



Allsherjarnefnd Alþingis  
Nefndarsvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

*Alþingi*  
*Erindi nr. Þ 130/2622*  
*komudagur 13.7.2004*

Reykjavík 13. júlí 2004.

Alþýðusambandi Íslands hefur borist til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á útvarpslögum og samkeppnislögum, mál nr. 1011.

Efnislega er frumvarpið byggt á sömu meginatriðum og lög nr. 48/2004 eru byggð á. Frumvarpið gefur því ekki tilefni til sérstakrar endurskoðunar á þeirri umsögn sem ASÍ gaf í aðdraganda þeirrar lagasetningar.

Með 3.gr. frumvarpsins eru lög nr. 48/2004 felld brott. Vegna þess ákvæðis hefur risið djúpstæður og alvarlegur lögfræðilegur og pólitískur ágreiningur sem varðar annars vegar inntak og réttaráhrif 26.gr. stjórnarskrár lýðveldisins og hins vegar samskipti handhafa löggjafarvaldsins. Í þann ágreining kýs ASÍ ekki að blanda sér en tekur hins vegar fram, að málsskotsréttur 26.gr. stjórnarskrár er mikilvægur hluti af því lýðræðisfyrirkomulagi og þeim lýðræðishugmyndum sem íslensk stjórnskipun byggir á. Það orkar því mjög tvímælis að farið sé á svig við þann rétt.

Að lokum skal tekið fram, að ASÍ telur fulla ástæðu til þess að taka útvarps- og samkeppnislög eins og þeim var breytt með lögum 48/2004 til endurskoðunar og gera á þeim breytingar, enda telur ASÍ að núgildandi lög tryggi ekki sjálfstæði fjölmiðla hér á landi.

Virðingarfyllst,  
f.h. Alþýðusambands Íslands

---

Magnús M. Norðdahl hrl.,  
deildarstjóri lögfræðideildar ASÍ.

Alþingi  
Erindi nr. P 130/2619  
komudagur 13.7.2004

**Morgunblaðið**

ESTABLISHED 1913

K R I N G L A N D 1

P . O . B O X 3 0 4 0

103 REYKJAVÍK ICELAND

TEL. (354-1) 691100

T E L E X 2 1 2 7

TELEFAX (354-1) 681811

Allsherjarnefnd Alþingis.  
Hr. alþm. Bjarni Benediktsson, form.  
Alþingi við Austurvöll.

Með bréfi dags. 8. júlí 2004 óskar allsherjarnefnd Alþingis umsagnar  
Árvakurs hf. um frumvarp til útvarpslaga og samkeppnislaga 1011. mál.


Árvakur hf. telur til bóta rýmkun heimilda frá gildandi lögum til veitingar  
útvarpsleyfa og frestun gildistöku laganna fram yfir alþingiskosningar.

Félagið ítrekar hinsvegar mótmæli sín í umsögn dags. 6. maí 2004 um  
frumvarp að gildandi fjölmiðlalögum að því er varðar bann við að  
útgefendur dagblaða fari með útvarpsleyfi eins og nýtt frumvarp gerir ráð  
fyrir að standi óbreytt.

Þar sem fram komið lagafrumvarp sýnist ekki að öðru leyti snerta  
útgefendur dagblaða með beinum hætti telur félagið ekki ástæðu til að tjá  
sig um efni þess umfram það sem að ofan greinir.

Reykjavík, 12. júlí 2004.

Fh. Árvakurs hf.

  
Haraldur Sveinsson, stjórnarform.

*Alþingi*  
*Erindi nr. P 130/2625*  
*komudagur 13. 7. 2004*



Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8 - 10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 13. júlí 2004

**Efni: Frumvarp til útvarpslaga og samkeppnislaga, 1011. mál.**

8. júlí s.l. barst BSRB til umsagnar frumvarp til laga um útvarpslög og samkeppnislög, 1011. mál. Óskað var eftir að svar bærist eigi síðar en 13. júlí n.k.

Eins og fram kemur í meðfylgjandi bréfi frá 7. maí s.l. telja samtökin fjölmiðlamálið mikilvægt og þarfnast mjög ítarlegrar skoðunar áður en afstaða er mótuð. Til þess hefur ekki gefist tóm á þeim stutta tíma sem liðin er frá því þessi umræða hófst.

f.h. BSRB

*Svanhildur Halldórsdóttir*  
Svanhildur Halldórsdóttir



Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8 - 10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 7. maí 2004

**Efni: Frumvarp um útlagslög og samkeppnislög, 974. mál, eignarhald á fjölmiðlum.**

5. maí s.l. barst BSRB til umsagnar frumvarp til laga um útlagslög og samkeppnislög, 974. mál, eignarhald á fjölmiðlum. Óskað var eftir að svar bærist eigi síðar en 7. maí.

Frumvarp sem felur í sér tillögur um grundvallarbreytingar á íslenskum fjölmiðlamarkaði krefst ítarlegrar skoðunar. Á þessum skamma tíma sem gefinn er næst ekki að setja málið í skoðun og umræðu innan samtakanna eins og nauðsynlegt er þegar um jafn viðmikið mál er að ræða.

BSRB telur að þetta mál þurfi ítarlega skoðun og umræðu og eru samtökin reiðubúin að leggja sitt af mörkum verði tekin ákvörðun um að skjóta því á frest.

f.h. BSRB

*Svanhildur Halldórsdóttir*  
Svanhildur Halldórsdóttir

Alþingi  
Erindi nr. P 130/2600  
komudagur 8.7.2004

Til þjóðarinnar og

Allsherjarnefndar Alþingis  
Reykjavík.

8. 7. 2004.

## ÁBENDING

um skyldu löggjafarvaldsins til vinnubragðafestu og skyldu þess til að þola afleiðingar stjórnisýsluákvæðana æðri valdahafa stjórnisýslunnar, sem fara með umboð í þágu þjóðarinnar.

---

Ábendingin varðar ráðagerð ríkisstjórnarinnar um afnám og setningu svokallaðra Fjölmíðlalaga á sérstöku löggjafarþingi.

Alþingi Íslendinga hefur verið kallað saman til að setja lög um Framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu. Þingið er því ekki hefðbundið löggjafarþing.

Á þingmönnum hvílir einungis sú vinnukvöld að setja lög um þjóðaratkvæðagreiðslu vegna staðfestingarsynjunar forseta Íslands.

Það er stjórnarfarslega lögbundin afleiðing atburðarrásarinnar og kvaðmingarinnar til þinghaldsins, að alþingismenn eru umboðslausir til annarra verka en þeirra, sem boðað er til af forseta Íslands.

Umræður, ályktanir og samþykktir á lagafrumvörpum um annað en framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslunnar hafa því ámóta gildi að lögum og samþykktir saumaklúbba úti í bæ, um sömu málefni.

Sinni Alþingi ekki skyldu sinni, svo sem að framan greinir, er ekkert því til fyrirstöðu, að þjóðin sjái sjálf um þjóðaratkvæðagreiðsluna og geri það í skjóli valds forseta Íslands samkvæmt stjórnarskránni, enda er kosningarétturinn hennar, en ekki ríkisstjórnarinnar eða alþingismanna.

Kveðja.

*Björn Baldursson*

Björn Baldursson  
ríkisborgari 2903483239  
sími/fax/símsvari 4267375.

# BLAÐAMANNAFÉLAG ÍSLANDS

Síðumúla 23 - 108 Reykjavík - Sími: 553 9155 - Bréfasími 553 9177  
Netfang: [bi@press.is](mailto:bi@press.is) - Heimasíða: <http://www.press.is>



*Alþingi*

*Erindi nr. P 130/2628*

*komudagur 14.7.2004*

Reykjavík 13. júlí 2004

## **Efni: Umsögn um frumvarp til útvarpslaga og samkeppnislaga, 1011. mál.**

Fjölmiðlafrumvarp ríkisstjórnarinnar er í öllum grundvallaratriðum sama frumvarpið og Blaðamannafélag Íslands hefur áður lýst sig angvígt í ályktun aðalfundar félagsins frá því í vor. Blaðamannafélagið ítrekar því fyrri andstöðu sína við fjölmiðlafrumvarp ríkisstjórnarinnar og gagnrýnir málsmeðferðina. Félagið hvetur ríkisstjórnina til að draga frumvarpið til baka og hefja nú þegar vinnu að nýju frumvarpi í samstarfi við hagsmunaaðila. Blaðamannafélag Íslands hefur hafið mótun stefnu um löggjöf um eignarhald á fjölmiðlum og er nú sem fyrr reiðubúið að koma sjónarmiðum sínum að í samstarfi við stjórnvöld.

Félagið telur almennar þingkosningar á engan hátt geta komið í stað þjóðaratkvæðagreiðslu um fjölmiðlalögin. Útilokað er fyrir Blaðamannafélag Íslands að gerast beinn þátttakandi í átökum stjórn málafla í aðdraganda þingkosninga. Félagið hvetur því stjórnvöld, kjósi þau ekki að draga lög til baka og hefja vinnu að nýrri lagasetningu, að boða til þjóðaratkvæðagreiðslu um lög.

Fyrir hönd stjórnar Blaðamannafélags Íslands

Róbert Marshall, formaður

12. júlí 2004.

Til allsherjarnefndar Alþingis  
Frá Dögg Pálsdóttur hrl.

## MINNISBLAÐ

**Efni:** Um heimild Alþingis til að fella úr gildi lagafrumvarp sem forseti Íslands hefur synjað staðfestingar.

### Inngangur

Á fundi allsherjarnefndar Alþingis í dag gerði ég grein fyrir sjónarmiðum mínum um heimild Alþingis til að fella úr gildi lagafrumvarp sem forseti Íslands hefur synjað staðfestingar. Hér á eftir verða rakin rök mín fyrir þeirri niðurstöðu að Alþingi hafi ekki heimild til að fella úr gildi slíkt lagafrumvarp.

### Löggjafarvaldið

Samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar (hér eftir skammstafað stjskr.) fara Alþingi og forseti Íslands saman með löggjafarvaldið. Í stjskr. eru nánari ákvæði um hverjir geta látið leggja fyrir Alþingi frumvörp til laga (sbr. 25., 38. og 55. gr.). Sömuleiðis segir þar að ekkert lagafrumvarp megi samþykkja fyrr en það hefi verið rætt við þrjár umræður á Alþingi (sbr. 44. gr.) og að þingsköp Alþingis skuli sett með lögum (sbr. 58. gr.).

Í 26. gr. stjskr. er mælt fyrir um hvað gerist ef Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp. Þá skal frumvarpið lagt fyrir forseta Lýðveldisins eigi síðar en tveim vikum eftir að það var samþykkt. Af skýru orðalagi 26. gr. liggur fyrir að forsetinn á tveggja kosta völ, að staðfesta lagafrumvarpið eða synja því staðfestingar. Í 26. gr. er fjallað um afleiðingar hvoru tveggja. Staðfesti forseti lagafrumvarpið þá veitir staðfestingin frumvarpinu lagagildi. Lagasetningarferlinu er þar með lokið og lagafrumvarpið er orðið að lögum.<sup>1</sup>

Synji forsetinn lagafrumvarpi staðfestingar fær lagafrumvarpið engu að síður lagagildi en leggja skal það þá svo fljótt sem kostur er undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar með leynilegri atkvæðagreiðslu. Lögin falla úr gildi ef samþykkis er synjað en ella halda þau gildi sínu. Með ákvæðum 26. gr. stjskr. er forseta Íslands þar með gefinn réttur til að skjóta til þjóðaratkvæðis ákvörðun um hver afdrif lagafrumvarps, sem Alþingi hefur samþykkt, skuli verða til frambúðar. Þar til niðurstaða þjóðaratkvæðis liggur fyrir fær lagafrumvarp sem forseti þannig synjar staðfestingar þó tímabundið lagagildi. Endanlegt lagagildi frumvarpsins veltur á þjóðaratkvæðagreiðslunni. Lagasetningarferli lagafrumvarps sem forseti synjar staðfestingar lýkur því ekki fyrr en niðurstaða þjóðaratkvæðis liggur fyrir. Lagafrumvarp sem forseti synjar staðfestingar er því ekki lög í venjubundnum skilningi þess hugtaks, því lagagildi þess er tímabundið.

<sup>1</sup> Fullnægja þarf ákvæðum 27. gr. stjskr. um birtingu áður en unnt er að beita lögnum en ákvæði þar að lútandi eru utan viðfangsefnis þessa minnisblaðs.

### Nánar um 26. gr. stjkskr.

Allt orðalag 26. gr. stjkskr. er fortakslaust:

1. *Ef Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp, skal ...* (1. másl. 26. gr. stjkskr.)
2. *Nú synjar forseti lagafrumvarpi staðfestingar, .... en leggja skal ...* (2. másl. 26. gr. stjkskr.)
3. *Lögin falla úr gildi, ef samþykkis er synjað, en ella halda þau gildi sínu.* (Lokamásl. 26. gr. stjkskr.)

Í 26. gr. stjkskr. er þannig teiknað upp hvað gerist ef forseti staðfestir lagafrumvarp – það öðlast þá lagagildi og verður að lögum, og hvað gerist ef forseti synjar staðfestingar – það öðlast þá einnig lagagildi en bera þarf það svo fljótt sem kostur er undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar með leynilegri atkvæðagreiðslu. Niðurstaða atkvæðagreiðslunnar ræður afdrifum lagafrumvarpsins. Lögin falla úr gildi ef samþykkis er synjað, en ella halda þau gildi sínu.

Engir fyrirvarar eru í 26. gr. stjkskr. um að fella megi lagafrumvarpið (lögin) úr gildi með öðrum hætti en með þjóðaratkvæðagreiðslu. Af skýru orðalagi 26. gr. stjkskr. verður því ekki önnur ályktun dregin en sú að þegar forseti synjar lagafrumvarpi staðfestingar hafi hann sett af stað ferli sem ekki verður breytt af Alþingi, heldur verði það að ganga til enda til að fá niðurstöðu um afdrif þessa lagafrumvarps.

### Umfjöllun fræðimanna

Ólafur Jóhannesson fjallar um afdrif lagafrumvarps eftir endanlega samþykkt Alþingis í riti sínu *Stjórnskipun Íslands*.<sup>2</sup> Hann segir:

Þegar lagafrumvarp er endanlega samþykkt af Alþingi, er það þar með komið úr höndum þingsins, og verður eigi afturkallað af því. Endanlegt lagagildi hefur þó frumvarpið ekki ennþá fengið. Það á eftir að fara til hins löggjafaraðilans, forsetans.<sup>3</sup>

...

Til þess að frumvarp, samþykkt af Alþingi, öðlist lagagildi, sýnist samkvæmt þessu ætíð þurfa að leggja það fyrir forseta til staðfestingar. Fyrir en það hefur verið gert, getur það ekki orðið að lögum. Hitt skiptir svo ekki máli um gildistöku þeirra laga, hverjar undirtektir forseta eru, hvort hann staðfestir frumvarpið eða synjar því staðfestingar. Í síðara tilfallinu verða lögin þó að ganga í gegnum hreinsunareld, og fer þá um gildi laganna eftir vilja meiri hluta kjósenda.<sup>4</sup>

Ólafur fjallar í riti sínu einnig um lög, sem þjóðaratkvæði þarf um og segir:

Þjóðaratkvæði um löggjafarmál er nú stjórnarskrárbundið í tveimur tilvikum. Í öðru tilvikinu er um að ræða þjóðaratkvæðagreiðslu um lagafrumvarp, sem horfir til breytinga á kirkjuskipuninni, sbr. 2. mgr. 79. gr. og 62. gr. stjkskr. Í hinu tilvikinu er um að ræða lög, sem hafa þegar tekið gildi. Er þar um að tefla lög, sem forseti hefur synjað staðfestingar samkvæmt 26. gr. stjkskr.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, 2. útg. 1978.

<sup>3</sup> Sama rit bls. 294.

<sup>4</sup> Sama rit bls. 296.

<sup>5</sup> Sama rit, bls. 299.



...

Samkvæmt 26. gr. stjskr. skal fara fram þjóðaratkvæðagreiðsla um lög þau, sem forseti synjar staðfestingar. Hér er sá munur á, að frumvarpið hefur öðlzt lagagildi við staðfestingarsynjun forseta. Úrslit þjóðaratkvæðis segja því til um það, hvort lögin skuli halda áfram að gilda, eða hvort þau skuli falla úr gildi. Fá löggin samþykki kjósenda, halda þau framvegis gildi, og þarf þá eigi að bera þau upp á ný fyrir forseta.

...

Ekkert í umfjöllun Ólafs Jóhannessonar bendir til þess að Alþingi geti gripið inn í það ferli sem forseti setur af stað með því að synja lagafrumvarpi staðfestingar. Þvert á móti segir Ólafur annars vegar: ... *Þegar lagafrumvarp er endanlega samþykkt af Alþingi, er það þar með komið úr höndum þingsins, og verður eigi afturkallað af því.* ... og hins vegar: ...*Hitt skiptir svo ekki máli um gildistöku þeirra laga, hverjar undirtektir forseta eru, hvort hann staðfestir frumvarpið eða synjar því staðfestingar. Í síðara tilfellinu verða lögin þó að ganga í gegnum hreinsunareld, og fer þá um gildi laganna eftir vilja meiri hluta kjósenda.*

### Vilji löggjafans

Við túlkun stjórnarskrárkvæða verður að fara eftir almennum og viðurkenndum lögskýringarreglum, auk sérstakra viðhorfa um lögskýringu í stjórnskipunarrétti.<sup>7</sup> Ræðir þar um hugrænar lögskýringarkenningar (löggjafarviljinn) og hlutrænar lögskýringarkenningar (orð ákvæðis ganga frammar löggjafarviljanum) auk sjónarmiða um tilgang lagasetningar.

Skoðun á umfjöllun Alþingis á frumvarpi til stjórnskipunarlaga árið 1944 rennir stoðum undir þá staðhæfingu mína að 26. gr. verði að túlka svo að lagafrumvarp sem forseti synjar staðfestingar verði eigi úr gildi fellt nema með þjóðaratkvæði.

Því hefur verið haldið fram að Alþingi hafi kastað höndum við meðferð á lagafrumvarpi því sem varð að Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Skoðun á umræðum á Alþingi um lagafrumvarpið sýnir að þetta er fjarri öllum sanni, a.m.k. að því er varðar 26. gr. stjskr.

Þvert á móti var efni og inntak 26. gr. mikið rætt og ítrekaðar tilraunir gerðar til að breyta henni þannig að lagafrumvarp sem forseti synjaði staðfestingar fengi ekki tímabundið lagagildi, eins og upphaflega frumvarpið gerði ráð fyrir og sem varð hin endanlega niðurstaða.

Frumvarp til stjórnskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands var lagt fram í neðri deild. Neðri deild samþykkti frumvarpið m.a. með þeirri breytingu á 26. gr. að lagafrumvarp sem forseti synjaði staðfestingar fengi ekki lagagildi nema þjóðaratkvæði samþykkti það. Í þeim búngi fór frumvarpið til efri deildar. Efri deild breytti frumvarpinu aftur til fyrri vegar, þ.e. breytti 26. gr. þannig að synjun forseta hefði engu að síður í för með sér tímabundið lagagildi frumvarpsins. Í þeim búngi fór frumvarpið á nýjan leik til neðri deildar. Þar voru þá lagðar fram tvær breytingartillögur við 26. gr.

<sup>6</sup> Sama rit, bs. 300.

<sup>7</sup> Sjá nánar umfjöllun í kafla II í álitserð Hróbjartar Jónatanssonar hrl. og DP, dags. 30. júní 2004.

Annars vegar var breytingartillaga Jóns Pálmasonar og Jóhanns Þ. Jósefssonar svohljóðandi:<sup>8</sup>

Við 26. gr. Síðari hluti greinarinnar orðist þannig: Nú synjar forseti lagafrumvarpi staðfestingar, og skal það þá svo fljótt sem unnt er borið á ný undir sameinað Alþingi. Ef það er þá samþykkt með 2/3 atkvæða allra þingmanna, og séu viðstaddir meira en helmingur þingmanna úr hvorri þingdeild, þá öðlast frumvarpið gildi sem lög. Náist ekki tilskilin atkvæðatala með frumvarpinu, er það fallið.

Hins vegar var breytingartillaga Jakobs Möller svohljóðandi:<sup>9</sup>

Við 26. gr. 2. og 3. málslíður greinarinnar falli niður.

Jón Pálmason rökstuddi breytingatillöguna svo:<sup>10</sup>

Nú hef ég leyft mér ásamt hv. þm. Vestm., án þess að ég viti um vilja hv. d., að flytja brtt. á þskj. 165 og geri það í þeim tilgangi að gera tilraun til sátta. Þessi till. er þannig, eins og menn sjá, að farið er eftir þeirri reglu, sem gildir í Bandaríkjunum og nú hefur nýlega komið til framkvæmda, að l., sem forseti hefur neitað að staðfesta, geta aftur orðið að l., ef ákveðinn hluti þm. samþ. þau á ný. – Ég tel varhugavert að setja í stjskr., að þjóðaratkv.gr. þurfi, þó að ágreiningur verði milli forseta og þings. Ég viðurkenni alls ekki, að það sé staðfest djúp milli þings og þjóðar. Þingið er ekki annað en fulltrúar þjóðarinnar. Og þar sem sú regla er komin á, að milli kosninga líði í hæsta lagi fjögur ár, þá væri það gallað fyrirkomulag að setja þjóðaratkvgr. af stað þess í milli, ef um ágreining yrði að ræða um einhver l. milli forsetans og þingsins. Það er óeðlilegt að hugsa sér, að vilji þ. sé svo langt frá vilja þjóðarinnar, að þess ætti að þurfa. Ég tel það einfaldari og eðlilegri leið, að hér sé skorið úr á þann hátt, sem við leggjum til í till. okkar, - að heimtaður sé ákveðinn meiri hl. eða 2/3 atkvæða allra þm., annars sé þetta deilumál fallið.

Jakob Möller rökstuddi breytingartillögu sína svo:<sup>11</sup>

Ég hef lagt fram brtt. á þskj. 176, þar sem ég fer þess á leit, að tveir síðustu másl. gr. falli niður og gr. verði aðeins um það, að til þess að lagafrv. fái gildi, þurfi það staðfestingu forseta. Þar af leiðir, að l. falla niður, ef hún er ekki veitt.

Af þessu sést að alþingismenn gaumgæfðu hvaða afleiðingar það skyldi hafa ef forseti synjaði lagafrumvarpi staðfestingar. Fyrir neðri deild lágu breytingartillögur þar sem önnur gerði ráð fyrir að frumvarpið færi þá aftur til Alþingis til sérstakrar meðferðar og hin gerði ráð fyrir að synjunarvald forseta væri algert. Báðar tillögurnar voru felldar. Alþingi ákvað því að synjun forseta leiddi af sér tímabundið lagagildi frumvarpsins og þjóðaratkvæði um endanleg afdrif þess.

Löggjafarviljinn er skýr – þjóðaratkvæðagreiðsla er eina aðferðin til að skera úr um frambúðargildi lagafrumvarps sem forseti synjar staðfestingar.

**Frekari rökstuðningur: Ákvæði þingskapatlaga, ákvæði dönsku stjórnarskrárinnar**

<sup>8</sup> Alþingistíðindi 1944, A, þskj. 165, bls. 261.

<sup>9</sup> Alþingistíðindi 1944, A, þskj. 176, bls. 264.

<sup>10</sup> Alþingistíðindi 1944, B, d. 121 – 122.

<sup>11</sup> Alþingistíðindi 1944, B, d. 123.

Til frekari rökstuðnings má benda á 43. gr. laga um þingsköp Alþingis nr. 55/1991 sem mæla fyrir um að lagafrumvarp, er hefur verið fellt, megi eigi bera upp aftur á sama þingi. Ekkert segir í þingskaparlögum um að fyrir Alþingi megi leggja lagafrumvarp sem hefur verið samþykkt, til þess að fella það úr gildi. Ástæðan er væntanlega sú sem Ólafur Jóhannesson tilgreinir ljóslega í umfjöllun sinni, sem áður er rakin, þ.e. að þegar lagafrumvarp er endanlega samþykkt af Alþingi sé það þar með komið úr höndum þingsins og verði eigi afturkallað af því.

Í þessu sambandi má og benda á það að í 42. gr. dönsku stjórnarskrárinnar eru ákvæði um það að ákveðinn hluti þingmanna geti farið fram á þjóðaratkvæði um lagafrumvarp sem þingið hefur samþykkt. Eftir að slík krafa er komin fram getur þingið fellt lagafrumvarpið úr gildi innan tiltekinna tímamarka. Sú heimild byggir á sérstöku ákvæði í 42. gr. sem bendir til þess að a.m.k. danski stjórnarskrárgjafinn telji að slíka heimild hafi þurft að setja fram berum orðum. Af því má gagnálykta að væri heimildin ekki jákvætt orðuð í dönsku stjórnarskránni væri þinginu óheimilt að fella lagafrumvarp úr gildi eftir að krafan kæmi fram. Þessi framsetning í dönsku stjórnarskránni styður enn frekar þá skoðun að sérstakt ákvæði hefði þurft í 26. gr. stjkskr. til að hægt væri að stöðva það ferli sem greinin lýsir að fari af stað við synjun forseta á staðfestingu lagafrumvarps.

### **Niðurstaða**

Af því sem að framan er rakið er það skoðun mín að ákvæði 26. gr. stjkskr. sé fortakslaust um það að ef forseti synjar lagafrumvarpi staðfestingar þá fari af stað ferli sem eingöngu verður til lykta leitt með niðurstöðu þjóðaratkvæðis. Stjórnarskráin gerir ekki ráð fyrir að Alþingi hafi heimild til að grípa inn í það ferli með því að fella úr gildi lagafrumvarp það sem forseti synjaði staðfestingar.

## Álitsgerð

Að beiðni allsherjarnefndar Alþingis hef ég undirritaður tekið að mér að láta í ljós álit á því hvort efni frumvarps til laga um breytingu á útvarpslögum nr. 53/2000 og samkeppnislögum nr. 8/1993 o.fl., sem lagt hefur verið fram á yfirstandandi löggjafarþingi, standist fyrir mæli stjórnarskrárinnar.

Með 1. og 2. gr. frumvarpsins er lagt til að tilgreindum greinum útvarps- og samkeppnislaga verði breytt og í 3. gr. þess er kveðið á um að lög nr. 48/2004 um breytingu á útvarps- og samkeppnislögum skuli falla brott. Í upphafi athugasemda með frumvarpinu segir ennfremur orðrätt: “Frumvarp þetta er að undanskildum tveimur veigamiklum breytingum samhljóða öðru frumvarpi sem samþykkt var á Alþingi 24. maí sl. og varð að lögum nr. 48/2004 . . . eftir að forseti Íslands hafði synjað því staðfestingar.”

Fylgir hér á eftir álitsgerð mín um ofangreint efni.

