegnanna í töku ákvarðana.

Hugmyndir um fulltrúalýðræði eru ekki einsleitar og má nefna að grundvallarskoðanamunur er á þeim hugmyndum 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 þjóðinni¹¹ og sé ekki framselt til handhafa ríkisvalds, þrátt fyrir kosningar. Í þessu ljósi verður að skoða þarlandar hugmyndir um fulltrúalýðræðið, auk þess sem sterk hefð fjölhyggju¹² einkennir bandarískt stjórnskipulag. Í fjölhyggju felst m.a. að

⁹ E. participatory democracy

¹⁰ E. deliberative democracy

¹¹ Það sem kallað er fullveldi fólksins (e. popular sovereignty) í rannsókninni (e. Sovereignty inheres in the people).

¹² E. pluralism

hagsmunahópar beita þrýstingi til að ná fram stefnumálum sínum og stjórnkerfið miðlar málum (Birch 2007, 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 boðvaldi kjósenda. Þessi útfærsla varð ráðandi í Evrópu og í stjórnarskrám mið-evrópskra ríkja á 19. öld (Birch 2007, 118).¹³

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 (upp úr 1960) eru taldar orsakabáttur, auk þess sem aukið 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; Pateman). Í Bandaríkjunum Norður-Ameríku jókst þjóðarfrumkvæði sem og þjóðaratkvæðagreiðslur til að breyta löggjöf í þeim ríkjunum sem heimila slíkt (23 ríki af 52) eftir 1960 (Birch 2007, 157) og í Evrópu hefur orðið merkjanleg áherslubreyting, ekki síst í nýjum lýðræðisríkjum fyrst í Vestur-Evrópu og síðar í Mið- og Austur-Evrópu.

Kjarni hinna nýju hugmynda er, eins og áður segir, 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 (sem leiðir til þess að lög eru sett í samræmi við almannaviljann (Pateman, 23).¹⁴ 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 sjálfrar (Patman 28-35 og 35 o.áfr).

Kenningar *Rousseau* styrkja þannig þau stjórnarmið um að málum skuli skipað með þjóðaratakvæðagreiðslum, þar sem þátttaka hvers (þar til bærs) einstaklings er þá tryggð. Þátttaka í ákvarðanatöku getur þó farið fram með mismunandi hætti, allt frá því að einstaklingar taki þátt í grasrótarsamtökum eða félögum og ráðgefandi samtökum; 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 2007, 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.

¹³ Hér má nefna stjórnarskrár Belgíu (1831), Ítalíu (1848), Svíþjóðar (1866), Austurríkis (1867), Þýskalands (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 2007, 118-119).

¹⁴ Almännaviljinn 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 (Pateman, 24-45).

2.2 Beint lýðræði og ákvæði í stjórnarskrám Evrópuríkja

Það fellur utan þessarar rannsóknar að kanna birtingarhætti hugmynda um beint lýðræði í stjórnskipun þeirra Evrópuríkja sem rannsóknin tekur til, en athyglinni verður eingöngu beint að stjórnarskrárákvæðum um þjóðaratkvæðagreiðslur og þjóðarfrumkvæði. Í Viðauka I, Yfirlit yfr stjórnskipun, er í dálki um stjórnskipun viðkomandi ríkis vísað til stjórnarskrárákvæða um fullveldi fólksins, þar sem um það er að ræða. Athyglisvert er að í flestum Evrópuríkjum er sérstaklega vísað í fullveldi fólksins í upphafsákvæðum stjórnarskrárinnar, þó svo sé ekki alltaf. Þannig er hvorki að finna beint 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 þar með vísað í beint lýðræði sem hluta stjórnarforms. Mun algengara er að þetta sé gert í nýrri stjórnarskrám Mið- og Austur-Evrópu, en í stjórnarskrám Vestur-Evrópu, sbr. sem dæmi stjórnarskrá *Búlgaríu* (STS 1(2)), *Litháen* (STS 4); *Póllands* (STS 4), *Slóveníu* (STS 3), *Slóvakíu* (STS 2) og *Ungverjalands* (STS 2(2)). Af ríkjum Vestur-Evrópu má þó nefna stjórnarskrár *Frakklands* (STS 3) og *Portúgal* (STS 2) auk stjórnarskrár *Sviss*, sem byggist á rótgrónum hugmyndum um beina þátttöku kjósenda í töku ákvarðana.

Þess er ekki kostur að rannsaka þessi stjórnarskrárákvæði með þeirri nákvæmni að geti veitt leiðbeiningar um tengsl upphafsákvæða einstakra stjórnarskráa við ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur, enda um flóknar hugmyndir að ræða sem eru háðar sögulegum og hugmyndafræðilegum skilningi á stjórnarskrá.¹⁵ Miðast rannsóknin því við það að líta til útfærslu þjóðaratkvæðagreiðslna í stjórnarskrá ríkjanna til að komast að niðurstöðu um vægi þeirra í stjórnskipun ríkisins og sjálfsmynd.

2.3 Beint lýðræði innan Evrópusambandsins

Evrópusambandið verður seint talið til ríkjasamvinnu sem tekið er sem dæmi um stjórnarhætti sem byggja á beinu umboði þegnanna. Innan ESB hafa hugmyndir byggðar á beinu lýðræði þó einnig fengið aukið vægi á undanförunum áratugum og er til þess vísað í Lissabon-sáttmálanum að ríkjasambandið byggist bæði á sjónarmiðum fulltrúalýðræðis og beins lýðræðis (sbr. 10 og 11. gr. Sáttmála um Evrópusambandið (Treaty on the European Union) eins og honum var breytt með Lissabon-sáttmálanum.

Frá árinu 1993, er meiri áhersla varð á stjórnmalasamvinnu aðildarríkjanna og stofnað var til þegnréttar innan ESB, hefur áherslan orðið á leiðir til að tryggja þátttöku einstaklinga við töku ákvarðana innan sambandsins, ekki aðeins með áherslu á fulltrúalýðræði¹⁶ heldur ekki síður með áherslu á beina þátttöku, samráð, þátttöku hagsmunaaðila o.s.frv. Hvítbók ESB frá

¹⁵ Hér má aftur nefna *Portúgal* sem dæmi en í upphafsákvæðum stjórnarskrár Portúgal frá 1976 koma fram markmiðslýsingar sem m.a. miðuðu að þróun í átt að stéttlausu samfélagi sem og því að ná fram efnahagslegu lýðræði og auka beint lýðræði.

¹⁶ Skv. 10(2) gr. um kosningar til þings ESB sem þrátt fyrir góða viðleitni hefur ekki skilað mikilli þátttöku.

2001 um stýringu benti á leiðir til að stuðla að þessu markmiði og hefur þeim hugmyndum áfram verið fylgt eftir.¹⁷ Vegna eðlis sambandsins og sögu hefur mestur árangur náðst í skipulagningu samráðs og setningar reglna á vinnumarkaði, þar sem segja má að bein þátttaka hagsmunaaðila (aðila vinnumarkaðarins) hafi náð nokkrum þroska (Barnard 2010, 469).

Til samanburðar má hins vegar nefna að nýtt ákvæði Sáttmála um Evrópusambandið, eins og honum var breytt með Lissabon-sáttmálanum, gr. 11(4) um frumkvæði 1 millj. þegna ESB við lagasetningu innan sambandsins, hefur hlotið dræmar viðtökur og verið gagnrýnt frá ýmsum sjónarhornum. Er ákvæðið gagnrýnt fyrir að vera óákveðið (talað er um 1. millj þegna sem jafnframt eru fulltrúar töluverðs hluta aðildarríkjanna), auk þess sem ófyrirséð er hvort þegnum tekst að skipuleggja aðgerðir til að koma á framfæri lagasetningu með þessum hætti og hvort raunhæft er að ætla að slík lagasetning gangi í gegn um stofnanakerfi ESB.

Þá hefur ákvæðið verið gagnrýnt fyrir að ógna fulltrúalýðræðinu, þar sem um lágt hlutfall þegna ESB er að ræða, sem leitt gæti til þess að tillögur sem fara gegn meginreglum sambandsins, s.s. um vernd mannréttinda, gætu með þessum hætti fundið leið inn í lög sambandsins.

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 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 hins vegar 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). 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

¹⁷ Sjá COM (2001)428. Hugtakið “stýring” fyrir “governance” er tekið frá Gunnari Helga Kristinssyni, *Lýðræði, Drög að greiningu* (Stjórnmal og Stjórnsýsla 2008). Sjá einnig m.a. COM (2005)494 Plan D for democracy, dialogue and debate; COM (2006) 542 Europe for citizens og COM (2006) 211 Delivering results for Europe.

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 ákvarðanatöku 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.¹⁸

3.2. Þjóðaratkvæðagreiðslur: fræðileg nálgun og skilgreining hugtaka

Þessi rannsókn fjallar eingöngu um þjóðaratkvæðagreiðslur, sem einn birtingarhátt beins lýðræðis.¹⁹

Þjóðaratkvæðagreiðsla felur í sér að kjósendur (þegnar) taka ákvörðun um tiltekið málefni með því að greiða atkvæði um það. Af þessari almennu skilgreiningu á þjóðaratkvæðagreiðslu leiðir að oft er gengið út frá því sem vísu að því meira vægi sem þjóðaratkvæðagreiðslur hafa við töku ákvarðana í tilteknu ríki, þeim mun sterkara (og eftir atvikum betra) lýðræðisfyrirkomulag sé í því ríki.

Til að setja viðmiðanir sem samanburðurinn í þessari rannsókn miðast við mun ég styðjast við fræðilega greiningu Suksi á hugtakinu þjóðaratkvæðagreiðsla. Suksi bendir á að hægt er að greina hugtakið þjóðaratkvæðagreiðsla, með lögfræðilegri greiningu, sem auðveldar samanburð á ákvæðum um þjóðaratkvæðagreiðslu í stjórnarskrám mismunandi ríkja, án þess að greiningin sé samofin rannsókn og greiningu á lýðræðishugtakinu (Suksi 1993, 37). Suksi greinir þannig á milli þjóðaratkvæðagreiðslu sem útfærslu hugmyndarinnar um fullveldi annars vegar og lýðræðishugmynda hins vegar. Áhersla Suksi er á fullveldishugtakið (e. *sovereignty*). Fullveldishugtakið (e. *sovereignty*) 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*).²⁰

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 þjóðaratkvæðagreiðslur, þ.e.

¹⁸ Sjá frekari umfjöllun um þetta Jungar, 16-17.

¹⁹ Eins og Suksi bendir á er þjóðaratkvæðagreiðsla langt frá því að vera eina birtingarform beins lýðræðis og þrátt fyrir langa sögu hugmynda um beint lýðræði tíðkuðust þjóðaratkvæðagreiðslur, eins og við skiljum hugtakið, ekki fyrir en á 20. öld (Suksi, 2 og 5-6).

²⁰ *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 (g. *Staatsgewalt*) (Suksi, 16).

Bæði pólitískt vald og löggjafarvald hjá þjóðinni: fullveldi fólksins (e. popular sovereignty)

Pólitískt vald hjá þjóðinni en löggjafarvald hjá handhafa ríkisvalds, s.s. þingi: fullveldi þjóðar (e. national sovereignty)

Pólitískt vald hjá handhöfum ríkisvalds fremur en hjá þjóðinni og löggjafarvald hjá handhöfum ríkisvalds, s.s. þingi sem kjörið er óbeinni kosningu eða konungsvaldi, fullveldi ríkisins (e. state sovereignty)

Styðjast má við þessa greiningu til að meta þátt þjóðaratkvæðagreiðslna í ákvarðanatöku innanlands, þ.e. í beinni og óbeinni töku ákvarðana. Eins og Suksi bendir á hefur fullveldi fólksins (þar sem bæði pólitískt vald og löggjafarvald er hjá þjóðinni) sterka skírskotun til sjónarmiða um beint lýðræði (sérstaklega þegar um er að ræða beina ákvarðanatöku í gegnum þjóðarfrumkvæði og þjóðaratkvæðagreiðslur) (Suksi 1993, 5) en meiri áhersla á fulltrúalýðræði er í hinum útgáfunum.²¹ Fullveldi ríkisins, þar sem bæði pólitískt fullveldi og löggjafarvald er í höndum handhafa ríkisvalds, en ekki fólksins, er ekki algengt stjórnarform, en alræðisstjórnarform fellur að þessari flokkun (Suksi 1993, 22).

Suksi skilgreinir þjóðaratkvæðagreiðslu í rýmri merkingu sem atkvæðagreiðslu um lög, tillögur að löggjöf eða önnur málefni, sem allir kjósendur geta tekið þátt í og látið í ljós álit sitt með því að samþykkja eða synja (Suksi 1993, 6). Þjóðaratkvæðagreiðslum má svo skipta niður í þjóðaratkvæðagreiðslur sem eru lögbundnar (í stjórnarskrá) og þjóðaratkvæðagreiðslur sem fela fremur í sér álitsgjöf (e. *policy vote, plebiscite*) (Suksi, 7) – sbr yfirlit 1 hér að neðan.

Ekki er nægilegt að almennt ákvæði í stjórnarskrá mæli fyrir um að þjóðaratkvæðagreiðslur geti farið fram, til að um lögbundna þjóðaratkvæðagreiðslu sé að ræða. Ef engin frekari ákvæði koma fram í stjórnarskrá um form og efni þjóðaratkvæðagreiðslunnar, telst hún ólögbundin í þessum skilningi, eins og telja verður að við eigi m.a. í Lúxemborg og Finnlandi (Suksi 1993, 29).

Yfirlit 1²²

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 -	Valkvæðar-	<i>Ad hoc</i> álitsumleitan	Álitsumleitan um

²¹ Litir tákna þessar áherslur, þannig að dekkri litir tákna sterkari skírskotun til hugmynda um beint lýðræði.

²² Suksi, 31.

stjórnarskrárákvæði mæla fyrir um hvenær þjóðaratkvæðagreiðsla fer fram -	ákveðinn fjöldi kjósenda eða handhafar ríkisvalds(s.s. löggjafi) eða þjóðhöfðingi geta vísað máli í þjóðaratkvæðagreiðslu	(sem ekki eru reglur um í stjórnarskrá)	annað efni en löggjöf eða lagafrumvarp
---	---	---	--

*Hér á milli má setja **frjálsar þjóðaratkvæðagreiðslur** (e. referendum at free will) þegar löggjafinn tekur ákvörðun um þjóðaratkvæðagreiðslu án nokkurra takmarkana í stjórnarskrá. Suksi telur þetta óheppilega hugtakanotkun og að hér sé annaðhvort um að ræða valkvæða þjóðaratkvæðagreiðslu eða álitsgjöf*

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)²³: atkvæðagreiðsla um tiltekin lög, tillögur eða annað, sem allir kjósendur eiga rétt á að taka þátt í.

Ófrávikjanleg 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.

²³ Þar sem orðið „referendum“ er ekki latneskt orð (en er dregið af latnesku sögninni „referre“) virðist samkomulag um það nota ensku endinguna –s (referendums) í fleirtölu fremur en latnesku endinguna –a (referenda). Suksi, 10.

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 folkomröstning): Þegar þjóðaratkvæðagreiðsla er haldin um frumvarp til laga, til samþykktar eða synjunar.

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. Agendainitativ): 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. Quorum, s. Godkännandedekvorum), þegar reglur eru settar um lágmark (gildra) atkvæða til að þjóðaratkvæðagreiðsla teljist gild.

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

Eins og ljóst má vera af yfirlitinu, eru ýmsar útfærslur mögulegar og Suksi setur upp eftirfarandi skipurit yfir mögulegar samsetningar (bls. 31-34).

Að frumkvæði þegna (active)

	Ófrávíkjanlegar	Valkvæðar	Ad hoc
Bindandi	Ómögulegt	Sterkasta form þjóðaratkvæðagreiðslu þar sem þegnar hafa frumkvæði og þjóðaratkvæðagreiðsla er bindandi	Ólíklegt
Ráðgefandi	Ómögulegt	Óalgennt	Óráðlegt

Eftir tilvísun handhafa ríkisvalds, s.s. löggjafa eða þjóðhöfðingja (passive)

	Ófrávíkjanlegar	Valkvæðar	Ad hoc
Bindandi	Algengasta form þjóðaratkvæðagreiðslu, t.d. þegar tillögum til stjórnarskrárbreytinga er vísað til þjóðaratkvæðis	Ákvæði sem mæla fyrir um að vísa megi frumvarpi til þjóðaratkvæðagreiðslu að ákveðnum skilyrðum uppfylltum	Álitsgjöf
Ráðgefandi	Óalgengt	Óalgengt enda eins hægt að ákveða málefni með almennum lögum í þessum tilvikum.	Álitsgjöf. Oft notað til að fá fram afstöðu fólks en getur haft meiri afleiðingar en ráðgert er vegna þess að niðurstaða er pólitískt bindandi

Yfirlit 2²⁴

Yfirlit 2 sýnir einfaldaða mynd af því hvernig mismunandi úrræði sem tengjast beinni þátttöku kjósenda í töku ákvarðana tengjast hugmyndum um fullveldi:

Fullveldi fólksins	Fullveldi þjóðar	Fullveldi ríkis
Ófrávíkjanlegar þjóðaratkvæðagreiðslur um lög		
	Þjóðarfrumkvæði Valkvæðar þjóðaratkvæðagreiðslur Stjórnarskrárgjafi/breytingar á stjórnarskrá í gegnum þjóðaratkvæðagreiðslu Pólitískar ákvarðanir varðandi fulltrúa (t.d. afturkall umboðs forseta eða þings) Kosningar Álitsgjöf	
		Álitsgjöf

²⁴ Byggt á Suksi, 35.

3.3 Yfirlit yfir niðurstöður og frekari afmörkun

Í köflum 4 og 5 hér á eftir verða settar fram niðurstöður rannsóknarinnar um stjórnarskrárákvæði þeirra 29 Evrópuríkja sem rannsóknin tekur til, auk þess sem fjallað er um íslenskan rétt, en einnig verður sérstaklega fjallað um íslenskan rétt í kafla 3.4. hér á eftir.

Eins og vísað var til hér að framan voru hugmyndir um fullveldi þjóðarinnar útfærðar þannig í frönsku byltingunni að fulltrúar fara með vald þjóðarinnar og varð fulltrúalýðræði ráðandi í Evrópu og í stjórnarskrám evrópskra ríkja á 19. öld. Þessi sérstaða hefur haldist að nokkru leyti og einnig haft áhrif á rétt Norðurlandanna, sem mótaðist af evrópskum stjórnarskrám á 19. öldinni. Þá hafa Norðurlöndinn með réttu verið felld í sérstakan flokk þar sem sjónarmið fulltrúalýðræðisins eru sterk, auk þess sem kenningar um þrískiptingu ríkisvaldsins hafa verið útfærðar með hliðsjón af aðstæðum, með sterku löggjafar- og framkvæmdavaldi, fremur en áherslum á stjórnarskrárbundnar meginreglur sem sæta túlkun dómstóla (Flanz, Svíþjóð, 1).

Réttmætt er einnig að fella „nýrri“ lýðræðisríki Evrópu í sérstakan flokk, en þar eru m.a. talin *Grikkland*, *Portúgal* og *Spánn*, sem öll fóru í gegnum breytingatíma um miðja 20. öld, eftir langvarandi alræðisstjórn. Reglur um þjóðaratkvæðagreiðslur kunna þar að mótast 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, sem enn í dag hefur engin ákvæði í stjórnarskrá sinni um þjóðaratkvæðagreiðslur, ef staðbundin stjórnvöld (*Länder*) eru fráatalin. Svipuð sjónarmið eiga við um ríki Mið- og Austur-Evrópu, sem fóru í gegnum byltingartíma í lok 20. aldar, og Eystrasaltsríkin, sem sameiginlega geta fallið í sérstakan flokk, vegna sögulegra og stjórnskipulegra atriða.

Með hliðsjón af þeim sögulegu atriðum sem vísað er til hér að framan, verða stjórnarskrár ríkja vestur-Evrópu flokkaðar saman hér á eftir og stjórnarskrár Mið- og Austur-Evrópu flokkaðar saman, eftir því sem nánar er skýrt í hverjum kafla. Þegar það á við verður umfjöllunin sett upp þannig að fyrst verður fjallað um reglur í hverjum flokki í Sviss ásamt ríkjum Vestur-Evrópu, en þar verða Spánn, Portúgal og Grikkland tekin út úr sem sérstakur flokkur, sbr. það sem áður er sagt. Þá verða stjórnarskrár Norðurlandanna skoðaðar, síðan ákvæði í stjórnarskrám Eystrasaltsríkjanna, og loks ríki Mið- og Austur-Evrópu, sem öðluðust sjálfstæði eftir fall Sovétríkjanna og gerðust í kjölfarið aðilar að ESB.

Til samanburðar má vísa til flokkunar Kaufmann og Waters, en áhersla þeirra er fyrst og fremst á því að hve miklu leyti einstaklingar geta haft bein áhrif á ákvarðanatöku, án milligöngu handhafa ríkisvalds. Yfirlitið gefur vísbendingu um það hversu sterk áhrif beint lýðræði hefur í hverju ríki fyrir sig. Uppsetning í dálki 2 í töflunni tekur mið af greiningu þeirra og fullnægja ríki sem talin eru ofar í hverri röð fleiri skilyrðum en þau sem talin eru neðar..²⁵

²⁵ Flokkunin miðast við árið 2004.

