

Dr. Þorkell Helgason, stærðfræðingur:

Um skilning á 26. gr. stjórnarskrárinnar eftir orðanna hljóðan

Í júní 2005

Afhent stjórnarskrárnefnd í desember 2006

I. Inngangur

26. gr. stjórnarskrárinnar 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. Löggin falla úr gildi, ef samþykkis er synjað, en ella halda þau gildi sínu.

Á meðfylgjandi myndum (sjá viðauka) er þess freistað að setja ferli það sem þessi stjórnarskrárgrein lýsir í samhengi og um leið að draga fram meginhugtök og meginhugsun greinarinnar. Í hugleiðingum þessum er þessi greining nánar útfærð. Þetta er gert út frá sjónarmiði þess sem vill skilja og skýra greinina út frá því sem í henni sjálfri stendur og með sem minnstri tilvísun í aðrar (réttar)heimildir. Meðal annars er með þessu reynt að svara því hvort efni greinarinnar sé tvírætt, hvort eitthvað vanti í hana til fulls skilnings eða hvort hún sé tæmandi um það sem henni er ætlað að koma til skila.

Hugleiðingar þessar eru ekki lögfræði, enda höfundur ekki af því sauðahúsi, en lög – og þá ekki síst stjórnarskrá – ættu að vera það skýr að allir geti skilið merkinguna. Hér er því leikmaður í lögfræði að túlka margumrædda stjórnarskrárgrein, fyrst og fremst með heilbrigða skynsemi að vopni. En jafnframt má þó nefna að stærðfræðingar, eins og höfundurinn, eru þjálfaðir í því að draga rökréttar ályktanir af afmörkuðum forsendum og vanir því að lesa texta alfarið eftir orðanna hljóðan.¹

Hér er því augum beint að orðanna hljóðan í 26. greininni.² Aftur á móti er ekki tekin afstaða til þeirra sjónarmiða að löggjafinn kunni að hafa meint eitthvað annað með ákvæðinu en það sem í því stendur, eða hvort einhver söguleg þróun hafi leitt til þess að nauðsynlegt sé að skilja ákvæðið breyttum skilningi.³ Samkvæmt flokkun Ármanns Snævarrs prófessors fellur aðferðafræði höfundar

¹ Annar stærðfræðingur, dr. Reynir Axelsson dósent hefur í grein í Morgunblaðinu 30. maí 2004 beitt rökfræðilegum skilningi á þær greinar stjórnarskrárinnar sem fjalla um löggjafarhlutverk forseta Íslands, þ.e.a.s. 2., 13., 19. og 26. grein. Hann kemst að þeirri niðurstöðu – og það réttilega, að mati höfundar þessarar greinargerðar – að 19. gr. sé kjarni málsins. Þar verði til sú valdheimild forsetans að undirrita eða neita að undirrita löggjafarmál. Með 26. gr. sé aftur verið að takmarka afleiðingarnar af hugsanlegri neitun forsetans með því að láta þjóðina hafa síðasta orðið. Ella hefði forsetinn algert neitunarvald samkvæmt 19. gr. Ekki verður í þessari greinargerð farið nánar út í þá sálma heldur athyglinni beint að skilningi á 26. greininni einni, en auðvitað í því samhengi sem m.a. Reynir bendir á.

² Auðvitað verður horft til annarra greina stjórnarskrárinnar eftir því sem þörf krefur.

³ Hér er gengið út frá sem gefnu að forseti hafi fulla heimild til þess einn og án atbeina ráðherra að synja lagafrumvarpi staðfestingar.

trúlega undir “hlutræna lögskýringu”, þ.e.a.s. þá íhaldssemi að leggja fyrst og fremst orð laga til grundvallar við skilning á þeim.

Engin afstaða er tekin til þess hvort markmið lagagreinarinnar sé eðlilegt eða hvort eitthvert annað ákvæði um aðkomu þjóðarinnar að löggjafarstarfi væri æskilegra.

II. Hvenær verður frumvarp að lögum?

Það er grunnforsenda þess að skilja 26. grein stjórnarskrárinnar að ná tókum á því hvenær frumvarp til laga verður endanlega að lögum.

