



## Ágúst Þór Árnason\*

Ágúst Þór Árnason er brautastjóri við lagadeild Háskólans á Akureyri frá árinu 2009. Hann hefur starfað við Háskólann á Akureyri frá 2002 og vann meðal annars að undirbúningi stofnunar Félagsvísinda- og lagadeildar háskólans. Frá 2003-2008 starfaði hann sem kennari og verkefnastjóri við sömu deild. Ágúst stundaði grunnnám og meistaranám í heimspeki, lögfræði og stjórn málafræði við Freie Universität í Berlín frá 1984-1990 með áherslu á mannréttindi. Hann var við doktorsnám við Goethe Universität í Frankfurt am Main á árunum 1998-2001. Hann starfaði sem fréttaritari

Bylgjunnar í Berlín frá 1986-1989 og síðar sem fréttaritari hjá RÚV í Berlín frá 1989-1991. Frá 1991-1993 starfaði hann sem fréttamaður á RÚV. Ágúst vann að undirbúningi stofnunar Mannréttindaskrifstofu Íslands 1993-94 og var ráðinn fyrsti framkvæmdastjóri MRSÍ og gegndi því starfi til 1998. Hann var formaður stjórnar Reykjavíkur Akademiunnar frá stofnun hennar til nóvember 1998. Á árunum 2001-2002 var hann þátttakandi í rannsóknarverkefni í stjórnskipunarrétti við Norsku vísindaakademíuna „The Centre for Advanced Study (CAS) at the Norwegian Academy of Science and Letters“.

## Lýðveldið, stjórnskipun og staða forseta

Í meira en eina og hálfu öld hefur réttur íslensku þjóðarinnar til sjálfsforræðis verið sem rauður þráður í stjórn málaumræðu hvers tíma og mótað orðræðu hennar með varanlegum hætti. Umræðan um forræði þjóðarinnar á eigin málum var lengst af beintengd við kröfuna um eigin stjórnarskrá, síðar fullveldi og að lokum um fullt sjálfstæði og innlendan þjóðhöfðinga kjörin með lýðræðislegum hætti. Þrátt fyrir miklar og heitar umræður, innan þings sem utan, um rétt þjóðarinnar til að ráða ráðum sínum, bar lengst af lítið á skoðanaskiptum á Alþingi um stjórnskipun framfjárríkisins með þeirri undantekningu þó sem lesa má í Alþingistíðindum seinni hluta vetrar 1944 þegar rætt var um tillögu þingnefndar að stjórnarskrá lýðveldisins.<sup>1</sup>

Fyrir utan all harðvítugar deilur lögskilnaðarsinna og hraðskilnaðarsinna um það hvernig staðið skyldi að endanlegum slitum á konungssambandinu snérist umræðan að mestu um flutning æðsta valds ríkisins inn í landið og um stöðu og hlutverk þjóðhöfðingjans sem yrði forseti Lýðveldisins Íslands. Tekist var á um það hvort forsetinn ætti að hafa algjört neitunarvald, sambærilegt og konungur hafði haft en

\* Greinin hefur verið yfirfarin og samþykkt af ritrýnnefnd Lögfræðings – This article has been peer-reviewed and approved by the editorial committee of Lögfræðingur

<sup>1</sup> Alþingistíðindi 1944 B, d. 20 – 139.

---

ekki beitt um hrið, eða einskonar synjunarvald sem fælist í málskotsrétti sem heimilaði honum að synja lagafrumvarpi staðfestingar og bar þá að vísa því til þjóðarinnar til endanlegrar ákvörðunar um það hvort það tæki gildi eður ei. Í því tilfalli að vald forseta yrði takmarkað við málskotsréttinn vaknaði í annan stað sú spurning hvort frumvarpið tæki gildi sem lög við undirritun ráðherra eða ekki fyrr en þjóðin hefði kveðið upp jákvæðan úrskurð sinn í allsherjaratkvæðagreiðslu. Niðurstaðan varð sem hér segir og er að finna í 26. gr. stjórnarskrárinnar:

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

Þótt ekki verði fallist á að forsetar lýðveldisins hafi í gegnum tíðina staðið með öllu utan við svið stjórnmalanna þá verður staða og hlutverk forsetans ekki sjálfstætt viðfangsefni fræðimanna fyrr en í byrjun síðasta áratugs 20. aldar og þá í aðdraganda aðildar Íslands að samningnum um hið Evrópska efnahagssvæði (EES).<sup>2</sup> Þrýst var á forsetann að synja frumvarpi til laga um EES-samninginn staðfestingar og vísa þannig málinu til þjóðarinnar. Vigdís Finnbogadóttir, sem þá gegndi embætti forseta, taldi sér ekki annað fært en að undirrita frumvarpið og gerði grein fyrir þeirri afstöðu sinni í sérstakri yfirlýsingu sem hún lét fylgja með undirrituninni.