Mikil þáttaka með miklum fjölda úrræða, s.s. þjóðarfrumkvæði og ófrávíkjanlegar og valkvæðar þjóðaratkvæðagreiðslur	Sviss
Möguleiki á að þjóðarfrumkvæði án milligöngu handhafa ríkisvalds, eða ófrávíkjanlegar þjóðaratkvæðagreiðslur	Liechtenstein, Ítalía, Slóvenía, Lettland / Írland, Danmörk, Litháen
Þjóðarfrumkvæði og/eða þjóðaratkvæðagreiðslur tíðkast en eru oft í formi álitsgjafa og fara fram fyrir milligöngu handhafa ríkisvalds	Slóvakía, Holland, Frakkland, Sánn, Austurríki, Portúgal / Svíþjóð, Noregur, Ungverjaland, Pólland, Luxembourg
Ekki er mikið um þjóðaratkvæðagreiðslur eða þjóðarfrumkvæði, og ekki mikill vilji stjórnvalda til að tryggja aðgang þegnanna að beinni ákvarðanatöku. Þó eru til ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur og/eða þjóðarfrumkvæði	Bretland, Finnland, Eistland, Belgia / Ísland, Þýskaland, Grikkland, Tékkland
Lítið sem ekkert um ákvæði eða framkvæmd sem felur í sér þjóðarfrumkvæði eða þjóðaratkvæðagreiðslur	Rúmenía/ Búlgaría, Malta
Engin ákvæði um beint lýðræði	Kýpur / Tyrkland

3.4 Þjóðaratkvæðagreiðslur á Íslandi

Ísland er með 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 í öðrum ríkjum Vestur-Evrópu. 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 Vestur-Evrópu. Með sama hætti og á öðrum Norðurlöndum einkennist stjórnskipunin af fulltrúalýðræði, þar sem allir þegar ríkisins, sem náð hafa tilteknum aldri, kjósa fulltrúa á Alþingi. Bein þátttaka þegnanna í setningu laga og töku ákvarðana hefur hins vegar verið lítil og þjóðaratkvæðagreiðslur fáar. Fyrir utan breytingar á stjórnfyrikomulagi við slit sambandsins við Danmörku og stofnun Lýðveldis árið 1944, hefur sögulega séð eingöngu verið um álitsumleitan að ræða hér á landi, sem farið hafa fram samkvæmt þingsályktunartillögum, þ. á m. um áfengisbann (1905), skylduvinnu karlmanna (1915) og afnám áfengisbanns (1933).²⁶

Grundvallarþættir íslensku stjórnarskrárinnar eiga eiga greinilega rætur í vestrænni stjórnskipunarhefð, eins og kemur fram í umfjöllun Ólafs Jóhannessonar um stjórnarskrána

²⁶ Sjá frekar frumvarp til laga um þjóðaratkvæðagreiðslur, lagt fram á 138. löggjafarþingi (Þskj 118 – 112. mál). Um afmörkun hugtaksins álitsgjöf/álitsumleitan, sjá kafla 3.2.

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 stjórnarskránni, 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 $\frac{3}{4}$ hluta 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).

Á síðustu 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 STS, þ.á m. skv. 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.²⁷

Um allar þjóðaratkvæðagreiðslur hér á landi gildir, skv. lögum nr. 91/2010, að meirihluti atkvæða ræður niðurstöðu, þ.e. að tillaga er samþykkt ef meiri hluti þeirra sem taka þátt í atkvæðagreiðslunni eru henni fylgjandi. Ekki eru gerðar kröfur um lágmarksþátttöku í ákvæðum stjórnarskrárinnar eða í lögum nr. 91/2010.²⁸

Loks er rétt að nefna að í niðurstöðu þjóðfundar sem haldinn var 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 tímatkmörkunum og þeim fækkað. Lýðræðið byggji á þrískiptingu valds og skýrum lögum um þjóðaratkvæðagreiðslu um mikilvæg málefni. [...]

4. Samanburður: Stjórnarskrárákvæði

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 *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

²⁷ Sbr. það sem fram kemur í 1. gr. laga nr. 91/2010 um að niðurstöður þjóðaratkvæðagreiðslu sem Alþingi ákveður að fari fram séu ráðgefandi.

²⁸ Sbr. 11. gr. laga nr. 91/2010.

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. Er þjóðaratkvæðagreiðslan bindandi og ekki er krafist lágmarkspátttöku til að atkvæðagreiðslan sé gild og er tillaga samþykkt með meirihluta greiddra atkvæða (STS 45). Ef um breytingu að hluta er að ræða, er þjóðaratkvæðagreiðsla valkvæð, sbr. frekari umfjöllun í 4.2.1.1.

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 4.2.1.1.²⁹ Niðurstöður þjóðaratkvæðagreiðslunnar eru bindandi og er ekki krafist lágmarkspátttöku eða reglur settar um atkvæðavægi. Þegar um breytingar á STS er að ræða er þess krafist að tillaga fái meirihlutafylgi hjá kjósendum og staðbundnum stjórnvöldum (*cantons*) ([STS 142](#)).

Stjórnarskrá *Spánar* mælir fyrir um það að haldin skuli þjóðaratkvæðagreiðsla um algera stjórnarskrárbreytingu, og einnig um breytingu á tilteknum ákvæðum stjórnarskrár, þ.e. upphafsákvæðum hennar (1-9. gr.) sem og ákvæðum um grundvallarmannréttindi og um skipulag konungsveldisins (15.-29. gr. og 56-65.gr) ([STS 168](#)). Um bindandi þjóðaratkvæðagreiðslu er að ræða í kjölfar málsmeðferðarreglna sem mæla fyrir um aukinn meirihluta í báðum deildum þingsins. Þá er gerð krafa um lágmarkspátttöku (50% kjósenda) við atkvæðagreiðsluna (Jungar, 48). Spænsku stjórnarskránni hefur aðeins einu sinni verið breytt og var um að ræða minni háttar breytingar. Ekki hefur því reynt á þessi ákvæði.

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. Ríki Mið- og Austur-Evrópu eru áberandi í þessum hópi sem og Eystrasaltsríkin. *Eistland*, *Lettland* og *Litháen*, hafa slík ákvæði í stjórnarskrá, en auk þess má nefna stjórnarskrár *Möltu* og *Slóvakíu*.

Eins og áður er fram komið gerir stjórnarskrá *Spánar* kröfu um þjóðaratkvæðagreiðslu ef breytingar eru gerðar á ákvæðum 1-9 greinar um grundvallarstjórnarhætti, auk ákvæða um grundvallarmannréttindi og konungsveldi, þ. á m. ríkiserfðir. Upphafsákvæði stjórnarskrárinnar fjalla um grundvallarstjórnarhætti, þingbundið konungsveldi, land og þjóð,

²⁹ Það er skilgreiningaratriði að þjóðaratkvæðagreiðslur sem leiðir af þjóðarfrumkvæði teljast aldrei ófrávíkjanlegar og verður rætt um þær í kafla 4.2 um valkvæðar þjóðaratkvæðagreiðslur og kafla 5 um þjóðarfrumkvæði.

tungumál og fána, stjórnsmálaflokka, verkalýðsfélög, herinn, frelsi og jafnrétti þegnanna og réttarríkið. Um þessar þjóðaratkvæðagreiðslur gilda sömu reglur og fjallað er um í 4.1.1.

Stjórnarskrár Eystrasaltsríkjanna þriggja, *Eistlands*, *Lettlands* og *Litháen* mæla allar fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslu vegna tiltekinna stjórnarskrárbreytinga.

Stjórnarskrá *Eistlands* mælir fyrir um ófrávíkjanlega þjóðaratkvæðagreiðslu þegar ákvæðum I kafla stjórnarskrárinnar er breytt, en sá kafli mælir m.a. fyrir um grunnþætti stjórnskipunar, yfirráðasvæði, valdheimildir, nýtingu auðlinda, fána og tungumál ([STS 162](#)). Þjóðaratkvæðagreiðslu skal einnig halda, skv. sömu grein, ef breyta á ákvæðum stjórnarskrárinnar um stjórnarskrárbreytingar. Niðurstöður þjóðaratkvæðagreiðslunnar eru bindandi. Ekki kemur fram í ákvæði STS, eða í lögum um þjóðaratkvæðagreiðslur að lágmarkspáttöku sé krafist, en meirihluti greiddra atkvæða ræður niðurstöðu. Í *Litháen* verður einnig að bera undir þjóðaratkvæði breytingar á stjórnarskrá sem breyta stjórnarformi, sbr. 1. gr. STS ([STS 148](#)). Þá er einnig mælt fyrir um ófrávíkjanlega þjóðaratkvæðagreiðslu ef breyta á ákvæðum stjórnarskrárinnar um stjórnarskrárbreytingar, en undir þau ákvæði geta einnig fallið frumvörp um fullgildingu alþjóðlegra samninga þar sem vald er framselt. Í *Litháen* er óvenjuleg krafa um lágmarksatkvæðavægi, þar sem þess er krafist að 75% kjósenda samþykki tillögu til breytinga á stjórnarskrá, sem breyta stjórnarformi (STS 148). 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](#)). Þá er ákvæði í [STS 68](#) um að aðild að ESB skuli ákveðin með þjóðaratkvæðagreiðslu, sem þingið hefur frumkvæði að. Í báðum tilvikum er um bindandi þjóðaratkvæðagreiðslur að ræða, og er gerð krafa um lágmarksatkvæðavægi þegar um breytingar á stjórnarskrá er að ræða, þ.e. 50% kjósenda þarf að styðja frumvarp til stjórnarskrárbreytinga en krafist er 50% lágmarkspáttöku við þjóðaratkvæðagreiðslu um aðild að ESB ([STS 79](#)).

Stjórnarskrár nokkurra Mið- og Austur-Evrópuríkja hafa að geyma ákvæði um ófrávíkjanlegar þjóðaratkvæðagreiðslur vegna tiltekinna breytinga á stjórnarskrá. Þannig mælir stjórnarskrá *Möltu* fyrir um að halda skuli þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekin atriði, þ. á m. um breytingarákvæði stjórnarskrárinnar og um lengd kjörtímabils þingmanna (ef breyta á 5 ára kjörtímabili), [STS 66\(3\)](#). Þjóðaratkvæðagreiðslan er bindandi og er gerð krafa um lágmarkspáttöku (50% kjósenda) (Jungar, 48). 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 í [STS 93\(1\)](#). Umdeilt er hvort ákvæðið á við um aðild að Evrópusambandinu, þar sem Evrópusambandið er ekki ríki (Auer, 172). Í [STS 98](#) er mælt fyrir um lágmarkspáttöku til að þjóðaratkvæðagreiðsla sé gild og er lágmarkspáttöku ákveðin helmingur kjósenda. Í *Tékklandi* er ekki sambærilegt ákvæði en þar mæltu sérstök stjórnskipunarlög fyrir um ófrávíkjanlega þjóðaratkvæðagreiðslu um aðild að ESB. Þessi þjóðaratkvæðagreiðsla, um aðild að ESB, er eina þjóðaratkvæðagreiðslan sem farið hefur fram í Tékklandi. Í stjórnarskrá *Rúmeníu* er einnig mælt fyrir um að breytingar á stjórnarskrá skuli ákveðnar í þjóðaratkvæðagreiðslu, eftir þinglega meðferð, [STS 151](#). Samkvæmt niðurstöðum Jungar er krafist 50% lágmarkspáttöku til að atkvæðagreiðslan sé gild (Jungar, 48).

Af Norðurlöndunum má nefna stjórnarskrár *Danmerkur* og *Íslands*, að því marki sem þær mæla fyrir um það að sérstök löggjöf (um kosningaaldur 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. Niðurstaða er bindandi. Í Danmörku er gerð krafa um 30% atkvæðavægi, þ.e. tillagan er felld ef meirihluti griddra atkvæða sem jafnframt eru atkvæði 30% kosningabærra þegna greiða atkvæði gegn henni, sbr. tilvísun greinarinnar í reglur sem koma fram í [STS 42\(5\)](#). Við þjóðaratkvæðagreiðslu um breytingar á skipan kirkjumála hér á landi er ekki gerð krafa um lágmarkspátttöku eða atkvæðavægi og færi um slíka þjóðaratkvæðagreiðslu eftir ákvæðum laga nr. 91/2010, sbr. umfjöllun í kafla 3.4.

Loks má nefna hér þjóðaratkvæðagreiðslur sem lúta fremur að samskiptum handhafa ríkisvalds, 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.³⁰ Veikari ákvæði af þessum toga, sem fremur falla í flokk valkvæðra þjóðaratkvæðnagreiðslna, má einnig finna í stjórnarskrá *Austurríkis* í [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 þjóðar og sjálfstæðra eininga (*cantons*) eftir nánari reglum þar sem krafist er meirihluta atkvæða og meirihluta sjálfstæðra eininga til samþykkis en ekki er krafist lágmarkspátttöku eða atkvæðavægis ([STS 140](#) og [STS 142](#)). Ef um er að ræða tillögu um algera stjórnarskrárbreytingu sem byggir á þjóðarfrumkvæði er þess eingöngu krafist að meirihluti kjósenda samþykki (en ekki er krafist samþykkis tiltekins fjölda sjálfstæðra eininga að auki).

³⁰ Þessar þjóðaratkvæðagreiðslur eru á mörkum þess að vera ófrávíkjanlegar og valkvæðar, þar sem þær eru háðar því að tilskilinn stuðningur náist á þingi, en rétt er að ræða þær í þessum flokki, þar sem þjóðaratkvæðagreiðsla er ófrávíkjanleg ef skilyrði greinarinnar eru fyrir hendi.

Sama á við um breytingar á stjórnarskrá að hluta til, ef breytingatillögunum hefur áður verið hafnað af þinginu (STS 140). Þegar um aðrar breytingar á stjórnarskrá er að ræða er krafist samþykkis tiltekins hlutfalls kjósenda og sjálfstæðra eininga samkvæmt ákvæðum STS 142. Þessar reglur varða það þó eingöngu hvort tillögunar teljast samþykktar, en varða ekki gildi þjóðaratkvæðagreiðslunnar.

Í *Danmörku* mælir stjórnarskráin fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslu í [STS 88](#) og á það ákvæði við um allar breytingar á stjórnarskrá, eftir að þinglegri meðferð er lokið. Gerð er krafa um lágmarksatkvæðavægi (40%) og meirihluta greiddra atkvæða til að atkvæðagreiðslan sé gild.

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 í þessum tilvikum skv. [STS 47\(1\)](#). Eins og fram kemur í yfirliti í Viðauka I, Yfirlit yfir stjórnskipun, hefur fjöldi þjóðaratkvæðagreiðslna farið fram á Írlandi og hafa 23 af 31 þjóðaratkvæðagreiðslum frá árinu 1921 verið ófrávíkjanlegar. Oftast hefur verið um að ræða þjóðaratkvæðagreiðslur um breytingar á stjórnarskrá, þ. á m. 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, Niece og Lissabon sáttmálanna, hefur verið háð stjórnarskrárbreytingum og þar með þjóðaratkvæðagreiðslu. Hafa þjóðaratkvæðagreiðslur oft leitt til neikvæðrar niðurstöðu og kann þar að skipta máli að ekki eru gerðar kröfur um lágmarksþátttöku eða atkvæðavægi.

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.

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 það efni sem halda má þjóðaratkvæðagreiðslu um, oft þannig að ákvæði banna að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram um lög um tiltekin málefni. 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 aðgreindum valkvæðum þjóðaratkvæðagreiðslum annars vegar og álitsumleitunum hins vegar. Á undan kafla 4.2. er að finna frekari greiningu á stjórnarskrárákvæðum sem varða þjóðaratkvæðagreiðslur við stjórnarskrárbreytingar.

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 grundvallarstjórnarhátum (Prakke, 18-19). Ef slík þjóðaratkvæðagreiðsla færi fram væri niðurstaða hennar bindandi. Ekki eru settar reglur um lágmarkspáttöku eða atkvæðavægi en meirihluti atkvæða ræður niðurstöðu (STS 45).

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](#)). Halda skal þjóðaratkvæðagreiðsluna í fyrsta lagi eftir að þrjú mánuðir eru liðnir frá ákvörðun þingsins um að boða skuli til þjóðaratkvæðagreiðslu. Eins og fram kemur í Viðauka I, Yfirlit yfir stjórnskipun, hafa allar þjóðaratkvæðagreiðslur í Eistlandi eftir 1990 falið í sér álitsumleitan og hefur því ekki reynt á þetta ákvæði frá þeim tíma.

Í stjórnarskrá *Frakklands* er gert ráð fyrir að stjórnarskrárbreytingar megi staðfesta 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](#) en þá fer ríkisstjórnarfrumvarp til breytinga á stjórnarskrá, sem samþykkt hefur verið í báðum deildum, ekki í þjóðaratkvæðagreiðslu ef forseti ákveður að skjóta því til samkomu þingsins (*Parliament convened in congress*). Frumvarp til breytinga á stjórnarskrá verður þá að hljóta samþykki 3/5 hluta greiddra atkvæða. Þá eru ákvæði í [STS 88](#) um þjóðaratkvæðagreiðslur þegar um er að ræða frumvarp sem felur í sér fullgildingu þjóðaréttarsamninga. Í STS 88-5 segir nú að ef um er að ræða frumvarp um fullgildingu samnings, vegna aðildar nýs ríkis að ESB, skuli forseti senda frumvarpið í þjóðaratkvæðagreiðslu nema frumvarpið sé samþykkt óbreytt af báðum deildum þingsins með 3/5 hluta atkvæða (í hvorri deild um sig).

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 5 svæðisbundin stjórnvöld krefjast þess, innan þriggja mánaða 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), [STS 138](#). Ekki eru í stjórnarskrá reglur um lágmarkspátttöku eða atkvæðavægi við þjóðaratkvæðagreiðslur sem þessar en sömu reglur eiga við um framkvæmd eins og í öðrum tilvikum, þ.e.a.s. það fellur undir valdsvið stjórnlagadómstólsins að samþykkja eða synja tillögu um þjóðaratkvæðagreiðslu (sjá nánar umfjöllun í kafla 4.2.2).

Í stjórnarskrá *Lettlands* 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](#)). Óvenjulegt er að kjósendur hafi svo beinan aðgang að því að leggja til breytingar á stjórnarskrá og að komið geti til þjóðaratkvæðagreiðslu um þær. Hins vegar er gerð krafa um 50% lágmarkspátttöku í þjóðaratkvæðagreiðslunni, sem dregur nokkuð úr þýðingu þessa úrræðis. Í *Póllandi* mælir stjórnarskráin fyrir um að halda megi þjóðaratkvæðagreiðslu um breytingar á grundvallarstjórnarháttum ríkisins (þ.e. sérstökum köflum stjórnarskrárinnar, I, II og XII kafla, ef 1/3 hluti þingmanna neðri deildar, efri deild þingsins eða forseti lýðveldisins krefst, [STS 235](#). Krefjast verður þjóðaratkvæðagreiðslu innan 45 daga frá samþykkt frumvarpsins og halda þjóðaratkvæðagreiðslu innan 60 daga. Ekki er krafist lágmarkspátttöku eða lágmarksatkvæðavægis til að þjóðaratkvæðagreiðslan sé gild í þessu ákvæði STS og meirihluti atkvæða ræður niðurstöðu (STS 235(6)). Með samanburðarskýringu við STS 125 er mögulegt að hér eigi við sama regla og á við um aðrar þjóðaratkvæðagreiðslur, þ.e. að lágmarkspátttaka sé 50% kjósenda, til að þjóðaratkvæðagreiðslan teljist bindandi, en annars er niðurstaða hennar ráðgefandi, sbr. [STS 125](#), (sbr. Jungar, 28). Þetta er þó ekki öruggt. 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](#). Um bindandi þjóðaratkvæðagreiðslu er að ræða, en krafist er lágmarkspátttöku (50% kjósenda).

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 algerum meirihluta í efri deild og auknum meirihluta í neðri deild, áður en til valkvæðrar þjóðaratkvæðagreiðslu kemur, [STS 167](#). 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 sjálfstæðra eininga) 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 *Lettlands* sem mælir fyrir um það berum orðum að aðild að Evrópusambandinu skuli ákveðin með þjóðaratkvæðagreiðslu, sem þingið hafi frumkvæði að (STS 68).³¹ Þar eru einnig fyrirmæli

³¹ Um samþykki alþjóðlegra samninga og/eða aðild að öðrum alþjóðlegum stofnunum eru gerðar kröfur um aukinn meirihluta (2/3) í þinginu.

um valkvæða þjóðaratkvæðagreiðslu, að frumkvæði helmings þingmanna, ef efnislegar breytingar verða á samningum sem varða aðild Lettlands að ESB.

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 fullgildingu 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 fullgildingu alþjóðasamninga sem fela í sér framsal fullveldis. Hins vegar er oft mælt fyrir um aukinn meirihluta á þingi við afgreiðslu tillagna um samþykki eða fullgildingu samninga sem fela í sér takmarkað framsal fullveldis til alþjóðlegra stofnana og í sumum tilvikum er þjóðaratkvæðagreiðsla nokkurs konar varaúrræði. Draga má mikilvægustu upplýsingar um þetta efni saman með eftirfarandi hætti:

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. upphafleg aðild Danmerkur að Evrópubandalögunum, sem þjóðaratkvæðagreiðsla var haldin um árið 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 eða heimild í STS 164 um breytingar á stjórnarskrá). Þingið ákvað þann 18. desember 2002 að halda þjóðaratkvæðagreiðslu um aðild að ESB sem og um breytingar á stjórnarskránni. (*The Constitution of the Republic of Estonia Amendment Act* (2004)). Þar er nú mælt fyrir um samskipti Eistlands og ESB. Í *Finnlandi* mæla STS 94 og 95 fyrir um samþykkt þjóðaréttarsamninga sem fjalla um málefni á valdsviði löggjafans, eða annars í mikilvægum málum (s.s. varðandi varnarmál, utanríkis- og öryggismál) verða að hljóta samþykki þingsins eftir sérstökum málsmeðferðarreglum og með 2/3 meirihluta greiddra atkvæða í fyrstu og annarri umræðu (Prakke, 218). 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. Er 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) eða samkvæmt ákvæði um stjórnarskrárbreytingar (STS 151).

