

Synjunarvald forsetans

Efni:

1. Inngangur	609
2. Samanburðarskýring	611
3. Söguleg atriði	612
4. Kenningar fræðimanna	616
5. Lögskýringarsjónarmið	622
6. Niðurstöður	623
6.1 Viðteknir skýringarhættir	623
6.2 Greinargerðin 1944	625
6.3 Athafnir og athafnaleysi	627
6.4 Stjórnmalavandræði	627
6.5 Almenn réttarstaða forseta	628
6.6 Ábyrgðarleysi forseta	630
6.7 Rök fyrir synjun	631
6.8 Skoðun Björns Þórðarsonar	632
6.9 Lokaniðurstaða	635
6.10 Gildistaka án undirritunar forseta	635

1. Inngangur

Í grein þessari er leitast við að kanna, hvort forseti Íslands geti einn og án atbeina ráðherra synjað lagafrumvarpi staðfestingar samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar (stjskr.). Ef svo er, gildir ekki um synjunina 1. mgr. 13. gr. stjskr. þar sem segir:

Forsetinn lætur ráðherra framkvæma vald sitt.

Í 26. gr. stjskr. segir:

Ef Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp, skal það lagt fyrir forseta lýð-

veldisins 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. Löginn falla úr gildi, ef samþykkis er synjað, en ella halda þau gildi sínu.

Eftir orðum stjórnskipunarlaganna þeirra, sem giltu um íslensk mál-efni 1874–1944, hafði konungur óskert neitunarvald. Því var oft beitt þar til Ísland fékk eigin ráðherra 1904, en í mesta lagi einu sinni síðar. Eftir stofnun lýðveldisins hefur því valdi, sem um getur í 26. gr., ekki verið beitt. Ljóst er þó að forseti hefur tekið það til athugunar og forsetinn, sem nú situr, gaf yfirlýsingu í ríkisráði 13. janúar 1993 í tilefni staðfestingar frumvarps, sem varð að lögum nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið. Forsetinn sagði þá:

Svo sem öllum er kunnugt hafa forseta Íslands á undanförunum vikum borist áskoranir fjölda mætra Íslendinga, sem margir eru mér persónulega kunnir og nánir, þar sem þess er óskað að forseti beiti áhrifum sínum til þess að samningur um Evrópskt efnahagssvæði verði lagður fyrir þjóðaratkvæði. Það má öllum ljóst vera að við þær aðstæður er forseta mikill vandi á höndum og ber að sýna ýtrustu varkárni og kynna sér allar hliðar mála til þrautar. Það hef ég gert og til þess að geta greint ríkisstjórn skýrt og grannt frá aðstöðu minni og afstöðu hef ég boðað til þessa fundar. Árið 1946, í forsetatíð Sveins Björnssonar, bárust forseta tilmæli af þessu tagi, og nú eins og þá er boðað til ríkisráðsfundar.

Frá stofnun lýðveldis á Íslandi hefur embætti forseta Íslands verið í mótun. Þar hefur jafnt og þétt styrkst sá meginþáttur embættisins að vera óháð og hafið yfir flokkapólitík og flokkadrætti, en um leið samnefnari fyrir íslenska þjóðmenningu, mennta- og menningarstefnu Íslendinga, tákn sameiningar en ekki sundrunar. Glöggvitni um það edli embættisins er að enginn forseti hefur gripið fram fyrir hendur á lýðræðislega kjörnu Alþingi sem tekið hefur ákvarðanir sínar með lögmatum hætti.

Sá forseti sem nú gegnir því embætti hefur í störfum sínum alla tíð lagt áherslu á sáttmála sinn við þjóðina, við fólk úr öllum flokkum sem aðhyllist ólíkustu skoðanir. Með því hef ég viljað rækja sameiningarhlutverk forsetaembættisins og sett það öðru ofar. Í því felst að virða þær hefðir og venjur sem skapast hafa og efna þannig drengskaparheit forseta við þjóðina.

Fullveldi og sjálfstæði þjóða er ekki umfram allt háð því formi sem þær hafa á samskiptum sínum við aðrar þjóðir heimsins. Fullveldi og sjálfstæði

koma innan frá, eru byggð á inntaki, menntun og menningu þjóðarinnar og færni hennar til að standa á eigin fótum, tala sinni eigin röddu.

Ég mun nú á eftir staðfesta með undirskrift minni lög þau sem Alþingi Íslendinga samþykkti 12. janúar 1993 um Evrópska efnahagssvæðið. Um leið brýni ég fyrir ríkisstjórn, Alþingi og þjóðinni allri að sýna í verki vilja sinn til þess að hér gangi menntuð menningarþjóð á vit framtíðarinnar, sameinuð þjóð sem gengur þess ekki dulin að þekking hennar, menntun hennar til hugar og handa er forsenda þess að hennar verði um aldir getið sem fullvalda og sjálfstæðrar þjóðar.

Þessi yfirlýsing felur sennilega í sér þá skoðun, að forseti geti gengið gegn tillögu ráðherra um staðfestingu á lögum. Þar er forseti ekki einn á báti, því að nefndin, sem samdi frumvarp að stjórnarskránni 1944, tók þetta beinlínis fram í skýringum sínum og sama skoðun kemur fram hjá fræðimönnunum Birni Þórðarsyni, Ólafi Jóhannessyni og Sigurði Línal. Höfundur þessarar greinar er þeirrar skoðunar að mikil óvissa sé um þetta atriði, en engin óvissa um, að persónuleg synjun forsetans gæti leitt til mikilla tíðinda í stjórn- málum. Er því ástæða til að kanna málið.

2. Samanburðarskýring

Eftir orðanna hljóðan í 26. gr. er það forsetinn, sem getur synjað um lagastaðfestingu. Það er þó ljóst af orðum 13. gr. og áratuga framkvæmd, að forsetanum er ekki sjálfum ætlað að fara með það vald, sem honum er falið í fjölmörgum ákvæðum stjórnarskrárinnar, öðrum en 26. gr. Þessi grundvallarlög ríkisins eru í 80 greinum og að auki er þar að finna svokallað „ákvæði um stundarsakir“. Forsetans er getið í 30 greinum og kalla má að í 18 þeirra sé talað um að forsetinn hafi tiltekið vald. Í öðrum greinum er mælt fyrir um forsetakosningar og fleiri atriði. Þá er í 11. gr. m.a. sagt:

Forseti lýðveldisins er ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum ...

Forseti verði ekki sóttur til refsingar, nema með samþykki Alþingis ...

Í 19. gr. segir:

Undirskrift forseta lýðveldisins undir löggjafarmál eða stjórnarerindi veitir þeim gildi, er ráðherra ritar undir þau með honum.

Ekki verður hér gefið yfirlit um þau stjórnarskrárákvæði, sem hafa að geyma efnisreglur um forsetavaldið. Þess skal þó getið, að dæmi eru um það í lögum og dómum að fram komi, að það eru ráðherrarnir sem fara með þetta vald. Nefna má nýsett lagaákvæði, 11. gr. 1. nr. 77/1979 um Háskóla Íslands eins og henni var breytt með 1. nr. 30/1989. Hér er mælt fyrir um hvernig skipa skuli í tiltekin störf við Háskólann, þ.á m. prófessorsembætti. Ennfremur skal bent á dóm Hæstaréttar 16. júní 1958 í dómasafni þess árs bls. 534. Dómurinn er um beiðni um niðurfellingu saksóknar á grundvelli 29. gr. stjkskr. Ekki er unnt að rekja lagaákvæðið og dóminn hér í einstökum atriðum.

Ef endanlegt svar um það, hvort forseti Íslands fari persónulega með synjunarvald skv. 26. gr. stjkskr. mætti byggja á orðskýringu á því ákvæði og samanburðarskýringu á grundvelli 13. gr., sýnist vandinn lítill. Forsetinn gæti ekki beitt synjunarvaldinu nema eftir ákvörðun ráðherra. Þó að venjuleg samanburðarskýring leiði til þeirrar niðurstöðu, sem getið var, er á fleira að líta svo sem nú verður rakið.

3. Söguleg atriði

1. Stjórnarskrá um „hin sérstaklegu málefni Íslands“ frá 1874 voru fyrstu grundvallarlög í landinu. Þau fjölluðu, eins og af heiti þeirra má ráða, aðeins um hluta þeirra ríkismálefna, sem vörðuðu Íslendinga. Skiptingin í hin sérstaklegu málefni Íslands og hin almennu málefni ríkisins var byggð á stöðulögunum, sem svo nefndust og danska þingið hafði sett 1871 án atbeina Alþingis. Ekki verður hér vikið að réttarstöðunni, sem skapaðist af þessu, og deilum um hana, en allt til 1918 var í raun byggt á stöðulögunum. Margar efnisreglur um forsetavaldið í núgildandi stjórnarskrá eru teknar úr stjórnarskránni frá 1874. Um synjunarvald konungs sagði þar í 10. gr.:

Samþykkis konungs þarf til þess, að nokkur ályktun Alþingis geti fengið lagagildi ... Hafi konungur ekki staðfest eitthvert lagafrumvarp, sem Alþingi hefur fallist á, á undan næsta reglulegu Alþingi, er það fallið niður.

„Alþingi og konungsvaldið – Lagasynjanir 1875–1904“ nefnist bók

eftir Björn Þórðarson. Hún mun hafa komið út 1949 og er tengd riti Björns frá 1956 um „Alþingi og frelsisbaráttuna“. Alls var að sögn Björns 91 frumvarpi synjað staðfestingar fram til 1904, er heima-stjórn komst á. Á bls. 6–7 í bókinni segir:

Venjan var, nema þar sem alveg sérstaklega stóð á, að synjað var staðfestingar laga með formlegum konungsúrskurði. Var hann rökstuddur með greinargerð ráðgjafans fyrir því, hvers vegna hann réð konungi til að synja um staðfestingu. Frá þessum synjunarástæðum skýrði ráðgjafinn oftast nær í bréfi til landshöfðingja og lagði fyrir hann að birta það í B-deild Stjórnartíðindanna. Oft var þó vikið frá þessari reglu og látið nægja að gera grein fyrir ástæðunum til synjunar staðfestingar frumvarps í athugasemdum við frumvarp um sama efni, sem stjórnin lagði fyrir næsta Alþingi á eftir.

