

# Grundvöllur stjórnarskrár lýðveldisins Íslands

*eftir Sigurð Lindal*

## 1. Uppruni fyrstu stjórnarskrár Íslands

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33 17. júní 1944 á rætur að rekja til stjórnarskrár um hin sérstaklegu málefni Íslands frá 5. janúar 1874. Alda- langt samband Íslands við Danakonung haggæði því ekki að Ísland bjó við sérstök lög og þar með sérstaka stjórnskipun. Hins vegar hafði lengi verið togstreita milli Íslendinga og Dana um stöðu Íslands innan danska ríkis- ins þar sem þjóðfundurinn 1851 markaði sérstök þáttaskil. Á síðari hluta 19. aldar var þessi deila orðin að þrátefli, unz danska þingið brá á það ráð að setja einhliða lög um stjórnskipulega stöðu Íslands innan dönsku ríkis- heildarinnar þar sem svo var mælt að Ísland væri óaðskiljanlegur hluti Danaveldis með sérstökum landsréttindum. Lögin staðfesti konungur 2. janúar 1871 og hafa þau síðan verið kölluð *stöðulögin*. Í lögnum voru talin upp sérmál Íslands og á grundvelli þeirra var stjórnarskráin sett, þannig að hún tók einungis til þeirra mála.

Danska stjórnin setti stjórnarskrána einhliða án atbeina Ríkisþingsins og án þess að Alþingi ætti þar neinn hlut að máli – formlega gaf konungur Íslendingum stjórnarskrána. Framangreind málsmeðferð sætti harðri gagnrýni Íslendinga, en með stöðulögnum hafði það þó áunnizt að danska stjórnin viðurkenndi í fyrsta sinn sérstök landsréttindi Íslands. Þá markaði stjórnarskráin vafalaust pólitískan áfanga í átt að sjálfstæðu þjóðríki á Íslandi.

Stjórnarskráin 1874 átti rætur í dönsku stjórnarskránni frá 1849 eins og hún var endurskoðuð 1866. Danska stjórnarskráin var í flestum greinum hliðstæð stjórnarskrám sem settar höfðu verið í Evrópu á þessum tíma. Við setningu hennar var haft mið af stjórnarskrá Belgíu frá 1831, en hún hafði að fyrirmynd texta sem fyrir voru í ýmsum stjórnarskrám samtím- ans, einkum stjórnarskrá Hollands frá 1815 og stjórnarskrám Frakklands frá 1791, 1815 og 1830<sup>1</sup> Belgíska stjórnarskráin varð ekki eingöngu helzta fyrirmynd dönsku stjórnarskrárinnar, heldur stjórnarskráa fjölmargra annarra ríkja sem tóku upp þingbundið konungsveldi á 19. öld, t.d. Spán- ar árið 1837, Grikklands árin 1844 og 1864, Piedmont-Sardiníu árið 1848, Prússlands árið 1850, Búlgaríu 1864, Rúmeníu 1866 og sameinaðrar Ítalíu árið 1870.

Í dönsku stjórnarskránni 1849 var einnig margt fengið úr stjórnarskrá Noregs frá 1814 sem Friðrik 6. hafði neyðzt til að afsala til Svía í kjöl- far ósigurs Napóleons. Norðmenn sættu sig hins vegar ekki við þetta og töldu þjóðina vera handhafa fullveldisins. Stjórnlagabing var kosið og ný stjórnarskrá endanlega sett á Eiðsvelli 17. maí 1814. Eftir innrás Svía

<sup>1</sup> Nánar tiltekið hefur verið áætlað að um 40% greina belgísku stjórnarskrárinnar hafi komið að meira eða minna leyti úr stjórnarskrá Niðurlanda frá 1815, um 35% hafi komið úr frönsku frelsisskránni frá 1830 sem var nánast óbreytt úr áður nefndri stjórnarskrá frá 1814, um 10% úr stjórnarskrá Frakklands 1791 og um 5% úr brezkri stjórnlagahéfi. Um 10% hafi svo komið úr öðrum áttum. Caenegem 1996: 237-38.

sættu Norðmenn sig við konungssamband við Svíþjóð en eftir stóð stjórnarskráin nánast óbreytt. Fyrirmyndir að norsku stjórnarskránni voru sóttar til Englands, sjálfstæðisyfirlýsingar Bandaríkjanna 1776 og stjórnarskrárinnar 1787 og 1791, einnig til Frakklands, mannréttindayfirlýsingarinnar 1789 og stjórnarskrárinnar 1791 og stjórnskipunar Svía 1809.

Þær hugmyndir sem mótuðu stjórnarskrár 18. og 19. aldar voru fengnar víða að og eru þessar helztar. Hugmyndin um samfélagssáttmála sem undirstöðu mannréttinda eru sóttar til John Locke, um dreifingu valds í þjóðfélaginu, valdið í höndum lýðsins og óskerðanleg mannréttindi til hugmyndasmiða upplýsingastefnunnar, ekki síst Jean Jacques Rousseau og að nokkru leyti til Montesquieu. Sjálfstæðisyfirlýsing Bandaríkjanna 4. júlí 1776 og mannréttindayfirlýsing Frakka frá 26. ágúst 1789 eru hvað skýrastar birtingarmyndir þessara viðhorfa. Hugmyndir einveldisins, t.d. eins og þær komu fram í dönsku konungalögunum 1665, voru þó enn áhrifamiklar og bera stjórnarskrár frá þessum tíma merki þess.<sup>2</sup>

## 2. Heimastjórn, þingræði og undirbúningur stofnunar lýðveldis

Fyrstu árin eftir gildistöku stjórnarskrárinnar 1874 var kyrrt að kalla, enda voru mönnum önnur mál ofar í huga en endurskoðun hennar, einkum fjármál landsins. Alþingi hafði nú fengið fjárstjórnarvald, auk þess árlegt framlag frá Dönum og ráðamenn Íslendinga urðu að sýna að þeir væru traustsins verðir. En árið 1881 hófst hreyfing til endurskoðunar stjórnarskrárinnar sem að lokum skilaði þeim áfanga 1903 að æðsta framkvæmdarvald í sérmálum Íslands var flutt inn í landið með innlendri ráðherra-stjórn. Gengið var að því vísu að ráðherrann bæri ábyrgð fyrir Alþingi og gæti ekki setið nema með stuðningi þess eða hlutleysi líkt og gilt hafði í Danmörku frá 1901. Samhliða heimastjórn komst þannig á þingræði, án þess þó að þess væri skýrlega getið í stjórnarskránni.

