

STJÓRN SÖGUFÉLAGS 2009–2010

Forseti: Anna Agnarsdóttir prófessor

Ritari: Súsanna Margrét Gestsdóttir sagnfræðingur

Gjaldkeri: Bragi Þorgrímur Ólafsson sagnfræðingur

Meðsjónendur: Illugi Gunnarsson alþingismaður

Ummur Birna Karlsdóttir sagnfræðingur

Varamenn: Ólafur Rastrick sagnfræðingur

Sigurður Gylfi Magnússon sagnfræðingur

HEIÐURSPÉLAGAR SÖGUFÉLAGS

Einar Laxness (frá 2006)

Sigríður Th. Erlendsdóttir (frá 2008)

## SÖGUFÉLAG

Var stofnað 7. mars 1902. Markmið þess er að gefa út tímarit, heimildarit og annað efni um sagnfræði og söguleg efni, einkum um sögu Íslands. Félagsmenn Sögufélags eru þeir sem greiða áskriftarverð tímaritsins *Sögu*. Félagsmenn fá bækur félagsins með 10–20% afslætti. Skrifstofa og afgreiðsla Sögufélags er í Fischersundi 3, 101 Reykjavík. Síminn er 551 4620 og netfangið [sogufelag@sogufelag.is](mailto:sogufelag@sogufelag.is). Afgreiðslu annast Ragnheiður Þorláksdóttir.

## TÍMARITID SAGA

kennur út tvösvar á ári, vor og haust. Ritryndar greinar og viðhorf mynda stærstu efnisþætti tímaritsins. Í *Sögu* birtast einnig viðtöl við fólk sem stendur framantlega í sagnfræðirannsóknunum, sem og dómur um nýjar bækur er varða sögu, einkum Íslandssögu.

Handrit að efni í *Sögu* skal senda með rafrænum hætti til ritstjóra. Upplýsingar um netfang hans og ítarlegar leiðbeiningar um frágang handrita er að finna á vefsíðu félagsins. Einnig má senda handrit til afgreiðslu Sögufélags.

Allar hugmyndir að efni — viðtölum, greinum, viðhorfum, áráðomum, ritdómum og ritfrægnum — eru vel þegnar.

## VERSDA SÖGUFÉLAGS

geymir upplýsingar um eldri hefti *Sögu* og önnur útgáfuverk félagsins:

[www.sogufelag.is](http://www.sogufelag.is)

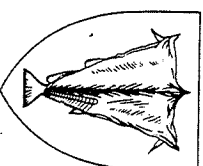
# SAGA

TÍMARIT SÖGUFÉLAGS

XLVIII:1 2010

RIITSTJÓRI

SIGRÚN PÁLSDÓTTIR



SÖGUFÉLAG REYKJAVÍK

2010

## SPURNING SÖGU

### Hverjar eru sögulegar rætur 26. greinar Íslensku stjórnarskrárinna?

Sérfræðingar svara Ragnheiði Kristjánsdóttur

Spurning Sögu vorið 2010 varðar umdellda grein stjórnarskrárinna sem 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 sýnjar forseti lagafrumvarpi staðfestingar, og fær það þó engu að síður lagagildi, en leggja skal það þá svo fljótt sem kostur er undir atkvæði allra kosningaþeirra manna í landinu til samþykktar eða sýnijunar með leyndlegri atkvæðagreiðslu. Lögin falla úr gildi, ef samþykktis er sýnjað, en ella halda þau gildi sínu.

Greinin kom inn í stjórnarskrána við stofnun lýðveldis árið 1944 og í stað eldra ákvæðis um neitunarvald konungs. En hvernig tengist þessi grein öðrum þáttum í íslenskt stjórnskipun og hvernig hefur hún verið túlkuð í tímanum? Hver eru tengsl hennar við fyrri ákvæði um neitunarvald konungs og hvers vegna var því breytt árið 1944? Hvaðan kemur hugmyndin um að forseti geti vísað lögum í þjóðaratkvæði? Á hún sér einhverja hlíðstæðu í stjórnarskránn annarra ríkja? Sáu menn fyrir sér að forseti mundi beita þessu ákvæði og ef svo er, hvernig? Hvert var því aethað að setja valdi forseta skorður eða auka það? Er ákvæðinu nógu haganlega fyrir komið í stjórnarskránni? Og hvað segja fræðimenn um þá skoðun, sem oft hefur komið fram í máli núverandi forseta, að Ísland sé einhvers konar vaggá beins lýðræðis í heiminum?

Niðurstaða þeirra sérfræðinga sem hér skrifá er að mörgu leyti samhljóða. Þeir virðast sammála um að skilja breytingu Alþingis á greininni árið 1944 sem svo að þar hafi dauður lagabókstafur (gamla greinin um neitunarvald konungs) verið endurlífgaður sem neitunarvald forseta en nú með ákvæðnum takmörkunum eða öryggisventi-

um (löggin taka gildi þrátt fyrir sýrnun og fara síðan í þjóðaratkvæði). Með öðrum orðum gera hér allir ráð fyrir því að þeir alþingismenn sem reedu stjórnarskrárbreytingarnar voru 1944 hafi talið að komið gæti til þess að forseti þeyti ákvæðum greinarinnar, að hann hefði raunverulegt vald til sýrnunar. Sá skilningur var til skamms tíma umdeildur. Eins kemur fram að þrátt fyrir þessa breytingu á ákvæðinu um neitunarvaldið hafi sú skoðun fjölflegra orðið ofan á, í það minnsta meðal fræði- og stjórnmálamanna, að því yrði líklegga aldrei beitt. Þá kemur víða fram sú skoðun að tengsl 26. greinarinnar við áðra þætti stjórnskipunarinnar séu ekki nægilega skýr: Ef aethlunin var að færa forseta völd hefði þurft að kveða nánar á um meðferð þess valds og ef það taldist æskilegt að hafa í stjórnarskránni ákvæði um þjóðaratkvæði hefði átt að koma því öðruvísi fyrir.

Margt er því ljósara en áður, en niðurstaðan er flókin, sérstaklega þegar kemur að því að greina þá hugsun eða hugmyndastrauma sem lágu til grundvallar breytingunni á ákvæðinu. Um það er ekki samhljóður. Eins má gera ráð fyrir að enn verði deilt um hvort 26. greinin hafi átt að fela í sér temptrað neitunarvald sem helst ætti aldrei að beita eða virkan rétt forseta til að skjóta máltum til þjóðarinnar.

### Eiríkur Tómasson, prófessor við Lagadeild Háskóla Íslands

*Sýrnunarráð forseta Íslands. Ljósraðislegt úrræði sem á rætur að rekja til einvaldis*

Það vald sem forseti Íslands hefur skv. 26. gr. stjórnarskránnar til að sýrja lagatunvarpi staðfestingar, á rætur að rekja til einvaldis-tímans þegar löggjafarvaldið var í höndum þjóðhöfðingjans eins. Þegar einvaldið leið undir lok og þjóðþingin fengu hlutdeild í löggjafarvaldinu þótti ekki annað við hæfi en að þjóðhöfðingjarnir keanu að einhverju leyti áfram að setningu laga. Fór það svo að þeim var víðast hvar fengið vald til að neita að staðfesta frumvörp til laga sem samþykkt höfðu verið á þjóðþingunum. Var þessi skipan í samræmi við kenningu franska stjórnspekingisins Montesquieu um þrískiptingu ríkisvaldsins.<sup>1</sup>

1 Charles Louis de Secondat, Baron de Montesquieu (1689–1755), var í sem stjórnmálamaður og heimsspekingur þótt hann gegndi embætti dómara um skeið. Í verki sínu *De l'Esprit des Lois*, sem út kom 1748, setti hann m.a. fram kenningu sína um æskilega valdreifingu á milli ólíkra handhafa ríkisvaldsins.

Þegar Danakonungur afsalaði sér einveldi um miðja 19. öld áskildi hann sér rétt til að neita að staðfesta lagatunvörp sem samþykkt höfðu verið á danska þinginu. Samkvæmt dönsku stjórnarskránni frá 1849 hafði konungur þannig óskorað vald til að afta því að frumvörpin tækju gildi sem lög. Þegar við Íslendingar þáðum fyrstu stjórnarskrá okkar að gjöf frá konungi, árið 1874, fékk Alþingi vald til að samþykkja frumvörp til laga um þau mál sem nefnd voru „hin sjerstaklegu málefni Íslands“. Á sama hátt og í Danmörku voru frumvörpin hins vegar háð staðfestingu konungs þannig að hann gat í raun komið í veg fyrir að þau tækju gildi sem lög hér á landi. Það gerðist líka alloft í lok 19. aldar og allt til ársins 1914 að konungur beitti þessu valdi sínu gagnvart Alþingi og kæmi þar með í veg fyrir framgang mála sem þingið vildi leiða í lög á þessum tíma.

Eitt af þeim atriðum sem taka þurfti afstöðu til við stofnun lýðveldis árið 1944 var hvort þjóðhöfðingi hins nýja lýðveldis ætti að fá sama vald og konungur til að sýrja lagatunvarpi staðfestingar. Þótt konungur hefði þá ekki neytt þessa réttar síns um langt árabli var engan veginn sjálfsgefið að þjóðkjörinn forseti myndi láta hjá lða að beita þessu valdi gagnvart Alþingi. Meðal annars af þeim sökum taldi sú nefnd sem samdi frumvarpið til lýðveldissjórnarskrár ekki fært að veita forseta algert sýrnunarvald. Í stað þess að afhema það, sem að sjálfsögðu kom til álita, var lagt til að forseti fengi rétt til að skjóta lagatunvarpi, sem þingið hefði samþykkt, til samþykktar eða sýrnunar þjóðarinnar í sérstakti þjóðaratkvæðagreiðslu. Ekki yrði þó um að ræða frestandi neitunarvald, heldur skyldi frumvarpið öðlast lagagildi þrátt fyrir að forseti sýrjaði því staðfestingar.<sup>2</sup>

Þar eð sú skipan sem lögð var til var harla óvenjuleg, ef ekki einstæð, voru að vonum skipar skoðanir um hana þegar frumvarp til nýrrar stjórnarskrár kom til kasta Alþingis í ársþyrjun 1944. Á þeim tíma sat að völdum utanþingsstjórn og lagði forsetisráðherra hennar, Björn Þórðarson, fram þá breytingartillögu að forseta skyldi fengið frestandi sýrnunarvald, þ.e. vald til að fresta því með sýrnun sinni að lagatunvarp öðlast gildi sem lög fyrir en þjóðin hefði samþykkt það í þjóðaratkvæðagreiðslu. Var þessi breytingartillaga samþykkt í neðri deild þingsins, en hins vegar felld naumlega í efri deild.<sup>3</sup> Fór því svo að lokum að fyrirgreind tillaga stjórnarskrár-

2 Alþingisliðinní A 1944, þskj. 1.

3 Alþingisliðinní A 1944, þskj. 94, 132 og 161, B, d. 100, 120 og 139.

nefndar var samþykkt og hljóðar 26. grein stjórnarskrárinna þar af leiðandi 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 sýnjar forseti lagafrumvarpi staðfestingin og fær það þó engu að síður lagagildi, en leggja skal það þá svo fjótt sem kostur er undir atkvæði allra kosningarbærra manna Ílandinu til samþykktar eða sýnunar með leyndregri atkvæðagreiðslu. Lögín falla úr gildi, ef samþykktis er sýnjað, en ella halda þau gildi sínu.

Eins og lýst hefur verið hér að framan, hafa allt frá upphafi verið skipjar skoðanir um þetta stjórnarskrárákvæði. Hvað sem líður deili um um réttmæti þess leikur enginn vafi á því að það er í eðli sínu lýðræðislegt vegna þess að það veitir lýðræðislega kjörnum þjóðhöfðingja heimild til að tempra vald meirihluta alþingismanna með því að bera frambúðargildi laga, sem þingið hefur samþykkt, undir atkvæði þjóðarinnar, beint og milliliðalaust. Á hinn bóginn er ákvæðið sem fyrr segir harla óvenjulegt og jafnframt ófullkomið, enda hefur menn greint á um hvernig beri að túlka það, einkum hin síðustu ár.

Ákvæðið í 26. gr. stjórnarskrárinna er í fullu samræmi við 2. gr. hennar, þar sem svo er fyrir mælt að forseti og Alþingi fari saman með lögjafarvaldið. Þrátt fyrir það hefur verið um það deilt meðal fræðimanna hvort sú ákvörðun forseta að sýnja lagafrumvarpi staðfestingar, án atvæðisráðherra, sé stjórnskipulega gild. Eftir að Ólafur Ragnar Grímsson ákvað árið 2004, fyrstur forseta í sögu lýðveldisins, að beita því valdi sem honum er fengið í 26. gr. stjórnarskrárinna og neita að staðfesta lagafrumvarp sem Alþingi hafði samþykkt, má segja að ágreiningur um þetta atriði heyrir nú sögunni til.

Frumvarp það sem hér var um að ræða og jafnan hefur verið nefnt fjölmiðlafrumvarpið, fól í sér breytingar á þágildandi útvarps- og samkeppnislögum. Veigamesta breytingin, og jafnframt sú sem mestur styr stóð um, gerði ráð fyrir að setlar yrðu skortður við eignarhaldi á fjölmiðlum. Þótt það ákvæði væri almennt orðað tók það í reynd til eignarhalds á einu fyrirtekki sem var mjög umsvifamikill á fjölmiðlamarkaði hér á landi.<sup>4</sup> Í samræmi við 26. gr. stjórnarskrár-

innar fékk frumvarpið lagagildi við sýnjan forseta og var það gefið út sem lög nr. 48/2004.

Í kjölfar sýnunarinnar reis hins vegar tvíþættur ágreiningur um það hvernig skyra beri ákvæðið í 26. gr. stjórnarskrárinna, að teknu tilliti til annarra ákvæða hennar.

Í fyrsta lagi um það hvernig túlka eigi orðalag greinarinnar um að leggja skul frumvarpið, sem reyndar er orðið að lögum eftir sýnjan forseta, „undir atkvæði allra kosningarbærra manna Ílandinu til samþykktar eða sýnunar“. Varðar ágreiningurinn það hvort mögulegt sé að mæla fyrir um skilyrði þess að lögnum verði endanlega sýnjað, þótt ekki sé kveðið á um slík skilyrði í stjórnarskrárákvæðinu, t.d. þannig að áskilja megi að tiltekið hlutfall kjósenda þurfi að lágmarki að greiða atkvæði á móti lögnum til þess að þau falli úr gildi. Hefur ágreiningur um þetta atriði í sjálfu sér ekki verið til lykta leiddur. Hins vegar varð sá kostur ofan á við setningu laga nr. 4/2010 um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu um gildi laga nr. 1/2010, sem vikið verður að hér á eftir, að setja engin slík skilyrði, heldur segir þar einfaldlega að meirihluti greiddra atkvæða á landinu öllu ræði niðurstöðu atkvæðagreiðslunnar.

Í annan stað reis ágreiningur um það hvort Alþingi sé heimilt að fella lögín úr gildi eða gera breytingar á efni þeirra eftir að forseti hefur sýnjað frumvarpi til þeirra staðfestingar, en áður en þjóðaratkvæðagreiðsla fer fram um þau.

Ef 26. gr. stjórnarskrárinna er skoðuð er þar ekki gert ráð fyrir að Alþingi gripri inn í atburðarsína eftir að forseti hefur sýnjað frumvarpi staðfestingar og þar til drútt þjóðaratkvæðagreiðslunnar liggja fyrir. Það er hins vegar ekkert í stjórnarskránni sem leggur beint bann við því að þingið skerist í leikinn, enda er það óumdeilanlega aðalhandhafi lögjafarvaldsins og hefur samkvæmt því heimild til að setja ný lög, breyta lögum eða afnema þau, þó að því tilskildu að forseti staðfesti frumvörp þess efnis.

Valdi þingsins til að skipa málum með lögum eru þó takmörk sett; þ.á.m. verður það að virða valdmörk sín gagnvart öðrum handhöfum ríkisvaldsins og má ekki ganga inn á valdsvið þeirra. sbr. fyrirmæli 2. gr. stjórnarskrárinna um þrjúgreiningu ríkisvaldsins í lögjafarvald, framkvæmdarvald og dómsvald. Í samræmi við það er eðlilegt að líta svo á að Alþingi beri að virða valdmörk sín gagnvart forseta, sem fer með lögjafarvaldið ásamt þinginu eins og skýrt er fyrir mælt í 2. gr. stjórnarskrárinna. Það leiðir til þess að valdi þingsins til þess að setja lög, sem er eins og áður segir mjög

4 Alþingisráðindi A 2003-2004 þskj. 1525, bls. 5991 og 6032, og þskj. 1629, bls. 6452-53 og B, d. 6511.

viðrækt við venjulegar aðstæður. Hjóti að vera vissar skorður settar þegar forsetinn hefur ákveðið að neita að staðfesta lagatrumvarp sem það hefur samþykkt. Ef þingið myndi t.d. fella lög in úr gildi og samþykka nýtt trumvarp nákvæmlega eins eða svo til sama efnis og það sem forseti hefur neitað að staðfesta, má segja að þingið væri í reynd með silku framferði að virða ákvörðun forsetans að veltugi. Hins vegar mæli ymislegt með því að þingið geti féllt lög in úr gildi við þessar aðstæður án þess að ganga lengra, m.a. vegna þess að það hefur átt frumkvæði að setningu laganna og þau hafa ekki öðlast gildi til frambúðar.

Viðbrögð ríkissjómannanna við sýnjun forsetans árið 2004 voru þau að leggja fyrir Alþingi nýtt fjölmiðlatrumvarp, sem var svo að segja óbreytt frá hinu fyrra, í stað þess að bera fyrra trumvarpið, sem þá var reyndar orðið að lögum, undir atkvæði þjóðarinnar.<sup>5</sup> Þegar við blasti að þessi fyrirteðun myndi að öllum líkindum leiða til þrættis milli þings og forseta og þar með til sjónskiptunarkreppu, með ófyrirsjáanlegum afleiðingum fyrir þjóðarheil, sá stjórnmálmaðurinn á þingi loks að sér. Voru lög nr. 48/2004 fellð úr gildi og þar með horfið frá fyrrri ráðagerðum um takmarkanir á eignarhaldi fjölmiðlafyrirtækja.<sup>6</sup> Forseti staðfesti síðan trumvarpið, sem við það varð að lögum nr. 107/2004. Úr því að fyrrri lög in höfðu þannig verið fellð úr gildi þrast forsenda fyrir því að eitt yrði til þjóðaratkvæðagreiðslu um þau.