Af þessu sést, að það var hinn danski Íslandsráðherra, en ekki konungurinn persónulega, sem tók ákvarðanir um synjun á staðfestingu.

Þessi ár gildi í Danmörku stjórnarskrá frá 1866 („Den gennemsette Grundlov“). Efni 24. gr. hennar svaraði til 10 gr. íslensku stjórnarskrárinnar frá 1874. Danska þingið, ríkisdagurinn, skiptist í tvær deildir, þjóð- og landsþing. Kosningaréttur til landsþingsins var takmarkaður við þá, sem vel voru stæðir. Af þessu leiddi, að vinstri-menn höfðu 1872–1909 meirihluta á þjóðþinginu, en hægri menn lengi í landsþinginu. Með atbeina Kristjáns 9. konungs sátu hægri-menn í stjórn og töldu sig stjórna á grundvelli stjórnarskrárinnar. Sú deila skiptir hér ekki máli, en við þetta sat allt til stjórnkerfisbreytingarinnar 1901 („systemskiftet“), en þá var þingræði innleitt. Þó að til ýmissa lagaúrræða væri gripið, var ekki synjað um staðfestingu laga eftir 1865.

Vert er að nefna, að í Noregi var þingræði tekið upp 1884 eftir harðvítug átök og eftir að norskir ráðherrar höfðu verið sakfelldir í landsdómi, m.a. fyrir að standa að lagasynjunum með konungi, sem þá var sameiginlegur með Svíum. Sambandið við Svíþjóð var leyst upp 1905. Konungurinn hafði neitað að staðfesta lög um ræðismenn, sem stórþingið hafði samþykkt. Þá baðst norska stjórnin lausnar, en konungur kvaðst ekki geta veitt henni lausn, þar sem ekki væri unnt að mynda aðra stjórn. Stórþingið samþykkti eftir þetta þingsályktun um að konungssambandið við Svíþjóð væri niður fallið þar sem „kongen har opphørt å fungere som norsk konge“.

2. Eftir að heimastjórn komst á 1904 og um leið þingræði, voru teknir upp nýir hættir, m.a. lögðust lagasynjanir niður. Þess er að minnast, að Alþingi og ráðherra störfuðu áfram eftir stöðulögunum frá 1871 og réðu aðeins hinum sérstöku málum Íslands. Fáninn var sammál en hér á landi var áhugi á að fá sérstakan fána. Þá var í upphafi aldarinnar deilt um það, hvort viðhlítandi væri að ráðherra Íslands bæri mál upp fyrir konung í danska ríkisráðinu. Íslandsráðherra sat ríkisráðsfund 30. nóvember 1914. Þar óskaði hann staðfestingar konungs á stjórnarskrárbreytingu. Alþingi hafði samþykkt hana, en jafnframt var samþykkt ályktun um aðferðina við að leggja mál fyrir konung. Sagði þar m.a.:

Heldur Alþingi því þess vegna fast fram, að uppburður sérmála Íslands fyrir konungi í ríkisráði Dana verði hér eftir sem hingað til sérmál landsins.

Á ríkisráðsfundinum kvaðst konungur ætla að staðfesta stjórnarskrárbreytinguna, en sagði um leið, að íslensk sérmál ætti að leggja fyrir sig í ríkisráðinu, enda væri það „eina tryggingin fyrir því, að þau séu íslensk sérmál og hafi ekki inni að halda ákvæði, er snerta sameiginleg ríkismál.“ Vísaði hann í fyrri ummæli sín, þar sem hann kvaðst hafa farið að ráði sinna dönsku ráðgjafa. Eftir orðaskiptin milli Íslandsráðherrans og konungsins tók ráðherrann aftur tillögu sína um staðfestingu stjórnarskrárbreytingarinnar og kvaðst ætla að biðjast lausnar eftir að hafa borið fram nokkur mál. Meðal þeirra var fánamálið. Gerði ráðherra tillögu um konungsúrskurð, enda var áður genginn slíkur úrskurður, en eftir var að ákveða gerð fánans. Konungur lýsti því yfir að þetta mál skyldi biða væntanlegra ráðstafa vegna ráðherraskiptanna. Eftir þetta tók forsætisráðherra Dana til máls í ríkisráðinu og urðu svofelld orðaskipti:

Forsætisráðherrann: Ég bið um leyfi til að birta í Danmörku skýrslu um það, sem nú hefur gerzt í ríkisráðinu, þannig að ég undirriti þá skýrslu.

Ráðherra Íslands: Ef skilja ber undirskrift forsætisráðherrans undir skýrslu þessa svo, að hann taki á sig nokkra ábyrgð á íslenskum sérmálum, verð ég að mótmæla því. Ég bið um leyfi til að birta á Íslandi það, sem nú hefur fram farið í ríkisráðinu.

Forsætisráðherrann: Undirskriftina ber ekki að skilja svo, að ég taki á mig nokkra ábyrgð á íslenskum sérmálum, en konungur er ábyrgðarlaus, og þar eð ég hef ekki tekið til máls í ríkisráðsumræðunum um íslenzku málin, en þær umræður hafa líka snert sambandið milli Íslands og Danmerkur, óska ég

að því leyti með undirskrift minni að taka á mig hina stjórnskipulegu ábyrgð á orðum konungs gagnvart Danmörku.

Ráðherra Íslands: Ég óska að halda fast við mín fyrri ummæli. (Sjá „Alþingi og frelsisbaráttan“, bls. 285–286.)

Talið hefur verið, að hér hafi konungur beitt neitunarvaldi sínu í síðasta sinn. Vafamál er hvort verið var að beita neitunarvaldi um lög. Það skiptir litlu um efni það, sem hér er rætt. Ljóst sýnist, að forsætisráðherra Dana hafi talið að um væri að ræða atriði sem ekki væru íslensk sérmál og að hann hafi tekið á sig ábyrgð á yfirlýsingum konungs. Eru þess þá ekki dæmi, að konungur hafi persónulega beitt neitunarvaldi, eftir að Íslendingar fengu stjórnarskrá 1874.

3. Í samræmi við tvær ályktanir Alþingis var árið 1942 skipuð millipínganefnd til að endurskoða stjórnarskrána. Skyldi hún ganga frá tillögum um lýðveldisstjórnarskrá. Sama ár var formlega frá því gengið að lýðveldisstjórnarskráin skyldi öðlast gildi án þingrofs, kosninga og nýrrar Alþingissamþykktar „er meiri hluti allra kosningabærra manna í landinu hefur með leynilegri atkvæðagreiðslu samþykkt hana. Þó er óheimilt 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.“

Stjórnarskrárnefndin skilaði tillögum sínum í apríl 1943 og lagði ríkisstjórnin þær óbreyttar fyrir Alþingi í ársbyrjun 1944. Þar var 26. gr. eins orðuð og 26. gr. stjkskr. er nú að öðru leyti en því, að við meðferð á Alþingi var bætt inn ákvæði um tveggja vikna frest til að leggja frumvarp fyrir forseta til staðfestingar.

Í athugasemdum sínum um 26. gr. sagði millipínganefndin:

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.

Á þinginu urðu miklar umræður um stjórnarskrármálið. Var þar vikið að heimild til að setja reglur um vald forsetans í ljósi ákvæðisins um þjóðaratkvæði, sem sett var 1942 og fyrr getur. Þá var rætt almennt um stöðu forsetans og vald hans og þýðingu þess, að hann yrði þjóðkjörinn. Mestar deilur urðu um það, hvort lög, sem vegna synjunar forseta gengju til þjóðaratkvæðis, skyldu engu að síður öðlast gildi eða hvort svo skyldi ekki verða, fyrr en úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar lægju fyrir. Hugmyndir og kenningar, sem fram komu í þessum umræðum á Alþingi 1944, eru enn í dag athyglisverðar fyrir þá, sem vilja hugleiða hver staða forseta Íslands gæti verið eða ætti að vera. Þær eru þó í þeim mæli á dreif, að þær geta lítt komið að gagni við lögskýringu. Það er þó náinnar athygli vert, að enginn þingmaður sem tók til máls, vék að því að forsetinn þyrfti atbeina ráðherra til að synja um lagastaðfestingu og víkja frumvarpi til þjóðaratkvæðagreiðslu.

Forseti hefur — eins og fyrr segir — til þessa aldrei synjað lagafrumvarpi staðfestingar á grundvelli 26. gr. stjórnarskrárinnar. Í greininni „*Stjórnskipuleg staða forseta Íslands*“ eftir Sigurð Líndal í Skírni haustið 1992 er sagt frá atburði 24. október 1985 varðandi lög um kjaradóm um verkfall flugfreyja. Þar var ekki um synjun að ræða, en frásögnin lýsir sambandi forseta og ráðherra við þetta tækifæri. Um ríkisráðsfundinn 13. janúar 1993 er áður rætt.

4. Kenningar fræðimanna

Í „*Íslenskri stjórnlagafraði*“ eftir Lárus H. Bjarnason, sem út kom 1913, segir á bls. 217–218:

Samkvæmt 10. gr. stjkskr. þarf *samþykki* konungs til þess að nokkurt alþingisfrumvarp (ályktun) geti náð lagagildi. Konungur hefir svokallað skilyrðislaust synjunarvald (*absolut veto*). Þetta er þó ekki svo að skilja, að frumvörp alþingis verði að lögum, nema konungur synji þeim staðfestingar. Staðfesting konungs er þvert á móti beint skilyrði fyrir því, að nokkurt frumvarp frá alþingi nái lagagildi. Ekki liggur það heldur í synjunarvaldi konungs, að stjórnin ráði því eftir tómunum gedþótta, hvort frumvörp alþingis verði að lögum. Fyrst og fremst er ráðherra, samkv. 2. gr. ráðherraábyrgðarlaganna, skylt að bera alþingisfrumvörp undir konung, og í annan stað er hér um

meðferð á embættisvaldi að ræða, sem fara verður forsvaranlega með. Að vísu mundi ráðherra yfirleitt ekki verða refsað fyrir það eitt, að ráða konungi til að synja alþingisfrumvarpi staðfestingar. En þar sem þingræði er komið á, mundi honum þó ekki haldast uppi að ráða konungi til slíkrar synjunar, nema ríkar ástæður væru til. Hins vegar er ráðherra vítalaus, þó að konungur fari ekki eftir ráðum hans, og getur að minnsta kosti firt sig vítum, eftir atvikum með því að segja af sér.