Í skrifum sínum um stjórnskipunarlega stöðu forsetans hafa fræðimenn deilt um mögulegar innri mótsagnir stjórnarskrárinnar og vægi réttarheimilda en einnig hefur verið tekist á við spurninguna um pólitískan og lagalegan raunveruleika íslenskrar stjórnskipunar.<sup>3</sup> Hér er ætlunin, meðal annars, að skoða þá stöðu sem upp er komin eftir að sitjandi forseti, Ólafur Ragnar Grímsson, hefur í tvígang synjað lagafrumvörpum staðfestingar og þjóðaratkvæðagreiðsla hefur verið haldin í kjölfar seinni synjunarinnar í samræmi við ákvæði 26. gr. stjórnarskrárinnar. Það er einnig ætlun greinarhöfundar að fjalla um hugmyndafræðina sem liggur að baki stofnunar Lýð-

---

<sup>2</sup> Sjá Sigurður Lindal, „Stjórnskipunarleg staða forseta Íslands“, Skímir, 166 (haust 1992), bls 425–39.

<sup>3</sup> Sigurður Lindal, „Stjórnskipuleg staða forseta Íslands“, Skímir 166 (haust 1992), bls. 425–39, sjá einnig greinaflokkinn „Stjórnskipunarvald forseta Íslands“, Útvarður 8, 1 (1993), bls. 25–30; Þór Vilhjálmsson, „Synjunarvald forsetans“ í Katrín Jónsdóttir o.fl. (ritstj.), Afmælisrit: Gaukur Jörundsson sextugur (Reykjavík 1994), bls. 609–36; Gunnar Helgi Kristinsson, „Iceland“, Semi-Presidentialism in Europe, Oxford University Press, 1999, bls. 86–104; Þórður Bogason, „„ og ég staðfesti þau með samþykki mínu“: forseti Íslands og löggjafarvaldið“, í Helgi Magnússon o.fl. (ritstj.), Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum (Reykjavík 2002), bls. 555–81; Sigurður Lindal, „Forseti Íslands og synjunarvald hans“, Skímir 178 (vor 2004), bls. 203–37.

---

veldisins og tengsl hennar við hugmyndina um embætti forsetans. Viðfangsefnið verður skoðað í ljósi viðtekinnna lýðveldiskenninga frá því um miðja síðustu öld og þeirra hugmynda sem nútíma stjórnarskrárfestan byggir á. Leitast verður við að svara spurningunni hvort embætti forseta lýðveldisins eigi sér framtíð í þeirri mynd sem það hefur þróast eða hvort gildi rök hnígi að því að því þurfi að breyta.

### Lýðveldisstofnunin

Lýðveldinu Íslandi var komið á fót við erfið skilyrði. Heimsstyrjöldin síðari hafði geislað um árabíl og enn var ekki séð fyrir endann á þeim hildarleik. Af umræðum á Alþingi og skrifum í dagblöð og tímarit á þessum tíma má skilja að flestir sem höfðu afskipti af lýðveldisstofnuninni, eða *skilnaðarmálinu* eins og ferlið var stundum kallað, hafi verið áfram um að ljúka því af án tillits til þess hvort stjórnöldinni væri lokið eður ei og töldu sumir mikils um vert að koma lýðveldinu á fót áður en vinna hæfist við að koma nýskipan á heimsmálin að ófriðnum loknum.<sup>4</sup>

Á Alþingi náðist sátt um að byggja stjórnarskrá hins nýja lýðveldis á stjórnskipan Konungsríkisins Íslands til að tryggja tímanlegan framgang málsins. Því skyldu ekki aðrar breytingar gerðar á stjórnarskránni frá 1920 en þær sem nauðsynlegar væru til að færa æðsta vald þjóðarinnar inn í landið og að öðru leyti nauðsynlegar til stofnunar lýðveldis.<sup>5</sup> Þótt stefnan væri sett á stjórnskipun undir merkjum lýðveldishugmyndarinnar er ekki hægt að sjá að sú leið hafi verið hugsuð eða útfærð á grundvelli sérstakrar greiningar á fyrirbærinu. Þó má segja að kjarni hugmyndaarinnar hafi verið viðtækt samkomulag um að Íslendingar skyldu ekki hafa yfir sér erlendan þjóðhöfðingja og engan arfakonung af neinu tagi. Í greinum og ræðum nokkurra Alþingismanna má einnig sjá þá fullyrðingu að með lýðveldisstofnuninni séu Íslendingar að endurreisa hið frjálsa þjóðveldi sögualdartímans. Það fór þó ekki á milli mála að þeir sem þessu héldu fram voru sér vel þess vitandi að stofnanir þjóðveldisins voru bæði færri, einfaldari og veikari en valdastofnanir nútíma ríkisins og því ekki um annan samanburð að ræða en að stjórnskipun þjóðveldisins gerði ekki ráð fyrir öðru veraldlegu valdi en því sem til var stofnað innanlands og án erfðaréttar.<sup>6</sup>

Þegar leita skyldi fyrirmynda að nýrri stjórnskipun í miðri Seinni heimsstyrjöldinni var ekki um auðugan garð að gresja. Sú staðreynd blasti við að ríkin þrjú sem við töldum okkur í mestum skyldleikum við og höfðum nánust tengsl við voru öll