Mikilvæg breyting var gerð 1915 þar sem kosningaréttur var rýmkaður, meðal annars fengu konur kosningarétt, konungkjör var afnumið og opnuð leið til fjölgunar ráðherra og þá jafnframt til myndunar samsteypu-stjórna. Ný stjórnarskrá gekk í gildi í framhaldi af gildistöku dansk-íslenzku sambandslaganna nr. 39/1918, þar sem Ísland var lýst fullvalda ríki í konungssambandi við Danmörku – stjórnarskrá konungsríkisins Íslands, nr. 9/1920. Gilti hún með nokkrum breytingum þangað til lýðveldi var stofnað á Íslandi 1944.

Samkvæmt 18. gr. sambandslaganna gátu Ríkisþing Dana og Alþingi hvort fyrir sig og hvenær sem var eftir árslok 1940 krafizt að byrjað yrði á samningum um endurskoðun laganna. Ef nýr samningur yrði ekki kominn á innan þriggja ára eftir að krafan kom fram gátu Ríkisþingið eða Alþingi hvort fyrir sig samþykkt að samningurinn sem fælist í lögum um yrði úr gildi felldur. Í aðskildum ályktunum 17. maí 1941 lýsti Alþingi

2 Helset og Stordrange 1998: 56-65. Sjá t.d. 13. gr. stjórnarskrárinnar sem felur í sér leifar 9. gr. stjórnarskrárinnar frá 1920 þar sem mælt var fyrir um að konungur hefði hið æðsta vald í öllum málefnum með þeim takmörkunum sem stjórnarskráin setti og léti hann ráðherra framkvæma vald sitt. Samsvarandi ákvæði dönsku stjórnarskrárinnar (sbr. nú 12. gr.) var fært í dönsku stjórnarskrána 1855 með það að markmiði að áretta vald konungs og umboðsmanna hans (ráðherrana), einkum vegna deilna um yfirráð konungs yfir Slésvík og Holtsetalandi.

annars vegar því yfir að sambandslagasáttmálinn yrði ekki endurnýjaður, en hins vegar vilja sínum til þess að lýðveldi yrði stofnað á Íslandi jafnskjótt og sambandinu við Danmörku yrði formlega slitið. Konungssambandið við Danmörku var óháð gildi sambandslaganna, því var þessi háttur hafður á.

Þann 22. maí 1942 samþykkti Alþingi ályktun um að kjósa nefnd sem starfa skyldi milli þinga til að undirbúa sambandsslit við Danmörku og að stofna lýðveldi á Íslandi, en þá vildu ýmsir stjórnámálamenn ljúka málinu á því ári. Fyrir því fékkst ekki stuðningur þeirra þjóða sem Íslendingar höfðu helzt samskipti við og áttu mest undir og var málinu því slegið á frest. Í september sama ár ályktaði Alþingi að millipinganefndin skyldi halda áfram störfum við tillögugerð um breytingar á stjórnskipunarlægum samkvæmt því sem henni var falið í upphafi. Í framhaldi af þessu voru 15. desember 1942 sett stjksl. nr. 97/1942 þar sem svohljóðandi málsgrein var aukið við 75. gr. stjórnarskrárinnar nr. 9/1920:

Pegar Alþingi samþykkir þá breytingu á stjórnskipulagi Íslands, sem greinir í ályktunum þess frá 17. maí 1941, hefur sú samþykkt eins þings gildi sem stjórnskipunarlæg, er meirihluti allra kosningabærra manna í landinu hefur með leyningu atkvæðagreiðslu samþykkt hana. Þó er óheimilt að gera með þessum hætti nokkrar aðrar breytingar á stjórnarskránni en þær, sem beinlínis leiðir af sambandsslitum við Danmörku og því, að Íslendingar taka með stofnun lýðveldis til fullnustu í sínar hendur æðsta vald í málefnum ríkisins.

Í áramótaráðu 1943 benti Björn Þórðarson forsætisráðherra á þrjú höfuðatriði sem samkvæmt þessu þyrfti að fjalla um í hinni nýju stjórnarskrá: 1) val forseta, 2) kjörtímabil forseta, 3) valdsvið forseta. Millipinganefndin vann að frumvarpi til nýrrar stjórnarskrár og skilaði tillögum sínum 7. apríl 1943. Frumvarpið var lagt fyrir Alþingi ásamt tillögu til þingsályktunar um slit sambandsins við Dani og afgreitt 8. mars 1944. Það var borið undir þjóðaratkvæði ásamt tillögu um sambandsslit og tóku 98,61% kjósenda þátt í kosningunni. Af þeim greiddu 95,04% atkvæði með stjórnarskránni. Með þingsályktunum 16. júní 1944 var lýst yfir sambandsslitum við Dani og gildistöku hinnar nýju stjórnarskrár. Þann 17. júní 1944 var haldinn sérstakur fundur Alþingis á Þingvöllum þar sem m.a. fór fram kosning fyrsta forseta Íslands samkvæmt bráðabirgðaákvæðum stjórnarskrárinnar.<sup>3</sup>

### 3. Sérstök stjórnarskrá

Í stjórnarskrá Íslands er mælt fyrir um megindrætti stjórnskipunar íslenska ríkisins. Þar eru þær grundvallarreglur sem stjórnskipulagið er reist á. Í frjálsum þjóðfélögum hafa þær mótast af pólitískum hugmyndum eða stjórnspeki sem hafa notið almennrar viðurkenningar þegar þær voru felldar í stjórnarskrá og lögfestar.