Hér er gert ráð fyrir, að konungur geti gengið gegn tillögu ráðherra, en jafnframt talað um að það sé stjórnin, sem fari með synjunarvaldið. Lagatilvitnunin er í lög um ábyrgð ráðherra Íslands nr. 2/1904.

Björn Þórðarson var forsætisráðherra fram eftir ári 1944 og tók mikinn þátt í umræðunni á Alþingi. Hann ræddi þá um 26. gr. og taldi, að ekki væri unnt að segja, að forsetinn ætti þátt í löggjafarvaldinu, ef lög tækju strax gildi, þó að hann synjaði um staðfestingu. Hafði honum nærri tekist að fá ákvæðinu um þetta breytt þannig, að gildistakan skyldi bíða úrslita þjóðaratkvæðagreiðslunnar. Björn fjallaði hins vegar ekki um samband forseta og ráðherra við laga-synjun í þetta sinn. Það gerði hann aftur á móti í bókinni „*Alþingi og konungsvaldið*“. Þar segir, að í stjórnarskránni frá 1944 séu nýmæli. Sé það fyrst að nú skuli ráðherra leggja frumvarp fyrir forseta „til staðfestingar“. Telur Björn að ráðherra sé óheimilt að leggja frumvarpið fram án tillögu um, að það sé staðfest. Þá bendir Björn á ákvæðið um 14 daga frest og ítrekar síðan, að Alþingi hafi 1944 „fengið hömlulaust einræði um lagasetningar“. Þess má geta, að Ólafur Jóhannesson og Sigurður Líndal eru þeirrar skoðunar, að ráðherra sé ekki skylt að leggja til við forseta að hann staðfesti lagafrumvarp, sem Alþingi hefur samþykkt.

Bjarni Benediktsson var í nefndinni, sem samdi tillöguna um lýðveldisstjórnarskrá, og verður að telja að hann hafi staðið að þeirri athugasemd, að ákvörðun um staðfestingarsynjun tæki forseti án þess að atbeini ráðherra þyrfti að koma til. Hann sat á þingi 1944, en kvaddi sér ekki hljóðs um stjórnarskráfrumvarpið. Bjarni skrifaði grein í Tímarit lögfræðinga og nefndi hana „*Um lögmör forseta Íslands*“ (4. hefti 1951 bls. 217–235). Þar segir:

Skv. 1. gr. stjkskr. er hér lýðveldi með þingbundinni stjórn, eftir 13. gr. lætur forsetinn ráðherra framkvæma vald sitt og skv. 19. gr. veitir undirskrift forseta undir löggjafarmál og stjórnarerindi þeim gildi, er ráðherra ritar undir

þau með honum, enda er forseti sjálfur ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum, sbr. 11. gr., en ráðherrar bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum skv. 14. gr. stjkskr.

a. Það er því ljóst, að forseti getur ekki beitt valdi sínu nema með atbeina ráðherra...

Forseta er formlega heimilt að neita að samþykkja eða staðfesta hverja þá stjórnarathöfn, sem slíks atbeina hans þarf við um og hann vill ekki fallast á, nema þegar tvímælalaust er mælt svo fyrir, að tiltekna stjórnarathöfn skuli framkvæma, svo sem um staðfesting stjksl. frv., sem er að öðru leyti löglega samþykkt skv. 79. gr. stjkskr. Slíkt frv. er hann skyldur að samþykkja. Sama er um þingrof skv. þeirri grein stjkskr., sbr. og 4. mgr. 11. gr. stjkskr. En ef forseti hefur ekki samþykki ráðherra til synjunar sinnar, á hann á hættu, að ráðherra segi af sér, og verður forseti þá að sjá um, að annar ráðherra eða eftir atvikum önnur ríkisstjórn fái st.

Sérstök ástæða er til að taka fram, að hið skilorðsbundna neitunarvald, sem forseti hefur samkvæmt 26. gr. stjkskr. á nýjum lagafrumvörpum, er háð sömu takmörkum. Forseti hefur að vísu rétt til að synja frumvarpi staðfestingar, en það getur leitt til þess, að ráðherra eða ríkisstjórn segi af sér, og verður forseti þá að útvega nýja ríkisstjórn til þess, að stjórn ríkisins verði haldið við með löglegum hætti.

Vert er að vekja athygli á því, að Bjarni Benediktsson bendir á, að ný stjórnskipunarlög er forseta skylt að undirrita skv. 79. gr. stjkskr. Hann getur þess ekki, hvað gerist, ef forseti neitar engu að síður.

Í bók Ólafs Jóhannessonar „Stjórnskipun Íslands“ er rætt almennt um samband ráðherra og forseta og stöðu forsetans á bls. 130 í 2. útg., sem Gunnar G. Schram sá um. Á öðrum stöðum í ritinu segir Ólafur berum orðum, að forseti geti, eftir 26. gr. stjkskr. beitt synjunarvaldi sínu án atbeina ráðherra, sbr. bls. 296. Á bls. 129–130 segir:

Er af þessum ákvæðum ljóst, að forseti getur lítt beitt valdi sínu til jákvæðra athafna og ákvarðana nema með atbeina ráðherra. Öðru máli gegnir að vísu um synjanir. Forseta er formlega heimilt að neita að samþykkja eða staðfesta stjórnarathafnir eða lög, og þarf eigi til þess atbeina neins ráðherra. Hann verður ekki þvingaður til þessara athafna. Hins vegar gætu slíkar synjanir hans leitt til árekstra við ráðherra og orðið til þess, að ráðherra segði af sér. Gæti þá svo farið, að forseti yrði í vandræðum með myndun ríkisstjórnar, ef meirihluti þings stæði með ráðherra, sem gera mætti ráð fyrir.

Samkvæmt þessu getur forseti yfirleitt ekki beitt valdi nema með atbeina ráðherra...

Í grein þeirri eftir Sigurð Líndal, sem birtist í Skírni 1992 og fyrr er nefnd, er m.a. vakin athygli á, að forsetinn er „æðsti embættismaður íslenska ríkisins og nýtur sömu stöðu að þjóðarrétti og aðrir þjóðhöfðingjar fullvalda ríkja“. Sigurður segir síðan:

Með embætti þjóðhöfðingja er lögð áhersla á einingu þess skipulega samfélags sem hann er settur yfir og kallað er ríki. Þjóðerni hefur undangengnar tvær aldir náð að verða helzta einingarafli hvers ríkis og því er edlilegt að miða við það og nota orðið þjóðhöfðingi um oddvita þjóðríkisins. Hlutverk hans verður þá öðru fremur að skírskota til þess sem sameinar og þar er þjóðernið mikilvægast...

Í sérstökum kafla ræðir greinarhöfundur um forsetann sem handhafa löggjafarvalds. Minnt er þar á 2. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem segir m.a.: „Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldið...“ Þá kemst Sigurður svo að orði:

Samkvæmt þessu birtist hlutdeild forseta í löggjafarvaldi þannig að hann staðfestir lagafrumvörp með undirritun sinni og þá fyrst öðlast þau gildi sem lög. Þetta merkir nánar tiltekið að lagafrumvarp sem Alþingi hefur samþykkt verður að fá samþykki hins löggjafaraðilans — forseta — til þess að verða lög. Forseti getur hafnað að staðfesta lagafrumvarp og engin lagaleg úrræði eru til að þvinga hann til þess. Ef hann synjar reynir á ákvæði 26. gr. stjórnarskrárinnar og verður vikið að þeim síðar.

Í 19. gr. er svo mælt að ráðherra undirriti löggjafarmál með forseta og sú undirritun veiti þeim gildi. Nú segir í 13. gr. að forseti láti ráðherra framkvæma vald sitt og þá rís sú spurning hvort með því ákvæði sé ráðherrum veitt hlutdeild í löggjafarvaldi forseta eða það sé jafnvel algerlega í höndum þeirra. En hér verður að hafa í huga 2. gr. stjórnarskrárinnar þar sem einungis er gert ráð fyrir að Alþingi og forseti fari með löggjafarvald. Hvergi er svo mælt að forseta sé skylt að rita undir lagafrumvarp og augljóst að hann þarf ekki staðfestingu ráðherra á þeirri ákvörðun. Ef sú væri raunin væri valdið í höndum ráðherra, ákvæði 2. gr. stjórnarskrárinnar stórlega villandi og 26. gr. um synjunarvaldið markleysa. Að vísu verður ekki talið að ráðherra sé skylt að leggja til við forseta að hann staðfesti lagafrumvarp, en ólíklegt er þó að hann gangi gegn vilja meiri hluta Alþingis. Ráðherra sem staðfesti lagasynjun forseta og gengi þannig gegn samþykkt Alþingis er ekki líklegur til að njóta stuðnings þess. Hann yrði tvímælalaust að víkja vegna vantrausts. Forseti hefur því sem handhafi löggjafarvalds sjálfstæðar heimildir og er þar ekki á neinn hátt háður atbeina ráðherra, enda er það í samræmi við að hann sækir umboð sitt beint til þjóðarinnar. Öðrum kosti væri hann ekki annað en handbendi einstakra ráðherra eða ríkisstjórnar. Þá er einnig

ljóst að forseti ber ábyrgð á afleiðingum synjunar; hún gæti leitt til árekstra við ráðherra og orðið tilefni stjórnarkreppu, en það haggar ekki valdi hans og ábyrgð.

Síðar í grein sinni telur Sigurður Línadal, að umræðan á Alþingi 1944 sýni, að stjórnskipunarstaða forsetans sé allt önnur en „Danakonungs og Danadrottningar og allur samanburður því ástæðulaus“. Niðurstöður sínar setur Sigurður fram með þessum orðum:

Forseti Íslands er ekki valdalaust sameiningartákn.

Forsetinn þarf atbeina ráðherra til flestra beinna athafna, en hins vegar ekki til synjana sem honum eru heimilar að stjórnlögum. Ákvæði 11. gr. stjórnarskrárinnar um að forseti sé ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum ná ekki til þeirra.

