

Alþingi  
Erindi nr. P 130/2633  
komudagur 14.7.2004  
Reykjavík 13. júlí 2004

Til allsherjarnefndar Alþingis

## Umsögn Þjóðarhreyfingar - með lýðræði

*Þjóðarhreyfingin- með lýðræði* hefur fengið til umsagnar frá háttvirtri allsherjarnefnd Alþingis tvö frumvörp.

Hið fyrra er endurflutt frumvarp um fjölmiðlalög nr. 53/2004 sem ógildir lög nr. 48/2004 en ítrekar um leið öll helstu efnisatriði hins eldra frumvarps með breyttri dagsetningu um gildistöku og hámarkseignarhlut markaðsráðandi fyrirtækja.

Hið síðara er frumvarp um þjóðaratkvæðagreiðslu, sem samkvæmt 26. grein stjórnarskrárinnar skal fara fram eftir synjun forseta á staðfestingu laga þann 2. júní síðastliðinn.

Hér á eftir verður gerð grein fyrir viðhorfi *Þjóðarhreyfingarinnar - með lýðræði* til frumvarpa þessara.

### Ítarlega fjallað um valdsvið forseta og synjunarvald

Þegar Ísland varð fullvalda ríki í konungssambandi við Danmörku 1. des. 1918 héldust í breyttri stjórnarskrá ákvæði um ótakmarkað synjunarvald konungs. Konungur beitti þessu valdi að vísu aldrei, en telja má víst að vitneskjan um þetta mikilsverða vald þjóðhöfðingjans hafi veitt Alþingi aðhald og leitt til aukinnar varfærni þess í lagasetningu.

Við breytingar á stjórnarskránni í tilefni af sambandsslitum við Danmörku og stofnun lýðveldis, ákvað Alþingi að óheimilt væri “að gera með þessum hætti nokkrar aðrar breytingar á stjórnarskránni en þær sem beinlínis leiðir af sambandsslitum við Danmörku og því að Íslendingar taka með stofnun lýðveldis til fullnustu í sínar hendur æðsta vald í málefnum ríkisins.”

Milliþinganefnd vann að málinu frá vori 1942 og skilaði álitum ári síðar, 7. apríl 1943, ásamt frumvarpi til stjórnskipunarlaganna um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, sem var lagt fyrir alþingi í byrjun árs 1944. Þetta ferli tók því tæp tvö ár. Allt tal nú um að Alþingi hafi unnið af flaustri að breytingum á stjórnarskránni og skilið við greinar hálfkaraðar, sérstaklega 26. greinina þannig að “óviðunandi” sé, eru því ómaklegar og út í hött. Sérlega smekkláusar eru þær ásakanir að þingmönnum hafi legið svo á að skunda á þingvöll til hátíðahalda, að þeir hafi ekki gefið sér tíma til að gaumgæfa grunnreglur lýðræðisins í stjórnarskránni!

### Þingveldi fellt

Sérstök stjórnarskrárnefnd tók við af milliþinganefndinni. Í þeirri nefnd voru tveir fulltrúar frá hverjum þáverandi þingflokka. Helstu efnisatriði sem stjórnarskrárnefndin fjallaði um voru annars vegar hvort forseti ætti að vera þingkjörinn eða þjóðkjörinn og hins vegar synjunarvald forseta og þjóðaratkvæðagreiðsla í kjölfarið.

Sérstaklega urðu miklar deilur um 26. greinina. Stjórnarskrárfrumvarpið varð að sjálfsögðu að ganga gegnum þrjár umræður í hvorri deild og einmitt vegna deilna um

26. greinina þurfti það að koma til nýrrar umræðu í neðri deild. Ágreiningur var uppi milli forsætisráðherra og nefndarinnar. Forsætisráðherra vildi að synjun forseta fylgdi að lagafrumvarp öðlaðist ekki lagagildi, en nefndin vildi að þetta vald forsetans væri frestandi synjunarvald, þannig að frumvarpið fengi lagagildi, “en fellur þá úr gildi aftur, ef það fær ekki meirihluta við atkvæðagreiðsluna”, eins og segir í skýringum með ákvæðinu. Var loks úr þessum ágreiningi skorið með atkvæðagreiðslu í neðri deild.

Þingmenn gerðu sér fyllilega grein fyrir að hér var tekist á um grundvallaratriði. Þingkjörinn forseti sem starfaði í umboði þingsins yrði valdalaus “toppfigúra”, en þjóðkjörinn forseti ætti að fara með völd svipuð þeim sem konungur hafði áður haft til að tempru vald þingsins en þó öllu vægara. Brynjólfur Bjarnason benti á, að synjunarvald forseta sem jafnframt frestaði gildi lagafrumvarps yrði til að draga úr valdi Alþingis, en með því að láta lagafrumvarpið fá lagagildi þangað til niðurstaða þjóðaratkvæðis lægi fyrir, væri synjunarvaldið raunverulega hjá þjóðinni. Forseti kæmi aðeins fram sem umboðsmaður þjóðarinnar gagnvart þinginu og væri það í fullu samræmi við það, að hann er kosinn af þjóðinni og fer með umboð hennar. Magnús Jónsson benti á, að um væri að ræða, hvort Alþingi eða forsetinn ætti að ráða í millibilsástandinu frá synjun forseta fram að niðurstöðu þjóðaratkvæðis. Eðlilegra væri að Alþingi réði, þar sem “aðalvaldið varðandi lagasetningu” væri hjá því. Forsetinn ætti rétt á því að spyrja þjóðina, hver vilji hennar væri varðandi umdeild lög. Úr því yrði ekki skorið fyrir en niðurstaða þjóðaratkvæðis lægi fyrir og þangað til væri eðlilegt að alþingi réði. Þessi afstaða varð að lokum ofaná.