Eins og dregið er fram í hinni myndrænu framsetningu er í 26. gr. talað um frumvarp allt þar til annað hvort hefur gerst að forseti Íslands staðfestir það (frumvarpið) eða þjóðin (allir kosningarbærir menn) veitir samþykki sitt, í því tilviki að forsetinn neitar frumvarpinu staðfestingar.⁴

Enda þótt það sé á vissan hátt stílbrot á þeirri aðferðafræði sem lagt er upp með – að halda sig alfarið innan 26. greinarinnar – verður hér að vísa til 41. gr. þingskaparlaga þar sem segir m.a.: *Þá er frumvarp hefur ... verið samþykkt ... sendir forseti [Alþingis] það ríkisstjórninni sem lög frá Alþingi.*⁵ Það er hlutverk viðkomandi ráðherra að senda frumvarpið til forseta Íslands með tillögu um staðfestingu, enda undirritar ráðherrann að lokum lagafrumvarpið með forseta, sbr. ákvæði 19. gr. stjórnarskrárinnar: *Undirskrift forseta lýðveldisins undir löggjafarmál eða stjórnarerindi veitir þeim gildi, er ráðherra ritar undir þau með honum.* Þegar ráðherra leggur málið fyrir forseta er enn talað um frumvarp, en í stöðluðum framsendingarbréfum af þessu tagi segir m.a.: *Jafnframt því að leggja hér með frumvarpið, eins og það var afgreitt frá Alþingi fyrir yður, forseti Íslands, vil ég leyfa mér að leggja til, að yður mætti þóknast ... að staðfesta téð lagafrumvarp ...* . Á þetta er bent til að sýna að löggjafinn svo og stjórnarráðið hefur að jafnaði notað orðið “frumvarp” um það skjal sem frá Alþingi kemur þegar þingið hefur samþykkt frumvarp til laga.

Allt er þetta í fullu samræmi við það sem segir í 1. málsl. 2. gr. stjórnarskrárinnar að *“Alþingi og forseti Íslands far[i] saman með löggjafarvaldið”*.

Það er því vandséð að lesa megi nokkuð annað út úr 26. greininni en að frumvarp til laga taki ekki eðlisbreytingu við það að hljóta samþykki á Alþingi og sé því enn um frumvarp⁶ að ræða þegar það

⁴ Sjá þó umfjöllun um lokamálslið 26. gr. síðar í þessari greinargerð.

⁵ Í þingtíðindum (svo og á vef Alþingis) er því talað um “lög frá Alþingi” um leið og frumvarp hefur verið samþykkt á þinginu. Spyrja má hví orðið “lög” er notað í þessu samhengi. Hví er ekki áfram notast við orðið “frumvarp”? Hugtakið “lög frá Alþingi” finnst ekki í stjórnarskránni. Það kann því að vera álitamál hvort þessi hugtakanotkun í þingskaparlögum sé fyllilega í samræmi við heimildir stjórnarskrárinnar. Alla vega verður að álykta að í þingskaparlögum sé átt við það að Alþingi hafi fyrir sitt leyti fallist á það að lagafrumvarp fái lagagildi eftir að forseti hefur staðfest það. Það mætti hugsa sér að ferlið væri flóknara: Að samþykki Alþingis fæli í fyrstu aðeins það í sér að lagafrumvarp væri lagt fyrir forseta til samþykkis, en færi síðan aftur til baka til endanlegrar staðfestingar á Alþingi, þannig að Alþingi ætti ávallt síðasta orðið. Væru stjórnarskrárákvæði með þeim hætti hefði Alþingi væntanlega fulla heimild til að afturkalla frumvarp, t.d. ef forseti ljær því ekki samþykki sitt. Segja má að með orðalagi 41. gr. þingskaparlaganna sé verið að hnykkja á því að Alþingi sé búið að segja sitt síðasta orð þegar frumvarpið yfirgefur þinghúsið á leið til forseta Íslands.

⁶ Auðvitað getur frumvarpið hafa tekið breytingum í meðförum Alþingis og er því ekki endilega sami textinn og sá er upphaflega var fram lagður, sbr. það sem segir í fyrrgreindum framsendingarbréfum ráðherra: *... að leggja hér með frumvarpið, eins og það var afgreitt frá Alþingi fyrir yður, forseti Íslands, ...*

er lagt fyrir forseta Íslands til staðfestingar eða fyrir þjóðina til samþykktar.⁷ Hið síðarnefnda skiptir sköpum um það hvernig standa beri að þjóðaratkvæðagreiðslu, sbr. það sem síðar segir.