Forseti hefur vissan frumkvæðisrétt, til dæmis mjög frjálsar hendur við það hvernig hann hagar störfum við stjórnarmyndun.

Venja hefur ekki breytt stöðu forseta að þessu leyti.

Þjóðkjör forseta er til marks um að hann gegni í reynd því stjórnskipulega hlutverki sem finna má stöð fyrir í stjórnlögum — það styrkir stjórnskipulega stöðu hans.

Það er í fyllsta samræmi við hlutverk forseta sem þjóðarleiðtoga og sameiningararfs að standa vörð um stjórnlögin — stofnsáttmála ríkisins — sem heitir Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.

Ætla mætti, að fræðileg umfjöllun í Danmörku og Noregi kæmi lítt að gagni þegar skýra á 26. gr. stjkskr. Þó að réttarkerfin í þessum ríkjum séu náskyld hinu íslenska, er réttarstaða þjóðhöfðingjans þar mótuð af því að þau eru konungsríki. Í stjórnarskrám þeirra eru og ákvæðin um lagasynjanir önnur en hér á landi. Nánari athugun leiðir í ljós, að margar hugmyndir fræðimanna í grannlöndunum eru áhugaverðar. Skal hér vitnað í þrjá fræðimenn.

Í „*Dansk Statsforfatningret I*“ eftir Alf Ross frá 1959 segir á bls. 287:

Efter grundlovens ord står det kongen frit for om han vil stadfæste et lovforslag eller ej. Han har som man siger absolut veto. Under parlamentarisk styre er der ingen realitet heri. Det kan næppe tænkes at kongen personligt skulle vægre sig ved at underskrive et lovforslag som regeringen ønsker stadfæstet. Derimod kunne det måske nok tænkes, selvom det ikke er sandsynligt, at regeringen ikke ønskede at stadfæste et af folketinget vedtaget lovforslag. Men denne situation ville antagelig føre til en parlamentarisk krise.

Í „*Dansk forfatningsret I*“ eftir Henrik Zahle frá 1989 segir á bls. 274:

Spørgsmålet må bero på en bedømmelse af de politiske forhold omkring regentens stilling. Regenten fungerer upolitisk, dvs. uden stillingtagen til de politiske konflikter, som udspiller sig i Folketinget, og regenten har derfor i praksis i mange år ikke taget stilling til de regenten forelagte lovforslag, men behandlet dem i overensstemmelse med regeringens indstilling.

På trods af, at de forfattere, som har ytret sig om spørgsmålet, er gået i modsat retning, finder jeg, at regenten ikke er beføjet til at undlade at stadfæste, såfremt regeringen indstiller et af Folketinget vedtaget lovforslag til stadfæstelse. Dette svarer til regentens upolitiske position og til praksis.

Betragter man regentens position som et sidste ankerpunkt for beskyttelsen af den nationale tradition — og det var en tanke, som var mere nærliggende, da P. Andersen drøftede emnet i 1944 end i dag — må man henviser til dels regentens beføjelse til at stille krav om, at det pågældende lovforslag er behandlet korrekt, dels principper om forfatningsretlig nødret.

Bent skal á, að Zahle telur þjóðhöfðingjanum óheimilt að synja um staðfestingu laga, sem ríkisstjórnin leggur til að fái staðfestingu.

Samkvæmt norsku stjórnarskránni hefur konungur frestandi neitunarvald, en í því felst að Stórþingið getur hnekk lagasynjun með því að samþykkja frumvarp á ný. Sá einstæði atburður gerðist í Noregi 1975 að synjað var um staðfestingu laga. Ástæðan var sú, að tiltekið mál, sem leysa átti með lögnum, hafði verið leyst á annan hátt. Það var ríkisstjórnin, en ekki konungurinn persónulega, sem tók ákvörðun um synjunina.

Í „*Statsforfatningen i Norge*“ eftir Johs. Andenæs (5. útg. 1984) segir á bls. 179–180:

Ved kontrasignaturregelen kan regjeringen hindre Kongen fra å treffe noen beslutning som den er uenig i...

Kontrasignaturreglene alene gir ... ingen full forklaring på at kongen i praksis aldri bruker den adgang til å gripe personlig inn i statsstyret som grunnloven gir uttrykk for. Her må en søke forklaringen i historiske årsaker av politisk og personlig art... Gjennom disse første år etter 1905 ble grunnlaget lagt for den statsskikk som senere har vært konsekvent fulgt, og som innebærer en fullstendig resignasjon fra Kongens side av å føre en personlig politikk. En tilsvarende utvikling har for øvrig funnet sted i andre moderne monarkier (Danmark, Sverige, England).

Det kan diskuteres om denne statsskikk er blitt fastslått ved sedvaneret,

slik at Kongen skulle være rettslig forpliktet til å følge regjeringens innstilling. Dette var regjeringens standpunkt i 1905. Den uttalte at en avvisning af statrådets enstemmige innstilling om sanksjon af konsulatloven ville „gi uttrykk for en personlig kongemakt i strid med grunnloven og konstitutionell statsskikk.“ På det tidspunkt var dette iallfall ikke riktig. I dag har standpunktet bedre grunner for seg etter den lange praksis som foreligger og etter at tanken om en personlig kongemakt er kommet mer og mer på avstand. Som motargument kan anføres det alminnelige synspunkt at et statsorgan ikke mister en myndighet som det har etter grunnloven fordi om det i lang tid unnlater å bruke den... Myndigheten kan så å si ligge i dvale, til bruk for de ekstraordinære situasjoner. Og absolutt entydig er praksis neppe. Som for nevnt har det forekommet at regjeringen har skiftet standpunkt på grunn av innvendinger fra Kongen. Noen virkelig konfliktsituasjon er aldri oppstått.

Spørsmålet om den rettslige situasjon har nesten bare teoretisk interesse. Det følger av grl. § 5 at det ikke kan bli tale om noe ansvar for kongen om han opptrer forfatningsstridig. Selv om man tar det standpunkt at der er forfatningsbrudd fra kongen om han nekter å underskrive regjeringens beslutning, vil det være et forfatningsbrudd som det ikke er sanksjoner mot. Om det lite tenkelige skulle skje at det oppstod konflikt mellom Kongen og regjeringen, ville det i første omgang sikkert føre til at regjeringen trådte tilbake. Dersom Kongen var i stand til å danne en ny regjering som godtok hans standpunkt og som ble godtatt av Stortinget, ville konflikten være brakt ut av verden. Dersom Kongen ikke var i stand til å danne en ny regjering, ville landet derimot være ute i en forfatningskrise av liknende art som i 1905. Og i en slik situasjon er det erfaringsmessig politiske vurderinger og politiske styrkeforhold, ikke rettslig argumentasjon, som gir utslaget.

Pað er athyglisvert, að Andenæs sýnist í lokaorðum sínum ekki telja ómaksins vert að leita eftir því, hver réttarstaðan væri, ef til vandræða kemur með svipuðum hætti og gerðist í Noregi 1905.

5. Lögskýringarsjónarmið

Svar við þeirri spurningu, sem hér er til umræðu, ræðst af skýringu á 26. gr. stjórnarskrárinnar. Koma þá aðallega til álitu viðtekin almennt lögskýringarsjónarmið, en einnig sérstök viðhorf um lögskýringu í stjórnskipunarrétti. Hvorki er unnt né nauðsynlegt að hafa hér almennt yfirlit um þessi sjónarmið. Pað er að finna í „*Almennri*

lögfræði“ eftir Ármann Snævarr, sem prentuð var 1989. Þar ræðir í sérstökum kafla (31. kafla) um lögskýringargögn og löggjafarviljann. Um skýringu stjórnarskrárinnar er fjallað í „*Stjórnskipun Íslands*“, bls. 415–417. Um svipuð viðhorf í grannlöndunum má minna á „*Om Ret og Retfærdighed*“ eftir Alf Ross (1. útg., Kbh. 1953), „*Om ret og retsvidenskab*“ eftir Preben Stuer Lauridsen (Kbh. 1992) og „*Rett-skildelære*“ eftir Torstein Eckhoff (3. útg., Oslo 1993). Í bókum Ross og Eckhoff er vikið sérstaklega að skýringu stjórnarskrárákvæða. Pað er gert enn frekar í ritum Zahle og Johs. Andenæs sem nýnefnd eru. Unnt er að líta til venju við lögskýringar og er venjan raunar mikilvægt lögskýringargagn í stjórnskipunarrétti. Er ljóst að um synjunarvald forseta Íslands gæti venja verið til hjálpar við lögskýringu fremur en sjálfstæð réttarheimild. Auk ofangreindra fræðiritu, má um venju benda á „*Om den såkaldte „Konstitutionsnelle sedvaneret*““ eftir Jan Helgesen, Jussens Venner 1977, 7. hefti.

6. Niðurstöður

6.1 Viðteknir skýringarhættir

Þess er fyrr getið, að höfundi þessarar greinar þykir það ljóst, að forseti Íslands yrði að hafa atbeina ráðherra til synjunar skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar, ef þessi lagagrein væri skýrð með sama hætti og önnur ákvæði í stjkskr. um vald forsetans. Er þá beitt samanburðarskýringu á grundvelli 13. gr. 1. mgr. Hér er á því byggt, að ekki verði gerður munur á heimildum forseta eftir því, hvort um er að ræða athöfn eða athafnaleysi og synjun um staðfestingu lagafrumvarps talin athafnaleysi. Þetta atriði er rétt sérstaklega hér á eftir.

Óskýrleikasvipur er á ákvæðum stjórnarskrárinnar um forseta Íslands. Þar eru mörg ákvæði, sem lesin ein sér fá honum vald, en í öðrum ákvæðum segir, að hann láti ráðherra framkvæma vald sitt, að hann sé ábyrgðarlaus og undirritun hans fái ekki gildi nema ráðherra undirriti ásamt honum.