Magnús Jónsson sagði orðrétt við þessar umræður:

“Mér kemur því mjög á óvart, hvað margir eru með því að auka vald forsetans. Ég hélt að Alþingi væri á þeirri skoðun, að því bæri að halda því löggjafarvaldi, sem það hefur nú. Það er, og hefur alltaf verið, á tilfinningu allra að Alþingi hafi eitt löggjafarvaldið. Ég vil að það hafi það áfram. Ég álit þó ekki hægt að komast hjá því að ætla honum þennan málskotsrétt, þannig að hann geti fellt lög úr gildi, ef hann þykir réttari fulltrúi þjóðarviljans en Alþingi.”

Þessar tilvitnanir í umræður stjórnarskrárgjafanna á Alþingi í aðdraganda lýðveldisstofnunarinnar verða látnar nægja til þess að færa sönnur á, að þeir gerðu sér fulla grein fyrir því stjórnarfyrirkomulagi sem þeir voru að koma á með stjórnarskránni :

***Með því að hafna þingkjöri forseta snerust þeir gegn því, að við afnám konungdæmis yrði komið á algeru þingveldi, þ.e. stjórnskipan, þar sem Alþingi hefði alltaf síðasta orðið um löggjafarmálefni. Í stað þess tempruðu þeir vald þingsins með þjóðkjöri forseta, sem hefði frestandi synjunarvald. Með því að hafa synjunarvaldið aðeins frestandi vildu þeir lýsa því yfir að þingið hefði “aðalvaldið varðandi lagasetningu” og því gilti vilji þess á tímabilinu frá synjun forseta fram að því að þjóðin kvæði upp úrskurð sinn í þjóðaratkvæðagreiðslu.***

Ekki er lengur deilt um það að forsetinn hefur þennan synjunarrétt og í fyrstu virtust stjórnvöld ætla að hlíta ákvörðun forsetans og búa sig undir það eitt að hrinda í framkvæmd þeirri þjóðaratkvæðagreiðslu, sem þá skal skv. 26. greininni fara fram, “svo fljótt sem kostur er.” Fljótlega komu þó fram skoðanir ráðamanna um það að “afstýra yrði þjóðaratkvæðagreiðslu”, vegna þess að greinin gæfi ekki skýr fyrirmæli um framkvæmd hennar. Töldu þeir að gera yrði kröfur til aukinnar þáttöku/aukins meirihluta í þjóðaratkvæði, þegar vilji (naums) meirihluta þjóðkjörins þings næði ekki fram að ganga. Ekki náðu stjórnarflokkarnir saman um þær girðingar sem setja mætti

um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslunnar og var þá gripið til þess örþrifaráðs, sem nú liggur fyrir í frumvarpslíki og í senn bæði ógildir og gildir fyrri gerðir sama þings! Enn voru uppi kenningar um flautstur og hálfkarað verk höfunda greinarinnar og væri því ekki unnt að fara eftir henni, fyrr en henni hefði verið breytt með stjórnarskrár-breytingu, þ.e. þingsamþykkt á tveimur þingum og kosningum á milli. Um þetta frumvarp, sem nú liggur hér fyrir til umsagnar er það eitt að segja, að það væri vanvirðing bæði við forsetaembættið og þjóðina, ef þingið afgreiddi það frá sér sem lög.

**Þjóðin endurheimtir löggjafarvald sitt og kemur í stað Alþingis og forseta** Nauðsynlegt er að skoða hvaða ferli fer af stað við synjun forseta á undirskrift. Frumvarp Alþingis er þá komið á forræði þjóðarinnar og skal lagt svo fljótt sem kostur er undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar í leynilegri atkvæðagreiðslu.

Í stað þess að fulltrúar þjóðarinnar, löggjafarvaldið, Alþingi og forseti, útkljái málið, *er því vísað til uppsprettu fulltrúavaldsins, þjóðarinnar.* Þjóðin fær í einn dag í hendur það löggjafarvald sem hún annars hefur framselt til þessara fulltrúa sinna. Þennan dag er þjóðin Alþingi og forseti í senn varðandi það eina mál sem til hennar hefur verið vísað. Fyrir utan forsetakosningar eru þetta einu kosningarnar þar sem gildir reglan: Einn maður – eitt atkvæði.

### Um þjóðaratkvæðagreiðsluna

Í skýringum með stjórnarskrárfrumvarpinu á þinginu 1944 segir: “Forseta er einungis fenginn réttur til að skjóta lagafrumvörpum Alþingis undir alþjóðaratkvæði. Er þess þó að gæta, að frumvarpið öðlast lagagildi þegar í stað, þó að forseti taki slíka ákvörðun, en fellur þá úr gildi aftur *ef það fær ekki meirihluta við atkvæðagreiðsluna.*” Hér liggur að sjálfsögðu beint við að átt er við meirihluta kjósenda. Meirihluta þeirra sem mæta á kjörstað.

En hvað með kosningaþátttöku? Vantar ekki ákvæði um það? Eins og að framan segir breytist þjóðin þennan dag í löggjafann. Atkvæðagreiðslan heitir öðru nafni kjörfundur og er því slíkur fundur að störfum í landinu þennan dag. Eðlilegt gæti því talist að um atkvæðagreiðsluna giltu svipaðar eða sömu reglur og á þinginu sjálfu. Enda segir Ólafur Jóhannesson í riti sínu “Stjórnskipun Íslands” um þau tilvik þegar forseti synjar um staðfestingu lagafrumvarps frá Alþingi, að þá “verða löginn þó að ganga gegnum hreinsunareld, og fer þá um gildi laganna eftir vilja meirihluta kjósenda.” Ekki orð um aukinn meirihluta eða skilyrði um þátttöku umfram það sem áður er getið.

