



Lokaritgerð til BA-gráðu í stjórnmálafræði

Hvar liggur valdið?

Valdmörk forseta Íslands

Bjarki Kolbeinsson

Október 2017



HÁSKÓLI ÍSLANDS
STJÓRN MÁLAFRÆÐI DEILD

Hvar liggur valdið?
Valdmörk forseta Íslands

Bjarki Kolbeinsson

Lokaritgerð til BA-gráðu í stjórnmálafræði

Leiðbeinandi: Stefanía Óskarsdóttir

Stjórnmálafræðideild
Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Október 2017

Hvar liggur valdið?

Ritgerð þessi er lokaverkefni til BA-gráðu í stjórnmálafræði.
Óheimilt er að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.

© Bjarki Kolbeinsson, 2017
180893-2299

Reykjavík, Ísland, 2017

Útdráttur

Valdmörk embættis forseta Íslands hafa reynst mikið hitaefni síðustu ár og þá sérstaklega eftir að Ólafur Ragnar beitti málskotsréttinum, fyrstur íslenskra forseta. Ágreiningur hefur myndast um það hver völd forseta séu og hvar þau liggja. Sumir hafa jafnvel sagt að völd forseta séu svo mikil að ekki sé raunverulega hægt að tala um íslenska stjórnskipun sem þingræði heldur forsetaþingræði. Vandinn liggur þó í því að fræðimenn eru ekki allir sammála um hvernig skilgreina beri forsetaþingræði. Þessi ritgerð miðar að því að svara því hvort hægt sé að skilgreina íslenska stjórnskipun sem forsetaþingræði út frá völdum forseta. Forsetaþingræði er því útskýrt og lagt er upp með skilgreiningu á því sem metin er út frá umfjöllun fræðimanna. Kvarði Matthew Shugart er þá nýttur til að máta íslenska stjórnskipun við skilgreiningu á forsetaþingræði. Stjórnarskrárgreinar þær er snúa að forsetaembættinu og völdum þess eru teknar fyrir og þær nýttar til að meta völd forseta. Farið er yfir mismunandi afstöður íslenskra fræðimanna til forsetaembættisins og þá eru ummæli Guðna Th. forseta Íslands einnig skoðuð. Niðurstaðan er sú að hér sé þingræði út frá þeirri skilgreiningu á forsetaþingræði sem lagt er upp með þar sem völd forseta eru að mestu leyti formleg og hvíla á rétti hans til aðgerðaleyfis.

Formáli

Þessi ritgerð er lokaverkefni höfundar til BA prófs við Stjórn málafræðideild Háskóla Íslands. Ritgerðin er metin til 12 eininga (12ECTS). Leiðbeinandi ritgerðar var Stefanía Óskarsdóttir og kann ég henni góðar þakkir fyrir þá leiðsögn. Einnig vil ég koma þökkum á framfæri til allra þeirra sem stutt hafa við mig í þessu námi.

Efnisyfirlit

Útdráttur.....	3
Formáli.....	4
1 Inngangur	6
2 Stjórnskipunarkerfi: Þingræði, forsetaræði og forsetaþingræði	8
2.1 Aðgreining valds.....	8
2.2 Hugtökin fullveldi þings, heft þingræði og tvískipting framkvæmdarvalds.....	9
2.3 Þingræði	10
2.3.1 Helstu einkenni.....	12
2.4 Forsetaræði.....	13
2.4.1 Helstu einkenni.....	13
2.5 Forsetaþingræði.....	14
2.5.1 Helstu einkenni.....	15
2.6 Samantekt	18
3 Íslensk stjórnskipun: Tvískipting framkvæmdarvalds og staða forseta	20
3.1 Þróun íslenskrar stjórnskipunar	20
3.2 Staða forseta	21
3.3 Stjórnarskrárgreinar og túlkun þeirra	22
3.4 Völd forseta Íslands og kvarði Shugart	25
3.5 Samantekt	26
4 Mismunandi afstaða um völd embættisins	28
4.1 Álit fræðimanna	28
4.2 Guðni Th. í embætti forseta.....	32
4.3 Samantekt	33
5 Umræður og lokaorð	34
Heimildaskrá	36

1 Inngangur

Stjórnskipun Íslands hefur verið talsvert umdeild á síðustu árum og þá aðallega valdmörk forsetaembættisins. Þar hafa leikið stóran hlut verk Ólafs Ragnars Grímssonar í embætti forseta. Ummæli hans og gjörðir svo sem eins og synjun á staðfestingu laga, sem hann einn íslenskra forseta hefur beitt, hafa sýnt fram á að forsetaembættið er ekki eins valdalítið og lengi vel var talið. Því hefur risið upp spurning um það hvort völd forseta Íslands samræmist í raun stjórnskipun þingræðisríkis.