Sum ákvæðin um vald forseta verður að skilja þannig, að sjálf stjórnarskráin sé að mæla fyrir um að forseti skuli setja nafn sitt undir ákvarðanir annarra. Sumum kann að sýnast þetta heldur lítil-

vægt hlutverk en varla fæst merking í ákvæðin með öðrum hætti. Það er þannig ljóst, að forseta er lögskylt að undirrita stjórnarskrár-breytingar (79. gr.) og hið sama er um forsetabréf um þingrof eftir fyrri samþykkt Alþingis um stjórnarskrárbreytingu og skyld atriði sem ekki eru lagasetning. Þó að engin leið sé til að þvinga forseta til að fara eftir þessum ákvæðum, verður varla dregið í efa, að neitun hans er þýðingarlaus að lögum. Óvíst er, hvaða form yrði notað, ef svo ólíklega færi, að á þetta reyndi. Lýðveldisstjórnarskráin var undirrituð með sérstökum hætti af Jörundi Brynjólfssyni forseta neðri deildar og Sveinbirni Högnasyni skrifara hennar, og kynni að mega taka svipað ráð. Þetta sýnir, að forseta getur verið lögskylt að undirrita, þó að þvingun verði ekki beitt.

Oft er þörf á undirskrift forseta undir ákvörðun ráðherra, sbr. dóm Hæstaréttar 23. maí 1962, sem prentaður er í dómasafni þess árs á bls. 460. Þar segir:

Fallast má á það með héraðsdómara“, [höfundi þessarar greinar] „að ákvörðun um að svipta gagnáfrýjanda til fullnaðar leyfi því ... er konungur veitti honum 2. apríl 1928, beri undir forseta lýðveldisins. Af því leiðir, að ráðherra brast heimild til þeirrar sviptingar leyfisins, er hann framkvæmdi með bréfi 23. maí 1958, og verður hún þá dæmd ógild frá upphafi.

Vitanlega verður forseti ekki beittur þvingun til að undirrita stjórnarathafnir sem þessa. En er honum heimilt að neita? Slík neitun gæti stafað af því, að forseta þætti óþægilegt að setja nafn sitt á skjalið, að hann efaðist um, að ákvörðunin væri skynsamleg eða lögleg eða hann teldi sig þurfa að styðjast við alla ríkisstjórnina en ekki einn ráðherra. Það er að sönnu ósennilegt, meira að segja afar ósennilegt miðað við reynsluna, að til þessa muni koma. En ef það gerist engu að síður?

Ákvæði stjórnarskrárinnar um vald forsetans og orð hennar, sem ætlast til heldur innihaldslíftillar aðildar að opinberum gerðum, verða best skýrð á sögulegum grundvelli. Dönsku grundvallarlögin frá 1849, sem um margt eru fyrirmynd íslensku ákvæðanna, voru byggð á samkomulagi um valdskiptingu milli konungs og danskra þingmanna. Orðin í íslensku stjórnarskránni, sem nú gildir á árinu 1994, endurspeglar ástand í öðru landi á öðrum tímum, ástand sem þar ríkir ekki lengur og aldrei hefur verið á Íslandi.

Finna verður viðunandi lausn, og er þá yfirleitt kannað, hvaða

venjur hafi skapast. Aldrei hefur til lagasynjunar komið eftir 1944. Er vafamál hvort það lýsir venju.

Þar sem undirritun forsetans er formsatriði sýnist eðlilegast að synjun hafi ekki áhrif á gildistöku.

Þó að segja megi, að staða forsetans almennt sé slík, að við undantekningaraðstæður gæti talist heimilt og jafnvel æskilegt, að hann blandaði sér í mál, t.d. ef stríðsástand kæmi upp, er eðlilegra og einfaldara til skilnings að byggja þá á stjórnskipulegum neyðarrétti fremur en skýringu á tilteknum stjórnarskrárákvæðum.

Það sem hér hefur verið sagt rennir að áliti greinarhöfundar stóðum undir það álit, að forseti hafi ekki persónulega lagasynjunarheimild eftir 26. gr. stjkskr. En á fleira er að líta.

6.2 Greinargerðin 1944

Þess er áður getið að í athugasemdum milliþinganevndarinnar, sem samdi frumvarp að stjórnarskrá lýðveldisins segir, um 26. gr.:

Ákvörðun um slíka staðfestingarsynjun eða málskot til þjóðaratkvæðis tekur forseti, án þess að atbeini ráðherra þurfi að koma til.

Í umræðunni á þinginu féllu ekki orð um þetta atriði, hvorki til samþykkis né andmæla.

Spyrja má, hvort heimilt hafi verið að gera þá breytingu á synjunarvaldinu sem felst í 26. gr. Eins og áður er lýst, mátti ekki breyta öðru en því 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“, sbr. stjórnskipunarlæg nr. 97/1942. Í umræðunum á Alþingi 1944 var um það fjallað, hvort tillögurnar um nýja stjórnarskrá væru í samræmi við þetta, en ekki var vikið sérstaklega að persónulegu valdi forseta til lagasynjana. Segja má, að synjunarvald þjóðhöfðingjans skv. orðum stjórnarskrárinnar frá 1920 hafi verið skert 1944, en það hafi verið heimilt þar sem það vald var um þetta leyti nafnið tómt. Hins vegar felst mikil breyting, a.m.k. á pappírnum, í því að veita þjóðhöfðingjanum persónulegt vald. Sýnist lítil vafi á, að hér var vikið frá fyrri stjórnarskrá á djarfari hátt en vera mátti. Þetta atriði getur þó ekki leitt til

þess, að 26. gr. teljist að þessu leyti ógild og fyrri regla gild. Þar kemur til sá tími, sem liðinn er frá gildistökunni og setningarhættir stjórnarskrárinnar. Hins vegar er ástæða til að taka nokkurt tillit til þessa við lögskýringu.

Ummæli í greinargerðum geta haft mikið lögskýringargildi. Þetta getur átt við, ef ljóst er að um er að ræða vel undirbúin frumvörp, eins og hér var. Aldur laga skiptir og máli. Stjórnarskráin er hálfra aldar gömul og fram er komið að forsetavaldið hefur ekki aukist, hvað sem liður stöðu forsetans að öðru leyti. Á móti kemur að ekki hefur reynt á 26. gr. á þessum áratugum og ef hún var í upphafi sérstæð gæti hún verið það enn. Nokkur vafi er um, hvort ummælin í athugasemdum lýsa „löggjafarvilja“. Þar er ekki við umræðuna á Alþingi að styðjast og má túlka það á tvennan hátt. Annaðhvort þannig að fallist hafi verið á ummæli nefndarinnar eða að þingmenn hafi ekki veitt þessu athygli. Fyrri kosturinn er líklegri. Það styður þó heldur síðari kostinn, að í bók sinni 1949 byggir Björn Þórðarson ekki á athugasemd millipinganeftdarinnar heldur á atriði, sem ekki bar á góma 1944 og aðrir fræðimenn hafa ekki samþykkt. Það var að 1944 hefði sú skylda í fyrsta sinn verið lögð á ráðherra að mæla með staðfestingu og þá væri enginn eftir til að synja annar en forseti persónulega. Í grein sinni frá 1951 byggir Bjarni Benediktsson, sem átti sæti í millipinganeftdinni, ekki heldur á athugasemd hennar.

Það liggur í augum uppi, að greinargerðir eru ekki tillögur um lagareglur og verða ekki lög við afgreiðslu frumvarps, sem þær fylgja, þó að það nái samþykki, jafnvel án breytinga. Það sem í greinargerð segir kann að koma til umræðu á þingi, en svo var ekki 1944 sem fyrir segir um persónulegt synjunarvald. Þó að svo hefði verið, myndi það varla hafa skipt sköpum. Lög eru samþykkt á þingi, staðfest og birt. Sá texti er grundvöllur framkvæmdar þeirra. Greinargerðin verður skýringargagn, eitt meðal fleiri, en grundvöllurinn sjálfur lagatextinn. Ef þingið 1944 hefur í raun og veru ætlast til nýrra stjórnarháttanna og að einstakt lagaákvæði hefði mikla sérstöðu og efni þess yrði úr takt við aðrar reglur á sama réttarsviði, hefði það átt að koma því frá sér í ljósum orðum lagatextans sjálfs. Ella getur fyrir eða síðar að því komið, að þeir sem eftir lögunum fara skýri þau með fullri heimild á annan hátt en þingið ætlaðist til. Í greinargerð með stjórnarskrárfumvarpinu 1944 kom fram, hver var vilji eða hugsun millipinganeftdarinnar, sem samdi 26. gr. Óneitan-

lega er sennilegt, að málsmeðferðin hafi breytt þeim nefndarvilja í löggjafarvilja, eins og hér var sagt litlu fyrir. Sá vilji endurspeglast þó ekki í orðum 26. gr. Þegar fyrri stjórnarhættir og stjórnarskráin í heild eru skoðuð. Þótt það sé ekki fullvíst, er sennilegt, að ummælin í greinargerðinni séu byggð á þeirri hugmynd, sem fram kemur hjá fræðimönnum, er vitnað hefur verið í, að eðli málsins samkvæmt sé annað að segja um athafnir forseta en athafnaleysi. Vilji hann ekkert aðhafast, verði við það að sitja, en vandræði geti af því leitt. Höfundur þessarar greinar er á öðru máli og leitast hér við að rökstyðja skoðun sína.

6.3 Athafnir og athafnaleysi

Eins og fram kemur í því, sem haft er eftir Bjarna Benediktssyni, Ólafi Jóhannessyni og Sigurði Línadal hér að framan, telja þeir að stjórnarskráin skyldi forseta til vissra athafna, sem ráðherra gerir tillögu um, en forseti geti sjálfur ákveðið að hafast ekki að, þar á meðal að staðfesta ekki lagafrumvörp. Ætla má, að þessi skoðun byggist á því, að forseti verði ekki beittur þvingun, t.d. til að staðfesta frumvarp. Verði þá við synjunina að sitja, en hún geti leitt til stjórnmalavandræða.

Greinarhöfundur telur sig hér að framan hafa leitt rök að því, að skv. íslenskum stjórnskipunarrétti geti forseti borið skyldu, sem ekkert geti knúið hann til að fullnægja. Eðli málsins samkvæmt er ekkert því til fyrirstöðu að forseta sé alltaf skylt að staðfesta tillögur ráðherra með undirskrift sinni. Ef hann gerir það ekki, verður að grípa til annarrar aðferðar, en tillagan tæki gildi allt að einu. Almenn viðhorf um „lex imperfecta“, sem geta raunar verið með ýmsum hætti, breyta ekki þessari niðurstöðu, sem byggð er á sérstökum rökum og ljósum stjórnarskrárákvæðum, einkum 79. gr. Það er m.ö.o. ekki lagagrundvöllur til að telja forseta hafa sérstakan lögvarinn rétt til athafnaleysis.