Hér hefur verið sýnt fram á með sögulegum rökum að staðhæfingar um, að breytingar á stjórnarskránni hafi verið unnar í flautstri, verið hálfkarað verk og því þjóðarnauðsyn að afstýra þjóðaratkvæðagreiðslu vegna skorts á glöggum reglum um framkvæmdina, eru alrangar. **Ekkert bendir til annars en að stjórnarskrárhöfundarnir hafi gert ráð fyrir að atkvæðagreiðsla í slíku tilviki færi eftir almennum reglum.**

Þingmenn vissu vel hvað þeir voru að gera. Þeir höfðu þessi mál til meðferðar í tvö ár og unnu að þeim milli þinga. Þeir felldu tillögur um að hafa forseta þingkjörinn og valdalausn og afneituðu með því þingveldi. Þeir fengu forsetaembættinu valdsheimildir, sem þeir vissu að voru hemill á völd þingsins, en hömluðu þó um leið gegn forsetavaldinu með því að frumvarp skyldi fá lagagildi á tímabilinu frá synjun forseta til atkvæðagreiðslu þjóðarinnar. Þær raddir sem á þinginu heyrðust um að

þingið væri þjóðinni æðra urðu í minnihluta og því datt engum í hug að krefjast annars konar meirihluta í þjóðaratkvæðagreiðslunni en tíðkast í þinginu sjálfu.

### **Ekki lengur á forræði þingsins**

Því eru engin rök til annars en að framkvæma þjóðaratkvæðagreiðsluna eins fljótt og kostur er, eins og forsætis-, utanríkis- og dómsmálaráðherra töldu einsætt á fyrstu dögum eftir synjun forsetans. Lengi vel var ekki vitað annað en að því væri unnið, enda segir í greininni “leggja skal það (frumvarpið) ... undir atkvæði allra kosningabærra manna”. Lykilorðið þarna er **skal**, þ.e.a.s. ekki verður undan þessari framkvæmd vikist af stjórnvöldum. Því verður að álykta sem svo, að synjun forseta á staðfestingu laganna 2. júní sl. hafi haft þau einföldu réttaráhrif í för með sér, að Alþingi missti um leið forræði á lögum. **Frá þeim tíma hefur Alþingi ekki heimild til að fjalla um breytingar á lagatextanum, - hvað þá fella hann úr gildi.**

Nú er svo komið að Alþingi skortir lagaheimild til frekari umfjöllunar um lög þessi. Stjórnarskráin, og skýrt ákvæði 26. greinar hennar, hefur gripið í taumana, en hún gengur framur almennum lögum. Þetta má enn frekar styðja með tilvitnun í áðurgreint rit Ólafs Jóhannessonar “Stjórnskipun Íslands”, sem enn er talið höfuðrit á sviði stjórnskipunarréttar. Þar segir: **“Þegar lagafrumvarp er endanlega samþykkt af Alþingi, er það þar með komið úr höndum þingsins og verður eigi afturkallað af því.”**

Það er því álit *Þjóðarhreyfingarinnar – með lýðræði*, að frumvarp til laga um breytingu á útvarpslögum nr. 53/2000, samkeppnislögum o.fl. stangist á við stjórnarskrána og sé óþinglegt, þar sem það sé ekki lengur á forræði þingsins og þinginu því óheimilt að gera nokkurs konar breytingar á lagatexta laga nr. 48/2004, svokallaðra fjölmiðlalaga. Þessi afstaða *Þjóðarhreyfingarinnar – með lýðræði* hlaut einróma samþykki um 2000 fundarmanna á útifundi, sem haldinn var á Austurvelli og Lækjartorgi þar sem borin var upp svofelld ályktun:

“Útifundur haldinn við Alþingishúsið á Austurvelli mótmælir harðlega þeirri fyrirætlan, að Alþingi nemi úr gildi lög þau, er fyrir atbeina forseta Íslands hafði verið skotið í dóm þjóðarinnar í þjóðaratkvæðagreiðslu, og lögleiði jafnharðan nær óbreytt öll fyrri efnisatriði hinna fyrri laga í því skyni einu að koma í veg fyrir að þjóðin kveði upp sinn dóm um þessi lög.

Við mótmælum þessari aðferð sem lögleysu.

Við viljum kjósa!”

Við munum því ekki ræða frekar efni laga þessara.

### **Frumvarp til laga um þjóðaratkvæðagreiðslu**

*Þjóðarhreyfingin – með lýðræði* hefur einnig fengið til umsagnar frumvarp til laga um þjóðaratkvæðagreiðslu um gildi laga um breytingu á útvarpslögum og samkeppnislögum.

Við höfum engar efnislegar athugasemdir nema við 5. gr. frumvarpsins. Við teljum að þrátt fyrir það að frumvarpið um fjölmiðlalögin hafi öðlast lagagildi við afgreiðslu Alþingis og haldi því fram að þjóðaratkvæðagreiðslunni, sé það **frumvarpið sjálf**, sem lagt er fyrir **þjóðina í hlutverki alþingis og forseta**, svo sem 26. greinin ber glögglega með sér (rætt er um “**það**”, frumvarpið, allt fram að síðust málsgrein). Því teljum við að greinina beri að orða svo:

Frumvarp til laga um breytingu á útvarpslögum nr. 53/2000 og samkeppnislögum nr. 8/1993, svonefnt **fjölmiðlafrumvarp**, var samþykkt á Alþingi 24. maí 2004, en forseti Íslands synjaði því staðfestingar.