III. Hvert er hlutverk þjóðarinnar ef forseti synjar frumvarpi staðfestingar?

Svarið er að finna í 26. greininni þar sem segir: ... *en leggja skal það[frumvarpið]þá svo fljótt sem kostur er undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar með leytnilegri atkvæðagreiðslu.*

Samkvæmt niðurstöðu höfundar í kaflanum hér á undan er frumvarp til laga (eftir umfjöllun og samþykki Alþingis) lagt fyrir þjóðina til “samþykktar eða synjunar”, hafi forsetinn ekki staðfest frumvarpið. Þetta hlýtur að merkja að þjóðin (allir kosningarbærir menn) taki við lokaþætti þess löggjafarhlutverks sem Alþingi og forseti fara að jafnaði með í sameiningu. Það er ekki einungis verið að fela þjóðinni hlutverk forsetans heldur líka það hlutverk Alþingis að samþykkja eða fella frumvarpið. Ella væri eðlilegra að nota orðið “staðfesting” í stað “samþykkt” í hinum tilvitnaða málslið, allt eins og orðalagið er um athöfn forsetans. Hlutverk þjóðarinnar er annað og meira en forsetans. Hann hefur ekki neitunarvald, heldur aðeins málskotsrétt, en þjóðin getur synjað frumvarpinu samþykkis; hún hefur því neitunarvald. En auðvitað tekur þjóðin ekki við því hlutverki Alþingis að geta breytt frumvarpi, heldur einungis að taka afstöðu, með eða móti, til þeirrar lokagerðar þess sem kemur frá Alþingi.⁸

Með þessa niðurstöðu í huga virðist höfundi ljóst að forræði bæði Alþingis og forseta er úr sögunni þegar frumvarp er komið í þá stöðu að eiga að leggjast í dóm allra kosningarbærra manna. Samkvæmt orðum 26. greinarinnar skal þjóðaratkvæðagreiðslan fara fram. Það verður ekki lesið úr stjórnarskrárgreininni sjálfri að neitt geti komið í veg fyrir það. Þá verður ekki ályktað að þjóðinni sé aðeins veitt vald til að hafna “lögum frá Alþingi”, ef með því er átt við að frumvarpið sé ekki lagt með hlutlausum hætti fyrir þjóðina heldur eigi það að vera í einhverjum skilningi erfiðara að nema hin tímabundnu lög úr gildi en að samþykkja þau. Með ákvæði 26. greinarinnar er þjóðinni einni alfarið gert að gera út um það hvort lagafrumvarpið skuli fá varanlegt lagagildi eða glata því gildi.⁹

Þessi niðurstaða hlýtur að hafa djúpstæðar afleiðingar varðandi sjálfa kosningarathöfnina; um það hvort setja megi einhver sérstök ákvæði um hana sem geri annarri niðurstöðunni – samþykkt eða synjun – hærra undir höfði. Þar sem þjóðinni er falið löggjafarvaldið í heild sinni verður ekki lesið út

⁷ Það eina sem gæti virst í mótsögn við þessa niðurstöðu er lokamálsliður 26. gr. Í sérstakri greiningu síðar í þessum pistli er því þó hafnað.

⁸ Vissulega mætti hugsa sér að hlutverk þjóðarinnar væri líkt og forsetans: Annað hvort að staðfesta frumvarp eða að skjóta því annað til endurskoðunar, sem gæti þá vart verið annað en til baka til Alþingis. Þar með hefði þjóðin ekki beinlínis vald til að fella frumvarp. En hafa ekki gildandi ákvæði í reynd sömu áhrif? Eftir að þjóðin hefur synjað frumvarpi við atkvæðagreiðslu samkvæmt 26. gr., er þinginu í lófa lagið að afgreiða nýtt frumvarp um sama efni, eins og væri ef þjóðin hefði með beinum hætti beðið þingið um að taka upphaflega frumvarpið aftur til skoðunar.

⁹ Hitt er annað mál hvort Alþingi geti ekki samþykkt nýtt frumvarp um sama mál; jafnvel fellt hin (tímabundnu) lög úr gildi. Væri þá tilefni þjóðaratkvæðagreiðslunnar úr sögunni? Þá hefðu þeir sem vildu upphaflega frumvarpið feigt náð fram sínu markmiði, en hinir sem vildu samþykkja það verið hlunnfarnir! Það er utan umfangs þessarar greinargerðar að svara því hvað Alþingi megi gera í þessum efnum. En höfundi virðist einsýnt að þjóðaratkvæðagreiðsla verður engu að síður að fara fram um það frumvarp sem forsetin synjaði staðfestingar. Óneitanlega kæmi upp skringileg staða ef þjóðin samþykkir eitt (t.d. samþykkir frumvarpið) en Alþingi annað (fellir það úr gildi). Væntanlega hafa stjórnarskráarsmiðirnir ekki séð slíkt ferli fyrir. Það er lögfræði að leysa úr slíkri flækju; ekki rökfræði!