Í stjórnarskrá *Svíþjóðar* er mælt fyrir um að þingið geti tekið ákvörðun með $\frac{3}{4}$ hluta 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 ráððist af túlkun stjórnarskrárákvæða um þjóðaratkvæðagreiðslur vegna breytinga á stjórnarskrá eða stjórnarháttum. 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 þess vegna 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 að því, skapar slíkt aukin vandkvæði fyrir stofnanir Evrópusambandsins og Evrópusamrunann.

Greining á stjórnarskrárákvæðum um þjóðaratkvæðagreiðslur um stjórnarskrárbreytingar

Alger stjórnarskrárbreyting og upphafleg stjórnarskrá

Sögulega séð mætti líklega helst búast við að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram þegar ríki setja sér nýja stjórnarskrá, í kjölfar byltingar eða verulegra breytinga á stjórnarfyrirkomulagi og

stjórnskipun. Það er því 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 fyrra stjórnfyrirkomulags. Þau ríki sem hafa haldið þjóðaratkvæðagreiðslu um nýja stjórnarskrá eru Danmörk (1953), Eistland (1992), Frakkland (1958), Litháen (1992), Rúmenía (1991), Sviss (2000) og Spánn (1978).³² 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.

Við mat á því hversu fáar stjórnarskrár geyma ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur við algera breytingu á stjórnarskrá eða upphaflega 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 stjórnarskrá³³ byggir fremur á heimspekilegu hugtaki en lögfræðilegu 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).

Þá segir það 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.

Loks 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 viðurhlutameiri 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 það að ræða að eftir slíka málsmeðferð geti komið til valkvæðrar þjóðaratkvæðagreiðslu.

Breytingar á stjórnarskrárákvæðum sæta sérstakri málsmeðferð

Sérstök málsmeðferð við breytingar á stjórnarskrá, sem er til þess fallin að sporna við of örum breytingum á grundvallarlögum ríkisins er í samræmi við sjónarmið lýðræðisskipulagsins. Sérstök málsmeðferð í stað þjóðaratkvæðagreiðslu er í samræmi við sjónarmið fulltrúalýðræðisins og má finna dæmi um slíkar reglur í stjórnarskrám allra Norðurlandanna. 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

³² Þessar niðurstöður eru byggðar á rannsókn Kaufmann og Waters. Auk þess fór þjóðaratkvæðagreiðsla fram á Möltu um stjórnarskrá frá 1964.

³³ Á ensku er talað um *constitutive power* og á frönsku um *pouvoir constituant*.

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. Í öðrum ríkjum Vestur-Evrópu má víða finna svipaðar reglur.

Sem dæmi má nefna að í *Belgíu*, er þing er rofið og efnt til nýrra kosninga vegna stjórnarskrárbreytinga. Báðar deildir þingsins og ríkisstjórnin leggja fram samhljóða texta sem samþykkja skal með meirihluta atkvæða. Samþykki konungs þarf ekki, en textinn er birtur og þing er leyst upp. Tilgangur kosningana er að gefa kjósendum færi á að kynna sér breytingatillögurnar og kjósa í samræmi við það. Nýtt þing kemur saman og þing (ásamt ríkisstjórn) skipa stjórnlagabing sem getur breytt stjórnarskránni. Ekki má við þessa meðferð breyta öðrum ákvæðum en tillögur voru uppi um í upphafi. Krafist er þátttöku 2/3 hluta og 2/3 meirihluta til að breytingar séu samþykktar. Eins og sjá má eru breytingar á stjórnarskrá þungar í vöfum samkvæmt þessum reglum og hefur verið óánægja með reglurnar og mælt með því að greininni verði breytt (Prakke, 84-85).

Í *Eistlandi* gilda sérstakar reglur skv STS 161 o. áfr., eins og komið hefur fram. Fimmtungur þingmanna eða forseti geta borið fram breytingartillögur, þó ekki þegar neyðarástand eða stríðsástand ríkir. Tillöguréttur forseta er óvenjulegur, þar sem forsetinn hefur ekki frumkvæðisrétt varðandi löggjöf og var litið á ákvæðið sem (vara)úrræði þegar þörf væri á að gæta að valdajafnvægi milli löggjafarvalds, framkvæmdarvalds og dómvalds (Kortmann III-12). Tillögur til breytinga á stjórnarskránni geta orðið með þrennum hætti, með þjóðaratkvæðagreiðslu eða með afgreiðslu þingsins skv. STS 163 og hefur þingið ákvörðunarvald (í þriðju umræðu um frumvarp). Til að frumvarpið fari í þjóðaratkvæðagreiðslu þarf 3/5 þingmanna að krefjast þess, eins og fram er komið. Í *Lettlandi* má gera breytingar á stjórnarskrá með atkvæðagreiðslu í þinginu (*Saeima*) skv. STS 76. Slíkar breytingar fara í gegnum þrjár umræður, 2/3 hluta þingmanna verða að vera viðstaddir þegar tillagan er afgreidd og 2/3 hluti atkvæða greidd með tillögunni. Í tilteknum tilvikum (þegar upphafsákvæðum STS er breytt, eða þegar um þjóðarfrumkvæði er að ræða) fara breytingar á STS í þjóðaratkvæðagreiðslu. Í *Litháen* geta breytingar á stjórnarskrá orðið annars vegar með tvöfaldri atkvæðagreiðslu þingsins, og skulu vera a.m.k. 3 mánuðir milli atkvæðagreiðslna og 2/3 hlutar þingmanna samþykkja í hvort skipti (Kortmann VI-21); eða með þjóðaratkvæðagreiðslu, annað hvort óundanþægri eða valkvæðri. Oftast er STS breytt með atkvæðagreiðslu þingsins (allar 8 breytingar á STS á 13 árum) Kortmann VI-21).

Í *Frakklandi* er annað hvort um að ræða valkvæða þjóðaratkvæðagreiðslu eða sérstaka málsmeðferð. Tekið er fram að ekki megi gera breytingar á grundvallarstjórnarformi, þ.e. lýðveldisskipaninni (sbr. STS 89(5)). 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 að breytingar á stjórnarskrá verði ekki of erfiðar, öndvert við það sem segja má um *Írland* og *Danmörku*, þar sem engar breytingar er hægt að gera nema þær fari í þjóðaratkvæðagreiðslu, sbr. umfjöllun í 4.1.3 hér á eftir.

Er munur á eldri og yngri lýðræðisríkjum að því er varðar þjóðaratkvæðagreiðslur um stjórnarskrárbreytingar?

Af framangreindu yfirliti er ljóst að sú tilgáta sem lagt var upp með, að gera greinarmun á eldri og yngri lýðræðisríkjum að því er varðar þýðingu beinnar þátttöku kjósenda í töku ákvarðana, er ekki staðfest nema að nokkru leyti þegar um stjórnarskrárbreytingar er að ræða. Ekki verður sagt að skýrar línur verði dregnar milli ríkja sem teljast til Vestur-Evrópu annars vegar og Mið- og Austur-Evrópu hins vegar, en þó má greina nokkrun áherslumun.

Í Vestur-Evrópu mæla tiltölulega fáar stjórnarskrár fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslu vegna stjórnarskrárbreytinga, sbr. þó stjórnarskrá *Sviss*, *Austurríkis*, *Frakklands* (þar sem getur komið til þess að frumvarpi til breytinga á stjórnarskrá, sem ríkisstjórn leggur fram, sé vísað til þjóðaratkvæðis (ef forseti vísar því ekki í aðra meðferð), *Írlands* og *Ítalíu*. *Ítalska* stjórnarskráin sker sig úr að því leyti að 500.000 kjósendur geta krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um breytingar á stjórnarskrá sem þegar hafa farið fram. Stjórnarskrár *Bretlands*, *Belgíu* og *Hollands* hafa ekki að geyma ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur og í *Lúxemborg* er að finna almenna heimild um valkvæðar þjóðaratkvæðagreiðslur (álitsumleitan) en ekki sérstakt ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur vegna stjórnarskrárbreytinga.

Í nýrri lýðræðisríkjum Vestur-Evrópu, *Grikklandi*, *Spáni* og *Portúgal*, gilda mismunandi reglur. Á *Spáni* mælir stjórnarskráin fyrir um ófrávíkjanlega þjóðaratkvæðagreiðslu ef um algera breytingu á stjórnarskrá er að ræða, eða breytingu á grundvallarþáttum hennar (þ.e. tilteknum ákvæðum) en aðrar þjóðaratkvæðagreiðslur um breytingar á stjórnarskrá eru á forræði 1/10 hluta þingmanna annarrar hvorrar deildar. Aðeins ein breyting hefur verið gerð á gildandi stjórnarskrá Spánar og var það minni háttar breyting. Í *Portúgal* er ekki heimilt að halda þjóðaratkvæðagreiðslu um breytingar á stjórnarskrá. Í *Grikklandi* er einungis almenn heimild fyrir forseta til að mæla fyrir um valkvæða þjóðaratkvæðagreiðslu og ekki er um að ræða ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur vegna breytinga á stjórnarskrá sérstaklega. Þó fór fram þjóðaratkvæðagreiðsla í Grikklandi um nýja stjórnarskrá og afnám konungsveldis. Það verður því vart sagt að þjóðaratkvæðagreiðslur gegni veigamiklu hlutverki við breytingar á stjórnarskrám í þessum ríkjum Vestur-Evrópu.

Sama niðurstaða verður í öllum aðalatriðum dregin um rétt Norðurlandanna, en þar er það eingöngu *danska* stjórnarskráin sem mælir fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslu vegna stjórnarskrárbreytinga.

Algengara er að ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur vegna stjórnarskrárbreytinga sé að finna í stjórnarskrám Eystrasaltsríkjanna og Mið- og Austur-Evrópu. Stjórnarskrár Eystrasaltsríkjanna þriggja, *Eistlands*, *Lettlands* og *Litháen* mæla allar fyrir um

Þjóðaratkvæðagreiðslu vegna stjórnarskrárbreytinga og gera allar kröfu um að breytingar á grundvallarákvæðum stjórnarskrárinnar skuli ákveðnar í þjóðaratkvæðagreiðslu. Í stjórnarskrá *Letlands* er einnig mælt fyrir um það að ef þing samþykkir ekki tillögu um breytingar á stjórnarskrá, sem borin er fram af 1/10 hluta kjósenda, skuli halda þjóðaratkvæðagreiðslu um tillöguna og veitir þetta ákvæði þegnum meiri rétt en annars staðar er til að hafa áhrif á breytingar á stjórnarskrá.

Af ríkjum Mið- og Austur-Evrópu eru ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur vegna breytinga á stjórnarskrá í stjórnarskrá *Póllands*, *Slóveníu*, *Slóvakíu*, *Rúmeníu* og *Möltu*. Í *Póllandi* er slík þjóðaratkvæðagreiðsla takmörkuð við grundvallarákvæði stjórnarskrárinnar (í köflum I, II og XII) og er valkvæð, þ.e. að kröfu þingmanna annarrar hvorrar deildar eða forseta lýðveldisins. Í *Slóveníu* er einnig um valkvæða þjóðaratkvæðagreiðslu að ræða, að kröfu 1/3 hluta þingmanna, og í stjórnarskrá *Slóvakíu* er ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslu til að staðfesta stjórnskipunarlög sem mæla fyrir um aðild að sambandi með öðrum ríkjum (STS 93(1)).³⁴ Í stjórnarskrá *Möltu* er ákvæði um ófrávíkjanlega þjóðaratkvæðagreiðslu við stjórnarskrárbreytingar (um tiltekin atriði um breytingu stjórnarskrárinnar sjálfrar sem og 5 ára kjörtímabil þingmanna). Í stjórnarskrám *Tékklands*, *Ungverjalands*, *Búlgaríu* eru ekki sambærileg ákvæði.

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. Það verður því að hafa í huga að miklar breytingar hafa orðið á stjórnarháttum og ríkjaskipulagi í Evrópu, einkum á yfirráðasvæði þessara ríkja á undanfönum áratugum, annars vegar vegna hruns ríkjandi stjórnarfyrirkomulags 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 ESB og öðrum alþjóðlegum stofnunum eða samtökum, sem fela í sér framsal á hluta fullveldisréttar til yfirþjóðlegra stofnana. Söguleg atriði sem lúta að afmörkun landsvæðis, afmörkun þegna / ríkisborgara og minnihlutahópa (sem stundum markast af tungumálum), mikilvægi grundvallarmannréttinda o.s.frv. geta því skýrt mismunandi útfærslu stjórnarskrárákvæða um þjóðaratkvæðagreiðslur í þessum ríkjum Mið- og Austur-Evrópu, auk Eystrasaltsríkjanna, í samburði við önnur Evrópuríki.

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

4.2.1 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

³⁴ Óvíst er hvort þetta ákvæði á við um aðild að ESB, þar sem ESB er ekki ríki (Auer, 172).

löggjöf sem löggjafarsamkoman hefur þegar tekið til meðferðar og afgreitt (synjunarvald) og í þriðja lagi að þegar 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 tillögurétt og þjóðarfrumkvæði, en hér á eftir verður fjallað um synjunarvald og reglur um afturköllun laga sem gengið hafa í gildi.

Þjóðaratkvæðagreiðslur af þessu tagi falla allar 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 taka skuli ákvörðun með þjóðaratkvæðagreiðslu þegar skilyrðum til þess er fullnægt. Þessari tegund þjóðaratkvæðagreiðslna verður hins vegar að halda aðgreindum frá álitsumleitan, þ.e. þegar stjórnarskrá mælir fyrir um það almennt að í stjórnarskrá að tiltekinn handhafi ríkisvalds (forseti, ríkisstjórn, þing) geti leitað eftir áliti kjósenda um tiltekið málefni eða löggjöf, eða þegar slík ákvörðun er tekin af handhafa ríkisvalds, án beinnar heimildar í stjórnarskrá (sbr. yfirlit í kafla 3.2).

Í flestum tilvikum er um það að ræða að það sé borið undir þegna 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. Koma þar 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 Synjunarvald og afturköllun laga

Reglur um synjunarvald og afturköllun laga fela nánast alltaf í sér *valkvæðar þjóðaratkvæðagreiðslur*. 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 heimild í stjórnarskrá. Eftirfarandi stjórnarskrár verða því ekki taldar veita heimild til þjóðaratkvæðagreiðslu þar sem lögum er synjað eða þau afturkölluð: *Belgía, Bretland, Finnland, Holland, Kýpur, Lúxemborg, Malta, Portúgal, Pólland, Rúmenía, Spánn, Svíþjóð, Tékkland, Ungverjaland* og vafi er um *Slóvakíu* og *Slóveníu*.

Nokkuð jöfn skipting er milli ríkja Vestur-Evrópu og ríkja Mið- og Austur-Evrópu að því er lýtur að þessu efni. Í kaflanum verður fjallað um ákvæði í stjórnarskrám samanburðarríkjanna í samræmi við áðurgreinda flokkun í eldri og yngri lýðræðisríki. Fyrst verður fjallað um stjórnarskrár Vestur-Evrópu, þ. á m. stjórnarskrár Norðurlandanna. Þá verður fjallað um stjórnarskrár Eystrasaltsríkjanna og loks stjórnarskrár ríkja Mið- og Austur-Evrópu.

Vestur Evrópa

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 þegnar geta krafist þessa inn 100 daga frá opinberri birtingu laganna og fer um þjóðraatkvæðagreiðsluna eftir venjulegum reglum (þ.e. meirihluti greiddra atkvæða), sbr. einnig umfjöllun í kafla 5.3.

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. Greinin gerir það skilyrði að um sé að ræða svo mikilvægt málefni að rétt sé að fá álit kjósenda á því. Ef forseti samþykkir tillöguna, sem verður að vera innan 10 daga frá því er löggin voru samþykkt, 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 (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 um fullgildingu tiltekinna alþjóðasamninga). Vald forseta var áður skilyrt af því 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 þegnar 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 kalla 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 hefur leitt til fleiri þjóðaratkvæðagreiðslna en gert var ráð fyrir í upphafi, en þær hafa einnig verið taldar háðar pólitískum hræringum, þar sem stjórnarmálmennt beita sér fyrir þjóðaratkvæðagreiðslum til afnáms laga (Jungar, 103).³⁵

Í nýrri lýðræðisríkjum Vestur-Evrópu 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. Inntak þessara ákvæða fer þó eftir túlkun þeirra í hverju ríki fyrir sig. Í stjórnarskrá *Grikklands* má t.d. 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 kalla 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 verður tekin ákvörðun um löggjöf í 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 þessu efni má leiða líkur að því að saga þessara ríkja, sem bjuggu við alræðisstjórnarform til skamms tíma, hafi mögulega leitt til vantrausts á beinni þátttöku almennings í ákvarðanatöku, með sama hætti og í Þýskalandi.

Norðurlönd

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, sbr. STS 42(1), sbr. einnig STS 42(7). Ekki er gerð krafa um að

³⁵ Sjá frekar yfirlit í Viðauka I, Yfirlit yfir stjórnskipun.

lögin lúti að tilteknu efni, eða að um mikilvægt málefni sé að ræða o.þ.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% atkvæðisbærra þegna 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), þegar konungur hefur heimild til að láta lög, sem skjóta má til þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt greininni, taka gildi þegar í stað. Þetta á aðeins við í mjög áriðandi tilvikum og falla lögin þá úr gildi fjórtán dögum eftir að þjóðaratkvæðagreiðsla fer fram, ef það er niðurstaða hennar að lögin nái ekki samþykki.

Eystrasaltsríkin

Stjórnarskrár Eistlands og Lettlands mæla fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslu um lög sem eru til meðferðar. Í því felst heimild til þegnanna til að samþykkja lögin eða hafna þeim.

Í *Eistlandi* kveður [STS 105](#) á um að þingið geti vísað frumvarpi, eða öðrum málefnum til þjóðaratkvæðagreiðslu, og skulu lögin 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 eins og fjallað er um í kafla 4.2.3.2 ([STS 106](#)). 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. Femur 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 synjunarvald, þ.e. getur synjað lögum sem hafa hlotið þinglega meðferð staðfestingar, [STS 72](#). Gert er ráð fyrir því í ákvæðinu að forseti sé bundinn af því ef 1/3 hluti þingmanna fer fram á að forseti synji lögnum staðfestingar. Ákvörðun verður að taka innan 10 daga. Ef lögum hefur verið synjað staðfestingar mælir ákvæðið fyrir um að 1/10 hluti kjósenda krefjist þess að haldin verði þjóðaratkvæðagreiðsla. Komi slík tillaga ekki fram, eða ef þingið tekur málið aftur fyrir og samykkir frumvarpið með $\frac{3}{4}$ greiddra atkvæða, verður ekki af þjóðaratkvæðagreiðslunni. Hér fara þagnar því með beint áhrifavald og geta komið til leiðar þjóðaratkvæðagreiðslu um lög sem forseti hefur synjað staðfestingar, en gerðar eru kröfur um lágmarksspáttöku (50% kjósenda) við þjóðaratkvæðagreiðsluna og getur það dregið úr gildi úrræðisins.

Ekki eru sambærilegar heimildir í stjórnarskrá *Litháen* til að synja lögum staðfestingar eða fella úr gildi lög sem þegar eru í gildi en bæði í Lettlandi og Litháen eru ákvæði bæði um tillögurétt og þjóðarfrumkvæði (sjá frekar kafla 5). Auk þess er opin heimild í stjórnarskrá Litháen STS 9, um að ákveða megi mikilvæg málefni í þjóðaratkvæðagreiðslu sem þingið boðar til, um mál sem nánar er mælt fyrir um í lögum.

Mið- og Austur Evrópa

Í stjórnarskrám ríkja Mið- og Austur-Evrópu má víða finna opnari ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur í mikilvægum málum, en í færri tilvikum er um að ræða heimildir um að handhafar ríkisvalds geti synjað lögum staðfestingar og boðað til þjóðaratkvæðagreiðslu eða að afturkalla lög sem þegar hafa gengið í gildi.

Í *Búlgaríu* er 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. 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. Í stjórnarskrá Póllands eru hins vegar ákvæði um þjóðarfrumkvæði (sjá frekar kafla 5). 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 stjórnskipunarlögum, eftir að þrjú ár eru liðin frá því að niðurstaðan gekk í gildi. Reglur um lágmarkspáttöku eiga við, þ.e. krafist er 50% páttöku til að þjóðaratkvæðagreiðslan sé gild.

Opnar heimildir eru einnig 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 skv. [STS 3a](#)). 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 kalla til þjóðaratkvæðagreiðslu um hvert það málefni sem skipa má með lögum.

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](#)). Stjórnarskrá *Ungverjalands* mælir einni 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 tilteknum málum undanskildum, sbr. frekari umfjöllun í kafla 5.