### I.

Samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar fara Alþingi og forseti Íslands saman með löggjafarvaldið. Í 26. gr. hennar er mælt fyrir um þátt forseta við setningu laga. Orðrätt segir þar: „Ef Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp, skal það lagt fyrir forseta lýðveldisins til staðfestingar eigi síðar en tveim vikum eftir að það var samþykkt, og veitir staðfestingin því lagagildi. Nú synjar forseti lagafrumvarpi staðfestingar, og fær það þó engu að síður lagagildi, en leggja skal það þá svo fljótt sem kostur er undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar með leynilegri atkvæðagreiðslu. Lögin falla úr gildi, ef samþykkis er synjað, en ella halda þau gildi sínu.“

Þótt orðalag 2. og 26. gr. stjórnarskrárinnar sé skýrt og í samræmi við vilja stjórnarskrárgjafans, eins og hann birtist í athugasemdum með frumvarpi til stjórnskipunarlaga og umræðum á Alþingi í aðdraganda þess að sett var stjórnarskrá fyrir lýðveldið Ísland árið 1944, hefur því verið haldið fram að forseti lýðveldisins hafi ekki sjálfstæðan rétt til að beita því synjunarvaldi sem honum er fengið í stjórnarskránni. Sú skoðun hefur hins vegar verið viðtekin meðal flestra fræðimanna á sviði stjórnskipunarréttar að forsetinn hafi raunverulega þetta vald og geti neitað að staðfesta lagafrumvarp, svo að gilt sé samkvæmt stjórnarskránni, án atbeina ráðherra. Viðbrögð ráðherra núverandi ríkisstjórnar við þeirri ákvörðun forseta 2. júní sl. að neita að staðfesta áðurgreint lagafrumvarp um breytingu á útvarps- og samkeppnislögum benda til að þeir telji að forseti hafi þetta vald með þeim afleiðingum að leggja skuli

frumvarpið, sem nú er reyndar orðið að lögum, undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar, eins og mælt er fyrir um í 26. gr. stjórnarskrárinnar.

Í þessari álitserð er gengið út frá því, sem segir berum orðum í 2. gr. stjórnarskrárinnar, að Alþingi og forseti fari saman með löggjafarvaldið. Ennfremur að forseti geti upp á sitt einsdæmi neitað að staðfesta lagafrumvarp, sem Alþingi hefur samþykkt, með þeim afleiðingum sem mælt er fyrir um í 26. gr. stjórnarskrárinnar. Sú spurning sem svara þarf til þess að geta leyst úr því álitafni hvort efni frumvarpsins um breyting á útvarps- og samkeppnislögum o.fl., sem lagt hefur verið fram á Alþingi, standist fyrir mæli stjórnarskrárinnar er þessi: Getur Alþingi með einhverjum hætti gripið inn í þá atburðarás, sem hófst þegar forseti ákvað að neita að staðfesta fyrri frumvarp, nú lög nr. 48/2004, en þau lög eru að stærstum hluta sama efnis og fyrir- liggjandi frumvarp, eins og fram kemur í athugasemdum með því?

Þegar leitað er svars við þeirri spurningu verður að leggja til grundvallar að samkvæmt stjórnarskránni hefst ferli lagasetningar, þegar um almenn lög er að ræða, með því að lagt er fram lagafrumvarp á Alþingi af hálfu ráðherra eða þingmanna, sbr. 38. gr. stjórnarskrárinnar. Ef þingið samþykkir frumvarpið, að loknum þremur umræðum um það, sbr. 44. gr. stjórnarskrárinnar, skal það lagt fyrir forseta til staðfestingar skv. 26. gr. hennar. Yfirleitt lýkur lagasetningarferlinu með því að forseti staðfestir frumvarpið. Ef hann neitar á hinn bóginn að gera það skal leggja það undir þjóðaratkvæði. Þótt frumvarpið öðlist við það lagagildi til bráðabirgða lýkur lagasetningarferlinu ekki endanlega fyrir en úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar liggja fyrir.

## II.

Þótt Alþingi sé samkvæmt framansögðu ekki eini handhafi löggjafarvaldsins er það ótvírætt aðalhandhafi þess. Almennt hefur þingið heimild til þess að setja almennar réttarreglur um nánast hvaðeina, sem það kys, með þeim takmörkunum er leiðir af stjórnarskránni og þeirri stjórnskipan sem þar er kveðið á um. Í grófum dráttum má segja að þær skorður, sem stjórnarskráin reisir við löggjafarvaldi Alþingis, séu tvíþættar. Í fyrsta lagi mega almenn lög ekki brjóta í bága við efnisreglur stjórnarskrárinnar, t.d. mannréttindaákvæðin í VI. og VII. kafla hennar. Í annan stað verður þingið að virða valdmörk sín gagnvart öðrum handhöfum ríkisvaldsins og má ekki ganga inn á valdsvið þeirra. Slíkt væri brot á fyrirmælum 2. gr. stjórnarskrárinnar. Í samræmi við það mætti Alþingi t.d. ekki ákveða með lögum að tiltekinn maður skuli skipaður til að gegna ákveðnu embætti vegna þess að með því væri löggjafinn að ganga inn á valdsvið handhafa framkvæmdarvaldsins, sbr. 1. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar. Alþingi mætti heldur ekki mæla svo fyrir um í lögum að tiltekinn einstaklingur eða fyrirtæki skuli lýst gjaldþrota vegna þess að með því móti væri þingið að ganga inn á valdsvið handhafa dómsvaldsins samkvæmt hefðbundinni skilgreiningu á eðli þess valds.

Á sama hátt verður Alþingi að virða valdmörk sín gagnvart forseta Íslands, sem fer með löggjafarvaldið ásamt þinginu, eins og skýrt er fyrir mælt í 2. gr. stjórnarskrárinnar. Það leiðir til þess, eins og nánar verður vikið að hér á eftir, að valdi Alþingis til þess að setja lög, sem er eins og áður segir mjög víðtækt við venjulegar aðstæður, hljóta að vera skorður settar þegar forseti hefur ákveðið að beita því valdi.

sem honum er fengið í stjórnarskránni, að neita að staðfesta lagafrumvarp sem þingið hefur samþykkt.

Sá fræðimaður sem öðrum fremur hefur mótað þau sjónarmið, sem viðtekin hafa verið um það hvernig skýra beri lýðveldisstjórnarskrána, er Ólafur Jóhannesson sem var prófessor í stjórnskipunarrétti við lagadeild Háskóla Íslands um langt árabil. Í riti sínu, Stjórnskipun Íslands, sem út kom árið 1960, segir Ólafur orðrétt á bls. 298: „Þegar lagafrumvarp er endanlega samþykkt af Alþingi, er það þar með komið úr höndum þingsins, og verður eigi afturkallað af því.“

Þessi orð Ólafs verða ekki skilin á annan veg en þann að hann hafi verið þeirrar skoðunar að eftir að lagafrumvarp hefur verið samþykkt af Alþingi geti þingið ekki haft nein afskipti af því, hvort sem forseti ákveður að staðfesta frumvarpið eða neita að gera það. Skjóta ummæli á bls. 300 í áðurgreindu riti hans stóðum undir þetta, þar sem hann segir að neiti forseti að staðfesta lagafrumvarp verði það, eftir að það er orðið að lögum. „að ganga í gegnum hreinsunareld, og fer þá um gildi laganna eftir vilja meiri hluta kjósenda.“

Þetta viðhorf Ólafs Jóhannessonar styðst í fyrsta lagi við orðalag 26. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem orðrétt segir: „Nú sýnjar forseti lagafrumvarpi staðfestingar, og fær það þó engu að síður lagagildi, en leggja **skal** það þá svo fljótt sem kostur er undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar . . .” [Leturbreyting mín.] Þannig er samkvæmt orðanna hljóðan skylt að leggja lagafrumvarp, sem forseti hefur neitað að staðfesta og þar með er orðið að lögum, undir þjóðaratkvæði til þess að fá skorið úr um frambúðargildi laganna. Í annan stað er þessi skýring í samræmi við 2. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem segir að Alþingi og forseti fari saman með löggjafarvaldið.

Í 77. gr. finnsku stjórnarskrárinnar frá árinu 2000 er svo fyrir mælt að lagafrumvarp, sem samþykkt hefur verið af finnska þjóðþinginu, skuli ganga aftur til þingsins ef forseti Finnlands neitar að staðfesta það. Sambærilegt ákvæði er hins vegar ekki að finna í íslensku stjórnarskránni.\*

### III.

Samkvæmt því, sem að framan segir, er ekki gert ráð fyrir því í íslenskri stjórnskipan að Alþingi hafi afskipti af lagafrumvarpi eftir að þingið hefur samþykkt það, hvort sem forseti Íslands staðfestir frumvarpið eða neitar að gera það. Sú spurning vaknar hins vegar hvort Alþingi hafi heimild til að grípa inn í atburðarásina eftir að forseti hefur beitt synjunarvaldi sínu sem annar handhafi löggjafarvalds með þeim afleiðingum að leggja ber frumvarpið, sem orðið er að lögum, undir atkvæði þjóðarinnar til samþykktar eða synjunar.

\* Þess má geta að við lokaumræðu frumvarps til stjórnskipunarlaga um lýðveldisstjórnarskrána í neðri deild Alþingis var lögð fram breytingartillaga við 26. gr. frumvarpsins, þar sem lagt var til að í kjölfar þess að forseti neitaði að staðfesta lagafrumvarp skyldi það borið á ný undir sameinað Alþingi í stað þess að vísa því til þjóðaratkvæðis. Yrði frumvarpið samþykkt með 2/3 atkvæða allra þingmanna þá öðlaðist það gildi sem lög, en ella teldist það fallið. [Alþt. 1944 A, þskj. 165, bls. 261.] Breytingartillaga þessi var felld með 24 atkvæðum gegn 4. [Alþt. 1944 B, d. 139.]

Ýmis rök mæla með því að Alþingi geti undir þessum kringumstæðum fellt lögín úr gildi með því að samþykkja lagafrumvarp þess efnis. Í fyrsta lagi er það þingið sem hefur frumkvæði að því að setja lög þótt lagafrumvarp, sem það hefur samþykkt, öðlist ekki lagagildi fyrr en forseti hefur annaðhvort staðfest það eða neitað að gera það. Þegar af þeirri ástæðu má halda því fram að eðlilegt sé að játa þinginu rétt til þess að bregðast þannig við synjun forseta, sem gert er ráð fyrir að hann grípi einungis til í undantekningartilvikum, að það geti fellt lögín úr gildi. Í öðru lagi hefur Alþingi, eins og áður segir, víðtækan rétt til setja lög, breyta þeim og fella þau úr gildi. Því er nærlægt að telja að þingið geti neytt þessa réttar við aðstæður sem þessar, svo framarlega sem það gengur ekki inn á valdsvið hins handhafa löggjafarvaldsins. Með því einu að fella lög úr gildi, eftir að forseti hefur neitað að staðfesta frumvarp til þeirra, með sömu réttaráhrifum og í því tilviki að lögnum væri hafnað í þjóðaratkvæðagreiðslu má segja að þingið virði í hvívetna ákvörðun forseta og sé þar með ekki að ganga inn á valdsvið hans. Í þriðja lagi hafa lög aðeins öðlast lagagildi til bráðabirgða við þessar aðstæður, vegna þess að eftir er að skera úr um frambúðargildi þeirra í þjóðaratkvæðagreiðslu. Með þessu móti væri þinginu fengið vald til þess að koma í veg fyrir slíka atkvæðagreiðslu um umdeild lög og þar með að forða þeirri sundrungu með þjóðinni, sem af slíkri atkvæðagreiðslu leiddi, hver sem úrslit hennar yrðu. Þessi síðastnefnda röksemd styðst við það sjónarmið við skýringu á stjórnalögum að séu fleiri en einn skýringarkostur fyrir hendi beri fremur að velja þann kost, sem stuðlar að sáttum í þjóðfélaginu, heldur en þá sem kunna að leiða til meiri flokkadrátta og sundurþykkju meðal þjóðarinnar.

Önnur rök mæla hins vegar gegn því að Alþingi geti gripið inn í lagasetningarferlið uns því er að fullu lokið samkvæmt fyrirmælum 26. gr. stjórnarskrárinnar. Þar má fyrst nefna hið afdráttarlausu orðalag greinarinnar og jafnframt það atriði að stjórnarskráin gerir ekki ráð fyrir því að þingið hafi afskipti af lögnum, eftir að það hefur samþykkt frumvarp til þeirra. Ennfremur má halda því fram að sé þinginu játuð heimild til þess að fella lögín úr gildi sé gengið á stjórnarskrárvarinn rétt þjóðarinnar við þær aðstæður, ekki síst þess hluta hennar sem staðfesta vill lögín í samræmi við upphaflegan vilja þingsins. Segja má að sú skipan, sem mælt er fyrir um í 26. gr. stjórnarskrárinnar, að þjóðin skuli eiga síðasta orðið ef í odda skerst með þjóðkjörnu þingi og þjóðkjörnum forseta sé lýðræðislegasta aðferðin til þess að knýja fram endanlega niðurstöðu þegar svo stendur á. Af þeim sökum er eðlilegt að gjalda varhuga við því að skýra stjórnarskrána með þeim hætti að annar hvor aðilinn, þingið eða forsetinn, geti svipt þjóðina þeim rétti að fá að skera úr um það, milliliðalaust, hvort hin umdeildu lög skuli gilda til frambúðar eða hvort þau skuli felld úr gildi.

#### IV.

Sé Alþingi játuð heimild til þess að hafa afskipti af lögum, eftir að forseti hefur neitað að staðfesta frumvarp til þeirra, verður að líta á það sem undantekningu frá þeirri meginreglu, sem liggur til grundvallar íslenskrí stjórnskipan og fyrr er lýst, að ekki er gert ráð fyrir því að þingið hafi afskipti af lögum við þær aðstæður. Þar með hlýtur heimild Alþingis að einskorðast við það eitt að fella lögín úr gildi, þannig að réttaráhrifin verði þau sömu og í því tilviki að lögnum væri hafnað í þjóðaratkvæðagreiðslu og þau þar með felld úr gildi skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar. Ef þingið gæti samhliða breytt ákvæðum laganna væri það hins vegar að ganga inn á valdsvið hins

handhafa löggjafarvaldsins, forsetans, og ómerkja í raun og veru þá ákvörðun hans að neita að staðfesta frumvarp til laganna og bera löginn undir atkvæði þjóðarinnar.

Með því að setja ný lög um sama efni og þau fyrri, áður en fyrri lagasetningarferli er að fullu lokið, væri þingið jafnframt að grípa inn í það ferli með þeim afleiðingum að komið yrði í veg fyrir að fyrri réttarástand raknaði við, en það myndi óhjákvæmilega gerast ef þjóðin, sem á síðasta orðið um frambúðargildi laganna skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar, hafnaði þeim í þjóðaratkvæðagreiðslu. Það getur vissulega skipt máli að lögum hvort fyrri réttarástand raknar við eða hvort þingið getur breytt lögnum áður en til þess kemur. Sem dæmi má nefna það að forseti neiti að staðfesta frumvarp að lögum, þar sem lagður er nýr skattur á landsmenn. Vegna banns 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar við afturvirkni skattalaga kynni það að skipta sköpum í því tilviki hvort Alþingi hefði vald til þess að breyta lögnum, t.d. með því að lækka skattinn, og láta þau þannig gilda áfram eða hvort þingið hefði einungis, á sama hátt og þjóðin, vald til þess að fella löginn úr gildi með þeim réttaráhrifum að skatturinn félli niður.

Það að játa Alþingi heimild til þess við þær aðstæður, sem hér er fjallað um, að fella lög úr gildi og samþykkja sams konar lagafrumvarp að nýju býður enn fremur þeirri hættu heim, sem óæskileg hlýtur að teljast, að upp komi eins konar þrátefli milli þings og forseta. Þannig gæti svo farið að forseti neiti að staðfesta hið nýja frumvarp sem lög í breyttri mynd, en þingið felli þau lög síðan úr gildi og samþykki enn á ný nýtt frumvarp, nánast sama efnis og hið upphaflega. Þetta kynni jafnvel að endurtaka sig aftur og aftur, þó þannig að þingið ætti alltaf síðasta orðið. Eina leiðin til þess að koma í veg fyrir slíkt þrátefli samkvæmt núgildandi stjórnskipan er að skýra stjórnarskrána á þann veg að Alþingi megi ekki hafa önnur afskipti af lagasetningarferlinu eftir að það hefur samþykkt lagafrumvarp en að fella löginn úr gildi með þeim réttaráhrifum að sama réttarástand rakni við og ríkti áður en þau tóku gildi. Þessi skýringarkostur styðst ótvírætt við það sjónarmið, sem gerð er grein fyrir hér að framan, að velja beri þann kost við skýringu á stjórnlögum, séu fleiri kostir á annað borð fyrir hendi, sem líklegur er til að eyða réttaróvissu og koma þannig í veg fyrir meiri átök meðal þjóðarinnar en hlytust af því ef aðrir kostir yrðu valdir.

## V.

Með skírskotun til þess, sem að framan er rakið, er það niðurstaða mín að stjórnarskráin geri ekki ráð fyrir því að Alþingi hafi nein afskipti af lögum eftir að það hefur samþykkt frumvarp til þeirra. Með því að fella fyrri lög úr gildi og samþykkja nýtt lagafrumvarp um sömu efnisatriði í þeirra stað, eftir að forseti Íslands hefur neitað að staðfesta frumvarp til fyrri laganna og áður en þau hafa verið borin undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar, væri Alþingi að ganga inn á valdsvið forseta sem annars handhafa löggjafarvaldsins. Séu þau rök, sem mæla með því að Alþingi geti við þessar aðstæður fellt fyrri lög úr gildi án frekari afskipta af lagasetningarferlinu, borin saman við þau rök, sem mæla á móti því að slík heimild sé fyrir hendi, er það álit mitt að sennilega sé þinginu þetta heimilt, svo framarlega sem niðurfelling laganna hafi sömu réttaráhrif og í því tilviki að lögnum væri hafnað í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Samkvæmt þessu lít ég svo á að efni 1. og 2. gr. fyrirliggjandi frumvarps um breytingu á útvarps- og samkeppnislögum o.fl. brjóti í bága við stjórnarskrána og



gangi þar af leiðandi í berhögg við íslenska stjórnskipan, eftir að forseti hefur neitað að staðfesta frumvarp til laga nr. 48/2004, vegna þess að þau lög hafa ekki enn verið borin undir atkvæði þjóðarinnar til staðfestingar eða synjunar. Gildistökuákvæði 4. gr. frumvarpsins þyrfti að mínu áliti að breyta til samræmis við þessa niðurstöðu. Á hinn bóginn tel ég að efni 3. gr. frumvarpsins, þar sem kveðið er á um að lög nr. 48/2004 skuli falla brott, standist sennilega fyrirmæli stjórnarskrárinnar.

Að lokum skal tekið fram að í þessari álitsgerð minni er einvörðungu leitað svars við þeirri spurningu hvort umrætt frumvarp um breytingu á útvarps- og samkeppnislögum o.fl. standist fyrirmæli stjórnarskrárinnar. Þar af leiðandi fjalla ég ekki um álitamál, sem kynnu að rísa við áframhaldandi meðferð málsins, ef svo færi að lög nr. 48/2004 yrðu felld úr gildi, hvort sem er af Alþingi eða í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Reykjavík, 12. júlí 2004,



Eiríkur Tómasson,  
prófessor við lagadeild Háskóla Íslands

Alþingi  
Mál nr. P 130/2620  
Mikudagur 13.7.2004

## Umsögn Starfsmannafélags Fréttar ehf. um fjölmiðlafrumvarpið

Starfsmannafélag Fréttar ehf. telur að það frumvarp um fjölmiðla sem hér er til umsagnar, þar sem stefnt er að þrengingu á eignarhaldi og banni við samrekstri prentmiðla og ljósvakamiðla, gangi gegn eigin markmiðum um fjölbreytni fjölmiðla og muni þess í stað draga úr mætti og fjölbreytni íslenskra fjölmiðla.

Í greinargerð með frumvarpinu segir: „Við mat á þeim úrræðum, sem til greina kemur að mæla fyrir um til að hamlar gegn óæskilegum áhrifum samþjöppunar á fjölmiðlamarkaði, er óhjákvæmilegt annað en að líta til smæðar íslenska markaðarins. Nefndin telur að forðast beri að reglur séu með þeim hætti að þær setji fyrirtækjum í fjölmiðlun ótilhlýðilegar skorður og raski rekstrargrundvelli þeirra.”

Það er mat okkar að frumvarpið geri einmitt þetta; raski rekstrargrundvelli þess fyrirtækis sem við störfum fyrir. Hvorki í skýrslu nefndar sem lögð var til grundvallar frumvarpsins né í greinargerð með frumvarpinu eru gerðar tilraunir til að meta afleiðingar frumvarpsins á framtíð fjölmiðlafyrirtækja. Á meðan frekari upplýsingar eru ekki fyrir hendi um hvaða áhrif frumvarpið muni hafa á rekstrargrundvöll íslenskra fjölmiðlafyrirtækja teljum við að fresta eigi frekari umræðu á Alþingi.

Við teljum að alþingismenn hafi ekki forsendur til að taka upplýsta ákvörðun um innihald frumvarpsins, verði það samþykkt í sumar, miðað við þær upplýsingar sem liggja fyrir. Þá viljum við minna á að nefndarmaður fjölmiðlanefndarinnar, Guðmundur Heiðar Frimannsson, hefur sagt í útvarpsviðtali að efni frumvarpsins hafi fengið afar litla umfjöllun af hálfu nefndarinnar. Starfsmannafélag Fréttar ehf. telur það óviðunandi að Alþingi Íslendinga taki ákvörðun um hagsmuni okkar án þess að afleiðingar frumvarpsins hafi verið metnar vandlega.

Margir starfsmenn Fréttar ehf. þekkja af eigin raun gjaldþrot vinnustaða, með tilheyrandi óvissu og erfiðleikum við að standa við eigin skuldbindingar. Það er reynsla sem við óskum hvorki okkur né öðrum í framtíðinni. Rekstur fjölmiðla á Íslandi hefur alla tíð markast af rekstarerfiðleikum og skorti á fjárfestingarfé. Í því ljósi teljum við að takmörkun sú sem í frumvarpinu felst sé til þess fallin að gera það afar ófýsilegt að fjárfesta í fjölmiðlum. Bann við samrekstri prentmiðla og ljósvakamiðla er einnig vafasamt þegar fjölmiðlun er í örri þróun og stefnir í þá átt að skilin milli farvegs tjáningarfrelsisins á prenti eða á öldum ljósvakans verði ekki jafn afgerandi og nú er.

Niðurstaða okkar er að núverandi frumvarp sé vanhugsað og verði það að lögum á þessu þingi sé sú niðurstaða móðgun við almenna skynsemi og lýðræðishugsun.

---

Fyrir hönd Starfsmannafélags Fréttar ehf.

Henry Birgir Gunnarsson, formaður



HÁSKÓLINN Í REYKJAVÍK  
REYKJAVÍK UNIVERSITY

*Alþingi*  
*Erindi nr. P 130/2634*  
*komudagur 14.7.2004*

**Allsherjarnefnd Alþingis**  
**Alþingi**  
**150 Reykjavík**

Reykjavík, 12. júlí 2004

Virðulega Allsherjarnefnd.

Evrópuréttarstofnun Háskólans í Reykjavík hefur borist til umsagnar tvö lagafrumvörp sem til umfjöllunar eru í Allsherjarnefnd. Annars vegar er um að ræða frumvarp um breytingu á útvarpslögum nr. 53/2000, samkeppnislögum nr. 8/1993 o.fl. Hins vegar er um að ræða frumvarp til laga um þjóðaratkvæðagreiðslu um gildi laga um breytingu á útvarpslögum og samkeppnislögum.

Hvað síðarnefnda frumvarpið varðar, lítur Evrópuréttarstofnun Háskólans í Reykjavík svo á að viðfangsefni frumvarpsins falli ekki innan sérfræðisviðs stofnunarinnar. Þannig sé hún ekki rétti aðilinn til að veita umsögn um það frumvarp. Hvað fyrrnefnda frumvarpið varðar, vísar stofnunin til þeirra sjónarmiða sem komið hafa fram í skriflegri umsögn hennar um upphaflegt frumvarp um sama efni sl. vor og þeirra sjónarmiða sem forstöðumaður hennar gerði grein fyrir á fundi nefndarinnar af sama tilefni. Það er afstaða stofnunarinnar að þau sjónarmið eigi við um það frumvarp sem nú liggur fyrir með sama hætti og um eldra frumvarp, en jafnframt að ljóst sé að núverandi frumvarp sé a.m.k. ekki fjær því að geta staðist meðalhófspróf Evrópuréttarins en fyrra frumvarp.

Virðingarfyllst,

Einar Páll Tamimi  
Forstöðumaður Evrópuréttarstofnunar Háskólans í Reykjavík

13.7.2004.

Til: Allsherjarnefndar Alþingis  
Frá: Hróbjarti Jónatanssyni hrl.

### MINNISBLAÐ

Í samræmi við óskir nefndarmanna í gær sendist nefndinni meðfylgjandi greinargerð þar sem fram koma í stuttu máli þeir efnispunktur sem undirritaður kom inn á í framsögu til nefndarinnar.

Það álitæfni sem uppi er núna, varðandi hið nýja fjölmiðlafrumvarp, er hvort framlagning þess og þar með afnám laga 48/ 2004 um sama efni, getið snúið við því ferli sem lög 48/ 2004 voru komin í á grundvelli fyrir mæla 26. greinar stjórnarskrárinnar, þ.e. um þjóðaratkvæðagreiðsluna.

Það er mitt lögfræðilega mat að ekki sé unnt að stöðva atkvæðagreiðsluferlið, eftir að forseti hefur synjað staðfestingunni og vísað málinu til þjóðaratkvæðagreiðslu, hvorki með því að afnema l. 48/2004 sérstaklega, án annarra aðgerða, né með því að afnema og leggja fram nýtt frumvarp um sama efni.

Rökstuðningur minn er í stuttu máli þessi:

1.

Fyrirmæli um þjóðaratkvæðagreiðsluna vegna synjunar forseta er í stjórnskipunarlögunum, stjórnarskránni, sem er æðsta lagaheimild í stjórnskipun Íslands. Af stjórnskipunarlögunum verða öll önnur lög leidd og annað regluverk sem er í þjóðfélaginu. – Fyrirmæli í stjórnarskrá taka öðrum lægra settum fyrir mælum fram og öll lög og reglur verða því að vera í samræmi við stjórnskipunarlögin svo þau séu gild.

2.

Í 26. gr. stjórnarskrárinnar segir að þegar forseti synji um staðfestingu frumvarps frá Alþingi þá skuli setja frumvarpið undir atkvæði allra kosningabærra manna. Hér er um að ræða fortakslaus fyrir mæli stjórnarskrárinnar, sem skv. lögfræðilegri aðferðarfræði ber að skýra sem ófrávíkjanlega boðreglu; Í ákvæðinu er beinlínis boðið, með skýrum og ótvíræðum hætti, að frumvarpið skuli lagt undir þjóðaratkvæði; það segir ekki “*má*”, heldur “*skal*” og af þessari fortakslausu boðreglu leiðir að þegar þessi staða kemur upp, að forseti synjar staðfestingu frumvarps, beri fyrirvaralaust að fara að fyrir mælum greinarinnar. Sé óheimilt og ólöglegt að sniðganga boðregluna.

Fræðimenn eru sammála um <sup>1</sup>ef ekki er efnt til þjóðaratkvæðagreiðslu sem stjórnarskráin mælir fyrir um séu lög ekki sett með réttum stjórnskipulegum hætti og lögin því ógild.<sup>2</sup>

Það er vafalaust að skilyrðin fyrir því að setja í gang þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 26 gr. eru uppfyllt. Mér sýnist að það sé enginn ágreiningur um þetta atriði, að efna skuli til þjóðaratkvæðisgreiðslu að öllu öðru óbreyttu.

3.