<sup>4</sup> Einar Olgeirsson, Stofnun lýðveldis á Íslandi: Þáttaskipti í sjálfstæðisbaráttu á Íslandi, Andvari (1943), bls. 77–80. Fleiri greinar birtust um sjálfstæðismálið í Andvara á þessum árum s.s. Sjálfstæði Íslands og atburðirnir voruð 1940 eftir Bjarna Benediktsson (1940); Ályktanir Alþingis voruð 1941: um stjórnskipun og sjálfstæði Íslands eftir Bjarna Benediktsson (1941); Sjálfstæðismál Íslendinga eftir Jónas Jónsson (1942); Skilnaður Íslands og Danmerkur eftir Gísla Sveinsson (1943); Sjálfstæðismálið eftir Jörund Brynjólfsson (1943); Vér viljum skilnað — en skilja með sæmd eftir Jón Blöndal (1943).

<sup>5</sup> Alþt. 1942 (Fyrri aukabing) A, bls. 214–15.

<sup>6</sup> Bjarni Benediktsson, „Lýðveldi á Íslandi“, ræða flutt á landsfundi Sjálfstæðisflokksins á Þingvöllum 18. júní 1943. Hér Land og lýðveldi, Fyrri hluti, Almenna bókafélagið, Reykjavík 1965; Gísli Sveinsson, „Skilnaður Íslands og Danmerkur“, Andvari (1943), bls. 65–76.

---

konungsríki þ.e. Danmörk, Noregur og Svíþjóð. Líklega þótti engum fýsilegt að byggja á reynslu Finna sem þó höfðu fram til þessa einir þjóða Norðurlandanna valið stjórnskipun lýðveldis þegar þeir áttu kost á fullu sjálfstæði við skilnaðinn frá Rússlandi 1918. Stjórn málaástandið hafði verið óstöðug í Finnlandi frá því að landið varð sjálfstætt og í Seinni heimsstyrjöldinni áttu Finnar í langvarandi stríði við Sovétríkin og töpuðu stórum hluta austurhluta landsins.

Sú leið sem Norðmenn völdu við skilnaðinn frá Svíþjóð 1905 virðist heldur ekki hafa hugnast Íslendingum. Norðmenn kusu sér konung í þjóðaratkvæðagreiðslu en gerðu engar grundvallarbreytingar á stjórnskipan ríkisins aðrar en þær að færa þjóðhöfðingjann inn í landið. Þeir skilgreina stjórnskipun sína gjarnan sem „mónarkískt“ lýðveldi með vísun í þjóðaratkvæðagreiðsluna 1905 en konungdómur erfist í Noregi samkvæmt ákvæðum stjórnarskrárinnar.<sup>7</sup> Fyrir Íslendinga horfði málið augljóslega öðruvísi við og því ekki skrytið þótt staða forseta yrði helsta umræðuefni þings og þjóðar þegar sameiginlegur kóngur Íslands og Danmerkur var kvaddur og komið skyldi á stjórnskipan með lýðveldisfyrirkomulagi.

Það er ljóst af lestri Alþingistíðinda frá umræðum um frumvarp til stjórnskipunar Lýðveldisins Íslands, að það var ekki bara hræðsla þingmanna við að ósætti um leiðina að sjálfu markmiðinu gæti hindrað þá í að losna úr konungssambandinu við Dani sem dró úr áhuga þeirra á að deila um vægi einstakra þátta stjórnarskrárinnar, heldur virtust flestir þeirra sannfærðir um að heildarendurskoðun á stjórnarskránni væri á næsta leyti.<sup>8</sup> Þetta skýrir að verulegu leyti hversu lítið fór fyrir umræðum á Alþingi um stofnanir lýðveldisins og fyrirkomulag þeirra utan embætti forseta Íslands.

Umræðan um embætti forseta fór víða en snérist þó aðalega um rétt hans til að vísa lögum til úrskurðar þjóðarinnar (sjá 26. gr. stjórnarskrárinnar). Við upphaf umræðunnar kom í ljós að mikill þrýstingur var á Alþingismenn með að tryggja það að þjóðin fengi að kjósa sér forseta. Upphafleg tillaga millipingnefndar miðaði að því að Alþingi kysi forsetann en skýr vilji almennra flokksmanna allra flokka og alls almennings í landinu varð til þess að þingmenn sammæltust um breytingar á ákvæðinu um forsetakjörið.<sup>9</sup> Niðurstaðan varð sú að Alþingi kaus fyrsta forseta lýðveldisins, í beinu framhaldi af því að tilkynnt hafði verið um stofnun lýðveldisins, 17. júní 1944, og þá til eins árs. Að því liðnu átti þjóðin þess kost að ganga til kosninga og kjósa sér forseta. Af kosningu varð þó ekki fyrr en 1952 því enginn bauð sig fram á móti sitjandi forseta, Sveini Björnssyni, í þau tvö skipti sem hann bauð sig fram og var hann því, samkvæmt gildandi lögum, sjálfkjörinn í starfið.