Nýlega hefur forseti öðru sinni neitað að staðfesta lagatrumvarp sem Alþingi hafði samþykkt. Bar það þetta langa heiti: „Trumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 96/2009, um heimild til handa fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, til að ábyrgjast lán Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá þreska og hollenska ríkisins til að standa strauum af greiðslum til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf.“ Þessi lög, sem öðluðust gildi við sýnjun forseta og gjarnan hafa verið nefnd Icesave-lög in önnur, til aðgreiningar frá upphaflegu lögum, nr. 96/2009, voru gefin út sem lög nr. 1/2010. Viðbrögð ríkissjóðmanna og Alþingis nú voru önnur en árið

2004 vegna þess að í kjölfar sýnunar forsetans var afraðið að fram skyldi fara þjóðaratkvæðagreiðsla um frambúðargildi laganna, eins og kveðið er á um í 26. gr. stjórnmarskráinnar. Voru sett sérsök lög um frumkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslunnar sem eru nr. 4/2010. Fór hún síðan fram 6. mars 2010 og varð það niðurstaðan að mikill meirihluti þeirra sem atkvæði greiddu hafnaði því að lög in ættu að halda gildi sínu.

#### Eiríkur Bergmann, dósent í stjórnmálafraeði við Háskólann á Bifröst

##### *Valahlutjöll viðlast — forsetinn tekur sviðið*

Fyrsta þjóðaratkvæðagreiðsla íslenska lýðveldisins var haldin þann 6. mars 2010 í kjölfar þess að forseti Íslands hafði þann 5. janúar sýnið svokölluðum Icesave-lögum staðfestingar. Alþingi hafði samþykkt lög in eftir miklar þrætur þann 30. desember 2009. Þetta var í annað sinn sem forsetinn sýniði lögum frá Alþingi staðfestingar en í fyrra sinnið, árið 2004, dró þáverandi ríkissjórn svokölluð fjölmiðlalög til baka og þar af leiðandi kom ekki til þjóðaratkvæðagreiðslu. Atkvæðagreiðslan þann 6. mars 2010 var því sögulegur viðburður fyrir smáþjóðina í norðri.

Í viðtali á Stöð 2 sama dag og atkvæðagreiðslan fór fram hélt forsetinn því fram að kosningin um Icesave — sem hann hafði sjálfur framkallað með sýnjun sinni — væri í rauninni heimsögulegur viðburður. Hann útskýrði fyrir fréttamanninum að framfarir í átt til aukins lýðræðis í manngynsögunni ættu sér jafnan stað í smárlýðum, sem iðulega væru í fararbroddi slíkra umbóta — svo sem í Grikklandi til forna og við stofnun Bandaríkjanna sem þá hafði í raun verið lítið samfélag sveitafólks. Undir lok viðtalsins sagði forsetinn að atkvæðagreiðslan um Icesave hefði ekki aðeins mikla þýðingu fyrir Íslendinga heldur væri „óvírætt að þjóðaratkvæðagreiðslan á Íslandi árið 2010 [hefði] breytt viðhorfum fólks vilt og breitt um veröldina í þá veru að það [væri] hægt að þróa lýðræðið og færa fólkinu beint vald á þessari nýju öld“. Þá fullyrði hann að „slík lýðræðisþróun [ætti] að vera eitt af þeim verkefnum sem við öll sameinuðumst um út um allan heim“.<sup>1</sup>

5 *Alþingisfréttir* A 2003–2004, þskj. 1891.

6 Trumvarpi því sem lagt hafði verið fram var breytt þannig í meðföllum Alþingis að fellð voru brott úr því öll ákvæði sem gerðu ráð fyrir takmörkunum á eignarhaldi fjölmiðlafyrirtækja, en eftir stóð ákvæði um breytingar á skipan útvargstættarnefndar, auk ákvæðisins um brottfall laga nr. 48/2004. *Alþingisfréttir* A 2003–2004, þskj. 1895 og 1899.

1 Vef: „Þjóðaratkvæðagreiðslan stýrklar lýðræðisþróun — viðtal við forseta Íslands“, Stöð 2 – fréttir, <http://www.visir.is/article/2010757751951>, sótt 12. mars 2009.

Aður en tekist verður á við þessa stóru yfirlýsingu forsetans er rétt að fara nokkrum orðum um það hvernig forsetinn blandaði sér í íslensk stjórnsmál í byrjun árs 2010 og hverju það kann að breyta fyrir skipulag stjórnsmálastarfs á Íslandi.

Segja má að með sýrjun sinni á fjölmíðalögumunum árið 2004 hafi Ólafur Ragnar Grímsson vakið 26. grein stjórnarskrárinna, sem kölluð hefur verið málskotsréttur forsetans, af dvala og svo endanlega fest hana í sessi þann 5. janúar 2010. Allt þar til Ólafur Ragnar netaði að undirrita fjölmíðalögin var það álit margra fræðimanna og stjórnmalamanna að sýrjunarvaldið væri eiginlega aðeins formlegt en ekki raunverulegt — að það aetti með öðrum orðum ekki að vera sérstakt hlutverk forseta að hafna lögum frá Alþingi.

Með því að sýrja lögum frá Alþingi staðfestingar öðru sinni festi Ólafur Ragnar Grímsson þó ekki aðeins í sessi málskotsréttinn heldur fóli sýrjunin einnig í sér yfirlýsingu um að forsetinn væri orðinn virkur í stjórnsmálaáttökum í landinu. Með því að sýrja Icesave-lögumunum staðfestingar tók Ólafur Ragnar því skýra afstöðu gegn ríkisstjórninni í málinu og gaf í raun þau skilaboð að framvegis þyrfti hún ekki aðeins að samfæra meirihluta þingsins um nauðsýn þess að veita umdeildum málum brautargengi heldur einnig forsetann. Hægt er að sjá fyrir sér að í framtíðinni telji forsetisráðherra sig þurfa að heyrna ofan í forsetann áður en umdeild mál eru lögð fyrir þingið.

Óháð því hvaða skoðun menn kunna að hafa á framgöngu forsetans eða aðgerðum ríkisstjórnarinnar — eða eftir atvikum aðgerðaleyfi — má ljóst vera að valdahlutföllin í stjórnskipuninni hafa breyst. Forsetinn tók ráðin af ríkisstjórninni og skýra forystu í Icesave-málinu. Í rauninni mátti ríkisstjórnin allt frá 5. janúar 2010 sæta því að fylgja ákvörðunum forsetans. Og hér var ekki um neit venjulegt mál að ræða heldur eitt mesta delumál í sögu íslenska lýðveldisins.

Lengst af var sá skilningur útbreiddur að á erlendum vettvangi aetti forsetinn að halda sig innan markaðrar utanríkisstefnu ríkisstjórnarinnar, enda væri hann ábyrgðarlaus af stjórnarathöfnun. En nú er þessi skilningur einnig gjörbreyttur. Í Icesave-málinu tók forsetinn skýra forystu í málflutningi Íslendinga í erlendum fjölmíðlum, gerði víðreist um alþjóðapressuna þar sem hann talaði jafnvel gegn stefnu stjórnvalda. Ríkisstjórnin hafði sjálf lýst því yfir að samkomulagið við Breita og Hollendinga um Icesave-skuldarnar, sem

Alþingi samþykkti fyrir áramótin, væri í raun lykkillinn að efnahagsuppyggingu landsins. Með sýrjun sinni hafði forsetinn því kippið undan ríkisstjórninni sjálfum grundvelli efnahagsstefunnar (samkvæmt skilningi stjórnvalda).

Forsetinn hafði því ekki aðeins breytt valdahlutföllum hér innanlands heldur var hann farinn að reka eigin efnahagsstefnu og eigin utanríkisstefnu, a.m.k. að hluta til í behögg við stefnu stjórnvalda. Í viðföllum víða um heim talaði hann gegn Icesave-samkomulaginu og þar með gegn opinberri stefnu íslenskra stjórnvalda í alvarlegustu milliríkjadælitu sem komið hefur upp hér á landi í áratugi. Í kjölfarið fóru margir erlendir stjórnmalamen og alþjóðapressan að líta svo á að forsetinn væri sá valdamanna á Íslandi sem mestu réði í málinu.

Meðal fræðimanna er deilt um það hvaða áhrif innkoma forsetans inn á stjórnsmálasviðið hefur haft á stjórnskipun landsins. Sumir lögfræðingar hafa til að mynda haldið því fram að í lögfræðilegum skilningi hafi ekki breyst. Hér skal ekki lagt mat á hina lögfræðilegu greiningu en út frá stjórnsmálafræðinni blasir við okkar breytt mynd, valdahlutföll hafa riðlast og fyrir augum okkar hafa orðið töluverðar breytingar á stjórnarhátum landsins. Nú kann að vera að mönnum huginist þessar breytingar ágætlega og að ánægja ríki með nýja stíðu forsetaembættisins. En merkilegt má í það minnsta telja að slíkar breytingar geti orðið fyrir tilstuðlan eins manns og án þess að fjallað hafi verið um þær með lögformlegum hætti af þar til þærum aðilum í þjóðfélaginu. Öfugt við það sem annars staðar tíðkast virðist því sem stjórnskipun Íslands sé eins og seigfjótandi amaba sem einstaka hlutar geta mótað í innri valdabaráttu án lýðræðislegrar aðkomu þjóðarinnar.

Fleiri breytingar hafa orðið á skilningi okkar á beitingu málskotsrettarins. Lengi vel var uppi sá skilningur — til að mynda Vígðisar Finnboðadóttur forseta og lagaprófessoranna Ólafs Jóhannessonar og Þórs Vilhjálmssonar — að með sýrjun forsetans kæmi í raun til uppgjörs á milli þings og ríkisstjórnar annars vegar og forseta hins vegar. Ólafur Jóhannesson segir að ef upp komi stjórnsmálaágreiningur á milli forseta og þings geti þingið jafnvel beitt 11. grein stjórnarskrárinna sem kveður á um frávikningu forsetans.<sup>2</sup> Í

<sup>2</sup> Ólafur Jóhannesson, *Stjórnskipun Íslands*, 2. útg. (Reykjavík: Iðunn 1978), bls. 136.

Það minnsta væri þá einhvers konar einvígi haðið. Samkvæmt þessum hefðbundna skilningi yrði ríkisstjórnin að segja af sér ef þjóðin fellði lög úr gildi í Þjóðaratkvæðagreiðslu og tæki þar með afstöðu með forseta sínum. Að sama skapi gæti forseti ekki heldur settið áfram ef þjóðin tæki afstöðu með ríkisstjórninni og hafnaði sýrjuninni með því að samþykka löginn. Þá hefði forseta í raun verið hafnað af þjóð sinni. Honum bæri þá að segja af sér. Vigdís Finnbogadóttir sagðist hafa hugleitt þessa stöðu í EES-málinu. Þegar hún fékk fjölda áskorana um að sýrja lögnum staðfestingar. Hún sagði síðar að í hennar huga væri enginn vafi á því að í slíkri atkvæðagreiðslu yrði kosið á milli forsetans og ríkisstjórnarinnar. Hún gekk raunar lengra og staðhæfði að hefði hún sýrjað lögnum staðfestingar „þá hefði ég dregið mig í hlé strax á eftir.“<sup>3</sup>

Í aðdraganda þjóðaratkvæðagreiðslunnar um Icesave litu bæði ríkisstjórn og forsetinn framhjá þessum gömlu hugmyndum og því varð sá skilningur ofan á að bæði ríkisstjórn og forseti gætu settið áfram hvernig svo sem færi. Sú varð einnig raunin. Ríkisstjórnin sagði ekki af sér þrátt fyrir að yfir nútíu prósent þeirra sem greiddu atkvæði hefðu hafnað lögnum sem hún hafði nánaast með þjóðarskap keyrt í gegnum þingið. Óvíst er að aðeins heiðarlegt endurnat á stjórnskipaninni hafi ráðið þessum breytta skilningi, en dæmin sanna að þegar ráðherrastólar eru undir þá getur segulkráfur þeirra verið slíkur að ýmislegt annað viki til hliðar.

Hvað sem öðru líður vekur sýrjun forsetans í þetta sinn óhjákvæmilega áleiðnar spurningar um stjórnskipun landsins. Þegar stjórnskráin tók gildi við lýðveldistökuna árið 1944 stóð til að hún yrði fljótt endurskoðuð enda ýmsir þekktir vankantar á textanum, sem var að stofni til einfaldlega þýddur úr dönsku stjórnskráinni. Síðan hafa fjölmargar nefndir átt að vinna að endurskoðun stjórnskrárinna en sú vinna hefur litlu skilað.

Í búshaldabýlingunni í janúar 2009, sem batt enda á áftján ára valdatíð Stjálstæðisflokksins (1991–2009) og leiddi fyrstu hreinu vinstri-stjórn lýðveldisins til valda, fæddust fögur fyrirheit sem nánaast allir sem tóku til máls í þjóðfélaginu tóku undir. Það átti að kjösa til stjórnlagaþings þar sem stjórnskráin yrði loksins end-

3 Baldur Þórhallsson, „Evrópusíema íslenskra stjórnsvalda: Stelnumótun, áttök og afleiðingar“, *Uppbrot hugmyndaferfis: Endurnóttun íslenskrar tilarríkisstefnu 1991–2007*. Ritsíj, Valur Ingimundarson. (Reykjavík: HÍÓ Íslenska bókmenntafélag 2008), bls. 67–136, hér bls. 92 og 93.

urskoðuð, persónulegri áttu að viðhafa í komandi kosningum og þjóðaratkvæðagreiðslur áttu nánaast að verða hluti af daglegu lífi fólksins í landinu. Með öðrum orðum átti nýtt og betra Ísland að taka við af því gamla, spillta og lúna. Og svo líðu dagarir og smáan samann urðu öll þessi fögru fyrirheit að engu. Gufuðu upp úr umræðunni.

Það eina sem hafði raunverulega breyst að loknu hrúni var að forsetinn kom inn á svið stjórnmálanna eins og að framan er lýst — en án þess þó að þjóðin hefði fengið tækifæri til að segja skoðun sína á þeim breytingum sem við það hafa orðið á stjórnháttum landsins.

Eins og rætt var í upphafi taldi forsetinn að afleiðingar vandræðagangans með Icesave-málið á Íslandi og atkvæðagreiðslan sem slík gætu orðið öðrum þjóðum og heimabyggðinni allri fyrirmynd hvað varðar beint lýðræði. Þá hélt hann því fram að smáríki væru ávallt í fararbroddi slíkra lýðræðisumbóta í mannkynsögunni. Í því sambandi tók hann dæmi af Grikklandi til forna og starfi Johns Adams og annarra svokallaðra feðra Bandaríkjanna. Forsetinn lét þó vera að minnast á frönsku stjórnarbýlinguna enda telst Frakkland læpast smáríki, hvorki nú né þá. Í viðtalinu á Stöð 2 sagði forsetinn að í útlöndum spyrði fólk: „Hvers vegna getum við ekki fengið sama rétt og Íslendingar?“ Hann sagði að Icesave-kosningin hefði því ekki bara áhrif á okkur hér heldur einnig fólk í öðrum löndum.

Þetta var ekki í fyrsta sinn sem Ólafur Ragnar Grímsson taldi þjóðina geta orðið öðrum fyrirmynd eins og margoft hefur verið rakið. Og fyrir Íslendinga, sem nú standa við rústir efnahagshrunsins, væri vissulega ekki leiðum að líkjast ef Icesave-atkvæðagreiðslan yrði álitin jafnast á við lýðræðisstilraunir Kleispensesar og Sólons í Apenu til forna og stjórnlagaþing Johns Adams og félaga í Filadelfíu, en þó verður að teljast ólíklegt að bægslagangurinn um Icesave-málið á Íslandi muni hafa víðlíka áhrif á gang heimsálanna. Raunar minna svoléðis ummæli eiginlega mest á orðræðunna í íslensku samfélagi fyrir hrún og heldur ósennilegt að þau muni duga til að endurskoða og endurreisa stjórnhætti í landinu eftir fall íslenska efnahagsundursins.

Vandinn sem hér blasir við er ekki síst sá að hvorki þjóðin né fulltrúar hennar á þingi tóku meðvitaða og upplýsta ákvorðun um að breyta stjórnskipan landsins með þeim hætti sem varð eftir að

forsetim steig inn á svið stjórnmálanna í janúar 2010. Og því er kannski ástæða til að halda til haga rétti almenningis á Íslandi til að hafa eitthvað að segja um breytingar á stjórnarhátum í landinu. Ákvörðun forsetans hlýtur að kalla á endurskoðun á málskotsréttinum. Í sjálflu sér er það nefnilega ekkert sérstaklega lýðræðislegt að ákvörðun um þjóðaratkvæði sé í höndum eins manns, jafnvel þótt hann telji sig í sama flokki og Kleispænes, Sólón og John Adams. Mun nær væri að færa þann rétt til tiltekkins hlutfalls kjósenda og/ eða tiltekkins hlutfalls þingmanna. Mógulega er nú loksins kominn tími til að kalla saman stjórnlagaping (það þarf ekki endilega að standast samþurð við pingið í Fládeilfu árið 1787) þar sem valdahlutföll ríkisins yrðu endurskoðuð og beint lýðræði fest í sessi fyrir milliliðalausum tilstuðlan kjósendanna sjálfra.