Þegar til staðar er stjórnskipuleg boðregla í stjórnarskránni, æðstu réttarheimild lýðveldisins, verður að fara eftir henni, nema því aðeins að til sé jafn rétthá réttarheimild í stjórnarskránni sjálfri, sem heimilar að snúið sé frá því ferli sem boðið er í 26 grein. Ekkert slíkt pósitívt ákvæði er í stjórnarskránni, hvorki í sjálfri 26. gr. né í öðrum ákvæðum hennar... Slíkt ákvæði er t.a.m. í 42gr. dönsku grundvallarlaganna en skv. þeirri grein getur 1/3 hluti þingmanna farið fram á þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekið samþykkt lagafrumvarp innan 3ja virkra daga frá samþykki þess og skal þá halda þjóðaratkvæðagreiðslu nema því aðeins að þingið felli lögina úr gildi. Til þess hefur þingið 5 virka daga frá samþykkt frumvarpsins. Þarna er heimildin til afturköllunar á þjóðaratkvæðagreiðsluferlinu beinlínis sett í stjórnskipunarlögina. Af þessu verður sú ályktun dregin að Danir hafi talið lögfræðilega nauðsyn á að festa heimildarákvæðið um afturköllun þjóðaratkvæðagreiðslu í stjórnskipunarlög þannig ótvírætt væri að þingið hefði afturköllunarheimild í samskonar réttarheimild og réttur þingmanna til þess að setja í gang þjóðaratkvæðagreiðslu.<sup>3</sup>

4.

Með hliðsjón af framangreindri boðreglu er næst að athuga hvort önnur ákvæði í stjórnarskránni hafi efnislegt inntak sem jafna megi til þess að stjórnarskrárgjafinn hafi veitt hinum almenna löggjafa þá heimild að stöðva þjóðaratkvæðagreiðsluferlið! Það er ljóst að ákvæði í almennum lögum, s.s. þingskaparlögum geta ekki veitt slíka heimild enda þau réttlægri en stjórnarskráin, eins og áður sagði.

Við framlagningu frumvarpsins til ógildingar á l. 48/2004, er vísað til þess að þingmenn og stjórn geti lagt fram frumvörp fyrir þingið hvenær sem er og um hvað sem er og þ.a.l. geti meirihluti Alþingi sett þetta nýja frumvarp fram og þar með sé skyldan til þess að efna til þjóðaratkvæðis um frumvarp til l. 48/2004 niðurfalinn.

Almenna ákvæðið um löggjafarvald Alþingis er í 2.gr. stjórnarskrárinnar, auk þess sem 38.gr. kveður á um heimild þingmanna og stjórnar til að leggja fram frumvörp og ályktanir. Mér sýnist að það sé helst byggt á þessum ákvæðum um rök fyrir því að

<sup>1</sup> Sjá Peter Germer, *Statsforfatningsret*, 3.udgave, Jurist- og Ökonomiforbundets Forlag, Kaupmannahöfn, 2001, bls. 144.

<sup>2</sup> Max Sørensen *Statsforfatningsret*, Kaupmannahöfn, Jurist- og Ökonomiforlag, Kaupmannahöfn, 1973, bls. 183.

<sup>3</sup> Hafa ber í huga að í dönsku grundvallarlögnum er fjallað um þjóðaratkvæði á fjórum stöðum; í 20 gr., varðandi yfirfærslu valds til yfirþjóðlegrar stofnunar, 29 gr. varðandi breytingu kosningaaldurs, í 42 gr. Varðandi minnihlutavernd; 1/3 hluti þingmanna getur krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekið frumvarp, (þó með undantekningum) og í 88 gr. varðandi stjórnarskrárbreytingar. Ákvæði 42 gr. um þjóðaratkvæðagreiðslu er valkvæð ( fakultativ ) en í öðrum tilvikum er þjóðaratkvæðagreiðslan skylda (obligatorisk) Afturköllunar heimild 42.gr. er bundin við valkvæð tilfelli.

alþingi geti hvenær sem slegið atkvæðagreiðsluna af sem 26.gr. kveður á um, með því að leggja fram frumvarp til ógildingar á lögum 48/2004. – En það er hins vegar ekkert í 2. gr. eða 38. gr. sem heimilar Alþingi að stöðva það ferli sem 26.gr. kveður á um, þegar það er farið í gang

Mér finnst fráleitt að túlka inntak 2. gr. og 38. gr. stjórnarskrárinnar, um almennt löggjafarhlutverk Alþingis með þeim hætti að þau ákvæði ryðji burt efnisákvæði 26.gr.og þeim réttaráhrifum sem greininni er ætlað að hafa; að meirihluti Alþingis geti, með því einu að samþykkja nýtt en breytt frumvarp. um sama efni, upphafið þær réttarverkanir sem 26.gr. mælir beinlínis fyrir um með skýrum og ótvíræðum hætti.

5.

Það verður að hafa hér í huga að Alþingi og forseti fara saman með löggjafarvaldið skv. 2. gr. stjórnarskrárinnar. Þetta þýðir að lagasetningarferlið tekur enda þegar forseti staðfestir lögin, ef frá er talin sú aðstaða sem 26.gr. mælir fyrir um. Þetta þýðir að lagasetningarferlinu lýkur ekki fyrr en forseti staðfestir, eða ef hann synjar, að þjóðaratkvæðagreiðsla til samþykktar eða synjunar á frumvarpinu hefur farið fram. Ef lögin eru samþykkt af meirihluta kosningabærra manna, öðlast lögin varanlegt gildi og verða bindandi fyrir almenning þegar þau hafa verið birt með lögformlegum hætti.

Mér sýnist að fræðimenn séu sammála um þetta ferli. Ólafur Jóhannesson<sup>4</sup> segir að þegar lagafrumvarp er endanlega samþykkt af Alþingi, sé það þar með komið úr höndum þingsins og verði ekki afturkallað af því. Það fari þá til hins löggjafaraðilans, forsetans. Ólafur segir<sup>5</sup> að lagasetningunni ljúki með staðfestingu forsetans. Lagasetningarferlið er skv. þessu tvískipt, annars vegar á vegum Alþingis sem lýkur sínu ferli með samþykkt frumvarps og hins vegar, á vegum forsetans sem lýkur ferlinu með því að staðfesta lögin, eða ef hann synjar og nýtir sér málskotsrétt sinn, að þjóðin tekur afstöðu í þjóðaratkvæðagreiðslu um samþykki eða synjun þess. Þjóðin kemur þá í stað forsetans sem hinn löggjafaraðilinn. Í þesskonar tilviki er um að ræða beina þátttöku kjósenda í löggjafarstarfinu, segir Ólafur.<sup>6</sup> Hann segir jafnframt<sup>7</sup> að við þær aðstæður, þegar forseti synjar, verði lögin að ganga í gegnum hreinsunareld kosninganna og fari þá um gildi laganna eftir vilja meiri hluta kjósenda. Er þá lagasetningarferlinu lokið og lögin annaðhvort gild eða ógild –

Hafa verður í huga að ekki er hægt að ógilda það sem ekki er í gildi. Þó lög 48/2004 hafi bráðbirgða gildi, þá á enn eftir að leita eftir því hvort þau fái frambúðargildi hjá hinum löggjafarvaldshafanum, í þessu tilviki kosningabærum mönnum. Það er fullkomlega óeðlilegt að Alþingi, annar handhafi löggjafarvaldsins, grípi hinn í staðfestingarferilinn, þegar hinn handhafi löggjafarvaldsins hefur málið til meðferðar.

Með hliðsjón af Ólafi Jóhannessyni og sjónarmiðum danskra fræðimanna<sup>8</sup>, þá má Alþingi ekki aðhafast neitt í málinu eftir endalega samþykkt sína fyrr lagastaðfestingarferlinu er að fullu lokið. Þá getur Alþingi aftur tekið til við að leggja fram frumvarp um sama efni það er ekki til staðar nein efnisleg rök fyrir því að

<sup>4</sup> Ólafur Jóhannesson, *Stjórnskipun Íslands*, Iðunn Reykjavík 1978, bls. 294

<sup>5</sup> sama rit bls. 297

<sup>6</sup> sama rit bls. 298

<sup>7</sup> sama rit bls. 296

<sup>8</sup> Sjá Max Sörensen sama rit bls. 178 og áfram og Peter Germer, sama rit, bls. 69 og áfram.

Alþingi megi grípa inn í þjóðaratkvæðagreiðsluferlið og hindra atkvæðagreiðsluna. Ótti meirihluta Alþingis við niðurstöðu atkvæðagreiðslunnar eru að sjálfsögðu ekki haldbær rök fyrir því að stjórnskipulegum fyrirmælum sé vikið til hliðar.

6.

Ég vil benda sérstaklega á að með því að leggja fram frumvarp til ógildingar á lögum 48/2004 og þannig í koma í veg fyrir að þjóðaratkvæðagreiðslan fari fram skv. fyrirmælum 26. gr., er frumvarpi almenna löggjafans ætlað að hafa stjórnskipuleg áhrif, þ.e.a.s. lagafrumvarpið hefur þann tilgang að nema burt stjórnarskrárbundin fyrirmæli sem kveða á um réttindi kosningabærra manna til að taka þátt í beinu löggjafarstarfi. Það getur hins vegar ekki gengið upp að almenn lög geti haft þau áhrif að fortakslaus fyrirmæli stjórnarskrárinnar verði að engu höfð, í ljósi þess að stjórnarskráin er æðst réttarheimilda. Öll lög sem varða breytingu á stjórnskipunarlögum og eða er ætlað að hafa stjórnskipuleg áhrif verða auðvitað að lúta reglum þingskaparlögum og svo ákvæðum stjórnarskrárinnar um lögleiðingu stjórnskipunarlaga.

7.

Með hliðsjón af framangreindu er það skoðun mín að fortakslaus fyrirmæli 26. gr. um að skuli efna til þjóðaratkvæðagreiðslu hindri það að hreyft verði við lögum 48/2004 af hálfu Alþingis fyrr en þjóðaratkvæðagreiðslan hefur farið fram. Ég er þess vegna ósammála þeim sem telja að Alþingi hafi heimild til að ógilda lögin en aðhafast ekkert frekar fyrr en á næsta þingi. Mér finnst veilan í þessari röksemdarfærslu vera sú að í henni er fallist á það meginprinsipp að Alþingi geti gripið inn í staðfestingarferilinn á meðan þjóðin hefur, að fyrirmælum 26. gr., tekið við hlutverki hins löggjafaraðilans af forseta og hefur málið til meðferðar. Í þessari röksemdarfærslu felst mótsögn. Ef Alþingi mætti á annað borð ógilda lög 48/2004 undir þjóðaratkvæðagreiðsluferlinu, þá eru tæpast rök fyrir því að Alþingi megi ekki setja efni hinna ógiltu laga fram í breyttum búningi á sama þingi.

Þá er ég einnig ósammála því sjónarmiði að Alþingi sé heimilt að ógilda lögin og forða þannig þjóðaratkvæðagreiðslu á þeirri forsendu að slíkt jafngildi því að þjóðin hafi hafnað lögunum. Ógilding á lögunum jafngildir því að látið er undan kröfum þeirra sem eru mótfallnir lögunum en fylgjendur laganna eru þá að sama skapi sviptir réttindum til þess að nota sinn stjórnarskrárvarða löggjafarvaldsrétt og samþykkja lögin.

8.

Ég vil benda á að þegar fleiri en einn skýringarkostur á stjórnarskrárákvæði koma til greina ber að velja þann sem felur í sér minnstan vafa á innihaldi ákvæðis. Þetta leiðir af 47. gr. stjórnarskrárinnar sem kveður á um að alþingismenn skulu vinna drengskaparheit að stjórnarskránni. - Í því drengskaparheiti felst að þeir lofa að virða stjórnarskrána í hvívetna. Af því leiðir að þegar vafi er um hvort eitthvað standist stjórnarskrána, á að fara þá leið sem er vafalaus, sé hún er til staðar, ellegar þá sem minnstum vafa er bundin.

9.

Eins og 26 gr. er úr garði gerð, veitir hún öllum kosningabærum mönnum skýra og ótvíræða heimild til þess að tjá sig um lögfestingu laga 48/2004 í þjóðaratkvæðagreiðslu og ég get ekki séð nein stjórnskipulega heimild fyrir því að almenni löggjafinn geti tekið þann rétt af. Til þess þarf einfaldlega stjórnarskrárbreytingu.

10.

Að því er varðar það atriði hvort þátttaka almennings í almennum þingkosningum geti komið í stað þjóðaratkvæðagreiðslu um eitt einstakt mál skv. 26. grein, þá er ljóst að Ólafur Jóhannesson<sup>9</sup> telur að almennum kosningum milli þinga verði eigi jafnað til þjóðaratkvæðagreiðslu um gildi einstakra laga. Rökin séu þau að í alþingiskosningum kunni ýmis önnur sjónarmið að ráða þingmannakjöri en afstaða frambjóðendanna til þess máls sem snertir einstaka þjóðaratkvæðagreiðslu.

Um tilgang þjóðaratkvæðagreiðslu í dönsku grundvallarlögunum segir Max Sörensen<sup>10</sup> að reglur um þjóðaratkvæðagreiðslu séu settar til höfuðs þeim tilfellum þegar ríkisstjórn, einkum samsteypustjórn samþykkir lög sem ekki hafa hljómgrunn hjá meirihluta þjóðarinnar; þjóðaratkvæðisgreiðsla sé einskonar öryggisventill (bræmsende faktor), þegar þrýsta á lögum í gegnum nauman þingmeirihluta. Hér er um að ræða minnhlutavernd.<sup>11</sup> Telur Sörensen að ákvæði grundvallarlaganna um þjóðaratkvæði hafi gefist vel.

Virðingarfyllst.

Hróbjartur Jónatansson hrl.

<sup>9</sup> Stjórnskipun Íslands, bls 113.

<sup>10</sup> Max Sörensen sama rit bls. 178-179.

<sup>11</sup> Sjá nánar Peter Germe, sama rit, bls. 137 og áfram.



Allsherjarnefnd Alþingis  
Nefndarsvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 9. júlí 2004

*Efni: Umsögn um frumvarp til laga um eignarhald á fjölmiðlum.*

Með bréfi frá ritara Allsherjarnefndar Alþingis, sem dags. er þann 8. júlí 2004, var óskað eftir umsögn Íslenska sjónvarpsfélagsins hf. (ÍS) um frumvarp um útvarpslög og samkeppnislög, 1011. mál, eignarhald á fjölmiðlum. Með vísan til þess er umsögn þessi send nefndinni.

Fjölmiðlar hafa mikilvægu hlutverki að gegna í nútímasamfélagi. Ekki aðeins sem veita upplýsinga og fréttu heldur einnig sem afþreyingarmiðlar. Rekstur fjölmiðla er á margan hátt flóknari en rekstur annarra fyrirtækja. Strangar kröfur eru gerðar til fjölmiðla hvað varðar hlutleysi og vönduð vinnubrögð, sérstaklega hvað varðar frétttaflutning. Fjölmiðlar eiga að veita aðhald og sinna eftirlitshlutverki. Það er ljóst að mjög mikilvægt er að samkeppni og fjölbreytni ríki á fjölmiðlamarkaði.

Erlendis hafa víða verið í gildi reglur sem tryggja eiga samkeppni og fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði. Það er í raun furðulegt að slíkar reglur hafi ekki fyrir löngu verið teknar upp hér á landi. ÍS getur tekið undir þá greiningu á íslenskum fjölmiðlamarkaði, sem fram kemur í greinargerð nefndar menntamálaráðherra um eignarhald á fjölmiðlum á Íslandi. Það er einkum þrennt sem að mati ÍS veldur því að ljósvakamiðlar á Íslandi búa við fákeppnisfyrirkomulag eða ástand sem hindrar eðlilega samkeppni. Í fyrsta lagi má nefna úthlutun tíðnisviða. Í öðru lagi má nefna afskipti markaðsráðandi aðila á neytendamarkaði af fjölmiðlarekstri og í þriðja lagi má nefna stöðu ríkissjónvarpsins (RUV).

**Tíðnir og rásir**

Útvarpstíðnir eru takmörkuð gæði. Samþjöppun sjónvarpsstöðva undir merkjum Norðurljósa hefur valdið því að fyrirtækið er nærri einrátt á einstökum sviðum útvarpstíðna. Sem dæmi má nefna að á örbylgjusviði ráða Norðurljós yfir 16 af 21 mögulegum rásum. RÚV, ÍS og Omega ráða yfir 1 rás hvert. Stjórnvöld hafa þegar veitt Norðurljósum leyfi að hefja stafrænar útsendingar á þessum 16 rásum og má þá búast við að deila megi hverri hliðrænni rás í 5 stafrænar. Samkeppnistaða stöðvanna mun skekkjast enn frekar þar sem þá munu Norðurljós ráða yfir að lágmarki 80 rásum á meðan samkeppnisaðilar komast að hámarki í 5 rásir. Þessi staðreynd útilokar nánast alla eðlilega samkeppni ljósvakamiðla á Íslandi. Þessar úthlutningar á rásum eða tíðnisviðum hafa átt sér stað þrátt fyrir mótmæli og ábendingar annarra og þ. á m. ÍS. Vinsælustu tíðnisviðið, þ.e. VHF-rásir sem nást auðveldlega á hefðbundin sjónvarpsloftnet, eru þegar tepptar af RÚV og stöðvum Norðurljósa.

Sem stendur reka allar sjónvarpsstöðvar sin eigin dreifikerfi að meira eða minna leiti en samgönguráðherra hefur nýlega hvatt markaðsaðila til að koma sér saman um eitt sameiginlegt dreifikerfi við innleiðingu á stafrænu sjónvarpi. Slíkt sameiginlegt dreifikerfi er þjóðhagslega mjög hagkvæmt og verður ómetanlegt fyrir alla landsbyggðina utan höfuðborgarsvæðisins auk þess sem slíkt sameiginlegt dreifikerfi tryggir eðlilega samkeppni.

Ekki víst að samstaða náist um sameiginlegt dreifikerfi vegna yfirburðastöðu Norðurljósa og möguleika þeirra á samkeppnishindrandi aðgerðum.

#### *Eignarhald markaðsráðandi aðila á neytendamarkaði á fjölmiðli.*

Sennilega gæti það hvergi gerst annars staðar en á Íslandi að markaðsráðandi aðili á neytendamarkaði og sá langstærsti gæti keypt stærsta fjölmiðlafyrirtæki landsins. Slíkt eignarhald eða eignatengls geta komið í veg fyrir eðlilega samkeppni og dregið úr tiltrú almennings á fjölmiðlum. Ljóst er að mikil hættu er á því að slík samsteypa eða samtvinnun hagsmuna leiði til óeðlilegrar “krosssölu” á miðlum og annarri vöru og þjónustu sem skekkir samkeppnisstöðu annarra og þá ekki aðeins annarra fjölmiðla heldur einnig annarra fyrirtækja sem starfa á neytendamarkaði. Dæmi um slíka sölu er t.d. ef “sala” á hilluplássi eða möguleiki á kynningu á tilteknum vörum í verslunum Baugs hf. og tengdra aðila er tengd saman við auglýsingasölu í miðlum Norðurljósa hf. Í öðru lagi er ljóst að ekki er auðvelt hlutskipti fyrir markaðsráðandi fyrirtæki að tryggja hlutleysi fréttastofa sinna gagnvart eigin hagsmunum eins og dæmin sanna. Hér er um vandamál að ræða sem margar af nágrannþjóðum okkar hafa fjallað um á undanförunum árum. Strax árið 1949 höfðu Bresk yfirvöld áhyggjur af samþjöppun á dagblaðamarkaði og að slík samþjöppun gæti leitt til fákeppni sem kæmi í veg fyrir eðlilegan frétttaflutning. Í áliti fyrstu stjórnskipuðu nefndarinnar (Royal Commission) um fjölmiðla segir orðrétt: “The monopolist, by its selections of news and the manner in which it reports it, and by its commentary on public affairs, is in a position to determine what people shall read about the events and issues of the day, and to exert strong influence on their opinions. Even if this position is not consciously abused, a paper without competitors may fall below the standards of accuracy and efficiency which competition enforces”. Sennilega verður vandamálið sem við er að eiga ekki betur orðað.

#### *Staða RUV.*

Ríkissjónvarpið hefur í skjóli afnotagjalda óeðlilega stöðu gagnvart einkafyrirtækjunum og þá sérstaklega gagnvart ÍS sem byggir afkomu sína eingöngu á tekjum af auglýsingasölu. Í fyrsta lagi getur RUV niðurgreitt aðkeypt sjónvarpsefni með afnotagjöldum. Í öðru lagi getur RUV í skjóli afnotagjalda veitt óeðlilega afslætti af auglýsingatímum.

#### *Niðurstöður.*

Í ljósi framangreinds þarf þrennt að gerast til þess að ljósvakamiðlar búi við eðlilegt samkeppnisumhverfi. Í fyrsta lagi þarf að endurúthluta útvarpstíðnum. Í öðru lagi þarf að setja skýrar leikreglur á markaðnum eins og framlagt frumvarp er vísir að og í þriðja lagi þarf að endurskoða löggjöf um RUV.

Endurúthluta þarf tíðnisviðum og sérstaklega þarf við slíka endurúthlutun að tryggja innleiðingu stafræns sjónvarps á jafnréttisgrundvelli. Smæð markaðarins veldur því að það er vonlaust að reyna að reka fleiri en eitt dreifikerfi til framtíðar og því nauðsynlegt að jafna leikinn. Sameiginlegt dreifi- og lyklakerfi, rekið af óháðum aðila, er eina tryggingin fyrir jafnri aðstöðu markaðsaðila.

Sennilega eru einkum tvær leiðir færar ef löggjafinn vill setja leikreglur og þannig tryggja eðlilega þróun íslenskra fjölmiðla. Í fyrsta lagi er hægt að takmarka eignarhald einstakra aðila við ákveðna markaðshlutdeild fjölmiðla. Þannig að t.d. sé útilokað að aðili sem á dagblað geti keypt annað dagblað ef sameiginlegt markaðshlutdeild beggja blaða fer yfir ákveðið hlutfall. Hins vegar er hægt að setja reglur sem tryggja að markaðsráðandi aðilar á einu sviði viðskipta eignist ekki hlut eða ráðandi hlut í einstökum fjölmiðlum og reyna að tryggja þannig samkeppni og hlutleysi eða óhlutdrægni fjölmiðla. Seinni leiðin hefur verið valin í því

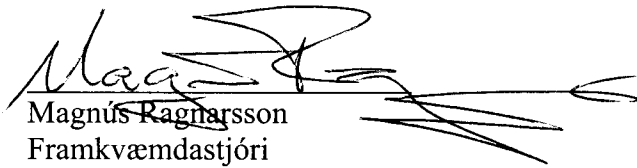
frumvarpi um eignarhald á fjölmiðlum sem hér er til umfjöllunar. Ekki skal lagt mat á það hvort leiðin sé í eðli sínu markvissari. Hins vegar verður að telja með hliðsjón af smæð íslensks markaðar að fyrri leiðin sé nánast ófær.

Verði frumvarp um eignarhald á fjölmiðlum að lögum verður að gera kröfu til þess að í kjölfarið endurskoði Alþingi lögin um RUV. Liggur beinast við að Ríkissjónvarpið hverfi af auglýsingamarkaði eða að með ákveðnum hætti verði tryggt að skilið verði á milli þess sem kalla má lögbundið hlutverk RUV og þess sem kalla má afþreyingarluti RUV þannig að afnotagjöld stofnunarinnar gangi einungis til þess að tryggja rekstur lögbundins hlutverks hennar en að RUV verði gert að fjármagna afþreyingarefni með tekjum af auglýsingasölu eins og samkeppnisaðilar stofnunarinnar.

Ekki eru gerðar sérstakar athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Virðingarfyllst,

f.h. Íslenska sjónvarpsfélagsins hf.

  
Magnús Ragnarsson  
Framkvæmdastjóri

*Alþingi*  
*Erindi nr. P 130/2610*  
*komudagur 12.7.2004*

**JÓN SIGURGEIRSSON**  
**LÖGFRÆÐINGUR**  
**KLETTÁSI 12**  
**210 GARDABÆ**  
**JONSIG@HN.IS**  
**SÍMI 694-9875**  
**587-3824**

Reykjavík 12. júlí 2004

## **Bréf til alsherjarnefndar Alþingis vegna fyrirliggjandi frumvarps um breyting á útvarpslögum ofl.**

### **Inngangur**

Dögg Pálsdóttir kom fram í sjónvarpi 12. júlí og rökstuddi það álit sitt að Alþingi gæti ekki fellt lög úr gildi eftir að forseti væri búinn að synja um staðfestingu þeirra. Hún sagði að hún styddist við orðanna hljóðan 26. gr. stjórnarskrárinnar. Sigurður Línadal sagði að það væri að fara á snið við ákvæði stjórnarskrá að gera bæði í einu að fella lög úr gildi og setja ný um sama efni og Eiríkur Tómasson sagði að það bryti á lagasetningarvaldi forseta Íslands.

Ég er ekki á mála hjá ríkisstjórninni og er ég viss um að ég hef ekki glatt ráðherra þegar ég hélt því fram í Morgunblaðinu fyrir synjun forseta að hann hafi þá heimild sem hann hefur nú notað.

### **Saga “forsetavalds”**

Skoðum álit Daggar Pálsdóttur um það að það eigi að túlka stjórnarskránnar eftir orðanna hljóðan og þess vegna komi ekkert annað til en þjóðaratkvæðagreiðsla. Hvað segir stjórnarskráin? Hún segir að forseti sé algjörlega valdalaus. Samkvæmt orðanna hljóðan má hann ekki synja að undirrita lög. Ástæðan er sú að forseti er í raun samkvæmt stjórnarskrá kosinn kóngur. Við tókum upp dönsku stjórnarskrána með óverulegum breytingum og gerðum hana að okkar.

Barátt konungs og þings byrjaði á 13. öld í Englandi og lauk á þeirri 19. Eftir þá baráttu varð konungur (hér forseti) algjörlega valdalaus.

Sama þróun varð í öðrum vestrænum lýðræðislöndum sem ekki eru lýðveldi þ.e. hafa konung. Það að forseti fari með löggjafarvald með þinginu eru gamlar leifar raunverulegs konungvalds sem löngu eru fallnar úr gildi í raun þó það standi á pappírnum.

## Galli við túlkun samkvæmt orðanna hljóðan

Ég hef verið þeirrar skoðunar sem kennd var í lagadeild að forseti Íslands hafi vald til að synja lögum staðfestingar og rökstuddi ég það í grein í Morgunblaðinu fyrir skemmstu. Það er þó andstætt orðanna hljóðan stjórnarskrá og andstætt túlkun á öllum öðrum valdheimildum forseta. Það er grundvallar regla í lagatúlkun að undantekningarákvæði á að jafnaði að túlka þröngt. Ef fallist er á þessa heimild forseta þá er hún að vissu leyti á skjön við hlutverk hans eins og menn hafa bent á. Það má því ómögulega gefa því ákvæði víðari merkingu en þrængsta túlkun þess gefur tilefni til.