Í samræmi við ákvæði 26. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands hefur frumvarpið hlotið lagagildi sem lög nr. 48/2004 en jafnframt ber að leggja frumvarpið undir dóm allra kosningabærra manna á landinu til samþykktar eða synjunar.

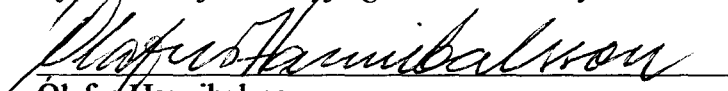
# Ég samþykki fjölmiðlafrumvarpið

# Ég hafna fjölmiðlafrumvarpinu.

Að öðru leyti er *Þjóðarhreyfingin - með lýðræði* sammála efni þessa frumvarps og hvetur til þess að það verði samþykkt á Alþingi svo að þjóðaratkvæðagreiðsla geti farið fram þann 14. ágúst næstkomandi.

Virðingarfyllst,

Fyrir hönd *Þjóðarhreyfingarinnar – með lýðræði*

  
Olafur Hannibalsson

## Athugasemdir viðbragðshóps Þjóðarhreyfingarinnar við frumvarpi til laga (þskj. 1891–1011. mál)

um breytingar á útvarpslögum nr. 53/2000, samkeppnislögum nr. 8/1993 o.fl.

(Fylgiskjal með Umsögn *Þjóðarhreyfingarinnar – með ljóðræði* til allsherjarnefndar Alþingis)

### Inngangur

Í þessum athugasemdum er ekki tekin afstaða til efnisatriða umrædds frumvarps nema að því leyti sem það miðar að því að koma í veg fyrir að þjóðaratkvæðagreiðsla um lög nr. 48/2004 fari fram. Þetta ber ekki að skilja svo að Þjóðarhreyfingin hafi engar athugasemdir við önnur efnisatriði frumvarpsins, enda hafa slíkar athugasemdir komið fram í óformlegri greinargerð viðbragðshóps Þjóðarhreyfingarinnar, „Hvað er í húfi?“ sem dreift var til Allsherjarnefndar föstudaginn 9. júlí og aðgengileg er á vefsíðu hreyfingarinnar: [www.thjodarhreyfingin.is](http://www.thjodarhreyfingin.is).

Álit þetta er ekki lögfræðilegt og ber ekki að taka sem innlegg í lögfræðilega álitgerð um það hvort gerlegt hafi verið að aflýsa þjóðaratkvæðagreiðslu með þeim hætti sem nú blasir við. Álitid byggir á þeirri hugsun að álitamál um stjórnskipan Íslands séu ekki einungis lögfræðileg og að í stjórnarskránni komi fram skýr hugmynd um stjórnskipan Íslands sem sé leiðbeinandi um hvernig eðlilegt sé að löggjafinn og framkvæmdavaldið hegði sér, burtséð frá því hvort hægt sé að komast hjá slíkum boðum með lagakrókum.

Þá má alls ekki gleymast að stjórnarskráin inniheldur grundvallarreglur sem í senn skilgreina og takmarka svið laga. Því er afar mikilvægt að nálgast álitamál sem varða beitingu stjórnarskrár og túlkun á henni frá víðu heimspekilegu og stjórnspekilegu sjónarmiði auk þess að beitt sé hefðbundnum aðferðum lögfræðinnar við túlkun og skýringu.

### 1. Rétt er að fram fari þjóðaratkvæðagreiðsla

#### 1.1 Það hafði verið boðað til þjóðaratkvæðagreiðslu

Forsætisráðherra og fleiri ráðherrar í ríkisstjórninni höfðu lýst því yfir að verkefni þeirra eftir synjun forseta væri að boða til þjóðaratkvæðagreiðslu um umrætt frumvarp. Þeir höfðu jafnframt lýst því yfir að hægt væri að komast að samkomulagi um þær reglur sem um atkvæðagreiðsluna skyldu gilda. Ráðamenn töldu því hvorki ómögulegt né sérlega örðugt að halda þjóðaratkvæðagreiðslu.

#### 1.2. Það þing sem nú situr hafði það blutverk að setja lög um þjóðaratkvæðagreiðslu

Þegar boðað var til sérstaks samræðings lá einungis eitt verkefni fyrir þinginu: að setja lög um þjóðaratkvæðagreiðslu á grundvelli 26. gr. stjórnarskrárinnar. Þess vegna er eðlilegast að þingið takist á hendur það verkefni, sem fyrir því lá, og setji lög um þjóðaratkvæðagreiðslu frekar en að ríkisstjórnin leggi fram „nýtt“ fjölmiðlafrumvarp.

Það er jafnframt eðlilegt, ef einhverjir þingmenn telja sérstaka annmarka á að setja lög um þjóðaratkvæðagreiðslu á grundvelli 26. gr. stjórnarskrárinnar, að þeir annmarkar séu ræddir í tengslum við lög um þjóðaratkvæðagreiðslu. Í öllu falli er óeðlilegt að slíkir annmarkar, raunverulegir eða ímyndaðir, séu að óræddu látnir víkja til hliðar öllum fyrirætlunum um að setja lög um og boða til þjóðaratkvæðagreiðslu. Í þessu sambandi má benda á að starfshópur sá sem ríkisstjórnin skipaði til að undirbúa setningu laga um þjóðaratkvæðagreiðslu taldi enga sérstaka annmarka á að setja slík lög.