úr 26. greininni einni sér annað en að fara verði að almennum ákvæðum um kosningar, svo sem eins og þegar frumvörp eru borin undir atkvæði á Alþingi.¹⁰

IV. Hvað merkir það að frumvarp fái strax lagagildi synji forseti því staðfestingar?

Þetta er e.t.v. það ákvæði 26. gr. sem örðugast er að skilja án þess að leita fanga í öðrum réttarheimildum svo sem athugasemdum við stjórnarskrárfrumvarpið á sínum tíma.

Tilgangurinn virðist augljós: Frumvarp, sem Alþingi hefur samþykkt, gæti verið til að bregðast við slíkum aðsteðjandi bráðavanda að lagagildi megi ekki slá á frest.¹¹

Stóra spurningin er sú hvort þetta bráða lagagildi gefi með einhverjum hætti undir fótinn um það að frumvarpið sé þar með komið á einhvern hærra sess þegar það er lagt fyrir þjóðina til “samþykktar eða synjunar”. Og þar með hvort þetta lagagildi gefi heimild til að gera samþykkt hærra undir höfði en synjun í kosningarathöfninni. Eins og að framan greinir verður – að þessu ákvæði slepptu – ekki lesið annað út úr 26. greininni en að lagafrumvarp sé lagt undir þjóðina – ekki lög – og þá með hlutlausum hætti. En á hitt má líta hvort og þá hvernig unnt hefði verið að orða fyrirælin um tafarlaust lagagildi með þeim hætti að fyrrgreind spurning kæmi ekki til álita. Vissulega hefði verið læsilegra að búa meginmálslið 26. gr. niður í tvo málsliði til að sneiða hjá hugsanlegum misskilningi af þessum toga. Tveir síðustu málsliðir 26. gr. eru:

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.

Nokkru skýrara væri að segja:

“Nú synjar forseti lagafrumvarpi staðfestingar og skal þá svo fljótt sem kostur er leggja það undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar með leynilegri atkvæðagreiðslu. Engu að síður fær lagafrumvarpið lagagildi en það fellur brott, ef samþykkis er synjað, en ella heldur frumvarpið lagagildi sínu.”

Hér er orðum umræðað og í stað þess að tala um að “lögin” falli úr gildi er hér rætt um að það, “lagagildið”, falli brott.¹²

Vart ætti spurningin stóra sem spurð er í upphafi þessa kafla við ef orðalagið væri eins og það umritaða. En segir umritunin (þótt enn megi bæta hana) ekki efnislega nákvæmlega það sama og óbreytta orðalagið úr 26. greininni?

Raunar verður ekki séð að það breyti neinu þótt setja megi orðið “frumvarp” í stað “laga” í lokamálslið 26. greinarinnar. Ferli málsins er bersýnilega það að fyrir þjóðina er lagt frumvarp til

¹⁰ Má þá krefjast þess að meira en helmingur kosningarbærra manna taki þátt í (þjóðar)atkvæðagreiðslunni til þess að hún sé gild?, sbr. 53. gr. stjórnarskrárinnar: *Eigi getur Alþingi gert samþykkt um mál nema meira en helmingur þingmanna sé á fundi og taki þátt í atkvæðagreiðslu*. E.t.v. mætti setja slíkt ákvæði. En hver væri staðan ef svo væri gert og ekki næðist nægileg þátttaka? Þá fengjust ekki lyktir og kjósa yrði aftur og aftur þar til nægileg þátttaka næðist. En þá gæti svo farið að lyktir fengjust aldrei.

¹¹ Vandinn kynni jafnvel að vera svo bráður og tímabundinn að loks þegar þjóðin hefur kveðið upp dóm sinn hafi lögin þegar gegnt tilátluðu hlutverki sínu. En vart færi forsetinn að beita málskostrétti sínum í slíku tilviki.

¹² Þetta verður þá hinn mesti tuggustíll. Úr því verður bætt í niðurstöðukafla.

samþykktar eða synjunar. Samhliða því fær frumvarpið lagagildi og meðan það heldur því er eðlilegt að talað sé um “lög”.

