

Minnisblað um samþykkt þjóðarinnar á nýrri stjórnarskrá

Í framhaldi af umræðum á fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 26. mars 2012 um hvernig tryggja megi að ný stjórnarskrá verði háð samþykki þjóðarinnar eru eftirfarandi punktar settir fram til frekari skýringar.

Alþingi ályktaði 17. maí 1941 að lýðveldi yrði stofnað á Íslandi jafnskjött og sambandinu við Dani yrði formlega slitið og vann síðan áfram að undirbúningi nýrrar stjórnarskrár. Í maí 1942 samþykkti Alþingi ályktun um að að kjósa millipinganefnd með fulltrúum allra stjórnsmálaflokka til þess að gera tillögur um breytingar á stjórnskipunarlægum ríkisins.

Þann 15. desember sama ár voru samþykkt stjórnskipunarlæg nr. 97/1942. Þau bættu ákvæði við 76. gr. stjórnarskrár konungsríkisins Íslands frá 1920 með heimild til að víkja frá hefðbundnu breytingarferli á henni. Samkvæmt hinu nýja ákvæði skyldi samþykkt eins þings gilda sem stjórnskipunarlæg eftir að þjóðaratkvæðagreiðsla hefði farið fram um nýja stjórnarskrá í stað tveggja þinga eins og stjórnarskráin mælti fyrir um. Þessi stjórnarskrárþreying, þ.e. stj. 97/1942 fylgdi hefðbundnu ferli, þ.e. var samþykkt af tveimur þingum með almennum kosningum á milli.

Millipinganefndin vann að verkefni sínu síðari hluta ársins 1942 og fyrri hluta árs 1943 og skilaði frumvarpi að stjórnarskrá lýðveldisins Íslands vorið 1943. Í stjórnarskrárfrumvarpinu var mælt fyrir um að gildistaka hinnar nýju stjórnarskrár væri háð samþykki þjóðarinnar. Nánar tiltekið var 81. gr. svohljóðandi.

81. gr.

Stjórnarskipunarlæg þessi öðlast gildi, þegar Alþingi gerir um það ályktun, enda hafi meiri hluti allra kosningabærra manna í landinu með leynilegri atkvæðagreiðslu samþykkt þau.

Frumvarp til stjórnarskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands var samþykkt á Alþingi 8. mars 1944. Þá voru samþykkt lög nr. 17/1944 um tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu um stjórnarskrána, en samkvæmt fyrrgreindri 81. gr. hennar þurfti meiri hluti allra kosningabærra manna í landinu að samþykkja hana í þjóðaratkvæði til að hún öðlaðist gildi. Með sama hætti þurfti að leggja tillögu um sambandslit við Danmörku í þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt 18. gr. dansk-íslensku sambandslaganna. Þjóðaratkvæðagreiðslan fór fram dagana 20. til 23. maí 1944. Voru báðar tillögurnar samþykktar með yfirgnæfandi meirihluta atkvæða.¹

Lokapunkturinn á því ferli sem markaði upphaf lýðveldis voru ályktanir sem Alþingi gerði 16. júní 1944, önnur um niðurfellingu dansk-íslenska sambandslagasamningsins frá 1918 og hin um gildistöku stjórnarskrár lýðveldisins Íslands. Vegna fyrrgreindra breytinga sem gerðar voru á stjórnarskránni frá 1920 með stj. 97/1942, nægði samþykkt eins þings og þjóðaratkvæðagreiðslan í maí 1944 til þess að lýðveldisstjórnarskráin tæki gildi. Jafnframt var tryggt að þjóðin sjálf samþykkti stjórnarskrána með endanlegri og bindandi niðurstöðu.

¹ Úrslit urðu þau að í atkvæðagreiðslunni tóku þátt 98,61% kjósenda í landinu og af þeim sem tóku afstöðu greiddu 95,04% atkvæði með stjórnarskránni, 1,44% gegn henni og auðir og ógildir seðlar voru 3,52%. Jafnmargir greiddu atkvæði um sambandslitin og af þeim vildu 97,35% fella niður sambandslögin, 0,52% sögðu nei en auðir og ógildir seðlar voru 2,13%.