Í öðrum kafla er fjallað um stjórnskipunarkerfi en algengt er að flokka stjórnskipun ríkja í þrjú flokka: þingræði, forsetaræði og forsetaþingræði. Í þessari ritgerð er stjórnskipun Íslands til skoðunar og reynt að skera úr um hvort völd forseta séu svo mikil að hér sé komin upp raunveruleg tvískipting framkvæmdarvalds, þ.e. hvort um er að ræða svokallað forsetaþingræði. Til þess að skera úr um þetta skal fyrst fjallað um einnkenni þessara þriggja stjórnskipunarkerfa. Það getur þó reynst flókið þar sem ekki ríkir einhugur á meðal fræðimanna um það hver sé nákvæm skilgreining á hugtakinu forsetaþingræði og eru því sjónarmið og skilgreiningar ýmissa fræðimanna á hugtakinu raktar í stuttu máli og tekin afstaða til hvaða skilgreining er til grundvallar í umfjölluninni. Stjórnskipunarkerfin verða skoðuð út frá umboðskeðjum og hugmyndum um aðgreiningu valds og er í því tilliti horft til hugtakanna tvískipting framkvæmdarvalds (e. dual authority structure), einnig nefnt tvíveldi forseta og þings; heft þingræði (e. constrained parliamentarism) og fullveldi þings (e. parliamentary sovereignty).

Í þriðja kafla er fjallað um embætti forseta Íslands og formlega stöðu þess innan þeirrar stjórnskipunar sem ríkir á Íslandi. Sú umfjöllun tengist beint inn á umfjöllun um þau þrjú stjórnskipunarkerfi sem fjallað er um í öðrum kafla þar sem sumir telja að forsetaembættið sé í raun valdameira heldur en gengur og gerist í þingræðisríkjum og því beri að flokka Ísland í hóp með forsetaþingræðisríkjum eins og Frakklandi. Þá eru aðrir sem telja að hér hafi í raun alltaf verið lagt upp með forsetaþingræði og sú tilhneiging til þess að flokka Ísland sem þingræðisríki sé á misskilningi byggð. Stjórnskipunin er því skoðuð út frá aðgreiningu valds í þeim þremur kerfum sem hér eru nefnd að ofan og hvernig henni er háttað hér á landi. Helstu greinar stjórnarskrárinnar sem fjalla um embættið eru teknar fyrir og útskýrðar út frá almennum lögskýringaaðferðum. Gerður er greinarmunur á framkvæmdarvaldi forseta og löggjafarvaldi hans og er í því samhengi

útskýrt hvers vegna ekki er hægt að fullyrða með algjörri vissu að hér sé forsetaþingræði jafnvel þótt að forsetaembættið hafi orðið valdameira á síðustu árum en áður var talið. Völd forsetaembættisins eru mátuð við kvarða Matthew Shugart um völd forseta.

Í fjórða kafla eru álit íslenskra fræðimanna á völdum forsetaembættisins reifuð og gagnrýnd en þar ríkir ekki samrómur um hvernig sé best að skilgreina stjórnskipun Íslands. Þá er einnig litið til ummæla Guðna Th. núverandi forseta Íslands fyrir og eftir embættistöku hans sem og gjörða hans í embætti en túlkun hans á embættinu er hefðbundnari en túlkun sú sem Ólafur Ragnar Grímsson beitti sín síðustu þrjú kjörtímabil.

Í fimmta og síðasta kafla þessarar ritgerðar má finna umræður og lokaorð. Þar eru niðurstöður dregnar saman og reynt að svara því hvort Íslensk stjórnskipun falli undir forsetaþingræði út frá völdum forseta.

2 Stjórnskipunarkerfi: Þingræði, forsetaræði og forsetaþingræði

Stjórnskipun vísar til þess hvaða grundvallarreglur gilda um stjórn og skipulag ríkis (Björg Torarensen 2015, 23). Í því felst að skilgreina hvaða aðilar fara með æðsta vald í málefnum ríkisins. Einnig segir stjórnskipun til um það hvernig þeir aðilar öðlast vald sitt, hver verkaskipting þeirra er í meðferð ríkisvaldsins, hvernig valdið er skipulagsbundið, hvaða hömlur þeim sem fara með valdið eru settar í meðferð þess og að lokum hver afstaða valdsins er gagnvart borgurum ríkisins.