V. Hvaða merkingu má lesa úr því að leggja skuli málið undir alla kosningabæra menn?

Spurt hefur verið hvað það merki að leggja skuli frumvarpið ... *undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar með leynilegri atkvæðagreiðslu*. Íhugum hvar talað er um almenna atkvæðagreiðslu í stjórnarskránni:

- 5. gr.: *Forseti skal kjörinn beinum, leynilegum kosningum af þeim, er kosningarrétt hafa til Alþingis.*
- 11. gr., 3. mgr.: *Forseti verður leystur frá embætti ... ef það er samþykkt með meiri hluta atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu, sem til er stofnað að kröfu Alþingis ...*
- 26. gr.: *Nú synjar forseti lagafrumvarpi staðfestingar ... skal það þá svo fljótt sem kostur er [lagt] undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar með leynilegri atkvæðagreiðslu. ...*
- 31. gr.: *Á Alþingi eiga sæti 63 þjóðkjörnir þingmenn, kosnir leynilegri hlutbundinni kosningu til fjögurra ára.*
- 79. gr., 2. mgr.: *Nú samþykkir Alþingi breytingu á kirkjuskipun ríkisins ... og skal þá leggja það mál undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar, og skal atkvæðagreiðslan vera leynileg.*
- 81. gr.: *Stjórnskipunarlög þessi öðlast gildi, þegar Alþingi gerir um það ályktun, enda hafi meiri hluti allra kosningarbærra manna í landinu með leynilegri atkvæðagreiðslu samþykkt þau.*

Athyglisvert er hve orðalagið er fjölbreytilegt. Allir sem hafa komið nálægt samningu og setningu laga vita að þetta gerist oft. Samræmis í vali hugtaka og orða er ekki gætt, nema þá helst í þeim lagabálkum þar sem skilgreiningar eru í sérstakri lagagrein. Orsakir ósamræmisins eru margvíslegar: Mismunandi menn, hópar eða nefndir koma að málinu og á mismunandi tíma. Af þessum sökum er varasamt að leggja of mikið upp úr ólíku orðavali. Hér er sitt á hvað talað um aðkomu “*allra kosningarbærra manna í landinu*” að kosningunni (26. gr., 2. mgr. 79. gr. og 81. gr.) eða að mál skuli útkljáð “*við þjóðaratkvæðagreiðslu*” (3. mgr. 11. gr.); nú eða þá að aðeins er (í fyrstu) talað um “*leynilega kosningu*” (5. gr. og 31. gr.).

Til að undirstrika að ekki megi gera of mikið úr mismunandi orðalagi má benda á að í ofangreindum tilvísunum í þjóðaratkvæðagreiðslur er í öllum tilvikum nema einni talað um að slíkar kosningar skuli vera “leynilegar”. Undantekningin er þegar greidd er atkvæði um aflausn forseta. En auðvitað má þá ekki draga af því þá ályktun að slík atkvæðagreiðsla megi vera í heyranda hljóði. Hún yrði að sjálfsögðu að vera leynileg eins og hinar.

Athyglisvert er að aðeins í einu tilviki er gerð krafa um útkomuna úr þjóðaratkvæðagreiðslu: Það er þegar lýðveldisstjórnarskráin var borin undir atkvæði skv. 81. gr. Það var auðvitað einstakur atburður og laut að sambandslitum við Dani, en samkvæmt sambandslagasamningnum varð honum ekki slitið nema m.a. færi fram þjóðaratkvæðagreiðsla og það með enn strangari skilyrðum. Í öðrum tilvikum er ekkert sagt í þessa veru. Og þó var rætt á Alþingi, samtímis því að tekist var á um 26. gr., hvort það ætti að nægja að forseti lýðveldisins væri kosinn með einfaldri atkvæðagreiðslu og hefði

Því hugsanlega ekki meiri hluta gildra atkvæða, hvað þá allra kosningabærra manna að baki sér, eins og reyndin hefur síðan verið í fjórum af þeim sex skiptum sem forseti hefur verið þjóðkjörinn.

Þá er athyglisvert að aðgæta hvenær sérstök skilyrði eru sett í stjórnarskrá um útkomu úr atkvæðagreiðslu á Alþingi. Það er að finna í eftirtöldum þremur tilvikum:

- 11. gr., 3. mgr.: *Forseti verður leystur frá embætti ... ef það er samþykkt með meiri hluta atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu, sem til er stofnað að kröfu Alþingis, enda hafi hún hlotið fylgi 3/4 hluta þingmanna*
- 31. gr., 6. mgr.: *Breytingar á kjördæmamörkum og tilhögun á úthlutun þingsæta, sem fyrir er mælt í lögum, verða aðeins gerðar með samþykki 2/3 atkvæða á Alþingi.*
- 53. gr.: *Eigi getur Alþingi gert samþykkt um mál nema meira en helmingur þingmanna sé á fundi og taki þátt í atkvæðagreiðslu.*

Varla kæmi nokkrum til hugar að Alþingi gæti sett ákvæði í þingskaparlög þess efnis að krefjast megi aukins meirihluta atkvæða í einhverjum öðrum tilvikum.¹³ Um síðasta atriðið, 53. gr., og ályktun af henni hefur þegar verið rætt.