## Andstætt lagasetningarvaldi forseta.

Eiríkur Tómasson hefur sagt að samþykki frumvarps sem gerir bæði í senn að fella lög úr gildi og setja ný sé áráð á lagasetningarvald forseta. Mér er ekki ljóst hvar Eiríkur hefur fundið að forseti hafi lagasetningarvald. Ráðherrar fara með vald hans nema ef til vill heimild hans til að synja undirritun. Ef Eiríkur telur að 26. gr. gefi honum lagasetningarvald þá er hann að túlka þá grein mun víðar en ég tel að saga stjórnarskrár og lögskýringargögn gefi tilefni til. **Það að segja að 26. gr. víki í burt lagasetningarvaldi Alþingis er fáránlegt að mínu mati þar sem það er undirstaða íslenskrar stjórnskipunar og óljós undantekningarregla getur ekki vikið á burt.**

Ummæli fræðimannanna Eiríks Tómassonar og Sigurðar Lindals um að verið væri að fara á svig við stjórnarskrána og stofna til stjórnlagakreppu væri skiljanleg ef ríkisstjórnin hefði fellt úr gildi lög og komið með önnur sem ekki hefðu neinar efnisbreytingar. Áróðursmeistarar hafa haldið því fram að efnisbreytingin væri lítil. Persónulega er ég ósammála fjölmiðlalögnum eins og þau eru og tel efnisbreytinguna ekki nægjanlega. Hins vegar telur ríkisstjórnin greinilega að um hæfilega tilslökun sé að ræða og **þar er um pólutískt mat að ræða en ekki fræðilegt.**

## Þjóðin fær að kjósa – það er mikilvægt.

Aðal atriðið í mínum huga er að frumvarp ríkisstjórnarinnar gerir ráð fyrir að frumvarpið fari ekki að hafa áhrif fyrr en eftir kosningar og þá fær þjóðin að tjá vilja sinn í þeim kosningum. Þar sem þjóðin fær að tjá vilja sinn eru engar forsendur fyrir því að forseti sendi lög in í þjóðaratkvæði á ný. Það væri í raun fáránlegt og því engin hættu á stjórnskipunarkreppu. Hins vegar er rétt ábending hjá Eiríki að sú staða getur komið upp að þing og forseti séu í stríði. Þannig varð stjórnskipun okkar til og þingið vann. Þau rök Eiríks mæla ef til vill frekar gegn þeirri viðteknu túlkun stjórnarskrár að forsetinn hafi synjunarvald fremur en að það takmarki lagasetningarvald Alþingis.

  
Jón Sigurgeirsson lögfræðingur

Höfundur samdi ritið Þingræðisregluna 1978 og er það rit til í bókasafni Alþingis.



Alþingi  
Erindi nr. P 130/2636  
komudagur 15.7.2004

Bjarni Benediktsson,  
formaður allsherjarnefndar Alþingis

Reykjavík, 15. júlí 2004.

Hér með óskum við nefndarmenn í allsherjarnefnd, Össur Skarphéðinsson, Guðjón A. Kristjánsson, Margrét Frímannsdóttir og Ágúst Ólafur Ágústsson eftir að boðað verði til fundar í allsherjarnefnd, skv. 2. mgr. 15. gr. laga um þingsköp Alþingis, á morgun föstudaginn 16. júlí kl. 10.00 til að fjalla um 1011. mál, frumvarp til laga um breytingar á útvarpslögum, nr. 53/2000 og samkeppnislögum, nr. 8/1993 og 1012. mál, þjóðaratkvæðagreiðslu um gildi laga um breytingu á útvarpslögum og samkeppnislögum.

Áheyrnarfulltrúi í allsherjarnefnd, Steingrímur J. Sigfússon tekur undir ósk þessa.

Virðingarfyllt,  
f.h. ofangreindra,

Guðjón A. Kristjánsson.  
alþingismaður.

Alþingi  
Erindi nr. P 130/2604  
komudagur 9.7. 2004

9. júlí 2004

Frumvarp til laga um breytingu á útvarpslögum nr. 53/2000 og samkeppnislögum nr. 8/1993.

Virðulega allsherjarnefnd.

Norðurljós hf og dótturfélög þess Íslenska útvarpsfélagið ehf og Frétt ehf lögðu fram ítarlegar umsagnir um frumvarp til breytinga á útvarpslögum nr. 53/2000 og samkeppnislögum nr. 8/1993 í máli í vor. Frumvarp þetta vað að lögum nr. 48/2004. Umsagnir Norðurljósa og dótturfélaga um framangreint frumvarp höfðu engin áhrif á meirihluta allsherjarnefndar og þingmenn stjórnarflokkanna, ef frá eru talin Jónína Bjartmars og Kristinn H. Gunnarsson.

Ljóst er að forsætisráðherra og utanríkisráðherra vilja brjóta Norðurljós upp. Samkvæmt 4. gr. frumvarpsins á það nú að gerast 1. september 2007. Meirihluti alþingismanna, sjálfstæðismenn og framsóknarmenn virðast þessu samála, þó slíkt fari í bága við eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar. Þessum sömu þingmönnum er líka sama þó frumvarp forsætisráðherra og utanríkisráðherra fari í bága atvinnu- og tjáningarfrelsisákvæði stjórnarskrárinnar og samninginn um Evrópska efnahagssvæðið. Böndum þarf að koma á auðhringa eins og forsætisráðherra og þingmenn hans kalla aðaleiganda Norðurljósa hf, Baug. Meðan svo er skiptir engu hvað þolendur segja, efnisleg rök skipta engu, það sýnir reynsla liðins vors.

Forsvarsmenn Norðurljósa og dótturfélaga munu ekki eyða tíma sínum í umsagnir um hið nýja frumvarp því fyrirfram er vitað að slíkt skiptir engu máli. Þær umsagnir sem sendar voru í vor verða því látnar duga.

Virðingarfyllt,

Sigurður G. Guðjónsson  
framkvæmdastjóri Norðurljósa hf.

## Minnisblað

Til allsherjarnefndar Alþingis.  
Frá Páli Hreinssyni lagaprófessor.  
Dags. 12. júlí 2004.

---

### *Má Alþingi fella úr gildi lög sem forseti hefur synjað staðfestingar og ekki hafa enn verið lögð undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar?*

Þar sem Hæstiréttur Íslands hefur ekki tekið afstöðu til þessa álitaefnis með dómi ríkir óhjákvæmilega ákveðin réttaróvissa um hvort Alþingi hafi heimild til að fella úr gildi lög sem þannig er ástatt um.

Þegar leitað er svara við þessari spurningu ber að hafa í huga að Alþingi er allra stofnana valdamest að íslenskri stjórnskipun og er aðalhandhafi löggjafarvaldsins.<sup>12</sup> Í stjórnlagafraði er almennt viðurkennt að við setningu laga séu þingmenn ekki bundnir af öðru en sannfæringu sinni og ákvæðum stjórnarskrár, sbr. 48. gr. stjórnarskrárinnar.<sup>3</sup> Á grundvelli framangreindra sjónarmiða taldi Ólafur Jóhannesson að Alþingi gæti með lögum sett öll þau fyrirmæli, sem stjórnarskráin hefði ekki boðið, beint eða óbeint, að sett skyldu með öðrum hætti.<sup>4</sup>

Af framangreindri meginreglu má draga þá ályktun að Alþingi geti fellt úr gildi lög, sem bíða þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar, nema talið verði að stjórnarskrárgjafinn hafi með setningu ákvæða 26. gr. stjórnarskrárinnar takmarkað vald Alþingis að þessu leyti. Svarið við þessari spurningu sem hér er til umfjöllunar ræðst því fyrst og síðast af skýringu á ákvæðum 26. gr. stjórnarskrárinnar, en hún hljóðar svo:

„Ef Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp, skal það lagt fyrir forseta lýðveldisins til staðfestingar eigi síðar en tveim vikum eftir að það var samþykkt, og veitir staðfestingin því lagagildi. Nú synjar forseti lagafrumvarpi staðfestingar, og fær það þó engu að síður lagagildi, en leggja skal það þá svo fljótt sem kostur er undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar með leynilegri atkvæðagreiðslu. Lögin falla úr gildi, ef samþykkis er synjað, en ella halda þau gildi sínu.“

Í athugasemdum við 26. gr. í frumvarpi því er varð að lýðveldisstjórnarskránni segir m.a. svo:

---

<sup>1</sup> Sbr. Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, bls. 267-268. Önnur útgáfa. Gunnar Schram annaðist útgáfuna. Reykjavík 1978.

<sup>2</sup> Sbr. Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, bls. 286. Önnur útgáfa. Gunnar Schram annaðist útgáfuna. Reykjavík 1978.

<sup>3</sup> Sjá t.d. Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, bls. 284. Önnur útgáfa. Gunnar Schram annaðist útgáfuna. Reykjavík 1978; Zahle, Henrik: Dansk forfatningsret 1. Institutioner og regulering, bls. 188. Kaupmannahöfn 2001 og Ross, Alf: Dansk Statsforfatningsret 1. (3. útg.), bls. 355-358. Ole Espersen annaðist útgáfuna. Kaupmannahöfn 1980.

<sup>4</sup> Sbr. Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 284. Önnur útgáfa. Gunnar Schram annaðist útgáfuna. Reykjavík 1978.



„Ekki hefur þótt fært að veita forseta algert synjunarvald, eins og konungur hefur haft. 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 meiri hluta við atkvæðagreiðsluna. Ákvörðun um slíka staðfestingarsynjun eða málskot til þjóðaratkvæðis tekur forseti, án þess að atbeini ráðherra þurfi að koma til. En ef mál er mikilvægt, gæti daglega af synjuninni leitt slíkt ósamkomulag milli forseta og ráðherra, að til ráðherraskipta eða annarra aðgerða Alþingis kæmi.“ (Alþt. 1944, A-deild, bls. 15.)

Af orðalagi ákvæðisins og lögskýringargögnum er ljóst að stjórnarskrárgjafinn hefur ekki takmarkað valdheimildir Alþingis með *ótvíræðu orðalagi* til að fella úr gildi lög sem bíða þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar. Spurningin sem eftir stendur er þá hvort slík takmörkun á valdheimildum Alþingis felist „óbeint“ í orðalagi 26. gr. stjórnarskrárinnar. Í því sambandi skiptir máli hvernig skýra ber eftirfarandi orð ákvæðisins:

„... en leggja skal það þá svo fljótt sem kostur er undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar með leynilegri atkvæðagreiðslu.“

Ef þessi orð eru skýrð svo að ekkert geti komið veg fyrir að lög gangi til þjóðaratkvæðagreiðslu, sem forseti hefur synjað staðfestingu, verður niðurstaðan sú að Alþingi sé óheimilt að fella lög in úr gildi áður en atkvæðagreiðslan fari fram. Þar sem ákvæði II. kafla stjórnarskrárinnar hafa að geyma meginreglur sem oft lúta aðeins að höfuðtilvikum er þessi skýringarkostur sennilega ekki sá nærtækasti. Þannig virðist nærtækar að skýra þennan málslið 26. gr. stjórnarskrárinnar svo að lagafrumvörp, sem forseti hafi synjað samþykki, geti ekki haldið *gildi til frambúðar* nema að þau hafi verið *samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu* sem fram skal fara svo fljótt sem kostur er. Ef ákvæðið er skýrt svo að meginmarkmið þess sé að orða þetta ófrávikjanlega skilyrði fyrir frambúðargildi laga, verður það tæplega talið fela í sér takmörkun á valdi Alþingis til þess að *fella slík lög úr gildi* áður en til þjóðaratkvæðagreiðslu kemur. Þetta lögskýringarviðhorf á sér stoð í ummælum og túlkun dr. jur. Björns Þórðarsonar þáverandi forsætisráðherra á ákvæðinu við umræður um stjórnarfrumvarp hans til lýðveldisstjórnarskrárinnar á Alþingi hinn 28. febrúar 1944. Þar sagði hann svo:

„Alþingi fer með löggjafarvaldið, því að forseta er ekkert vald veitt í lagasetningu. Þess vegna er sama, hvort hann undirskrifar lög in eða ekki. Ef hann undirskrifar l., öðlast þau gildi, geri hann það ekki, öðlast þau samt gildi, en til frambúðar þó því aðeins, að þjóðin hafi samþ. þau að viðhafðri atkvæðagreiðslu.- Það er ekki um synjunarvald forseta að ræða hér, heldur er það þjóðin, sem segir til um það, hvort l. eigi að hafa framtíðargildi eða ekki.“<sup>5</sup>

Í þessu sambandi má einnig minna á að í umræðum á Alþingi um frumvarp það, er varð að lýðveldisstjórnarskránni, komu fram frekari skýringar á þessu ákvæði stjórnarskrárinnar. Þar kom fram að sú skipan að láta frumvarp taka gildi um leið og forseti synjaði staðfestingar í stað þess að láta það ekki taka gildi fyrr en eftir að þjóðaratkvæðagreiðsla hefði farið fram, væri valin þannig að vald forseta skv. þessu

<sup>5</sup> Alþt. 1944, B-deild, dálk. 99.

ákvæði væri minna en ella<sup>6</sup> og að vilji Alþingis, sem lýsti sér í þeim lögum sem forseti hefði synjað samþykkis, réði á meðan beðið væri eftir úrslitum í þjóðaratkvæðagreiðslu.<sup>7</sup>

Þegar deila kemur upp á milli handa löggjafarvalds, - Alþingis (þ.e. meiri hluta þingmanna) og forseta – og hún kristallast í því að þingið vill að lögin standi en forseti telur þar einhverja annmarka á, má spyrja hvort það sé óeðlilegt að Alþingi geti höggvið á þann hnút og *felld lögin úr gildi*. Slík viðbrögð eru nær því að tekið sé að einhverju leyti undir sjónarmið forseta heldur en að gengið sé gegn þeim. Vart verður því sagt að með því sé verið að ganga gegn synjunarvaldi forseta þar sem málskot hans til þjóðarinnar hlýtur oftast að byggjast á þeirri forsendu að meiri hluti þjóðarinnar sé líklegur til að *fella lögin úr gildi*.<sup>8</sup> Með þessu móti gefst þá færi á að gera tilraun til að sætta ólík sjónarmið og ná breiðari samstöðu um nýja lausn.

Loks má velta því fyrir sér hvort það fari í bága við reglur stjórnarskrár, um að handhöfn löggjafarvaldsins er bæði hjá Alþingi og forseta, felli Alþingi úr gildi lög sem biða þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar. Í riti sínu Stjórnskipun Íslands, reifar Ólafur Jóhannesson nokkur meginsjónarmið um meðferð lagafrumvarpa hjá handhöfum löggjafarvaldsins við setningu almennra laga, en þar segir m.a. svo:

„Þegar lagafrumvarp er endanlega samþykkt af Alþingi, er það þar með komið úr höndum þingsins, og verður ekki afturkallað af því. Endanlegt lagagildi hefur frumvarpið þó ekki ennþá fengið. Það á eftir að fara til hins löggjafaraðilans, forsetans.“<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Í ræðu Brynjólfs Bjarnasonar við umræður um frumvarp til lýðveldisstjórnarskrárinnar sagði m.a. svo: „Mörg l. eru þess eðlis, að þau hafa fyrst og fremst tímabundið gildi. Það er hægt að ónýta þau með öllu með því að fresta framkvæmd þeirra. Forseti, er hefði slíkt vald, - vald til að fresta framkvæmd laga um mánaðatímabil, - gæti gert stj. og þingmeirihluta, sem hefði þjóðarmeirihluta að baki sér, ómögulegt að starfa. Þetta mundi jafngilda algeru persónulegu synjunarvaldi forseta um fjölda mála. Þetta ákvæði, eins og ND. samþ. það, er því í algeru ósamræmi við þá hugsun, sem vakti fyrir meiri hl. stj. skrn., en hún var sú, að löggjafarvaldið skyldi að öllu leyti vera í höndum Alþ., nema hvað forseti getur gefið út brbl., en synjunarvaldið skyldi aðeins vera hjá þjóðinni og forseti vera umboðsmaður hennar. Meiri hl. stj. skrn. leggur því til, að ákvæðunum um synjunarvald forseta verði aftur breytt í sama horf og gert var ráð fyrir í frv. eins og það var lagt fyrir þingið.“ Alþt. 1944, B-deild, dalk. 103-104.

Við sömu umræður lét Einar Olgeirsson eftirfarandi ummæli falla um synjunarvald forseta: „Hann er persóna, sem vissulega hefur mjög svo mikið vald, einmitt hvað snertir framkvæmdarvaldið, að það er alveg óþarfi að bæta því ofan á að veita honum persónulegt synjunarvald. Bókstaflega talað gæti þetta orðið þannig, eins og hv. 2. þm. S.-M. og frsm. hv. stj. skrn. benti réttilega á, að það gæti orðið að kalla óstjórnandi í landinu.“ Alþt. 1944, B-deild, dalk. 129-130.

<sup>7</sup> Í ræðu Magnúsar Jónssonar við umræður um frumvarp til lýðveldisstjórnarskrárinnar sagði m.a. svo: „Það er í vitund allra manna, að Alþ. hefur löggjafarvaldið og synjun staðfestingar frá konungi komi ekki til. Nú tel ég rétt, að kosinn forseti hafi visst vald, og það fær hann. Hann getur skotið lagafrv., sem Alþ. hefur samþ., en hann telur háskalegt til þjóðarinnar. Þá er kominn upp ágreiningur milli þessara tveggja aðila löggjafarvaldsins, Alþ. og forseta, og meðan beðið er eftir úrskurði þjóðarinnar, vil ég láta Alþ. ráða. Af þessum tveim aðilum, sem ráða löggjöfinni, hika ég ekki við að telja Alþ. aðalvaldið og finnst því sjálfsagt, að það ráði, meðan beðið er eftir úrskurði þjóðarinnar ...“

<sup>8</sup> Í ræðu Brynjólfs Bjarnasonar um 26. gr. sagði m.a. svo: „Ég skal skýra, við hvað ég á með því, er ég tala um málefnalega rétt og aðstöðu forseta til þess að synja l. um staðfestingu. Það er í fyrsta lagi, ef hann þykist viss um, að meiri hl. þjóðarinnar sé andvígur l., sem Alþ. hefur samþ. og þau brjóti þannig í bág við þjóðarvilja. Þá álit ég að forseti hafi fullan siðferðilegan rétt til þess að neita l. um staðfestingu og muni gera.“ Alþt. 1944, B-deild, dalk. 177.

<sup>9</sup> Sbr. Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 294. Önnur útgáfa. Gunnar Schram annaðist útgáfuna. Reykjavík 1978.

Stuttu síðar í sama kafla segir Ólafur:

„Til þess að frumvarp, samþykkt af Alþingi, öðlist lagagildi, sýnist samkvæmt þessu ætíð þurfa að leggja það fyrir forseta til staðfestingar. Fyrr en það hefur verið gert, getur það ekki orðið að lögum. Hitt skiptir svo ekki máli um gildistöku þeirra laga, hverjar undirtektir forseta eru, hvort hann staðfestir frumvarpið eða synjar því staðfestingar.“<sup>10</sup>

Um lok lagasetningarinnar segir Ólafur svo:

„Lagasetningunni er lokið með staðfestingu forseta. En þá er eftir að gefa lögin út og birta þau, en um það annast stjórnvöld sbr. l. 64/1943.“<sup>11</sup>

Þótt yfir vafa sé hafið samkvæmt framansögðu að Alþingi geti ekki afturkallað lagafrumvarp sitt þegar það hefur gengið til forseta, ætti almennt ekki að valda vafa að *eftir að lagasetningunni er lokið* með staðfestingu eða synjun forseta á lagafrumvarpinu, geti Alþingi fellt lögin úr gildi *með nýjum lögum*, enda hafi frumvarp til síðarnefndu laganna sætt löglegri meðferð samkvæmt stjórnarskrá og lögum nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis og verið samþykkt eða synjað staðfestingar af forseta Íslands og birt lögum samkvæmt.

#### Niðurstöður:

Í þessu minnisblaði hefur verið reynt að varpa ljósi á lögfræðileg rök og lagasjónarmið sem veitt geta vísbendingu um svör við spurningunni hvort Alþingi megi fella úr gildi lög sem forseti hefur synjað staðfestingar og ekki hafa enn verið lögð undir þjóðaratkvæði til samþykktar eða synjunar skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar. Á það var bent að Alþingi er allra stofnana valdamest að íslenskri stjórnskipun og er aðalhandhafi löggjafarvaldsins. Í stjórnlagafræði er almennt viðurkennt að valdheimildir Alþingis til lagasetningar séu ekki takmarkaðar af öðrn en sannfæringu þingmanna og ákvæðum stjórnarskrár. Að þessu athuguðu var á það bent að svarið við spurningunni réðist af skýringu á því hvort 26. gr. stjórnarskrárinnar takmarkaði þetta vald Alþingis. Komist var að þeirri niðurstöðu að nærtækasta skýring ákvæðisins, m.t.t. ummæla, sem þáverandi forsætisráðherra lét falla um skýringu á 26. gr. frumvarps stjórnarinnar til lýðveldisstjórnarskrárinnar, væri sú að ákvæðið takmarkaði ekki vald Alþingis til að fella slík lög úr gildi, enda virtist meginmarkmið ákvæðisins að orða það ófrávíkjanlega skilyrði fyrir *frambúðargildi laganna*, að þjóðaratkvæðagreiðsla færi fram um þau.

Í þessu lögfræðilega minnisblaði hefur hvorki verið tekin afstaða til þess hvort fella beri úr gildi lög nr. 48/2004 eða setja ný lög í þeirra stað enda er sú spurning ekki lögfræðileg heldur lýtur hún að pólitík og stjórnspeki.

<sup>10</sup> Sbr. Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 296. Önnur útgáfa. Gunnar Schram annaðist útgáfuna. Reykjavík 1978.

<sup>11</sup> Sbr. Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands, 297. Önnur útgáfa. Gunnar Schram annaðist útgáfuna. Reykjavík 1978.

Alþingi  
Erindi nr. P 130/2602  
komudagur 9.7.2004



Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8 – 10  
150 Reykjavík

**Efni: Umsögn nr. 2 um frumvarp til laga um breytingar á útvarpslögum, nr. 53/2000, og samkeppnislögum, nr. 8/1993**

Nýtt frumvarp feiur ekki í sér neinar efnislegar breytingar á lögnum og er því fyrri umsögn skeytt hér við að neðan. RSÍ tekur undir lýsingu hæstvirts dómsmálaráðherra á þessu útspili, þetta eru brellur. Brellur til þess að komast hjá því að setja frumvarpið undir dóm þjóðarinnar. Frumvarpið er nánast óbreytt og gerir það vitanlega að verkum að RSÍ getur ekki fremur en áður sætt sig við það.

Málið leysist ekki með því að hækka hámarkseign markaðsráðandi fyrirtækis í fjölmiðlafyrirtæki úr fimm í tíu prósent. Eftir standa hömlurnar og líkur á því að hér starfi blómleg fjölmiðlafyrirtæki aukast ekkert. Fyrirtæki almennt mega ekki eiga meira en fimmtung í fjölmiðlafyrirtækjum og enn er bannað að fyrirtæki í blaðaútgáfu megi taka þátt í rekstri sjónvarps- og útvarpsstöðva. Rök ríkisstjórnarinnar fyrir þessum hömlum standast einfaldlega ekki og koma í veg fyrir að fram fari kraftmikill og sjálfstæð umræða.

Gildistöku er frestað til 1. september 2007 en útvarpsréttarnefnd er aftur gefin heimild til þess að afturkalla gildandi útvarpsleyfi um leið og lögin taka gildi. Þeim verður ekki leyft að renna út eins og til stóð. Hér er því á ný verið að kynna til sögunnar það ákvæði sem flestir sérfræðingar töldu hvað augljósast að bryti í bága við stjórnarskrána. Öll vitum við um hvað Alþingiskosningar snúast, þar er ekki kosið um eitt mál. Þannig að það er fjarri öllu lagi að hægt sé að segja að með þessu sé verið að gefa þjóðinni kost á að kjósa um þetta mál.

Rökin fyrir þessu frumvarpi, standast einfaldlega ekki nánari skoðun og leggja óverjanlegar hömlur á markað sem mikilvægt er að sé kraftmikill og sjálfstæður. Núverandi ástand fjölmiðla er með besta móti og ekkert sem bendir til þess að menn eigi annað hvort erfiðara en áður með að taka þátt í slíkum rekstri eða koma skoðunum sínum á framfæri, þvert á móti.

Hér er greinilega höggvið ansi nærri grundvallarleikreglum lýðræðisins. Við spyrjum; Er nóg að setja breytingar á fjölmiðlalögnum sem skipta ekki efnislega máli og breyta í raun engu? Er Alþingi þá búin að setja ný lög og þjóðin fær ekki að kjósa um þau? Stenst það að ef forseti nýtir sér málskotsrétt til þjóðarinnar samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar, að þá geti Alþingi einfaldlega samþykkt nánast samhljóða lög og felld þar með hin eldri úr gildi og komast þannig hjá atkvæðagreiðslu? Það er mat RSÍ að svo sé ekki.

Ríkisstjórnin á að láta kosningarnar fara fram eða draga fjölmiðlafrumvarpið alfarið til baka. Hverslags brellur eru hér á ferðinni, að setja á ný nánast óbreytt lög, setja svo á laggirnar einhverja nefnd sem á að starfa í skjóli gildandi laga og vinna að endurbótum á þeim. Eins og kom fram í ályktun sambandstjórnar RSÍ á að draga lögin til baka og setja svo á laggirnar nefnd, sem hafi hreint borð til þess að setja saman vöndum og vel ígrunduð fjölmiðlalög.

Atburðir síðustu mánaða segja okkur að það er full ástæða til þess að setja skýrar reglur um málskotsréttinn, það hefur komið víða fram í umræðum rafiðnaðarmanna undanfarnar vikur að þeir telja greinilega flestir að reglurnar ættu að vera þannig að ákveðið hlutfall almennra kjósenda td. 30% geti án afskipta forseta eða Alþingis skotið málum til þjóðarinnar. Hér má minna í mál eins og eftirlaunarétt ráðherra ofl. Það er greinilegt að hugtökin lýðræði, þingræði, málskotsréttur hafa allt aðra þýðingu í hugum almennings en hjá ráðherrum og sumum stjórnarþingmanna.

Í þessum umræðum hefur aldrei borið á góma nokkur áhugi stjórnvalda á skoðunum þeirra hundruða einstaklinga sem þarna starfa. Ríkisstjórnin hefur verið á villigötum og ítrekað í stríði við almenna kjósendur, má þar benda á Eftirlaunafrumvarpið þar sem ráðherrar hrifsuðu til sín réttindi á kostnað skattborgaranna margfalt umfram það sem þekktist hjá öðrum borgurum þessa lands. Það hefur myndast hyldýpisgjá milli ríkisstjórnarinnar og hins almenna borgara og löngu kominn tími til þess að farið sé að vilja þjóðarinnar. Alþingi getur þá einbeitt sér að verðugri viðfangsefnum eins og

velferðarkerfinu og réttindum hins almenna borgara. Ítrekuð eru lokaorð fyrri umsagnar; "Í ljósi þessa leggur Rafiðnaðarsamband Íslands eindregið til að frestað verði afgreiðsla þess frumvarps sem nú liggur fyrir Alþingi. Jafnframt að efnt verði til víðtækrar umræðu um stöðu og starfsumhverfi fjölmiðla hér á landi með þátttöku þeirra sem starfa við fjölmiðla, stjórnámálanna, fulltrúa aðila vinnumarkaðarins og annarra sem láta sig málið varða, rafiðnaðarmenn vilja gjarnan vera í þeim hópi."