#### 1.3 Hægt er að boða til þjóðaratkvæðagreiðslu á grundvelli 26. gr. stjórnarskrárinnar

Allir þeir lögfræðingar sem um málið hafa fjallað hafa sagt að mögulegt væri að boða til þjóðaratkvæðagreiðslu á grundvelli 26. gr. stjórnarskrárinnar. Þeir hafa samþykkt þá skoðun, sem m.a. hefur komið fram hjá Þjóðarhreyfingunni, að með því að setja engin sérstök skilyrði um þátttöku eða atkvæðavægi heldur fara eftir ákvæðum almennra kosningalaga, þá sé ljóst að atkvæðagreiðslan verði í samræmi við stjórnarskrána og önnur landslög.

## **2. Ótækt er að Alþingi afturkalli lög sem hefur verið vísað til þjóðarinnar**

### *2.1. Málið er úr höndum Alþingis*

Í ritinu *Stjórnskipun Íslands* (Reykjavík: Hlaðbúð 1960) segir Ólafur Jóhannesson: „Þegar lagafrumvarp er endanlega samþykkt af Alþingi, er það þar með komið úr höndum þingsins, og verður eigi afturkallað af því“ (bls. 298). Ólafur bætir við stuttu síðar að ef forseti synji frumvarpi staðfestingar þá „verða löginn þó að ganga í gegnum hreinsunareld, og fer þá um gildi laganna eftir vilja meiri hluta kjósenda“ (bls. 300, sbr. Jónas Jóhannsson, „Hugleiðingar héraðsdómara um rúðuburrkur“, *Fréttablaðið* fös. 9. júlí). Þessi skilningur á hlutverki forseta og þjóðar, í því tilviki að forseti synjar lögum staðfestingar, virðist í fullu samræmi við vilja stjórnarskrárgjafans þegar hann setti ákvæði um synjunarvald forseta inn í stjórnarskrána. (Því til stuðnings er vísað í grein Sigurðar Línadal, „Forseti Íslands og synjunarvald hans“, *Skírnir*, vor 2004.) Þessi skilningur endurspeglar einnig það viðhorf til greinarinnar sem hefur verið óumdeilt fram að þessu. Allt frá stofnun lýðveldisins hafa reglulega orðið umræður um beitingu 26. greinar stjórnarskrárinnar. Þó að skiptar skoðanir hafi verið um hana hefur aldrei, fyrr en nú, nokkur vafi virst leika á merkingu hennar.

### *2.2. Hlutverki forsetans í lögskipunarferlinu er misboðið með því að afturkalla lög*

Með því að afturkalla lög með þessum hætti er synjun forseta í raun gerð að engu. Ef meirihluti Alþingis óttast að forseti synji tilteknum lögum, gæti sá sami meirihluti alltaf borið málið upp skömmu fyrir þingslit þannig að synjun forseta kæmi ekki til fyrr en eftir að þingi er slitið. Þá væri hægt að boða til aukabings þar sem borin væri fram tillaga um að afturkalla fyrri lög og jafnframt að festa í lög efnisatriði fyrri laga, e.t.v. með málamiðlabreytingum. Með því móti væri synjun forseta gerð að engu, en það hlýtur að stangast á við vilja stjórnarskrárgjafans, sem kemur fram í 26. gr. stjórnarskrárinnar, að forsetinn hafi raunverulegt synjunarvald.

Jafnvel þótt hægt sé að afturkalla lög, sem forseti hefur synjað, með því að fara einhverjar krókaleiðir svo ekki sé um beint brot á stjórnarskrá sé að ræða, breytir það engu um að slíkur gjörningur stangast á við vilja löggjafans og er því í skársta falli siðlaus. Jafnan er mikilvægt að virða vilja löggjafans, og sér í lagi ber að taka ætlun stjórnarskrárgjafans alvarlega þegar um stjórnarskrárákvæði er að ræða sem varða grundvallarréttindi borgaranna. Í því tilviki sem hér um ræðir er um réttinn til að kjósa að tefla, sem er meðal mikilsverðustu borgaralegu réttinda í lýðræðissamfélagi, og því er málið sýnu alvarlegra en ella.

### *2.3. Það er siðferðilega óréttlætianlegt að Alþingi afturkalli beint úrskurðarvald þjóðarinnar*

Alla jafna fer Alþingi, ásamt forseta, með löggjafarvaldið. Á þessu er ein veigamikil undantekning: þegar forseti synjar lögum staðfestingar en þá fer þjóðin sjálf með löggjafarvaldið. Alþingi (eins og forsetinn) situr í umboði þjóðarinnar og er því í vissum skilningi lægra sett en þjóðin sjálf. Af þessu leiðir að þegar mál er í höndum þjóðarinnar er óeðlilegt að Alþingi geti tekið mál frá þjóðinni og afgreitt sjálft. Því er það *ranglati* ef ríkisstjórnin beitir lagakrökum til að svipta þjóðina beinu úrskurðarvaldi sínu. Þessi niðurstaða varðar ekki þá spurningu hvort það sé lagalega mögulegt að svipta þjóðina úrskurðarvaldinu. Hún er óverjandi frá sjónarmiði réttlætis og sanngirni, sem eru meðal þeirra grundvallarverðmæta sem öll löggjöf á að tryggja og frumforsenda þess lýðræðislega skipulags sem liggur stjórnskipan Íslands til grundvallar.