Þessar heimildir 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. Af framangreindu er því ljóst að töluverður munur er á ákvæðum í stjórnarskrám þeirra ríkja Vestur-Evrópu (þ.mt. Danmerkur og Íslands) og þeim Eystrasaltsríkjum sem heimila að lagafrumvarpi sé synjað staðfestingar eða lög felld úr gildi í kjölfar þjóðaratkvæðagreiðslu annars vegar, og þeim ákvæðum í stjórnarskrám ríkja Mið- og Austur-Evrópu, þar sem þessi heimild er ekki fyrir hendi hins vegar. Þar er þó oftast um að ræða stjórnarskrárbundin úrræði um þjóðarfrumkvæði, sem gegnir að sumu leyti sambærilegu hlutverki, sbr. frekari umfjöllun í kafla 5.

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*. Þá eru í stjórnarskrám nokkurra samanburðarríkja heimildir til álitsumleitunar.

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, og liggja margar þeirra heimilda á mörkum þess að fella í sér heimild til að leita álit kjósenda um tiltekið efni. Í stjórnarskrá *Búlgaríu* eru mjög almenn ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur, sem mælir fyrir um almennar og leynilegar kosningar þegar um þjóðaratkvæðagreiðslu er að ræða ([STS 10](#)) og [STS](#) 84. Í lögum eru ákvæðin útfærð frekar, m.a. að því er varðar frumkvæði að þjóðaratkvæðagreiðslu. Ekki hefur reynt á skýringu ákvæðanna þar sem þjóðaratkvæðagreiðsla hefur aldrei farið fram í *Búlgaríu*. Í *Póllandi* er opin heimild til að skjóta mikilvægum málum til þjóðaratkvæðagreiðslu í [STS 125](#), eins og áður er fjallað um og er sú heimild til viðbótar við önnur ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur. Í stjórnarskrá *Slóvakíu* ([STS 93\(2\)](#)) er einnig mjög opin heimild, til viðbótar við sértækari heimildir, og fjallar ákvæðið um þjóðaratkvæðagreiðslu um mikilvæg málefni sem varða almannahagsmuni. Nákvæmari afmörkun er að finna, m.a. í stjórnarskrá *Ungverjalands*, sem miðar við að halda megi þjóðaratkvæðagreiðslur um málefni sem falla innan valdmarka þingsins ([STS 28/C\(5\)](#)), en þetta ákvæði er til viðbótar við önnur sértækari ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur. Stundum er miðað við að halda megi þjóðaratkvæðagreiðslu um hvert það málefni sem ráða má með lögum, sbr. stjórnarskrá *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 svo 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). Þar sem stjórnarskrárákvæði mæla fyrir um að þjóðaratkvæðagreiðslur megi halda, er hægt að mæla svo fyrir að þjóðaratkvæðagreiðslur sem þessar séu bindandi (að fullnægðum skilyrðum um lágmarkspáttöku eða atkvæðavægi ef um það er að ræða) og er í flestum framangreindra stjórnarskrárákvæða miðað við að þjóðaratkvæðagreiðslur geti verið bindandi, eða annað hvort bindandi eða ráðgefandi eftir frekari ákvæðum í lögum eða eftir frekari útfærslu.

Hér við bætast stjórnarskrár, sem lítið hefur verið fjallað um, og 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 undir flokkun Suksi um álitsgjöf, sbr. yfirlit 1 í kafla 3.2, þ.e. ólögbundnar

þjóðaratkvæðagreiðslur, sem halda má eftir nánari (pólítískri) ákvörðun en getur ekki falið í sér bindandi niðurstöður.

Undir þennan flokk verður einnig 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 STS 2(2) vísar til annarra stjórnskipunarlaganna um það hvenær þjóðin getur farið með ákvörðunarvald. Ef sett eru stjórnskipunarlög sem afmarka efni þjóðaratkvæðagreiðslu í hvert sinn, verður þó að telja að um lögákveðna þjóðaratkvæðagreiðslu sé að ræða. Í stjórnarskrá *Grikklands* eru einnig svo óákveðin ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur að telja verður að liggi nær því að setja reglur um álitsgjöf ([STS 44\(2\)](#)). Sama má segja um *Möltu*, þar sem ákvæði um ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslur koma fram í lögum um þjóðaratkvæðagreiðslur, til viðbótar við ákvæði STS 66(3) um ófrávíkjanlega þjóðaratkvæðagreiðslu.

Þá má finna í stjórnarskrám *Austurríkis* ([STS 46](#)) almennt ákvæði um álitsumleitan, sem forseti getur ákveðið að leita eftir, og er þar um ráðgefandi atkvæðagreiðslu að ræða og er til viðbótar öðrum ákvæðum stjórnarskrárinnar um þjóðaratkvæðagreiðslur. Af öðrum ríkjum Vestur-Evrópu en áður eru nefnd má einnig nefna stjórnarskrár *Portúgal* og *Spánar*, sem mæla fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslu og/eða álitsumleitan um málefni sem falla undir valdsvið handhafa ríkisvalds (Portúgal) eða mikilvæg málefni (Spánn), sbr. það sem áður er fram komið í kafla 4.2.2.

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 kostur, ef nauðsynlegt er talið að takmarka málefni sem bera má undir þjóðaratkvæðagreiðslu, að þær takmarkanir sé einnig að finna í stjórnarskránni sjálfri, og má finna dæmi um slíkt í stjórnarskrám nokkurra þeirra ríkja sem rannsóknin nær til.

4.2.3.2 Bann við þjóðaratkvæðagreiðslum

Í þeim stjórnarskrám sem mæla fyrir um opnar heimildir um málskot til þjóðarinnar (þjóðaratkvæðagreiðslu eða álitsgjöf) má stundum finna neikvæða afmörkun, þ.e.a.s. ákvæði sem banna að tiltekin mál fari í þjóðaratkvæðagreiðslu. Þessar takmarkanir geta tekið til bindandi þjóðaratkvæðagreiðslna, tillöguréttar og þjóðarfrumkvæðis, eftir því hvernig hver stjórnarskrá skipar málum. Er töluverð samsvörðun 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 (*Búlgaría, Danmörk, Eistland, Grikkland, Holland (tillöguréttur), Ítalía, Lettland, Portúgal, Rúmenía (þjóðarfrumkvæði) 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 (tillöguréttur), Ítalía, Lettland, Rúmenía* (framsal fullveldis))
- Lög um neyðarástand og varnarmál (*Eistland, Lettland, Ungverjaland*)
- Lög um náðun og/eða sakaruppgjöf (*Ítalía, Pólland, Ungverjaland, Rúmenía (þjóðarfrumkvæði)*)
- Málefni sem falla undir verksvið dómstóla (*Búlgaría*)
- 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 stjórnarskrá í þjóðaratkvæðagreiðslu – s.s. *Búlgaría, Portúgal og Ungverjaland* (ákv STS um þjóðaratkvæðagreiðslur og þjóðarfrumkvæði).

Af framangreindu yfirliti má ráða 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. Þar má nefna stjórnarskrá *Eistlands*, sbr. STS 105 um heimild þings til að ákveða þjóðaratkvæðagreiðslu og [STS 106](#), sem setur efnislegar takmarkanir varðandi fjárlög, skatta, fjárhagslegar skuldbindingar ríkisins, fullgildingu og uppsögn þjóðréttarsamninga, lög um neyðarástand og varnarmál. Í stjórnarskrá *Lettlands* eru svipaðar takmarkanir í [STS 73](#), þ.e. ekki má halda þjóðaratkvæðagreiðslu um lán, skatta og gjöld, herskyldu og önnur mál varðandi herinn, varnarmál, friðarsamninga, neyðarástand og samninga við önnur ríki. Stjórnarskrá Lettlands svipar að þessu leyti til stjórnarskrár Danmerkur, þar sem einnig er gert ráð fyrir að minnihluti þingmanna geti krafist þjóðaratkvæðagreiðslu, en margar undantekningar gerðar frá því. Í Ungverjalandi eru ýmis málefni undanskilin þjóðaratkvæðagreiðslu um málefni sem falla undir valdsvið þingsins, sbr. [STS 28\(C\)\(5\)](#), þ.e. m.a. fjárlög, skattar og gjöld, þjóðréttarsamningar sem eru þegar í gildi, öryggis- og varnarmál, uppgjöf saka og og ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur og þjóðarfrumkvæði. Í stjórnarskrá *Rúmeníu* koma fram takmarkanir á tillögurétti kjósenda, eins og fram kemur í listanum hér að ofan.

Í öðrum tilvikum er um að ræða opnar heimildir og fáar takmarkanir og má þar nefna stjórnarskrá *Litháen*, þar sem opin heimild í STS 9 um þjóðaratkvæðagreiðslur í mikilvægum málum er ekki takmörkuð í stjórnarskrá. Þá má nefna stjórnarskrá *Slóvakíu*, þar sem opin heimild um þjóðaratkvæðagreiðslu um mikilvæg málefni sem varða almannahagsmuni er takmörkuð í [STS 93\(3\)](#), þannig að ekki má halda þjóðaratkvæðagreiðslu um grundvallarmannréttindi, skatta, gjöld og fjárlög. Í *Póllandi* eru fáar takmarkanir (náðun og sakaruppgjöf) og sama á við í *Grikklandi*, þar sem það eru eingöngu fjármál ríkisins sem eru sérstaklega undanskilin ([STS 44](#)). Í *Búlgaríu* er aðeins gert ráð fyrir að málefni sem eiga

undir verksvið dómstóla séu undanskilin mögulegri þjóðaratkvæðagreiðslu, sem ákveðin er með lögum.

Eins og fram kemur í ofangeindu yfirliti er oftast um það að ræða að stjórnarskrár Eyrstrasaltsríkjanna og stjórnarskrár Mið- og Austur-Evrópu takmarki þau málefni sem halda má þjóðaratkvæðagreiðslur (og þjóðarfrumkvæði) um heldur en stjórnarskrár Vestur-Evrópur og Norðurlandanna. Þetta verður þó að skoða í því ljósi að stjórnarskrár Mið- og Austur-Evrópu innihalda oftast opin ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur en aðrar stjórnarskrár, auk þess sem stjórnarskrár Eyrstrasaltsríkjanna og stjórnarskrár Mið- og Austur-Evrópu mæla fyrir um tillögurétt og þjóðarfrumkvæði í meira mæli en stjórnarskrár Vestur-Evrópu.

Stjórnarskrár *Danmerkur* og *Ítalíu* skera sig nokkuð úr í rétti Vestur-Evrópu vegna fjölda þeirra atriða sem ekki má halda þjóðaratkvæðagreiðslu um, sbr. í *Danmörku* [STS 42\(6\)](#). Hér er um að ræða þjóðaratkvæðagreiðslur um lagafrumvörp sem minnihluti þingmanna getur vísað til þjóðaratkvæðagreiðslu og er því nokkurs konar öryggisnet sem byggist á sjónarmiðum fulltrúalýðræðisins. Á *Ítalíu* er réttur þegna til að fella lög úr gildi með þjóðaratkvæðagreiðslu efnislega takmarkaður í [STS 75](#), sem undanskilja þjóðréttarlega samninga, skatta og fjárlög sem og lög um náðun og sakaruppgjöf. Í Portúgal eru það einkum breytingar á stjórnarskrá, auk fjárlaga, skatta- og fjárhagsmálefna ríkisins sem ekki má halda þjóðaratkvæðagreiðslu um, sbr. STS 161. Í *Svíss* eru það eingöngu þjóðréttarsamningar, sem þegar hafa gengið í gildi sem ekki má halda þjóðaratkvæðagreiðslu um og í *Frakklandi* eingöngu grundvallarstjórnarform. Í Hollandi takmarka almenn lög þau málefni sem tillöguréttur kjósenda nær til, þannig að ekki er hægt að bera fram tillögu um skatta, fjárlög og málefni sem fara gegn stjórnarskrá eða almennu siðferði.

4.3 Skilyrði um gildi þjóðaratkvæðagreiðslu (lágmarkspátttaka og atkvæðavægi)

Reglur um lágmarkspátttöku og/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, en ef gerð er krafa um atkvæðavægi (sem er sjaldgæfara) er gerð krafa um að tiltekið hlutfall, t.d. 25% eða 30% kjósenda styðji tillöguna, svo að þjóðaratkvæðagreiðslan teljist gild. Niðurstöður Jungar benda til að í 15 af þeim 32 ríkjum sem rannsókn hennar tók til séu slíkar kröfur um lágmarkspátttöku eða atkvæðavægi, og eru Eyrstrasaltsríkin og ríki Mið- og Austur-Evrópu áberandi í þeim lista (Jungar, 48). Ekki er þó alltaf um það að ræða að reglur um lágmarkspátttöku og/eða atkvæðavægi komi fram í stjórnarskrá, en mögulegt er að þessar reglur komi fram í sérstökum lögum (sem hafa gildi stjórnskipunarlega) eða almennum lögum sem útfæra stjórnarskrárákvæði. Hér verður enn að hafa í huga að í sumum tilvikum kann að vera um að ræða ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur sem eru afmarkaðar með svo ónákvæmum hætti að þær teljist femur fela í sér álitsgjöf en bindandi niðurstöðu.

Af ríkjum Vestur-Evrópu eru ákvæði um atkvæðavægi í stjórnarskrá *Danmerkur*, bæði að því er varðar stjórnarskrárbreytingar skv. [STS 88](#) (stuðningur a.m.k. 40% kosningabærra þegna) og við þjóðaratkvæðagreiðslur um kosningaaldur ([STS 29\(2\)](#)) og þegar til greina kemur að synja lögum staðfestingar ([STS 42](#)) þegar krafist er stuðnings 30% kosningabærra þegna í þjóðaratkvæðagreiðslu. Á *Írlandi* er krafist 33.3% atkvæðavægis við valkvæðar þjóðaratkvæðagreiðslur um önnur málefni en stjórnarskrárbreytingar ([STS 47\(2\)](#)) en þessi tegund þjóðaratkvæðagreiðslu hefur aldrei farið fram á Írlandi. Á *Ítalíu* er gerð krafa um 50% lágmarkspátttöku í þjóðaratkvæðagreiðslu til að fella lög úr gildi ([STS 75](#)), en ekki er gerð krafa um lágmarkspátttöku við þjóðaratkvæðagreiðslur um stjórnarskrárbreytingar skv. STS 138. Í Portúgal má finna sérstakar reglur, þar sem mælt er fyrir um það að niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslu verði bindandi ef 50% kjósenda taka þátt, en að annars sé niðurstaðan ráðgefandi ([STS 115\(11\)](#)). Svipaðar reglur gilda í Póllandi, en þetta eru óvenjulegar reglur í samanburði við önnur Evrópuríki. Á Spáni er ekki að sjá að reglur um lágmarkspátttöku séu afmarkaðar í stjórnarskrá, en samkvæmt niðurstöðum Jungar er gert ráð fyrir 50% lágmarkspátttöku á Spáni (Jungar, 48). Af öðrum ríkjum Vestur-Evrópu má nefna að engin ákvæði eru um lágmarkspátttöku eða atkvæðavægi í *Austurríki, Finnlandi, Frakklandi, Lúxemborg, Sviss* eða *Grikklandi*, auk þess sem það leiðir af sjálfu sér að í ríkjum þar sem engin ákvæði eru í stjórnarskrá um þjóðaratkvæðagreiðslur, eru engin ákvæði um lágmarkspátttöku eða atkvæðavægi (*Belgía, Bretland, Holland, Noregur, Þýskaland*).

Niðurstöður Jungar benda til þess að oft sé lágmarkspátttöku miðuð við 50% kjósenda í Eystrasaltsríkunum og í ríkjum Mið- og Austur Evrópu. Ekki eru þó kröfur um lágmarkspátttöku í Eistlandi, en í stjórnarskrá Lettlands er gerð krafa um 50% lágmarkspátttöku bæði þegar þjóðaratkvæðagreiðsla fer fram um stjórnarskrárbreytingar (STS 79) og þegar um er að ræða þjóðaratkvæðagreiðslu til samþykkis eða synjunar lagafrumvarp (STS 74). Í Litháen er mælt fyrir um 75% atkvæðavægi við stjórnarskrárbreytingar (sbr. hér síðar), og samkvæmt niðurstöðum Jungar er miðað við 50% lágmarkspátttöku annars. Miðað verður hér við niðurstöður Jungar um það að í *Búlgaríu, á Möltu, Póllandi, Rúmeníu, Slóveníu, Slóvakíu* og *Ungverjalandi* sé krafist 50% lágmarkspátttöku, en slík krafa kemur, eins og áður er sagt ekki alltaf fram í stjórnarskrárákvæðum (Jungar, 48). Ekki eru reglur um lágmarkspátttöku eða atkvæðavægi, frekar en aðrar reglur um þjóðaratkvæðagreiðslu í stjórnarskrá *Tékklands*. Hafa ber í huga að fremur er mælt gegn því að reglum um lágmarkspátttöku sé viðhaldið og kann því að vera að einhverjar breytingar hafi orðið, eða séu fyrirsjáanlegar í þessu efni. Var reglum í Ungverjalandi m.a. breytt árið 1997, og slakað á kröfum, sem eru nú miðaðar við 25% atkvæðavægi (og meirihluta gildra atkvæða) þegar um bindandi þjóðaratkvæðagreiðslur er að ræða ([STS 28\(C\)\(6\)](#)).

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 þegnar eigi þess kost, í ákveðnum tilvikum, að gripa 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.³⁶

Enginn vafi er á því, eins og Jungar heldur fram, að kröfur um lágmarkspátttöku eða atkvæðavægi 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 margar þjóðaratkvæðagreiðslur hafa orðið ógildar.³⁷ 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.

Reglur um atkvæðavægi kunna að skipta minna máli þegar um breytingar á stjórnarskrá er að ræða, eða önnur mikilvæg málefni, sérstaklega í ríkjum þar sem þátttaka í kosningum og þjóðaratkvæðagreiðslum er mikil, þar sem þá er líkleggra að tilskilin þátttaka 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, þ.e. 40%, og í stjórnarskrá *Litháen*, þar sem gerð er krafa um 75% atkvæðavægi við breytingar á stjórnarskrá, sem breyta grundvallarstjórnarformi ([STS 148](#)). Í Svíþjóð mælir [STS Kafli 8, 15. gr.](#) fyrir um að halda megi þjóðaratkvæðagreiðslu um stjórnarskrárbreytingar, þegar skilyrðum greinarinnar er fullnægt og er gerð krafa um 50% atkvæðavægi sem miðast við þá sem tóku þátt í kosningum sem fram fara eftir að þing er rofið eftir að tillaga til breytinga á stjórnarskrá er komin fram.³⁸

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 að 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.

Í stjórnarskrám samanburðarríkjanna er það oftast en ekki þingið, eða ákveðinn hluti þingmanna, sem getur vísað málum til þjóðaratkvæðagreiðslu. Í umfjöllun um

³⁶ 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).

³⁷ Sjá Viðauka I, Yfirlit yfir stjórnskipun, þar sem finna má upplýsingar um þetta í dálki um þjóðaratkvæðagreiðslur annars vegar og um þjóðarfrumkvæði/tillögurétt hins vegar.

³⁸ Jungar, 48, vísar í að lágmarkspátttaka sé 80% í þjóðaratkvæðagreiðslu um stjórnarskrárbreytingar.

stjórnarskrárákvæði í kafla 4.2. er lýsing á ákvæðunum, þ. á m. hver handhafi ríkisvalds hefur frumkvæði að þjóðaratkvæðagreiðslum og vísast til þeirrar umfjöllunar.³⁹ 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. Á Spáni er frumkvæðisvald um álitsumleitan samkvæmt [STS 92](#) formlega hjá konungi, en í raun hjá ríkisstjórn og þingi, eftir nánari reglum sem mælt er fyrir um í lögum. Þjóðaratkvæðagreiðslur vegna stjórnarskrárbreytinga eru á frumkvæði þingsins skv. STS 167. Á *Írlandi* er frumkvæðisvald forseta formlegt, og forseti ráðgast við þing og sérstakt ráðgjafarráð, eftir að þingið hefur óskað eftir því að forseti neiti að skrifa undir lög ([STS 27](#)). Í *Portúgal* gildir það sama, að þing og eftir atvikum ríkisstjórn mælir með þjóðaratkvæðagreiðslu um málefni sem falla undir verksvið þeirra við forseta ([STS 115](#)). Í *Póllandi* má finna reglur um að við stjórnarskrárbreytingar geti þriðjungur þingmanna, efri deildin eða forsetinn farið fram á þjóðaratkvæðagreiðslu.

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 samamburði 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 þó eingöngu í *Rúmeníu* sem sambærilegar reglur er að finna. Þar hefur forseti ákvörðunarvald um málefni sem borin eru undir þjóðaratkvæði skv. [STS 90](#). Í *Rúmeníu* ráðgast forseti þó við þingið og það fellur undir valdsvið þingsins að hafa frumkvæði að þjóðaratkvæðagreiðslum sem kjósendur fara fram á. Ekki verður talið að STS 90 veiti heimild til að synja lögum eða fella lög úr gildi, vegna þess hversu opin ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslu eru. Í *Búlgaríu* getur ¼ hluti þingmanna, ráðherraráð eða forseti vísað máli í þjóðaratkvæðagreiðslu, en ekki hefur reynt á það í sögu Búlgaríu.