## Fyrri umsögn RSÍ

Í upphafi er rétt að vekja athygli á að Rafiðnaðarsambandi Íslands barst frumvarpið með ósk um umsögn þann 6. maí og óskað er eftir því að umsögn berist eigi síðar 7. maí, eða sólarhring síðar. Því var svarað með bréfi þar sem sett voru fram helstu atriði sem fram komu í ályktun sambandsstjórnarfundar RSÍ frá 30. apríl síðastliðnum, auk þess að benda á að sá tími sem gefin væri fjarri því að tími gefist til að skoða einstök efnisatriði frumvarpsins. Því var svarað af ykkar hálfu í gærkvöldi með því að framlengja frestinn yfir helgina. Það breytir í sjálfu sér engu og kallar einungis á enn frekari gagnrýni á þessi vinnubrögð Alþingis. Formaður RSÍ var aðili í gær að því í gegnum síma á ferð sinni norður á landið á þing Samiðnar, að móta umsögn ASÍ. Sú umsögn ásamt þessari einskorðast við grundvallaratriði. Rafiðnaðarmenn ítreka enn einu sinni að það málefni sem er til umfjöllunar er mikilvægt og þarfnast ítarlegrar skoðunar og umræðu.

Rafiðnaðarmenn hafa lýst því yfir að þeir séu fylgjandi víðtækri og vandaðri umræðu um endurskoðun á löggjöf um stöðu og starfsemi fjölmiðla hér á landi. Það á að meta með yfirveguðum hætti þörf fyrir fjölmiðlalöggjöf og markmiðið á að treysta og efla vandaðan og sjálfstæðan fréttaflutning fjölmiðla, tjáningarfrelsið, fjölbreytni, gagnrýna umræðu og frjáls skoðanaskipti í landinu. Mikilvægi fjölmiðla hefur aldrei verið mikilvægari fyrir lýðræðið en einmitt nú. Fjölmargir þættir koma til álita við endurskoðun löggjafar um fjölmiðla. Það gildir um eignarhald og yfirráð yfir fjölmiðlum. Það gildir einnig um frelsi og sjálfstæði fréttastofa og ritstjórna og þær aðstæður sem stafsmönnum á fjölmiðlum eru almennt búnar. Það gildir jafnframt um samspil framangreindra þátta og margra annarra sem hér koma til álita. Um framangreind sjónarmið er víðtæk samstaða, þvert á stjórnmalaflokka, viðhorf og hagsmuni í íslensku samfélagi. Í þessu sambandi er sérstaklega ástæða að benda á álit þeirra lögmannna sem njóta virðingar í þjóðfélaginu og hafa trúverðugleika sakir þess að þeir láta pólitískt ofstæki ekki blinda sýn sína.

Fjölmiðlafrumvarpið er mjög umdeilanlegt og ekki síður meðferð Alþingis. Sé litið til þeirra sjónarmiða sem fram hafa komið, verður frumvarpið ekki til að efla starfsemi fjölmiðla hér á landi, auka fjölbreytni og lýðræðislega umræðu. Þvert á móti hafa komið fram sterk rök fyrir að frumvarpið leiði til þveröfugrar niðurstöðu. Virtir lögmennt hafa bent á að efni frumvarpsins, eins og það er nú gangi gegn ákvæðum og markmiðum stjórnarskrá lýðveldisins um tjáningar- og atvinnufrelsi. Auk hefur því verið haldið fram með gildum rökum að efni frumvarpsins gangi gegn alþjóðlegum skuldbindingum sem Íslendingar hafa undirgengist.

Framangreind álitaefni kalla enn frekar svo ekki sé sterkar að orði kveðið á vandaða og víðtæka lýðræðislega umræðu um grundvallaratriði og útfærslu í löggjöf. Verði frumvarpið að lögum, getur það haft víðtæk áhrif á atvinnu hundruð starfsmanna fjölmiðla. Í ljósi þessa leggur Rafiðnaðarsamband Íslands eindregið til að frestað verði afgreiðsla þess frumvarps sem nú liggur fyrir Alþingi. Jafnframt að efnt verði til víðtækrar umræðu um stöðu og starfsumhverfi fjölmiðla hér á landi með þátttöku þeirra sem starfa við fjölmiðla, stjórnámálanna, fulltrúa aðila vinnumarkaðarins og annarra sem láta sig málið varða, rafiðnaðarmenn vilja gjarnan vera í þeim hópi.

Reykjavík 9. júlí 2004  
Virðingarfyllt  
Fh Rafiðnaðarsambands Íslands  
Guðmundur Gunnarsson

## **DRÖG**

12/7/2004

Minnisgreinar RA fyrir fund í  
allsherjarnefnd hinn 13. júlí 2004

### **Fjölmiðlafrumvarp hið síðara og stjórnskipun Íslands**

Alþingi samþykkir umdeildar breytingar á útvarpslögum og samkeppnislögum 24. maí 2004.

Forseti Íslands synjar breytingunum staðfestingar 2. júní 2004

Breytingalögin nr. 48/2004 birt í Stjórnartíðindum 14. júní 2004 og tóku þegar gildi.

Ríkisstjórnin ákveður að láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 26. gr. stjórnarskrár.

Ríkisstjórnin skipar 8. júní 2004 starfshóp til að undirbúa lagasetningu um þjóðaratkvæði og fyrirkomulag hennar. Hlutverk hans er m.a. að taka afstöðu til þess hvaða skilyrði væri eðlilegt að setja um þátttöku og afl atkvæða í atkvæðagreiðslunni.

Þingmenn boðaðir til sumarþings til að afgreiða frumvarp til laga um þjóðaratkvæði.

Samkvæmt fréttum fjölmiðla ríkti ágreiningur milli ríkisstjórnarflokkanna um hvaða skilyrði um þátttöku í þjóðaratkvæði skyldi lögfesta og þeir komust ekki að sameiginlegri niðurstöðu. Þess vegna og vegna þess að ábendingar voru um að frumvarpið yrði ekki staðfest í þjóðaratkvæði hafi málamiðlunin orðið sú að hætta við þjóðaratkvæði.

Við upphaf sumarþings 5. júlí 2004 leggur ríkisstjórnin ekki fram frumvarp til laga um þjóðaratkvæði. Þess í stað leggur hún fram frumvarp til laga um breytingu á útvarpslögum og samkeppnislögum, sem þó var ekki boðað í þingboðinu.

Við samanburð á lagafrumvarpinu og lögum nr. 48/2004 kemur í ljós, að um sama texta er að ræða að því undanskildu að 5% í lögnum er breytt í 10% í frumvarpinu og hreyft er við gildisstöku ákvæðum.

Höfundar frumvarpsins segja í athugasemdum, að um sama frumvarp sé að mestu að ræða og það sem varð að lögum nr. 48/2004 og því sé látið nægja að vísa til athugasemda og nefndarálits og breytingartillagna við meðferð eldra frumvarps.

Um gildistöku laganna segir í frumvarpinu að það taki að hluta til gildi nú þegar en að hluta árið 2007. Jafnframt segir að þeir sem lögini taki til skuli hafa lagað sig að

lögnum þegar lögin í heild sinni taka gildi hinn 1. september 2007. Samkvæmt þessu koma réttaráhrif laganna þegar fram við birtingu þeirra og verður því ekki annað séð en lögin taki í raun þegar gildi. Leyfishöfum ber að hefjast handa um aðlögun þegar í stað undir eftirliti útvarpsnefndar. Styrkist þessi niðurstaða af ákvæði 4. gr. um heimild útvarpsréttarnefndar til að afturkalla útvarpsleyfi, en það ákvæði tekur þegar gildi og því virðist nefndinni heimilt að afturkalla leyfi telji hún fyrir séð að leyfishafi muni ekki uppfylla lagaskilyrði hinn 1. september 2007.

Þá er í frumvarpinu gerð tillaga um að lög nr. 48/2004 falli þegar úr gildi án þess að gerð sé grein fyrir réttaráhrifum laganna frá gildistöku þeirra til þess er þau kunna að verða felld úr gildi.

Frumvarpið er að því leyti með öðrum hætti en önnur frumvörp til breytinga á lögum, að þrátt fyrir að aðeins sé að formi og efni til aðeins um óverulegar breytingar að ræða, þá eru ekki lagðar til breytingar við útvarpslög og samkeppnislög eins og þeim var breytt með l. nr. 48/004, heldur er lagt til að þau lög í heild sinni verði felld úr gildi og í staðinn og samstundis komi nánast samhljóða lög. Það er í ósamræmi við þinghefðir og er enginn skýring í athugasemdum á frávikinum, svo sem nauðsyn ber til, því að ekki er þessi óvenjulega aðferða valin að handahófi.

Fari svo að frumvarpið verði samþykkt á Alþingi og ágreiningur um stjórnskipulegt gildi laganna beri fyrir dómstóla mun reyna á ýmis stjórnskipuleg álitamál þeirra, þar á meðal þessi:

- a) Er Alþingi almennt heimilt að fella lög úr gildi eftir að skilyrði þess að greiða um þau atkvæði í þjóðaratkvæði skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar eru uppfyllt?
- b) Er Alþingi heimilt að fella lög, sem forseti Íslands hefur vísað til þjóðaratkvæðis skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar, úr gildi með lögum sem endurvekja hinn fyrri lög að mestu þannig að áhrifin verða fyrst og fremst þau að af þjóðaratkvæði verður ekki?

**Um a)** Almenna löggjafanum eru settar ýmsar takmarkanir um heimildir til lagasetningar. Takmarkanir þessar eiga meðal annars rót sína að rekja til ákvæðis stjórnarskrár um þrískiptingu valdsins; til stjórnarskrárákvæða m.a. um mannréttindi; til ákvæða 26. gr. um heimild forseta Íslands til að leggja lagafrumvarp til þjóðaratkvæðis, telji hann skilyrði stjórnskipunar þar um uppfyllt; til undirstöðureglna þeirra sem stjórnskipunin er byggð á og til alþjóðlegra skuldbindinga Íslands. Þá er almenna löggjafanum óheimilt að setja lög, ef tilgangurinn með lagasetningunni er að fara á svig við ákvæði stjórnarskrár og þær forsendur sem hún er reist á. Hið síðastnefnda byggir á óskráðri reglu íslensks stjórnskipunarréttar um bann við valdniðslu af hálfu löggjafans og er að nokkru skylt valdniðsluhugtaki stjórnarfarsréttar. Ólafur Jóhannesson skilgreinir í *Stjórnarfarsrétti* á bls. 224 valdniðslu á sviði stjórnsýslu sem ákvörðun sem byggð er á ólögsmætum sjónarmiðum og séu slíkar ákvarðanir ógildanlegar. Reglu um stjórnskipulega valdniðslu má etv. orða þannig: *Löggjöf má ekki byggja á sjónarmiðum, sem eru ómálefnaleg, ekki aðeins í þeim skilningi að þau séu í ósamræmi við skýr ákvæði í stjórnarskrár, heldur einnig í ósamræmi við almennar forsendur stjórnskipunarlaga.* Ætla veður að dómstólar muni m.a. líta til þess við mat á stjórnskipulegu gildi laga, sem frumvarpið gerir ráð fyrir, hvort skert séu mannréttindi sem verndar njóta og hvort tilgangur laganna sé ekki sá, sem hann er sagður vera, heldur annar og sá

tilgangur samræmist ekki forsendum eða undirstöðum stjórnskipunarinnar. Í því tilviki sem hér er til umfjöllunar eru í húfi þau mannréttindi að mega taka þátt í stjórn landsins annað hvort beint eða óbeint með þátttöku í almennum kosningum. Tilteknu máli sem var verulega umdeilt bæði meðal almennings og á þingi, og naut þar fylgi óverulegs meiri hluta, var í samræmi við reglur stjórnarskrár skotið til þjóðaratkvæðis. Réttur atkvæðisbærra manna var þar með orðinn virkur. Réttur þjóðarinnar (atkvæðisbærra manna) til að njóta þeirra mannréttinda að mega taka ákvörðun um þetta ágreiningsmál verður af henni tekinn, ef frumvarpið verður að lögum. Þá munu dómstólar og líta til þess hvort ómálefnaleg sjónarmið búi að baki frumvarpinu og hvort tilgangurinn með löggjöfinni sé annar en hann er sagður vera og orð frumvarpsins segja til um. Margvíslegar upplýsingar eru opinberar um aðdraganda frumvarps þessa. Meðal þess sem dómstólar munu líta til er að ríkisstjórnin boðaði frumvarp um þjóðaratkvæði, þing var kallað saman til að fjalla um þess háttar frumvarp, ágreiningur var í ríkisstjórn um þröskulda og skoðanakannanir bentu til að frumvarpið yrði fellt í þjóðaratkvæði og það án tillit til þess hvort þröskuldar, sem til umræðu komu, yrðu lögleiddir. Með hliðsjón af þessum aðdraganda og upplýsingum eru yfirgnæfandi líkur á að dómstólar myndu, ef á reyndi, telja að mannréttindi væru skert og um valdniðslu af hálfu löggjafans væri að ræða. Valdniðslan væri þá talin fólgin í því að setja lög sem hefðu það í för með sér að fyrirhuguð þjóðaratkvæðagreiðsla yrði afnumin.

Þess utan eru afar skýrar ábendingar í undirbúningsgögnum að setningu lýðveldisstjórnarskrárinnar um að tilgangurinn hafi verið sá að koma í veg fyrir að unnt yrði að afturkalla ákvörðun um þjóðaratkvæði samkvæmt 26. gr.

Niðurstaða mín er sú að yfirgnæfandi líkur séu til að dómstólar myndu telja afturköllun fyrirhugaðs þjóðaratkvæðis með því að fella lög in úr gildi án frekari aðgerða ógilda.

**Um b.** Enda þótt fram borin skýring sé sú, að tilgangurinn með löggjöfinni sé ekki sá, að komast hjá þjóðaratkvæði, heldur sé hann annar, sem sagt sá að draga úr kröfum til handahafa útvarpsleyfa, þá er ástæða til að ætla að dómstólar myndu ekki fallast á þá skýringu, einkum vegna þess, að niðurstaða af samanburði á lögnum og frumvarpinu verður að öllum líkindum sú, að efnislega sé um sömu efnisreglur að ræða með svo óverulegum frávikum að ekki skipti máli um heildarmyndina.

Niðurstaðan mín er því að enginn vafi leiki á að dómstólar myndu telja lög í samræmi við frumvarpið með afnámi laga og nýjum efnislega sambærilegum lögum stjórnskipulega óheimil og því ógild.

### **Almennar skýringar**

Við mat á niðurstöðum mínum hér að framan ber að haf í huga hver tilgangur með reglum 26. gr. stjórnarskrár og óskráðrar stjórnskipunarreglu um valdniðslu er. Báðum þessum reglum er ætlað að veita almenna löggjafanum aðhald og stuðla að góðri löggjöf. Reglunum er einnig ætlað að veita löggjafanum þá leiðbeiningu, að hvarvetna þess er ábending er fram komin um að fyrirhuguð löggjöf kunni að vera andstæð stjórnskipunarreglum, þá skuli löggjafinn leita annarra leiða til að ná settu markmiði, þ.e. fara aðrar leiðir að settu marki.



Vakin er á því athygli að mörkin á milli rýmkaði skýringar stjórnarskrárákvæðum og reglu um stjórnskipulega valdriðslu eru ekki alltaf skýr.

Að lokum skal tekið fram að ekki er unnt að réttlæta afnám þjóðaratkvæðis, eins og gert er í athugasemdum við frumvarpið, með því að haldnar verði reglubundnar alþingiskosningar þegar þar að kemur og komi þær í stað þjóðaratkvæðis. Þarf vart að fara mörgum orðum um svo einfalt mál í viðræðum við alþingismenn.



Alþingi  
Erindi nr. P 130/2609  
komudagur 9.7.2004

SAMKEPPNISSTOFNUN

Málsnúmer/bréfalykill

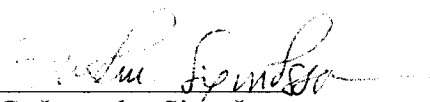
Nefndasvið Alþingis,  
allsherjarnefnd,  
Austurstræti 8-10,  
150 Reykjavík.

Reykjavík 9. júlí 2004

Með bréfi frá allsherjarnefnd Alþingis, dags. 8. þ.m., er óskað umsagnar Samkeppnisstofnunar um 1011. mál, frumvarp til laga um breytingar á útvarpslögum nr. 53/2000, samkeppnislögum nr. 8/1993 o.fl.

Samkeppnisstofnun sendi allsherjarnefnd í bréfi, dags. 10. maí sl., umsögn um 974. mál, frumvarp um eignarhald á fjölmiðlum. Það er mat Samkeppnisstofnunar að þær breytingar sem felast í frumvarpinu sem nú er til umfjöllunar hjá nefndinni breyti ekki þeim sjónarmiðum sem fram koma í framangreindri umsögn stofnunarinnar. Því leyfir Samkeppnisstofnun sér, með hliðsjón af markmiði samkeppnislaga, að visa til áðurnefndrar umsagnar frá 10. maí sl. um efnisatriði hins nýja frumvarps.

Virðingarfyllst,  
Samkeppnisstofnun

  
Guðmundur Sigurðsson

Rauðarárstigur 10  
Pósthólf 5120  
125 Reykjavík  
Sími: 552 7422  
Bréfasími: 562 7442  
www.samkeppni.is  
samkeppni@samkeppni.is  
Kt. 680269-5569

Allsherjarnefnd Alþingis  
Alþingi v/ Austurvöll  
150 Reykjavík.

Alþingi  
Erindi nr. P 130/2637  
komudagur 16.7.2004

B.t. Bjarna Benediktssonar, formanns.

Reykjavík 15. júlí 2004.

**Varðar: Ástu Möller, nefndarmann í allsherjarnefnd.**

Allsherjarnefnd alþingis mun í gær hafa fengið á sinn fund Magnús Ragnarsson sjónvarpsstjóra Skjás 1 til umsagnar um frumvarp til breytinga á útvarps- og samkeppnislögum.

Ásta Möller þingmaður Sjálfstæðisflokksins og nefndarmaður í allsherjarnefnd vitnaði í morgun í ummæli Magnús Ragnarsson sjónvarpsstjóra um Norðurljós fyrir allsherjarnefnd í stórum hópi fólks.

Samkvæmt Ástu Möller á Magnús Ragnarsson að hafa haldið því fram fyrir allsherjarnefnd að yfir 200 starfsmenn Norðurljósa hafi sent The. F.A. Premier League, eiganda sýningaréttar að útsendingum frá ensku úrvalsdeildinni í knattspyrnu, tölvupóst með hnjóðsyrðum og óhróðri um Skjá einn. Magnús á að hafa fengið þessar upplýsingar á fundi með fulltrúum The. F.A. Premier League þegar hann gekk frá samningi um sýningaréttinn nú á dögnum.

Norðurljós hafa þegar haft samband við The. F.A. Premier League og þá aðila, sem fara með samskipti við kaupendur sýningaréttar. Þeir kannst ekki við að hafa nefnt Norðurljós eða starfsmenn þess félags við Magnús Ragnarsson þegar gengið var frá samningi við Skjá einn. Sögðust aðeins hafa fengið tölvupósta frá Íslandi þar sem lýst væri óánægju með að enska úrvalsdeildin færi af Sýn til Skjás eins. Það er aðeins ályktun Magnúsar að tölvupóstar þessir hafi komið frá Norðurljósum og starfsmönnum þess. Magnús Ragnarsson sá engan tölvupóst og fékk enga vitneskju um fjölda þeirra eða efni. Ummæli hans fyrir allsherjarnefnd eru því hreinn hugarburður og uppspuni, sem þingmaðurinn Ásta Möller étur upp eftir honum og notar í rökræðum á opinberum stað fyrir nauðsyn þess að lögum sé komið yfir Norðurljós.

Norðurljós og dótturfélög þess eru vön illu umtali sérstaklega frá samkeppnisaðilum. Norðurljós geta hins vegar ekki setið undir því að þingmaður beri út heinar lygar og óhróður um fyrirtækið og starfsmenn þess, sem hann fær að heyra við nefndarstörf sín. Ásta Möller hefur ekkert fyrir sér um tölvupóstsendingar Norðurljósa eða starfsmanna Norðurljósa til The. F.A. Premier League, nema orð Magnúsar Ragnarssonar sem enga slíkan póst hefur séð.

NORÐURLJÓ

LYNGHÁLE 5  
PÓSTHÓLF 101 10  
150 REYKJAVÍK  
SÍMI: 515 6000  
WWW.NLQ.IS

SJÓNVARP

ÚTVARP

TÓNLIST

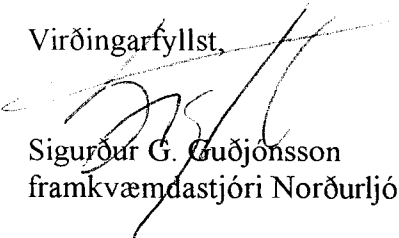
KVIKMYNDIR

VERBLUN

Norðurljós ganga út frá því sem grundvallarreglu að það sem sagt er við þingmenn á fundum nefnda sé mál viðkomandi nefndar og aðeins talsmanni nefndar sé heimilt að tjá sig um það sem fram kemur á nefndarfundum, þar til viðkomandi þingmál er aftur komið í hendur þingmanna við aðra eða þriðju umræðu. Upplýsingar gefnar þingmönnum á nefndarfundum hljóta að þjóna þeim tilgangi einum að þeir og aðrir þingmenn geti tekið málefnalega afstöðu til þeirra þingmála sem fyrir þeim liggja hverju sinni.

Það er krafa Norðurljósa að allsherjarnefnd sjái til þess að Ásta Möller biðji félagið og starfsmenn afsögunar á þeim óhróðri sem hún ber út um félagið og starfsmenn þess.

Virðingarfyllst,



Sigurður G. Guðjónsson  
framkvæmdastjóri Norðurljósa hf.

samrit:

Steingrímur J. Sigfússon.  
Ásta Möller.  
Birgir Ármannsson.  
Sigurður Kári Kristjánsson.  
Jónína Bjartmars.  
Óssur Skarphéðinsson.  
Ólafur Ingi Ágústsson.  
Guðjón A. Kristjánsson.

UMSÖGN UM FRUMVARP TIL LAGA UM BREYTINGU Á  
ÚTVARPSLÖGUM NR. 53/2000, SAMKEPPNISLÖGUM NR.  
8/1993 O.FL.

*I. Inngangur.*

Mér hefur borizt bréf Allsherjarnefndar Alþingis dags. 8. júlí 2004 þar sem óskað er umsagnar minnar um frumvarp til laga um breytingu á útvarpslögum nr. 53/2000 og samkeppnislögum nr. 8/1993 o.fl. Ekki er skilgreint nánar hvaða atriði það eru sem sérstaklega er óskað umsagnar um. Hins vegar hefur komið fram í umræðum að helzta álitamálið sé hvort framlagning þessa frumvarps samrýmist ákvæðum stjórnarskrárinnar. Það verður þó að hafa í huga að þeirri spurningu verður ekki svarað til hlítar öðru vísi en eitthvað vikið sé að efnisatriðum frumvarpsins og þá sérstaklega að þeim breytingum sem gerðar hafa verið á lögum nr. 48/2004 sem nú gilda en synjað hefur veri staðfestingar.

*II. Forsendur frumvarps til laga um breytingu á útvarpslögum nr. 53/2000, samkeppnislögum nr. 8/1993 o. fl.*

Eins og kunnugt er samþykkti Alþingi 24. maí 2004 frumvarp sem varð að lögum nr. 48/2004 um breytingu á útvarpslögum nr. 53/2000 og samkeppnislögum nr. 8/1993. Þann 2. júní synjaði forseti þessu frumvarpi staðfestingar með skírskotun til 26. gr. stjórnarskrárinnar.

Frumvarpi því sem nú hefur verið lagt fyrir Alþingi fylgdi í athugasemdum eftirfarandi útlistun á meginatriðum þess:

Frumvarp þetta er að undanskildum tveimur veigamiklum breytingum samhljóða öðru frumvarpi sem samþykkt var á Alþingi 24. maí sl. og varð að lögum nr. 48/2004, um breytingu á útvarpslögum nr. 53/2000 og samkeppnislögum nr. 8/1993, eftir að forseti Íslands hafði synjað því staðfestingar. Breytingar þessar snúa annars vegar að skilyrðum, sem sett eru, fyrir að geta fengið útvarpsleyfi og haldið því og hins vegar að gildistöku frumvarpsins, verði það að lögum.

Fyrri breytingin er fölginn í tillögu um að hámark eignarhlutdeildar markaðsráðandi fyrirtækis eða fyrirtækjasamstæðu, sem frumvarpið tekur til, í fyrirtæki í útvarpsrekstri verði hækkað úr 5 í 10 af hundraði. Með þessu móti er enn frekar en í gildandi lögum komið til móts við sjónarmið um að gæta þurfi ákveðins meðalhófs við setningu takmarkana af þessu tagi, jafnvel þótt í engu hafi dregið úr gildi þeirra sjónarmiða, sem leiða til þess, að þær þurfi að setja.

Síðari breytingin felst í því að lagt er til að frumvarpið öðlist ekki gildi fyrr en 1. september 2007. Á þennan hátt er útvarpsleyfishöfum og öðrum sem lögin snerta

gefinn enn rýmri tími til að laga sig að þeim skilyrðum sem löggin setja með því að gildistaka frumvarpsins er færð fram um rúmlega þrjú ár frá gildandi lögum. Til að fyllsta jafnræðis sé gætt meðal fyrirtækja í þessum rekstri er á móti gert ráð fyrir að þau lagi sig öll að þessum kröfum innan þessa sama tímamarks, en útvarpsréttarnefnd verði að öðrum kosti heimilt að afturkalla leyfi þeirra. Með þetta rúmum aðlögunartíma gerir frumvarpið því ekki ráð fyrir sams konar heimild og er í bráðabirgðaákvæði við gildandi lög til að framlengja tímabundið leyfi þeirra sem ekki uppfylla skilyrðin, sem löggin setja, um allt að tvö ár, enda á það ekki við eftir þessa breytingu.

Í samræmi við þessa síðarnefndu breytingu er loks lagt til að áðurnefnd lög nr. 48/2004 falli þegar úr gildi. Af því leiðir að ekki gerist þörf á að bera þau sérstaklega undir þjóðaratkvæði, enda gefst kjósendum kostur á að lýsa viðhorfi sínu til löggjafar af þessu tagi og þess meiri hluta, sem að henni stendur, í almennum kosningum áður en frumvarp þetta öðlast að öðru leyti gildi haustið 2007, verði það að lögum. Áður en til þess kemur hefur þá nýkjörið þing öll tækifæri til að fjalla um þau á ný, breyta þeim og bæta eða jafnvel fella þau brott.

Hér eru meginatriðin þessi:

1. Hámark eignarhlutdeildar markaðsráðandi fyrirtækja eða fyrirtækja eða fyrirtækjasamstæðu er hækkað úr 5 í 10 af hundraði.
2. Frumvarpið öðlast ekki gildi fyrr en 1. september 2007.
3. Útvarpsréttarnefnd hefur heimild til að afturkalla útvarpsleyfi þeirra sem hafa ekki lagað sig að kröfum sem löggin gera, þar á meðal um eignarhald.
4. Gert er ráð fyrir að lög nr. 48/2004 falli þegar úr gildi. Þess vegna þurfi ekki að ganga til þjóðaratkvæðagreiðslu. Í því samhengi er vakin athygli á því að kjósendum gefist kostur á að lýsa viðhorfi sínu til löggjafar af þessu tagi og þess meirihluta sem að henni stendur í almennum kosningum áður en frumvarpið öðlast gildi haustið 2007.

Þá er komið að því álitaefni hvort þessi aðferð samrýmist stjórnarskrá.