## **3. Almennar þingkosningar eru eðlisólíkar þjóðaratkvæðagreiðslu um einstök mál og því kemur gildistökuákvæði laganna ekki í stað þjóðaratkvæðagreiðslu um fyrri lög**

### *3.1. Það lýsir grundvallarmisskilningi að leggja þingkosningar að jöfnu við þjóðaratkvæðagreiðslur*

Í Alþingiskosningum er verið að velja fulltrúa á þjóðþing á grundvelli almennrar stefnu í málaflokkum eins og fjármálastefnu ríkisins, velferðarmálum, menntamálum og utanríkismálum. Þjóðaratkvæðagreiðsla um einstök mál þarf ekki að varða slíka almenna stefnu og varðar alls ekki kjör fulltrúa á þjóðþing. Þvert á móti er tilgangur þjóðaratkvæðagreiðslu einmitt sá að taka út einstök mál til

Þess að þjóðin geti úrskurðað um þau beint. Það er því hugtakaruglingur að slá saman þjóðaratkvæðagreiðslu og almennum þingkosningum og halda því fram að þjóðin úrskurði um tiltekið mál í þingkosningum.

Þetta er reyndar slíkur grundvallarmisskilningur að hann kemur flestum borgurum, leikum sem lærðum, jafnmikið á óvart. Þeir sem þetta skrifa þekkja engin dæmi þess úr rúmlega 200 ára sögu almennra þingkosninga að því hafi verið haldið fram að almennar þingkosningar jafngildi þjóðaratkvæðagreiðslu um eitt tiltekið mál sem alls ekki er borið upp sérstaklega í þingkosningunum. Til að áréttu þetta enn frekar er vert að huga að því að með lýðræði er jafnan átt við annað af tvennu. Annars vegar er átt við aðferð til að taka bindandi hópákvarðanir þar sem aðilar málsins eru ósammála, hins vegar er átt við ákveðið stjórnskipulag sem einkennist, í vestrænum ríkjum samtímans, m.a. af þrískiptingu ríkisvaldsins og tilteknum frelsisréttindum eins og tjáningarfrelsi og prentfrelsi. Einn meginþáttur slíks lýðræðislegs stjórnskipulags er löggjafarsamkoman. Á Íslandi er sá háttur hafður á að til löggjafarsamkomu er kosið á fjögurra ára fresti, og eru slíkar kosningar því fyrst og fremst hluti af hinu lýðræðislega stjórnskipulagi. Þjóðaratkvæðagreiðsla um einstök mál (t.d. á grundvelli 26. gr. stjórnarskrárinnar) er hins vegar ekki hluti af hinu lýðræðislega stjórnskipulagi (sem sést best á því að það hefur haft sinn gang án slíkra kosninga í 60 ár) heldur aðferð til að taka milliliðalaus bindandi ákvörðun um tiltekið mál.

Loks er ótækt að leggja þjóðaratkvæðagreiðslu um nýtt fjölmiðlafrumvarp að jöfnu við þá reglu að samþykki tveggja þinga þurfi til að stjórnarskrárbreyting geti tekið gildi. Í fyrsta lagi er þing rofið þegar í stað eftir að búið er að samþykkja stjórnarskrárbreytingu á fyrra þingi, en ekki er ætlunin að rjúfa þing nú þegar til að leggja nýtt fjölmiðlafrumvarp fyrir annað þing. Í öðru lagi er þing kosið á nýjan leik til að uppfylla það skilyrði að tvö þing samþykki stjórnarskrárbreytingu. Kosningarnar geta því ekki talist þjóðaratkvæðagreiðsla um stjórnarskrárbreytinguna.

### *3.2 Með því að ætla kjósendum að kjósa um fjölmiðlafrumvarpið í almennum þingkosningum er í raun verið að setja óhóflega þröskulda fyrir kjósendur*

Með því að leggja þingkosningar og þjóðaratkvæðagreiðslu að jöfnu er í raun gert ráð fyrir verulegum þröskuldum í atkvæðagreiðslunni þar sem eitt mál er vegið á móti öllum öðrum. Í álit starfshóps ríkisstjórnarinnar um tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu á grundvelli 26. gr. stjórnarskrárinnar er talsvert fjallað um þröskulda eða önnur skilyrði sem réttmætt gæti verið að setja við slíka atkvæðagreiðslu. Í niðurlagi skýrslunnar segir orðrætt: „Starfshópurinn tekur þó fram að þeim mun hóflegri sem takmörkun af þessu tagi er, þeim mun líklegri verður talið að hún fái staðist“ (§ 4.6.4 bls. 23). Í þessu sambandi tekur viðbragðshópur Þjóðarhreyfingarinnar fyllilega undir orð Birgis Guðmundssonar þar sem hann segir að með því að láta kjósa um nýtt fjölmiðlafrumvarp í almennum alþingiskosningum „er í raun verið að setja mjög háa þröskulda fyrir þá sem eru móti fjölmiðlalögnum – þeir þurfa að láta fjölmiðlafrumvarpið eitt vega á móti öllum hugsanlegum öðrum atriðum sem annars réðu því hvernig þeir greiddu atkvæði“ („Pólítísk tilraunastarfsemi“, *Fréttablaðið* föstudagur, 9. júlí 2004). Því má raunar bæta við orð Birgis að þröskuldarnir eiga ekki einungis við þá sem eru á móti frumvarpinu, þeir eiga einnig við þá sem eru því samþykkir.

Þá gefur það sem hér hefur verið sagt um eðli þess valds sem þjóðin hefur til að úrskurða um löggjöf, ekki tilefni til að ætla að jafnvel þó að þröskuldar væru settir ættu þeir frekar að íþyngja andstæðingum laganna heldur en stuðningsmönnum þeirra. Með því að líta svo á að þess eigi að krefjast að tiltekinn lágmarksmeirihluta þurfi til að fella lögin úr gildi vegna þess að um sé að ræða frumvarp sem meirihluti þings hafi samþykkt, er vald þingsins látið vega þyngra en vald þjóðarinnar. Það er augljós viðsnúningur á hlutunum þar sem þingið þiggur vald sitt frá þjóðinni en ekki öfugt.