Ef stjórnarskrárgjafinn hefði ætlað að hafa einhverjar kröfur um kosningaþátttöku eða að krefjast einhvers konar aukins meirihluta til að fella eða samþykkja frumvarp sem bera skal undir þjóðaratkvæði samkvæmt 26. gr. hefði hann tekið það skýrt fram í sjálfri stjórnarskrárgreininni.

VI. Hver er merkingin í lokamálslið 26. greinarinnar?

Lokamálsliður 26. gr. – *Lögin falla úr gildi, ef samþykkis er synjað, en ella halda þau gildi sínu* – er nokkuð tyrfinn aflestrar, enda er hann með neitun á neitun ofan. Að auki er þar talað um “lög” þegar að öðrum kosti er einvörðungu rætt um “frumvarp” í stjórnarskrárgreininni, eins og fyrr er rætt.

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

Samkvæmt einni grundvallarreglu rökfræðinnar (svonefndri “kontraposition”) er ályktunin “Ef fullyrðingin *A* er rétt þá er fullyrðingin *B* líka rétt” algerlega jafngild ályktuninni “Ef fullyrðingin *B* er röng þá er fullyrðingin *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 þjálmt, þannig að með snyrtingu, en engri efnisbreytingu, fæst 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 á ný 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 málleysu ef orðið “frumvarp” er sett beint inn í stað orðsins “lög”, en stjórnarskrásmiðirnir hafa

¹³ T.d væri það skýlaust brot á grundvallarreglum lýðræðis okkar ef Alþingi setti í þingskaparlög ákvæði um að stjórnarfrumvörp yrðu aðeins felld ef einhver aukinn meirihluti allra þingmanna greiddi atkvæði gegn þeim. Þó er þetta líklega hvergi berlega bannað í stjórnarskrá, en þingmönnum myndi aldrei koma það til hugar og ef svo færi verður að vona að forseti lýðveldisins neitaði að undirrita slík lög.

viljað nýta sér tilvísun í hið fengna lagagildi frumvarpsins úr málsliðnum á undan. Því er óhjákvæmilegt að nota hér 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.”

VII. Niðurstaða

26. grein stjórnarskrárinnar mætti vissulega vera skýrari aflestrar, en engu að síður er það niðurstaða höfundar að ákvæði greinarinnar komist vel til skila ef nokkurri yfirlegu er beitt og að merking hennar sé ótvíræð og tæmandi.

Einfaldast er að draga niðurstöðuna saman með því að umskrifa stjórnarskrárgreinina, með þeim hætti að efni hennar er í engu breytt en inntakið þó gert skýrara.

26. grein stjórnarskrárinnar virðist höfundi vera fyllilega jafngild eftirfarandi texta:

1. mgr.:

Þegar Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp, skal það lagt fyrir forseta lýðveldisins til staðfestingar. Þetta skal gert eigi síðar en tveim vikum eftir að það var samþykkt. Staðfesting forseta veitir frumvarpinu lagagildi.

2. mgr.:

Synji forseti lagafrumvarpi staðfestingar skal svo fljótt sem kostur er leggja frumvarpið undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar með leynilegri atkvæðagreiðslu.

3. mgr.:

Þrátt fyrir synjun forseta á staðfestingu lagafrumvarps fær það engu að síður lagagildi. Hljóti frumvarpið ekki samþykki í kosningu þeirri sem fram skal fara samkvæmt 2. mgr. fellur lagagildið brott.

VIII. Ályktun og eftirmáli

Eins og segir í inngangi var tilgangur þessara skrifa að auka höfundi – og þeim öðrum sem lesa vilja – skilning á 26. grein stjórnarskrárinnar. Höfundur hóf þessi skrif áður en farið var að deila um afleiðingar þess að forseti Íslands synjaði fjölmiðlafrumvarpinu svokallaða staðfestingar 2. júní 2004. Því var upphaflega ekki ætlunin að draga miklar ályktanir af skilningnum. En úr því að mál tóku á sig þá mynd sem raunin varð getur höfundur ekki leitt það hjá sér að benda á þær ályktanir sem honum sýnast einsýnar. Hvort þá er eingöngu byggt á stærðfræðilegri rökfræði eða einhverju öðru verður lesandinn að meta!

Meginályktanirnar eru þessar:

- Synji forseti lagafrumvarpi staðfestingar skal leggja það undir þjóðaratkvæði; undan því verður ekki vikist. Hugsanlega getur Alþingi samtímis numið hin tímabundnu lög á brott; jafnvel breytt þeim. Þá væri kominn upp flækja sem stjórnarskrárgjafann hefur væntanlega ekki órað fyrir.