### Helgi Bernódussón, skrifstofusjóri Alþingis

*Uppruni 26. gr. stjórnarskrárinnar<sup>1</sup>*

Alþingi kom saman 10. janúar 1944 og tveimur dögum síðar lagði ríkisstjórnin (utanþingssjórnin) fram frumvarp til nýrrar stjórnarskrár fyrir lýðveldið Ísland. Það var óbreytt eins og stjórnarskrárenefnd allra flokka hafði gengið frá því í apríl 1943. Í athugasemdum við frumvarpið er stutt kláusa sem lítið fer fyrir:

Þá hafði nefndin og til athugunar uppkast að stjórnarskrá fyrir Ísland, er hæstaréttardómarar og kennarinn í stjórnlagáæði við háskólann hófðu sarnið 1940 að tillutun þáverandi ríkisstjórnar. Var uppkast þetta mjög lagt til grundvallar um öll störf nefndarinnar.<sup>2</sup>

Um starr þessara fjórmenninga er nokkur saga: Sveinn Björnsson, sendiherra Íslands í Kaupmannahöfn, var staddur í Lundánunum síðla árs 1939 og fór fyrir nefnd Íslendinga sem samdi við Breta um viðskiptamál. Í miðjum klíðunum, „fyrri hluta desembermánaðar“, fékk Sveinn óvænt boð um að hitta að máli „forsjóra Norðurlandadeildar Foreign Office, Mr. Collier“.<sup>3</sup> Þetta trúnaðarsamtal tálkaði

Sveinn svo að Bretum væri kunnugt um að Þjóðverjar undirbyggju herrám Danmerkur, það gæti skolið á hvenær sem væri. Slíkt mundi hafa aðriraríkar afleiðingar fyrir Ísland og stjórnskipulega stöðu þess.<sup>4</sup> Sveinn settist strax niður og samdi bréf til forsætisráðherra, Hermanns Jónassonar. Hermann greindi meðráðherrum sínum frá efni bréfsins „og nokkrum tóðrum trúnaðarmiðnumum“.<sup>5</sup>

Hvað skyldi til þragðs taka ef Danmörk yrði hernumum næstu dagar? Það máli kallaði á skjótar ákvarðanir. Hermann hafði heldur engar vólfur á því. Opinberlega sagði hann fátt. Strax eftir nýárið kallaði forsætisráðherra til sín hæstaréttardómarana þrjá, Einar Arnórsson, Gizur Bergsteinsson og Þórð Eydólfsson, og prófessorinn í stjórnlagaræði, Bjarna Benediktsson, og fól þeim að undirbúa sambandslit við Danmörku og semja frumvarp að nýrri stjórnarskrá fyrir Ísland. Það var sannarlega flókið og vandasant verk.

Hinnir læðu fjórmenningar settust yfir stjórnarskrá konungsríkisins Íslands frá 1920 og unnu nýja stjórnarskrá upp úr henni. Mikilvæg heimild er til um starr fjórmenninganna. Í gögnum, sem Logi Einarsson afhenti Þjóðskjalasafninu 23. maí 1955, eftir andlát föður síns, Einar Arnórssonar, er að finna fundargerðir sem Einar ritaði um starr hópsins.<sup>6</sup> Af þeim má ráða að umboð þeirra hafi verið að gera „þær breytingar á stjórnarskránni, sem leiðir af niðurfalli dansk-íslenzkra sambandslaga og af því, að forseti kemur í stáð konungs“, enn fremur kemur þar fram að það sé „sljankvæmt ósk um ríkisstjórnarinnar ... að sameinað alþingi kjósi forseta“.

Fyrsti fundur þeirra er 6. janúar 1940. En daginn áður, föstudaginn 5. janúar, hófðu þeir „átt tal við Hermann Jónasson forsætisráðherra á skrifstofu hans í stjórnarráði. Mælitist ráðherra þá til þess, að frannagreindir fjórir menn gengju til samstarfs um samningu yfirlýsingar um þjóðréttarstöðu landsins og frumvarps að stjórnarskrá handa því, er leggja mætti til umræðna rétttra aðilja, ef hernaðarvæðgerðir í yfirstandandi stórsstyrjöld kynnu að gera skjótar ráðstafanir í þessum efnun nauðsyrlegar. Þótti viðurnælsimönnunum ráðherra einsett að verða við tilmaelun hans.“

1 Skyth er að þakka Einar Laxness og Helga Skúla Kjartanssyrni fyrir ábendingar um efnisatriði og dr. Þorsteinni Magnússyrni fyrir alhugasendrar og yfirllestur.

2 *Alþingisföðni* A 1944, bls. 10.

3 Sjá Sveinn Björnsson, *Endurrminningar Sveins Björnssonar* (Reykjavík: Ísafoldarprentsmíðja 1957), bls. 256–258.

4 Tálkun Sveins á orðum Colliers er sannilega ekki alveg rétt; innrás Þjóðverja í Danmörku er ekki endanlega ákveðin fyrir en 1. mars 1940 (*Weserübung-áætlunin*); sjá t.d. Bo Lidegaard, *Kampen om Danmark 1933–1945* (Kaupmannahöfn: Gyldendal 2005), einkum bls. 156–177. Þór Whitehead rekur þetta máli í bók sinni *Míllí vönnar og ótta* (Reykjavík: Vaka-Helegafell 1995), bls. 170–173.

5 Sjá Sveinn Björnsson, *Endurrminningar*, bls. 269.

6 *Þjóðskjalasafn Íslands*. Forsætisráðuneytið 1989-DC/4. Gerðabókin er merkt L.XI.



Fjórmenningarnir halda fundi 9. og 11. janúar og ljúka þá við I. kafla (1. og 2. gr.). Á 4. fundi nefndarinnar, föstudaginn 12. janúar, er eftirfarandi bókað: „Eftir umræðu um þau efni, er varða forseta sérstaklega, var Bjarna Benediktssyni fallið að gera uppkast að ákvæðum stjórnarskrár um forseta.“<sup>7</sup> Tæpri viku síðar, fimmtudaginn 18. janúar, leggur Bjarni fram „uppkast að ákvæðum um forseta. Var það rætt og gerðar á því nokkrar breytingar.“<sup>8</sup> Bjarna er enn fallið að gera uppkast „að næstu framhaldandi greinum stjórnarskrárinna“. Á fundi mánudaginn 22. janúar er bókað: „Framhaldsuppkast Bjarna Benediktssonar um forseta og ráðherra var lagt fram, rætt og samþykkt með nokkrum breytingum.“<sup>9</sup>

Aftan er haldið verkinu og það greinilega langt komið eftir fund 8. febrúar. Þá verður hlé á nefndarstarfinu. Næsti fundur er svo haldinn 9. apríl. Þá hefur nefndin verið kvædd saman á ný eftir innrás Þjóðverja í Danmörku og atburði þar að morgni þess dags. Nefndarmenn fara yfir „stjfskr. frá 26. gr. og til enda.“<sup>8</sup> Samið frv. að yfirlýsingu um samband landsins við Danmörku og konungsvaldið. „Enn verður hlé á nefndarstarfinu, en 1. júní hittast fjórmenningarnir: „Bjarni próf. Benediktsson lagði fram uppkast að athugasemdum við frv. að stjórnarskrá, og hafði honum verið fallið að semja það.“ Lokafundur er svo haldinn þriðjudaginn 11. júní; hreinritun liggur fyrir og er yfirlitin. „Verkinu lokið,“ skrifar Einar Arnórsson sinni snótru og læsilegu hendi.

Drög að nýrri stjórnarskrá liggja því fyrir á fyrstu vikum ársins 1940; fullbúið handrit í byrjun sumars. Ljóst er að Bjarni Benediktsson prófessor er aðalhöfundur þess.

Aðfaranótt 10. apríl 1940 ákvað Alþingi að fela ríkisstjórninni meðferð konungsvalds og utanríkisnála eftir hernám Danmerkur. Nýjar og mikilvægar ályktanir um sjálfstæðismálin voru síðan samþykktar á Alþingi 17. maí 1941, þ.e. um kosningu ríkisstjóra, undirbúning sambands slitu og lýðveldisstofnunar. Jafnframt er skipuð nefnd í maí 1942 til að undirbúa nýja stjórnarskrá, fyrst fimm manna, án þátttöku sósíalista, en síðan í september átta manna, með þátt-

7 Þetta uppkast er nú að finna í skjalasafni Bjarna Benediktssonar. *Borgarskiðlasafni Reykjavíkur*. Einkaskjalasafn nr. 360. Askja 2-9, örk 3. Fyrri hluti þess er veltur áður en síðari hluti skrifadur með hendi Bjarna.

8 Hér er líklega vísað í 26. gr. stjfskr. 1920, þar hefst II. kafli hennar og fjallar um Alþingi.

töku allra flokka. Ýmis vinnugögn þessarar nefndar eru í skjalasafni Alþingis.<sup>9</sup> Svo er og um gerðabók hennar.

Frá fundi nefndarinnar 27. maí 1942 segir svo í gerðabókinni: „II. Ákvæðið var að láta fjölríta frumvarp til stjórnarskrár, sem ríkisstjórnin hafði látið semja árið 1940, til afnota og athugunar fyrir nefndarmenn.“ Á 3. fundi nefndarinnar, 10. júlí 1942, er þessu fjölríti útbýtt. Handrit fjórmenninganna liggur fyrir í gögnum nefndarinnar<sup>10</sup> og hefur það verið skrifað upp með nokkrum leiðréttingum við fjölríttunina.<sup>11</sup> Nýtt uppkast að stjórnarskrá liggur fyrir 17. júlí 1942, er þá hreinritað og fjölrítað eftir þann fund. Þá verður hlé á störfum nefndarinnar, kosningar höfðu farið fram 5. júlí það ár, og málinu skylði frestað fram á sumarþing sem hófst 4. ágúst. Hléið verður lengra því að Bandaríkjamenn lýstu í júlílok 1942 andstöðu við „hraðskilnað“ og olli það nokkru uppnámi hér á landi. Fundir hefjast þó á ný í nefndinni 3. nóvember 1942 og undirnefnd undir forustu Bjarna Benediktssonar gengur endanlega frá frumvarpi að stjórnarskrá 7. apríl 1943.

Þannig er þessi saga.

En hvað um 26. gr. stjórnarskrárinna? Hún breytist ekki að kalla má á þessari vegferð, stendur nærri því orðrétt, greinin og skýring við hana, eins og Bjarni Benediktsson gengur frá henni fyrri hluta árs 1940, þar til atgreiðslu frumvarpsins er lokið á Alþingi 8. mars 1944.<sup>12</sup>

9 *Skjalasafn Alþingis*, öskjur merkar Y8 og Y9.

10 Hin fjölríttu gögn eru mörg og margvísleg. Þau eru hvorki merkt né dagsett og því nokkur fyrirhöfn að átta sig á skyldleika þeirra og tímaröð. Handritið, sem fjórmenningarnir sömdu, er stimplað „AFRTT“ (og er atriðið með bláum kálpappír).

11 Handrit fjórmenninganna frá 1940 er skrifað að mestu óbreytt upp; t.d. er ákvæði 31. gr. (um skipan Alþingis) eins og það stóð fyrir 1942, en þá var þingmönnum fjölgað úr 49 í 52. Eins er óbreytt tekið upp orðalag sem átti við á þeim tíma er nýr hegnungariög voru staðfest (12. febrúar 1940) og þar til þau öðluðust gildi sex mánuðum síðar. Loks má nefna að í handritið, í athugasemd við 26. gr. stjfskr., er skrifað með blekpenna, líklega með hendi Bjarna Benediktssonar, orðið „hæglega“ en það hefur mistekist við þessa fyrstu uppskrift hjá stjórnarskrárnefndinni sem „daglega“ og stóð síð villu af sér allan samlestur og prófarkalestur upp frá því! Í þingskjalinu með stjórnarskráfrumvarpinu stóð því þessi nær óskiljanlega setning: „En ef máli er mikilvægt, gæti daglega af sýrjuninni leitt slíkt ósanngjaflegt milli forseta og ráðherra, að ...“

12 Í einu af hinum fjölríttu gögnum hefur verið settur hornklofi utan um sýrj-

Eigi að síður urðu allmiklar umræður um 26. greinina á Alþingi í febrúar og mars 1944. Þær snérist að mestu um það afmarkaða atriði hvort lög, sem forseti hefði sýnið að veita staðfestingu, fengu lagagildi eða ekki, þ.e. fram að þjóðaratkvæðagreiðslu. Eysteini Jónssyni, formanni stjórnarskráarnefndar neðri deildar, þótti þetta málsatriði „ekki svo stórvægilegt“.<sup>13</sup>

Í stjórnarskránni frá 1920 hljóðar 22. gr. (sem svarar nú til 26. gr.) þannig:

Staðfesting konungs þarf til þess, að nokkur samþykkt Alþingis fái lagagildi. Konungur annast birting laga og framkvæmd. — Nú hefir konungur eigi staðfest lagafrumvarp, sem Alþingi hefir samþykkt, áður en næsta reglulegt Alþingi kemur saman, og er þá frumvarpið niður fallið.

Þegar þessi ákvæði eru borin saman við 26. gr. lýðveldisstjórnarskrárinar má sjá að breytingarnar á aðild þjóðhöfðingjans að laga-seðingunni eru miklar. Greinin orðast nú svona:

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 sýniar forseti lagafrumvarpi staðfestingar, og fær það þó engu að síður lagagildi, en leggja skal það þá svo fjótt sem kostur er undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða sýnjunar með leyniligri atkvæðagreiðslu. Löglin falla úr gildi, ef samþykktis er sýnið, en ella halda þau gildi sínu.

Eins og sjá má er vald þjóðhöfðingjans til lagasýnjunar nánast afnummið, en í staðinn er komin alger nýjung, þjóðaratkvæðagreiðsla, til að skera úr ef forseti fellst ekki á tillögu ráðherra um staðfestingu laga. Það hefði verið næsta einfalt að skipta hér aðeins út orðunum „konungur“ og „forseti“. En það er ekki gert.

Hvað gekk Bjarna Benediktssyni og hæstaréttardómurinum til með breytingu á 22. gr. (nú 26. gr.) stjórnarskrárinar og ákvæðinu um þjóðaratkvæðagreiðslu í stað algers sýnjunarvalds eins og konungur hafði áður? Um það eru litlar heimildir og ótraustar.

unnarvaldið og þjóðaratkvæðagreiðsluna í 26. gr., en jafnframt krassað yfir hann með skriffferi. Þetta bendir til þess að umræða hafi farið fram um ákvæðið í stjórnarskráarnefndinni, efasendir jafnvel komið fram, en ekkert verið gert með þær.

<sup>13</sup> *Alþingisstjórnin* B 1944, d. 127.

Stjórnskipunarvenjan var skýr. Sýnjunarvaldi konungs hafði ekki verið beitt í Danmörku síðan 1865.<sup>14</sup> Lagasýnjunum hafði hins vegar verið beitt alloft gegn Alþingi eftir að það fékk löggjafarvald 1874 og fram að þingræði og heimasíðun árið 1904; síðan varla sög- una meir.<sup>15</sup> Var einhver ástæða til að halda að annað yrði uppi á ten- ingnum þegar þjóðhöfðinginn yrði innlendur?

Í skýringunum, sem Bjarni skrifar við 26. gr., er aðeins þessi athygl- isverði seiningabútur: „Ekki hefir þótt lært að veita forseta algert sýnjunarvald, eins og konungur hefir haft.“ Af hverju? Þessi til- vithúðu orð eru rituð 1940. Hafði Bjarni raunverulega ástæðu til tor- tryggni gagnvart innlendum þjóðhöfðingja? Lýst er að þá þegar er hafin umræða um hver verði fyrsti forseti hins nýja lýðveldis sem þúast mátti við að stofnað yrði 1943 er sambandslögin féllu úr gildi. *Vikinn* einir í lok nóvember 1939 til skoðanakönnunar um hver njóti mestar hylli til þess embættis. „[E]r mjög rætt manna á meðal,“ segir blaðið, um hver það verði. Úrslitin eru birt í janúarlök.<sup>16</sup> Má vera að Bjarni hafi orðið hugsi yfir mannum í 2. sæti, Jónasi frá Hriflu, Bjarni skýrði stjórnarmið sitt í þessum máli um í athyglisverðri blaðagrein fjórum árum síðar. Hann segir að innlendur þjóðhöfðingji muni ekki standa þá freistingu að (mis)beita sýnjunarvaldinu.<sup>17</sup> Enn síðar, í júní 1968, lætur Bjarni að því liggja í viðtali í *Morgun- blaðinu* að það hafi verið andstaðan við ofríki Sveins Björnssonar, þá ríkissíðora, sem hafi komið mönnum út á þetta spor.<sup>18</sup> Sú skýring fær hins vegar ekki staðist. Oft misminnir menn þegar þeir horfa til þaka og leita skýringa í huga sér á liðnum alburðum, og minningin tekur lit af því sem síðar gerðist.<sup>19</sup> En vera má að í huga Bjarna hafi

<sup>14</sup> Sjá *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*. Ritstj. Henrik Zahle (Kaup- mannabófr. jurist- og Økonomiforbundet 1999), bls. 140; staðfesting konungs er kölluð „en formallitet“.

<sup>15</sup> Allt er þetta rakið skilmerkilega í riti Björns Þórðarsonar, *Alþingi og konungs- valdið. Lagasýnjunir 1875-1904* (Reykjavík: Leiftur [1949]). Sú bók var samin 1946.

<sup>16</sup> Vilhjálmur Stefánsson landkönnuður lenti í fyrsta sæti, Jónas Jónsson frá Hriflu í 2. sæti og Sveinn Björnsson sendiherra í 3. sæti. *Vikinn* 30. nóvember 1939 og 25. janúar 1940.

<sup>17</sup> *Morgunblaðið* 19. apríl 1944, bls. 5 og 8.

<sup>18</sup> *Morgunblaðið* 9. júní 1968, bls. 10.

<sup>19</sup> Kenningin um að þetta viðhorf til Sveins Björnssonar ríkissíðora hafi ráðið for- virðist hafa komið fram snemma því að í áðurmeðri grein Bjarna í *Morgunblaðinu* í apríl 1944 andrætur hann henni sjálfur, segir að 26. gr. hafi verið samin 1940, og það hefði þurft „spásagnangáfu“ til að sjá fyrir að hann sjálfur yrði orðinn þingmaður 1944. Einar Arnórsson ráðherra og Sveinn ríkis-

stjórnarhættir Sveins Björnssonar 1942–1944 staðfest fyrir honum að varasamt væri að fela innlendum manni algert synjunarvald.<sup>20</sup>

Hafi varfærmissjónarmið ráðið för hjá Bjarna Benediktssyni 1940, þegar 22. gr. konungsgæðingastjórnarskrárinar er breytt í 26. gr. lýðveldisstjórnarskrárinar, má spyrja af hverju ekki var þeir „vægari“ úræðum gagnvart innlendum þjóðhöfðingjum; t.d. þeim að forsetinn væri skýldugur til að undirrita lög frá Alþingi (svo sem venja sagði til um); hann gæti ekki sýnt að lögun staðfestingur nema með atþenna ráðherra og á ábyrgð hans; eða þá að Alþingi tæki afstöðu til málsins á ný eftir sýnjun forseta og þá að ný og endanleg samþykkt laga yrði jafnvel bundin við aukinn meirihluta á þingi („veio override“)<sup>21</sup> — svo að einhverjar hugsanlegar leiðir séu nefndar.<sup>22</sup> Þjóðaratkvæðagreiðsla verður hins vegar niðurstaðan, án nokkura frekari skýringa. Bjarni Benediktsson tók sæti á Alþingi árið 1942. Athyglisvert er að hann tekur aldrei til máls um stjórnarskrárrúmvarpið innan þings. Það hefði verið fróðlegt að heyra hann falla um ákvæðið um þjóðaratkvæðagreiðsluna, um þá hugmynd og rökkin fyrir henni.