Þá eru reglur í Eyrstrasaltsríkjunum um að þing geti vísað málum til þjóðaratkvæðagreiðslu, stundum með stuðningi kjósenda eða vegna frumkvæðis kjósenda. Í *Eistlandi* fer þingið með frumkvæðisrétt og eru nánari reglur settar um þann frumkvæðisrétt í starfsreglum þingsins ([STS 105](#)). Hér virðist þó vera um meirihlutasamþykki að ræða, auk þess sem efnislegar takmarkanir eru settar um það hvaða mál geta farið í þjóðaratkvæðagreiðslu. Í *Litháen* hefur þingið frumkvæði um þjóðaratkvæðagreiðslu í mikilvægum málum, en stjórnarskráin mælir ekki fyrir um að minnihluti þingmanna geti samþykkt slíkt ([STS 9](#)). Í *Lettlandi* gildir hins vegar að 1/3 hluti þingmanna (með stuðningi 1/10 hluta kjósenda) leggur til við forseta að kallað verði til þjóðaratkvæðagreiðslu vegna synjunar á frumvarpi til laga ([STS 72](#)). Í *Póllandi* hefur þingið frumkvæðisvald (sem einn handhafi ríkisvalds), en í [STS 125](#) er gert ráð fyrir að meirihluti þingmanna taki ákvörðun um að vísa mikilvægum málum í þjóðaratkvæðagreiðslu. 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

³⁹ Sbr. einnig yfirlit í Viðauka II Reglur um þjóðaratkvæðagreiðslur.

[STS 170](#)) og í sambærilegar reglur eiga við í *Ungverjalandi*, þó þannig að ákveðið hlutfall þegna getur einnig krafist þjóðaratkvæðagreiðslu ([STS 28/C\(4\)](#)).

Í Vestur-Evrópu má segja að ráðandi líkan einkennist af rótgróinni áherslu á frumkvæði stofnana að þjóðaratkvæðagreiðslum, enda samrýmist slíkt þeim sjónarmiðum fulltrúalýðræðisins að tryggja forræði handhafa ríkisvalds, einkum þingsins, á þjóðaratkvæðagreiðslum. Eins og Jungar bendir á leiðir það af þingræðisreglunni að í þessum tilvikum getur ríkisstjórn (meirihluti þings) ráðið miklu um það hvaða þjóðaratkvæðagreiðslur eru haldnar, sbr. m.a. í *Austurríki* og á *Írlandi*, eins og áður er nefnt. Í nýrri lýðræðisríkjum Vestur-Evrópu eru þrengri heimildir til að vísa málum til þjóðaratkvæðagreiðslu en í sumum eldri lýðræðisríkjum. Í *Grikklandi* er mælt fyrir um að 2/5 hluti þingmanna geti lagt til að máli verði vísað til þjóðaratkvæðis en tillagan verður að fá stuðning 3/5 hluta þingmanna ([STS 44\(2\)](#)). Á *Spáni* er frumkvæðisvald formlega hjá konungi, en í raun hjá þinginu, eftir nánari reglum sem mælt er fyrir um í lögum. Í *Portúgal* er frumkvæðisvaldið hjá þingi og ríkisstjórn. Ekki eru verulegar líkur á því að skilyrðum þessum verði oft fullnægt, enda sýna tölur um þjóðaratkvæðagreiðslur að engin slík hefur farið fram á Grikklandi eftir 1974, í Portúgal hafa fáar þjóðaratkvæðagreiðslur farið fram, auk þess sem þær hafa ekki skilað bindandi niðurstöðum vegna reglna um lágmarkspáttöku 50% kjósenda. Á Spáni hafa aðeins fjórar þjóðaratkvæðagreiðslur farið fram frá árinu 1970. Norðurlönd falla einnig í þennan flokk, að Danmörku undanskilinni, þar sem ekki er gert ráð fyrir því að löggjöf geti farið í þjóðaratkvæðagreiðslu í Finnlandi eða Svíþjóð, og á Íslandi á það við í sérstökum tilvikum.

Þegar um er að ræða heimild minnihluta þingmanna ráða önnur sjónarmið varðandi 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. Þessi tegund þjóðaratkvæðagreiðslu fellur því ekki eins vel að rótgrónum hugmyndum fulltrúalýðræðisins og sjá má að þar sem gert er ráð fyrir þessari tegund þjóðaratkvæðagreiðslna eru oft settar nokkrar skorður við þeim í framkvæmd, bæði formlega og efnislega.

Í Austurríki nær heimild [STS 44\(3\)](#) um möguleika 1/3 hluta þingmanna í annarri hvorri deild þingsins til stjórnarskrárbreytinga eingöngu og er þetta talið óraunhæft úrræði, eins og fjallað var um í kafla 4.2.1.1. Þá er mögulegt skv. [STS 43](#) að löggjöf sem fengið hefur þinglega meðferð fari í þjóðaratkvæðagreiðslu, áður en lögin eru staðfest, en þetta er háð ákvörðun þingsins eða kröfu meirihluta þingmanna. Í *Svíþjóð* er einnig miðað við 1/3 hluta þingmanna auk stuðnings 1/10 hluta kjósenda, og eiga þessar reglur eingöngu við þegar um stjórnarskrárbreytingar er að ræða.

Í *Danmörku* getur 1/3 hluti þingmanna óskað eftir þjóðaratkvæðagreiðslu eftir að lög eru samþykkt af þinginu en áður en þau eru staðfest ([STS 42](#)). Þröngir tímafrestir eru settir, þannig að krefjast þarf þjóðaratkvæðagreiðslu innan þriggja virkra daga og verður þjóðaratkvæðagreiðslan síðan að fara fram 12-18 dögum eftir að forsætisráðherra hefur boðað til hennar. Þá er það takmarkað í stjórnarskrá hvaða efni slík þjóðaratkvæðagreiðsla getur tekið til, þ.e.a.s. tilteknar takmarkanir koma fram í stjórnarskrárákvæðinu sjálfu. Í *Frakklandi* getur 1/5 hluti þingmanna, með stuðningi 1/10 hluta kosningabærra þegna, lagt til

að löggjöf um tiltekið efni fari í þjóðaratkvæðagreiðslu, í þeim tilgangi að fella niður gildandi löggjöf. Það er þó aðeins á tilteknum sviðum sem þetta er heimilt, í málum sem lúta að opinberri stjórnsýslu og félagslegri og efnahagslegri stefnumótun eða stefnumótun í umhverfismálum ([STS 11](#)):

Greining: þjóðaratkvæðagreiðslur um löggjöf og önnur mikilvæg málefni

Eins og Suksi bendir á gefur það skýrar vísbendingar um stöðu beins lýðræðis í stjórnfyriirkomulagi ríkis ef kjósendur geta átt beina aðkomu að setningu laga. Álitsumleitan, sem er eðli málsins samkvæmt ekki bindandi fyrir handhafa ríkisvalds, nema pólitískt, hefur mun minna vægi þegar metið er hversu mikið vægi sjónarmið beins lýðræðis hafa.

Almennt styður samanburður á framangreindum stjórnarskrám þá niðurstöðu Jungar að eldri lýðræðisríki Vestur-Evrópu setji óbeinu frumkvæði þegna meiri skorður en yngri lýðræðisríki, einkum Eystrasaltsríkin og sum ríki Mið- og Austur Evrópu (Jungar, 55-56). Þetta verður að meta með hliðsjón af því hvort kjósendur geta haft áhrif, annað hvort beint eða í gegnum reglur um að minnihluta þingmanna geti skotið máli til þjóðaratkvæðagreiðslu (sbr. einnig umfjöllun í kafla 5 hér á eftir). Hefur rannsóknin leitt í ljós að ekki er mælt fyrir um það í mörgum stjórnarskrám Vestur-Evrópu að minnihluti þings geti skotið því til þjóðarinnar að taka ákvörðun um tiltekin lög, til samþykkis eða synjunar. 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 hér á eftir). Þá má hafa hliðsjón af því að álitsumleitarnir eru viðurkennt og lítt takmarkað úrræði í rétti Vestur-Evrópu, þegar það á við, hvort sem ákvæði um slíkar atkvæðagreiðslur koma fram í stjórnarskrá eða í almennum lögum.

Að því er varðar frumkvæðisrétt annarra handhafa ríkisvalds en þings (og þá ríkisstjórnar, nema þegar um minnihlutatilvísun er að ræða), er frumkvæðisvald nærri undantekningarlaust í höndum fleiri en eins handhafa ríkisvalds, eftir nánari reglum í hverju ríki fyrir sig. Þetta er einkum svo þegar þjóðhöfðingi fer með frumkvæðisvald og er hlutverk þjóðhöfðingja oft að formi til eingöngu. Þetta fer þó mjög eftir stjórnskipun í hverju ríki.

Stjórnarskrár Eystrasaltsríkjanna og Mið- og Austur-Evrópu hafa að geyma mun fleiri stjórnarskrárákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur en ríki Vestur-Evrópu, en, eins og fram hefur komið er oft um ónákvæma afmörkun að ræða, sem leiðir til þess að slíkar atkvæðagreiðslur geta legið nær því að vera álitsumleitarnir en lögbundnar þjóðaratkvæðagreiðslur. Þá verður að taka mið af því að enn eru reglur um lágmarkspáttöku í mörgum ofangreindra ríkja, sem dregur úr virkni úrræðanna. Hefur mat á mikilvægi beinna ákvarðana í Eystrasaltsríkjunum og í ríkjum Mið- og Austur-Evrópu því verið háð ýmsum fyrirvörum og hefur komið fram í umsögn sérfræðinga að þessi birtingarháttur beins lýðræðis hafi, þrátt fyrir góð áform, ekki náð að setja eins mikið mark á stjórnskipun þessara ríkja og margir hefðu búist við (sjá m.a. yfirlit Bützer í Auer, 1).

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, sbr. yfirlit 1 í kafla 3.2.

Almennt yfirlit yfir stjórnarskrár samanburðarríkjanna sýnir að í allmörgum Evrópuríkjum eru hvorki reglur um tillögurétt eða þjóðarfrumkvæði. Í þann flokk fellur helmingur ríkjanna, þ.e. *Belgía, Bretland, Búlgaría, Danmörk, Eistland, Finnland, Grikkland, Írland, Ísland, Kýpur, Lúxemborg, Noregur, Svíþjóð, Tékkland og Þýskaland*. Norðurlöndin skera sig nokkuð úr í samanburði við önnur Evrópuríki 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 úrræðanna⁴⁰:

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 tillögunar né krafa um að málinu verði vísað til þjóðaratkvæðagreiðslu. Tillöguréttur er því mun bitminna úrræði en þjóðarfrumkvæði. Í Vestur-Evrópu má nefna *Austurríki* sem veitir 100.000 kjósendum

⁴⁰ Litir eru aftur notaðir til að gefa til kynna hversu sterk áhrif beins lýðræðis eru í viðkomandi ríki. Þjóðarfrumkvæði er sterkara úrræði en tillöguréttur, sérstaklega þegar bein áhrif kjósenda eru tryggð.

tillögurétt (eða 1/6 hluta kjósenda í þremur umdæmum) um málefni sem ráðið verður með lögum sambandsríkisins, sbr. [STS 41](#). 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 í [STS 87\(3\)](#), en sá tillöguréttur er einnig takmarkaður þannig að tillögur mega ekki lúta að lögum um skatta, þjóðréttarskuldbindingar eða náðun.⁴¹ 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 *Ungverjalands*. Í öllum þessum ríkjum eru einnig ákvæði um þjóðarfrumkvæði og verður fjallað um það hér á eftir. Stjórnarskrár *Litháen* og *Ungverjalands* 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 er t.d. miðað við 50.000 kjósendur), sem einnig er oft undir 1% af fólksfjölda.⁴² Hins vegar hafa rannsóknir sýnt að ýmsar fyrirstöður geta verið í veginum. Á fyrstu 15 árum í lýðveldissögu Ungverjalands komst þannig eingin 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).⁴³

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 stjórnarskráa Vestur-Evrópu, þ.e. auk *Sviss*, sem hefur ítarleg ákvæði um þjóðarfrumkvæði (sbr. hér að neðan). Er þar m.a. um að ræða *Frakkland* og *Ítalíu* og auk þess allmörg nýrri lýðræðisríki. Auk *Portúgals*, má hér nefna Eystrasaltsríkin *Lettland* og *Litháen* og Mið- og Austur-Evrópuríkin *Möltu*, *Pólland*, *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

⁴¹ Þetta samsvarar um 1% af fólksfjölda. Fólksfjöldatölur sem miðað er við í rannsókninni eru frá árinu 2004.

⁴² 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). Aðeins 5.000 undirskrifta er krafist í Slóveníu þegar um er að ræða tillögu til löggjafar samkvæmt STS 88.

⁴³ Sjá frekari upplýsingar um tillögurétt og þjóðarfrumkvæði í Viðauka I, Yfirlit yfir stjórnskipun.

lögnum verði synjað um staðfestingu ([STS 72](#)). Geta 10% kjósenda krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um lögin. 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 *Letlandi* 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 lágmarkspátttöku 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), [STS 90](#). 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 *Sviss*.⁴⁴ Í *Póllandi* er það lagt í vald þingsins að ákveða hvort verður af þjóðaratkvæðagreiðslu 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 gagentillögu 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.

⁴⁴ 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.

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 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 þrátt fyrir aukningu ákvæða um þjóðarfrumkvæði 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 verði ógildar vegna reglna um lágmarksþátttöku, eða nái ekki fram að ganga af öðrum ástæðum.

5.4 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 málefni, framlög til hagsmunaaðila, og framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslunnar almennt.

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

6 Niðurstöður

6.1 Almenn

Eins og sjá má niðurstöðum rannsóknarinnar eru reglur í stjórnarskrám þeirra Evrópuríkja sem skoðaðar hafa verið nokkuð mismunandi, bæði að formi og efni. Sú sögulega greining sem lögð var til grundvallar hefur fyrst og fremst leiðbeiningargildi og er til hagræðis við framsetningu en einnig má greina meginlínur í samræmi við þá tilgátu sem lagt var upp með, þ.e. að greina megi áhrif frá hugmyndum um beint lýðræði í meira mæli í stjórnarskrám Mið- og Austur-Evrópu en í stjórnarskrám ríkja Vestur-Evrópu, þ.m.t. á Norðurlöndunum. Þetta á ekki síst við um Norðurlöndin, þar sem reglur um þjóðaratkvæðagreiðslur (eða skortur á þeim reglum) staðfestir kenningar um fastmótað fulltrúalýðræði í rétti þessara ríkja.

Eldri lýðræðisríki Vestur-Evrópu hafa þó sýnt viðleitni til að auka hlut almennings í ákvarðanatöku, og gefur það til kynna aukinn skilning á kröfum um beina þátttöku í töku

ákvarðana, eða áhrif á ákvarðanir sem snerta almenning. Nýrri stjórnarskrár, einkum stjórnarskrár Eystrasaltsríkjanna og stjórnarskrár margra Mið- og Austur-Evrópuríkja hafa áberandi fleiri ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur en eldri stjórnarskrár, oft með nákvæmari útfærslum. Þó hefur verið bent á að margar þeirra hafa að geyma ónákvæma afmörkun þeirra álitaefna sem halda má þjóðaratkvæðagreiðslur um, sem getur leitt til lagalegrar óvissu og pólitískra vandkvæða. Auk þess er lágmarksþátttökuþröskuldi haldið í framkvæmd í þessum ríkjum, samkvæmt niðurstöðum Jungar, og er oft settur 50% þátttökuþröskuldur, sem dregur úr mikilvægi þjóðaratkvæðagreiðslna, þar sem erfitt getur verið að koma fram gildri þjóðaratkvæðagreiðslu.

Ekki er hægt að greina samsvörun í fjölda reglna um ófrávíkjanlegar þjóðaratkvæðagreiðslur annars vegar og þjóðarfrumkvæðis hins vegar í þeim stjórnarskrám sem skoðaðar voru, að frátöldum rétti *Sviss*, 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 *Sviss*, Ítalíu og (nýlega) Frakklands). Erfitt er hins vegar að slá því föstu hversu virk ákvæði um þjóðarfrumkvæði eru.

Lítið hefur verið fjallað um ólögbundnar þjóðaratkvæðagreiðslur – eða álitsgjöf – hér að framan. Skýrist það af því að álitsumleitunum eru ekki markaðar skorður af stjórnarskrárákvæðum og reynir því ekki mjög á álitaefni sem þeim tengjast í verkefninu.

Ítreka verður þá fyrirvara sem gerðir voru í upphafi. Stjórnskipunarreglur hvers ríkis verða aðeins að hluta til lesnar út úr stjórnarskrárákvæðum og lögum sem eru þeim ákvæðum til fyllingar; samhengi og saga, pólitískar hræringar og óvæntar niðurstöður geta mótað stjórnskipun ríkis með þeim hætti sem erfitt er að draga fram í rannsókn eins og þessari. Hér hefur verið leitast við að varpa ljósi á stjórnarskrárákvæðin með greiningu og með lýsingu á ákvæðunum, sem hægt er að styðjast við við frekari samanburð.

6.2 Samanburður við íslensk ákvæði

Ákvæði íslensku stjórnarskrárinnar hafa aðeins að litlu leyti verið tekin með í samanburði og greiningu í köflum 4 og 5, þar sem fjallað er um þau ákvæði í kafla 3.4. Þó er rétt að nefna að íslenska stjórnarskráin sker sig nokkuð úr, í samanburði við texta annarra evrópskra stjórnarskrá. Á það bæði við um ákvæði 11. gr. um að frávíkning forseta sæti staðfestingu í þjóðaratkvæðagreiðslu 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.⁴⁵ 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 oftast mælt

⁴⁵ Árið 2007 reyndi á ákvæðið er tilraun var gerð til aðvíkja forseta Rúmeníu frá embætti, en tillagan var felld í þjóðaratkvæðagreiðslu.

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 Eyrstrasaltsríkja og nokkrum Mið- og Austur- Evrópuríkjum sem hafa að geyma ákvæði um að grundvallarþáttum stjórnarskrárinnar megi ekki breyta, eða aðeins breyta með 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.

Barnard, Catherine, *The Substantive Law of the EU: the Four Freedoms*. Oxford University Press, Oxford, 2010.

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. Martinus 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). Íðunn, Reykjavík, 1978.

Jungar, Ann-Cathrine, *Folkomröstningar i 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, Constantijn 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*

Austurríki

Tekið af

http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Erv&Dokumentnummer=ERV_1930_1&ResultFunctionToken=d156b75a-4fe0-41a8-a88b-cc7def083c9&Titel=&Quelle=&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=50&Suchworte=constitution [Flanz 2005-2, uppfært til 2004]

Art. 1. Austria is a democratic republic. Its law emanates from the people.

STS 41

Art. 41. (1) Legislative proposals are submitted to the National Council as motions by its members, by the Federal Council or by one third of the Federal Council's members, and as bills by the Federal Government.

(2) Every motion by 100,000 voters or by one sixth each of the voters in three Laender (henceforth called "popular initiative") shall be submitted by the Federal electoral board to the National Council for action. The right to vote, as to popular initiatives, appertains to those who on the last day of registration for National Council suffrage and have their principal domicile in a municipality in Federal territory. The popular initiative must concern a matter to be settled by Federal law and can be put forward in the form of a draft law.

(3) The detailed provisions on the procedure for the popular initiative shall be made by Federal Law.

STS 42

Art. 42. (1) Every enactment of the National Council shall without delay be conveyed by its President to the Federal Council.

(2) Save as otherwise provided by constitutional law, an enactment can be authenticated and published only if the Federal Council has not raised a reasoned objection to this enactment.

(3) This objection must be conveyed to the National Council in writing by the Chairman of the Federal Council within eight weeks of the enactment's arrival; the Federal Chancellor shall be informed thereof.

(4) If the National Council in the presence of at least half its members once more carries its original resolution, this shall be authenticated and published. If the Federal Council resolves not to raise any objection or if no reasoned objection is raised within the deadline laid down in para 3 above, the enactment shall be authenticated and published.

(5) The Federal Council has no claim to participation in so far as National Council resolutions concern the National Council's Standing Orders, the dissolution of the National Council, a Federal Law providing detailed regulations on the making of the Federal finance frame law, the Federal finance law and on the household of the Federation a Federal finance law, a temporary provision consonant with Art. 51a para 4 or a disposal of Federal property, the assumption or conversion of a Federal liability, the contraction or the conversion of a Federal monetary debt, the sanction of a final Federal budget account.

STS 43

Art. 43. If the National Council so resolves or if the majority of members of the National Council so demands, every enactment of the National Council shall be submitted to a referendum upon conclusion of the procedure pursuant to Art. 42 above but before its authentication by the Federal President.

STS 44

Art. 44. (1) Constitutional laws or constitutional provisions contained in simple laws can be passed by the National Council only in the presence of at least half the members and by a two thirds majority of the votes cast; they shall be explicitly specified as such ("constitutional law", "constitutional provision").

(2) Constitutional laws or constitutional provisions contained in simple laws restricting the competence of the Laender in legislation or execution require furthermore the approval of the Federal Council which must be imparted in the presence of at least half the members and by a two thirds majority of the votes cast.

(3) Any total revision of the Federal Constitution shall upon conclusion of the procedure pursuant to Art. 42 above but before its authentication by the Federal President be submitted to a referendum by the Federal people whereas any partial revision requires this only if one third of the members of the National Council or the Federal Council so demands.

STS 45

Art. 45. (1) For a referendum the absolute majority of the validly cast votes is decisive.

(2) The result of a referendum shall be officially announced.