Sérstakar ritaðar stjórnarskrár komu fyrst til á 18. öld.<sup>4</sup> Hinar rituðu stjórnarskrár 18. og 19. aldar voru þó ekki að öllu leyti afsprengi þeirrar aldar.

<sup>3</sup> Ólafur Jóhannesson 1978: 48.

<sup>4</sup> Sbr. einkum stjórnarskrá Bandaríkjanna frá 1787 og 1791 og Frakklands frá 3. september 1791 sem var fyrsta evrópska stjórnarskráin. Stjórnarskrá Póllands hafði verið sett 3. maí 1791, en Rússar gerðu innrás í landið árið 1792 og henni fylgdi önnur skipting Póllands 1795 með því að hið forna konungsríki leið undir lok. Caenegem 1996:184.

Þær áttu sér dýpri rætur – ekki síst í átökum valdahópa og oddvita valdastofnana á miðöldum, einkum aðalsmanna og kirkjuhöfðingja – seinna bættust borgarar við. Í átökum við konung voru gerðir sáttmálar, þar sem konungi var heitið hollustu gegn því að hann virti frelsi viðsemjenda sinna og forn réttindi þeirra. Hin fyrstu slíkra skjala urðu til á Norður-Spáni seint á 12. öld, en langfrægast og áhrifamest þeirra var hin mikla frelsisskrá Englendinga – Magna Carta libertatum frá 1215. Á Norðurlöndum voru slík skjöl sett saman og nefndust *handfestur*. Einna þekktast þeirra er handfesta Eiríks konungs glippings 1282. Nokkur áþekk skjöl eru til úr stjórnskipunarsögu Norðurlanda frá 13. til 15. aldar. Úr sögu Íslands má nefna Gamla sáttmála 1262 til 64 og 1302, en þeir hafa að geyma einhliða skilyrði Íslendinga fyrir því að hylla konung.<sup>5</sup>

Sú aðferð, að draga upp mynd af heildstæðu stjórnkerfi og fella í búning æðri laga í formi sérstakrar stjórnarskrár, hlaut að liggja beinast við þegar nýtt ríki var stofnað – þótt það væri gert á grundvelli smærri ríkiseininga, eins og raunin var við stofnun Bandaríkjanna – eða stjórnskipan var gerbreytt líkt og eftir frönsku stjórnarbyltinguna 1789. Síðan hefur þessu verið fylgt við stofnun nýrra ríkja eða meiriháttar breytingu á stjórnskipulagi, svo sem var við afnám einveldis í Evrópu um miðja 19. öld. Hins vegar ber sagan með sér að stjórnarskrár einar sér duga oft skammt við breytingar á lögskipan samfélagsins. Hún hefur mótast af fornum hefðum og rótgrónum hugsunarhætti sem nýir textar stjórnarskrár aðlagast smám saman. Rökin fyrir því að fella stjórnskipulagið í einn lagabálk voru framar öðru þau að það þjónaði lýðræðinu. Grundvallarlög þjóðfélagsins ættu að vera þannig úr garði gerð að þau væru aðgengileg, þegnarnir gætu kynnt sér þau og séð hverjar væru valdheimildir ríkisins, hvernig það væri skipulagt og hvert væri hlutverk stofnana þess og valdsvið þeirra. Mikilvægt væri að stjórnarskrá væri skýrt orðuð og réttindi þegnanna skilmerkilega sett fram. Slík stjórnarskrá þjónaði lýðræðinu betur en torskilin flækja fornrar venju og nýrrar, eða hefða sem hvergi væri unnt að festa á hendur í rituðu máli.

Nú er ekki nægilegt að setja góðar og skynsamlegar reglur – tryggja þarf að eftir þeim sé farið – t.d. með óhlutdrægum dómstólum í stað þess að þetta sé látið eftir konungi eða þingi þar sem pólitískur meirihluti er síbreytilegur.<sup>6</sup> Til grundvallar stjórnarskrám liggur því einnig sú hugmynd að frelsi borganna og grunngildi samfélagsins verði einungis tryggt í sérstakri skrá sem gangi framar öllum öðrum lögum og komið sé í veg fyrir að valdastofnanir samfélagsins virði að vettugi stjórnskipuleg mörk sín.

## 4. Hugmyndir sem búa að baki stjórnarskránni

Líkt og á við aðrar stjórnarskrár með uppruna á 18. og 19. öld markast íslenska stjórnarskráin af átökum við einveldisstjórnskipan. Í fyrsta lagi

5 Sigurður Línal 1981: 270-29. Sigurður Línal 1978: 1-16. Björn Þorsteinsson og Sigurður Línal 1978: 19 o. áfr. Nielsen 1962: 210-12. Jörgensen 1947: 70-75.

6 Caenegem: 1996: 169-70. Í Belgíu varð þróunin sú að stjórnlagadómstóll sem mælt var fyrir um í stjórnarskránni, lét úrlausn á slíkum álitaeftum í hendur þingsins. Það hafði með öðrum orðum sjálfðæmi. Aðhaldið skyldi koma frá kjósendum þannig að þingmenn næðu ekki kosningu ef þeir sinntu ekki þeirri skyldu að veita aðhald. Um þetta, sjá bls. 158 og 160.

kemur þetta fram með áherzlu á óskerðanleg mannréttindi. Í öðru lagi birtist þetta í því að valdið í þjóðfélaginu sé í höndum lýðsins, sbr. meðal annars ákvæði um lýðræðislegar kosningar. Í þriðja lagi er kveðið á um dreifingu valdsins milli stofnana ríkisins til þess að tryggja gagnkvæmt aðhald. Að mismunandi leiðum í þessu efni er vikið nánar síðar.