Um líkt leyti og fyrsta stjórnarskrárrúmvarpið er í smóðum hjá förmenninguunum fyrirhluta árs 1940 tekur Bjarni Benediktsson, þá prófessor, saman kennsluhæfti um íslenskan stjórnskipunarrétt. Umfjöllun hans um aðild konungs að lögjafarvaldinu er stutt, en athyglisvert: „Ef konungur fest eigi til að staðfesta frv, er ráðherra öruggast að beiðast lausnar til að firra sig allri ábyrgð á þessari afstöðu konungs, ...“ Alþingi mundi þá væntanlega „neita að styðja nokkra sjón fyrir en konungur lét undan, og *ef alþingi hefði kjósendur á sínu bráði*, mundi konungur naumast fá haldið fast við sýnjun sína.“<sup>23</sup> Það skiptir sem sagt öllu máli hvar þjóðin stendur.

sjóftí – Þessi praláta skýring á 26. gr. stjórnarskrárinar lífir þó góðu lífi, sbr. t.d. fréttaskýringu í *Morgunblaðinu* 26. maí 2004, bls. 28–29.

20 Bjarni lætur að því liggja í blaðgreinum síðar (sjá endurprentun í *Land og lýðveldi* I (Reykjavík: Almenna bókafélagið 1965), bls. 189) að reipfogt á Alþingi 1944 um 26. gr. þ.e. hvort lög döludust gildi við sýnjun eða ekki, megi skýra með andstöðu við utanþingsstjórn Björns Þórðarsonar.

21 Fyrirmynd að slíku ákvæði mátti sækja til stjórnarskrá: Bandaríkjanna, sbr. 7. mgr. 1. gr. þennar (article 1, section 7).

22 Jón Pálmarson og Jóhann Jónsson lögðu rannar fram á lokaspriðinu í mars 1944 breytingertillögu um „bandarísku aðferðina“ (sjá *Alþingisstjórn* A 1944, bls. 261 (pskj. 165) og B, d. 122), en sú tillaga féll á tíma (hafi hún annars í raun átt einhvern stuðning).

23 Ágrip af slenskrí stjórnlagafreði, 2 (prentað sem handrit 1940), bls. 47–48. Leturbreyting hér.

Bjarni Benediktsson var við nám í stjórnlagafreði í Berlín 1930–1932. Hann var því gagnkunnugur þýskri stjórnskipan á tíma Weimar-lýðveldisins. Hann hefur þekkt ákvæði 73. gr. þýsku stjórnarskrárinar frá 11. ágúst 1919 sem sagði að forsetinn gæti lagt samþykkt lagatvívörp frá ríkisþinginu undir þjóðaratkvæði.<sup>24</sup> Vera má að hugmyndin sé þaðan. Því ákvæði stjórnarskrárinar beitti forseti ekki en samkvæmt öðru ákvæði þennar fóru fram tvær þjóðaratkvæðagreiðslur í Weimar-lýðveldinu og var sú síðari nýlega afstaðin þegar Bjarni kom til Þýskalands.<sup>25</sup>

Þau gögna, sem hér hefur verið bent á, sýna að hugmyndin um þjóðaratkvæðagreiðslu í kjölfar lagasýnunar forseta verður ekki rakin til þeirrar breytingar á stjórnarskrárrúmvarpinu að láta þjóðkjörinn forseta koma í stað þingkjörins. Þjóðkjör forseta kemur fyrst inn í stjórnarskrárrúmvarpið við 2. umræðu í fyrri deild, í lok febrúar 1944, þótt það hafi vissulega verið til umræðu nokkru áður.<sup>26</sup> Brynjólfur Bjarnason sýnist vera sá fyrsti sem tálkar þetta sem tvo óaðskiljanlega hluti, þegar við 2. umræðu í síðari deild, 4. mars 1944.<sup>27</sup> Tilraun Brynjólfs til að spyrja þetta tvennt saman ber keim af eftirráskyringu. Brynjólfur talar enn fremur um þjóðkjörinn forseta sem „umboðsmann þjóðarinnar gagnvart þinginu“, en þingió sækir líka umboð sitt til þjóðarinnar, sömu þjóðar. Það verður því að fara varlega í að tálka afgreiðslu Alþingis á stjórnarskránni í febrúar og mars 1944 að þessu leyti eða sjá í henni eitthvað meira en efni standa til.

Öyggjandi svar við spurningunni um hvers vegna þjóðaratkvæðagreiðsla í kjölfar lagasýnunar kemur inn í fyrstu drög stjórnarskrárinar liggur ekki fyrir. Slíkt svar gæfi okkur gleggri mynd af tilurð 26. gr. stjórnarskrárinar.

24 73. gr. hófst með þessum orðum: „Ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz ist vor seiner Verkündung zum Volksentscheid zu bringen, wenn der Reichspräsident binnen eines Monats es bestimmt.“

25 Þær þjóðaratkvæðagreiðslur byggðust á rétti kjósenda til að stofna til þeirra (sbr. ákvæði í 73. gr. stjórnarskrárinar). Fyrri atkvæðagreiðslan var 20. júní 1926, um upptöku eigna aðalsins, en hin síðari 22. desember 1929, um greiðslu stríðsakabóta (cesarve-nál þess tímal). Það málín féllu þar eð ekki tókst að fá meiri hluta kjósenda til þátttöku í atkvæðagreiðslunum, en það var akilyrði sem stjórnarskránni setti (75. gr.) fyrir því að hnekkja ákvörðun þingsins.

26 Um það vítna orð Eysteins Jónssonar í þingumræðunum: „Nlefnidni] hefur orðið þess vör, að mjög mikil fylgi er meðal þjóðarinnar fyrir því, að forsetinn verði þjóðkjörinn.“ (*Alþingisstjórn* B 1944, d. 59).

27 *Alþingisstjórn* B 1944, d. 103–105.

### Helgi Skúli Kjartansson, prófessor í sagnfræði við menntavísindasvið Háskóla Íslands

*Þetta seni helst hann varast vanni*

„Útfaldinn er hestur, hannaður af nefnd.“<sup>1</sup>

Þessi sleggiudómur er að sönnu býsna ósamræmjánn um útfaldann, það mikla furðuverk náttúrunnar, þótt svo vilji til að hann falli ekki alls kostar að þeim fegurðarsmekk sem sér í hestinum „skaparans meistaramynd“. Um nefndir er þetta Ilka allgrófur sleggiudómur og þó ekki alveg út í hött. Þegar verk er fallið hópi manna til þess að ólík sjónarmið kommist að, þá verður útkoman málamíðlun þar sem engin ein hugsun fær að njóta sín til fulls. Stjórnarskrár eru jafnan nefndarverk og því ekki nema von að þær séu hálfgærðir útfaldar á vöxt og yfirþragð, sérstaklega ef þær hafa Ilka hlaðist upp af misgömlum lögum — eins og stjórnarskráin okkar, sú sem fyrst varð til 1874 og hefur svo verið lappað upp á smám saman.

Lýðveldisstjórnarskráin 1944 var í þremur atriðum frábrugðin þeirri sem gilt hafði um konungsríkið Ísland frá 1920. Í fyrsta lagi var kveðið á um embætti forseta og kjör hans í beinum almennum kosningum.

Í öðru lagi voru hinum þjóðkjörna forseta fengin þau verkefni sem konungur gegndi áður: forseti „fari með“ tiltekið vald, forseti geri þetta og forseti geri hitt, sem virðist færa honum allmikil þólltískt hlutverk ef ekki er gætt að tveimur almennari ákvæðum: að forseti er „ábyrgðarlaus af stjórnarathöfnun“ og að hann „lætur ráðherra framkvæma vald sitt“, ásamt því að „undirskrift forseta lýðveldisins undir lögjafarmál eða stjórnareindir“ veitir þeim ekki gildi fyrir en „ráðherra ritir undir þau með honum“. Þetta eru allt gömul ákvæði um konung sem með þróun ráðherraábyrgðar og síðan þingræðis höfðu fengið þá merkingu að hann *ætti að vera valdalaus* við allar venjulegar aðstæður og staðfesta bara það sem ráðherrar eða ríkisstjórn ákvæðu. Þannig hafa þessi ákvæði Ilka verið túlkun um forsetann. Til dæmis er hægt að skamma ráðherra fyrir að gera frændur sína eða vini að dómurum í Hæstarétti en enginn áfelliast forseta fyrir að skrifa undir slíka gerningu, og við getum

hneykslast á stjórnartumvörpum án þess að gagnrýna forseta fyrir að heimila flutning þeirra á þingi. Raunar má segja að orðið „forseti“ í stjórnarskránni sé víðast hvar *ekki annað en dulmál* fyrir „forsetisráðherra“ eða „ríkisstjórn“.

Og svo var í þriðja lagi búið til ákvæði 26. greinar um sýnjunarvald forsetans. Þetta var frumlegasta nýjung lýðveldisstjórnarskráinnar og Ilka það ákvæði hennar sem langmest var deilt um í meðförum þingsins og mest reynt til að breyta á ýmsa vegu. Það var upphallaga hugarfosstur embættismannanefndar sem „þjóðstjórn“ Hermanns Jónassonar fékk til þess 1940 að semja drög að stjórnarskrá væntanlegs lýðveldis, komst þaðan inn í frumvarp millipinganefndar og náði að lokum, þrátt fyrir allt, samþykki á Alþingi.<sup>2</sup>

Ef þetta ákvæði minnir á útfalda, þá er það sá með tvær kryppurnar. Önnur skringilegheitin eru þau að *sýnjun* forseta skuli *veita* lögnum gildi. Meðan hann hugsar sig um gerist ekkert. En jafn skjótt og hann ákvæður að staðfesta lögin *ekki* smella þau í gildi! Þannig hefði Vígdís Finnbogadóttir t.d. aldrei getað beitt þessu ákvæði í daemnu sem hún tók gjarna: að ekki myndi hún staðfesta lög um dauðarefsingu. Til þess að það væri ekki hún sem löggleiddi óhæfuna, a.m.k. í bili, hefði hún neyðst til að láta sem hún hvorki sæi né heyrði, forðast jafn-vandlega að sýnja og að staðfesta. Hitt sem stíngur í stúf er að fá forseta vald sem alls ekki var meiningin að hann „letti ráðherra framkvæma“ og varla hægt að hugsa sér að hann væri „ábyrgðarlaus af“ beitingu þess. Að því leyti skortir þarna á samræmi í stjórnarskránni (jafnvel svo að einstaka lögfræðingar hafa talið ákvæðið ógilt, frekar en láta það njóta þeirrar almennu reglu að eldri lög víki fyrir nýjum).

Enda er þetta auðvitað málamíðlun, raunar svo að menn aðhyllust hana með alveg gagnstæðum rökum: sumir til þess að *veita* forsetanum hæfilegt vald umfram konung, aðrir til þess að selja valdi forsetans nauðsynlegar *skorður*, en hvortir tveggja gerðu ráð fyrir að þjóðkjörin forseti yrði miklu virkari í landsmálum en konungur hafði verið, bæði þeir sem fögnuðu slíkum umskiptum á hlutverki þjóðhöfðingjans og hinir sem fremur kviðu þeim.

Meðal hinna kvíðafullu var Bjarni Benediktsson, sem prófessor einn af höfundum stjórnarskrárrúmvarpsins frá 1940. Hann skýrir viðhorf sín í *Morgunblaðinu* 19. apríl 1944, undir fyrtitsögninni „Sjálfssteðismálið og sýnjunarvald forseta“. Bjarni reður þar sýnjunar-

1 Félögum minnum í verkefni um sögu þingræðis á Íslandi á ég að þakka upp-lysandi skólanáskipti sem ég stýðst við í þessum pistli, sömmuleiðis Guðna Th. Jóhannessyni, Helga Bernadóssyni og Svani Kristjánssyni, sem einnig benti mér á skekkjur í fyrstu drögum pistilsins.

2 Miklu nánar um allt þetta í pistli Helga Bernadóssonar hér á undan.

vald konungs sem hann telur „að nafninu til“ ótakmarkað eftir gildandi stjórnarskrá en þó „hafi engum nokkru sinni til hugar komið að því yrði beitt. Hefði það ... verið talið þjófía í hág við óskráðar meginreglur stjórnskipunarinnar ...“. En Bjarni hefur enga trú á að þjóðkjörinn forseti sætti sig við þá óskráðu reglu.

Mennt áttu sig þá illa á ofsanum í íslenskum stjórnátlum ef þeir láta sér ekki skiljast að íslenskur forseti laetur eigi til lengdar hjá líða að beita öllu því valdi er hann hefur. Vera kann að sjálfur yrði hann tregur til að beita svo óvenjulegu ráði sem sýnjan laga, en fylgismenn hans mundu eigi lengi láta honum haldast uppi slík högvæð.

Bjarni biður menn að „hugleða hvernig þeim litist á slíkt vald í höndum eindregins flokksmanns í einhverjum andstöðuflokki sinum“ eða „hvert traust ber þá hver okkar um sig til harðvítugs stjórnmálaandstæðingar er í stöðuna kann að komast?“ (Hér vill hann leiða hug Morgunblaðsleenda að Jónasi frá Hriflu) Bjarni virðist sjálfur hallast að því að afnema algerlega sýnunarvald forseta, telur það hljóta „mjög að koma til álíta“ við næstu endurskoðun stjórnarskrárinna. En hér þurfti að miðla málum og þótti þá „réttara að ákveða forsetanum málskotsrétt til þjóðarinnar... Og þó er þetta meira vald en forsetum víðast er fengið.“

Raunar er lýsing Bjarna á sýnunarvaldi konungs óþarlega einföld því að á því voru tvær hlíðar gægn-ólíkar.<sup>3</sup>

Önnur, hið eiginlega sýnunarvald, var réttur konungs til *lagasýnunar* sem alþekktur er úr Íslandssöggunni vegna þess hve oft lög frá Alþingi steyttu á því skeri þegar til Kaupmannahafnar kom. En þessu sýnunarvaldi var beitt á *ábyrgð ráðherra*, ekki konungs, enda hluti af því valdi sem hann „ lét ráðherra framkvæma“, hvort sem framkvæmdin var sú að ráðherra stýrði lögnum einfaldlega undir stól eða léti gefa út konungsbréf um sýnjunina. Þetta sýnunarvald hvarf úr sögunni án þess að vera beinlínis afnumið, ekki með breytingum á konungsvaldinu sjálfu heldur með heimasjórn og þingræði 1904 og þar með breytti stöðu ráðherra gagnvart löggjafarþinginu. Á heimasjórnartíma var að vísu hugsanlegt að konungur sýnjaði staðfestingar lögum frá Alþingi, en þá varla nema á ábyrgð

dönsku stjórnarinnar ef henni þótti Ísland fara út fyrir rétt sinn gagnvart Danmörku. Með fullveldinu hvarf sá möguleiki. Frá 1920<sup>4</sup> var ráðherra skylt samkvæmt stjórnarskrá að leggja lög frá Alþingi fyrir konung til staðfestingar innan ákveðins frests. Sú skylda var raunar ekki tálkuð þannig að ráðherra væri skylt að *mæla með* staðfestingu frumvarpsins við konung. Það var því enn sem fyrr tæknilegur möguleiki að ráðherra beitti, í nafni konungs, sýnunarvaldinu gamla, en pólitísk ábyrgð hans fyrir Alþingi útlökandi það í reynd.<sup>5</sup>

Hin hliðin á sýnunarvaldi konungs fólst í möguleikanum til að *stræka á* tillögur ráðherra. Til þess hafði hann ekki beinlínis lögvarinn rétt, en ráðherra hafði hins vegar engin ráð til að kynja konung til að staðfesta það sem hann alls ekki vildi. Þarna var sama hvort ráðherra lagði fyrir konung tillögu um staðfestingu laga eða tillögu um hvaðeina annað: útgáfu bráðabirgðalaga eða reglugerðar, embættisveitingu, náðun sakamanns o.s.frv. Fyrir töð þingræðis gat Danakonungur komist upp með nokkurt sjálfstæði gagnvart ráðherrum sínum, en með þingræðinu 1901 og þróun þess fram um „páskratsu“ 1920 breyttist eðli konungsvaldsins og varð æ ljósara að honum *berri að staðfesta* það sem ráðherra lagði til. Það gildi þá jafnt um íslenska ráðherra og danska. „Það liggur í hlutarins eðli að konungur varð að undirskrifa það sem fyrir hann var lagt,“ sagði Stauning forsetisráðherra um staðfestingu konungs á þingrofi Trygva Þórhallssonar 1931.

Með lýðveldissjórnarskránni kom þjóðkjörinn forseti í stað erlendis erfðakonungs, þjóðhöfðingi með gjöfóllt lýðræðislegt umboð. Maður sem vegna „ofsans í íslenskum stjórnátlum“ myndi aldrei láta „til lengdar hjá líða að beita öllu því valdi er hann hefir“, eftir því sem Bjarni Benediktsson leit á. Þess vegna þurfti að snúða sýnunarvaldi hans miklu þrengri stak en því valdi sem konungi var treystandi til að beita aldrei.

Hér er þó rétt að líta á þinar tvær hlíðar sýnunarvaldsins hvora fyrir sig. Sú fyrri í rauninni vald ráðherra eða ríkisstjórnar til að *láta þjóðhöfðingjann ekki staðfesta* lög frá þinginu, þurfti ekkert að breyta með tillkomu forseta. Tæknilega er víst hugsanlegt enn í dag að

3 Ég hef fallað um þær nánar í greininni „Forveri forseta. Konungur Íslands 1904–1944“, *Stjórnmal og stjórnsýsla. Vefinnrit*, 1. töl. 2. árg. 2006, bls. 57–79, <http://www.stjornmalogstjornsysla.is/images/stories/fg2006v/hsk.pdf>, þetta bls. 60–62 og 68–71.