<sup>7</sup> Í 1. gr. norsku stjórnarskrárinnar Norges Grunnlov segir: „Konungsríkið Noregur er frjálst, sjálfstætt, ódeilanlegt og óháð ríki. Stjórnarfar þess byggist á takmörkuðu og erfðabundnu konungsvaldi.“

<sup>8</sup> Alþt. 1944 B, d. 34 og d. 133.

<sup>9</sup> Alþt. 1944 B, d. 25–29.

---

## Stjórnskipuleg staða forseta Íslands

Eins og áður er getið hafa fræðimenn tekist á um það hver staða forsetans er í stjórnskipun Lýðveldisins og hvort hann geti með réttu fylgt ákvæði 26. gr. stjórnarskrárinnar og synjað lögum staðfestingar án frekari eftirmála annarra en þeirra að þjóðin gangi til atkvæða um gildi laganna. Eftir þjóðaratkvæðagreiðslu um svokölluð Icesavelög, 6. mars 2010, er þessi deila í sjálfu sér leyst, sem og flest þau deiluefni sem voru til umfjöllunar í greinum viðkomandi fræðimanna. Það eru þó nokkur atriði þessara skrifa sem enn eiga erindi í frekari umræðu um stjórnskipun Lýðveldisins. Í stuttu máli sagt þá snérist deilan aðallega um það hvort réttur forsetans samkvæmt 26. gr. væri einungis formlegur eða hvort forsetinn hefði raunverulega heimild til að synja lögum staðfestingar eins og stjórnarskráin gerir ráð fyrir.

Sigurður Lindal hefur í greinarskrifum sínum í Skírni gert ítarlega grein fyrir þeim sjónarmiðum sem fram komu við umræðu um tillögu að stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands í byrjun árs 1944 og snéru að stjórnskipulegri stöðu forseta.<sup>10</sup> Í niðurstöðum sínum í fyrri greininni „Stjórnskipuleg staða forseta Íslands“ fullyrðir Sigurður að „Forseti [sé] ekki valdalaust sameiningartákn.“ og að „Þjóðkjör forseta [sé] til marks um að hann gegni í reynd því stjórnskipulega hlutverki sem finna má stoð fyrir í stjórnlögum – það styrki[i] stjórnskipulega stöðu hans.“<sup>11</sup>

Í grein Þórs Vilhjálmssonar, í Afmælisriti Gauks Jörundssonar, „Synjunarvald forsetans“ andmælir hann Sigurði og kemst að þeirri niðurstöðu að um „lagasynjanir gildi hin almenna regla um frumkvæði og meðundirritun ráðherra“. Því beri „Forseta [ ] skylda til þess eftir stjórnarskránni að fallast á tillögu ráðherra um staðfestingu (undirritun) lagafrumvarps sem Alþingi hefur samþykkt.“ Þór bætir því við að „Ef svo ólíklega færi að forsetinn undirritaði ekki, væri sú neitun þýðingarlaus og lögin tækju gildi sem staðfest væru og án þess að þjóðaratkvæðagreiðsla færi fram.“<sup>12</sup>

Í grein sem Þórður Bogason ritar í Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram, „og ég staðfesti það með samþykki mínu“ – Forseti Íslands og löggjafarvaldið, tekur hann undir það með Þór að „rökrétt samhengi fáist ekki í reglur stjórnarskrárinnar um lagasetningu nema byggt sé á almennum reglum um frumkvæði og með undirritun ráðherra og ráðherraábyrgð.“ og bætir jafnframt við að „afleiðing þingræðis, eins og það er útfært í íslenskri stjórnskipun, sé sú að persónulegt synjunarvald þjóðhöfðingjans sé eingöngu að nafni til“. Forseta beri því skylda til að staðfesta lög frá Alþingi.<sup>13</sup>

---

10 Sigurður Lindal, „Stjórnskipuleg staða forseta Íslands“, Skírni 166 (haust 1992), bls. 425-39; Sigurður Lindal, „Forseti Íslands og synjunarvald hans“, Skírni 178 (vor 2004), bls. 203-37.

11 Sigurður Lindal, „Stjórnskipuleg staða forseta Íslands“, Skírni 166 (haust 1992), bls. 439.

12 Þór Vilhjálmsson, „Synjunarvald forsetans“ í Katrín Jónsdóttir o.fl. (ritstj.), Afmælisrit: Gaukur Jörundsson sextugur (Reykjavík 1994), bls. 635.

13 Þórður Bogason, „„, og ég staðfesti þau með samþykki mínu“: forseti Íslands og löggjafarvaldið“, í Helgi Magnússon o.fl. (ritstj.), Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum (Reykjavík 2002), bls. 581.