Auk beinna ákvæða í stjórnarskránni liggja einnig óskráðar meginreglur henni til grundvallar sem tengjast þó flestar þeim almennum hugmyndum sem áður greinir. Eftirtalin dæmi má nefna:

1. Þingræðisreglan. Frá upphafi heimastjórnar 1903-04 hefur verið viðurkennt að engin ríkisstjórn eða ráðherra geti setið án stuðnings eða hlutleysis þingsins.
2. Úrskurðarvald dómstóla um stjórnskipulegt gildi laga. Sú regla að dómstólar landsins hafi vald til að dæma um hvort lög fari í bága við stjórnarskrá helgast af langri og óumdeildri dómaframskrákvæmd allt frá upphafi 20. aldar.<sup>7</sup>
3. Almennar valdheimildir löggjafans. Löggjafinn hefur heimild til að setja hvers kyns reglur innan marka stjórnskipunarinnar, m.a. setja mannréttindum nánar tiltekin takmörk í almannabágu. Þetta hefur verið viðurkennt í dómaframskrákvæmd allt frá því að 20. öld gekk í garð.
4. Framsal fullveldis. Talið er að framsal lagasetningarvalds og þá jafnframt fullveldis sé heimilt þótt deilt sé um að hve miklu marki.
5. Engin bein réttaráhrif þjóðarréttar. Um tengsl þjóðaréttar og landsréttar gildir svokölluð tvíeðliskenning sem felur í sér að landsréttur gengur framur þjóðarétti ef reglur skilur á. Landsrétt skal á hinn bóginn túlka í samræmi við þjóðarétt. Með þetta viðmið að leiðarljósi og vaxandi alþjóðasamskipti hefur vægi þjóðaréttar þó vaxið.

Nokkuð hefur borið á tillögum um að almennt orðaðar meginreglur eða jafnvel almennar pólitískar stefnuyfirlýsingar séu settar í stjórnarskrá, t.d. að auðlindir landsins séu þjóðareign, Ísland skuli friðlýst og allir eigi rétt til heilnæms umhverfis. Nokkur dæmi eru um slíkar yfirlýsingar í íslensku stjórnarskránni, t.d. um að eignarrétturinn sé friðhelgur, sbr. 72. gr. eða ritskoðun og aðrar sambærilegar tálmanir á tjáningarfrelsi megi aldrei í lög leiða, sbr. 73. gr. Sá munur er þó á að þær yfirlýsingar eru bundnar við tiltölulega skýr og afmörkuð hugtök. Almennt séð einkennast stjórnarskrár Íslands þó af nokkuð fastmótuðum réttarreglum en ekki matskenndum pólitískum yfirlýsingum.

## 5. Sérkenni stjórnarskrárinnar

Stjórnskipanin er reist á þeirri grunnhugmynd að stjórnarskrá sé ekki einhliða valdboð eða leiðsögn sem einkennir gjarnan lög, heldur sáttmáli um skipulag ríkisins og stöðu þegnanna innan þess. Eðli málsins samkvæmt eru þessar reglur því mikilvægari en aðrar og eru þar af leiðandi

<sup>7</sup> Ólafur Jóhannesson 1978: 441 o. áfr.

settar með sérstökum hætti til þess að tryggja vandaðan undirbúning og víðtæka samstöðu. Af þessum sökum hljóta þær að ganga framur almennum lögum sem samrýmast þeim ekki. Stjórnarskráin á að tryggja stöðugleika og festu í þjóðfélaginu og hún á að standa af sér tímabundin átök stjórnmalanna.

Nú er ljóst að engin stjórnarskrá getur staðið óbreytt um ár og því síður aldir, þrátt fyrir mikilvægi stöðugleikans. Breytingum á hugsunarhætti landsfólksins sem og aðstæðum og vandamálum samfélagsins verður stjórnarskrá að fylgja og bregðast við. Öðrum kosti dagar hún uppi og verður dauður bókstafur eða þeirri þjóðfélagsskipan sem hún á að vernda er hrundið með byltingu. En við þessu má bregðast með því að breyta stjórnarskránni og þar má fara tvær leiðir. Hin fyrri er að fara hægt í breytingar og gera þær einungis þegar brýna nauðsyn ber til; hin síðari er að er hika ekki við breytingar þegar þörf gerist.

Sem dæmi um fyrrnefndu leiðina má nefna stjórnarskrá Bandaríkjanna, en á henni hafa verið gerðar breytingar eða viðaukar 27 sinnum. Einnig má vísa í norsku stjórnarskrána frá 1814 þar sem þarf samþykki tveggja stórþinga og atkvæði 2/3 hluta þingmanna við lokaatkvæðagreiðslu. Þegar staðið er að verki með þessum hætti skapast eðlilega þrýstingur á rýmkandi túlkun stjórnarskrárinnar. Afleiðingin getur verið sú að texti ákvæðanna verður ekki að öllu leyti góð heimild um það hvernig stjórnskipulagið er í reynd.<sup>8</sup>

Um íslensku stjórnarskrána má segja að auðveldara er að breyta henni en flestum öðrum stjórnarskrám, enda hefur það iðulega verið gert. Oftast hafa verið gerðar breytingar á reglum um kosningar og kjördæmaskipan og árið 1995 var nýr mannréttindakafli saminn og samþykktur. Ákvæðin um hlut forseta í framkvæmdarvaldinu eru hins vegar lítt breytt frá þeim reglum sem giltu um konung við upptöku þingbundinnar konungsstjórnar og gefa þau þannig mjög ófullnægjandi mynd af þeim reglum sem gilda um embættið.<sup>9</sup>

## 6. Mannréttindi

Mannréttindi eru meðal þeirra grunngilda sem búa að baki stjórnarskrá Íslands líkt og áður segir. Þessi réttindi birtast í búningi almennra yfirlýsinga sem eiga að tryggja að hver þjóðfélagsþegn fái notið þeirra. Þau eru óháð landamærum, þjóðerni og kyni, þau standa ofar löggjöf landsins og þarfnast ekki sérstakrar löghelgunar.<sup>10</sup> Mannréttindum er gjarnan skipt í tvo flokka, frelsisréttindi, sem eiga að tryggja réttindi þegnanna gegn misbeitingu ríkisvalds, að meginstefnu neikvæð réttindi og félagsleg réttindi sem eiga að tryggja að ríkisvaldið styðji þegnana til bærilegs lífs. Þau leggja beinar athafnaskyldur á ríkisvaldið og eru því að meginstefnu

8 Fastheldni við stjórnarskrártextann frá 1814 er sérkenni stjórnskipunarþróunar Norðmanna. Afleiðingar þess eru að fræðimenn hafa gengið mjög langt í því að túlka ákvæði stjórnarskrárinnar, auk þess sem stjórnskipunarvenjur hafa mótað framkvæmd. Helset og Stordrange 1998: 67 o. áfr. (kap. 4.3-4.4), sbr. einnig bls. 73 o. áfr. (kap. 4.6 og 4.7). Sjá enn fremur Annars 1983: 350-52.