4 EKKI 1944 eins og ranghæmt er í nýrhefndri grein, bls. 59 og 61.

5 Jafnvel þótt komið hefði í ljós einhver skelfileg handvörnun við löggjöfina hefði ráðherra vandanlega leiðrétt hana með bráðabirgðalögum frekar en láta konung sýnja lögnum staðfestingar.

ráðherra leggi til við forseta, rétt eins og við konung í gamla daga, að hann staðfesti ekki lög frá Alþingi. En mikió þyrfti að standa sér-staklega á til að slíkt þætti framþærlægt af ráðherra í þingræðislandi, auk þess sem forseti telldi sér ekki endilega skylt að fallast á slíka tillögu af því að 26. grein stjórnarskránnar er ætlað að leggja sýnunarvaldið í hendur hans sjálfis, ekki ráðherra.

Hin hlöðin, *móþrúðavald* forseta gagnvart ráðherra eða ríkisstjórn, var það sem Bjarni sá fram á að myndi gjörbreytast með innlendum, þjóðkjörnum og semmlega rammþólitískum þjóðhöfðingja. Ef stjórnarskránni væri ekki breytt, þá mætti allt eins búast við að forseti neitaði bara, þvert ofan í tillögu ráðherra, að staðfesta lög frá Alþingi og þar við sæti. Þennan leka átti að setja undir með 26. greininni: lög tækju samt gildi og sýnjun forseta yrði ekki virk nema meirihluti samþykkti hana í þjóðaratkvæðagreiðslu. Einhvern veginn hafði stjórnarskrárgjafinn ekki áhyggjur af því á þessu stigi að forsetinn setti ráðherrum sínum stólinn fyrir dyrnar í öðrum málum þótt vissulega væri jafn-hugsanlegt að hann strækadi á að skrifa undir annars konar stjórnarahatnir.

Það hefur forseti bara sjaldan eða aldrei gert.<sup>6</sup> Nema hvað forseti getur hafnað stjórnarmyndun sem ekki er þingmeirihluti fyrir, og hafi ríkisstjórn fengið lausn og gegni stórflum til bráðabirgða getur forseti neitað henni um þingrof, þetta eru viðurkennar þingræðisreglur sem konungur hefði hugsanlega getað beitt líka. Annars hafa forsetar bara gert eins og Stauning sagði um konunginn: undirritað það sem fyrir þá er lagt. Enda varð þróun forsetaembættisins öll önnur en Bjarni Benediktsson hafði óttast. Sveinn Björnsson og Ásgeir Ásgeirsson höfðu vissulega sínar pólitísku skoðanir, bæði á mönnum og málum, og Ásgeir þar að auki viss ítök í sínum gamla flokki, Alþýðuflokknum.<sup>7</sup> En þeir tóku sér stöðu utan og ofan við „ófsann í íslenskum stjórnámálum“, höfðu áhrif á utanríkisstefnu

6 Ólafur W. Stefánsson færir tók að því í Morgunblaðdögren, „Um forsetavald“, 26. júní 2004, að Ásgeiri Ásgeirssyni hafi verið óljúft að fallast á tillögu vinstri-stjórnarinnar 1957 um sakaruppgjöf þeirra sem dæmdir voru fyrir aðila sína að óeirðunum á Austurvelli 1949, þegar mótmælt var aðild Íslands að Atlantshafsbandalaginu. Ekki er ljóst hvort forseti hafði beinlínis beðist undan atbeina að málinu, en Ólafur sýnir fram á hvernig ríkisstjórnin stíllti svo til að hand-hafa forsetavalds undirrituðu sakaruppgjöfina í fjarveru hans.

7 Þeim hef ég víkið að í greininni „Einnl. Jónsson“, *Forsetisráðherrar Íslands. Ráðherrar Íslands og forsetisráðherrar í 100 ár*. Ríksfj. Ólafur Tektur Guðnason. (Reykjavík: forsetisráðuneytið 2004), bls. 279–293.

og stjórnarmyndanir en afgreiddu máli eftir tillögum ráðherra. Einn óþólitískara hlutverk víldu þau sér Kristján Eldjárn og Vígdís Finn-bogadóttir, sem bæði kappkostuðu að gæta sams konar hlutleysis í flokkapólitík og sæma þótti konungum á Norðurlöndum. Forseti var aldrei kosinn til að vera „harðvítuigur stjórnmalandsstæðingur“ nokkurs manns, og að kjöri hans stöðu aldrei þess háttar fylgismenn að honum „hældist ekki upp“ þeirra vegna nein „hógværð“ í að beita valdi sínu.

Eftir á er auðséð að án 26. greinarinnar hefði sýnunarvald þjóðhöfðingjans verið nákvæmlega jafn-steindauður bóksatufur í hönd-um forseta og það hafði verið í höndum konungs áður, rétt eins og það er líka gagnvart flestum málum ríkisstjórnar öðrum en lögum frá Alþingi. Það var hins vegar tortryggni stjórnmalamanna eins og Bjarna Benediktssonar, sem endilega vildu girða fyrir misþeingu sýnunarvaldsins, sem reyndist leggja forseta raunverulegt vopn í hendur, svo biturt að það hefur nú *breytt eðli forsetaembættisins*.

Sú breyting verkar að vísu líkt og sýnjarnir sjálfar: fær ekki endanlegt gildi fyrir en þjóðin hefur staðfest hana, þ.e.a.s. í forseta-konungum með því að velja pólitískan forseta, mann sem býður sig fram til að hafa vald og beita því. Þá getur hrakspá Bjarna Benediktssonar farið að rælast.

### Ragnheiður Kristjánsdóttir, aðjúnkt í sagnfræði við hugvísindasvið Háskóla Íslands

*Er 26. greinin hornsteinu ljóðveldisstjórnarskránnar?*

Í yfirlýsingu forseta Íslands, Ólafs Ragnars Grímssonar, þar sem hann gerir grein fyrir því að hann ætli ekki að staðfesta Icesave-lög-in sem voru samþykkt á Alþingi milli jóla og nýárs, kemur fram hvaða skilning hann leggur í 26. grein stjórnarskránnar. Hann segir að stjórnarskráin sem Íslendingar samþykktu við lýðveldisstofnun feli í sér að „það vald sem áður var hjá Alþingi og konungi [sé] fært þjóðinni“. Og enn fremur að forseta sé ætlað að „tryggja þjóðinni þann rétt“. Sama hafði hann sagt í nýársvarpi nokkrum dögum fyrir.<sup>2</sup>

1 Eftirfarandi hugleiðingar elga rætur að rekja til verketnis um sögu þingræðis á Íslandi og á samstarfsfólk mitt þar því þakkar skildar.

2 Vef „Yfirlýsing forseta Íslands“, 5. janúar 2010, „Nýársávarp forseta Íslands Ólafs Ragnars Grímssonar“, 1. janúar 2010, [www.forseti.is](http://www.forseti.is), sótt 23. febrúar 2010.

Samkvæmt þessu veitir 26. greinin — eins og frá henni var gengið fyrst á Alþingi og svo í Þjóðaratkvæðagreiðslu vorið 1944 — þjóðinni rétt til að hafa endanlegt vald um hvaða lög skuli gilda í landinu. Í yfirlýsingu forseta segir að þetta sé grundvallaratriði: „Hornsteinn stjórnarskipunar Íslenska lýðveldisins er að þjóðin er æðsti dómari um gildi laga.“ Þessi orð eru til marks um að það sé skoðunar forseta að með stjórnarskránni 1944 hafi fyrra ákvæði um neitunarvald konungs verið breytt þannig að þjóðin fékk rétt til að vera lokadómari um gildi laga.<sup>3</sup> Þegar hér var komið (árið 1944), var umrætt ákvæði dauður lagabókstafur. Því harði ekki verið beitt um áratugaskiði. Samkvæmt þessu hafa Íslendingar því gert býsna röt-þætka breytingu á stjórnarskrá sinni árið 1944. Og ef við föllumst á að þetta ákvæði stjórnarskrárinnar sé hornsteinn stjórnarskipunarinnar fylgir að áhersla á beint lýðræði hafi ekki einungis ratað inn í stjórnarskrána 1944, heldur að slík hugsun sé einn grundvallarþáttur hennar, þótt það hafi ekki verið virkjað fyrir en með nýástaðinni þjóðaratkvæðagreiðslu.

Það er óhætt að fullyrða að slík tálkun á anda þeirra breytinga sem gerðar voru á stjórnarskránni 1944, sú hugmynd að beint lýðræði sé einhvers konar hornsteinn stjórnarskrárinnar, eigi hljómgrunum á Íslandi. Það getum við til dæmis ráðið af viðbrögðum fólks við ákvörðun forseta um að beita 26. greininni, bæði þegar hann neitaði árið 2004 og þegar hann neitaði í upphafi þessa árs. En var það aetlunin á sínum tíma? Lágu hugmyndir um gildi beins lýðræðis til grundvallar þeim breytingum sem gerðar voru á stjórnarskránni árið 1944?

Hér er freistandi að mótmæla með því að benda á að ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur um lög sem samþykkt eru á Alþingi var ekki útfært, hvorki í stjórnarskránni 1944 né með setningu annarrar löggjafar í tengslum við hana. Lög um atkvæðagreiðslu vegna 26. greinarinnar urðu ekki til fyrir en á þingi nú fyrir nokkrum vikum. Sýnir það ekki að hugmyndin um að færa þjóðinni löggjafarvaldið ásamt alþingi var ekki lyklatríði? Kannski, en ekki endilega; það flækir málið að þeir sem sömdu og samþykktu stjórnarskrána voru sammála um að heildarendurskoðun skyldi biða fram yfir

lýðveldisstofnun. Stjórnarskráin 1944 er uppkast að lýðveldisstjórnarskrá.

Í greinum sem Svannur Kristjánsson hefur skrifað um íslenska lýðræðisþróun á undanförmum árum (nokkrar þeirra hafa birst í *Sögu*, aðrar í *Ritinu* og *Skrínu*) hefur hann fjallað um áherslu Íslendinga á beint lýðræði fyrir og eftir aldamótin 1900 og svo aftur í tengslum við stofnun lýðveldis 1944. Svannur telur að með setningu lýðveldisstjórnarskrárinnar hafi talsmenn þjóðkjörins forseta og beins lýðræðis haft betur gegn talsmönnum fulltrúa lýðræðis og þingsstjórnar. Rökstuðningur Svans er sannfærandi og ummæli einstakra þingmanna um stjórnarskrárfrumvarpið styðja þessa tálkun. Eysteinn Jónsson, sem mælti fyrir nefndarálit stjórnarskrárnefndar þingsins þegar málið var rætt í neðri deild 25. febrúar 1944, sagði þannig að forseta væri veit vald „til þess að skjóta málefnum þeim, sem Alþingi] hefði] samþykkt], til þjóðarinnar.“<sup>4</sup> Hugmyndin um 26. greinina sem ákvæði sem veitti forseta málskotsrétt, þ.e. fæli honum vald til að skjóta málum til þjóðaratkvæðis, kom því fram á sínum tíma.

Það er hins vegar rétt að halda því til haga að annars konar straumar (sem Svannur hefur gert grein fyrir í rannsóknunum sínum en koma ekki fram í ofangreindum ummælum forseta) höfðu Ilka áhrif á þær breytingar sem gerðar voru á stjórnarskránni 1944. Þetta eru straumar sem við myndum ekki kenna við beint lýðræði heldur frekar þá íhaldssemi sem átti víða upp á pallborðið á milliströðsárunum. Allt frá þriðja áratugnum höfðu verið til umræðu tillögur um breytingar á íslenskri stjórnarskipun. Vissulega voru þar í sumum tillöllum settar fram hugmyndir um beint lýðræði,<sup>5</sup> en meira bar á tillögum um afhán þingræðis og takmörkun lýðræðis (hér er helst að nefna hugmyndir Guðmundar Hannessonar og nafna hans Finn-bogasonar). Þeir sem höfðu lagt orð í belg komu því úr ólökum átt-um, en allir áttu þeir það sameiginlegt að breytingartillögur þeirra miðuðu að því að taka upp kerfi sem drægi úr meintrí spillingu og, að þeirra mati, of miklu valdi flokkanna, flokksræði.

Þetta á til að mynda við um þann hóp sem helst stóð að skipulegri umræðu um breytt stjórnarfar í aðdraganda lýðveldisstofnunarinnar.

4 *Alþingisritið* 1944 B, d. 90.

5 Hér er helst að nefna hugmyndir Hallgríms Hallgrímssonar; sjá Svannur Kristjánsson, „Ísland á leið til lýðræðis: Er Jádás jafningi Jesú? Hugmyndir þriggja fræðimanna um lýðræði og valddreifingu gegn þingsstjórn“, *Sagan XI-V:2* (2007), bls. 93–128, sérstaklega bls. 110–113.

3 Þessi tálkun á inntaki 26. greinarinnar er ekki óumdeilanleg. Hún fær til dæmis í bága við þá fræðilegu skoðun (sem rannar hefur ekki komið fram eftir 2004) að forseta sé í raun ekki heimilt að neita að undirrita lög. Sjá nánar um þetta í greinum Eiríks Tómassonar og Ragnhildar Helgadóttur.

ar, þá sem stóðu að útgáfu blaðsins *Þjóðsöls* sem hóf göngu sína árið 1941 og svo framboði Þjóðveldisflokksins til Alþingis 1942. Meiginatriði í tillögum þeirra var að koma jafnvægi á valdakerfið í landinu og finna leiðir til að vinna gegn ofurvaldi hinna pólitísku flokka annars vegar og illvigrí stéttabaráttu hins vegar. Eins og ráða má af nafngifti Þjóðveldisflokksins og *Þjóðsöls* voru þeir karlar sem stóðu að hvoru tveggja nostaðsáskir og þessar hugmyndir voru um margt skyldar hugmyndum Guðmundar Hannessonar og Guðmundar Finnbogasonar (að því frátöldu að þeir lýsa yfir andstöðu við takmörkun einstaklingsfrelsis og ógafalla heagristefnu).

Umæðan um að breyta stjórnskipaninni til að vinna gegn flokksræðinu hafði hins vegar ekki ratað inn á Alþingi. Ef frá eru talðar tillögur frá þriðja áratugnum um þing annað hvert ár og fækkun ráðherra, vörðouð allar þær stjórnarskrárbreytingar sem voru til umræðu frá fullveldi og fram í seinna stríð breytingar á kosningakerfinu.<sup>6</sup> Í aðdraganda lýðveldisstofnunar stóð Alþingi hins vegar frammi fyrir því að búa til nýtt embætti, forsetaembættið. Um það snerust breytingarnar sem gerðar voru á stjórnarskránni 1944 og spurningin hér er sú hvort þingmenn hafi aettað sér að gera beint lýðræði að hornsteini nýrrar stjórnarskrár. Þá koma til álitu umræður um 26. greinina en líka umræður um kjör forseta, þ.e.a.s. sú ákvörðun að hafa forseta þjóðskjörim en ekki þingskjörim eins og upprunalega hafði staðið til.

Fram kemur að þingmenn töldu sig með breytingu á kjöri forseta vera að svara kröfum almennings. En þeir eyða því miður fáum orðum í útskýringar á því hvers vegna þeir hafi viljað verða við óskum um um þjóðskjör forseta, hvað hafi mælt með því að fara þá óvenjulegu leið (í þingræðisríkjum var vaninn að láta þingið kjósa). Í blöðunum höfum við aftur á móti viðbendingar um þær óskir sem þingmenn töldu sig vera að uppfylla. Sjónarmið þeirra sem þar mæltu með þjóðskjöri voru í grófum dráttum þrenns konar. Í fyrsta lagi var sagt mikilvægt að forseti væri óháður valdi Alþingis (og stjórnmalaflokkanna), án þess að gerð væri sérstök grein fyrir því hvers vegna það væri æskilegt eða að tilgreint væri frekar hvert valdsvið forseta ætti að vera.<sup>7</sup> Aðrir studdu þessa sömu afstöðu með vísun til reynglu und-

antarinna ára á Íslandi, þess sundurlýndis sem gætti á Alþingi (sumir líktu ástandinu við ófrið Sturlungaaldar) eða þess hve vel hefði tekist til hjá ríkissjóðra þegar hann skipaði utanþingsstjórnina.<sup>8</sup> Í þriðja lagi komu fram ákvæðnar tillögur um valdsvið forseta. Nokkrir lögðu þannig til að honum yrði falið vald til að skipa sjórn og vika henni frá, að Íslendingar tækju upp forsetaræði í stað þingræðis.<sup>9</sup> Í því sambandi var bent á Bandaríkinn þar sem valdamiklum forseta var falið það vald sem konungur hafði farið með með í konungsríkjum.<sup>10</sup>

Hugmyndin um að taka upp forsetaræði kom ekki til umræðu á þinginu.<sup>11</sup> Eysteinn Jónsson sagði að vegna þess að Alþingi hefði sett sér að gera lágmarksbreytingar á stjórnarskránni væri því óheimilt að stofna forsetaembætti sem væri geróflkt konungsembættinu. Hann nehrndi að uppi væru raddir um að breyta stjórnarskránni þannig að forseti hefði meira vald en konungur. En hann fullyrði að slík breyting gæti ekki komið til álitu fyrir en eftir lýðveldisstofnun og vísaði þar til þess að Alþingi hefði ákveðið að ekki mætti taka upp í stjórnskipunarlegum annað en það sem stæði í beinu sambandi við stofnun lýðveldis í stað konungdæmis.<sup>12</sup>

En hvað þá með 26. greinina og beina lýðræðið? Eins og áður sagði má finna dæmi um að þingmenn hafi talað um greinina sem málskotsrétt þar sem forseti vísaði lögum í þjóðaratkvæði. En var það grundvallaratriði? Um það má deila, enda er þingviljinn, að svo miklu leyti sem hann kom fram í umræðum um stjórnarskrána, hvorki skýr né afdráttarlaus. Þó er óhætt að fullyrða að talsmenn þess meirihluta sem samþykktu þá útgáfu 26. greinarinnar sem varð að lögum árið 1944 hafi helst haft hugann við mikilvægi þess að tempura vald forseta til lagasýrjunnar; hugmyndir um beint lýðræði hafi ekki verið lyklatríði.

okkar og framfötin", *Alþjóðublaðið* 27. nóvember 1943 — „Lýðveldisstjórnarskránni", *Alþjóðublaðið* 25. febrúar 1944.