---

Þegar grein Sigurðar Línalds í Skírni vorið 2004 er skoðuð, kemur skýrt fram að helsti veikleiki í röksemdafærslu Þórs og Þórðar snýr að því að þeim yfirsést sá munur sem er á hlutverki forsetans sem aðila að framkvæmdavaldinu annars vegar og hins vegar sem aðila að löggjafarvaldinu. Þegar ekki er þörf að deila frekar um rétt forseta í þessu sambandi þá er ekki úr vegi að skoða skrif þeirra Þórs og Þórðar betur í þeim tilgangi að taka stöðuna í fræðilegri umfjöllun um þá þætti stjórnskipunar lýðveldisins sem hér um ræðir. Fyrst ber að geta þess að Þór og Þórði er báðum tíðrætt um þingræðið og telja að persónulegt synjunarvald forsetans stangist á við megin reglur þess. Þeir hafa litla fyrirvara á gildi þingræðishugtaksins og má segja að skortur á fræðilegri greiningu og pólitískri umfjöllun um þingræðið komi berlega í ljós við lestur greina þeirra. Sú takmörkun á valdi Alþingis sem felst í 26. gr. er innan allra marka sem eðlileg geta talist og ljóst að þingheimi hefur verið full ljóst um hvað málið snérist þegar atkvæði voru greidd um frumvarp til laga um stjórnskipun Lýðveldisins.<sup>14</sup>

Hvorki Þór né Þórði virðist hugleikinn sá stjórnskipunarvandi sem fylgt gæti alveldi löggjafarsamkundunnar og verður að telja það sérkennilegt þar sem gagnvirkar hömlur valdastofnana ríkisins eru lykilatriði í stjórnarskrárfestu nútímaríkisins og eru mismunandi útfærslur aðgreiningar og eftirlitshlutverks þeirra að finna í stjórnskipun margra þeirra ríkja sem við viljum geta borið okkur saman við.<sup>15</sup> Í grein sinni „Synjunarvald forsetans“ vitnar Þór Vilhjálmsson til skrifna Björns Þórðarsonar, sem var forsætisráðherra fram á haust 1944, en í bókinni *Alþingi og konungsvaldið* segir Björn að 1944 hafi Alþingi „fengið hömlulaust einræði um lagasetningar.“<sup>16</sup> Björn var mikilvirkur í umræðunni um stjórnarskrárrögin á Alþingi þótt stjórn hans væri utanþingsstjórn. Ástæðan fyrir nefndri skoðun hans var sú ákvörðun þingsins að láta lög taka strax gildi þótt forseti synjaði þeim staðfestingar í stað þess að láta gildistökuna bíða niðurstöðu allsherjaratkvæðagreiðslu þjóðarinnar. Þór leggur ekki frekar út af þessari skoðun Björns.

Í umræddri grein segir Þór enn fremur að „Ætla mætti, að fræðileg umfjöllun í Danmörku og Noregi kæmi lítt að gagni þegar skýra á 26. gr. stj.skr. Þó að réttarkerfin í þessum ríkjum séu náskyld hinu íslenska, er réttarstaða þjóðhöfðingjans þar mótuð af því að þau eru konungsríki. Í stjórnarskrám þeirra eru og ákvæðin um lagasynjanir önnur en hér á landi“. Þór segir nánari athugun þó leiða í ljós „... að margar hugmyndir fræðimanna í grannlöndunum eru áhugaverðar.“ Þór vitnar í fræðimennina Alf Ross, Henrik Zahle og Johs. Andenæs í því skyni að styðja þá skoðun að

---

<sup>14</sup> Alþt. 1944 B, d. 90.

<sup>15</sup> Ágúst Þór Árnason, „Stjórnarskrárfesta: grundvöllur lýðræðisins“, Skírni 173 (haust 1999), bls. 467-79.

<sup>16</sup> Þór Vilhjálmsson, „Synjunarvald forsetans“ í Katrín Jónsdóttir o.fl. (ritstj.), Afmælisrit: Gaukur Jörundsson sextugur (Reykjavík 1994), bls. 617.

---

þjóðhöfðingjum í þingræðisríkjum sé óheimilt að synja lögum staðfestingar „sem ríkisstjórn leggur til að fái staðfestingu.“<sup>17</sup>

Um þetta er það að segja að sá grundvallarmunur sem er á stjórnskipunarlegri stöðu þjóðhöfðingja í lýðveldi og þjóðhöfðingja stjórnarskrárbundins konungsveldis (d. konstitutionelt monarki) gerir allan samanburð af þessu tagi merkingarlausan. Lýðveldi er samkvæmt allri seinni tíma skilgreiningu andstæðan við konungsveldi þegar um er að ræða stöðu þjóðhöfðingja. Það væri líka verið að gera lítið úr verki og fyrirætlunum þeirra sem stöðu að gerð stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands og vilja þjóðarinnar ef hægt væri að álykta um lykilatriði í þeirri breytingu sem varð við stofnun lýðveldisins út frá þeirri stjórnskipan sem var verið að hafna. Það sem gæti verið áhugavert að skoða í þessu sambandi, þótt það skipti ekki beint máli í þessum greinarskrifum, er sú fræðilega umræða um stjórnarskrárfestu sem orðið hefur um allan heim á liðnum árum. Ýmislegt bendir til þess að fræðimenn í Noregi og Danmörku hallist nú frekar að því að stjórnarskrárákvæði um synjunarvald séu enn í fullu gildi þótt langt sé um liðið síðan þeim var síðast beitt.<sup>18</sup>