## **4. Engin réttaróvissa kemur í veg fyrir að farið sé eftir stjórnarskránni**

### *4.1 Sú óvissa sem upp hefur komið varðandi málið er ekki réttaróvissa heldur pólitískt ósamkomulag*

Þegar utanríkisráðherra mælti fyrir nýju fjölmiðlafrumvarpi bar hann því við að vegna réttaróvissu væri ekki hægt að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu á grundvelli 26. gr. stjórnarskrárinnar. Sú afsökun, að réttaróvissa ríki, fær ekki staðist.



Um eiginlega réttaróvissu er að ræða fyrst og fremst ef (i) óljóst er hvaða lög gilda, (ii) ef óljóst er hvort tiltekin lög eigi við í tilteknu tilviki, (iii) ef gildandi lög eru óljós eða (iv) ef gildandi lög stangast á í tilteknu tilviki. Í því tilviki sem nú skiptir máli á ekkert ofangreint við.

Hvað atriði (i) og (ii) áhrærir þá er ljóst að ákvæði stjórnarskrárinnar gilda undantekningarlaust. Ennfremur gildir meginregla stjórnarskrárinnar ef stjórnarskráin sjálf gerir ekki undantekningu frá henni og meginregla stjórnarskrárinnar er einmitt sú, að í kosningum skuli einfaldur meirihluti ráða án þess að gerðar séu aukakröfur um að tiltekinn fjöldi mæti á kjörskrá eða kjósi á tiltekinn veg til þess að kosning teljist gild.

Hvað atriði (iii) áhrærir er að vísu ljóst að gildandi lög eru um margt óljós. Þess vegna var líka boðað til sumarþings þar sem setja skyldi nánari lög um þjóðaratkvæðagreiðslu. En lögin eru hins vegar ekki óljós með þeim hætti að ekki sé unnt að setja slík lög. Í raun hefur enginn efast um að ef boðað yrði til kosninga á grundvelli 26. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem farið yrði eftir almennum kosningalögum án sérstakra skilyrða um þátttöku eða vægi atkvæða, þá yrði slík kosning í samræmi við stjórnarskrá og önnur landslög.

Loks er ekki um það að ræða að lög stangist á um það hvernig haga skuli þjóðaratkvæðagreiðslu (atriði (iv)).

Af þessu er ljóst að engin réttaróvissa kemur í veg fyrir að boðað verði til þjóðaratkvæðagreiðslu á grundvelli 26. gr. stjórnarskrárinnar.

#### *4.2. Ríkisstjórnin hafði þegar staðfest að mögulegt væri að setja lög um þjóðaratkvæðagreiðslu á grundvelli 26. gr. stjórnarskrárinnar*

Til viðbótar því sem að framan er greint er vert að benda á að ráðherrar í ríkisstjórninni höfðu lýst því yfir að hægt væri að halda þjóðaratkvæðagreiðslu á grundvelli 26. gr. stjórnarskrárinnar. Því er ekki annað að sjá en að hin svokallaða réttaróvissa sé aðeins óvissa um hvort ríkisstjórninni geti mögulega verið stætt á að setja sérstök skilyrði um þátttöku eða vægi atkvæða eða, eins og nú er orðið, aflýsi þjóðaratkvæðagreiðslunni og felli lögin úr gildi með nýjum, næstum samhljóða lögum.

Stjórnin velur sjálf þær leiðir sem hún telur færar til að ná pólitískum markmiðum sínum. Það verður hins vegar að gera þá kröfu til hennar að hún afskræmi ekki pólitíska orðræðu í landinu með því að kalla *pólitísk deilumál* réttaróvissu. Þá væri hægt að halda því fram að allar pólitískar deilur sem varða lýðræðisleg vinnubrögð, stjórnskipun og fleira sýni að á þessum sviðum ríki réttaróvissa. Svo er augljóslega ekki hvort sem einstaklingum og flokkum fellur í geð það sem lög og stjórnarskrá segja eða ekki.

#### *4.3 Ef ný lög um þjóðaratkvæðagreiðslu valda réttaróvissu, þá er það einungis vegna þess að í lögunum eru ákvæði sem óljóst er hvort standist stjórnarskrá*

Hvenær sem ákvæði stjórnarskrár setja löggjafanum skorður, getur löggjafinn skapað réttaróvissu með því að setja lög sem óljóst er hvort falli innan þeirra skorda sem stjórnarskráin setur. Sú óvissa, sem vísað hefur verið í til að rökstyðja tilraun ríkisstjórnarinnar til að aflýsa þjóðaratkvæðagreiðslu, er einungis óvissa sem ræðst af hæpnum lögum. Óljós ákvæði stjórnarskrár koma þar ekki til. Sú réttaróvissa sem ríkisstjórnin heldur á lofti virðist eingöngu komin til af því að markmið ríkisstjórnarinnar brjóta í bága við hagsmuni almennings eins og hann metur þá sjálfur og eins og þeir eru varðir í stjórnarskránni. Það eru því þau skilyrði sem hugsanlega yrðu sett í lög um þjóðaratkvæðagreiðslu sem *skapa* réttaróvissu frekar en að slík óvissa sé óhjákvæmilega til staðar.