8 Magnús Bl. Jónsson, „Nýja stjórnarskránni", *Þjóðsölin* 7. júní 1943 — „Sjálstæðismálið", *Vísir* 28. október 1943 — Jónas Guðmundsson, „Á þröskuldi lýðveldisins", *Vísir* 4. nóvember 1943 — Jón Blöndal, „Undirbúningur framfaristjórnarskrár fyrir Ísland", *Alþjóðublaðið* 5. apríl 1944.

9 Magnús Bl. Jónsson, „Nýja stjórnarskránni", *Þjóðsölin* 7. júní 1943.

10 A. J. Johnson, „Lýðveldisstjórnarskránni", *Alþjóðublaðið* 19. febrúar 1944 — Jónas Guðmundsson, „Á þröskuldi lýðveldisins", *Vísir* 4. nóvember 1943.

11 Slík tillaga var lögð fram, en of seint og hlaut ekki umræðu (sjá nmgr: 22 í grein Helga Bernadóssonar hér að framan).

12 *Alþingistíðindi* 1944, B, d. 34. Sjá jfr. d. 58.

6 *Vef*, „Ágrip af þróun stjórnarskrárinna", bls. 10–11, [www.stjornarskra.is](http://www.stjornarskra.is), sótt 17. mars 2010.

7 „Frumvarp lýðveldisstjórnarskrárinna tilþitö", *Þjóðsölin* 22. apríl 1943 — „Alþingi og forsetinn", *Vísir* 15. nóvember 1943 — „Forsetakjörið", *Tíðinn* 18. nóvember 1943 — Stefán Jóhann Stefánsson, „Öfrendarastandið í stjórnarmálm



Þingmenn gerðu almenn tæð fyrir að forseti kæmi til með að beita valdi sínu með öðrum hætti en konungur hefði gert, meðal annars vegna þess að hann skyldi þjóðkjörinn. Leiðtogar Sjálfstæðisflokks og Sósiálistaflokks, Ólafur Thors, Einar Olgeirsson og Brynjólfur Bjarnason, voru sama sinnis og töldu að einmitt þess vegna væri rétt að takmarka það vald sem forseti tæki í aft frá konungi. Einar Olgeirsson sagði að það hefðu verið óskráð lög, að ef konungur ákvræðu að beita þessu valdi yrðu þeir settir af. Í þingræðisöndun um væri gengið út frá því að sýnjun konungs væri stjórnskráðbrót. Einar sagði eðlilegt að forseti hefði meiri völd en konungur hefði haft, hann ætti ekki einvörðungu að vera „toppfigúra“. Þó maetti vald hans ekki vera of mikið. Þess vegna væru sósíalistar þeirrar skoðunar að forseti ætti að geta neitað að staðfesta lög, en þá aðeins þannig að þjóðin skæri úr um hvort þau tæki gildi.<sup>13</sup> Þessi afstaða virðist fara nálægt vilja naums meirihluta þingmanna, eins og ráða má af þeirri ákvörðun þingsins að hafna tillögu Björns Þórðarsonar forsetisráðherra um breytingar á þessari 26. grein stjórnskráttinnar. Björn lagði til að ef forseti vildi vísa lögum í þjóðararkvræði ættu þau ekki að taka gildi fyrir en í fyrsta lagi eftir þjóðararkvræðagreiðslu. Margir þingmenn tóku undir, þar á meðal þingmenn Alþýðuflokksins — t.d. Haraldur Guðmundsson, sem sagði að þar sem forseti yrði þjóðkjörinn væri ekki rétt að takmarka neitunarvald hans gagnvart samþykktum lögum,<sup>14</sup> og raunar meirihluti neðri deildar — en niðurstaðan var sú að láta lög taka gildi þótt forseti ákvræði að vísa þeim til þjóðararkvræðagreiðslu.

Það er því erfitt að færa rök fyrir því að ákvræðið um þjóðararkvræði í 26. grein endurspegli örnugglega trú á gildi beins lýðræðis. Og það er enn flóknara að færa rök fyrir því að sú hugsun sé hornstein stjórnskráttinnar. Á millistréfsárunum var töluverð umræða um hvernig breyta maetti íslenskri stjórnskipun. Þar lögðu orð í belg talsmenn þjóðararkvræðis sem og þeir sem vildu takmarka lýðræðið í þeim tilgangi að tryggja betur eindrægni og þjóðlega samstöðu. Þessar breytingartilögur höfðu ekki fengið mikla athygli á Alþingi, enda sátu þar talsmenn þess flokksræðis sem endurskoðunararnir vildu hnekja.

<sup>13</sup> *Alþingisráðindi* 1944 B, d. 37. Það er raunar athyglisvert að Einar gat þess jafnframt (d. 66) að hann vildi ekki að aukid vald forseta drægi úr valdi þingsins. Ef til ágreinings kæmi milli þings og forseta ætti þingið að ráða. Hann ræðir hins vegar ekki hvernig eigi að tryggja þetta úrslitvald þingsins.

<sup>14</sup> *Alþingisráðindi* 1944 B, d. 113–114.

Þegar kom að því að breyta stjórnskráttinni 1944 var ákvræðið að koma til móts við kröftur utan þings um að forseti væri einhvers konar umboðsmaður þjóðarviljans og þess vegna þjóðkjörinn. En það er ekki víst að þar hafi skipt mestu hugsjónin um beint lýðræði, og ýmislegt bendir til að þar hafi ekki síður haft áhrif hugmyndir um að tempera vald flokkanna og draga úr sundurlyndi í íslenskum stjórnmálum. Umræður þingmanna voru ómarkvissar að því leyti að ýmislegt sem rétt hafði verið utan þings, þar með taldar hugmyndir um valdamikinn forseta að bandarískri fyrirmynd, hafði áhrif á það sem þingmenn sögðu um forsetaembættið. Vandinn var hins vegar sá að slíkar breytingar mátti ekki gera. Sumir virðast hafa hallast að alvaldi Alþingis,<sup>15</sup> aðrir séð kosti þess að forseta væri fallinn tiltekinn hluti ríkisvaldsins. En niðurstaðan var sú að koma ekki nema að takmörkuðu leyti til móts við kröftur þeirra sem vildu draga úr valdi flokkanna og Alþingis og færa það í hendur forseta. Þannig kom ekki til tals að breyta umboði framkvæmdarvaldsins, gera stjórnina ábyrga gagnvart forseta en ekki þinginu, hverfa frá þingræði. Það sem sagt var um 26. greinina ber vott um svipaða fogstreitu um valdsvið forseta. Umræðurnar voru því þvers og kruss og niðurstaðan óljós málamíðun. Einmitt þess vegna er hæpið að fullyrða að ein hugmynd um úttearlu lýðræðisins sé hornsteinin lýðveldisstjórnskráttinnar. Gildir það jafnt um beint lýðræði og hugmyndir um valdamikinn umboðsmann þjóðarviljans.

### Ragnhildur Helgadóttir, prófessor við lagadeild Háskólans í Reykjavík

*Vandræðin við búlasamun — höfnun forsetans og heildarhugsunin sem aldréi var*

Þegar þetta er skrifað er nýlökkið talmningu í þjóðararkvræðagreiðslu um lcesave-lögin. Forseti Íslands sýnir lögum staðfestingar, þjóðin kaus um þau og þau féllu úr gildi. Eftir á að koma í ljós hverjar afleiðingarnar verða: Pólitískt, fyrir stjórnskipunarpóunna og fyrir lcesave-málið.

Umræðuefnið hér eru sögunlegar rætur 26. greinar íslensku stjórnskráttinnar. Því verður haldið fram að fyrir tilkun og beitingu hennar skipti mestu að stjórnskráttinn sem samþykkt var í

<sup>15</sup> Sjá 12. nmgr.

Þjóðaratkvæðagreiðslu 1944 endurspeglaði ekki stjórnskipunina eins og hún var þá né heldur var hún heilsteypit þjugg sem hafði verið hugsað til hlftar. Þetta verður rökstutt og því lýst að ásamt fleiru leiði þetta til þess að nú þurfi að hugsa hvaða reglur gildi og eigi að gilda um sýnunarvaldið.

Í umræðunni kringum þúsáhaldaþytinguna í ársþyrjun 2009 var stundum vísað til þess að stjórnskráin væri að verulegu leyti óbreytt frá 1874 eða jafnvel 1849.<sup>1</sup> Nauðsyn þess að endurskoða stjórnskrána var rökstudd með vísan til þessa. Í blaðagreinum var þannig spurt: „Ert þú 19. aldar Dani?“<sup>2</sup> Þarna var í reynd (og með allhokkurri einföldun) verið að bera saman Ísland árið 2009 og Ísland 1875, sem var konungsveldi þar sem Alþingi fór með efnislega takmarkað löggjafarvald, konungur valdi handhafa framkvæmdarvaldsins, dómstólar máttu ekki hvort lög samrýmdust stjórnskrá, í gildi var ófullkominn mannréttindakafi og kosningaréttur var takmarkaður (8–10% þjóðarinnar höfðu kosningarétt um 1875). Árið 2009 var íslenska ríkið fullvalda (með óskorað lagasetningarvald sem og annað vald), dómstólar máttu hvort lög og stjórnskráir samrýmdust stjórnskrá, það var þingræði, almennur kosningaréttur, lýðveldi og endurnýjaður mannréttindakafi í gildi.

Stjórnskipunin gjöfbreyttist m.ó.ó. á þessum tíma, þótt rétt sé að stór hluti greina stjórnskrárinna er lítt breyttur frá 1874. Það er nefnilega munur á rétti og texta; á stjórnskipun og stjórnskrá. Rétturinn — í þessu tilviki stjórnskipunin — getur og hefur breyst án þess að textinn breytist. Þetta byggist að hluta til á breytti túlkun ákvæða og að hluta á því að það eru fleiri réttarheimildir en skráð lög ein. Þær réttarheimildir geta breyst og rétturinn einnig þótt textinn sé óbreyttur, og það er það sem gerðist í Íslensku stjórnskipuninni, bæði *fyrir* og *eftir* lýðveldisstofnun.

Þegar undirbúningur lýðveldisstjórnskrárinna hófst sagði í 22. gr. stjórnskrárinna frá 1920 svo: „Samþykki konungs þarf til

þess, að nokkur samþykkt Alþingis fái lagagildi. ... Nú hefir konungur eigi staðfest lagafrumvarp, sem Alþingi hefir samþykkt, áður en næsta reglulegt Alþingi kemur saman, og er þá frumvarpið niður fallið.“ Eins og Helgi Skúli Kjartansson lýsti vel í grein í *Stjórnmálum og stjórnsýslu* árið 2006, gerði konungur sig tvisvar á heimasíórnartímanum Íklegan til að beita sýnunarvaldi sínu sjálfur, en þegar nær dró lýðveldisstofnun varð óhugasandi að hann beitti því.<sup>3</sup> Textinn, sem millipinganefndin tók til skoðunar, var engu að síður sá sem hér var lýst.

Þessi sýnunarvald konungs var aðeins eitt af mörgum dæmum um það að stjórnskráin sem var í gildi þegar menn undirbyggðu lýðveldisstofnunina endurspegladi ekki stjórnskipunina. Það var breitt bil milli textans og framkvæmdarinnar eða kerfisins. Sem annað dæmi má nefna að árið 1920 var sú breyting gerð að kveða á um það í 1. gr. að stjórnskipulagið væri þingbundin konungsstjórn. Þetta var gert til að taka ákvæði um þingræði inn í stjórnskrá. Hins vegar var ekkert hróflað við ákvæði stjórnskrárinna um að konungur (nú forseti) skipaði ráðherra og veitti þeim lausn.<sup>4</sup> Hvergi var minnst á áhrif þingsins í því sambandi. Við undirbúning lýðveldisstofnunar var því í stjórnskránni, rétt eins og núna, ákvæði um skipunarvald konungs gagnvart ráðherrum sem hafði staðið óbreytt frá því fyrir þingræði. Hvernig átti að skilja það eftir að þingræði var komið á?

Allt þetta skipitr máli vegna þess að það er mikilvægt að átta sig á því að stjórnskráin var við lýðveldisstofnun, rétt eins og hún er núna, samsafn mismanna ákvæða sem passa misvel saman og er beitt mismáttvæmlega. Sum ákvæði hennar verður að skilja eftir orðum sínum<sup>5</sup> og það varðar ógildi<sup>6</sup> og stjórnskipunarkreppu ef frá þeim er vikið. Öðrum er ekki beitt samkvæmt orðum sínum auk

1 Vísnaðlega er stjórnskráin að stofni til gómun. En í mörgum tilvikum virðist ofuráhersla lögð á þá staðreynd og talningu greina (líversu margar greinar stjórnskrárinna eru svipaðar í mngildandi stjórnskrá og í stjórnskránni frá 1874) en minna horft á þær breytingar sem orðið hafa. Sjá, sem eldra dæmi um þetta, Gunnlaugur Þórðarson, „Gjöfin sem ekki var gefin“, *Alþjóðblíði* 24. janúar 1975.

2 Sjá Vef Margrét Tryggvadóttir, „Ert þú 19. aldar Dani“, [http://sunlending-uris/fretir/news\\_details/565\\_sott\\_16\\_mars\\_2010](http://sunlending-uris/fretir/news_details/565_sott_16_mars_2010). Sjá einnfremur (sonu grein) á <http://www.margrettryggvavis/?p=8>.

3 Helgi Skúli Kjartansson, „Forveini forseta. Konungur Íslands 1904–1944“, *Stjórnmál og stjórnsýsla* 2:1 (2006), bls. 57–72, hér bls. 59 og 68–71.

4 Sjá 11. gr. stjórnskrárinna nr. 9/1920, nú 15. gr. stjórnskrárinna nr. 33/1944. Þá var einnig að finna í stjórnskránni, rétt eins og enn er um forsetann, ákvæði um að konungur skipaði embættismenn, veitti undanþágur, gerði samninga við önnur ríki o.fl.

5 Sjá t.d. 1. mgr. 35. gr. stjórnskráir þar sem segir: „Reglulegt Alþingi skal koma saman ár hvert hinn fyrsta dag októbermánaðar eða næsta virkan dag ef helgidagur er og stendur til jafnlengdar næsta árs hafi kjörtímabilið alþingismanna ekki áður runnið út eða þing verið rofið.“

6 Sjá t.d. 44. gr. og 53. gr. stjórnskráir.

Þess sem alls ekki er innbrytís samræmi á milli greina. Þetta ósamræmi milli stjórnarskrár og stjórnskipunar var til staðar við lýðveldisstofnun eins og dæmið að ofan sýnir.

Lýðveldisstjórnarskráin var sett með sérstökum hætti, þ.e.a.s. með samþykki eins þings og meirihluta kósenda í þjóðaratkvæðagreiðslu. Í aðdraganda lýðveldisstofnunarinnar var skýrt að með þessum hætti maetti aðeins gera þær breytingar sem leiddi beint af því að Ísland, sem áður var konungsríki, varð lýðveldi.<sup>7</sup> Í því fólst beinhlús ákvörðun um að láta bítasanninn, sem stjórnarskráin var þá þegar orðin, vera óbreyttan, a.m.k. um hríð. Þetta skipitir máli við tálkun á 26. greininni. Hún er ekki, og átti ekki að vera, hápunkturinn í úthugasæðri mynd af hlutverki þjóðhöfðingjans í stjórnskipuninni. Um það hafa margir skrifað — og ekki endilega allir verið sammála.<sup>8</sup> Aðalatriðið hér er hins vegar það að stjórnarskrárákvæðin um forsetaembættið voru skrifuð inn í stjórnarskrá sem var brotakennnd og endurspeglaði ekki stjórnskipunina eins og hún var orðin. Ákvæði 26. greinarinnar var ætlað að breyta sýrjunarvaldi konungs, sem var algert í sama skilningi og sýrjunarvald forseta er nú gagnvart t.d. bráðabirgðalögum. Í stað þess að hinn nýi forseti færi með slíkt vald átti sýrjun hans ekki að koma í veg fyrir að lög tækju gildi heldur verða til þess að þjóðaratkvæðagreiðsla skeiði úr um það hvort lögin skyldu halda gildi sínu. Á þetta hefur nú reynt og það gekk snurðulaust.

Vandinn er hins vegar sá að sýrjunarvaldið fellur ekki vel að stjórnarskránni að öðru leyti. Áður var minnst á að ákvæðið um þingræði, sem tekið var inn í stjórnarskrána 1920, samræmdist ekki sérstaklega vel ákvæði, sem gildi áfram, um að konungur skipaði ráðherra. Á alveg sama hátt fellur 26. greinin ekki vel að ákvæðum t.a.m. um ábrygðarleysi forsetans. Enda hafa lögfræðilegar deltur

um 26. greinina snúist annars vegar um þýðingu þess hvernig sýrjunarvaldinu var beitt fyrir 1944 og hins vegar um það hvort ákvæði um hlutverk og ábrygð ráðherra eigi við um sýrjunarvaldið samkvæmt 26. greininni.<sup>9</sup> Þetta ósamræmi helgast af því að engar breytingar voru gerðar á stjórnarskránni nema þær sem leiddi beint af lýðveldisstofnuninni og því að ætlunin var að taka stjórnarskrána strax til endurskoðunar.<sup>10</sup>

Hvaða þýðingu hefur þetta fyrir tálkun og beitingu 26. greinar stjórnarskrárinna? Lögfræðingar hafa tillheingingu til að reyna að gæta lagasamræmis við tálkun laga, Ilka samræmis innan laga-bálka.<sup>11</sup> Sagan gerir það hins vegar að verkum að það á alls ekki alltaf við þegar kemur að stjórnarskránni. Eins og áður var lýst er hún samsafn misgammalla ákvæða sem passa misvel saman og það verður að vinna með hana sem slíka. Spurningin um það hvort beita eigi sammanburðarskýringu, og teija hlutverk forseta Íslands við beitingu lögjafarvalds jafn fornlegt og takmarkað og hlutverk hans sem framkvæmdarvaldshafa, er úr sögunni eftir sýrjaninnar 2004 og 2010. Um leið og það er sagt verður hins vegar að svara því hvaða reglur gildi um þetta hlutverk forsetans. Ef ekki er við þær reglur stjórnarskrárinna að styðjast sem leggja ábrygð á gjörðum forsetans á herðar ráðherrann — við hvaða reglur styðjunnst við þá? Og þá þarf altur að rifja upp að til eru fleiri réttarheimildir en skráð lög.