Í áður nefndri grein Þórðar Bogasonar fellur höfundur í sömu gryfju og Þór þegar kemur að áhrifum íslensk-danskrar stjórnskipunar á lýðveldisstjórnarskrána. Þórður telur réttilega að „Þróun dansks stjórnskipunarréttar [hafi] framan af [haft] mikil áhrif á íslenskan stjórnskipunarrétt“ en fatast flugið þegar hann heldur áfram og full-yrðir að „útilokað [sé] annað en horfa til þess þegar greina þarf til hlítar íslenska stjórnskipun.“ Og áfram heldur Þórður og bætir því við að „... þrátt fyrir að grundvallarbreyting hafi átt sér stað 17. júní 1944 á stjórnarformi íslenska ríkisins, þ.e. breyting úr konungdæmi í lýðveldi, varð ekki sambærileg grundvallarbreyting á stjórnskipun þess.“<sup>19</sup> Þórður virðist ekki taka með í reikninginn að sú grundvallarbreyting sem hann talar um felst einmitt í breyttri stjórnskipun og breytir þá engu þótt hann tali um *stjórnarform* íslenska ríkisins í einu orðinu og *stjórnskipun* í hinu. Þegar kemur að þeim ákvæðum stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands sem innihéldu nauðsynleg nýmæli til að hægt væri að koma lýðveldinu á fót er ekki um neina forsögu að ræða á og frá og með því augnabliki sem lýðveldið hefur verið stofnað.

Um það er engum blöðum að fletta að mikið verk er óunnið við rannsóknir á áhrifum og tengslum stjórnskipunar Lýðveldisins Íslands við stjórnskipun Konungsríkisins Íslands og ef því er að skipta við stjórnskipun Konungsríkisins Danmerkur. Þó ber að varast að álykta um of út frá ákvæðum stjórnskipunarlaga sem eiga sér rætur sínar í mjög svo sérstæðum jarðvegi stjórnmála og laga einstakrar ríkisheildar við

---

<sup>17</sup> Sama rit, bls. 620-21.

<sup>18</sup> Sjá tölvubréf frá prófessor dr. Eivind Smith: *Konstitutionsjónlegt demokrati*, Bergen 2008, bls. 246.

<sup>19</sup> Þórður Bogason, „... og ég staðfesti þau með samþykki mínu“: forseti Íslands og lögjafarvaldið“, í Helgi Magnússon o.fl. (ritstj.), *Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum* (Reykjavík 2002), bls. 558..



---

greiningu stjórnskipunarákvæða annars slíks fyrirbæris þótt samanburður geti oft komið af gagni ef rétt er að verki staðið og um samanburðarhæfa þætti sé að ræða.

### **Endurskoðun stjórnarskrárinnar**

Í kjölfar synjunar forseta Íslands á svokölluðum fjölmiðlalögum í júní 2004 skipaði forsætisráðherra nefnd til að vinna að endurskoðun stjórnarskrárinnar. Samkvæmt skipunarbréfi nefndarinnar átti endurskoðunin einkum að vera bundin við I., II. og V. kafla stjórnarskrárinnar og þau ákvæði í öðrum köflum hennar sem tengjast sérstaklega ákvæðum þessara þriggja kafla. Af þessu mátti augljóst vera að ætlunin væri að koma fram breytingum á stjórnskipulegri stöðu forsetans en I. og II. kafla stjórnarskrárinnar fjalla að mestu um embætti forsetans og tengsl þess við löggjafarvaldið annars vegar og framkvæmdavaldið hins vegar. Nefndin lauk ekki störfum fyrir Alþingiskosningarnar vorið 2007, eins og til stóð, en hún hefur ekki verið kölluð saman að nýju svo vitað sé.

Í kjölfar hrunsins svokallaða, haustið 2008 kom upp sterk krafa um að boðað yrði til þjóðfundar sem fengi það verkefni að endurskoða stjórnarskrána. Þegar þetta er skrifað er enn óljóst hvað verður í þeim efnum. Það er ekki ætlun greinarhöfundar að fjalla frekar um hugsanlega endurskoðun stjórnarskrárinnar á þessum vettvangi að öðru leyti en því sem snýr að stöðu forsetans að stjórn­lögum. Hvað sem öðru líður þá er ósennilegt að lagt verði í þá vegferð að huga að breytingum á stjórnarskránni, við þær aðstæður sem nú ríkja og í ljósi þess sem á undan er gengið, nema með það að markmiði að endurskoða stjórnskipunina í heild sinni. Það er ekki sjálfgefið að niðurstaðan verði fjarri þeirri stjórnskipun sem við búum við í dag. Þá má spyrja hvort rétt væri eða nauðsynlegt að breyta embætti forseta lýðveldisins svo einhverju nemi eða hvort hugsanlegt væri að skjóta frekari stöðum undir stjórnskipulega stöðu þess eins og hún er samkvæmt gildandi ákvæðum.