STS 46

Art. 46. (1) A referendum takes place at the order of the Federal President.

(2) Entitled to vote in referenda is who possesses the suffrage to the National Council on the day of the referendum.

(3) The detailed provisions on the procedure for the plebiscite shall be made by Federal Law. Art. 26 para 6 is to be applied analogously.

STS 60

Art. 60. (1) The Federal President is elected by the Federal people on the basis of equal, direct, personal, free and secret suffrage by men and women having suffrage to the National Council. If there is only one candidate, the election shall take place by way of referendum. Article 26 para 5 to 8 is to be applied accordingly.

(2) The candidate who polls more than half of all valid votes has been elected. If no such majority results, a second ballot takes place. Votes in this can validly be cast only for one of the two candidates who have polled the most votes in the first ballot.

(3) Only a person who has National Council suffrage and has completed the thirty-fifth year of life on the day of the election can be elected Federal President. Members of reigning houses or of formerly regnant families are excluded from eligibility.

(4) The result of the election of the Federal President shall be officially published by the Federal Chancellor.

(5) The Federal President holds office for six years. Reelection for the immediately following term of office is admissible once only.

(6) Before expiry of his term of office the Federal President can be impeached by referendum. The referendum shall be held if the Federal Assembly so demands. The Federal Assembly shall be convoked by the Federal Chancellor for this purpose if the National Council has passed such a motion. The National Council vote requires the presence of at least half the members and a majority of two thirds of the votes cast. By such a National Council vote the Federal President is prevented from the further exercise of his office. Rejection of the impeachment by the referendum holds good as a new election and entails the dissolution of the National Council (Art. 29 para 1). In this instance too the Federal President's total term of office may not exceed twelve years.

Búlgaría

Búlgaría (tekið af <http://www.parliament.bg/en/const/> [Flanz 2010-3])

Art. 1.

- (1) Bulgaria shall be a republic with a parliamentary form of government.
- (2) The entire power of the State shall derive from the people. The people shall exercise this power directly and through the bodies established by this Constitution.
- (3) No part of the people, no political party nor any other organization, state institution or individual shall usurp the expression of the popular sovereignty.

STS 10

Art. 10.

All elections, and national and local referendums shall be held on the basis of universal, equal and direct suffrage by secret ballot.

STS 84

Art. 84.

The National Assembly shall:

...

5. pass resolution on the holding of a national referendum;

Danmörk

tekið af

http://www.ft.dk/English/~media/Pdf_materiale/Pdf_publicationer/English/My%20Constitutional%20Act_saml_et_web%20pdf.ashx [Flanz 2007-2]

Section 03

Legislative power lies with the King and Parliament jointly. Executive power lies with the King. Judicial power lies with the Courts.

STS 20

Section 20

Subsection 1. Powers that are granted to the authorities of the Kingdom under this Constitution may, by means of an Act and to a specific extent, be transferred to international authorities created by mutual agreement with other States to promote international legal order and cooperation.

Subsection 2. A majority of five-sixths of the Members of Parliament is required to pass Bills in this respect. If such a majority is not obtained, but the majority required to pass normal Bills is obtained, and the Government maintains the Bill, it is submitted to the parliamentary electors for approval or rejection in accordance with the rules established for referendums in Section 42.

STS 29

Section 29

Subsection 1. Any Danish citizen who permanently resides in Denmark and has reached the electoral age stated in Subsection 2 shall be entitled to vote at general elections, unless the person in question has been declared legally incompetent. An Act determines the extent to which criminal convictions and the receipt of social security benefits, regarded in legislation as poor relief, should entail the loss of the right to be elected to Parliament.

Subsection 2. Electoral age is the age that was determined by a majority of votes in a referendum in pursuance of the Act of 25 March 1953. The electoral age applicable from time to time can be amended by an Act. A Bill passed by Parliament for such an Act can only be affirmed by the King when the provision on changing the electoral age in accordance with Section 42 (5) has been submitted to a referendum that does not result in the provision lapsing.

STS 42

Section 42

Subsection 1. When a Bill has been passed by Parliament, within three weekdays of the final passing of the Bill, one-third of the Members of Parliament can ask the President for a referendum on the Bill. The request must be in writing and signed by the participating Members.

Subsection 2. A Bill that can be subjected to a referendum, cf. Subsection 6, can be affirmed by the King before the expiry of the deadline stated in Subsection 1 or before the referendum requested has taken place, only in the case mentioned in Subsection 7.

Subsection 3. When a referendum on a Bill has been requested, within a deadline of five weekdays before the Bill is finally passed, Parliament can decide that the Bill shall lapse.

Subsection 4. If Parliament does not make a decision in pursuance of Subsection 3, notice that the Bill will be examined by referendum must be given to the Prime Minister as soon as possible and he or she subsequently has the Bill published with notice that a referendum will take place. A referendum can be held in accordance with the Prime Minister's decision no earlier than twelve and no later than eighteen weekdays after the announcement.

Subsection 5. Voters vote for and against the Bill in the referendum. For a Bill to lapse, it is necessary for a majority of the parliamentary electors participating in the referendum and at least 30 per cent of all those entitled to vote, to vote against the bill.

Subsection 6. Bills for Finance Acts, supplementary estimates, temporary appropriation Acts, Government loan Acts, Acts fixing the number and salaries of Government servants, wages and salaries Acts, pension Acts, Acts concerning the granting of citizenship, Acts concerning expropriation, Acts concerning direct and indirect taxes and Acts for the implementation of existing treaty obligations cannot be the subject of referendums. The same applies to Bills for the Acts discussed in Sections 8, 9, 10 and 11 and any resolutions stated in Section 19 which

may be in statutory form unless it is decided by a special Act that such a referendum is to take place for the latter. The rules in Section 88 apply to amendments to the Constitutional Act.

Subsection 7. In especially urgent cases, a Bill that can be the subject of a referendum can be affirmed by the King immediately after it has been passed if the Bill contains a provision to this effect. If, in pursuance of Subsection 1, one-third of the Members of Parliament request a referendum on the Bill or the affirmed Act, such a referendum is held according to the rules outlined above. If the Act is rejected in the referendum, this is announced by the Prime Minister without undue delay and no later than fourteen days after the referendum was held. The Act lapses from the date of the announcement.

Subsection 8. Detailed rules on referendums, including the extent to which they are to take place in the Faeroe Islands and in Greenland, are established by an Act.

STS 88

Section 88

If Parliament passes a Bill for a new constitutional provision and the Government wishes to proceed with the matter, a general election is called. If the Bill is passed without amendment by the new Folketing after the election, it must be submitted to the parliamentary electors within six months of its finally being passed for approval or rejection by a direct vote. More detailed rules for this vote are established by an Act. If a majority of those voting, and at least 40 per cent of all those entitled to vote, have voted for Parliament's decision, and it is affirmed by the King, it becomes part of the Constitutional Act.

Eistland

(tekið af <http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/>) [Flanz 2007-1, uppfært til 2005]

§ 1. Estonia is an independent and sovereign democratic republic wherein the supreme power of state is vested in the people.

STS 56

§ 56. The supreme power of state shall be exercised by the people through citizens with the right to vote:

- 1) by electing the Riigikogu;
- 2) through a referendum.

STS 65

§ 65. The Riigikogu shall:

...

2) decide on the holding of a referendum;

STS 105

§ 105. The Riigikogu has the right to submit a bill or other national issue to a referendum.

The decision of the people shall be made by a majority of the participants in the voting.

A law which is passed by a referendum shall promptly be proclaimed by the President of the Republic. The decision of the referendum shall be binding on all state institutions. If a bill which is submitted to a referendum does not receive a majority of votes in favour, the President of the Republic shall declare extraordinary elections to the Riigikogu.

STS 106

§ 106. Issues regarding the budget, taxation, financial obligations of the state, ratification and denunciation of international treaties, the declaration or termination of a state of emergency, or national defence shall not be submitted to a referendum.

The procedure for holding a referendum shall be provided by the Referendum Act.

STS 162

§ 162. Chapter I "General Provisions" and Chapter XV "Amendment of the Constitution" of the Constitution may be amended only by a referendum.

STS 163

§ 163. The Constitution shall be amended by an Act which has been passed by:

- 1) a referendum;
- 2) two successive memberships of the Riigikogu;
- 3) the Riigikogu, as a matter of urgency.

A bill to amend the Constitution shall be debated for three readings in the Riigikogu, in which the interval between the first and second readings shall be not less than three months, and the interval between the second and third readings shall be not less than one month. The manner in which the Constitution is to be amended shall be decided at the third reading.

STS 164

§ 164. A three-fifths majority of the membership of the Riigikogu is required to submit a bill to amend the Constitution to a referendum. The referendum shall be held not earlier than three months after the passage of a resolution to this effect by the Riigikogu.

Finnland

tekið af <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> (óopinber þýðing) [Flanz 2009-9, uppfært til 2007]

Section 2 - Democracy and the rule of law

The powers of the State in Finland are vested in the people, who are represented by the Parliament.

Democracy entails the right of the individual to participate in and influence the development of society and his or her living conditions.

The exercise of public powers shall be based on an Act. In all public activity, the law shall be strictly observed.

STS 53

Section 53 - Referendums

The decision to organise a consultative referendum is made by an Act, which shall contain provisions on the time of the referendum and on the choices to be presented to the voters.

Provisions concerning the conduct of a referendum are laid down by an Act.

Frakkland

(tekið af síðu franska þingsins <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>) [Flanz 2008-7, uppfært til 2008] (breytt með Constitutional Act No 2008-724)

Article 3.

National sovereignty shall vest in the people, who shall exercise it through their representatives and by means of referendum.

STS 11

Article 11⁽¹⁾.

The President of the Republic may, on a recommendation from the Government when Parliament is in session, or on a joint motion of the two Houses, published in the Journal Officiel, submit to a referendum any Government Bill which deals with the organization of the public authorities, or with reforms relating to the economic, social or environmental policy of the Nation, and to the public services contributing thereto, or which provides for

authorization to ratify a treaty which, although not contrary to the Constitution, would affect the functioning of the institutions.

Where the referendum is held on the recommendation of the Government, the latter shall make a statement before each House and the same shall be followed by a debate.

A referendum concerning a subject mentioned in the first paragraph may be held upon the initiative of one fifth of the Members of Parliament, supported by one tenth of the voters enrolled on the electoral register. This initiative shall take the form of a Private Member's Bill and shall not be applied to the repeal of a statutory provision promulgated for less than one year.

The conditions by which it is introduced and those according to which the Constitutional Council monitors the respect of the provisions of the previous paragraph, are set down by an Institutional Act.

If the Private Member's Bill has not been considered by the two Houses within a period set by the Institutional Act, the President of the Republic shall submit it to a referendum.

Where the decision of the French people in the referendum is not favourable to the Private Member's Bill, no new referendum proposal on the same subject may be submitted before the end of a period of two years following the date of the vote.

Where the outcome of the referendum is favourable to the Government Bill or to the Private Member's Bill, the President of the Republic shall promulgate the resulting statute within fifteen days following the proclamation of the results of the vote.

STS 88

Article 88-5⁽¹⁾.

Any Government Bill authorizing the ratification of a treaty pertaining to the accession of a state to the European Union shall be submitted to referendum by the President of the Republic.

Notwithstanding the foregoing, by passing a motion adopted in identical terms in each House by a three-fifths majority, Parliament may authorize the passing of the Bill according to the procedure provided for in paragraph three of article 89.

Article 88-7

Parliament may, by the passing of a motion in identical terms by the National Assembly and the Senate, oppose any modification of the rules governing the passing of Acts of the European Union in cases provided for under the simplified revision procedure for treaties or under judicial cooperation on civil matters, as set forth in the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, as they result from the treaty signed in Lisbon on December 13, 2007.

STS 89**Article 89.**

The President of the Republic, on the recommendation of the Prime Minister, and Members of Parliament alike shall have the right to initiate amendments to the Constitution.

A Government or a Private Member's Bill to amend the Constitution must be considered within the time limits set down in the third paragraph of article 42 and be passed by the two Houses in identical terms. The amendment shall take effect after approval by referendum.

However, a Government Bill to amend the Constitution shall not be submitted to referendum where the President of the Republic decides to submit it to Parliament convened in Congress; the Government Bill to amend the Constitution shall then be approved only if it is passed by a three-fifths majority of the votes cast. The Bureau of the Congress shall be that of the National Assembly.

No amendment procedure shall be commenced or continued where the integrity of national territory is placed in jeopardy.

The republican form of government shall not be the object of any amendment.

Grikkland

tekið af <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf> [Flanz 2010-3, uppfært til 2008]

Article 1

1. The form of government of Greece is that of a parliamentary republic.
2. Popular sovereignty is the foundation of government.
3. All powers derive from the People and exist for the People and the Nation; they shall be exercised as specified by the Constitution

STS 44**Article 44**

* 2. The President of the Republic shall by decree proclaim a referendum on crucial national matters following a resolution voted by an absolute majority of the total number of Members of Parliament, taken upon proposal of the Cabinet.

A referendum on Bills passed by Parliament regulating important social matters, with the exception of the fiscal ones shall be proclaimed by decree by the President of the Republic, if this is decided by three-fifths of the total number of its members, following a proposal of twofifths of the total number of its members, and as the Standing Orders and the law for the

application of the present paragraph provide.

No more than two proposals to hold a referendum on a Bill can be introduced in the same parliamentary term. Should a Bill be voted, the time-limit stated in article 42 paragraph 1 begins the day the referendum is held.

Írland

(tekið af <http://www.constitution.ie/reports/Constitutionofireland.pdf>) [Flanz 2004-4, uppfært til 2002]

Article 6

All powers of government, legislative, executive and judicial, derive, under God, from the people, whose right it is to designate the rulers of the State and, in final appeal, to decide all questions of national policy, according to the requirements of the common good.

STS 27

Article 27

This Article applies to any Bill, other than a Bill expressed to be a Bill containing a proposal for the amendment of this Constitution, which shall have been deemed, by virtue of Article 23 hereof, to have been passed by both Houses of the Oireachtas.

1. A majority of the members of Seanad Éireann and not less than one-third of the members of Dáil Éireann may by a joint petition addressed to the President by them under this Article request the President to decline to sign and promulgate as a law any Bill to which this article applies on the ground that the Bill contains a proposal of such national importance that the will of the people thereon ought to be ascertained.
2. Every such petition shall be in writing and shall be signed by the petitioners whose signatures shall be verified in the manner prescribed by law.
3. Every such petition shall contain a statement of the particular ground or grounds on which the request is based, and shall be presented to the President not later than four days after the date on which the Bill shall have been deemed to have been passed by both Houses of the Oireachtas.
4. 1° Upon receipt of a petition addressed to him under this Article, the President shall forthwith consider such petition and shall, after consultation with the Council of State, pronounce his decision thereon not later than ten days after the date on which the Bill to which such petition relates shall have been deemed to have been passed by both Houses of the Oireachtas.

2° If the Bill or any provision thereof is or has been referred to the Supreme Court under Article 26 of this Constitution, it shall not be obligatory on the President to consider the petition unless or until the Supreme Court has pronounced a decision on such reference to the effect that the said Bill or the said provision thereof is not repugnant to this Constitution or to any provision thereof, and, if a decision to that effect is pronounced by the Supreme Court, it shall not be obligatory on the President to pronounce his decision on the petition before the expiration of six days after the day on which the decision of the Supreme Court to the effect aforesaid is pronounced.

5. 1° In every case in which the President decides that a Bill the subject of a petition under this Article contains a proposal of such national importance that the will of the people thereon ought to be ascertained, he shall inform the Taoiseach and the Chairman of each House of the Oireachtas accordingly in writing under his hand and Seal and shall decline to sign and promulgate such Bill as a law unless and until the proposal shall have been approved either

i by the people at a Referendum in accordance with the provisions of section 2 of Article 47 of this Constitution within a period of eighteen months from the date of the President's decision, or

ii by a resolution of Dáil Éireann passed within the said period after a dissolution and re-assembly of Dáil Éireann.

2° Whenever a proposal contained in a Bill the subject of a petition under this Article shall have been approved either by the people or by a resolution of Dáil Éireann in accordance with the foregoing provisions of this section, such Bill shall as soon as may be after such approval be presented to the President for his signature and promulgation by him as a law and the President shall thereupon sign the Bill and duly promulgate it as a law.

6. In every case in which the President decides that a Bill the subject of a petition under this Article does not contain a proposal of such national importance that the will of the people thereon ought to be ascertained, he shall inform the Taoiseach and the Chairman of each House of the Oireachtas accordingly in writing under his hand and Seal, and such Bill shall be signed by the President not later than eleven days after the date on which the Bill shall have been deemed to have been passed by both Houses of the Oireachtas and shall be duly promulgated by him as a law.

STS 46

Article 46

1. Any provision of this Constitution may be amended, whether by way of variation, addition, or repeal, in the manner provided by this Article.

2. Every proposal for an amendment of this Constitution shall be initiated in Dáil Éireann as a Bill, and shall upon having been passed or deemed to have been passed by both Houses of the Oireachtas, be submitted by Referendum to the decision of the people in accordance with the law for the time being in force relating to the Referendum.

3. Every such Bill shall be expressed to be "An Act to amend the Constitution".
4. A Bill containing a proposal or proposals for the amendment of this Constitution shall not contain any other proposal.
5. A Bill containing a proposal for the amendment of this Constitution shall be signed by the President forthwith upon his being satisfied that the provisions of this Article have been complied with in respect thereof and that such proposal has been duly approved by the people in accordance with the provisions of section 1 of Article 47 of this Constitution and shall be duly promulgated by the President as a law.

STS 47

Article 47

1. Every proposal for an amendment of this Constitution which is submitted by Referendum to the decision of the people shall, for the purpose of Article 46 of this Constitution, be held to have been approved by the people, if, upon having been so submitted, a majority of the votes cast at such Referendum shall have been cast in favour of its enactment into law.
2. 1° Every proposal, other than a proposal to amend the Constitution, which is submitted by Referendum to the decision of the people shall be held to have been vetoed by the people if a majority of the votes cast at such Referendum shall have been cast against its enactment into law and if the votes so cast against its enactment into law shall have amounted to not less than thirty-three and one-third per cent. of the voters on the register.
- 2° Every proposal, other than a proposal to amend the Constitution, which is submitted by Referendum to the decision of the people shall for the purposes of Article 27 hereof be held to have been approved by the people unless vetoed by them in accordance with the provisions of the foregoing sub-section of this section.
3. Every citizen who has the right to vote at an election for members of Dáil Éireann shall have the right to vote at a Referendum.
4. Subject as aforesaid, the Referendum shall be regulated by law.

Ítalía

tekið af http://www.servat.unibe.ch/icl/it00000_.html lesið saman við [Flanz 2006-9, uppfært til 2003].

Article 1 [Form of State]

- (1) Italy is a democratic republic based on labor.
- (2) The sovereignty belongs to the people who exercise it in the forms and limits of the constitution.

STS 71**Article 71 [Initiative]**

(1) The right to initiatives belongs to the government, to each member of the chambers, and to those organs and bodies assigned by constitutional law.

(2) The people may introduce public initiatives consisting of a bill drafted in articles and supported by at least 50,000 voters.

STS 75**Article 75 [Referendum]**

(1) When requested by 500,000 voters or by five regional councils, a popular referendum decides on total or partial repeal of a law or other acts with legal force.

(2) No such referenda are allowed for tax or budget laws, amnesties, pardons, or ratification of international treaties.

(3) Citizens entitled to vote for the house of representatives may also participate in a referendum.

(4) The referendum succeeds if a majority of those eligible have participated and if the proposal has received a majority of the valid votes.

(5) The law establishes procedures for referenda.

Article 87 [Presidential Duties]

...

(6) He call a referendum when provided for by the constitution.

STS 123**Article 123 [Regional Statutes]**

(1) Every Region must have a statute determining the form of government and the fundamental principles of the organization and the functioning of the region in accordance with the constitution. The statute defines the exercise of initiative and of referendum on regional laws and regional administrative decisions and the publication of regional laws and regulations.

(2) The statutes is adopted and amended by the regional council by a law approved twice by a majority of its members; votes being taken within an interval of no less than two months. This law must not be submitted to the government's commissioner. Within thirty days of its publication, the central government may challenge the constitutionality of a regional statute before the constitutional court.

(3) The statute has to be submitted to a popular referendum when, within three months of its publication, a request is made by one fiftieth of the electors of the region or by one fifth of the members of the regional council. The statute submitted to referendum may not be promulgated unless approved by a majority of valid votes.

(4) The statute of every region has to provide for a council of local governments, which function as a body for consultations between the region and local authorities

STS 132**Article 132 [Regional Boundaries]**

(1) By means of a constitutional act and after consulting the regional councils, existing regions may be merged or new regions created, provided the population of any new region is at least one million, when it is so requested by as many municipal councils as represent at least one third of the population involved, and when the proposal has been approved by the majority of the involved population in a referendum.

(2) With the assent of a majority of the people of the province or provinces concerned, and of the municipality or municipalities concerned, expressed by means of a referendum, after consulting the regional council, a state law may allow provinces and municipalities which request it to be detached from one region and assigned to another.

STS 138**Article 138 [Procedure for Constitutional Amendment]**

(1) Law amending the constitution and other constitutional acts are adopted by each of the two chambers twice within no less than three months and need the approval of a majority of the members of each chamber in the second voting.