Sérstök skilyrði um þátttöku eða atkvæðavægi í þjóðaratkvæðagreiðslu skapa bæði *siðferðilega* óvissu og réttaróvissu. Réttaróvissu vegna þess að víst er að það stenst stjórnarskrá að engin sérstök skilyrði séu um þátttöku eða atkvæðavægi í þjóðaratkvæðagreiðslu á meðan slík skilyrði orka tvímælis, siðferðilega óvissu vegna þess að markmið ríkisstjórnarinnar eru greinilega önnur en þau sem almenningur telur að samrýmist hagsmunum sínum. Ríkisstjórnin virðist því vera að fremja það siðlausa athæfi að taka málið úr höndum þjóðarinnar í því skyni að koma í veg fyrir að þjóðin úrskurði um hagsmuni sína.

4.4 Jafnvel þó að fallist sé á að við stofnun lýðveldisins hafi verið ráð fyrir því gert að stjórnarskráin yrði endurskoðuð á síðari stigum rýrir það í engu gildi þess sem stendur í stjórnarskránni nú

Því hefur verið haldið fram að stjórnarskráin sé „bráðabirgðaplagg“ eða „ófullgerð“ að því er virðist til þess að gefa í skyn að ekki þurfi að fara eftir henni í einu og öllu eða til að gera meira úr vægi mögulegra álitamála en annars. Málflutningur af þessu tagi er með öllu ómarktækur. Það er ljóst að jafnvel þó að gert hafi verið ráð fyrir því að stjórnarskráin yrði endurskoðuð eru gildandi ákvæði hennar að öllu leyti talin standast frá sjónarmiði réttlætis, sanngirni og lýðræðis. Því er það markleysa þegar vangaveltum um mögulega endurskoðun stjórnarskrárinnar í framtíðinni er ruglað saman við gildi ákvæði hennar nú, eins og því miður hefur borið á í ummælum forsætisráðherra og utanríkisráðherra í fjölmiðlum síðustu daga.

## **5. Málskotsréttur forsetans er til þess fallinn að styrkja stjórnskipan Íslands, sem byggist á fulltrúalýðræði og þingræði, sem lýðræðislega stjórnskipan**

Stjórnarskráin hefur samkvæmt viðteknum vestrænum hugmyndum um lýðræði m.a. það hlutverk að takmarka svigrúm löggjafans til að setja lög. Hún takmarkar einnig svigrúm framkvæmdavalds til að túlka lög. Þar sem stjórnarskrá er í gildi hljóta valdhafar að binda stjórnarathafnir sínar við stjórnarskrána þó að misjafnt sé hvernig þetta er tryggt í einstökum löndum. Hafi stjórnarskráin það hlutverk að takmarka valdsvið löggjafans, þá má líta á málskotsrétt forseta sem hluta af þeirri viðleitni að setja þingi lögmætar og í fyllsta máta lýðræðislegar skorður. Málskotsrétturinn gefur forseta augljóslega ekki vald til að ganga gegn vilja þjóðarinnar því að rétturinn er ekki neitunarvald. Málskotsrétturinn brýnir fyrir forystumönnum að jafnvel þótt þeir hafi meirihluta á þingi sé engu að síður nauðsynlegt að vinna mál þannig að sem mest sátt sé um þau, bæði innan þings og utan, og að málsmeðferð öll sé sem vönduðust. Hann merkir líka að forystumenn þurfa að varast að beita flokksaga sem kann að ganga þvert gegn skoðunum meirihluta kjósenda þeirra. Það er vandséð að málskotsrétturinn (og þjóðaratkvæðagreiðsla í krafti hans) hafi nokkrar slæmar eða vafasamar pólitískar afleiðingar, sé honum beitt í hófi, en það er auðséð með hvaða hætti hann getur orðið til þess að bæta lýðræðislega stjórnarhætti.

Sú ómerking málskotsréttarins sem afnám fyrra fjölmiðlafrumvarpsins og samþykkt nær óbreytts frumvarps hefur í för með sér er stríðsýfirlýsing við þjóðkjörinn forseta sem setur hann í óleysanlegan vanda. Annarsvegar gæti hann synjað undirskrift á ný en þá skapast vandi um hvernig standa eigi að þjóðaratkvæðagreiðslu. Þyrftu atkvæðagreiðslur að vera tvær eða myndi ein duga? Hvernig ætti þá að orða spurningamar sem kjósendur eiga að taka afstöðu til? Upp kynni að koma þrátefli sem gæti lamað helstu stofnanir lýðveldisins. Hinsvegar gæti hann skrifað undir en þá um leið viðurkennt að Alþingi hefði gert synjun hans merkingarlausu. En þar með væri hann að bregðast því stjórnskipulega hlutverki sem honum er ætlað samkvæmt stjórnarskránni að vera öryggisventill þjóðarinnar gagnvart gerræðislegum vinnubrögðum meirihluta Alþingis.

Ef sú óhjákvæmilega ályktun er dregin af þessu að framlagning síðara frumvarpsins sé tilraun til að breyta stjórnskipan ríkisins, er Alþingi með þeim hætti að sölsa undir sig vald sem með réttu er hjá þjóðinni og þjóðkjörnum forseta (sbr. m.a. 2. gr. stjórnarskrárinnar). Þessi tilraun er gerð án þess að fylgt sé settum reglum um breytingar á stjórnarskránni. En þá er stutt í að telja verði að þeir þingmenn sem ljá málinu atbeina brjóti með því gegn ákvæðum hegningarlaga um brot gegn stjórnskipan ríkisins og atkvæðisrétti almennings sbr. einkum 98., 100. og 103. gr. almennra hegningarlaga, sbr. einnig lög um ráðherraábyrgð.

Jón Ólafsson  
Ólafur Páll Jónsson