6.4 Stjórnmalavandræði

Þá má spyrja, hvaða þýðingu það hafi að lögum, að synjun forseta leiði til árekstra, lausnarbeiðna og stjórnmalavandræða. Eins og

fram kemur í því sem áður er rakið, var slík staða notuð til að binda endi á konungssamband Noregs og Svíþjóðar 1905. Umræða um þetta mál er á landamærum stjórnskipunarréttar og stjórn mála. Lokaummæli Johs. Andenæs, sem tekin eru upp hér að framan, eru athyglisverð. Hann skýtur málinu undir dóm stjórn málamanna. Má orða það þannig, að þar með sé hinn lögfróði höfundur að gefast upp við að finna lausn í vopnabúri fræðigreinar sinnar. Hinir íslensku fræðimenn, sem vitnað er í, taka ekki jafn afdráttarlaust af skarið um, hver þeirra skoðun er.

Hægt er að hugsa sér, að forseti Íslands vilji ekki skrifa undir lagafrumvarp og ráðherra telji (ranglega að álitni greinarhöfundar) að af þessu leiði, að hann hlyti að segja af sér. Segja má, að þá sé skylt að fá annan ráðherra og má hugsa sér, að það takist ekki. Málin væru þá í hnút, — ef til vill engin lög og enginn ráðherra. Eins og síðar segir telur greinarhöfundur að svo slæm yrði staðan reyndar ekki, því að lögín tækju gildi án forsetaundirskriftar. En hvað sem því líður, sýnast hér hafa skapast stjórn málavandræði fremur en lagavandræði. Finna verður ráðherra og taka tillit til þingræðisreglunnar. Forseti gæti skipað utanþingsstjórn, en þingið gæti samþykkt á hana vantraust. Sjálfsgæti þessi stjórn setið, þar til ný tekur við. En frumvarpið fer sína leið, annaðhvort tekur það gildi (eins og greinarhöfundur telur) eða það fer til þjóðaratkvæðagreiðslu. Næstu leikir í refsák stjórn málamanna eru önnur saga. Sjónarmið sem hér kom til álita eru rædd frekar hér á eftir, þar sem fjallað er um skýringar Björns Þórðarsonar á 26. gr. stjkskr.

6.5 Almenn réttarstaða forseta

Er þá rétt að huga að því, hvort staða forsetans eftir stjórnarskránni, öðrum settum réttarreglum, réttarvenjum og edli máls sé með þeim hætti, að það hafi áhrif á skýringu á 26. gr. stjórnarskrárinnar.

Forsetinn er þjóðkjörinn. Í mörgum ríkjum hafa forsetar sjálfstætt, persónulegt vald. En mestu skiptir hvaða völd forsetanum eru falin í stjórnarskrá okkar, settum íslenskum lögum og réttarvenjum. Um það hefur þegar verið rætt. Það er ekki brot á neinu náttúrulegum máli að þjóðin kjósi sér forseta til annars en afskipta af landsstjórninni, sem þing- og sveitarstjórnarmenn eru kjörnir til að sinna. Við

val þeirra hafa kjósendur einhverja hugmynd um, að hverju þeir stefna í lands- eða byggðamálum. Vart eða ekki hefur komið fyrir, að forsetaframbjóðendur lýsi fyrir kosningar, hvort og af hvaða til efni þeir muni beita lagasynjunum eða öðrum úrræðum sem forseti kann að hafa. Höfuðáhersla er lögð á að þeir standi utan og ofan við flokkaátök. Það sýnist ekki traustur grundvöllur þeirrar skoðunar að af þjóðkjöri leiði mikilsvært pólitískt vald. Enn síður kemur slíkt til álita um forseta sem situr eftir kosningu, þar sem fylgið dreifðist á marga frambjóðendur.

Afskipti forseta af stjórnarmyndunum eru dæmi um raunhæf áhrif, en þau ná ekki langt og aldrei getur forseti gengið gegn vilja meirihluta þingsins á þessu sviði. Áhrif forseta í raun um atriði, sem hann kann að ræða við ráðherra, eru sama eðlis.

Forsetinn hefur sérstaka stöðu að þjóðarétti. Af því verður ekki ályktað neitt um skýringu á 26. gr. stjórnarskrárinnar þegar af þeirri ástæðu, að engar þjóðréttarreglur eru um afskipti þjóðhöfðingja af lagasetningu.

Ljóst er, að venja rennir ekki stöðum undir þá skoðun, að forsetinn hafi persónulegt neitunarvald. Sú regla sem gildi fram til 1904 og fyrr er lýst, verður hins vegar að teljast mikilvæg röksemd sem bendir til að forsetinn hafi það ekki. Á þessum tíma hafði konungur allsterka ríkisréttarlega stöðu, og hefði það getað komið fram í persónulegum ákvörðunum um lagasynjanir, ekki síst um íslensk mál, en svo var ekki. Reglurnar sem nú gilda á þessu sviði eru í þeim mæli tengdar gömlum viðhorfum að breyting eftir 1944 eða síðar er ekki líkleg nema hún felist í orðum 26. gr. Það sem gerst hefur — eða ekki gerst — eftir 1944 varðandi lagasynjanir er vandmeðfarnara. Hér á undan og í þeim orðum, sem tekin eru úr stjórnskipunarrétti Johs. Andenæs, er bent á tvenns konar gagnstæð rök. Greinarhöfundur hefur komist að þeirri niðurstöðu, að réttast sé að hann taki ekki afstöðu til þess að sinni hvort venja hafi myndast á síðustu 50 árum. Þýðing venju í stjórnskipunarrétti er umdeilt og vandasamt álitaefni, mun viðameira og raunhæfara en sú spurning, sem reynt er að svara í þessari grein. Niðurstöðu má fá um 26. gr. án þess að byggja á venju. Er því best að hætta sér ekki að þessu sinni í umfjöllun um venju sem hugsanlega hefur skapast eftir 1944.

Ef litið er á stöðu forseta Íslands eftir lýðveldisstofnun má segja, að forsetinn sé sameiningartákn. Í stjórnarskránni segir ekki, að svo

sé, enda verður slíku ekki skipað með lögum. Þar segir ekki neitt um varðstöðu um þjóðerni og samheldni eða um brýningar til dáða á mikilvægum sviðum. Þó að allt hafi þetta gildi og hafi mótað viðhorf forseta okkar og störf í hálföld, er eðlilegast að líta á það sem atriði á sérstöku sviði, óskyldu lögbundnum stjórnarstörfum. Með öðrum orðum: Þetta kemur því ekki við, fremur en þjóðkjörið, hvort forseti hefur persónulega synjunarvaldið eftir 26. gr. Þetta má ráða af eðli máls, sem aðallega kemur fram í því, að þessi atriði eru ekki fallin til að lúta lagareglum, og svo af því, að það væri ekki lögbrot, þótt nýr forseti tæki nýja stefnu, léti lítt á sér bera eða túlkaði með athöfnum sínum og orðum viðhorfi, sem ekki stuðluðu að samheldni fólksins í landinu eða sjálfsvirðingu þess. Forseti gæti sagt sína skoðun, en vel gæti svo farið, að fáir léðu orðum hans eyra. Hann gæti sinnt störfum eftir sem áður, hvað sem yrði eftir næstu forsetakosningar.

Almenn atriði varðandi hlutverk og stöðu forsetans utan sviðs lögmæltra stjórnarathafna hafa því litla þýðingu, þegar 26. gr. stjkskr. er skýrð.

6.6 Ábyrgðarleysi forseta

Í 11. gr. stjórnarskrárinnar segir að forseti lýðveldisins sé ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum. Ábyrgðin á að vera hjá ráðherra. Hinar sérstöku reglur um ráðherraábyrgð og landsdóm, sem nú er að finna í lögum nr. 4/1963 og 3/1963 hafa ekki haft raunhæfa þýðingu til þessa. Hin pólitíska eða þinglega ábyrgð hefur komið í staðinn. Segja má, að forsetinn myndi, ef hann hefði sjálfstætt synjunarvald og beitti því, axla pólitíska ábyrgð og leggja undir stöðu sína. Fræðilega gæti þingið leyst forseta frá embætti um stundarsakir á grundvelli 3. mgr. 11. gr. stjkskr., en um það mál ætti síðan að fara fram þjóðaratkvæðagreiðsla. Hér er ekki um stjórnskipulega ábyrgð að ræða, enda segir í 11. gr. stjkskr. að forseti sé „ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum“. Erfitt er að sjá, að um aðra ábyrgð gæti orðið að ræða. Synjunin væri svo sérstaks eðlis, að varla kæmi refsíábyrgð til greina með sama hætti og er um aðra embættismenn, og ekki heldur ábyrgð sem leitt gæti til refsikenndra viðurlaga, t.d. embættissmiss

eftir dómi almennra dómstóla. Ábyrgðarleysið er röksemd gegn því, að forsetinn hafi persónulega synjunarvald eftir 26. gr.

Reglan í 19. gr. stjkskr. um nauðsyn á meðundirritun ráðherra er líka til marks um að forseti persónulega hafi ekki synjunarvald. Skiptir ekki máli, að enn eru til vegna fornra viðhorfa atriði sem þessi regla gildir ekki um, t.d. orðuveitingar.

6.7 Rök fyrir synjun

Ekkert segir um það í stjórnarskránni að forseti eða ráðherra eigi að rökstyðja synjun um lagastæðfestingu. Almenna reglan var sú fram til 1904 að lagasynjanir voru rökstuddar af ráðherra og rökin birt opinberlega. Ekkert sagði þá og ekkert segir nú um, hvers konar rök þurfi að liggja til grundvallar synjun.

Sérstök ástæða er til að taka fram, að það getur ekki verið tæk röksemd, að forseti telji lög andstæð stjórnarskránni eða að hann telji hugsanlegt að svo sé. Synjunin leiðir til þjóðaratkvæðis, en niðurstaða þess breytir engu um það, hvort lögin fá staðist eftir stjórnarskránni.