Við lestur Alþingistíðinda frá umræðunni um stjórnarskrá lýðveldisins síðla vetrar 1944 kemur fram að þingmenn voru ekki á eitt sáttir þegar skilgreina átti valdheimildir forsetans. Þó er erfitt að greina að nokkur hafi talið málskotsréttinn stefna völdum Alþingis í verulega hættu. Þingmenn voru sér þess þó meðvitaðir að óþægindi gætu fylgt forseta sem beitir málskotsréttinum í tíma og ótíma.<sup>20</sup> Ef saga lýðveldisins er skoðuð er erfitt að sjá annað en að forsetum þess hafi öllum verið umhugað um að gegna embætti sínu af trúmennsku við þjóðina og virðingu við valdastofnanir ríkisins. Þegar viðbrögð stjórn­mál­amanna, almennings og fjölmiðla við þeirri ákvörðun forsetans að synja lagafrumvörpum staðfestingar er skoðuð kemur í ljós að

---

<sup>20</sup> Alþt. 1944 B, d. 111.



---

hún er viðurkennd sem stjórnskipunarlegur raunveruleiki þótt fjölmargir hafi verið ósáttir við athafnasemi eða réttara sagt athafnaleysi forseta.

Eftir stendur að einu ákvæði stjórnarskrárinnar sem hægt er að segja að séu stjórnskipunarlegt framlag Íslendinga sjálfra til Lýðveldisstofnunarinnar, þ.e. grein 3 (þjóðkjör forseta) og grein 26 (málskotsréttur og þjóðaratkvæði), hafa staðist bæði tímans tönn og álag af viðbrögðum við lagasetningu sem virtist stefna samheldni þjóðarinnar í voða. Í ljósi þessa ætti að gjalda varhug við hugmyndum um að breyta ákvæðum um stjórnskipulega stöðu forsetans svo neinu nemi.

### Lýðveldishugmyndin

Hugmyndina um lýðveldi (e. republic) má rekja til hins forna Rómaveldis en hugtakið *res publica*, hið opinbera, táknaði andstæðuna við málefni fjölskyldunnar. Lýðveldi var einnig notað til að lýsa stjórnskipun tímabilsins sem hófst við lok konungsveldis Rómverja 509 f.kr. og lauk með tilkomu Rómverska keisaradæmisins á tímabilinu 44 – 27 f. kr. Rómverska lýðveldið var frá upphafi andstæða konungsveldis og stjórnskipun þess gerði ekki ráð fyrir öðru valdi en því sem átti rót sína í samfélaginu.<sup>21</sup> Við fall Rómar árið 476 e. kr. hvarf hugmyndin um lýðveldislega stjórnskipun af sjónarsviðinu og var fyrst endurvakin í ítölsku borgríkjunum á há- og síð-miðöldum. Það var þó ekki fyrr en með stjórnskipunarlegum nýjungum í Norður-Ameríku og Frakklandi við lok 18. aldar að lýðveldishugmynd nútímans sá dagsins ljós. Á 19. öld fjarar þó aftur undan hugmyndinni, nema þá helst í Frakklandi, og hugmyndafræði frjálshyggju og stjórnarskrárfestu ná yfirhöndinni.<sup>22</sup>

Lýðveldishugmyndin lifnaði aftur við að lokinni fyrri heimsstyrjöldinni. Árið 1919 voru stofnuð lýðveldi í Austurríki, Finnlandi og Þýskalandi. Írar stofnuðu lýðveldi 1937. Þegar Íslendingar stofnuðu lýðveldi 1944 áttu þessi lýðveldi Mið- og Vestur-Evrópu ýmist í stríði við nágranna sína eða nutu takmarkaðs sjálfstæðis. Ljóst er að þetta ástand hafði veruleg áhrif á umræðuna hér á landi. Þegar styrjöldinni lauk var stofnað lýðveldi á Ítalíu 1946 og sama ár var lýðveldið endurreist í Frakklandi (IV. Lýðveldið) og í Vestur-Þýskalandi var Sambandslýðveldið Þýskaland stofnað árið 1949. Austurríki sem hafði verið innlimað í Þýskaland 1938 var hersetið af Bandamönnum fram til 1955. Það varð fullvalda að nýju þegar austurríska lýðveldið var endurreist það sama ár. Síðust til að bætast í hóp þeirra vestrænu ríkja sem tekið hafa upp stjórnskipun lýðveldis voru Portúgal (1974) og Grikkland (1975). Í engu þessara ríkja nema Frakklandi varð mikil umræða um sjálfa lýðveldishugmyndina eða sérstakt form stjórnskipunar lýðveldis annað en að þjóðhöfðingi skyldi kjörin af þjóð eða þingi.