### *III. Synjun og þrátefli.*

Nokkru eftir að forseti Íslands hafði synjað frumvarpinu staðfestingar 2. júní sl. lýsti forsætisráðherra yfir að þjóðaratkvæðagreiðsla færi fram og hafinn var undirbúningur löggjafar. Frá þessu var síðan horfið og lagt fram frumvarp sem áður er lýst þar sem meðal annars er gert ráð fyrir að lög nr. 28/2004 falli úr gildi.

Til upprifjunar og samhengis vegna skal minnt á, að reglan er sú í 26. gr. að frumvarp sem forseti hefur synjað staðfestingar á ber að leggja svo

fljótt sem kostur er undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Ef frumvarpið er samþykkt í þeirri atkvæðagreiðslu halda lögin sem forseti synjaði gildi, en falla úr gildi ef samþykkis er synjað. Þá er álitafnið hvernig Alþingi getur brugðizt við ef lögunum er synjað í þjóðaratkvæðagreiðslu. Fyrir þingið kann að vera lagt fram nýtt frumvarp sem víkur frá hinu fyrra að meira eða minna leyti. Ef Alþingi bregður á það ráð að taka á dagskrá þetta nýja frumvarp, kann framhaldið að verða eitthvað á þessa leið. Alþingi samþykkir frumvarpið og forseti staðfestir, þá er frumvarpið orðið að lögum.

Alþingi samþykkir frumvarpið, en forseti synjar staðfestingar, fær það lagagildi til bráðabirgða, en gengur síðan til þjóðaratkvæðis. Ef það yrði samþykkt yrði staðan eins og áður er lýst: Lögin halda gildi sinu til frambúðar eins og hver önnur lög. Ef því er synjað í atkvæðagreiðslunni falla lögin úr gildi.

Ef leikurinn yrði endurtekinn – forseti synjaði og báðir héldu fast við sitt – kæmi upp þrátefli sem stjórnarskrárgjafinn 1944 hefur ekki gert ráð fyrir, og ekki verður annað séð en leysa verði málið með einhvers konar sáttargerð.

Nú hefur sú leið verið farin að leggja fram frumvarp um breytingu á útvarps- og samkeppnislögum og afnema jafnframt þau sem synjað var. Ef Alþingi samþykkir frumvarpið og forseti staðfestir, merkir það að lög nr. 48/2004 falla úr gildi og frumvarp það sem nú liggur fyrir Alþingi verður að lögum. Málið er þá afgreitt frá löggjafarvaldinu. Ef hins vegar Alþingi samþykkir frumvarpið, en forseti synjar staðfestingar þá er staðan orðin sú, að til bráðabirgða hafa lög nr. 48/2000 verið felld úr gildi og ný lög verið sett. Frumvarp þessara nýju laga gengur síðan til þjóðaratkvæðis og er samþykkt. Lögin gilda þá til frambúðar, lög nr. 48/2000 falla úr gildi, en ný lög komin í þeirra stað. Málinu er þá lokið af hendi löggjafarvaldsins. Nú er frumvarpið hins vegar fellt við þjóðaratkvæðagreiðslu, og þá ganga lög nr. 48/2004 aftur í gildi. Við svo búið er tveggja kosta völ: Önnur þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram og þar ráðist örlög hinna afturgengnu laga nr. 48/2004, nema Alþingi felli lögin úr gildi. Hér kynnu menn aftur að standa andspænis þrátefli sem vandséð er hvernig lyktaði, nema menn sættust á að ljúka málinu með einhverjum hætti.

*IV. Samrýmist það stjórnarskrá að leggja fram breytt frumvarp um leið og lög nr. 48/2004 eru felld úr gildi?*

Þá er spurningin hvort sú aðferð sem nú á að viðhafa standist samkvæmt stjórnarskrá. Áður en lengra er haldið er rétt að víkja að því hvort ekki beri að túlka 26. gr. þannig að við synjun forseta sé málið úr höndum Alþingis unz þjóðaratkvæðagreiðsla hefur farið fram og það komið í hendur allra kosningabærra manna sem séu þá orðnir handhafar löggjafarvalds. Fyrir því má vissulega færa gild rök, en ekki verður nánar fjallað um þessa leið hér.<sup>1</sup>

Hinu má einnig halda fram að Alþingi geti fellt lögin úr gildi. Yfirgnæfandi líkur verður að telja fyrir því að forseti sem synjað hefði frumvarpi staðfestingar staðfesti lög um afnám þeirra laga sem við það hefðu öðlazzt bráðabirgðagildi. Við það væru forsendur þjóðaratkvæðagreiðslu brostnar, enda mætti líta svo á að með afnámi laganna hafi Alþingi talið synjun forseta vera tilefni þess að skoða málið rækilegar eins og síðar verður lýst.

Að slíkri endurskoðun lokinni er ekkert því til fyrirstöðu að lagt væri fram frumvarp, breytt og bætt. En þá skiptir í fyrsta lagi máli hversu miklar breytingar hafi verið gerðar og þá sérstaklega hvort komið hafi verið til móts við rökstudda gagnrýni og í öðru lagi hvernig að þeim hefur verið staðið. Verður hér á eftir, í kafla V, vikið að þeim breytingum sem boðaðar eru með frumvarpi því sem nú liggur fyrir, en í kafla VI hvernig að þeim hefur verið staðið og hvernig standa beri að endurskoðun nýs frumvarps til þess að hún standist.

*V. Helztu breytingar sem gert er ráð fyrir í frumvarpi því sem nú liggur fyrir.*

Hér verður stuttlega vikið að helztu breytingum sem gerðar hafa verið á frumvarpinu og að hve miklu leyti hefur verið komið til móts við framkomna gagnrýni.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að eignarhlutdeild markaðsráðandi fyrirtækis verði rýmkuð úr 5 í 10 af hundraði, en hún virðist ekki stórvægileg. Því svara þeir þó betur sem vel þekkja til í slíkum rekstri.

Þá er áfram óheimilt að veita fyrirtæki útvarpsleyfi ef það eða fyrirtæki í sömu fyrirtækjasamsteypu er útgefandi dagblaðs.

<sup>1</sup> Ég benti á þessa leið í grein sem birtist í Fréttablaðinu 2. júní sl. Hún fylgir hér með. Björn Bjarnason skirskotar ekki rétt til hennar þegar hann segir að ég láti “nú eins og Alþingi geti bara breytt lögnum og þannig komist hjá því, að þjóðin segi álit sitt á þeim.” Ég tala um að Alþingi geti fellt lögin úr gildi og síðan endurmetið þau. Síðar í greininni er nánar lýst hugmyndum mínum um rækilega endurskoðun og samstöðu og þær eiga ekkert skylt við útlekkingu Björns.



Í b-lið 1. greinar stendur enn það óljósa ákvæði að a-liður greinarinnar eigi einnig við ef á milli fyrirtækja eru önnur nán tengsl en samstæðutengsl sem leitt geta til yfirráða.

Af athugasemdum við frumvarpið virðist mega gera ráð fyrir að öll leyfi renni út við gildistöku laganna og útvarpsréttarnefnd verði heimilt að afturkalla útvarpsleyfi þeirra sem hún telur ekki uppfylla skilyrði 1. greinar laganna. Ef þetta merkir að leyfi sem eru ekki útrunnin við gildistöku laganna 1. september 2007 má fastlega vænta þess að það standist ekki þar sem við leyfi er bundinn væntingarréttur sem nýtur verndar stjórnarskrár og mannréttindasáttmála eins og nánar er lýst í 4. kafla álitserðar undirritaðs dags. 7. maí 2004. Nauðsynlegt sýnist að taka á þessu með skýrum hætti í lögum

Loks hefur verið bent á að lögini taki ekki gildi fyrr en 1. september 2007 að undangengnum almennum kosningum til Alþingis. Áður en til þess komi hafi nýkjörið þing öll tækifæri til að fjalla um þau á ný, breyta þeim og bæta, jafnvel fella þau brott. Þá hefur einnig verið látið að því liggja að fjölmiðlanefnd starfi áfram og vinni að endurskoðun löggjafar um fjölmiðla.

Þótt þarna sé leitast við að koma til móts við það, að kjósendur geti tekið afstöðu til laganna, verður að hafa í huga að kosningar fara fram vorið 2007. Hljóta þá að vakna spurningar um það hvort fjölmiðlafyrirtæki verði þá ekki þegar að hafa lokið aðlögun reksturs síns að kröfu laganna, a.m.k. að mestu leyti, en slík aðlögun hlýtur að taka talsverðan tíma – eða fyrirtækið hafi þá einfaldlega lagt upp laupana þannig að hugsanleg afstaða kjósenda vorið 2007 skipti ekki máli þar sem lögini hafi þá þegar haft áhrif á fyrirtæki í fjölmiðlarekstri og valdið skaða.

Í annan stað verður að greina á milli atkvæðagreiðslu um tiltekið málefni og almennra þingkosninga. Í þingkosningum taka kjósendur afstöðu til margra málefna og á þessu stigi getur enginn sagt til um það hvaða mál verða efst á baugi árið 2007.<sup>2</sup> Ef til vill hafa lögini þá verið felld úr gildi eða þeim breytt og forsendur þá allt aðrar.

<sup>2</sup> Í tengslum við stjórnarskrárbreytingar bendir Ólafur Jóhannesson á að þingrofi og almennum kosningum milli þinga verði alls eigi jafnað til þjóðaratkvæðagreiðslu um gildi laganna (þ.e. stjórnlaganna). Í alþingiskosningum kunnir ýmis önnur sjónarmið að ráða þingmannakjöri, en afstaða manna til stjórnarskrárfurvarps, sjá Stjórnskipun Íslands (1978), bls. 107. Svipuð sjónarmið birtast hjá Bjarna Benediktssyni þar sem hann varpar fram þeirri hugmynd að eftir samþykkt tveggja þinga með kosningum á milli verði frumvarpið borið undir þjóðaratkvæði til þess að tryggja enn betur en ella, að almenningur væri í raun og veru samþykkur stjórnarskrárbreytingu, sbr. Land og lýðveldi I, bls. 201. Sömu sjónarmið eiga við, ef almennar þingkosningar eiga að ráða örlögum fjölmiðlafurvarpsins. Engan veginn er tryggt að þar verði sérstaklega tekið á því máli eins og tilgangurinn er með þjóðaratkvæðagreiðslu í framhaldi af synjun forseta á lagafrumvarpi.

Loks má vekja athygli á því sem segir í upphafi athugasemda við frumvarpið að það sé að undanskildum tveimur veigamiklum breytingum samhljóða frumvarpi því sem samþykkt var 24. maí 2004. Með vísan til þess sem hér hefur verið rakið verður naumast sagt að breytingar séu veigamiklar, enda ekki tekið á ýmsum mikilvægum álitafnum sem lúta að því hvort frumvarpið í hinni breyttu mynd samrýmist ákvæðum stjórnarskrárinnar eða með því sé fullnægt fjölþjóðlegum skuldbindingum. Við svo búið verður ekki betur séð en með þessu sé verið að sniðganga 26. gr. stjórnarskrárinnar, en þetta verður nánar skýrt í næsta kafla.

#### *VI. Synjun forseta kallar á samstöðu þingmanna.*

Ef heimilt telst að taka frumvarp upp að nýju sem fellt hefur verið við þjóðaratkvæðagreiðslu, eða Alþingi hefur fellt brott lög sem öðlazzt hafa bráðabirgðagildi í skjóli frumvarpsins í því skyni að skoða mál betur og eftir atvikum samþykkja ný lög, skiptir öllu máli hvernig að því verki er staðið. Ef lagt er fram nýtt frumvarp í beinu framhaldi af synjun forseta, hvort sem miklu væri þar breytt eða litlu, jafnvel þótt gerbreytt væri, þannig að það teldist algerlega nýtt, Alþingi samþykkti og forseti staðfesti, yrði þeim gjörningi tæplega hafnað og þá sérstaklega ef breið samstaða næðist. En nákvæmur undirbúningur og rækileg skoðun sem ef til vill leiddi til gerbreytingar hlyti eðli málsins samkvæmt að taka nokkurn tíma þannig að mjög ólíklegt væri að slíkt frumvarp yrði lagt fram í beinu framhaldi af synjun forseta.

En áður en nánar verður um það fjallað er æskilegt að huga stuttlega að samskiptum þinga og þjóðhöfðingja í aldanna rás. Átök milli þings og þjóðhöfðingja eiga sér langa sögu meðal vestrænna þjóða og snemma hugleiddu stjórnspekingar leiðir til að skapa jafnvægi milli valdabátta, ekki sízt grískir og rómverskir. Togstreita hefur þó jafnan haldizt og hún einkenndi meðal annars stjórnskipunarþróun á miðöldum, en henni lauk að mestu þegar einveldi komst á og allt vald gekk til þjóðhöfðingja, oftast konungs, frá guði að því talið var. Seint á 18. öld tók að fjara undan einveldishugmyndum enda höfðu þær sætt gagnrýni stjórnspekinga sem boðuðu þær kenningar að allt vald kæmi frá lýðnum. Á 19. öld tóku slíkar hugmyndir að hafa veruleg áhrif á stjórnskipan Evrópuríkja (höfðu reyndar þegar festst í sessi í Bandaríkjunum). Þjóðþingum var komið á fót og staða þeirra styrktist á kostnað þjóðhöfðingjans. Þingin fengu löggjafarvald, en þjóðhöfðinginn hafði þar enn nokkra hlutdeild sem birtist einkum í synjunarvaldi hans sem þó var smám saman takmarkað á ýmsa vegu, meðal annars með því að það væri einungis frestandi.

Jafnframt var valdi dreift meðal annars með þrígreiningu ríkisvaldsins og deildaskiptingu þjóðþinga. Og smám saman var dómstólum fengið vald til að tryggja að löggjafinn færi að ákvæðum stjórnarskrár. Því er ljóst að löggjafarvald þingsins er takmarkað á ýmsa vegu; það er ekki beinn arftaki einvaldskonungsins.

Þar sem þingræði varð síðan viðurkennd stjórnskipunarregla, til dæmis í Noregi 1884, í Danmörku 1901 og hér á landi 1904, urðu tengsl framkvæmdarvalds og meiri hluta þingmanna sem stjórn styður, mjög náin. Hér á landi hefur þingræðið sem upphaflega átti að vera hemill á konungsvaldi þróast í að veikja stjórnskipulega stöðu Alþingis sem stofnunar gagnvart framkvæmdarvaldinu sem hefur breytt í það sem sumir kalla ráðherraræði.<sup>3</sup>

Þannig virðist Alþingi sem löggjafarstofnun eiga nokkuð undir högg að sækja gagnvart framkvæmdarvaldinu og hefur það birzt skýrt við meðferð á þessu máli með því ofurkappi sem virðist hafa verið lagt á að koma máli í gegnum þingið þrátt fyrir ábendingar um ýmislegt sem þyrfti að kanna betur, til dæmis um stjórnskipulegt gildi lagafrumvarpsins (þótt nokkur atriði hafi verið lagfærð) og fjölþjóðlegar skuldbindingar eins og áður hefur verið vikið að. Auk þess sem dregið hefur verið í efa að þeim pólitísku markmiðum sem lýst er verði náð. En um þann þátt verður ekki fjallað hér.

Synjunarvald í höndum þjóðhöfðingja sem er aðallega pólitískt eðlis og eftirlit stjórnlagadómstóla – og eftir atvikum almennra dómstóla – eða stjórnlagaráða, sem er skylt synjunarvaldi og lýtur sérstaklega að stjórnskipunarlögum, er þannig hemill á umsvif þingsins. Afleiðing þess að synjunarvaldi er beitt er víða sú að mál gengur þá aftur til þingsins til endurskoðunar<sup>4</sup> og jafnvel tengt áskilnaði um aukinn meirihluta. Þetta merkir þá tvennt:

Nýja yfirferð – nánari skoðun  
Víðtækari samstöðu – aukinn meirihluta.<sup>5</sup>

Þótt þetta birtist ekki í orðum stjórnarskrár Íslands verður ákvæðum hennar ekki fengin vitræn merking öðruvísi en gert sé ráð fyrir að áþekk

<sup>3</sup> Eftirlitshlutverk Alþingis hefur verið styrkt með því að fella Ríkisendurskoðun undir þingið og með stofnun embættis umboðsmanns Alþingis. Hins vegar hefur staða Alþingis sem löggjafarstofnunar veikt.

<sup>4</sup> Áþekkt gerist þegar dómstólar komast að þeirri niðurstöðu að lög samrýmist ekki stjórnarskrá og Alþingi tekur þau til endurskoðunar.

<sup>5</sup> Tillaga um slíka málsmeðferð var lögð fram á Alþingi 1944, en fékk ekki hljómgrunn, sbr. Alþingistíðindi 1944 A, þskj. 165, B, d. 121-122.

sjónarmið búi að baki 26. grein. Synjun í þjóðaratkvæðagreiðslu verður varla túlkuð öðruvísi en skilaboð til Alþingis um að láta málið niður falla eða taka það fyrir að nýju. Af því leiðir að þingið hlýtur að taka sér hæfilegan tíma til að afla upplýsinga og grandskoða alla þætti þess, meðal annars með frekari upplýsingaöflun utan þingsins. Auk þess er eðlilegt að túlka úrslit þjóðaratkvæðagreiðslu þar sem frumvarpi er synjað og lög falla úr gildi þannig að þingmönnum beri að leitast við að ná sem viðtækastri sátt um slíka löggjöf. Öðrum kosti verður 26. grein merkingarlítill eða jafnvel merkingarlaus. Með þessu er staða löggjafarvalds, Alþingis og forseta Íslands, styrkt gagnvart framkvæmdarvaldinu. Sama má segja, ef Alþingi fellir lög úr gildi. Með því verður að telja að Alþingi skuldbindi sig til að ígrunda mál að nýju og leita eftir viðtækri samstöðu.

Á það hefur verið bent að Alþingi hafi nú, eins og hér stendur á, öll úrræði til að fjalla um frumvarpið, breyta því og bæta það, eftir því sem hugur þingmanna stendur til. En þá er því ekki gaumur gefinn að viðhlítandi umbætur hljóta að taka tíma, en samkvæmt 26. gr. skal frumvarp lagt undir atkvæði þjóðarinnar “svo fljótt sem kostur er”. Þótt Alþingi bregði á það ráð að afnema lögin er það bundið við það að gera það svo fljótt sem kostur er, en af því leiðir að tími gefst ekki til þeirrar umfjöllunar sem nauðsynleg er, enda verður ekki séð að sú sé ætlunin miðað við þau tímamörk sem boðuð hafa verið.

Með því frumvarpi sem lagt hefur verið fyrir Alþingi er augljóslega verið að sniðganga þær óskráðu grundvallarreglur sem búa að baki stjórnarskrárinnar, og stjórnarskrársniðganga er jafngild stjórnarskrárbroti.

En stentzt það að skírskota til slíkra óskráðra grundvallarreglna samkvæmt viðurkenndum aðferðum við túlkun stjórnarskrár? Að því skal nú vikið.

### *VII. Helztu viðhorf til túlkunar stjórnarskrárákvæða.*

Í framhaldi af því sem nú hefur verið rakið er rétt að fara nokkrum orðum um helztu viðhorf til túlkunar stjórnarskrárákvæða, en um það gilda að nokkru leyti aðrar áherzslur en við túlkun annarra laga. Þar koma þessi álitæfni til sérstakrar skoðunar.

1. Stjórnskipunarlög eru æðri réttarheimildir en t.d. sett lög og torveldara er að breyta stjórnarskrá en öðrum settum reglum. Stjórnarskrárákvæði verður því í reynd að aðlaga breyttum aðstæðum með tiltölulega sveigjanlegri túlkun.

2. Stjórnarskrárákvæði einkennast alla jafna af almennt orðuðum meginreglum, en löggjafanum látið eftir að setja almennar reglur til fyllingar, að sjálfsögðu innan marka stjórnarskrárákvæða.
3. Sum ákvæði stjórnarskrár eru gömul að stofni til og slík ákvæði verður iðulega að túlka frjálslega.
4. Ýmis ákvæði stjórnarskrár eru óskýr og ófullkomin; það tengist stundum aldri þeirra.
5. Stjórnarskráin setur stjórnmalavaldi mörk. Pólítískum stofnunum er fengið vald og á þær eru lagðar skyldur. Því eru sett takmörk hvað handhafar stjórnmalavalds geta gert löglega með þeim heimildum sem þeim eru fengnar. Tengsl lögfræði og stjórnmála eru þá oft sett á oddinn, þegar kemur að túlkun stjórnarskrár og því verður ekki neitað að stundum einkennir hentistefna og tækifærismennska túlkun stjórnmálamanna á stjórnarskrá. Því hefur jafnvel verið hreyft að stjórnmálamenn hefðu meira frelsi til að stýra réttarþróun á þessu sviði en t.d. dómstólar. En það fær vart staðizt. Nú er aðhaldið meira, en þeir telja sig oft frjálsari.<sup>6</sup>

Niðurstaðan er sú að svigrúm til að túlka stjórnarskrána er almennt meira en við túlkun annarra reglna. Af því leiðir að orðalag og lögskýringargögn hafa ekki sama vægi við túlkun stjórnarskrárákvæða og túlkun almennra laga. Meginreglur laga, eðli máls og raunhæf álitafni miðað við aðstæður skipa rýmri sess við túlkun stjórnarskrárákvæða. Þrátt fyrir þetta verður ekki ályktað að breyting á valdahlutföllum í stjórnmálum eða venju sem gengur gegn ákvæðum stjórnarskrár verði fellt undir túlkun.

Hér má bæta því við að lengi hafa staðið deilur um hvort við túlkun eigi fremur að leggja áherzlu á upprunalega ætlan stjórnarskrárgjafann eða ríkjandi viðhorf hverju sinni. Flestir munu fremur hallast að siðari kostinum, þótt jafnan séu báðir kostir skoðaðir.

Það frelsi sem einkennir túlkun stjórnarskrár helgar ekki geðþóttaákvæðanir. Túlkun er í sjálfu sér pólítíks eðlis, en hún verður að vera í þeim anda og á grundvelli þeirra pólítísku gilda sem móta stjórnarskrána og allur þorri manna viðurkennir. Það er svo viðfangsefni fræðanna að skýra túlkunar vandann og sýna samhengið milli ríkjandi gilda í stjórnmálum og mótun stjórnskipunarinnar í einstökum greinum. Hugmyndir manna um hlutlægni og hreinleika vísindanna útiloka engan

<sup>6</sup> Per Helset Bjørn Stordrange: Norsk Statsforfatningsrett. Ad Notam Gyldendal, bls. 68-70. Peter Badura: Staatsrecht. C.H Beck'sche Verlagsbuchhandlung. München 1986, bls. 15-16. Karl Doehring: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2., neuarbeitete Auflage. Alfred Metzener Verlag GmbH. Frankfurt am Main 1980, bls. 23-26.

vegin að fræðimaður taki afstöðu ef hann setur ekki gildismat sitt og skoðanir fram sem vísindalegan sannleika – eða hina einu réttu vísindalegu niðurstöðu – heldur viðurkennir það pólitíska mat sem hann reisir afstöðu sína á.

En sagan sýnir að sjaldgæft er að menn fullnægi þessum áskilnaði. Freistingin að fella stjórn málaáróður undir merki fræðanna hefur löngum verið mikil.<sup>7</sup>

### *VIII. Viðbrögð við synjun og túlkun stjórnarskrárákvæða.*

Ef framangreind sjónarmið við túlkun eru lögð til grundvallar er ljóst að ákvæði 26. gr. er skýrt. Forseti hefur persónulegt synjunarvald bæði samkvæmt orðum greinarinnar og lögskýringargögnum. Þótt þau hafi minna vægi við túlkun stjórnarskrárákvæða en almennra laga, skipta þau miklu máli. Heimild forseta til synjunar laga hefur ekki fallið niður vegna notkunarleysis, enda nú viðurkennt í framkvæmd.<sup>8</sup>

Ekki verður sagt að 26. gr. sé svo almennt orðuð að almenni löggjafinn hafi lítt takmarkað svigrúm til að mæla fyrir um það hvernig skipa skuli málum ef synjunarvaldi er beitt. Hún er ekki heldur svo gömul að heimilt sé að breyta efni hennar með túlkun í anda nýrra tíma. Reyndar má segja að málsskot til þjóðarinnar sé mjög í samræmi við ríkjandi viðhorf til þjóðaratkvæðagreiðslna um einstök mál þótt ýmsar skoðanir séu á því hver tilhögun sé heppilegust (sbr. 2.-4. tl. hér að framan). Á hinn bóginn er ekki mælt fyrir um tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu, né heldur hvernig bregðast skuli við henni ef frumvarp er fellt. Það mál er nú til sérstakrar skoðunar og það verður ekki leyst nema með því að fylla í eyðu – eins og reyndar oft gerist þegar beita þarf lögum – og það verður að gera í samræmi við þær grundvallarreglur sem stjórnarskráin er reist á.

Ef lagafrumvarp er fellt við þjóðaratkvæðagreiðslu er það í fyllsta samræmi við lýðræðishefðir sem ríkjandi eru að mál sé tekið til rækilegrar skoðunar að nýju, ef það er þá ekki látið niður falla. Slík skoðun og rækilegri umræða er í fyllsta samræmi við þær lýðræðishugmyndir sem stjórnskipanin er reist á. Þetta hefur fengið nú á seinni árum aukið vægi í kenningum um samræðusiðfræði sem settar hafa

<sup>7</sup> Alf Ross: Dansk Statsforfatningsret. Nyt nordisk Forlag - Arnold Busck. København 1966, bls. 51-55.

<sup>8</sup> Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands. Önnur útgáfa. Gunnar G. Schram annaðist út gáfuna. Íðunn [1978], bls. 129-132. Um þetta er einnig fjallað í eftirtöldum greinum mínum: Stjórnskipuleg staða forseta Íslands. Skírnir 166. árg., bls. 425-439, Forseti Íslands og synjunarvald hans. Skírnir 177. árg., bls. 203-237, sbr. einnig Stjórnskipunarvald Forseta Íslands. Útvörður. Útg. Byggðahreyfingin Útvörður. 8. árg. 1. tbl. 1993, bls. 25-30.

verið fram og jafnvel er haldið að ráði úrslitum um framtíð lýðræðis. Slík meðferð mála hlýtur að taka lengri tíma en fáeina daga.

Það er einnig í anda lýðræðis að leita sem víðtækastrar samstöðu með málamiðlunum. Það setur hömlur á ofríki meirihluta og tryggir að sem flestir eignist hlutdeild í ákvörðunum, en slíkt tekur sinn tíma. Þess vegna er ákvörðunarferli í lýðræðisríki seinvirkt, en það vinnur gegn geðþótta og ofríki.

Hugmyndir þessar birtast í þeim stjórnarskrárákvæðum þar sem svo hefur verið mælt að synjunarvald leiði til endurupptöku mála, rækilegri skoðunar og aukins meirihluta. Þau eru höfð til marks um meginreglur sem búa að baki í öllum stjórnarskrám lýðræðis og réttarríkja, þótt ekki sé málum hvarvetna hagað á einn veg.

Hér skal engin dul á það dregin að teflt er fram pólitískum gildum, en ekki er vitað annað en um þau sé víðtæk samstaða í þjóðfélaginu. Með þeim er ekki dreginn taumur neinna tiltekinna stjórn málaafra og því er pólitísk túlkun stjórnarskrár í þessum anda fyllilega réttmæt og þannig hafa stjórnarskrár verið túlkaðar þar sem lýðræðis- og réttarríkishugmyndir standa föstum fótum. Öðrum kosti staðnar stjórnkerfið.<sup>9</sup>

Ef ekki er aukið við stjórnarskrána reglum af þessu tagi verður 26. gr. merkingarlítill, jafnvel merkingarlaus, og ákvæði hennar dauður bókstafur. Þá er um leið kippt brott einu mikilvægasta hlutverki embættis forseta Íslands í stjórnskipan landsins sem sérstök áherzla var lögð á við setningu lýðveldisstjórnarskrárinnar 1944.