(2) Such laws are afterwards submitted to popular referendum when, within three months of their publication, a request is made by one fifth of the members of either chamber, by 500,000 electors, or by five regional councils. The law submitted to referendum is not promulgated if it does not receive the majority of valid votes.

(3) No referendum may be held if the law has been approved by each chamber in the second vote with a majority of two thirds of its members.

STS 139**Article 139 [Limit to Constitutional Amendments]**

The republican form of the state may not be changed by way of constitutional amendment.

Lettland

tekið af <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=2&mid=8> [Flanz 2007-1, uppfært til 2005]

Chapter I**General Provisions**

2. The sovereign power of the State of Latvia is vested in the people of Latvia

STS 48

48. The President shall be entitled to propose the dissolution of the Saeima. Following this proposal, a national referendum shall be held. If in the referendum more than half of the votes

are cast in favour of dissolution, the Saeima shall be considered dissolved, new elections called, and such elections held no later than two months after the date of the dissolution of the Saeima.

STS 50

50. If in the referendum more than half of the votes are cast against the dissolution of the Saeima, then the President shall be deemed to be removed from office, and the Saeima shall elect a new President to serve for the remaining term of office of the President so removed

STS 51

51. Upon the proposal of not less than half of all of the members of the Saeima, the Saeima may decide, in closed session and with a majority vote of not less than two-thirds of all of its members, to remove the President from office.

STS 52

52. If the President resigns from office, dies or is removed from office before their term has ended, the Chairperson of the Saeima shall assume the duties of the President until the Saeima has elected a new President. Similarly, the Chairperson of the Saeima shall assume the duties of the President if the latter is away from Latvia or for any other reason unable to fulfil the duties of office.

STS 64

64. The Saeima, and also the people, have the right to legislate, in accordance with the procedures, and to the extent, provided for by this Constitution.

STS 68

68. All international agreements, which settle matters that may be decided by the legislative process, shall require ratification by the Saeima.

Upon entering into international agreements, Latvia, with the purpose of strengthening democracy, may delegate a part of its State institution competencies to international institutions. The Saeima may ratify international agreements in which a part of State institution competencies are delegated to international institutions in sittings in which at least two-thirds of the members of the Saeima participate, and a two-thirds majority vote of the members present is necessary for ratification.

Membership of Latvia in the European Union shall be decided by a national referendum, which is proposed by the Saeima.

Substantial changes in the terms regarding the membership of Latvia in the European Union shall be decided by a national referendum if such referendum is requested by at least one-half of the members of the Saeima.

STS 72

72. The President has the right to suspend the proclamation of a law for a period of two months. The President shall suspend the proclamation of a law if so requested by not less than one-third of the members of the Saeima. This right may be exercised by the President, or by one-third of the members of the Saeima, within ten days of the adoption of the law by the Saeima. The law thus suspended shall be put to a national referendum if so requested by not less than one-tenth of the electorate. If no such request is received during the aforementioned two-month period, the law shall then be proclaimed after the expiration of such period. A national referendum shall not take place, however, if the Saeima again votes on the law and not less than three-quarters of all members of the Saeima vote for the adoption of the law.

STS 73

73. The Budget and laws concerning loans, taxes, customs duties, railroad tariffs, military conscription, declaration and commencement of war, peace treaties, declaration of a state of emergency and its termination, mobilisation and demobilisation, as well as agreements with other nations may not be submitted to national referendum.

STS 74

74. A law adopted by the Saeima and suspended pursuant to the procedures specified in Article seventy-two shall be repealed by national referendum if the number of voters is at least half of the number of electors as participated in the previous Saeima election and if the majority has voted for repeal of the law.

STS 75

75. Should the Saeima, by not less than a two thirds majority vote, determine a law to be urgent, the President may not request reconsideration of such law, it may not be submitted to national referendum, and the adopted law shall be proclaimed no later than the third day after the President has received it.

STS 77

77. If the Saeima has amended the first, second, third, fourth, sixth or seventy-seventh Article of the Constitution, such amendments, in order to come into force as law, shall be submitted to a national referendum.

STS 78

78. Electors, in number comprising not less than one tenth of the electorate, have the right to submit a fully elaborated draft of an amendment to the Constitution or of a law to the President, who shall present it to the Saeima. If the Saeima does not adopt it without change as to its content, it shall then be submitted to national referendum

STS 79

79. An amendment to the Constitution submitted for national referendum shall be deemed adopted if at least half of the electorate has voted in favour. A draft law, decision regarding membership of Latvia in the European Union or substantial changes in the terms regarding such membership submitted for national referendum shall be deemed adopted if the number of voters is at least half of the number of electors as participated in the previous Saeima election and if the majority has voted in favour of the draft law, membership of Latvia in the European Union or substantial changes in the terms regarding such membership.

Litháen

tekið af http://www.lrkt.lt/Documents2_e.html [Flanz 2007-1, uppfært til 2006]

Article 2

The State of Lithuania shall be created by the Nation. Sovereignty shall belong to the Nation..

Article 4

The Nation shall execute its supreme sovereign power either directly or through its democratically elected representatives.

STS 9

Article 9

The most significant issues concerning the life of the State and the Nation shall be decided by referendum.

In the cases established by law, the Seimas shall announce a referendum.

A referendum shall also be announced if not less than 300,000 citizens with the electoral right so request.

The procedure for the announcement and execution of a referendum shall be established by law.

STS 68

Article 68

The right of legislative initiative at the Seimas shall belong to the Members of the Seimas, the President of the Republic, and the Government.

Citizens of the Republic of Lithuania shall also have the right of legislative initiative. 50,000 citizens of the Republic of Lithuania who have the electoral right may submit a draft law to the Seimas and the Seimas must consider it.

STS 69

Article 69

Laws shall be adopted at the Seimas according to the procedure established by law.

Laws shall be deemed adopted if the majority of the Members of the Seimas participating in the sitting have voted in favour thereof.

Constitutional laws of the Republic of Lithuania shall be adopted if more than half of all the Members of the Seimas vote in favour thereof and they shall be altered by a not less than a 3/5 majority vote of all the Members of the Seimas. The Seimas shall establish the list of constitutional laws by a 3/5 majority vote of the Members of the Seimas.

Provisions of laws of the Republic of Lithuania may also be adopted by referendum.

STS 148

Article 148

The provision of Article 1 of the Constitution “the State of Lithuania shall be an independent democratic republic” may only be altered by referendum if not less than 3/4 of the citizens of Lithuania with the electoral right vote in favour thereof.

The provisions of the First Chapter “The State of Lithuania” and the Fourteenth Chapter “Alteration of the Constitution” may be altered only by referendum.

Amendments of the Constitution concerning other chapters of the Constitution must be considered and voted at the Seimas twice. There must be a break of not less than three months between the votes. A draft law on the alteration of the Constitution shall be deemed adopted by the Seimas if, during each of the votes, not less than 2/3 of all the Members of the Seimas vote in favour thereof.

An amendment of the Constitution which has not been adopted may be submitted to the Seimas for reconsideration not earlier than after one year.

Lúxemborg

Tekið upp úr ritinu *Constitutions of Europe. Texts Collected by the council of Europe Venice Commission* .
Martínus Nijhoff publishers, Leiden, 2004.

STS 51

Article 51(7)

Electors may be requested to decide by referendum, in cases and on conditions determined by law.

Malta

(tekið af <http://justiceservices.gov.mt/LOM.aspx?pageid=27&mode=chrono> [Flanz 2009-8])

STS 66

66. (1) Subject to the provisions of this article, Parliament may alter any of the provisions of this Constitution and (in so far as it forms part of the law of Malta) any of the provisions of the Malta Independence Act, 1964.

(2) In so far as it alters -

(a) this article; or

(b) article 1, sub-article (2) of article 2, sub-article (1) of

CONSTITUTION OF MALTA 43

article 3, sub-article (1) of article 5, article 6, articles 32 to 48 (inclusive), articles 51, 52, 56, 57, 60, 61 and 64A, sub-article (3) of article 65, sub-article (2) of article 75, article 76 (other than sub-article (2) thereof), articles 77 and 78, article 80, article 91, articles 95 to 100 (inclusive), articles 102 to 110 (inclusive), articles 113, 114, 115A, 118, 119 or 120 of this Constitution; or

(c) article 124 of this Constitution in its application to any of the provisions specified in paragraph (a) or (b) of this sub-article,

a bill for an Act of Parliament under this article shall not be passed in the House of Representatives unless at the final voting thereon in that House it is supported by the votes of not less than two-thirds of all the members of the House.

(3) In so far as it alters -

(a) this sub-article or sub-article (4) of this article; or

(b) sub-article (2) of article 76 of this Constitution,

a bill for an Act of Parliament under this article shall not be presented to the President for his assent unless not less than three nor more than six months after its passage through the House in the manner specified in sub-article (2) of this article it has been submitted to the electors qualified to vote for the election of members of the House of Representatives and the majority of the electors voting have approved the bill.

(4) The provisions of sub-article (10) of article 56 of this Constitution shall apply to the voting on a bill submitted to the electors under sub-article (3) of this article as they apply to voting at the election of members of the House of Representatives, and subject as aforesaid the vote on such bill shall be taken in such manner as Parliament may prescribe.

(5) In so far as it alters any of the provisions of this Constitution other than those specified in sub-articles (2) and (3) of this article, a bill for an Act of Parliament under this article shall not be passed in the House of Representatives unless at the final voting thereon in that House it is supported by the votes of a majority of all the members of the House.

(6) An Act of Parliament altering the number of members of the House of Representatives shall not affect the membership of the House before the dissolution of Parliament next following its enactment.

(7) In this article -

(a) references to any of the provisions of this Constitution or of the Malta Independence Act, 1964 include references to any law that amends or replaces that provision; and

(b) references to the alteration of any of the provisions of this Constitution or of the Malta Independence Act,

44 *CONSTITUTION OF MALTA*

1964 include references to the amendment, modification or re-enactment, with or without amendment or modification, of that provision, the suspension or repeal of that provision and the making of a different provision in lieu of that provision.

Subarticle 2 of Article 76 is about Parliament sitting for five years (unless dissolved).
President can dissolve parliament.

Pólland

tekiðaf síðu þingsins <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> [Flanz 1997-5]

Article 4

Supreme power in the Republic of Poland shall be vested in the Nation.

The Nation shall exercise such power directly or through their representatives.

STS 63

Article 63

Everyone shall have the right to submit petitions, proposals and complaints in the public interest, in his own interest or in the interests of another person - with his consent - to organs of public authority, as well as to organizations and social institutions in connection with the performance of their prescribed duties within the field of public administration. The procedures for considering petitions, proposals and complaints shall be specified by statute.

STS 125

Article 125

A nationwide referendum may be held in respect of matters of particular importance to the State.

The right to order a nationwide referendum shall be vested in the Sejm, to be taken by an absolute majority of votes in the presence of at least half of the statutory number of Deputies, or in the President of the Republic with the consent of the Senate given by an absolute majority vote taken in the presence of at least half of the statutory number of Senators.

A result of a nationwide referendum shall be binding, if more than half of the number of those having the right to vote have participated in it.

The validity of a nationwide referendum and the referendum referred to in Article 235, para. 6, shall be determined by the Supreme Court.

The principles of and procedures for the holding of a referendum shall be specified by statute.

STS 235

Article 235

A bill to amend the Constitution may be submitted by the following: at least one-fifth of the statutory number of Deputies; the Senate; or the President of the Republic.

Amendments to the Constitution shall be made by means of a statute adopted by the Sejm and, thereafter, adopted in the same wording by the Senate within a period of 60 days.

The first reading of a bill to amend the Constitution may take place no sooner than 30 days after the submission of the bill to the Sejm.

A bill to amend the Constitution shall be adopted by the Sejm by a majority of at least two-thirds of votes in the presence of at least half of the statutory number of Deputies, and by the Senate by an absolute majority of votes in the presence of at least half of the statutory number of Senators.

The adoption by the Sejm of a bill amending the provisions of Chapters I, II or XII of the Constitution shall take place no sooner than 60 days after the first reading of the bill.

If a bill to amend the Constitution relates to the provisions of Chapters I, II or XII, the subjects specified in para. 1 above may require, within 45 days of the adoption of the bill by the Senate, the holding of a confirmatory referendum. Such subjects shall make application in the matter to the Marshal of the Sejm, who shall order the holding of a referendum within 60 days of the day of receipt of the application. The amendment to the Constitution shall be deemed accepted if the majority of those voting express support for such amendment.

After conclusion of the procedures specified in paras 4 and 6 above, the Marshal of the Sejm shall submit the adopted statute to the President of the Republic for signature. The President of the Republic shall sign the statute within 21 days of its submission and order its promulgation in the Journal of Laws of the Republic of Poland (Dziennik Ustaw).

Portugal

tekið af síðu Portúgalska þingsins

http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf [Flanz 2005-3]

Preamble

Article 1

(Portuguese Republic)

Portugal shall be a sovereign Republic, based on the dignity of the human person and the will of the people and committed to building a free, just and solidary society.

Article 2

(Democratic state based on the rule of law)

The Portuguese Republic shall be a democratic state based on the rule of law, the sovereignty of the people, plural democratic expression and organisation, respect for and the guarantee of the effective implementation of fundamental rights and freedoms, and the separation and interdependence of powers, all with a view to achieving economic, social and cultural democracy and deepening participatory democracy.

STS 115Article 115
(Referenda)

1. In cases provided for in, and as laid down by, this Constitution and the law, following a proposal from the Assembly of the Republic or the Government in relation to matters that fall under their respective responsibilities, the President of the Republic may decide to call upon citizens who are registered to vote in Portuguese territory to directly and bindingly pronounce themselves by referendum.
2. Referenda may also be held on the initiative of citizens who submit a request to the Assembly of the Republic. Such requests shall be submitted and considered under the terms and within the time limits laid down by law.
3. The object of a referendum shall be limited to important issues concerning the national interest upon which the Assembly of the Republic or the Government must decide by passing an international agreement or by passing legislation.
4. The following shall not be subject to referendum:
 - a) Alterations to this Constitution;
 - b) Issues and acts with a budgetary, tax-related or financial content;
 - c) The matters provided for in Article 161, without prejudice to the provisions of the following paragraph;
 - d) The matters provided for in Article 164, save the provisions of subparagraph i).
5. The provisions of the previous paragraph shall not prejudice the submission to referendum of such important issues concerning the national interest as should be the object of an international agreement pursuant to Article 161i, except when they concern peace or the rectification of borders.
6. Each referendum shall only address one matter. Questions shall be objectively, clearly and precisely formulated, shall solicit yes or no answers, and shall not exceed a maximum number to be laid down by law. The law shall also lay down the other terms governing the formulation and holding of referenda.
7. Referenda shall not be called or held between the dates on which general elections for the bodies that exercise sovereign power, elections for the self-government bodies of the autonomous regions, for local authority bodies and for Members of the European Parliament are called and those on which they are held.
8. The President of the Republic shall submit all draft referenda submitted to him by the Assembly of the Republic or the Government, to compulsory prior determination of their constitutionality and legality.
9. The provisions of Article 113(1), (2), (3), (4) and (7) shall apply to referenda, *mutatis mutandis*.
10. Draft referenda that are refused by the President of the Republic or are negatived by the electorate shall not be resubmitted during the same legislative session, save new elections to the Assembly of the Republic, or until the Government resigns or is removed.
11. Referenda shall only be binding in the event that the number of voters exceeds half the number of registered electors.
12. Citizens who reside abroad and are properly registered to vote under the provisions of Article 121(2) shall be called upon to take part in referenda that address matters which specifically also concern them.
13. Referenda may be regional in scope, in accordance with Article 232(2).

STS 113

Article 113

(General principles of electoral law)

1. As a general rule, the officeholders of the bodies that exercise sovereign power, of regional authorities and of local authorities shall be appointed by direct, secret and periodic suffrage.
2. Without prejudice to the provisions of Articles 15(4) and (5) and 121(2), electoral registration shall be officious, compulsory and permanent and there shall be a single registration system for all elections that are held by direct, universal suffrage.
3. Election campaigns shall be governed by the following principles:
 - a) Freedom of propaganda;
 - b) Equal opportunities and treatment for all candidatures;
 - c) The impartiality of public bodies towards all candidatures;
 - d) The transparency and scrutiny of electoral accounts.
4. Citizens shall possess the duty to cooperate with the electoral authorities in such ways as the law may lay down.
5. Votes cast shall be converted into seats in accordance with the principle of proportional representation.
6. Any act which dissolves a collegiate body that is based on direct suffrage shall also set the date of a new election thereto. Such elections shall be held within the following sixty days and in accordance with the electoral law that is in force at the time of the dissolution, failing which they shall be legally invalid.
7. The power to rule on the correctness and validity of electoral acts shall pertain to the courts.

Rúmenía

(tekið af síðu þingsins <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>)

ARTICLE 2

- (1) The national sovereignty shall reside within the Romanian people, that shall exercise it by means of their representative bodies, resulting from free, periodical and fair elections, as well as by referendum.
- (2) No group or person may exercise sovereignty in one's own name.

STS 74

ARTICLE 74

- (1) A legislative initiative shall lie, as the case may be, with the Government, Deputies, Senators, or a number of at least 100,000 citizens entitled to vote. The citizens who exercise their right to a legislative initiative must belong to at least one quarter of the country's counties, while, in each of those counties or the Municipality of Bucharest, at least 5,000 signatures should be registered in support of such initiative.
- (2) A legislative initiative of the citizens may not touch on matters concerning taxation, international affairs, amnesty or pardon.
- (3) The Government shall exercise its legislative initiative by introducing bills to the Chamber having competence for its adoption, as a first notified Chamber.

(4) Deputies, Senators and citizens exercising the right of legislative initiative may present proposals only in the form required for bills.

(5) Legislative proposals shall be first submitted to the Chamber having competence for its adoption, as a first notified Chamber.

STS 90

ARTICLE 90

(1) The President of Romania may, after consultation with Parliament, ask the people of Romania to express, by referendum, their will on matters of national interest.

STS 95

ARTICLE 95

(1) In case of having committed grave acts infringing upon constitutional provisions, the President of Romania may be suspended from office by the Chamber of Deputies and the Senate, in joint sitting, by a majority vote of Deputies and Senators, and after consultation with the Constitutional Court. The President may explain before Parliament with regard to imputations brought against him.

(2) The proposal of suspension from office may be initiated by at least one third of the number of Deputies and Senators, and the President shall be immediately notified thereof.

(3) If the proposal of suspension from office has been approved, a referendum shall be held within 30 days, in order to remove the President from office.

STS 150

ARTICLE 150

(1) Revision of the Constitution may be initiated by the President of Romania on the proposal of the Government, by at least one quarter of the number of Deputies or Senators, as well as by at least 500,000 citizens with the right to vote.

(2) The citizens who initiate the revision of the Constitution must belong to at least half the number of the counties in the country, and in each of the respective counties or in the Municipality of Bucharest, at least 20,000 signatures must be recorded in support of this initiative

STS 151

ARTICLE 151

(1) The draft or proposal of revision must be adopted by the Chamber of Deputies and the Senate, by a majority of at least two thirds of the members of each Chamber.

(2) If no agreement can be reached by a mediation procedure, the Chamber of Deputies and the Senate shall decide thereupon, in joint sitting, by the vote of at least three quarters of the number of Deputies and Senators.

(3) The revision shall be final after the approval by a referendum held within 30 days of the date of passing the draft or proposal of revision.

Slóvenía

tekið af <http://www.us-rs.si/o-sodiscu/pravna-podlaga/ustava/iv-drzavna-ureditev/?lang=1>][Flanz 2003-8, uppfært til 2003]

Article 3

Slovenia is a state of all its citizens and is founded on the permanent and inalienable right of the Slovene nation to self-determination.

In Slovenia power is vested in the people. Citizens exercise this power directly and through elections, consistent with the principle of the separation of legislative, executive and judicial powers.

Article 3a

(added in year 2003, Official Gazette of the Republic of Slovenia, No. 24/03)

Pursuant to a treaty ratified by the National Assembly by a two-thirds majority vote of all deputies, Slovenia may transfer the exercise of part of its sovereign rights to international organisations which are based on respect for human rights and fundamental freedoms, democracy and the principles of the rule of law and may enter into a defensive alliance with states which are based on respect for these values.

Before ratifying a treaty referred to in the preceding paragraph, the National Assembly may call a referendum. A proposal shall pass at the referendum if a majority of voters who have cast valid votes vote in favour of such. The National Assembly is bound by the result of such referendum. If such referendum has been held, a referendum regarding the law on the ratification of the treaty concerned may not be called.

STS 88

Article 88

(Legislative Initiative)

Laws may be proposed by the Government or by any deputy. Laws may also be proposed by at least five thousand voters.

STS 90

Article 90

(Legislative Referendum)

The National Assembly may call a referendum on any issue which is the subject of regulation by law. The National Assembly is bound by the result of such referendum.

The National Assembly may call a referendum from the preceding paragraph on its own initiative, however it must call such referendum if so required by at least one third of the deputies, by the National Council or by forty thousand voters.

The right to vote in a referendum is held by all citizens who are eligible to vote in elections.

A proposal is passed in a referendum if a majority of those voting have cast votes in favour of the same.

Referendums are regulated by a law passed in the National Assembly by a two-thirds majority vote of deputies present.

STS 170

Article 170

(Confirmation of Constitutional Amendments by Referendum)

The National Assembly must submit a proposed constitutional amendment to voters for adoption in a referendum, if so required by at least thirty deputies.

A constitutional amendment is adopted in a referendum if a majority of those voting voted in favour of the same, provided that a majority of all voters participated in the referendum.