21 Wilhelm Henke: Die Republik in Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1987, p. 869 – 879.

22 Ágúst Þór Arnason, „Stjórnarskrárfesta: grundvöllur lýðræðisins“, Skírnir 173 (haust 1999), bls. 467-79.

---

Tilkoma nýrra lýðvelda í Vestur-Evrópu eftir seinni heimsstyrjöldina og endurreisn annarra virðist ekki hafa haft mikil áhrif á stjórn málaumræðuna á Íslandi né umræðuna um endurskoðun stjórnarskrárinnar. Það sem virðist hafa vakið íslenska stjórnálmenn til dáða var sú sköndna tilviljun að lýðveldið fyllti þriðja tuginn árið 1974 en það ár voru 1100 ár liðin frá því að byggð hófst í landinu og 100 ár frá því Íslendingar fengu sína fyrstu stjórnarskrá 1874. Árið 1972 var sett á fót enn ein stjórnarskrárnefndin undir forsæti Hannibals Valdimarssonar þáverandi félags- og samgöngumálaráðherra. Sú nefnd lauk ekki störfum en árið 1978 var aftur skipuð nefnd til að semja tillögur að heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar. Var nefndin undir forsæti Gunnars Thoroddsen þáverandi þingmanns og síðar forsætisráðherra. Nefndin skilaði af sér tillögum að endurskoðaðri stjórnarskrá 1982 en ekki náðist samkomulag milli stjórnálmáflokka um að frumvarp á grundvelli þeirra. Gunnar Thoroddsen, sem var þá forsætisráðherra, bar upp frumvarpið í eigin nafni 1983 en það var aldrei rætt á Alþingi og dagaði þar uppi. Í þeim hugmyndum sem fram komu í greinargerð með frumvarpinu var ekki tekið sérstaklega á lýðveldinu sem slíku.

### Lýðveldið, stjórnarskrárfesta og staða forsetans

Eins og fram hefur komið þá lá ekki mikið meira að baki lýðveldishugmynd 20. aldarinnar en að þjóðhöfðinginn væri ekki konungur og hann bæri að kjósa með beinum eða óbeinum hætti í lýðræðislegum kosningum. Það er því ekki annað hægt að segja en að Íslendingar hafi leyst stjórnskipunarvanda lýðveldisstofnunarinnar með sómasamlegum hætti. Það sem á skortir er fagleg og almenn umræða um heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar og hvernig koma megi við íslenskri útfærslu á hugmyndum stjórnarskrárfestunnar.<sup>23</sup>

Í grein sinn „The Essence of Constitutionalism“ gerir Dick Howard grein fyrir því sem hann telur að séu forsendur þess að stjórnarskrárfestan fái dafnað í hinu frjálslynda lýðræðisríki (liberal democracy). Í stjórnarskránni, segir hann, þarf að koma skýrt fram að ríkisvaldið á upptök sín hjá þjóðinni (sbr. “We the People of the United States ...“). Um leið er stjórnarskráin ígildi sáttmála þegnanna innbyrðis (samfélags-sáttmála) um það hvernig þeir vilja láta stjórna sér (consent of the governed). Valdsvið stjórnvalda þarf að vera afmarkað. Með aðgreiningu valdastofnana og jafnvægi þeirra í millum verður komið í veg fyrir að samþjöppun valds ógni einstaklingsfrelsinu (limited government). Til að tryggja opna umræðu um þjóðfélagsmál verði stjórnvöld að setta sig við að gagnrýni á störf embættismanna fari út yfir mörk „almenns velsæmis“ og virðist bæði óréttmæt og ósanngjörn (the open society). Virða þurfi reglur réttarríkisins og tryggja skuldbindingargildi stjórnarskrárinnar. Howard

<sup>23</sup> Sama rit bls. 475-76.

---

bætir því við að stjórnarskrárfestan standi og falli með því hvort stjórnvöld sýni helgi mannsins tilhlýðilega virðingu (sanctity of the individual).

Á það hefur verið bent að „Með því að gangast stjórnarskrárfestunni á hönd ákveð[i] lýðræðisríkið að binda hendur stjórnvaldsins þannig að ákveðin tegund mála, sem [koma] til kasta löggjafans eða stjórnarskrárgjafans, [njóti] sérstakrar og vandaðri meðferðar en önnur þingmál.“<sup>24</sup> Við þetta má bæta að stjórnarskrárfestan vísar almennt til takmörkunar á ákvörðunarvaldi hins pólitíska meirihluta en sérstaklega til slíkra takmarkanna sem ákveðinn meirihluti hefur sett sér sjálfviljugur. Ef störf Alþingis í aðdraganda lýðveldisstofnunarinnar eru skoðuð með hliðsjón af þessu er ekki annað hægt að segja en að samkomulagið um 26. gr. stjórnarskrárinnar hafi tengt Lýðveldið Ísland með óyggjandi hætti við grundvallaratriði stjórnarskrárfestunnar. Þetta ber að hafa í huga þegar þjóð og þing sameinast um að endurskoða stjórnarskrána með verðugum hætti.

---

<sup>24</sup> Sama rit bls. 476.