Þannig að nú bíður það verkefni að átta sig á því hvaða reglur — skráðar sem óskráðar — gildi um beitingu sýrjunarvaldsins samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinna. Þar skipitir m.a. máli að frá því lýðveldisstjórnarskráin var samþykkt hafa orðið grundvallarbreytingar á mannréttindavernd, m.a. um skyldur lögjafans á því sviði, og á öllum reglum um opinbera stjórnsýslu. Það er mun reglu-

7 Sjá lög nr. 97/1942. 1.gr. þeirra er svohljóðandi: „Aftan við 3. málsg. 75. gr. stjórnarskrárinna bættist ný málsg. svo hljóðandi: Þegar Alþingi samþykkir þá breytingu á stjórnskipunlagi Íslands, sem greinin í ályktunum þess frá 17. maí 1941 [m.a. um stofnun lýðveldis], hefur sú samþykkt eins þings gildi sem stjórnskipunarlög, er meiri hluti altra kosningarbærra manna í landinu hefur með leyningri atkvæðagreiðslu samþykkt hana. Þó er óheimilt að gera með þessum hætti nokkrar aðrar breytingar á stjórnarskránni en þær sem beinhlús leiðir af sambandslitum við Danmörku og því, að Íslandingar taka með stofnun lýðveldis til fullhustu í sínar hendur æðsta vald í mállefnum ríkisins.“

8 Sjá t.d. Svanur Kristjánsson, „Stofnun lýðveldis — nýsköpun lýðræðis“, *Skrínir* 176 (vör 2002), bls. 7–45.

9 Sjá m.a. Þór Vilihláimsson, „Sýrjunarvald forsetans“, *Afnálistir: Gaukur Þórindsson settingur* 24. september 1994 (Reykjavík: Orator 1994), bls. 609–636, Þórunn Bogason, „/og ég staðfest þau með samþykki mínu“ — forseti Íslands og lögjafarvaldið“, *Afnálistir til heiðurs Gunnari G. Schram stjórnun, 20. febrúar 2001* (Reykjavík: Almenna bókafélagið 2002), bls. 555–581, og Sigurður Línadal, „Forseti Íslands og sýrjunarvald hans“, *Skrínir* 178 (vör 2004), bls. 203–237.

10 Sjá t.d. Ágúst Þór Arnason, „Stjórnarskrárfesta — grundvöllur lýðræðisins“, *Skrínir* 173 (haust 1999), bls. 467–480, og Gunnar Hleghi Kristinnsson, „Ágrip af þróun íslensku stjórnarskrárinna“, unnið að beiðni nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands (sjá Vef. www.stjornarskra.is), desember 2005, bls. 18.

11 Sjá t.d. Davíð Þór Þjörgvinsson, *Lögskýringar* (Reykjavík: Háskólinn í Reykjavík, JFV 2008), bls. 114–121.

bundnara en áður var hvernig handhafar ríkisvaldsins beita valdi sínu og má gera ráð fyrir að það gildi einnig um forsetann. Þá er áleitinn spurning hvort sé áseðtanlegt að hafa ákvræði um ábyrgðarleysi forsetans í stjórnarskrá þegar ljóst er að forsetinn fer með persónulegt vald sem enginn annar getur boríð ábyrgð á hvernig er beitt.<sup>12</sup> Þrjár fjórðu hlutar þingmanna geta reyndar látið fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu um það hvort forseti þurfi að vísja, samkvæmt 11. gr. stjórnarskrárinnar.<sup>13</sup> Þetta er hins vegar fyrst og fremst neyðarúræði — úr því þinghefur þarf að vera meira eða minna sammála til þess að þjóðaratkvæðagreiðslan geti farið fram — og er að auki úrræði pólitískt eðlis og kemur því alls ekki í stað þess að forseti beri lagalega ábyrgð á stjórnarathöfnun, eins og aðrir handhafar ríkisvaldsins. Niðurstaðan er sú að lagagangfjórðin um sýrjunarvaldið sé svo takmörkuð og á köflum gólluð að henni verði að breyta. Öðruvísi samrýmist sýrjunarvaldið ekki grunnhugmyndum í stjórnskipuninni, m.a. um það að handhafar ríkisvaldsins séu bundnir af lögum og rétti við ahaflnir sínar og beri ábyrgð á þeim eins og aðrir borgarar.

### Svanur Kristjánsson, prófessor í stjórnmálafraeði við félagsvísindasvið Háskóla Íslands

*Að kveikja eða slökken hugsjónaeld íslenskrar þjóðar*

Allt frá upphafi fullveldisbaráttu Íslendinga um miðja 19. öld var hugsjón frjálslyndrar stefnu hófð að leiðarljósi. Þar var ekki litill á fullveldi þjóðar og sérhvers einstaklings sem andstæður. Þvert á móti. Fullveldi þjóðar væri til einskis nema um leið yrðu breytingar

12 Hvað ef forseti Íslands byggir t.a.m. ákvörðun sína á sjónarmiðum eða rökum sem fara gegn mannréttindaákvæðum sem allir handhafar ríkisvaldsins eru bundnir af? En ef hann byggir ákvörðun á ómálefnalegum sjónarmiðum?

13 Sjá 3. og 4. mgr. 11. gr. stjórnarskrárinnar, en þar segir: „Forseti verður leystur frá embætti, áður en kjörtíma hans er lokið, ef það er samþykkt með meiri hluta atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu, sem til er stofnað að kröfu Alþingis, enda hafi hún hlotið fylgi ⅔ hluta þingmanna ... 1) Þjóðaratkvæðagreiðslan skal þá fara fram innan tveggja mánaða, frá því að kröfan um hana var samþykkt á Alþingi, og gegnir forseti eigi störfum, frá því að Alþingi gerir samþykkt sína, þar til er útslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar eru kunn.

Nú hlýtur kröfa Alþingis eigi samþykki við þjóðaratkvæðagreiðsluna, og skal þá Alþingi þegar í stað rofið og eht til nýrra kosninga.“

á persónuleika allra, karla og kvenna. Í stað skiptingar þjóðfélagsins í höfðingja og undirsáta kærni samfélag lýðræðis, þar sem frjálsir einstaklingar tækju höndum saman um að skapa nýtt samfélag, sem hefði mannhelgi og jafnrétti að leiðarljósi. Þar sem margir sáu bara takmarkanir sæu frumkvöðlarnir tækifæri til að skapa nýtt þjóðfélag. Þannig taldi Jón Sigurðsson að fólk þroskaðist til þátttöku í þjóðmálum með því að axla ábyrgð á eigin málum, að vandasöm verkefni efldu með fólk getu og þor til sjálfsstjórnar. Þegar ný kynslóð stjórnmalamanna tók við frelsisáhrifum Jón Sigurðssonar á síðustu áratugum 19. aldar bættu þeir um betur. Strengur kvenfélis tók að hljóma í hörpu íslenskra valdakarla hvert sem litill var, í umræðum á Alþingi, í blöðum, tímaritum og meðal trúarleiðtoga þjóðarinnar. Hvergi lifði draumurinn um fullvalda einstaklinga í fullvalda þjóðfélagi betra lífi en hjá sterkustu félagsshreyfingu landsins um aldamótin 1900. Góðtemplaraglugnum. Þar störfuðu karlar og konur lið við lið í baráttu gegn vágæsti áfengissýkkinnar, sem hélt fjölmörgum fjölskyldum í hjalfargreipum sárrar fátæktar og úrvaentingar. Áður en Íslendingar yrðu fullvalda þjóð varð að rjúfa þennan vlahning. Vonin lifði um betra líf væri best í jarðvegur lýðræðisins. Góðtemplarareglan vann síðan sinn stóra sigur í fyrstu þjóðaratkvæðagreiðslu Íslandssöggunnar 1908, þegar 60% kjósenda samþykktu áfengisþann. (Einnungis karlar höfðu kosningarétt en sennilega voru um 90% kvenna fylgjandi þanninu.)

Forsætunönnunum í stjórnmálum nægði ekki að láta sig aðeins dreyma um lýðræði því þeir settu fram fasmótáðar hugmyndir um stjórnskipun hins fyrrihugaða íslenska lýðveldis. Þar fór fremstur í flokki eldhuginn Jón Ólafsson (1850–1916), sem sneri til Íslands 1875 eftir ævintýralega dvöl í Vesturheimi. Tvisvar hafði Jón flúið land vegna gægnýni á valdhaftana, fyrst á náðir skáldsins Björnstjerne Björnson í Noregi, í síðara skiptið til Vesturheims. Jón var gæddur djúpri réttlætiskennni, mikilli þekkingu og hugreki til að berjast fyrir frammangi lýðræðis. Árið 1880 gat Jón út á Eskifirði bækinginn: *Jafnræði og þekking* — Nokkur stjórnfræðileg undirsöðu-atriði um réttan grundvöll sjálfstjórnar. Verkið ber yfirskriftina *Stjórnfræðileg smárit. I*. Sú yfirskrift er réttnefni, því að í ritinu sýndi Jón — eins og reyndar fyrir og síðar — að hann hafði mjög góð tök á bestu stjórnmálafraeði þess tíma og þjó þar að auki yfir reynslu af stjórnmálaláttöku heima og erlendis, í Vesturheimi, Noregi og Danmörku. Jón flokkaði t.d. lönd eftir grundvallri stjórnskipunar þeirra. Að hans mati byggðist lýðræði á rétti hverrar þjóðar til sjálfsstjórnar.

Þjóðveldi kallast það, er fulltrúar þjóðarinnar hafa löggjafarvaldið alveg í höndum, en fyrir framkvæmdarstjórnina er forseti kosinn, annaðhvort beinlínis af þjóðinni eða fulltrúum hennar. Forseti sá hefir valdið að eins um ákveðinn tíma og ber sjálfur ábyrgð gjörða sinna. Það er auðvitað, að þar sem þjóðin er því vaxin, þá er þjóðveldi á hyggilegum grundvelli manningu samboðnast stjórnarform, eða ið sannasta stjórnarform eftir hugsjóninni.<sup>14</sup>

Að álit Jóns er það hugsjón Íslendinga að lýðræðisþjóðfélag þurfi að hvíla á traustum undirstöðum í hverju samfélagi fyrir sig. Þarftir og óskirt fólks voru mismunandi og því rétt að fólkið sjálft smíðaði eigin reglur í héraði, innan þeirra marka sem almennt lög kváðu á um. Þannig var fiskveiðuum lengi stjórnað á grundvelli sérstakra fiskveiðisamþykktu, sem ákveðnar voru á almennum borgarafundum en þurftu einnig að hljóta samþykki amtmanns. Um hyven kaupstað giltu fram til ársins 1926 sérstök lög um sjón hvers bæjarfélags fyrir sig. Þar var t.d. yfirleitt tilskilið að ekki væri hægt að stofna til sérstaks embættis bæjarsjóra nema að fengnu samþykki kjósenda í almennri atkvæðagreiðslu. Á Ísafirði þurftu t.d. 60% kjósenda að samþykkja slíkt, og fimm snum á árunum 1919–1929 náðist ekki tilskilinn meirihluti. (Lögnum var breytt 1928 þannig að einungis þurfti samþykki einfalds meirihluta og í ársþyrjun 1929 var samþykkt með naumum meirihluta í almennri atkvæðagreiðslu heimild til bæjarsjórnar að ráða sérstakan bæjarsjóra.) Sama hugsjón var að baki baráttu Reykvikinga um beina kosningu borgarsjórnans í Reykjavík. Að frumkvæði almenns borgarafundar í Reykjavík var frumvarp þess efnis fyrst flutt á Alþingi 1907, samþykkt í Neðri deild en stöðvað í Efri deild, þar til eftir sigur Sjálfstæðisflokkans (eldri) í þingkosningunum 1914. Konungur undirritaði lög in sama ár. Þá var nýlökð kosningu bæjarsjórnar á borgarsjóra, en eftir að sex ára kjörtímabil hans rann út var kosið um borgarsjóra í Reykjavík beinni kosningu árið 1920 og voru tveir í framboði, Knud Zimsen og Sigurður Eggerz. Í fyrstu almennu sveitarstjórnarlögunum frá 1926 var síðan tilskilið að kjósa ætti borgar- og bæjarsjóra beinni kosningu og á Akureyri fór slík kosning fram árið 1928.

Á þriðja áratug 20. aldar var svo komið að beint lýðræði átti mjög í vök að verjast og ný kenning um lýðræði tók að festa rætur í

Vestur-Evrópu. Þar var byggt á breskri fyrirmynd: fullveldisréttur fólksins ætti einungis að vera virkur á kjördegi. Þá velja kjósendur á milli stjórnmalaflokka. Fulltrúar flokkanna taka sæti á löggjafarþingi þjóðarinnar og fara með fullveldisrétt fólksins milli kosninga. Á næsta kjördegi leggja kjósendur síðan mat á verk flokkanna og stjórnarskipi verða, ef stjórnarflokkur nýtur ekki lengur trausts meirihluta þingmanna. Eftir fullveldi Íslands 1918 varð þessi hugmynd um fulltrúa lýðræði sem hið eina mögulega lýðræði smátt og smátt ráðandi meðal stjórnmalaforingja í landinu. Þó var hún ávallt umdeild, jafnvel í þeirra hópi. Þannig var bein kosning borgar- og bæjarsjóra afnumin á Alþingi 1929 með atkvæðum stjórnarflokka (Framsóknarflokks og Alþýðuflokks) en gegn harðri andstöðu þingmanna Sjálfstæðisflokks (yngru) sem var í stjórnarandstöðu.

Í aðdraganda lýðveldisstofnunar 1943–1944 urðu mikil átök á milli málsvara fulltrúa lýðræðis og þingsjórnar annars vegar og stjórnsmanna forsetaþingræðis, valddreifingar og beins lýðræðis hins vegar. Með fyrsta innlenda þjóðhöfðingiann, Svein Björnsson ríkissjóra Íslands, í broddi fylkingar vann hreyfingin um þjóðkjörin forseta og beint lýðræði fullan sigur. Forsetinn skyldi vera þjóðkjörinn í beinni kosningu þar sem allt landið var eitt kjördæmi. Jafnframt var samþykkt 26. grein stjórnarskránnar. Í farlegum umræðum um þá grein kom skýrt fram hjá þingmönnum að gera mátti ráð fyrir, og til þess var beinlínis ætlast af þjóð og þingi, að 26. greinin væri sett í stjórnarskrá sem viðurkenning á virkum fullveldisrétti íslenskrar þjóðar í stjórnskipun landsins. Í Efri deild Alþingis útskýrði fransögunaður stjórnarskrárnefndar deildarinnar, Brynjólfur Bjarnason, 26. greinina m.a. þannig:

Ég skal skýra, við hvað ég á með því, er ég tala um málfræðlegan rétt og aðstöðu forseta til þess að sýnja lögum um staðfestingu. Það er í fyrsta lagi, ef hann þykist viss um, að meiri hluti þjóðarinnar sé andvígur lögum, sem Alþingi hefur samþykkt og þau brjóti þannig í bágg við þjóðarvilja. Þá álit ég að forseti hafi fullan síðferðilegan rétt til þess að neita lögum um staðfestingu og muni gera það. En ég held líka, að slík sýnjan mundi geta komið til greina í mörgum öðrum tilfellum, að forseti mundi undir öðrum kringumstæðum neita lögum um staðfestingu. ... Og slíku valdi mundi verða beitt í hinum allra þýðingarmestu þjóðmálum.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Jón Ólafsson, *Jafnræði og þekking* — Nokkur stjórnfræðileg undirstöðu-atriði um réttan grundvall sjálfstjórnar (Eskifjörður [s.n.] 1880), bls. 4.

<sup>15</sup> Alþingisföndi B 1944, d. 117.

Með stjórnarskrá hins íslenska lýðveldis, Þjóðkjöri forseta og mál-skotsrétti 26. gr. var staðfestur enn og aftur sá vilji íslenskrar Þjóðar að fullveldisrátturinn sé hjá fólkinu sjálftu og einungis með virku lýðræði og valddreifingu sé hægt að koma í veg fyrir stjórnála-spillingu, að lýðræði ríki ekki bara í orði heldur einnig á borði. Hin sanna íslenska leið til lýðræðis byggist á þeirri vissu að hægt sé í senn að styrkja beint lýðræði og fulltrúalýðræði, að dagleg stjórn-mál og stjórnsýsla eigi að vera í höndum löggefaþarings og ríkis-stjórnar, þjóðkjörinn forseti sé síðan umboðsmaður fólksins, veiti þingsjórninni aðhald og geti vísað allri lögjöf til úrskurðar æðsta handhafa fullveldisins, þjóðarinnar sjálfar.