Slóvakía

tekið af <http://www.nrsr.sk/default.aspx?SectionId=124> [Flanz 2008-1, uppfært til 2006]

Article 2

State power originates from citizens, who exercise it through their elected representatives, or directly. ...

Article 7

(1) The Slovak Republic may enter into a state union with other states upon its free decision. The decision on entering into a state union with other states, or on withdrawal from this union, shall be made by a constitutional law which must be confirmed by a referendum.

(2) The Slovak Republic may, by an international treaty ratified and promulgated in a manner laid down by law, or on the basis of such treaty, transfer the exercise of a part of its rights to the European Communities and European Union. Legally binding acts of the European Communities and European Union shall have primacy over the laws of the Slovak Republic.

Undertaking of legally binding acts that require implementation shall be executed by law or a government ordinance pursuant to Article 120, paragraph 2.

(3) The Slovak Republic may, with the aim of maintaining peace, security and democratic order, under the terms laid down by an international treaty, join an organization of mutual collective security.

(4) In order for any international treaties on human rights and fundamental freedoms, international political treaties, international treaties of military nature, international treaties establishing the membership of the Slovak Republic in international organizations, international economic treaties of general nature, international treaties whose execution requires a law and international treaties which directly constitute rights or obligations of natural persons or legal persons to be valid, an approval of the National Council of the Slovak Republic is required prior to their ratification.

(5) International treaties on human rights and fundamental freedoms, international treaties whose executions does not require a law and international treaties which directly establish rights or obligations of natural persons or legal persons and which were ratified and promulgated in a manner laid down by law shall have primacy over the laws.

Article 93

(1) A referendum is used to confirm a constitutional law on entering into a union with other states, or on withdrawing from that union.

(2) A referendum can be used to decide also on other important issues of public interest.

(3) Basic rights and freedoms, taxes, levies and the state budget may not be the subject of a referendum.

Article 94

Every citizen of the Slovak Republic who has the right to vote in elections of the National Council of the Slovak Republic is entitled to participate in the referendum.

Article 95

(1) The referendum is called by the President of the Slovak Republic if requested by a petition signed by a minimum of 350,000 citizens, or on the basis of a resolution of the National Council of the Slovak Republic, within 30 days after the receipt of the citizens' petition, or the resolution of the National Council of the Slovak Republic.

(2) The President of the Slovak Republic may, before calling a referendum, file with the Constitutional Court of the Slovak Republic a petition for a decision whether the subject of the referendum, which should be called on the basis of a citizens' petition or a resolution of the National Council of the Slovak Republic pursuant to paragraph 1, is in compliance with the Constitution or a constitutional law. If the President of the Slovak Republic files with the Constitutional Court of the Slovak Republic a petition for a decision whether the subject of

the referendum which should be called on the basis of a citizens' petition or a resolution of the National Council of the Slovak Republic is in compliance with the Constitution or a constitutional act, the period pursuant to paragraph 1 shall not continue from filing of a petition by the President of the Slovak Republic until the decision of the Constitutional Court of the Slovak Republic becomes effective.

Article 96

(1) The motion to pass a resolution of the National Council of the Slovak Republic on calling a referendum may be introduced by Members of Parliament, or by the Government of the Slovak Republic.

(2) A referendum shall be held within 90 days from the day it was called by the President of the Slovak Republic.

Article 97

(1) A referendum may not be held within 90 days prior to elections to the National Council of the Slovak Republic.

(2) A referendum may be held on the day of elections to the National Council of the Slovak Republic.

Article 98

(1) The results of the referendum are valid if more than one-half of eligible voters participated in it and if the decision was endorsed by more than one half of the participants in the referendum.

(2) The proposals adopted in the referendum will be promulgated by the National Council of the Slovak Republic in the same way as it promulgates laws.

Article 99

(1) The National Council of the Slovak Republic may amend or annul the result of a referendum by means of a constitutional law no sooner than three years after the result of the referendum came into effect.

(2) A referendum on the same issue may be repeated no sooner than three years from the day it was held.

Article 100

A law shall lay down the manner in which the referendum will be carried out.

Spánn

(tekið af síðu efri deildar þingsins http://www.senado.es/constitu_i/index.html) [Flanz 2007-2, uppfært til 1992. STS hefur aðeins verið breytt einu sinni]

Section 1

(2) National sovereignty belongs to the Spanish people, from whom all state powers emanate

STS 62

Section 62

It is incumbent upon the King: ...

c) To call for a referendum in the cases provided for in the Constitution.

STS 87

Section 87

(3) An organic act shall lay down the manner and the requirements of the popular initiative for submission of non-governmental bills. In any case, no less than 500.000 authenticated signatures shall be required. This initiative shall not be allowed on matters concerning organic acts, taxation, international affairs or the prerogative of pardon.

STS 92

Section 92

(1) Political decisions of special importance may be submitted to all citizens in a consultative referendum.

(2) The referendum shall be called by the King on the President of the Government's proposal after previous authorization by the Congress.

(3) An organic act shall lay down the terms and procedures for the different kinds of referendum provided for in this Constitution.

STS 167

Section 167

(1) Bills on constitutional amendments must be approved by a majority of three-fifths of members of each House. If there is no agreement between the Houses, an effort to reach it shall be made by setting up a Joint Committee of an equal number of Members of Congress and Senators which shall submit a text to be voted on by the Congress and the Senate.

(2) If approval is not obtained by means of the procedure outlined in the foregoing subsection, and provided that the text has been passed by the overall majority of the members of the Senate, the Congress may pass the amendment by a two-thirds vote in favour.

(3) Once the amendment has been passed by the *Cortes Generales*, it shall be submitted to

ratification by referendum, if so requested by one tenth of the members of either House within fifteen days after its passage.

STS 168

Section 168

(1) If a total revision of the Constitution is proposed, or a partial revision thereof, affecting the [Preliminary Title](#), [Chapter II, Division 1 of Part I](#), or [Part II](#), the principle of the proposed reform shall be approved by a two-thirds majority of the members of each House, and the *Cortes Generales* shall immediately be dissolved.

(2) The Houses elected thereupon must ratify the decision and proceed to examine the new constitutional text, which must be passed by a two-thirds majority of the members of each House.

(3) Once the amendment has been passed by the *Cortes Generales*, it shall be submitted to ratification by referendum.

Swiss

Tekið af <http://www.admin.ch/ch/e/rs/101/a142.html> (

STS 138

Art. 138 Popular initiative requesting the complete revision of the Federal Constitution

¹ Any 100,000 persons eligible to vote may within 18 months of the official publication of their initiative propose a complete revision of the Federal Constitution.¹

² This proposal must be submitted to a vote of the People.

¹ Adopted by the Popular Vote on 9 Feb. 2003, in force since 1 Aug. 2003 (Federal Decree of 4 Oct. 2002, Federal Council Decree of 25 March 2003, Federal Decree of 19 June 2003 –[AS 2003 1949](#) 1953; [BBI 2001 4803](#) 6080, 2002 6485, 2003 3111 3954 3960).

STS 139

Art. 139¹ Popular initiative requesting a partial revision of the Federal Constitution in specific terms

¹ Any 100,000 persons eligible to vote may within 18 months of the official publication of their initiative request a partial revision of the Federal Constitution.

² A popular initiative for the partial revision of the Federal Constitution may take the form of a general proposal or of a specific draft of the provisions proposed.

³ If the initiative fails to comply with the requirements of consistency of form, and of subject matter, or if it infringes mandatory provisions of international law, the Federal Assembly shall declare it to be invalid in whole or in part.

⁴ If the Federal Assembly is in agreement with an initiative in the form of a general proposal, it shall draft the partial revision on the basis of the initiative and submit it to the vote of the People and the Cantons. If the Federal Assembly rejects the initiative, it shall submit it to a vote of the People; the People shall decide whether the initiative should be adopted. If they vote in favour, the Federal Assembly shall draft the corresponding bill.

⁵ An initiative in the form of a specific draft shall be submitted to the vote of the People and the Cantons. The Federal Assembly shall recommend whether the initiative should be adopted or rejected. It may submit a counter-proposal to the initiative.

¹ Adopted by the Popular Vote on 27 Sept. 2009, in force since 27 Sept. 2009 (Federal Decree of 19 Dec. 2008, Federal Council Decree of 1 Dec. 2009 – [AS 2009 6409](#); BBl 2008 2891 2907, 2009 13 8719).

STS 139b

Art. 139b¹ Procedure applicable to an initiative and counter-proposal

¹ The People shall vote on the initiative and the counter-proposal at the same time.²

² The People may vote in favour of both proposals. In response to the third question, they may indicate the proposal that they prefer if both are accepted.

³ If in response to the third question one proposal to amend the Constitution receives more votes from the People and the other more votes from the Cantons, the proposal that comes into force is that which achieves the higher sum if the percentage of votes of the People and the percentage of votes of the Cantons in the third question are added together.

¹ Adopted by the Popular Vote on 9 Feb. 2003, para. 2 und 3 in force since 1 Aug. 2003 (Federal Decree of 4 Oct. 2002, Federal Council Decree of 25 March 2003, Federal Decree of 19 June 2003 – [AS 2003 1949](#) 1953; [BBl 2001 4803](#) 6080, **2002** 6485, **2003** 3111 3954 3960). Para. 1 in its version in the Federal Decree of 4 Oct. 2002 never came into force.

² Adopted by the Popular Vote on 27 Sept. 2009, in force since 27 Sept. 2009 (Federal Decree of 19 Dec. 2008, Federal Council Decree of 1 Dec. 2009 – [AS 2009 6409](#); BBl **2008** 2891 2907, **2009** 13 8719).

STS 140

Art. 140 Mandatory referendum

¹ The following must be put to the vote of the People and the Cantons:

a.

amendments to the Federal Constitution;

b.

accession to organisations for collective security or to supranational communities;

c.

emergency federal acts that are not based on a provision of the Constitution and whose term of validity exceeds one year; such federal acts must be put to the vote within one year of being passed by the Federal Assembly.

² The following shall be submitted to a vote of the People:

a.

popular initiatives for a complete revision of the Federal Constitution;

a^{bis}.

...¹

b.²

popular initiatives for a partial revision of the Federal Constitution in the form of a general proposal that have been rejected by the Federal Assembly;

c.

the question of whether a complete revision of the Federal Constitution should be carried out, in the event that there is disagreement between the two Councils.

¹ Adopted by the Popular Vote on 9 Feb. 2003 (Federal Decree of 4 Oct. 2002, Federal Council Decree of 25 March 2003 – [AS 2003 1949](#); [BBl 2001 4803](#) 6080, [2002 6485](#), [2003 3111](#)). Repealed in the Popular Vote on 27 Sept. 2009, with effect from 27 Sept. 2009 (Federal Decree of 19 Dec. 2008, Federal Council Decree of 1 Dec. 2009 – AS [2009 6409](#); BBl [2008 2891 2907](#), [2009 13 8719](#)). This let. in its version of Federal Decree of 4 Oct. 2002 never came into force.

² Adopted by the Popular Vote on 27 Sept. 2009, in force since 27 Sept. 2009 (Federal Decree of 19 Dec. 2008, Federal Council Decree of 1 Dec. 2009 – [AS 2009 6409](#); BBl [2008 2891 2907](#), [2009 13 8719](#)).

STS 141

Art. 141 Optional referendum

¹ If within 100 days of the official publication of the enactment any 50,000 persons eligible to vote or any eight Cantons request it, the following shall be submitted to a vote of the People:¹

a.

federal acts;

b.

emergency federal acts whose term of validity exceeds one year;

c.

federal decrees, provided the Constitution or an act so requires;

d.

international treaties that:

1.

are of unlimited duration and may not be terminated;

2.

provide for accession to an international organisation;

3.²

contain important legislative provisions or whose implementation requires the enactment of federal legislation.

² ... ³

STS 141a

Art. 141a¹ Implementation of international treaties

¹ If the decision on ratification of an international treaty is subject to a mandatory referendum, the Federal Assembly may incorporate in the decision on ratification the amendments to the Constitution that provide for the implementation of the treaty.

² If the decision on ratification of an international treaty is subject to an optional referendum, the Federal Assembly may incorporate in the decision on ratification the amendments to the law that provide for the implementation of the treaty.

¹ Adopted by the Popular Vote on 9 Feb. 2003, in force since 1 Aug. 2003 (Federal Decree of 4 Oct. 2002, Federal Council Decree of 25 March 2003, Federal Decree of 19 June 2003 –[AS 2003 1949](#) 1953; [BBI 2001 4803](#) 6080, 2002 6485, 2003 3111 3954 3960).

STS 142

Art. 142 Required majorities

¹ Proposals that are submitted to the vote of the People are accepted if a majority of those who vote approve them.

² Proposals that are submitted to the vote of the People and Cantons are accepted if a majority of those who vote and a majority of the Cantons approve them.

³ The result of a popular vote in a Canton shall determine the vote of the Canton.

⁴ The Cantons of Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden and Appenzell Innerrhoden shall each have half a cantonal vote.

Svíþjóð

(tekið af http://www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended_6309.aspx)

[Flanz 2007-5, uppfært til 2002]

Art. 1. All public power in Sweden proceeds from the people.

Swedish democracy is founded on the free formation of opinion and on universal and equal suffrage. It shall be realised through a representative and parliamentary polity and through local self-government.

STS kafli 8

Chapter 8. Acts of law and other provisions

Art. 4. Provisions concerning the holding of a consultative referendum throughout the whole of the Realm and the procedure for holding a referendum on a matter of fundamental law are laid down in law.

Art. 15. Fundamental law is enacted by means of two decisions of identical wording. The second decision may not be taken until elections for the Riksdag have been held throughout the whole of the Realm following the first decision, and the newly-elected Riksdag has convened. At least nine months shall elapse between the time when the matter was first submitted to the Chamber of the Riksdag and the date of the election, unless the Committee on the Constitution grants an exception from this provision by means of a decision taken no later than the committee stage, in which at least five sixths of members concur.

The Riksdag may not adopt as a decision held in abeyance over an election a proposal for the enactment of fundamental law which conflicts with any other proposal concerning fundamental law currently being held in abeyance, unless at the same time it rejects the proposal it first adopted.

A referendum shall be held on a proposal concerning fundamental law which is held in abeyance over an election, on a motion to this effect by at least one tenth of members, provided at least one third of members concur in approving the motion. Such a motion must be put forward within fifteen days from the date on which the Riksdag adopted the proposal which is to be held in abeyance. The motion shall not be referred for preparation in committee.

The referendum shall be held simultaneously with the election referred to in paragraph one. In the referendum, all those entitled to vote in the election are entitled to state whether or not they accept the proposal on fundamental law which is being held in abeyance. The proposal is rejected if a majority of those taking part in the referendum vote against it, and if the number of those voting against exceeds half the number of those who registered a valid vote in the election. In all other cases the proposal goes forward to the Riksdag for final consideration.

STS kafli 10

Chapter 10

Art. 5. The Riksdag may transfer a right of decision-making which does not affect the principles of the form of government within the framework of European Union cooperation. Such transfer presupposes that protection for rights and freedoms in the field of cooperation to which the transfer relates corresponds to that afforded under this Instrument of Government and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The Riksdag approves such transfer by means of a decision in which at least three fourths of those voting concur. The Riksdag's decision may also be taken in accordance with the procedure prescribed for the enactment of fundamental law. Transfer cannot be approved until after the Riksdag has approved the agreement under Article 2.

A right of decision-making which is directly based on the present Instrument of Government and which purports at the laying down of provisions, the use of assets of the State or the conclusion or denunciation of an international agreement or obligation, may in other cases be transferred, to a limited extent, to an international organisation for peaceful cooperation of which Sweden is a member, or is about to become a member, or to an international court of law. No right of decision-making relating to matters concerning the enactment, amendment or abrogation of fundamental law, the Riksdag Act or a law on elections for the Riksdag, or relating to the restriction of any of the rights and freedoms referred to in Chapter 2 may be thus transferred. The provisions laid down for the enactment of fundamental law apply in respect of a decision relating to such transfer. If time does not permit a decision in accordance with these provisions, the Riksdag may approve transfer by means of a decision in which at least five sixths of those voting and at least three fourths of members concur.

If it has been laid down in law that an international agreement shall have validity as Swedish law, the Riksdag may prescribe, by means of a decision taken in accordance with the procedure laid down in paragraph two, that also any future amendment of the agreement binding upon the Realm shall apply within the Realm. Such a decision shall relate only to a future amendment of limited extent.

Any judicial or administrative function not directly based on this Instrument of Government may be transferred, in a case other than a case under paragraph one, to another state, international organisation, or foreign or international institution or community by means of a decision of the Riksdag. The Riksdag may also in law authorise the Government or other public authority to approve such transfer of functions in particular cases. Where the function concerned involves the exercise of public authority, Riksdag approval shall take the form of a decision in which at least three fourths of those voting concur. The Riksdag's decision in the matter of such transfer may also be taken in accordance with the procedure prescribed for the enactment of fundamental law.

Tékkland

(tekið af http://www.senat.cz/informace/zadosti/ustava-eng.php?ke_dni=21.12.2006&O=)
[Flanz 2007-9, uppfært til 2002]

Article 2

- (1) The people are the source of all power in the State; they exercise it through bodies of legislative, executive and judiciary power.
- (2) A Constitutional Act may define when the people exercise state power directly. ...

STS 10a

Article 10a

- (1) An international agreement may provide for a transfer of certain powers of bodies of the Czech Republic to an international organization or institution.
- (2) An approval of the Parliament is required to ratify an international agreement stipulated in Subsection 1 unless a constitutional law requires an approval from a referendum.

STS 62

Article 62

The President of the Republic shall

...

- 1) call a referendum on the accession of the Czech Republic to the European Union and announce the results

Ungverjaland

(tekið af vefsíðu stjórnlagadómstólsins <http://www.mkab.hu/index.php?id=constitution>) [Flanz 2008-2, uppfært til 2007]

Article 2.

- (1) The Republic of Hungary shall be an independent, democratic state under the rule of law.
- (2) In the Republic of Hungary all power shall be vested in the people, who exercise their sovereignty through elected representatives and directly.

STS 26

Article 26.

- (1) The President of the Republic shall see to the promulgation of the statutes within a period of fifteen days following its receipt, or within a period of five days if the Speaker of the Parliament requests that the issue be accorded urgency. The President of the Republic shall sign the statutes sent for promulgation. The statutes shall be promulgated in the *Hungarian Official Gazette*.
- (2) Should the President of the Republic disagree with a statute or with any provision thereof, prior to signing it, he may return such statute, along with his comments, to the Parliament for reconsideration within the period specified in paragraph (1).
- (3) The Parliament shall debate the statute again and hold another vote on its passage. Following this, the President of the Republic is required to sign the statute forwarded to him by the Speaker of Parliament, and to promulgate it within a period of five days.
- (4) Should the President of the Republic consider any provision of a statute to be unconstitutional, he shall, prior to signing it, refer it to the Constitutional Court for appraisal within the period specified in paragraph (1).
- (5) Should the Constitutional Court – in extraordinary proceedings – determine the statute to be unconstitutional, the President of the Republic shall return the statute to the Parliament; otherwise he is required to sign the statute and promulgate it within a period of five days.
- (6) The President of the Republic shall only sign a statute submitted to referendum if it was confirmed by the referendum.

STS 28/B

Article 28/B.

- (1) Questions falling within the competence of the Parliament may be the subject of a national referendum or popular initiative.
- (2) A majority of two thirds of the votes of the Members of Parliament present is required to pass the statute on national referenda and popular initiatives.

STS 28/C

Article 28/C.

- (1) A national referendum may be held with the objective of taking a decision or of consultation; the holding of a referendum may be obligatory or discretionary.
- (2) A national referendum must be held on the petition of at least 200,000 voters.
- (3) Should the holding of a national referendum be obligatory, the decision made in the successful referendum shall bind the Parliament.
- (4) On the initiative of the President of the Republic, the Government, one-third of the Members of Parliament or 100,000 voters, the Parliament may decide in its discretion that a national referendum be held.
- (5) A national referendum may not be held:
 - (a) on the statutes concerning State Budget and its implementation, central taxes, stamp and customs duties, as well as on the content of statutes concerning uniform requirements on local taxes;
 - (b) on the obligations arising from international treaties in force and on the content of the laws containing these obligations;
 - (c) on the provisions of the Constitution on national referenda and popular initiatives;
 - (d) on personal issues, and on such questions concerning the establishment (restructuring, dissolution) of organizations that fall within the competence of the Parliament;
 - (e) on the dissolution of the Parliament;
 - (f) on the program of the Government;
 - (g) on the declaration of a state of war, state of national crisis or state of emergency;
 - (h) on the use of the Hungarian Defence Forces abroad or within the country;
 - (i) on the dissolution of the representative body of the local government;
 - (j) on the exercise of general amnesty.
- (6) A decisive obligatory referendum is successful if more than half of the voters voting validly and at least more than one quarter of all persons having the right to vote have given the same answer to the question put.

[*Flanz* : “if more than half of the votes of the citizens voting are valid but at least more than one-quarter...”]

STS 28/D

Article 28/D.

A popular initiative may be submitted by at least 50,000 voters. A popular initiative may be directed at putting onto Parliament's agenda a question falling within its competence. Parliament is obliged to discuss the question contained in the initiative.

STS 28/E

Article 28/E.

Signatures may be collected for four months in the case of a petition of the voters directed at a referendum and for two months in the case of a popular initiative.