### *IX. Ótryggt lagaumhverfi – miður góðir lagasetningarhættir.*

Í II. og IV. kafla var vikið að gildistökuákvæði frumvarpsins 1. september 2007 og þeim rökum að með því gæfist alþingiskjösendum kostur á að lýsa viðhorfi sínu til löggjafarinnar áður en hún gengi í gildi og þá væri tækifæri til breytinga eða afnáms. Við þetta hafa verið gerðar þær athugasemdir að með því væri fjölmiðlafyrirtækjum skapað mjög ótryggt rekstrarumhverfi, enda ættu þau að hafa lagað starfsemi sína að kröfum laganna skömmu fyrir gildistöku laganna og þá kynni að vera of seint að

<sup>9</sup> Hér á landi og víðast í hinum vestræna heimi er samstaða um þessi gildi, en mörg dæmi eru um að þeim hafi verið hafnað. Það hafa t.d. bæði kommúnistar og nazistar gert og þar sem þeir hafa náð áhrifum hefur samstaða um þau rofnað. Þeir sem skírskotað hafa til slíkra gilda hafa þá verið fordæmdir sem pólitískir erindrekar í dulargervi fræðimanns.

snúa við. Hér verður að hafa í huga að rekstur fjölmiðla á íslenskum forsendum á að ýmsu leyti undir högg að sækja.

Þá má minna á að alþingiskosningar og þjóðaratkvæðagreiðsla um tiltekið afmarkað mál eru engan veginn sambærilegar eins og áður er raunar nefnt.

Það eykur enn á óvissuna að ríkisstjórnin hefur lýst því yfir að fjölmiðlanefnd starfi áfram, henni verði falið að móta frekari reglur um starfsumhverfi fjölmiðla og fulltrúum stjórnarandstöðu boðið að koma að því verki. Ekki eru það góðir lagasetningarhættir að setja umdeild lög, en leggja um leið drög að því að breyta þeim og jafnvel afnema, enda eru þeir í ósamræmi við þær kröfur sem almennt verður að gera til laga og þá ekki sízt ef fullnægja á kröfum réttarríkisins. Þær má telja upp í nokkrum liðum, en það sem hér skiptir mestu máli er að lög eiga að vera tiltölulega stöðug. Tíðar og skyndilegar lagabreytingar valda óvissu um það hvaða reglur gildi hverju sinni og skerða réttaröryggi. Lög eiga að vísa mönnum veg, þannig að menn geti séð fyrir afleiðingar gerða sinna og gert ráðstafanir í samræmi við það, viti hvað ber að gera og hvað beri að varast. Stöðugleiki er forsenda fyrir því að menn geti skipulagt líf sitt og starfsemi sína og gert langtímaáætlanir.<sup>10</sup>

### *X. Ágreiningur lögfræðinga.*

Mikið hefur verið rætt um ólíkar skoðanir og ágreining lögfræðinga. Jafnvel hefur verið látið að því liggja að hver sem vill geti fengið álit um nánast hvaða niðurstöðu sem er. Slík ummæli stafa af því að menn greina ekki nægilega á milli þess, hver staða þeirra er, sem láta álit í ljós, á hvaða forsendum álitgerð er reist og hver er rökstuðningur.

Álit lögfræðinga sem eru í þjónustu tiltekins aðila, ríkis sveitarfélags, fyrirtækis eða einstaklings um efni sem snertir umbjóðanda hans mótast af því. Ekki af því að lögfræðingurinn sé lélegur eða óheiðarlegur, heldur verður að líta á hann í stöðu málflytjandans. Þá leggur hann áherzlu á þau rök sem styðja mál hans.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Sigurður Lindal: Um lög og lögfræði. Hið íslenska bókmenntafélag (2003), bls. 47-53. Sjá einnig: Beyleveld & Brownsword: Law as A Moral Judgment. Sheffield Academic Press, (1994), bls. 314-324.

<sup>11</sup> Lögfræðingar sem eru í þjónustu ríkisins og ríkisstjórnar eru á dönsku kallið kronjurister. Einn hinn frægasti þeirra var Johannes Nellesmann (1831-1906) prófessor og dóms- og Íslandsmálaráðherra Dana. Hann var hinn lögfræðilega samvizka fáveldisstjórnar Estrups seint á 19. öld. Hann lagði á þau ráð að svipta danska þingið nánast fjárveitingarvaldi með því að setja bráðabirgðafjárlög jafnskjótt og þingið hafði samþykkt fjárlög. Þetta varð til þess að sett var í stjórnarskrá Dana ákvæði sem bannaði útgáfu bráðabirgðafjárlaga ef þingið hafði samþykkt fjárlög fyrir fjárhagstimabilið, sbr. 28. gr. stjórnarskrár Íslands.



Þá er mikilvægt að gefa því gaum hvernig mál eru lögð fyrir lögfræðinginn. Sá sem það gerir vill gera sér grein fyrir því hver staða hans er að gefnum tilteknum forsendum um lög og staðreyndir sem engan veginn er víst að standist. Annar lögfræðingur getur síðan í sama máli komizt að annarri niðurstöðu af því að hann gengur að öðrum forsendum vísun. Þessu þarf að gefa gaum, en það er sjaldnast gert í opinberri umræðu eða fréttáflutningi, enda oft erfitt um vik.

Loks kann að vera áherzlumunur í álitum lögfræðinga, en ástæðulaust er að túlka það sem sérstakan ágreining.

Mestu máli skiptir hvernig röksemdafærslu er háttáð, en það skilar sér oft illa. Miklu fremur er skírskotað til þess hver sé staða þess sem álit gefur. Þetta hefur verið sérstaklega áberandi í umræðunni um fjölmiðlalögin.

#### *XI Yfirlit og helztu niðurstöður.*

Gerð er grein fyrir verkefninu og efni frumvarps til laga um breytingu á útvarpslögum nr. 53/200 og samkeppnislögum nr. 8/1993 o. fl. sbr. I-II. kafla.

Niðurstaðan er sú að stjórnskipulegt þrátefli geti hlotizt af því að leggja fram nýtt fjölmiðlafrumvarp samtímis því að fella hið eldra úr gildi, sbr. III. kafla.

Gild rök má færa fyrir því að mál sé úr höndum Alþingis þegar forseti synjar og eigi þangað ekki afturkvæmt fyrr en þjóðaratkvæðagreiðsla hefur farið fram. Hins vegar má færa rök fyrir því, að Alþingi geti afnumið lögin, enda staðfesti forseti. Síðar megi leggja fram nýtt frumvarp eftir rækilegan undirbúning og endurskoðun, sbr. IV. kafla.

Breytingar sem gert er ráð fyrir í frumvarpi því sem nú liggur fyrir Alþingi eru svo veigalittlar að með þeim er verið að sniðganga stjórnarskrá, sbr. V. kafla.

Ekki hefur verið staðið þannig að endurskoðun þess frumvarps sem nú liggur fyrir að hún geti talizt svo rækileg að samrýmist grundvallarreglum stjórnarskrárinnar og ekki hefur verið leitað eftir víðtækri samstöðu. Slík vinna hefði tekið miklu lengri tíma. Synjun forseta við þessar aðstæður er til þess fallin að styrkja löggjafarvaldið í heild gagnvart framkvæmdarvaldinu. Með framlagningu frumvarpsins er verið að

sniðganga stjórnarskrána og stjórnlagasniðganga er jafngild stjórnarskrárbroti, sbr. VI. kafla.

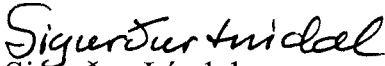
Túlka verður 26. gr. og synjunarvald forseta í anda þeirra grundvallargilda sem móta stjórnskipunina og búa að baki því plaggi sem kallast stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, sbr. VII.

Rækileg endurskoðun frumvarps sem synjað hefur verið staðfestingar, upplýst umræða og viðleitni til að ná sem víðtækastri samstöðu er í fyllsta samræmi við þá lýðræðis- og málamiðlunarhefð sem stjórnskipan Íslands er reist á og hana ber að virða, sbr. VIII. kafla.

Gildistökuákvæðið 1. september og fyrirheit um frekari endurskoðun lagaumhverfis leiðir til réttaróvissu sem veldur öryggisleysi í rekstri fjölmiðlafyrirtækja. Þessi aðferð að setja fyrst lög og boða síðan breytingar er andstætt góðum lagasetningarháttum og þeirri lagahefð sem þjóðin vill væntanlega öll hafa í heiðri, sbr. IX. kafla.

Ágreining lögfræðinga verður að skoða í ljósi stöðu þeirra, hlutverks þeirra, hvernig mál eru lögð fyrir þá og síðast en ekki sízt rökfærslu þeirra, sbr. X. kafla.

Bergstaðastræti 76  
Reykjavík, 13. júlí 2004

  
Sigurður Líndal

Fréttablaðið 2. júní 2004.

### **Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldið.**

Á þessari stundu liggur ekkert fyrir um hvaða afstöðu forseti Íslands tekur til staðfestingar eða synjunar fjölmiðlafrumvarpsins sem mestur styrr hefur staðið um undanfarna daga. Ef forseti tekur þá ákvörðun að synja frumvarpinu staðfestingar fær það þó engu að síður lagagildi, en leggja skal það svo fljótt sem kostur er undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar.

Mörg stór orð hafa fallið um það hvað gerðist ef forseti synjaði og þarf laust að áréttu þau hér, en mörg þeirra eru þó fremur mælt af ofsa en yfirvegum. Ef forseti staðfesti og lögin öðluðust frambúðargildi má búast við klögumálum, kærnum og stefnum til innlendra og erlendra eftirlitsstofnana og dómstóla. Ef forseti synjaði og lögin yrðu samþykkt í almennri atkvæðagreiðslu mætti gera ráð fyrir áþekktum ýfingum þótt sú einkennilega staða kæmi þá upp, að meirihlutinn hefði ef til vill samþykkt brot á lögum og milliríkjasáttmálum. Ef á hinn bóginn lögin yrðu felld væru þau úr sögunni og málið yrði væntanlega tekið til skoðunar að nýju.

*Forseti synjar.*

Nú skulum við gera ráð fyrir að forseti synji og verður þá að gera ýmsar ráðstafanir, svo sem að setja lög um atkvæðagreiðslu, en það þyrfti þó ekki að vera ýkja flókið og mætti í flestum greinum styðjast við lög sem þegar gilda um almennar kosningar hér á landi, svo sem til Alþingis, sveitarstjórna eða embættis forseta Íslands. Þá hlyti að verða einhver fjárútlát við kynningu á lögnum og þeir sem láta sig málið skipta yrðu að bera kostnað við að koma sjónarmiðum sínum á framfæri.

En væri nú ekki betra að leita annarra leiða? Í stað alls þessa umstangs, sem atkvæðagreiðslu fylgdi, felldi Alþingi sjálft lögin úr gildi, en samþykkti jafnframt að taka málið til endurskoðunar.

*Alþingi endurskoðar.*

Í 26. gr. segir að efnt skuli til atkvæðagreiðslu allra atkvæðisbærra manna “svo fljótt sem kostur er”. Ýmis vandkvæði sýnast vera á að tengja atkvæðagreiðsluna um fjölmiðlafrumvarpið við væntanlegar forsetakosningar og sumarið hentar illa til almennrar atkvæðagreiðslu, þannig að líklega stæðist að fresta atkvæðagreiðslu til haustsins. Þá fengi Alþingi ráðrúm til að fella lögin úr gildi og taka til við endurskoðun.

Vel má vera að þingmönnum sem samþykkt hafa frumvarpið þyki það beizkur kaleikur að kyngja slíkum viðsnúningi, en það hlýtur þó að vera tilefni til endurmats þegar hinn handhafi löggjafarvaldsins skv. 2. gr. stjórnarskrárinnar – forseti Íslands – synjar atbeina sínum. Þá stendur valið milli þess að taka mál til endurskoðunar eða leggja það í þjóðardóm.

*Brotið blað í stjórnskipunarsögunni.*

Með slíku frumkvæði Alþingis mætti miðla málum, þannig að hvorirtveggju hefðu nokkuð síns máls. Slík málamiðlun væri í anda germanskra, og ekki sízt norrænna og engilsaxneskra stjórnskipunarhefða um takmarkað vald og fjölræði, sem íslenska þjóðveldið varpar skýru ljósi á og á þannig djúpar rætur í íslenskri hefð. Slík lausn kynni að verða upphaf venju sem sem tengist hlutdeild forseta í löggjafarvaldi og bryti blað í stjórnskipunarsögu Íslendinga. Venja mótast af reynslu og sátt, hún er því oftast hollari til leiðsagnar en valdboð settra laga. Synjun forseta á staðfestingu yrði þá í reynd til þess, að mál sem mikill styrr stæði um og naumur tími gæfist til að rökræða, gengju aftur til Alþingis til rækilegri skoðunar og sáttaumleitana. Þjóðaratkvæðagreiðsla sem fylgdi ákvörðun forseta gæfi henni meiri þunga en ella. Þessi leið sparaði fé, eyddi óvissu, slægi á deilur – og allir héldu sæmd sinni.

Sigurður Línal.

*Alþingi*  
*Erindi nr. P 130/2613*  
*komudagur. 12.7.2004*

Allsherjarnefnd Alþingis

Frumvarp til umsagnar

Visa til erindis til min dags. 8. juli s.l. tar sem frumvarp til utvarpslaga og samkeppnislaga er sent til umsagnar. Frestur til að skila umsögn er allt of skammur, en ég er í frii og hef ekki tók að senda umsögn fyrir umbedinn tíma.

Virdingarfyllst, Stefan Geir Torisson

Allsherjarnefnd Alþingis.

9. júlí 2004

Stöð 1 hefur borist til umsagnar frumvarp til breytingar á Útvarpslögum nr 53/2000.

Félagið telur eðlilega mikilvægt að hefja viðtæka umræðu um stöðu fjölmiðla á markaði, samþjöppun þeirra, samkeppnisumhverfi, auk þess sem félagið telur mikilvægast að verði rætt, en það er staða RÚV á samkeppnismarkaði sjónvarps á Íslandi.

Félagið hefur ítrekað orðið fyrir viðskiptahöftum í rekstri sínum, en það hefur nú komið að rekstri tveggja sjónvarpsstöðva hér á landi, annarsvegar Skjás 1, og hinsvegar Stöðvar Eitt, sem hafði hér uppi tilraunaútsendingar á hefðbundnu analog dreifikerfi, auk þess að gera tilraunir með s.k. DVB-T stafræna dreifingu merkja, en þeim hefur nú verið hætt.

Fyrst fékk það rekstrarfélag sem félagið kom að, einungis úthlutað tilraunaleyfi til reksturs á stafrænum útsendingum, en mátti ekki reka þjónustu því samfara, þar sem lög hafa ekki verið sett um tilhögun stafrænnar sjónvarpsdreifingar hér á landi, en félagið er því fylgjandi að þeim sem þess óska sé gert kleift að reka s.k. fjölflettubúnað á eigin kostnað í samræmi við gildandi staðla, og að ekki verði farin sú leið að veita einum aðila sbr. Símanum einkarétt á stafrænum útsendingum, en ljóst þykir að þar með er fjáls samkeppni að engu orðin, vegna þeirra gjalda sem Síminn mun óska eftir fyrir dreifingu sjónvarpsmerkja, enda slík vinnubrögð nú viðhöfð þegar kemur að Breiðbandi Símans, en tengigjald fyrir hverja nýja sjónvarpsrás er þar 2.5 milljónir króna, þegar búnaður til kóðunnar stendur fyrirtækjum nú til boða fyrir um 200.000.- Þá er ríflegs mánaðargjalds krafist. Stöð 1 skorar á nefndina að kynna sér ástand stafrænnar dreifingar hér á landi.

Samkeppni á sviði dreifingar sjónvarpsmerkja hér á landi er engin. Hvert fyrirtæki rekur sín eigin dreifikerfi, og er augljós mismunum í sendahúsum og viðskiptahindrunum beitt til að hefta aðgengi nýrra sjónvarpsfyrirtækja að markaði.

Stöð 1 var gert af hálfu Póst & Fjarskiptastofnunnar að senda út merki sitt frá Vatnsenda. Þar eru einungis tveir aðilar með starfsemi, Síminn og RÚV. Óskað var eftir tilboðum frá báðum um uppsetningu á útsendingarloftnetum, hýsingu sendabúnaðar, og flutningi á merki í sendastæðu. Að lokum var gert samkomulag við RÚV. Stofnunin krafði félagið um 18 mánaða fyrirframgreiðslu, auk þess að leggja fram fé á vörslureikning. Því miður verður að líta á framferði Ríkisútvarpsins í málinu sem tilraun til viðskiptahafta, með því að gera litlum aðila sem reynir eftir mætti að tryggja sér aðgengi að markaði, með takmörkuð fjárráð, að reiða fram rúmlega 1.5 milljónir. Leigumálinn er nú fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur þar sem tekist er á um ýmis ákvæði hans. Það orkar tvímælis að RÚV meðhöndlar samkeppnisaðila með það fyrir augum að ryðja þeim af markaði, með slíkum bolabrögðum, niðurgreiðslu á auglýsingamarkaði, innheimtu áskriftargjalda, yfirboða á efniskaupum og fleiru sem of langt mál er að rekja hér.

Stöð 1 hefur í sjálfu sér engar athugasemdir um frumvarp til breytinga á útvarpslögum fram að færa, enda er félagið lítið, og því utanvið þá baráttu sem því fylgir að reka margþætta ljósvakastarfsemi sem endalaust virðist fjárvana, enda rekstrarumhverfi erfitt í samkeppni við Ríkisútvarpið.

Þá vill félagið benda á þá staðreynd að Norðurljós hafa til umráða 9 af hverjum 10 sjónvarpsrásum, hvort sem um er að ræða hefðbundin VHF/UHF eða örbylgju/mmds tíðnisvið og hefur það hamlað eðlilegum uppgangi á samkeppnismarkaði, þar sem nýjum aðilum á markaði er nær ókleift að fá til umráða sjónvarpstíðni, þó Útvarpsréttarnefnd veiti þeim leyfi.

Nær væri að takmarka tíðniúthlutun til eins og sama aðila, eða félögum þeim tengdum til að koma í veg fyrir samþjöppun á sviði ljósvakareksturs.

Þá vill félagið vekja athygli Allsherjarnefndar á þeirri staðreynd að Útvarpsréttarnefnd setur það sem skilyrði fyrir veitingu útvarpsleyfa að samið verði við samtök á borð við STEF, sem eru samtök tónskálda og eigenda flutningsréttar. Félagið getur ekki sætt sig við að opinber nefnd sem annast útgáfu leyfa af því tagi, sé að annast hagsmunagæslu fyrir samtök eins og STEF, og hefur nú óskað eftir álitum Umboðsmanns Alþingis á stöðunni, en hann hefur nú óskað eftir álitum Útvarpsréttarnefndar vegna málsins, og er hennar beðið.

Stöð 1 telur eðlilegt að frjálst samningaumhverfi sé virkt, enda er það ljóst að hverjum eigenda flutningsréttar sé það heimilt að semja beint við félag á borð við Stöð 1 um réttindi sín til opinbers flutnings hér á landi, og þarf því ekki að koma að málinu aðili sem í mörgum tilfellum hefur ekki til þess gilt samningsumboð. Þegar keyptur er réttur til sýninga á verkum á borð við kvikmyndir, til opinberrar birtingar hér á landi er um að ræða flutning á verkinu í heild sinni, ekki bara hluta þess.

Það eru því fjölmörg atriði sem lúta að rekstrarumhverfi sjónvarps hér á landi, og er Forráðamaður þessa félags reiðubúinn að miðla af reynslu sinni og koma fram með sjónarmið sín, hvenær sem er, sé þess óskað.

Með kveðju/With regards  
Hólmgeir Baldursson  
Framkvæmdastjóri/Manager

*Alþingi*  
*Erindi nr. P 130/2611*  
*komudagur 12.7.2004*

Allsherjarnefnd Alþingis  
Reykjavík

Reykjavík 12. 07. 2004

Útvarpi Sögu ehf. hefur borist til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á útvarpslögum nr. 53/2000, samkeppnislögum nr. 8/1993 ofl..

Útvarp Saga ehf. lýsir sig andvígt meginefni frumvarpsins og gerir þessar athugasemdir við ákvæði þess:

- 1) Skilyrði þau sem sett eru í frumvarpinu til leyfis til útvarpsrekstrar eru ósanngjörn og með öllu óaðgengileg. Þær takmarkanir sem þessi skilyrði setja eignarhaldi fjölmiðla, og þá sér í lagi ljósvakamiðla, myndu valda miklum erfiðleikum í uppbyggingu og rekstri þeirra.
- 2) Vandséð er hvaða málefnaleg rök standa til þess að fyrirtækjum sé mismunað á þann hátt að þau megi t.d. ekki eiga nema 35% í félagi sem rekur útvarpsstöð en 100% í félagi sem rekur dagblað. Þessi mismunun takmarkar umtalsvert og á ósanngjarnan hátt fjármögnunar- og vaxtarmöguleika félags eins og okkar í samkeppni við önnur fjölmiðlafyrirtæki.
- 3) Takmörkun á eignarhaldi markaðsráðandi fyrirtækja við 10% eignarhlut í ljósvakamiðlum er á sama hátt óviðunandi tálmun á rekstrarskilyrðum ljósvakamiðla eins og okkar.
- 4) Engin rök standa til þess að ekki megi reka saman ljósvakamiðil og dagblað.

Löggjöf um ljósvakafjölmiðla er óeðlileg og ótímabær ef hún tekur ekki á stöðu Ríkisútvarpsins. Áður en lagt er í löggjöf sem þessa er auk þess nauðsynlegt að kanna og rannsaka rekstrarskilyrði atvinnugreinarinnar í heild, með mun markvissari hætti en gert hefur við undirbúning þessarar lagasetningar.

F.h. hönd Útvarps Sögu ehf.

Arnþrúður Karlsdóttir  
Hallgrímur Thorsteinsson  
Ingvi Hrafn Jónsson  
Sigurður G. Tómasson



*Alþingi*  
*Erindi nr. P 130/2612*  
*komudagur 12.7.2004*



VERSLUNARRÁÐ  
ÍSLANDS

ICELAND CHAMBER  
OF COMMERCE  
Stofnað 1917

SAMTÖK  
VIÐSKIPTALÍFSINS

**Nefndasvið Alþingis**  
**Allsherjarnefnd**  
**b/t Evu Margrétar Ævarsdóttur, nefndarritara**  
**Austurstræti 8 - 10**  
**150 Reykjavík**

Reykjavík, 10. júlí 2004

**Efni: Frv. til laga um br. á útvarpsl. og samkeppnisl. (1011. mál)**

Verslunarráð þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp.

Í umsögn Verslunarráðs um fyrra frumvarp um eignarhald á fjölmiðlum telur VÍ að aðkoma fyrirtækja á ýmsum sviðum geti leitt til meiri fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði. VÍ telur ekki rétt að meina fyrirtækjum í annars konar rekstri s.s. dagblaðaútgáfu og fyrirtækjum í markaðsráðandi stöðu þátttöku í útvarpsrekstri. VÍ benti í umsögn sinni á að fjölmörg fyrirtæki gætu talist markaðsráðandi, jafnvel lítil fyrirtæki. Í nýja frumvarpinu er fyrirtækjum í markaðsráðandi stöðu með veltu yfir tveimur milljörðum heimilt að eiga 10% hlut auk þess sem eignarhlutur fyrirtækja í ljósvakafjölmiðli hefur verið rýmkaður í 35%. Telur VÍ það vera skref í rétta átt.

Þrátt fyrir umtalsverðar og jákvæðar breytingar á hinu nýja frumvarpi, telur VÍ frumvarpið ekki til þess fallið að auka fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði. Samkeppni á fjölmiðlamarkaði verður ekki nægilega tryggð fyrr en ríkið dregur sig úr rekstri á þessu sviði.

Virðingarfyllst,  
f.h. Verslunarráðs Íslands,

  
Sigprúður Ármann

*Póstáritun:*  
Verslunarráð Íslands  
Húsi verslunarinnar  
Kringlan 7  
103 Reykjavík

Sími: 510 7100  
Bréfsími: 568 6564  
Netfang: mottaka@chamber.is  
Website: www.chamber.is

*Alþingi*  
*Erindi nr. P 130/2606*  
*komudagur 9.7.2004*

**Frá Viðbragðshópi Þjóðarhreyfingarinnar**

Reykjavík 7. júlí 2004

**Viðbragðshópur Þjóðarhreyfingarinnar** er breytilega skipaður sérfræðingahópur, sem ætlað er að gefa stuttar og hnitmiðaðar umsagnir um brýn álitaefni í þjóðfélagssumræðunni hverju sinni.

Með þessu bréfi er yfirlit um einföldustu rök sem mælt gætu með eða gegn því að setja ný lög um fjölmiðla á sumarþingi sem sérfræðingahópur undir forystu Jóns Ólafssonar og Ólafs Páls Jónssonar hefur sett saman.

Þetta yfirlit sendum við undirrituð þér nú til athugunar en jafnframt óskum við eftir því fyrir hönd Þjóðarhreyfingarinnar að þú hittir okkur á stuttum fundi til að ræða þau rök sem hér eru dregin fram og önnur sem þú kannt að vilja benda hópnum á í málinu.

Yfirlitið er jafnframt áskorun til þín að greiða ekki atkvæði með nýju fjölmiðlafrumvarpi á sumarþingi en stuðla þess í stað að því að málefni fjölmiðla verði tekin föstum tókum og sköpuð samstaða um vandlega hugsuð fjölmiðlalög þegar þing kemur saman í haust.

Við teljum mjög mikilvægt að þú getir orðið við beiðni okkar um stuttan fund þar sem við getum komið sjónarmiðum okkar á framfæri og fengið viðbrögð þín. Við myndum fagna því að sem flestir þingmenn úr flokkii þínum tækju þátt í honum. Við munum skýra frá niðurstöðu fundarins á vettvangi hreyfingarinnar.

Með vinsemd og virðingu

Viðbragðshópur Þjóðarhreyfingarinnar:

Jón Ólafsson, formaður ReykjavíkurAkademíunnar  
Ólafur Páll Jónsson, aðjúntkt við Háskóla Íslands  
Valgerður Bjarnadóttir, sviðsstjóri lyfjasviðs Landspítala-háskólasjúkrahúss

## Hvað er í húfi?

*Hver eru rökin fyrir nýju fjölmiðlafrumvarpi nú?  
Hver eru rökin gegn því að setja ný lög um fjölmiðla nú?*

### **Efnisyfirlit:**

Inngangur

Mælir eitthvað með nýju fjölmiðlafrumvarpi nú?

1. *Málaflokkurinnm kréfst þess að einhver sérstök lög varðandi hann séu í gildi*
2. *Atburðir í samfélaginu krefjast tafarlausra viðbragða löggjafans?*
3. *Óljós löggjöf veldur óvissu.*

Hvað mælir gegn nýju frumvarpi nú?