9 Gunnar Helgi Kristinsson 1994: 57 o.áfr. Þar er yfirlit um breytingar sem gerðar hafa verið á stjórnarskránni og einstökum greinum hennar.

10 Helset og Stordrange 1998: 371.

jákvæð réttindi.<sup>11</sup> Mannréttindaákvæði í þeim búngi sem algengastur er í stjórnskrám nútímans mótuðust í átökum við einvaldsstjórnir og voru þar flokkuð og afmörkuð við þau réttindi sem helzt taldist þörf að verja fyrir ágangi einvaldsstjórna, svo sem eignarrétt og almennt frelsi manna til orða og athafna. Auk þess voru lagðar tiltekna skyldur á ríkisvaldið til að tryggja lágmarksmenntun og aðstoð við þá sem bjargþrota voru.

Í stjórnskránni 1874 lá aðaláherzlan á frelsisréttindin, enda í samræmi við það sem almennt tíðkaðist í Evrópu á þessum tíma. Í tveimur greinum voru ákvæði um þau félagslegu réttindi sem áður er lýst og síðan hefur slíkum ákvæðum fjölgað. Fáeinar breytingar höfðu verið gerðar á mannréttindakafla stjórnskrárinnar, en hann var í heild endurskoðaður og lögfestur árið 1995 eins og fyrr segir.

## 7. Lýðréttur

Áður er minnzt á að æðsta vald í samfélaginu skyldi vera í höndum lýðsins og er það hér fellt undir hugtakið lýðréttur. Þetta er meðal annars í samræmi við kenningar Rousseau í riti hans um Samfélagssáttmálann. Í stjórnskrá Íslands liggur þessi hugmynd til grundvallar og leitast er við að framfylgja henni með almennum kosningum fulltrúa, meðal annars til löggjafarþings og sveitarstjórna, jafnvel að auki í tiltekna valdastöður, eins og embætti forseta Íslands. Við kosningar verða fyrir ýmis álitæfni, meðal annars um hvernig kosningarétti skuli hagað og þá sérstaklega um jöfnun atkvæðisréttar og kjördæmaskipan.

Um kosningar og kjördæmaskipan hafa staðið deilur allt frá upphafi heimastjórnar. Engum stjórnskrárákvæðum hefur verið breytt jafnoft og jafnmikið og þeim sem lúta að kosningum til Alþingis án þess að þær breytingar hafi gengið eftir væntingum, en ekki er ástæða til að rekja þá sögu hér. Þá ber að nefna þjóðaratkvæðagreiðslur sem hingað til hafa þó verið fátíðar, en virðast nú um stundir njóta vaxandi fylgis almennings. Stjórnskráin sjálf var samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu, eins og áður greinir, en auk þess mælir stjórnskráin fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslu við þrenns konar aðstæður: 1. Þegar Alþingi samþykkir brottvikningu forseta. 2. Þegar forseti synjar lögum Alþingis staðfestingar. 3. Við breytingu á lögum um stöðu þjóðkirkjunnar.

## 8. Valdskipting

Sú hugmynd að takmarka beri vald einstaklings eða afmarkaðs hóps í þjóðfélaginu með því að skipta því milli einstaklinga eða stofnana hefur birt í skipulagi samfélaga og kennisetningum stjórnspekinga allt frá forngríkkjum og Rómverjum til nútímans.<sup>12</sup> Þær hugmyndir sem mest áhrif hafa haft á stjórnskipan ríkja mótuðust við aðstæður í stjórnmalum á síðari hluta 17. aldar og hinni 18. sem áður er vikið að og eiga sér fótfestu í upplýsingunni, eðlis- eða náttúruréttindum og lýðrétti þegnanna til að fara með æðsta vald í þjóðfélaginu. Hér má einnig nefna skiptingu valds milli konungs og lögstétta sem mótaði stjórnskipunarþróun miðalda um-

<sup>11</sup> Zahle 2001: 37. Raunar hefur verið rætt um þriðju kynslóð mannréttinda svo sem rétt til heilsusamlegs umhverfis, hlutdeildar í menningararfleifi o. fl. o. fl., en ekki er ástæða til að fjalla um þann þátt hér.

<sup>12</sup> Selmer 1971: 1642-49. Við þessa grein er víða stuðzt í þessum kafla.

fram annað eins og áður er getið. Þangað sótti John Locke hugmyndir sínar um skiptingu valds. Því skyldi skipt í löggjafarvald sem var æðst og í höndum lögstéttanna, en framkvæmdarvaldið kom í hlut konungs. Þriðja valdið kallaði Locke alþjóðaval, en því fylgdi réttur til að lýsa yfir stríði og gera alþjóðasamninga. Þannig er þriggreining Locke<sup>13</sup>. Hann telur hins vegar að dómáramur hafi engar sjálfstæðar valdheimildir og gerir því ekki ráð fyrir dómvaldi sem þætti í skiptingu valdheimilda.