- Þar sem frumvarp til laga er lagt fyrir þjóðina til samþykktar eða synjunar fer hún með löggjafarvald. Af því leiðir að ekki má setja neinar aðrar skorður við slíkri atkvæðagreiðslu en tíðkast við afgreiðslu mála á Alþingi.

Mörgum virðist erfitt að greina á milli þess hver eru fyrirmæli stjórnarskrárinnar og þess hvernig þau ættu að vera. Væntanlega eru flestir sammála um það að væri óæskilegt að málskoti til þjóðarinnar væri beitt um mál sem þjóðin sýndi tómlæti og léti sig vanta á kjörstað. Þannig kynni mál sem hlotið hefði samþykki á Alþingi að vera felld af litlum hluta kosningabærra manna. Þetta getur vissulega gerst að óbreyttum stjórnarskrárákvæðum. Hvort líklegt sé að svo færi í hinu umtalaða fjölmiðlamáli er annarra að meta.

En engu að síður er vonandi að nú fari af stað vönduð umræða um æskilega tilhögun á þjóðaratkvæðagreiðslum, bæði hvernig til þeirra eigi að stofna og hvernig þær eigi að framkvæma og túlka.¹⁴

IX. Síðari viðbót: Hefur forseta Íslands verið veitt neitunarvald?

Fyrrgreint fjölmiðlafrumvarp, sem samþykkt var á Alþingi 24. maí 2004, hlaut ekki staðfestingu forseta, en í samræmi við ákvæði 26. gr. stjórnarskrárinnar fékk það tímabundið lagagildi sem lög nr. 48/2004, *en leggja [skyldi frumvarpið] ... svo fljótt sem kostur er undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar með leynilegri atkvæðagreiðslu*, eins og 26. greinin mælir fyrir um.

Nú hefur Alþingi hvorki sett lög um framkvæmd atkvæðagreiðslunnar né ráðherra efnt til atkvæðagreiðslu með eða án slíkrar lagasetningar. Þvert á móti hefur Alþingi hinn 22. júlí 2004 samþykkt frumvarp til laga sem felur einkum það í sér að fyrrgreind lög nr. 48/2004 falli brott. Forsetinn hefur staðfest þetta seinna frumvarp. Með þessum aðgerðum, eða öllu frekar aðgerðarleysi þings og ríkisstjórnar, er nú einsýnt að fjölmiðlafrumvarpið verður ekki borið undir atkvæði þjóðarinnar.

Lagasetningu er ekki lokið fyrr en Alþingi hefur samþykkt frumvarp til laga og það síðan annað hvort hlotið staðfestingu forseta Íslands eða náð samþykki meiri hluta *kosningarbærra manna í landinu ... með leynilegri atkvæðagreiðslu*. Þar sem hvorugt seinna skilyrðanna er uppfyllt nær hið upphaflega frumvarp ekki fram að ganga, það fær ekki endanlegt lagagildi. Hið tímabundna lagagildi hlýtur því að vera niður fallið í síðasta lagi þegar þingi var frestað hinn 22. júlí s.l.; jafnvel þegar hinn 20. júlí þegar ljóst var að frumvarp til laga um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslunnar yrði ekki afgreitt úr allsherjarnefnd.

Ákvæði í því frumvarpi sem samþykkt var á Alþingi 22. júlí um brottfall laga nr. 48/2004 er því marklaust.

Verði það framvegis raunin að frumvörp verði ekki borin undir þjóðaratkvæði ef forseti synjar þeim staðfestingar, er í reynd búið að veita forseta Íslands meira vald en ætlast er til samkvæmt

¹⁴ Dágott yfirlit er að finna um fyrirkomulag hjá öðrum þjóðum í skýrslu “starfshóps ríkisstjórnarinnar um tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar”, sem skilað var 24. júní 2004. Höfundur saknar þó umfjöllunar um tilhögun á Írlandi, en það er það land í grennd við okkur sem hefur einna mesta reynslu af þjóðaratkvæðagreiðslu og á um margt hliðstæðan feril í sjálfsstæðis- og stjórnarskrármálum. Írar eiga lög um þjóðaratkvæðagreiðslur, bæði þær sem verður að halda vegna breytinga á stjórnarskrá og hinar þegar forseti (að fyrirmælum ráðherra) synjar frumvarpi staðfestingar. Í síðara tilvikinu verður frumvarp því aðeins felld af þjóðinni að minnst 1/3 kosningarbærra manna synji því. Á slíka atkvæðagreiðslu hefur þó aldrei reynt, eftir því sem höfundur best veit.