4. *Breiða samstöðu skortir um lögin.*
5. *Það er óeðlilegt að setja fyrst lög en kalla svo saman nefnd.*
6. *Lögin þurfa að taka á fjeiri þáttum.*
7. *Lögin skapa óvissu.*
8. *Lögin byggja ekki á heildarsýn á hlutverki fjölmiðla í lýðræðissamfélagi.*

Niðurstaða

### **Inngangur**

Átök um fjölmiðlalög áður en þau voru sett og sú ákvörðun forseta Íslands að synja lögunum staðfestingar eftir að þau voru sett, hafa kallað fram miklar umræður í samfélaginu um lýðræði og lýðræðislegar aðferðir annarsvegar, um fjölmiðla og æskilegar reglur um umhverfi þeirra hinsvegar. Með því að draga lögin til baka virtist ríkisstjórnin hafa ákveðið að breyta aðferð sinni við að setja lög um fjölmiðla og stofna til meira samstarfs við stjórnarandstöðuna um nýtt frumvarp til laga um fjölmiðla. Flestum kom því á óvart að um leið og tilkynnt var að lögin yrði numin úr gildi var boðað nýtt lagafrumvarp sem lagt skyldi fyrir þingið strax í sumar. Það er óumflýjanlegt að spurt sé hvort eitthvað knýi á að ný fjölmiðlalög séu sett strax, frekar en að unnið sé í málinu í sumar og nýtt frumvarp lagt fram í haust. Hvað mælir gegn því að leita breiðrar samstöðu um málið og gefa sér fáeina mánuði til þess?

Hér á eftir er velt upp spurningum um rök með og á móti þeirri aðferð ríkisstjórnarinnar að leggja fram lítið breytt fjölmiðlafrumvarp um leið og lögin sem sett voru í vor eru numin úr gildi.

## ***Mælir eitthvað með nýju fjölmiðlafrumvarpi nú?***

Það má hugsa sér þrennskonar aðstæður þar sem greinilega er nauðsynlegt að setja lög án tafar:

### **1. Málaflokkurinn krefst þess að sérstök lög varðandi hann séu í gildi**

Það er ekki erfitt að hugsa sér aðstæður þar sem afturköllun laga kallar á að ný lög um sama efni séu sett jafnharðan. Við getum t.d. hugsað okkur að Hæstiréttur hefði komist að þeirri niðurstöðu að lög um stjórn fiskveiða brytu í bága við stjórnarskrána og því bæri að nema þau úr gildi. Þá er ljóst að ekki væri verjandi að nema löggin úr gildi, setja málið í nefnd sem myndi semja ný lög, og afgreiða svo ný lög um málið einhverjum mánuðum síðar. Ástæðan er einfaldlega sú að það er nauðsynlegt, ef koma á í veg fyrir ofveiði, að hafa á hverjum tíma lög um fiskveiðar.

Svipaða sögu er að segja um ýmis önnur lög, t.d. lög um meðferð persónuupplýsinga, umferðarlög, og margvísleg lög um skyldur og réttindi starfsmanna. Skortur á lögum um slík efni myndi setja mjög marga í stöðu sem væri óverjandi.

### **2. Atburðir í samfélaginu krefjast tafarlausra viðbragða löggjafans?**

Í síbreytilegu samfélagi geta skyndilegar breytingar kallað á nauðsyn þess að löggjafinn gripi tafarlaust inn í atburðarás með lagasetningu. Skýrt dæmi um slíkt inngríp (en jafnframt umdeilt frá sjónarhóli lýðræðislegra vinnubragða) var skyndileg setning laga um sparisjóði þegar Búnaðarbankinn hugðist kaupa SPRON. Þar hafði löggjafinn ákveðin markmið sem kröfðust lagasetningar án tafar.

Önnur dæmi, en ekki eins afgerandi, gætu verið margvísleg lög sem ætlað er að tryggja frjálstan markað. Slík lög varða eignarhald, hringamyndanir, upplýsingaskyldu o.fl.

### **3. Óljós löggjöf veldur óvissu.**

Óljós löggjöf eða skortur á löggjöf getur valdið óvissu sem torveldar starfsemi einstaklinga og fyrirtækja með óæskilegum hætti. Ef fyrirtæki getur til dæmis ekki gengið að því vísu að starfsemi þess eða eignarform samrýmist lögum eru starfs- og vaxtarmöguleikar þess skertir. Við þessu má bregðast með því að láta reyna á lög og túlkun þeirra fyrir dómstólum. Einnig má hugsa sér að í stað þess að fara með lög fyrir dóm sé þeim breytt eða viðbótarlög, sem taka af þau tvímæli sem áður voru, séu sett. Í sumum tilvikum getur réttaróvissan verið með þeim hætti að henni verður að eyða tafarlaust.

Nú er nauðsynlegt að spyrja hvort þær ástæður sem hér hefur verið lýst geti átt við í tilviki fjölmiðlalaganna. Vandséð er að svo sé.

Margvísleg lög gilda nú þegar um eignarhald á fjölmiðlum þar sem fjölmiðlar falla undir venjuleg samkeppnislög, rétt eins og önnur fyrirtæki á frjálsum markaði. Í annan stað er ekki sýnilegt að nokkurra mánaða bið eftir fjölmiðlalögum geti valdið stórfelldu tjóni, eins og sambærileg bið t.d. eftir lögum um stjórn fiskveiða gæti valdið. Því er ljóst að jafnvel þó að almennt samkomulag ríki um nauðsyn fjölmiðlalaga er engin nauðsyn að setja þau án tafar.

Því hefur verið haldið fram að atburðir á fjölmiðlamarkaði, eignatilfærslur og samþjöppun, séu þess eðlis að mikilvægt sé að bregðast við strax. En til þess að slík samþjöppun kalli á tafarlausa lagasetningu verður að vera sýnt að samþjöppunin ógni öðrum réttmætum hagsmunum. Réttmætir viðskiptahagsmunir einir og sér koma hér ekki til greina þar sem þeir eru nú þegar verndaðir með samkeppnislögum. Það mætti hugsa sér að lýðræðishagsmunir kalli á tafarlausa lagasetningu. En sú röksemd virðist þó ekki ganga upp heldur. Í fyrsta lagi hafa þeir fjölmiðlar, sem ern nú í eign eins aðila, ekki yfirburðastöðu á fréttamarkaði. Ríkisútvarpið og Morgunblaðið eru enn í yfirburðastöðu á fréttamarkaði. Að vísu hefur Fréttablaðið meiri dreifingu og stærri lesendahóp en Morgunblaðið, en munurinn er ekki afdráttarlaus, fyrir nú utan að Morgunblaðið nýtur meira trausts, og Fréttablaðið hefur því enga yfirburðastöðu. Einnig er rétt að hafa í huga að netmiðill Morgunblaðsins er einn mest sótti netmiðill landsins. Að lokum má nefna að íslenskir fjölmiðlar eru í samkeppni við erlenda fjölmiðla og því er útilokað að einn innlendur miðill geti haft yfirburðastöðu á sviði umfjöllunar um og fréttu af erlendum málefnum.

Réttaróvissa á fjölmiðlamarkaði virðist ekki slík að nauðsynlegt sé að setja lög tafarlaust til að eyða henni. Í greinargerð með lögnum er ekki fjallað um réttaróvissu, og af lögnum sjálfum að dæma verður ekki séð að þau eyði neinni réttaróvissu. Enda hefur ekki verið kvartað um slíkt á þessu sviði. Þvert á móti virðast lögin frekar til þess fallin að skapa réttaróvissu, bæði vegna gildistökuákvæða og vegna óljósra greina (sjá neðar). Gildistökuákvæðið eitt og sér bendir að auki eindregið til að stjórnvöld líti ekki á það sem brýnt verkefni að setja sérstök lög um eignarhald á fjölmiðlum.

### ***Hvað mælir gegn nýju frumvarpi nú?***

Þegar Alþingi samþykkti lögin um fjölmiðla í vor beittu andstæðingar laganna ekki síst rökum sem vörðuðu aðferðina við að semja frumvarpið og hvernig því var flýtt í gegnum þingið þótt inntak frumvarpsins væri einnig gagnrýnt. Á það var m.a. bent að lögnum virtist beint gegn ákveðnum aðila í stað þess að ná yfir fjölmiðlamarkaðinn í heild sinni, að ríkisfjölmiðlunum meðtöldum. Andstæðingum laganna þótti sýnilegt að afleiðingar laganna færu í bág við yfirlýstan tilgang þeirra um að auka fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði. Stuðningsmenn laganna bentu hinsvegar á almenna nauðsyn þess að setja lög um eignarhald á fjölmiðlum, og beittu meðal annars þeim rökum að einstakir fjölmiðlar misnotuðu upplýsingar og settu staðreyndir fram með villandi hætti. Rökræður um frumvarpið hafa hingað til ekki tekið á veigamestu efnisatriðum málsins og geta ekki talist fullnægjandi. Þau rök sem mæla gegn því að samþykkja ný fjölmiðlalög strax í sumar, taka ekki til efnisatriða laganna nema með óbeinum hætti. Rökin gegn því að setja lög strax í sumar mæla því ekki gegn nauðsyn þess að setja slík lög.

### **4. Breiða samstöðu skortir um lögin.**

Æskilegt hefði verið að ríkisstjórnin hefði, strax og undirbúningur að setningu laga um fjölmiðla hófst, leitað samstarfs við stjórnarandstöðuna til að tryggja breiða samstöðu um frumvarpið. Nú er ekki svo að skilja að alltaf sé nauðsynlegt að leita breiðrar samstöðu um stærri mál, stjórnin starfar í skjóli trausts þingmeirihluta sem dugir henni til að koma málum í gegn. Hinsvegar var frá upphafi ljóst að lög um fjölmiðla myndu krefjast breiðari samstöðu vegna þess hve umdeilt, flókið og viðkvæmt málið er. Ein af ástæðum þess hvernig nú er komið er sú að þótt að formenn stjórnarflokkanna leggi ríka áherslu á sátt og samlyndi sín á milli, hefur ekki verið gerð tilraun til þverpólískrar samstöðu á

jafnréttisgrundvelli allra aðila. Málið verður því ekki leyst með neinum viðunandi hætti nema með því að gefa þverpólítískri nefnd tíma til að fjalla um það.

### **5. Það er óeðlilegt að setja fyrst lög en kalla svo saman nefnd.**

Ríkisstjórnin leggur til að þverpólítísk nefnd muni fjalla um fjölmiðla og fjölmiðlaumhverfi almennt í kjölfar þess að breytt fjölmiðlafrumvarp verði samþykkt. Það er erfitt að sjá hversvegna rétt sé að gera hlutina í þessari röð. Vægi slíkrar nefndar er afar takmarkað ef hún á einungis að fjalla um það sem þingið er þegar búið að setja lög um. Hún er því ekki trúverðugur vitnisburður um einlæga viðleitni stjórnarinnar til að ná viðtæku samkomulagi. Hún getur heldur ekki tryggt að um fjölmiðla verði settar að reglur sem búast má við að hafi æskileg áhrif á þróun þeirra til lengri tíma. Nefndin er því marklaus fá hún ekki tækifæri til að fjalla um og hafa áhrif á frumvarp um fjölmiðla áður en það verður að lögum.

### **6. Lögin þurfa að taka á fleiri þáttum.**

Fjölmiðlalögin, sem nú verða numin úr gildi, fjalla um afmarkaða þætti fjölmiðla og snúast fyrst og fremst um eignarhald. Það er hinsvegar almennt viðurkennt að nauðsynlegt sé að setja lög sem taka á fleiri þáttum og lúta m.a. að því að auka fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði, draga úr samþjöppun og efla ritstjórnarlegt sjálfstæði fjölmiðla.

Eins og áður sagði kalla hvorki réttmætir viðskiptahagsmunir né lýðræðis-hagsmunir á tafarlausa lagasetningu, þótt síðarnefndu hagsmunirnir kunni að kalla á lagasetningu þegar til lengri tíma er litið. Slík lagasetning getur hins vegar, eðli málsins samkvæmt, ekki einungis snúist um eignarhald á fjölmiðlum heldur verður einnig að taka til atriða eins og sjálfstæðis blaðamanna, fjölmiðlafólks og ritstjórna, og ekki síst verður slík lagasetning að fjalla um stöðu ríkisútvarpsins.

### **7. Lögin skapa réttaróvissu.**

Gert er ráð fyrir að lögin taki ekki gildi fyrr en eftir þrjú ár og áður en að þau taka gildi verða haldnar þingkosningar. Forsætisráðherra hefur bent á þetta sem rök fyrir því að samþykkja lögin nú. Sú niðurstaða er hins vegar vafasöm þar sem gildistökuákvæði laganna mun ekki gera lögin minna íþyngjandi heldur valda réttaróvissu sem hefur ófyrirsjáanlegar afleiðingar. Í fjórðu grein laganna, þar sem gildistökuákvæðið stendur, segir m.a. eftirfarandi:

Við gildistöku laganna skulu þeir, sem lögin taka til, hafa lagað sig að þeim kröfum, sem lögin gera, þar á meðal um eignarhald.

Útvarpsréttarnefnd skal vera heimilt að afturkalla útvarpsleyfi þeirra, sem hún telur ekki uppfylla skilyrði 1. gr. laganna.

Samkvæmt þessu verða þeir, sem lögin ná til, að byrja að laga sig að kröfum laganna áður en þau taka gildi, þ.e. þeir verða að fara eftir lögum sem ekki hafa tekið gildi. Það er vandséð að slíkt fái staðist.

Sú staðreynd að þingkosningar fara fram eftir að lögin eru samþykkt, en áður en þau eiga að taka gildi, virðist enn auka á þá óvissu sem lögin skapa. Þannig mætti gera ráð fyrir að ef samsetning Alþingis breytist verulega í næstu þingkosningum og nýr meirihluti ákveður að fella lögin úr gildi, þá geti ríkið orðið skaðabótaskyldt gagnvart þeim

sem lögin taka til, hafi þeir farið í kostnaðarsama endurskipulagningu á eigin fyrirtækjum.

Enn eitt óvissuatriði laganna varðar orðalag einnar málsgreinar, þar sem segir „Ákvæði a-liðar [sem varðar eignarhaldsákvæði] á einnig við ef á milli fyrirtækja eru önnur nán tengsl en samstæðutengsl sem leitt geta til yfirráða“. Þetta ákvæði er svo óljóst að mjög erfitt verður að beita því og því uppfyllir það ekki það skilyrði laga að þau séu skýr.

## **8. Lög in byggja ekki á heildarsýn um hlutverk fjölmiðla í lýðræðissamfélagi.**

Fjölmiðlalög eiga að setja leikreglur sem hafa góð áhrif þegar til lengri tíma er litið. Slíkar reglur eiga að koma í veg fyrir óæskilega samþjöppun, stuðla að fjölbreyttum fjölmiðlum og auka sjálfstæði þeirra sem á þessum vettvangi starfa. Til þess að fjölmiðlalög geti stuðlað að þessum markmiðum verða þau að fela í sér stefnumörkun hins opinbera um fjölmiðla til lengri tíma, þar sem fram kemur vel rökstudd afstaða um hlutverk fjölmiðla í lýðræðisþjóðfélagi, hvernig, og með hvaða hætti, fjölmiðlar geti þjónað samfélaginu umfram þá þjónustu sem ábatasamur rekstur felur í sér. Það frumvarp sem nú liggur fyrir Alþingi byggir ekki á slíkri heildarsýn, heldur er tilgangur þess að stöðva ákveðna þróun sem stjórnvöld telja að sé hafin á átt til samþjöppunar. En jafnvel þótt að svo sé, leysir það stjórnvöld ekki undan þeirri lýðræðislegu skyldu að móta heildarstefnu. Slíka stefnu er hinsvegar hæpið að móta með hraði og án breiðrar samstöðu. Það vinnur þvert gegn slíkum markmiðum að hraða nýrri lagasetningu nú.

### ***Niðurstaða***

Engin sýnileg rök knýja á um að ný lög um fjölmiðla verði sett nú á sumarþingi. Í raun virðast öll rök hniga að því, að farsælast sé að frumvarpið sem nú liggur fyrir Alþingi verði dregið til baka og þverpólitísk nefnd fái rúman tíma til að semja nýtt frumvarp sem tekur á ólíkum þáttum fjölmiðla, eignarhaldi, ritstjórnarlegu sjálfstæði og ekki síst stöðu ríkisútvarpsins á fjölmiðlamarkaði. Í slíkri löggjöf þarf að koma fram heildarsýn á fjölmiðlamarkaðinn, hún þarf að vera stefnumarkandi þegar til lengri tíma er litið og um hana þarf að ríkja víðtæk sátt, bæði innan þings sem utan. Fjölmiðlalög eru nauðsynleg, um það er naumast deilt, og því ætti ekki að vera erfitt að ná samkomulagi um hvernig standa beri að slíkri löggjöf. Þingið hefur þá lýðræðislegu skyldu að vanda til löggjafar eftir því sem kostur er. Í sumum málum verður ekki vandað til löggjafar nema með því að stjórnin leiti stuðnings umfram þingmeirihluta sinn og svo er í þessu máli. Þessvegna þjónar þingið þjóðinni best með því einfaldlega að afnema fjölmiðlalögin frá því fyrr í sumar og láta þar við sitja með því að fresta því að setja ný lög um fjölmiðla fram á haustið.

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Bifröst, 13. júlí 2004

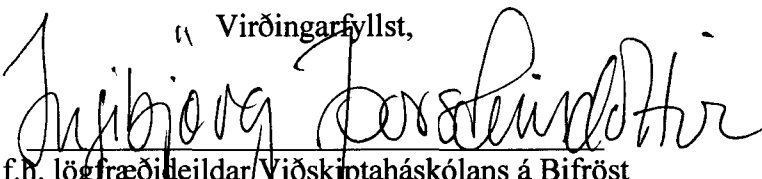
**Umsögn lögfræðideildar Viðskiptaháskólans á Bifröst um frumvarp til laga um breytingu á útvarpslögum nr. 53/2000, samkeppnislögum, nr. 8/1993 o.fl. 130. löggjafarþing 2003-2004, þskj. 1891 -1011. mál.**

Lögfræðideild Viðskiptaháskólans á Bifröst barst beiðni um umsögn um ofangreint frumvarp með bréfi allsherjarnefndar Alþingis dags. 8. júlí sl.

Deildarfundur hefur á fundi sínum í dag fjallað um frumvarpið og telur ekki rétt eins og á stendur, að veita ítarlega umsögn um það í eigin nafni. Við deildina starfa meðal annarra tveir fræðimenn með umfangsmikla þekkingu á efni frumvarpsins, þau dr. jur. Herdís Þorgeirsdóttir og Ástráður Haraldsson hrl. og dósent. Bæði hafa þau komið fyrir allsherjarnefnd og lýst álitinu sínu.

Deildin getur þó ekki látið hjá líða að benda á að veruleg álitaefni eru uppi bæði um efnisleg atriði í frumvarpinu og stjórnskipulegt gildi þess, í núverandi mynd. Síðarnefnda atriðið lýtur m.a. að vafaatriðum varðandi heimild til að grípa inn í það löggjafarferli sem fór af stað skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar þegar forseti Íslands neitaði að undirrita fyrri fjölmiðlalög, nr. 48/2004 og hins vegar hvort sú aðferð sem beitt er, þ.e. að leggja fram í einu frumvarpi, ákvæði umbrottfall fyrir laga og ný lög um sama efni, fái staðist. Af þessum sökum telur deildin óvarlegt að mæla með samþykki frumvarpsins.

Virðingarfyllst,

  
f.h. lögfræðideildar Viðskiptaháskólans á Bifröst  
Ingibjörg Þorsteinsdóttir, deildarforseti



Er niðurlag 26. gr. stjórnarskrárinnar óskýrt?  
26. gr. stjórnarskrárinnar hljóðar svo:

*Alþingi*  
*Erindi nr. P 130/2607*  
*komudagur 9.7.2004*

Ef Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp, skal það lagt fyrir forseta lýðveldisins til staðfestingar eigi síðar en tveim vikum eftir að það var samþykkt, og veitir staðfestingin því lagagildi. Nú synjar forseti lagafrumvarpi staðfestingar, og fær það þó engu að síður lagagildi, en leggja skal það þá svo fljótt sem kostur er undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar með leynilegri atkvæðagreiðslu. Lögin falla úr gildi, ef samþykkis er synjað, en ella halda þau gildi sínu.

Í heild sinni er þessi grein stjórnarskrárinnar skýr og þarf ekki að leita út fyrir hana til að ná fullum tökum á innihaldi hennar. Það er helst að lokamálsliðurinn - "Lögin falla úr gildi, ef samþykkis er synjað, en ella halda þau gildi sínu" - þarfnist skoðunar, enda er hann með neitun á neitun ofan og því tyrfinn aflestrar. Að auki er þar talað um "lög" þegar að öðrum kosti er einvörðungu rætt um "frumvarp".

Málsliðinn má umorða án rökfræðilegrar merkingarbreytingar þannig: "Ef samþykkis er synjað, falla lögin úr gildi, en ella halda þau gildi sínu."

Samkvæmt grundvallarreglum rökfræðinnar er ályktunin "Ef fullyrðingin A þá B" algerlega jafngild ályktuninni "Ef fullyrðingin B er röng þá er A líka röng". Ef þessum viðsnúningi er beitt á fyrri helming málsliðarins umorðuðum verður hann efnislega að eftirfarandi: "Ef lögin [eiga að] halda gildi sínu, verða þau að hafa verið samþykkt ..." og niðurlag málsliðarins "en ella halda þau gildi sínu" er þá orðið óþarft.

Orðalagið er ekki þjál, þannig að með snyrtingu, en engri efnisbreytingu, fæst að lokum að niðurlag 26. gr. hefur sömu merkingu og málsliðurinn:  
"Því aðeins að lögin hljóti samþykki [í kosningunni] halda þau gildi sínu."  
Þetta er einfaldlega sama reglan og gildir um afgreiðslu allra mála sem borin eru upp á fundum, Alþingis eða hvarvetna í félögum: Tillaga nær ekki fram að ganga nema hún hafi hlotið samþykki!

Síðan má spyrja hví allt í einu er talað um "lög" í lokamálslið 26. gr. þegar alls staðar annars staðar í greininni er talað um "frumvarp". Fyrst er því til að svara að málsliðurinn verður að firru ef orðið "frumvarp" er sett inn í stað orðsins "lög". Úr því að vísað er til þess í málsliðnum að frumvarpið hefur (tímabundið) lagagildi er notað orðalag um "að halda gildi sínu". Þá er óhjákvæmilegt að nota orðið "lög" þótt það leiði til ruglings. Það þyrfti að umorða málsliðinn til að sneiða megi hjá orðinu "lög". Og sú umorðun sem er niðurstaðan í málsgreininni hér á undan er einmitt af þeim toga:

"Því aðeins að lögin hljóti samþykki [í kosningunni] halda þau gildi sínu."

Hér mætti allt eins segja:

"Því aðeins að frumvarpið hljóti samþykki [í kosningunni] heldur það lagagildi sínu."

Niðurstaða: Lokamálsliður 26. gr. hefur skýra merkingu og er í fullu samræmi við önnur ákvæði 26. greinar stjórnarskrárinnar um málskot forseta.

Þjóðarhreyfingin 6.7.2004

Alþingi  
Erindi nr. p 130/2635  
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 stjórnskipunarlags 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 smekklasar 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 sjálfsgöðu 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 fyrr 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 stjórnarfyriřkomulagi 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 gildi 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 sjálfsgöðu 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 lög 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 **skál**, 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 lýræði* 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 fyrirætlun, 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 sjálft**, 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.

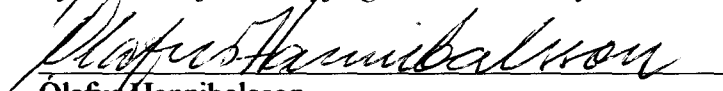
# Ég samþykki fjölmiðlafrumvarpið

# 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*

  
Ólafur 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 álitargerð 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 hlutverk að setja lög um þjóðaratkvæðagreiðslu*

Þegar boðað var til sérstaks sumarþings 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 löggin 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 rúðupurrkur“, *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“, *Skírni*, 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 misbodið 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 aukþings 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 óréttlætislegt 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 *ranglæti* ef ríkisstjórnin beitir lagakrókum 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 áréttta 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 óbóflega 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 orðrétt: „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“ („Pólitísk 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 aukacröfur 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 lögnum 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 stígum 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* skordur. 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 stríðsyfirlýsing 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 spurningarnar 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 merkingarlausa. 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

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á útvarpslögum, nr.  
53/2000 og samkeppnislögum, nr. 8/1993

Allsherjarnefnd hefur sýnt mér þá vinsemd að bjóða mér að tjá mig að nýju um ofangreint frumvarp sem nú er lagt fram í breyttri mynd. Ég tel að efnisatriði síðustu umsagnar minnar (dags. 7. maí s.l.) eigi áfram við og einnig vil ég vekja athygli á því að á síðastliðnu hausti tók ég saman svólítið yfirlit að beiðni menntamálaráðuneytisins þar sem lýst var skilyrðum sem eru búin fjölmiðlum í nokkrum löndum. Þetta yfirlit er væntanlega tiltækt í ráðuneytinu.

Um einstakar breytingar frá fyrri útgáfu frumvarpsins hef ég þetta að segja:

Hækkun leyfilegs eignarhlutar markaðsráðandi fyrirtækis í 10% er spor í rétta átt, en nægir að mínu mati ekki til þess að veita áhugasömu athafnafólki eðlilegan aðgang að eign og rekstri fjölmiðla. Einhver takmörk tel ég þó að geti verið skynsamleg.

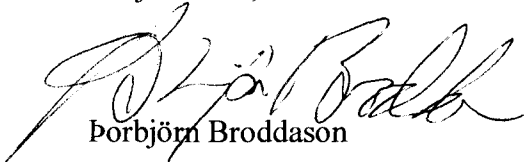
Frestun gildistöku til 1. september 2007 gæti virst til bóta, en hún hefur einnig í för með sér vandamál. Hún skapar mikla óvissu um afdrif laganna (ef samþykkt verða) vegna hins mikla ágreinings sem ríkir nú á Alþingi um efnisatriði frumvarpsins. Að loknum kosningum er hugsanlegt að lögin verði afturkölluð eða þeim breytt í veigamiklum atriðum. Þetta er illviðunandi fyrir alla hagsmunaaðila (starfsfólk, eigendur og fjölmiðlanotendur). Þess utan er þetta mjög seinfarin, ósanngjörn og þunglamaleg aðferð til að fá fram afstöðu þjóðarinnar til löggjafarinnar. Reyndar er líklegt að næstu kosningar til Alþingis, hvort sem þær verða fyrr eða síðar, muni snúast um fjölmiðlalöggjöfina, einfaldlega vegna þess að fjölmiðlarnir munu halda umræðunni um hana í gangi á kostnað annarra mála sem frambjóðendur kynnu að vilja ræða. Það sýndi sig í umræðunni í vor að allir fjölmiðlar misstu fótanna í einhverjum mæli og ekki þarf mikla spádómsgáfu til að álykta að þeir muni eiga enn erfiðara með að hemja sig þegar komið verður í kosningaslag þar sem framtíð þeirra sjálfra verður talin lögð undir.

Loks vil ég nefna síðustu málsgrein frumvarpsins:

“Útvarpsréttarnefnd skal vera heimilt að afturkalla útvarpsleyfi þeirra, sem hún telur ekki uppfylla skilyrði 1. gr. laganna.”

Þessi málsgrein er bæði ótæk og óþörf.

13. júlí 2004,

  
Þorbjörn Broddason