Montesquieu gengur að því vísu að hver sá sem náð hefur valdi vilji auka það og jafnframt misnota. Við þessu verði að bregðast þannig að völdum sé skipt fyrirfram milli þeirra sem gera tilkall. Þetta sé nauðsynlegt til þess að koma á jafnvægi milli valdhafa og til að tryggja pólitískt frelsi manna gagnvart valdi ríkisins. Andstætt Locke skipti Montesquieu ríkisvaldi í þrjú þætti: löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómvald og var þetta síðan haglega fléttað saman. Konungi væri svo fengið vald til að neita að staðfesta lög til að koma í veg fyrir að löggjafarsamkundan misbeitti valdi sínu. Lögsaga dómstóla skyldi einungis bundin við að mæla fyrir munn löggjafans og því gegndi dómvaldið engu pólitísku hlutverki en var eigi að síður mikilvægur hlekkur í stjórnskipan ríkisins: Dómstólar skyldu skipaðir hæfustu mönnum og til langs tíma og með því tryggt að þeir væru óháðir öðrum valdhöfum.<sup>14</sup>

Ríkin í Norður-Ameríku voru hin fyrstu sem tóku valdskiptingakenningu upp og lögðu hana til grundvallar í stjórnskipan sinni. Hér má nefna sem dæmi réttindaskrána frá 1776 og stjórnarskrána frá 1787 og 1791. Þar var mörkuð önnur stefna á grundvelli lýðræðis- og frelsisþróunar en í Evrópu, enda skorti þar hefð fyrir þjóðhöfðingjaembætti og hlut þess í stjórnskipaninni.

Í riti sínu Samfélagssáttmálinn gagnrýndi Rousseau valdskiptingakenningu með þeim rökum að ekki fengi staðizt að skipta ríkisvaldi, en síðan leggja það til grundvallar sem einingu.<sup>15</sup> En þrátt fyrir þetta sigraði hugmyndin um valdskiptingu í Frakklandi án þess þó að hugmyndum Rousseau um óskipt ríkisvald væri hafnað. Í 16. gr. mannréttindayfirlýsingar frönsku byltingarinnar 1789 var mælt fyrir um skiptingu ríkisvalds til tryggingar réttindum þegnanna.

Þótt framangreindir stjórnspekingar ætluðu dómvaldinu ekki mikinn hlut í mótun þjóðfélagsins þokaðist það hægt og bitandi til aukins sjálfstæðis með auknum pólitískum áhrifum. Lögsaga þess náði einungis til einka- og refsimála, en á síðari helmingi 19. aldar tók það að hafa eftirlit með framkvæmdarvaldi þjóðhöfðingjans þótt ekki lægi alltaf ljóst fyrir að hve miklu marki það hlutverk ætti sér stoð í lögum.

Þriggreining ríkisvaldsins í löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómvald er grundvallarregla í stjórnarskrá Íslands og hefur svo verið síðan 1874. Þar er einnig gert ráð fyrir að valdi sé skipt milli ríkis (þ.e. stofnana ríkisins) og sveitarfélaga. Loks er löggjafarvaldi skipt milli Alþingis og forseta Íslands, þar sem hann hefur sjálfstæðar valdheimildir með synjunarvaldi sínu. Þeir sem skipa þessar stjórnarstofnanir eru kosnir almennri kosningu og sækja þannig umboð sitt til kjósenda.

13 Locke 1986: XII. kafli, 174 o. áfr.

14 Montesquieu [1961] XI. bók 6. kafli.

15 Rousseau 2004: Önnur bók, 2. kafli, bls. 89 o. áfr.



Við heimastjórn 1904 komst á þingræði eins og áður er tekið fram og það hefur haft þær afleiðingar að mjög hefur dregið úr skilum milli löggjafarvalds og framkvæmdarvalds með því að ráðherrar sækja umboð sitt til Alþingis. Í því að ráðherrar bera ábyrgð fyrir Alþingi felst jafnframt að meirihluti þingsins beri pólitíska ábyrgð á ríkisstjórn. Hún hefur síðan stjórnkerfið sér til fulltingis og það veitir ráðherrum, sem oft eru forstumenn stjórnmalaflokka, áhrifavald umfram aðra þingmenn. Þingræðisskipan hefur þannig þróast í það sem stundum hefur verið kallað ráðherraræði. Aðhald með framkvæmdarvaldinu kemur því í hlut stjórnarandstöðunnar (þ.e. minnihluta þingsins) og að nokkru leyti frá dómsvaldinu.

## 9. Þingstjórn – Fullveldi þingsins

Í Englandi var fullveldi þingsins óvefengt á 18. öld og tók það til lagasetningar sem hvorki var takmarkað af gildandi lögum, meginreglum laga, né heldur eðlislögum og náttúrurétti; ekki skyldu gerðir þess heldur sæta endurskoðun dómstóla. Þingið starfaði í umboði fólksins og ekkert skyldi gert sem gengi gegn vilja þess og þar af leiðandi ættu ákvarðanir þingsins ekki að sæta neinum takmörkunum. En efasemdir vöknuðu fljótlega meðal enskra fræðimanna sem vantroystu hömlulausu valdi. Í stjórnarskrá eða sérstakri réttindaskrá yrðu að vera ströng ákvæði sem verðu menn fyrir „kjörinni harðstjórn“. Slík viðhorf hefðu bæði fræðimenn og almenningur látið í ljós.<sup>16</sup> Vald þingsins hefur þó ekki verið skert.

Höfundar stjórnarskrár Bandaríkjanna leituðust hins vegar við að tempra vald þingsins og óheft meirihlutaræði, m.a. með því að stofna sambandsríki þar sem einstök ríki nytu tiltekinnar sjálfstjórnar, með því að þrískipta ríkisvaldinu í anda kenninga Montesquieu og þá einkum með því að fela þjóðinni að kjósa forseta sérstaklega, þannig að hann hefði með höndum framkvæmdarvaldið og væri óháður löggjafarvaldinu sem síðan yrði skipt milli tveggja deilda þingsins.<sup>17</sup>

Því má bæta hér við að í Evrópu utan Englands var leitast við að reisa skorður við umsvifum þingsins. Birtist það meðal annars í skrifum fræðimanna eins og Max Webers. Hann átti sæti í nefnd þeirri sem samdi Weimar-stjórnarskrána sem gekk í gildi árið 1919. Þar var sú regla sett að forseti skyldi vera þjóðkjörinn. Sú hugsun bjó að baki að með því yrði helzt spornað við óhóflegum áhrifum Ríkisþingsins.<sup>18</sup>

Því er ljóst samkvæmt þessu að vald þingsins varð að takmarka þótt það sækta umboð sitt til kjósenda og þeir ættu að veita aðhald gegn misbeitingu. En reynslan hefur sýnt að fulltrúalýðræðið er engan veginn einhlítt. Allur þorri manna á þess sjaldan kost að kynna sér mál til hlítar, heldur verður að treysta á fullan trúnað umboðsmanna sinna – fulltrúa sinna. Við þetta bætist skipulag kosninga eins og listakosningar og skipting kjördæma sem getur stuðlað að flokksræði og búið í haginn fyrir atvinnustjórnmalamenn. Þeir freistast þá til að verja atvinnuhagsmuni sína og kunna að mynda eigin hagsmunasamtök þvert á flokkaskipan.