Fram til 1904 kom alloft til synjunar vegna tæknilegra mistaka við lagasmíð. Þau geta enn orðið og má hugsa sér, að slík lög séu ekki lögd fyrir forseta eða mistökin leiðrétt síðar, jafnvel með bráðabirgðalögum. Ekki kemur til álita að efna til þjóðaratkvæðis af þessum sökum.

Ef forseti hefði persónulegt synjunarvald gæti án efa beiting þess byggst á alls kyns ástæðum. Skynsamlegt mætti kalla að leggja mikilvæg deilumál utan sviðs venjulegra stjórnmáladeilna undir þjóðaratkvæði, enda gert ráð fyrir slíku í stjkskr. Þannig segir í 2. mgr. 79. gr. að lög um breytingu á kirkjuskipuninni skuli bera undir kjósendur. Þjóðaratkvæðagreiðslur hafa farið fram um þegnskylduvinnu og áfengismál og fyrirmæli eru í lögum um atkvæðagreiðslur í héruðum um áfengisútsölur og sameiningu sveitarfélaga. Höfundur þessarar greinar hefur þá pólitísku skoðun, að almenningur ætti að greiða atkvæði um svipuð, sérstök mál, t.d. ef tekin yrði upp ný stefna í fíkniefnamálum, en ekki um mál, sem eru hluti hins daglega stjórnmálaamsturs. Þessi skoðun greinarhöfundar hefur enga þýðingu sem

röksemd varðandi spurningu þá, er þessi grein fjallar um. En ljóst er, að um slíkar atkvæðagreiðslur má setja lög þar sem stjórn mála-öflin í landinu leikast á með venjulegum hætti. Engin laganauðsyn er að ríkisforsetinn efni til þeirra. Enn síður sýnist greinarhöfundur koma til greina í íslensku nútímaþjóðfélagi, að forseti setji sig í spor Nellemanns, þess sem lengst var Íslandsráðherra á síðustu öld, og meti pólitískt, hvort lög séu góð eða slæm, um þau sé eining eða ágreiningur, og láta það mat ráða hvort hann beitir synjunarvaldi á grundvelli 26. gr. svo að til þjóðaratkvæðis komi.

Í tilvitnun í stjórnlagafraði Lárusar H. Bjarnasonar hér að framan kemur fram, að Lárus taldi skylt að fara „forsvaranlega“ með synjunarvaldið en ekki eftir geðþótta. Þó að nú hafi verið sett stjórn-sýslulög (nr. 37/1993) og almennar reglur um meðferð opinbers valds hafi mótast á undanförunum áratugum, er enginn lagagrundvöllur til að setja fram kenningar um, að forsetinn þurfi að byggja lagasynjun á tilteknum ástæðum. Í fyrsta lagi er ekki unnt að setja fram reglur með nægilega traustum hætti og í öðru lagi er erfitt að sjá, hvernig ætti að framkvæma þær.

Þessi vafi um grundvöll beitingar persónulegrar synjunar er röksemd, sem mælir gegn því, að slíkt vald forseta sé til staðar.

6.8 Skoðun Björns Þórðarsonar

Þess er fyrr getið, að Björn Þórðarson lýsti þeirri skoðun í bók sinni „Alþingi og konungsvaldið“, að 1944 hefði verið sett það nýmæli að ráðherra væri skylt að gera tillögu til forseta um að lagafrumvarp, sem Alþingi hefði samþykkt, hlyti staðfestingu. Í stjórnarskránni frá 1920 (22. gr.) var sagt að staðfestingu konungs þyrfti til að samþykkt Alþingis fengi lagagildi. Svipað orðalag var í 10. gr. stjkskr. 1874 eins og fyrr segir. Í lögnum um ráðherraábyrgð frá 1904 var tekið fram að það væri brot ef ráðherra legði ekki frumvarp fyrir konung, en ekki var sagt að það skyldi vera til staðfestingar. Í lögnum um sama efni frá 1963 segir m.a. í 4. gr: „Séu embættisathafnir, sem atbeina forseta þarf til, vanræktar, hvílir ábyrgð vegna þeirrar vanrækslu á ráðherra þeim, sem málefnið heyrir undir.“ Þá segir í 8. gr., að það varði ráðherra ábyrgð, ef hann lætur farast fyrir að

framkvæma það, sem í stjórnarskránni er fyrirskipað. Björn Þórðarson rökstyður niðurstöður sínar um 26. gr. með því að vísa til þing-ræðisreglunnar og einnig á þennan hátt (bls. 133): „Eftir orðunum liggur þessi skilningur beinast við og óþarft að ræða hér aðra hugsanlega skýringu ákvæðisins.“ Hér á eftir er átt við orðin: „Ef Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp, skal það lagt fyrir forseta lýðveldisins til staðfestingar...“

Það sýnist of mikið sagt, að neitunarvald í höndum ráðherra fari í bága við þingræðisregluna. Á Íslandi verður að telja meginefni hennar það, að enginn geti setið í ráðherrastóli nema Alþingi sætti sig við það (*Stjórnskipun Íslands* bls. 95). Hins vegar verður að fallast á það með Birni Þórðarsyni, að almenn orðskýring bendir heldur til skyldu ráðherra til að gera tillögu um staðfestingu og þarf að ræða þetta sérstaklega. Ítrekað skal, að ekki var vikið að slíkri skyldu á Alþingi 1944.

Hér sem oftast í þessari grein er rætt um atriði, sem e.t.v. koma aldrei til álita í veruleikanum. Hið sama má segja um aðalspurninguna, sem er til umfjöllunar, synjunarvaldið eftir 26. gr. stjórnarskrárinnar. En tilgangur greinarinnar er sá að styrkja hinn lögfræðilega viðbúnað, ef hið óvænta gerist.

Oft er ágreiningur um efni lagafrumvarpa, stundum er hann leystur áður, en stundum eftir, að frumvarp er lagt fram á Alþingi. Þó getur — eða gæti — til þess komið að ekki sé samið og að frumvarp sé afgreitt frá þinginu gegn óskum viðkomandi ráðherra. Hugsanlegt er, að þetta stafi af því, að mál sé svo lítilvægt eða svo fjarri venjulegum viðfangsefnum stjórnmalanna, að þingmönnum í meirihluta hafi verið gefnar frjálsar hendur. Hugsanlegt er einnig, að einhverjir þingmenn hafi greitt atkvæði með stjórnarandstöðunni. Þá má vera, að fjarvistir hafi leitt til þess, að gegn ósk ráðherra var gengið.

Ráðherra sá, sem á að undirrita lögin og leggja þau fyrir forseta, gæti litið aðstæður svo alvarlegum augum, að hann vildi komast hjá ábyrgðinni. Hann gæti vikið málinu til annars ráðherra. Líklega gæti forsætisráðherra tekið það að sér, en varla aðrir ráðherrar nema þeim væri falið að gegna störfum um tíma fyrir þann, sem ekki vill skrifa undir. Mál gætu staðið svo illa, að fagráðherrann teldi sig ekki eiga annan kost en að segja af sér, ef frumvarpið yrði að lögum. Hann gæti ekki leyst vandann með því að leggja hann í salt og láta

há líða að leggja frumvarpið fyrir forseta. Sú meðferð er nú óheimil skv. 26. gr. stjkskr., en tíðkaðist á síðustu öld. Tæknilega gölluð frumvörp kann þó að mega leggja til hliðar.

Ef Björn Þórðarson hefur rétt fyrir sér á ráðherrann aðeins tvo kosti, ef hann veltir ekki byrðinni yfir á herðar annars ráðherra: Hann skrifar undir til samþykkis eða hann tekur pokann sinn. Björn telur, að hann geti ekki að lögum — eins og tíðkaðist fram yfir aldamót — gert tillögu um, að frumvarpið sé ekki staðfest af forseta og lagt undir þjóðaratkvæði.

Sem fyrr segir stýðst kenning Björns við almenna orðskýringu. Ef kenningin er rétt, er það forsetinn persónulega, sem hefur synjunarvaldið.

Af þessum skilningi á 26. gr. myndi leiða, að allar mikilvægar afgreiðslur lagafrumvarpa væru jafngildar atkvæðagreiðslu um traust á ráðherra. Þingið segði að svona skyldi málið leyst, hvað sem hann vildi. Hin sérstaka undankomuleið sem felst í synjunarvaldinu stæði honum ekki opin heldur ópólítískum embættismanni, forsetanum. Þetta er í sjálfu sér ólíkleg niðurstaða, en e.t.v. er ekki útilokað, að hún fái samrýmst orðum 26. gr.

Greinarhöfundur telur, að undirskrift hans ábyrgðarlausu forseta undir lagafrumvörp sé formsatriði, en ekki óhjákvæmilegt skilyrði fyrir því, að lögin taki gildi. Um undirritun hans ábyrga ráðherra gegnir öðru máli. Þó að Alþingi sé aðalhandhafi löggjafarvaldsins og þó að lýðveldisstjórnarskráin sjálf hafi verið sett án undirritunar ráðherra eða þjóðhöfðingja, fær ekki staðist í því ríkiskerfi, sem stjórnarskráin mælir fyrir um, að Alþingi eitt standi að lagasetningu nema við mjög sérstakar aðstæður. Það er í samræmi við stjórnarskrána, að annar handhafi ríkisvalds eigi hlut að lagasetningu með Alþingi. Að áliti greinarhöfundar er þar ekki öðrum til að dreifa en ráðherra. Hann verður að eiga val um, hvort staðfest er eða ekki. Ekki er hægt að segja, að það sé valkostur að ráðherra segi af sér, því að í þessu sambandi væri afsögnin ekki aðeins pólitísk afleiðing atburðanna heldur og úrræði, sem engin lagaráð eru til að bregðast við. Þó að í raun mætti skipa nýjan ráðherra er ekki trygging fyrir því að hann finnist. Ef þjóðhöfðingi vill neita um lagastaðfestingu og getur ekki fengið neinn til að bera ábyrgð á henni, er rökrétt að lögin taki gildi á grundvelli undirskriftar þess, sem ábyrgðina ber, þ.e. ráðherrans eins. Ef ráðherrann vill synja um staðfestingu og enginn

finnst til að koma í hans stað, verður frumvarpið ekki að lögum af því að enginn er til að taka stjórnskipulega ábyrgð á lögtökunni.