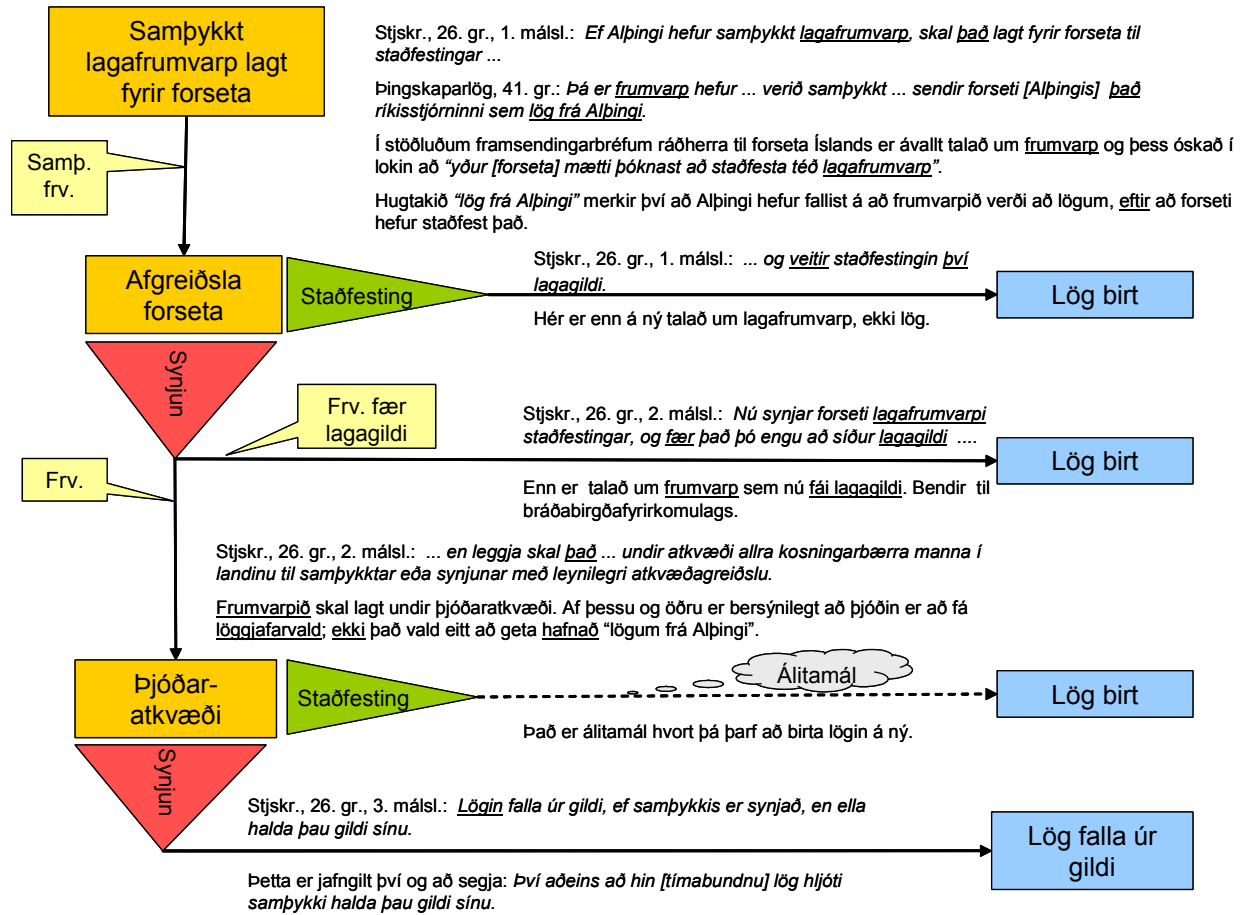
Benda má á vefsíðuna www.referendum.ie, hvaðan rekja má sig áfram.

stjórnarskránni. Í stað þess að hafa það vald að geta skotið frumvörpum sem Alþingi hefur samþykkt í dóm þjóðarinnar hefur hann fengið neitunarvald: Frumvörp sem hann synjar staðfestingar daga uppi. Þetta gjörbreytir þá eðli málskotsréttar forsetans og gerir ákvæðið mun pólitískara en efni er til.

Skálholti, í öndverðum júlímánuði 2004.
Aukið og endurbætt á Álftanesi 20. júlí s.a.
Eftirmælin (IX) þó í Skálholti 23. júlí
Stytt lítillega 2. október 2004
Yfirfarið 12. júní 2005

Viðhengi:

1. myndræn greining á innihaldi 26. greinar stjórnarskrárinnar



2. ábyrgð á framkvæmd: Forseti Íslands, Alþingi, ráðherra