Stjórnlagafraeðingar hafa almennt verið á þeirri skoðun að Alþingi sé

16 Caenegem 1996: 198-200.

17 Svanur Kristjánsson 2010: 191.

18 Sigurður Línal 1973: 16.

valdamest handhafa ríkisvalds samkvæmt stjórnarskrá Íslands. Í næsta kafla verður vikið að völdum Alþingis og hvernig þeim hefur verið sniðinn stakkur í stjórnarskrá lýðveldisins frá 1944.

## 10. Lýðveldisstjórnarskrá

Með samþykkt stjórnarskrár lýðveldisins Íslands 1944 var konungdæmið afnumið. Eins og rakið er í 2. kafla var óheimilt að gera aðrar breytingar á stjórnarskrá en þær sem beinlínis leiddu af sambands slitum við Danmörku og stofnun lýðveldis. Meginviðfangsefnið var því að kveða á um stöðu forseta, hlutverk hans og valdsvið.

Þegar fullveldi Íslands var viðurkennt 1. desember 1918 raskaðist ekki formlega neitunarvald konungs, en hann hafði ekki beitt því eftir að heimastjórn komst á 1904 og sú venja hafði þróast að ekki var gert ráð fyrir að hann beitti því, enda andstætt lýðræðisskipan að erfðakonungur stöðvaði löggjöf þings sem kosið væri almennri kosningu. Valdi Alþingis voru þannig í reynd ekki sett önnur takmörk en mælt voru í stjórnarskrá, en hins vegar voru engar stofnanir til að framfylgja því nema dómstólar sem tóku þó á slíkum málum með gát. Völd þingsins jukust enn þegar Danmörk var hernúmin 9. apríl 1940 og það tók í eigin hendur konungsvald og fól það ríkisstjórn Íslands. Þessar ráðstafanir áttu sér stóð í stjórnskipulegum neyðarrétti og stóðu einungis skamma hríð, með því að þingið kaus ríkisstjóra 17. maí 1941 sem hafa skyldi á hendi konungsvald. Var hann kosinn til eins árs í senn og stóð sú skipan til 17. júní 1944. Ríkisstjóri sótti umboð sitt til Alþingis þannig að staða hans gagnvart þinginu var ekki sterk. En allt var þetta til bráðabirgða. Þegar kom að því að setja lýðveldinu stjórnarskrá varð að taka á tvennu. Annars vegar kosningu forseta og hins vegar valdsviði hans.

Um kosningu forseta komu tvær leiðir til greina – annars vegar að hann yrði þingkjörinn og hins vegar þjóðkjörinn. Við kosningu ríkisstjóra samkvæmt ályktun Alþingis 17. maí 1941 var því hreyft að þjóðin kysi hann, en um það urðu ekki miklar umræður, enda mál manna að ekki væri tímabært að ákveða það. Þegar Alþingi hafði kosið Svein Björnsson ríkisstjóra lýsti hann yfir því að hann héldi valdi sínu í hófi og virti vilja þingsins.<sup>19</sup>

Í stjórnarskrárfrumvarpi millipinganevndarinnar, sem kosin var 22. maí 1942 og lagt var fyrir Alþingi árið 1944, var gert ráð fyrir að forseti yrði kosinn í sameinuðu þingi.<sup>20</sup> Skyldu ¾ þingmanna vera á fundi og sá sem fengi meira en helming greiddra atkvæða, þeirra sem á fundi væru, teljast rétt kjörinn forseti. Rökin voru þau að minni truflun yrði af kosningu nýs forseta en vera mundi við þjóðkjör. Vel færi á að Alþingi kysi forseta þar sem ætlunin væri sú að þingið héldi sama valdi í málefnum ríkisins og það hefði haft og forseti yrði því háður með svipuðum hætti og konungur væri nú í framkvæmd. Ríkisstjórnin sem nú var skipuð utanþingsmönnum vildi að forseti yrði þjóðkjörinn og sama skoðun kom einnig fram í ræðum ýmissa þingmanna.<sup>21</sup> Niðurstaða sameinaðra stjórnarskrárnefnda Alþingis um kjör forseta var að hann skyldi vera þjóðkjörinn, enda myndi

19 Svanur Kristjánsson 2010: 193-98.

20 Björn Þórðarson 1951: 573 o. áfr.

21 Sama rit, sbr. t.d. bls. 576, 580, 583, 584.

það vera samkvæmt vilja og óskum meirihluta þjóðarinnar.<sup>22</sup> Þingið kaus reyndar forseta í fyrsta sinn til eins árs, enda ekki ráðrúm til að efna til þjóðkjörs.

Þá var viðfangsefnið að mæla fyrir um valdsvið forseta; annars vegar hlut hans í framkvæmdarvaldi og hins vegar hlutdeild hans í löggjafarvaldi, en um það er nánar mælt í 19. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem segir að undirskrift forseta lýðveldisins undir löggjafarmál og stjórnarerindi veiti þeim gildi, er ráðherra ritar undir þau með honum.

Um stjórnarerindi sem lúta að stjórnarframkvæmd er það að segja að í stjórnarskránni 1944 er lögð til grundvallar framkvæmd samkvæmt stjórnarskrá konungsríkisins Íslands frá 1920. Í samræmi við það verður að miða við að forseti hafi átt að vera bundinn af sömu venju og konungur og ekki beita neitunarvaldi sínu. Líkt og konungur verður forseti ekki þvingaður til undirskriftar en hins vegar lætur stjórnarskráin ósagt um þær óvenjulegu aðstæður sem risu ef slík yrði raunin.