Á grundvelli þess, sem nú hefur verið sagt, telur höfundur þessarar greinar, að rökrétt samhengi fái ekki í reglur stjórnarskrárinnar um lagasetningu, nema ráðherra geti tekið ákvörðun um lagasynjun skv. 26. gr.

Af því leiðir, að 26. gr. stjkskr. verður ekki skilin á þann veg, að ráðherra sé skylt að „leggja til“ við forseta að frumvarp sé staðfest.

6.9 Lokaniðurstaða

Greinarhöfundur er í miklum vafa um svarið við þeirri spurningu, sem sett var fram í upphafi. Því veldur fyrst og fremst það, sem segir í athugasemdum millipinganevndarinnar í stjórnarskrármálinu, sem lagðar voru fram á Alþingi 1944. Röksemdir þær, sem stýðja þá skoðun að um lagasynjanir gildi hin almenna regla um frumkvæði og meðundirritun ráðherra eru raktar hér að framan. Þar er fyrst getið um venjulega lögskýringu á stjórnarskrárákvæðunum um forsetann, síðan þess að á árunum 1874 – 1904 voru lagasynjanir gerðar með venjulegum konungsúrskurði að frumkvæði ráðherra og loks er rætt um stöðu forsetans sem ópólítíks aðila. Þetta eru aðalatriðin. Greinarhöfundur telur þessi rök þyngri á metunum en þau sem leiða til hinnar niðurstöðunnar. Gagnstætt því, sem ýmsir fræðimenn telja, álitur hann, að forsetinn hafi ekki persónulegt synjunarvald. Forseta ber því skylda til þess eftir stjórnaskránni að fallast á tillögu ráðherra um staðfestingu (undirritun) lagafrumvarps sem Alþingi hefur samþykkt. Ef svo ólíklega færi, að forsetinn undirritaði ekki, væri sú neitun þýðingarlaus og lögin tækju gildi sem staðfest væru og án þess að þjóðaratkvæðagreiðsla færi fram.

6.10 Gildistaka án undirritunar forseta

Undir lokin er rétt að fjalla um það, hvernig greinarhöfundur hugsar sér að mál þróist ef til lagasynjunar kemur.

Lagafrumvarp, sem Alþingi hefur samþykkt, sendir forseti þingsins til ráðherrans, er fer með málaflokkinn, sem frumvarpið varðar.

Ráðherra er skylt að leggja það fyrir forseta innan tveggja vikna. Ef hann gerir það ekki, hefur hann brotið stjórnarskrána og unnið til viðurlaga eftir ráðherraábyrgðarlögunum. Sennilega getur forsætisráðherra skorist í leikinn áður en til ákvörðunar kemur og sjálfur fengið forsetastaðfestingu, en um það er vafi. Ráðherra verður aðeins dreginn fyrir landsdóm eftir Alþingissamþykkt og um skyldur þingsins í því efni er allt á huldu. Sjálfsagt er ekkert við því að segja, ef ráðherra leggur ekki frumvarp fyrir forseta vegna mistaka á þingi. Samkvæmt því, sem haldið hefur verið fram í þessari grein, á ráðherra ella tvo kosti. Annaðhvort gerir hann tillögu um staðfestingu eða hann gerir tillögu um synjun staðfestingar. Forseta er skylt að undirrita tillöguna, hvert sem efni hennar er. Ef hann lætur hjá líða að staðfesta lagafrumvarp að „tillögu“ ráðherra verður það að lögum engu að síður eftir ákvörðun þings og ráðherra. Myndi líklega þurfa einhvers konar formlega yfirlýsingu um að frumvarp hefði verið lagt fyrir forseta, en hann synjað um undirritun.

— — — — —

Eins og fræðimenn hafa lagt áherslu á og vel má ítreka er næsta ósennilegt að til lagasynjunar komi. Forseti blandar sér varla í löggjafarmál persónulega, þó að hann kunni að vera höfundur þessarar greinar ósammála um vald sitt skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar. Það sem gerðist 13. janúar 1993 sýnir ríka tilfinningu fyrir samspili ædstu handhafa ríkisvaldsins og þeirri virðingarskyldu sem á þeim hvílir innbyrðis.

PÓRÐUR ÖRN SIGURÐSSON

Valdsmaður lögsóttur í Rómaríki

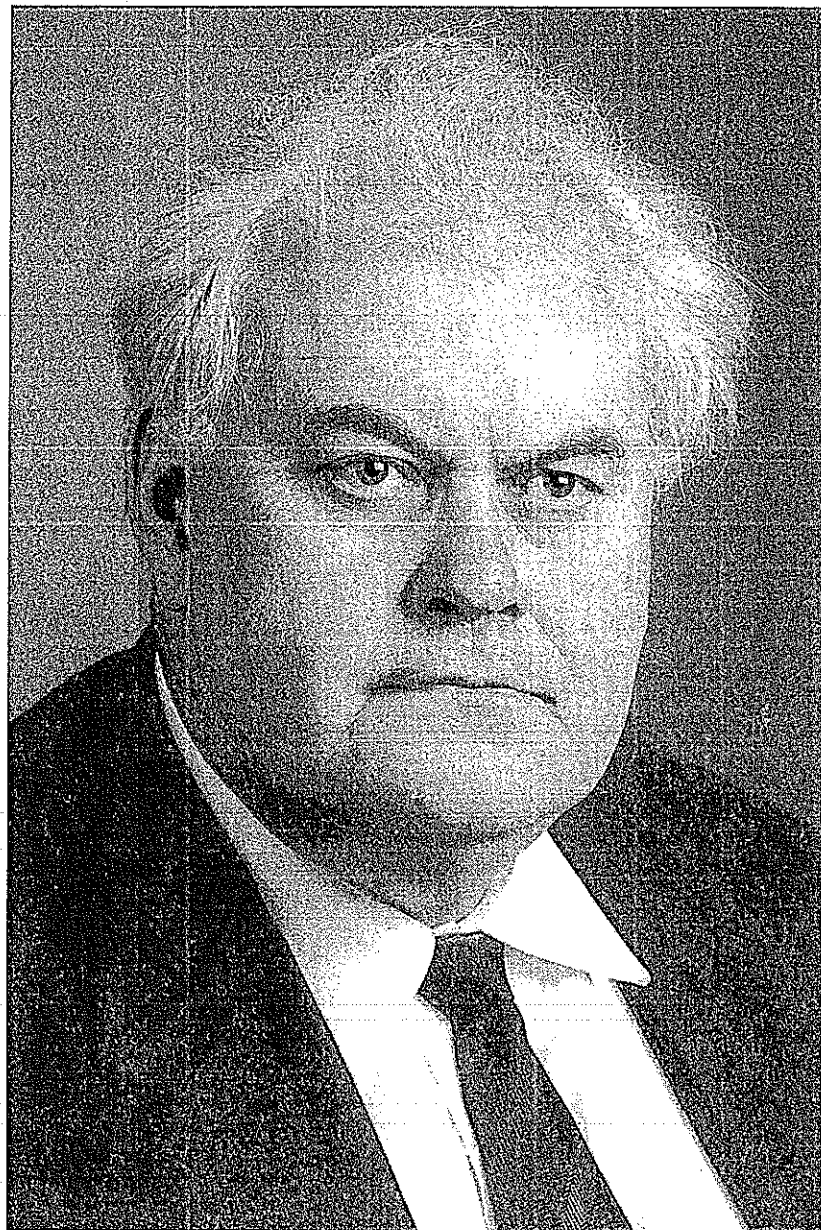
I

Eigi allitill hluti þess menningararfs sem við nútímamenn höfum hlotið frá Rómaríki er á sviði laga og réttar. Þá er venjulega átt við svonefndan Rómarétt, *corpus iuris civilis*, sem komst á lögbók austur í Miklagarði á ofanverðri keisaraöld (Codex Constitutionum, Constantinopolis, A.D. 529) og gætir enn að verulegu leyti í einkamálarétti (*ius civile*) þjóða á meginlandi Evrópu, ekki síst með Frökkum og Þjóðverjum. Hér verður þó horft lengra til fornaldar, nánar tiltekið á atburði á fyrstu öld fyrir Krists burð, sem varpa ljósi á það hvaða úrræði voru til að gæta réttaröryggis borgara og m.a.s. skattlandsþegna í Rómaríki í þann tíð. Gaukur Jörundsson hefur, að breyttu breytanda, svipað gæslustarf með höndum þegar þetta er skrifað.

Í árslok 71 f.Kr.b. hófu Sikileyingar undirbúning málareksturs í Róm á hendur skattlandstjóra sínum sem þá var nýfarinn úr embætti. Að vísu var það engin ný bóla í Rómaveldi að íbúar skattlands teldu sig eiga óuppgerðar sakir við landstjórann að embættistíð lokinni. Hins vegar var enginn hæðarleikur fyrir fólk úr skattlöndunum að reka réttar síns í Róm, þótt fræðilega ætti slíkt að geta tekist. Í þetta skiptið var um að ræða vægast sagt harla sérstæðan feril skattlandstjóra og mátti þó langt til jafna.

Sá sem í hlut átti í þessu máli, *Gaius Verres*, sonur manns sem hafði olnbogað sig inn í stétt öldungaráðsmanna, hafði gengið mjög hart fram undanfarin tvö árin á Sikiley, elsta skattlandi Rómverja (frá því á 3. öld f.Kr.b.), í að sölsa undir sig allar þær gersemar, hvort heldur í eigu einstaklinga eða samfélags, sem hann fekk pata af á eygni. Eru næsta ótrúlegar þær frásagnir sem fyrir liggja um framgöngu hans við þessa iðju. Mikil alda hafði fljótt risið gegn Verresi á Sikiley, bæði meðal skattlandsþegna og rómverskra borg-

340
Afni



AFMÆLISRIT

GAUKUR JÖRUNDSSON

SEXTUGUR

24. SEPTEMBER 1994

BÓKASAFN ALÞINGIS

029536



BÓKAÚTGÁFA ORATORS
REYKJAVÍK 1994