Á hátíðafundi Alþingis á Þingvöllum þann 17. júní 1944 var því lýst yfir að stjórnarskrá lýðveldisins væri gengin í gildi.

Gagnlegt er að skoða þennan aðdraganda að setningu Lýðveldisstjórnarskrárinnar til að kanna hvernig hægt er tryggja að þjóðin taki beina afstöðu til nýrrar stjórnarskrár með bindandi niðurstöðu. Í þeim efnum eru a.m.k. tvær leiðir tækar:

Leið 1: Fyrir kosningar til Alþingis vorið 2013 verði bætt nýju ákvæði við núgildandi stjórnarskrá með heimild til að víkja frá hefðbundnu breytingarferli 1. mgr. 79. hennar. Þar verði mælt fyrir um að samþykkt eins þings skuli gilda sem stjórnskipunarlög, eftir að þjóðaratkvæðagreiðsla hefur farið fram um nýja stjórnarskrá. Þessu ákvæði yrði bætt inn eftir hefðbundnu ferli með samþykki tveggja þinga og kosningum á milli. Í frumvarpi til nýrrar stjórnarskrár sem Alþingi samþykkir í kjölfarið verði síðan ákvæði sem mælir fyrir um að stjórnarskráin taki gildi eftir að hún hefur verið samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu. Hér er eðlilegt að gera kröfu um að meirihluti kjósenda á kjörskrá samþykki hana, enda hefur aðeins eitt þing samþykkt hana. Þetta er leiðin sem farin var 1942.

Leið 2: Hægt er að samþykkja nýja stjórnarskrá vorið 2013 og fylgja þar hefðbundnu ferli núgildandi 1. mgr. 79. gr., þ.e. að hún verði samþykkt á tveimur þingum með almennum kosningum á milli. Eins og endranær snúast þær kosningar þó ekki um að kjósendur taki beina afstöðu til stjórnarskrárinnar. En til þess að tryggja beina aðkomu kjósenda að setningu hennar og undirstrika þannig stöðu þjóðarinnar sem stjórnarskrárgjafa líkt og árið 1944 er hægt að binda gildistöku hennar (eftir samþykkt tveggja þinga) því skilyrði að hún hljóti samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslu. Sjá má tillögu að orðalagi gildistökuákvæðis af þessu tagi í hugmyndum stjórnlaganefndar sem birtust í skýrslu hennar frá 24. febrúar 2011 og er svohljóðandi:

Gildistaka

(96. gr. í dæmi A og 101. gr. í dæmi B)

Stjórnarskrá þessi öðlast gildi þegar Alþingi gerir um það ályktun enda hafi meiri hluti allra kosningabærra manna í landinu samþykkt hana með leynilegri atkvæðagreiðslu.

Nú er til umfjöllunar tillaga um ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu um hvort tillaga stjórnlagaráðs skuli lögð fram sem frumvarp að nýrri stjórnarskrá eftir að hún hefur verið yfirfarin með tilliti til laga og alþjóðasamninga. Slík atkvæðagreiðsla sem hefur það markmið að leita leiðsagnar frá kjósendum getur ekki komið í staðinn fyrir að þjóðin taki beina afstöðu til nýrrar stjórnarskrár með bindandi niðurstöðu, með öðrum orðum samþykki hana eða hafni henni, eftir að Alþingi hefur samþykkt hana í endanlegri mynd.

Án tillits til þess hvort ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðsla fer fram um tillögur stjórnlagaráðs hlýtur Alþingi við áframhaldandi vinnslu frumvarps til nýrrar stjórnarskrár að búa svo um hnútana að réttur þjóðarinnar sem hins endanlega stjórnarskrárgjafa verði tryggður, líkt og gert var árið 1944.

26. mars 2012
Björg Thorarensen