Um löggjafarmál er ekki við sambærilega hefð að styðjast eins og um stjórnarframkvæmd því að þar var gerð nýskipan á hlutverki forseta með ákvæðum um synjunarvald hans. Um synjun forseta gildir þannig ekki 19. gr. heldur 26. gr. sem kveður á um að lög Alþingis taki gildi en leggja skuli þau undir þjóðaratkvæði. Þetta var sú meginbreyting sem gerð var á stjórnskipun Íslands við stofnun lýðveldis.

Sú aðferð að fá forseta synjunarvald og rétt til að skjóta lögum til þjóðaratkvæðis fól í sér að valdi var skipt milli þings og þjóðhöfðingja og aðhaldi þessara stofnana hvor gagnvart annarri. Sú viðleitni að sporna við óheftu valdi átti sér langa sögu í stjórnskipunarþróun Evrópu eins og lýst er að framan og er raunar óaðskiljanlegur þáttur í þeim hugmyndum sem mótað hafa stjórnarskrána. Með stofnun embættis forseta sem væri lýðræðislega kjörinn og ákvæði 26. gr. má segja að spornað hafi verið við þeirri þróun að Alþingi, ásamt ríkisstjórn, kæmi í stað hins einvalda konungs þótt lýðræðislegt umboð stæði að baki. Þá niðurstöðu má aftur á móti finna stoð í hefð miðalda um takmörkun valds og stjórnarskrárhugmyndum upplýsingarinnar. Líkt og á miðöldum hefur átökum valdastofnana samfélagsins ekki lokið í eitt skipti fyrir öll. Um synjunarvald forseta var deilt á Alþingi 1944 og hefur það verið umdeilt allar götur síðan, jafnvel þótt stjórnarskráin væri samþykkt með 33 samhljóða atkvæðum og með yfirgnæfandi meirihluta í þjóðaratkvæðagreiðslu. Þannig hafa þær raddir ítrekað heyrzt að málskotsréttur forseta væri andstæður þingræði og jafnvel lýðræði, en beiting hans myndi einnig leiða til glundroða og stjórnskipulegrar kreppu. Þá hefur því verið haldið fram að málskotsrétturinn hafi vanist úr gildi fyrir hefð eða liggi í raun og veru hjá ráðherra og ríkisstjórn.

Með hliðsjón af því að forseti Íslands hefur þegar beitt rétti sínum til synjunar þrívægis má segja að sagan hafi þegar skorið úr hinum lagalegu álitafnum fyrir sitt leyti. Eftir stendur hins vegar spurningin um hvort sú skipan sé æskileg að lýðræðislega kjörinn forseti fari með synjunarvald gagnvart lögum og hugsanlega aðrar sjálfstæðar valdheimildir gagnvart þingi og ríkisstjórn. Í samræmi við þær hugmyndir sem stjórnarskránni búa að baki og íslenska stjórnskipunarhefð er það að lokum íslenzku þjóðarinnar að taka afstöðu til þess álitaefnis.

22 Sama rit, bls. 603-04.

## Helztu heimildir

Annars, Erik: Den europeiske rettens historia. Universitetsforlaget. Oslo 1983.

Björn Þórðarson: Alþingi og frelsisbaráttan 1874-1944. Saga Alþingis III. Alþingissögunefnd gaf út. Reykjavík 1951.

Björn Þorsteinsson og Sigurður Líndal: Lögfesting konungvalds. Saga Íslands III. Hið íslenska bókmenntafélag. Reykjavík 1978.

Van Caenegem, R. C.: An Historical Introduction to Western Constitutional Law. Cambridge University Press. Cambridge 1996.

Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. Reykjavík 1994.

Jørgensen, Poul Johs.: Dansk retshistorie. 2. udgave. G.E.C. Gads forlag. Kaupmannahöfn 1947.

Locke, John: Ritgerð um ríkisvald. Lærdómsrit Bókmenntafélagsins. Íslensk þýðing eftir Atla Harðarson sem einnig ritar inngang. Hið íslenska bókmenntafélag. Reykjavík 1986.

Montesquieu, Charles de Secondat: De l'Esprit des lois. Édition Garnier Frères I-II. París 1961. Hér er einnig stuðzt við enska útgáfu: The Spirit of the Laws. Translated and edited by Anne M. Cohler, Basia Carolyn Miller, Harold Samuel Stone. Cambridge University Press. Cambridge 1994.

Nielsen, Herluf: Haandfæstning. Kulturhistorisk leksikon for nordisk middelalder. VII. (1962).

Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands. Önnur útgáfa. Iðunn. Reykjavík 1978.

Rousseau, Jean Jacques: Samfélagssáttmálinn. Lærdómsrit Bókmenntafélagsins. Íslensk þýðing eftir Björn Þorsteinsson og Mát Jónsson sem einnig ritar inngang. Hið íslenska bókmenntafélag. Reykjavík 2004.

Selmer, P.: Gewaltenteilung. Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte I. (1971).

Sigurður Líndal: Early Democratic Traditions in the Nordic Countries (endurskoðað og yfirlesið af Mike Marlies). Nordic Democracy. Det danske selskab. Kaupmannahöfn 1981.

Sigurður Líndal: Stjórnskipunarhugmyndir og stjórnarhættir til loka hámiðalda. Saga Íslands III. Hið íslenska bókmenntafélag. Reykjavík 1978.

Sigurður Líndal: Max Weber. Inngangur að ritinu Mennt og máttur. Lærdómsrit Bókmenntafélagsins. Hið íslenska bókmenntafélag. Reykjavík 1973.

Svanur Kristjánsson: Konunglega lýðveldið. Ritið. Tímarit Hugvísindastofnunar Háskóla Íslands (10) 3/2010.

Helsted, Per og Stordrange, Björn: Norsk statsforfatningsrett. Oslo 1998.

Zahle, Henrik: Dansk forfatningsret I. Christiar Ejlers' forlag. Kaupmannahöfn 2001.