Sorgarsaga hins íslenska lýðveldis var og er síðan sú að ráðandi öfl í landinu hafa aldrei seitt sig við neinar takmarkanir á sínu miðstjórnarvaldi, hvorki frá dómstólum, sjálfstæðri stjórnsýslu, for-seta lýðveldisins né þjóðinni sjálfri í Þjóðaratkvæðagreiðslum. Þannig var haft eftir þáverandi forsetiráðherra, Davíð Oddssyni, í viðtali við Ríkissáttvarpið 25. maí 2004, þegar við blasti að forseti Íslands myndi í fyrsta sinn beita 26. gr. stjórnarskrárinnar, að hann hefði „ekki ... tekið afstöðu til þess hvernig ætti að kanna heimild forseta til að srynja um staðfestingu [fjölmála]laganna en trúlega kæmi það í hans hlut að kanna það.“

Í hömluleysi sínu og vanvirðingu við stjórnarskrá landsins, hinn helga sáttmála lýðveldisins, hafa íslenskir valdharfar gjarnan verið dýggilega studdir af þeim hópi íslenskra Háskólaكارla sem á góðum stundum skreytir sig með nafninu „íslenska fræðasamfélagið“. Þannig purta 1. árs nemar í stjórnálaræði við Háskóla Íslands m.a. að lesa eftirfarandi texta í bókinni *Íslenska stjórnkerfið* eftir einn af prófessorunum í stjórnálaræðidælid:

Flæstir höfðu talið ólíklegt að til þess kæmi nokkurn tíma að forseti srynjaði lagafrumvarpi staðfestingar. Forsetaembættið var talið að mestu valdalaust. ... Í samræmi við þennan al-menna skilning á valdaleyfi forsetaembættisins hafa stjórn-málaflókar ekki tekið afstöðu til forsetaframbjóðenda — ef undan eru skildar forsetakosningarnar 1952 þegar Bjarni Jónsson, sá frambjóðandi sem tveir stærstu stjórnálaræðing-arnir studdu (Sjálfstæðisflokkur og Framsókn), tapaði fyrir Ásgeiri Ásgeirssyni.<sup>16</sup>

16 Gunnar Helgi Kristinsson, *Íslenska stjórnkerfið* 2. útg. (Reykjavík: Háskóla-útgáfan 2007), bls. 155.

Ekki er í bókinni getið neinna heimilda til stuðnings þessum stað-hæfingum. Ekki er heldur vísað til bréfs þriggja forystumanna Sjálfstæðisflokksins — Ólafs Thors, Bjarna Benediktssonar og Jóhanns Halsteins — fyrir forsetakosningar 1952 en þar segir að forsetaembættið sé „pólitísk staða“ og á „orlagarkustu augnablikum“ fari for-setinn „með meira vald og [geti] því ráðið meiru um framtíðarheill þjóðarinnar en nokkru sinni [haf] verið á eins manns færi að gera, allt frá því land byggðist.“<sup>17</sup>

Á bak við fjöðin höfðu margir flokksforingjar vissulega ýmis afskipti af forsetakosningunum 1968. Forystumenn ríkisstjórnar-flokkanna, Sjálfstæðisflokks og Alþýðuflokks, studdu yfirleitt Gunnar Thoroddsen en stjórnarandstaðan, þ.e. Framsóknarflokkur og Alþýðubandalag, Kristján Eldjárn. Um frumkvæði Eysteins Jónssonar, formanns Framsóknarflokksins, að framboði Kristjáns sumarið 1967 má lesa í bók Vilhjálm Hjalmarssonar.<sup>18</sup> Kristján Eldjárn sigraði með yfirburðum, hlaut 65,6% atkvæða. Kosninga-úrslitin voru mikil öfall fyrir ríkisstjórnarflokkana, sem þá höfðu verið við völd síðan 1959. Viðreisnarsjórnin tapaði síðan þing-meirihluta sínum í næstu þingskosningum 1971. Margir forystumenn í Sjálfstæðisflokknum unnu markvíst í kosningabaráttu Gunnars. Um það get ég t.d. vítað, en ég var kosningastjóri framboðs hans á Ísafirði.

Í árdaga íslensks lýðræðis tóku íslenskir menntamenn, eins og Jón Sigurðsson og Jón Ólafsson, að sér það stórkostlega hlutverk að kveikja hugsjónir lýðræðis meðal Íslendinga. Árið 1944 var íslenski lýðveldi stofnað á sama hugsjónargrunni. Það lýðveldi er nú rústir einar. Semnilega eigum við íslenskir Háskólaكارlar þar mikla sök með því að standa ekki vörð um það dýrmaetasta sem okkur var fallið: hugsjónina um virkt lýðræði í landinu og fullveldisrétt ís-lenskrar þjóðar.

17 Matthías Johannessen, *Ólafur Thors. Avoi og stjórn* II (Reykjavík: Almenna bóka-félagið 1981), bls. 211–212.

18 *Egsetinn í stormi og stillu. Evisaga Eysteins Jónssonar fyrir um réðherra og formanns Framsóknarflokksins* 3 (Reykjavík: Vaka 1985), bls. 233–236.

**Þorsteinn Pálsson, lögfræðingur og fv. forsetisráðherra**  
*Sjómarskipulag tímaskekkja*

Uppistaðan í sjómarskrá lýðveldisins er sjómarskráin frá 1874 sem konungi þóknadist af mildi sinni að gefa þjóðinni. Ívaðið eru breytingar sem stöðan hafa verið gerðar.

Form, orðanotkun og uppbygging sjómarskrárinna á sér þó enn eldri fyrirmynd. Það má glöggð sjá af því að efnisskipan og orðalag 1. og 2. gr. gildandi sjómarskrár er nokkurn veginn með sama hætti og í 1. og 2. gr. fyrstu dönsku grundvallarlögunum frá 1849, nema hvað forseti er kominn í stað konungs.

Þetta merkir að uppistaðan í veigamesta hluta sjómarskrárinna er að forni til flókinn vefur orðalags sem á reitur í annars konar konungs og þjóðþings.

Frankvæmdarvaldið var í höndum konungs. Það vald var ekki sótt til þingsins heldur reist á gömlum einveldishugmyndum. Konungur fór auk þess með lögjafarvaldið ásamt þinginu. Í kræfti þess ákvæðis gat hann sýnið lögum staðfestingar. Þar lá valdajafnvægið í hugmyndareipi þess tíma.

Á fyrri hluta nfiðandu aldar voru þverbrestit að koma í þá gömlu hugmyndarfræði að uppruni valdsins væri hjá konungi sjálfum. Ný rúms. Fyrstu dönsku grundvallarlögin bera þess merki að konungur var að færa fólkinu vald. Á þessum tíma gengu sum önnur Evrópu-ríki lengra í að viðurkenna í sjómarskipunareglum hugmyndina um að valdið kæmi frá fólkinu.

Í Danmörku varð grundvallarþreyting á sjómarskipaninni árið 1901. Þá var þingræðisreglan innleidd. Sú breyting náði til íslenskra sjómarskráttá 1904. Þar með var valdskipingarkerfið milli konungs og þjóðþings úr sögunni. Klassísk þrífrenning valdsins hélt eigi að síður óbreytt.

Eftir þessa sjómarskipunareglur prouðust með dönsku grundvallar-lögunum. Aðlögun þeirra að nýjum sjómarskráttum var gerð með konungur eins og sagði í sjómarskránni, umboð sitt og vald til þingsins. Sýnunarvald konungs um löggið varð um leið örkrétt. Efnislega var það líka úr sögunni. Þjóðþingið veitti nú vald í stað þess að þiggja það.

Íslenskar sjómarskipunareglur prouðust með dönsku grundvallar-lögunum. Aðlögun þeirra að nýjum sjómarskráttum var gerð með

því að hrófa sem minnst við orðalagi sem varð til í öðru sjómarskráttum og á grundvelli annarrar hugmyndarfræði. Þrálega hefur það auðveldað kónginum að hortast í augu við nýjan tíma. Þetta er sennilega helsta skýringin á þeirri holtapöku sem umræðan um 26. gr. sjómarskrárinna hefur ratað í.

Vekurinn er einfaldlega sá að sjómarskránni var ekki nema að takmörkuðu leyti breytt til samræmis við nýja valdastöðu þingsins. Orðalag gamla valdskipingarkerfisins var látið halda sér í verulegum atriðum, en valdheimildir konungs afnumdar með sérstökum ákvæðum, eins og til að mynda því að undirritun konungs undir lögjafarmál og sjómarskránni væri gildislaus nema ráðherra, sem sækta vald sitt til þingsins, ritaði undir með honum.

Þannig stóðu mál við lýðveldisstofnunina þegar setja þurfti embætti forseta í stað konungs í sjómarskipunareglunna. Vald konungs til að sýrja lögum um staðfestingu stóð þá enn að forni til fyrir þá sök að ekki var með reglum unnt að knýja hann til athafna sem vilji hans stóð ekki til.

Með lýðveldissjómarskránni voru aðeins gerðar einföldustu breytingar sem leiddu af því að lýðveldið leysti konungdæmið af hölmum. Heildarendurskoðun var vísað til betri tíma. Hann er ókomin. Ný lýðveldissjómarskrá hefur því ekki verið sett.

Í athugasemdum með sjómarskrárfurumvarpinu 1944 segir um 26. gr.: „Ekki hefur þótt fært að veita forseta algert sýnunarvald, eins og konungur hefur haft. Forseta er einungis fenginn réttur til að skjóta lagafurmvörpum Alþingis undir þjóðararkvæði.“

Höfundar sjómarskrárinna horfa hér einvörðungu á förmlega hlíð málsins en ekki hina að í reynd var þessi réttur konungs óvirkur. Lausnin ber merki þessarar tvíræðu stöðu málsins. Háfi hún átt að vera takmörkun á valdi forsetans, eins og flest bendir til, hefur hún þvert á móti í reynd auknið vald hans.

Þegar minnst er á forseta í sjómarskránni merkir það í flestum tilvikum ríkissjórn. Þetta má ráða af dönskum uppruna ákvæðanna þar sem hugtakið konungur er notað fyrir ríkissjórn. Einnig verður að hafa í huga að undirritun forseta ein og sér veitir lögum ekki gildi. Þau áhrif hefur hún því aðeins að ráðherra undirriti þau ásamt honum.

Bæði forseti og ráðherra undirrita lög sem handhafar framkvæmdarvaldsins. Neiti ráðherra að staðfesta lög með undirritun sinni sætur hann ábyrgð eftir þingræðisreglunni og ráðherra-ábyrgðarlögum. Forsetinn er þar á móti ábyrgðarlaus af þeirri athöfn sem öðrum.

Allt ber þetta merki þess að hér eru á ferðinni leiðar annars konar stjórnfyrirkomulags en stjórnarskráin meilir í raun og veru fyrir um. Staðfesting forseta og ráðherra á lögum með sérstakri undirritun er því órökrétt og stjórnskipuleg tímakækja. Gamla hugmyndarfæðin um að Alþingi og framkvæmdarvaldið fari saman með lög-gjafarvaldið er hreinlega úrelt. Fyrir þá sök er réttast að afnema það ákvæði og önnur sem því tengjast.

Það væri í bestu samræmi við þingræðisskipulagið að forseti Alþingis undirritaði lög og staðfesti þau. Með því væri hann fyrst og fremst að votta að þau hefðu verið sett á stjórnskipulega réttan hátt og tilkynna um gildið þeirra. Lagasetningarvaldið er hjá Alþingi og eftir atvikum hjá þjóðinni. Ástæðulaust er að blanda öðrum þar, jafnt að forni sem efn. Það ruglar og veikir stjórnskipunina.

Þingræðisskipulagið kallar hins vegar á að menn leiði hugann að annars konar stjórnskipulegu jafnvægi en stóð mönnum næst þegar valdahlutföll konungs og þjóðþings voru ákvörðuð fyrir meira en eitt hundráð og sexttu árum. Það er valdajafnvægið á milli stjórnarmeirihluta og stjórnarandstöðu á Alþingi á hverjum tína.

Jafnvægisleysið í stjórnskipuninni felst ekki í því að það halli á lögjafarvaldið í heild sinni gagnvart framkvæmdarvaldinu. Meirihluti lögjafarvaldsins stýrir einfaldlega framkvæmdarvaldinu og hefur þar öll ræð. Staða stjórnarandstöðunnar á Alþingi er hins vegar of veik. Það veldur því aftur að eftirlits- og aðhaldshlutverk Alþingis er ekki jafnstærkt og æskilegt væri.

Verði horfið frá þeim úrelta síð að láta formlega gildistöku laga byggjast á undirritun framkvæmdarvaldsþafa leysast þau vandamál sem nú fylgja 26. gr. stjórnarskráinnar af sjálfu sér. Það opnar á hinn bóginn möguleika á að efla Alþingi með því að styrkja hlut stjórnarandstöðunnar að sama skapi sem vald flyst frá forseta.

Úr því gjafnvægi sem nú ríkir á Alþingi má þannig að hluta til bæta með því að færa gildandi sýrjunarvald forsetans til tiltöks minnihluta á lögjafarþinginu. Hann gæti þá kallað eftir þjóðar- atkvæði um samþykkt lagafrumvarp ef sýnt þætti að mikil skil væru á milli stjórnarmeirihlutans og þjóðarinnar. Að baki slíku valdi væri tvímaelalaust ríkari pólitísk ábyrgð en stjórnskipulega ábyrgðarláus forseti ber.

Breyting af þessu tagi var gerð með nýju grundvallarlögumum í Danmörku 1953. Markmiðið með henni var einmitt að treysta stöðu minnihlutans eftir að deildaskipting þingsins var aummin. Um leið og slík skipan hefur augljósa skráskotun til þess að valdið er frá fólk-

inu komið stuðlar hún fremur að sáttum og málamíðlumum við meðferð mála á þingi. Það er mikilvægur þáttur í virku lýðræðisskipulagi.

Það veikir stjórnskipunina að annar hluti framkvæmdarvaldsins getur sýrjað lögum staðfestingar meðan hinn hlutinn er skuldbundinn eftir reglum þingræðisins að staðfesta þau. Af sjálfu leiðir að það er til marks um ruglandi en ekki stjórnfestur þegar þjóðhöfðingi talar gegn eigin ríkisstjórn. Sérstaklega getur þessi staða verið alvarleg þegar klofningurinn beinist að öðrum þjóðum.

Staðfestingarsýrjun forseta hefur tvívegis valdið pólitísku uppþingum. Í hvorugt skipitið hefur þjóðin þó fengið að ráða því málefni sem um var að telfa til endanlegra lykta. Löginn voru felld úr gildi í fyrri sinni, en samningurinn sem síðari löginn snerust um var í reynd tekinn út af borðinu áður en til atkvæðagreiðslu kom. Hefði málskotsréttur verið í höndum minnihluta þingmanna má telja líklegt að í bæði skipitin hefði ríkisstjórn staðið á annan veg að undirbúningi og málsmeðferð áður en til lokaafgreiðslu á Alþingi kom.

Forseti hefur í þau tvö skipiti sem hann hefur sýrjað lögum staðfestingar tekið þá ákvörðun utan ríkisráðs. Í síðara tilvikinu bar ráðherra löginn upp í ríkisráði og lagði þau þar fyrir forseta til afgreiðslu. Telja verður vafalaust að ákvörðun forseta um sýrjun utan ríkisráðs hafi í því falli verið tekin með stjórnskipulega ólög- mætum hætti. Forsætisráðherra ber eftir stjórnarskránni ábyrgð á þeim mistökum.

Engar heimildir eru fyrir því að lýðræðisumbætur hafi verið markmiðið með þeirri ákvörðun að láta staðfestingarsýrjun forseta leiða til þjóðaratkvæðagreiðslu. Einstaka fræðimenn hafa þó haldið því fram. Hafi svo verið má ljóst vera að mönnum voru í því falli í meira lagi mislagðar hendur.

Vilji menn veita framkvæmdarvaldinu sjálfstætt umboð með því að kjoða það sérstaklega, eins og í Bandaríkjunum, er það annað víðfangsefni. Þá hverfa menn frá þingræðisreglunni. Engar lýðræðisumbætur felast í því að hræra þessum tveimur mismunandi stjórnskipunarreglum saman. Það horfir einungis til óskýrleika og óskilvirkt.

Niðurstaðan er þessi: Sú efnislega breyting sem gerð var á 26. gr. stjórnarskránnar 1944 var vanhugsuð. Hún var einfaldlega misheppnuð leið til að sneiða hjá þeim hófuðgalla að staðfesting forseta og ráðherra á lögum heyrir ekki aðeins til liðnum tína heldur öðru stjórnfyrirkomulagi.



Rétt hefði verið þá þegar að takast á við þann vanda með því að snúa uppbyggingu og orðalag stjórnskráttinnar að þeim nútíma-hugmyndum sem stjórnskipunin er reist á. Þetta var ætluin með heildarendurskoðun stjórnskráttinnar en hefur dregist of lengi. Beiðing sýrjunarvaldsins sýnir að sá dráttur er orðinn til stjórnskipulegra vandræða.

## GREINAR

DAVÍÐ ÓLAFSSON

### Textinn á tíma fjöldaframléiðslu sinnar

Rannsóknir á handritamenningu síðari alda

Fræðimenn í ýmsum greinum og víða um lönd hafa á síðustu tveimur áratugum greint hvernig handrituð miðlun hafi gegnt mikilvægu hlutverki í tugum greint hvernig handrituð miðlun hafi gegnt mikilvægu hlutverki í bóklegri menningu árrýaldar og nýaldar og að tilkoma prentverka á 15. og 16. öld hafi fráleitt leyft handritun af hólmi sein farveg sköpunar fjáningar og miðlunar. Í greininni er þróun íslenskra rannsókna á handritamenningu síðari alda sett í samhengi við nýlegar rannsóknir á stöðu handritaðrar miðlunar í Evrópu og víðar á tímum prentvæðingar og samspilli þessara tveggja miðla, prents og handritunar. Um leið og spurningamerki eru sett við hugmyndir um sérsstöðu íslenskrar bókmenningar að þessu leyti er vikið að því sem íslensk handrit síðari alda og menningarsögulegar rannsóknir á framléiðslu, dreifingu og neyslu þeirra hafa fram að færa við órt vaxandi alþjóðlegt rannsóknasvið. Meginkennning greinarinnar er sú að rétt sé að líta á textamiðlun árrýaldar og nýaldar sem fjöl-miðla (e. *polymedia*) fremur en að prentmenning hafi verið ríksandi.<sup>1</sup>

#### *Bókmenning úr skugga nývæðingar*

Sú skoðun hefur lengi verið útbreidd að Íslendingar hafi lengur og í meira mæli en aðrar þjóðir haldið í þann sið að árita texta af ýmsu tagi, líkt og tókkaðist um alla Evrópu á síðmiðöldum. Jón Helgason prófessor orðaði þessi viðhorf skilmerkilega í ritu sínu *Handritaspjall* um miðja síðustu öld:

Úr því að kemur fram á 16du öld verður það í nágrannalöndum Íslands útreitt starfsaðferð að skrifa upp bækur, þær voru prentaðar og dreifðust þannig meðal manna á miklu auðveldari hátt en fyrr. En í þessu efn, eins og ýmsum öðrum, héldu

<sup>1</sup> Greinin byggir á rannsóknarverkefniinu „Siglsvatur Grímsson Borgfirðingur og handritamenning 19. aldar“ sem styrkt var af RANNÍS á árunum 2005–2007.