Í þessum kafla er fjallað um þrjú stjórnskipunarkerfi. Þessi stjórnskipunarkerfi eru þingræði, forsetaræði og forsetaþingræði. Það sem greinir á milli þessara kerfa eru valdahlutföll, umboðskeðjur og verkaskipting á milli þings og framkvæmdarvalds. Fyrst verður fjallað um aðgreiningu valds og í framhaldi af því munu hugtökin tvískipting framkvæmdarvalds, fullveldi þings og heft þingræði verða skilgreind. Þá hefst þar á eftir ítarleg umfjöllun um þingræði, sögulegt upphaf þess og einkenni. Forsetaræði er tekið fyrir þar á eftir með stuttri útskýringu á sögulegu upphafi og einkennum og því næst fylgir ítarleg útskýring á forsetaþingræði. Í hverri umfjöllun er farið yfir viðeigandi umboðskeðju fyrir það kerfi sem um er fjallað, en umboðskeðja er hugtak yfir lýðræðilegt framsal valds.

2.1 Aðgreining valds

Í umfjöllun um þingræði, forsetaræði og forsetaþingræði er skilningur á aðgreiningu valds nauðsynlegur og því skal, áður en umfjöllun á kerfunum sjálfum hefst, farið yfir kenninguna um aðgreiningu valdsins í stuttu máli. Hugmyndin um valddreifingu þá sem kallast þrískipting ríkisvaldsins má rekja til franska stjórnspekingins Montesquieu. Skipting sú sem hann setti fram í riti sínu, *Andi laganna (L'esprit des lois)* er að vald skiptist í þrjá stofna en þeir eru framkvæmdarvald, löggjafarvald og dómvald (Gunnar G. Schram 1999, 25-26).

Montesquieu þróaði þessa kenningu eftir að hafa kynnt sér enska stjórnskipun, en hún heillaði hann að mörgu leyti. Samkvæmt kenningu Montesquieu mátti ekki safna öllu valdi í hendur eins aðila heldur varð það að skiptast á milli þriggja aðila, eða stofnanna sem hver um sig átti að fara með sinn hluta valdsins. Þannig átti að hindra að einn aðili eða stofnun yrði of valdamikil en jafnframt átti vald einnar stofnunnar að tempra og takmarka völd hinna tveggja. Þessi temprun valds átti að verja frelsi þegnanna.

Kenning Montesquieu fór víða og eru mörg stjórnkerfi hins vestræna heims byggð upp með kenningu hans í huga. Það er hins vegar misjafnt hversu langt ríki ganga í að innleiða hugmyndir hans og fá ríki hafa fylgt kenningunni algerlega. Montesquieu var hlynntur því að framkvæmdarvaldið lægi hjá konungsstjórn, löggjafarvaldið hjá þingi og dómssvaldið hjá dómstólum.

Bandaríkin eru eitt af þeim ríkjum sem gengið hafa hvað lengst í þrískiptingu ríkisvaldsins (Gunnar Helgi Kristinsson 2007, 136). Höfundar bandarísku stjórnarskrárinnar voru þó ósammála Montesquieu um það hvaða stofnun ætti að sinna framkvæmdarvaldinu. Þeir vildu ekki hafa konung heldur forseta sem yfirumsjónarmann framkvæmdarvaldsins (Gunnar Helgi Kristinsson 2007, 136). Um það er frekar fjallað í umfjöllun um forsetaræði síðar í þessum kafla. Í grunninn má segja að skipting stjórnskipunar í þingræði, forsetaræði og forsetaþingræði hvíli á aðgreiningu valds annars vegar og umboði kjósenda hinsvegar.

2.2 Hugtökin fullveldi þings, heft þingræði og tvískipting framkvæmdarvalds

Hugtökin fullveldi þings (e. parliamentary sovereignty), heft þingræði (e. constrained parliamentarism) og tvískipting framkvæmdarvalds (e. dual authority structure) fjalla í raun um valdahlutföll og verkaskiptingu í stjórnskipuninni. Tvö þessara hugtaka falla að þingræðisríkjum og það þriðja að forsetaþingræðum. Stjórnskipunarfræðingurinn Richard Albert hefur fjallað um aðgreiningu valds og tiltekur m.a. þessi þrjú hugtök sem dæmi um valdskiptingu í þingræðis- og forsetaþingræðisríkjum.

Fullveldi þings má sjá í breskri stjórnskipun eins og Albert bendir á (Albert 2010, 218-222). Fullveldi þingsins þýðir í raun að þingið er æðra öðrum valdstofnum í því kerfi og vilji þess er um það bil alráður, með einungis örfáum undantekningum. Ríkisstjórnin getur ekki setið í óþökk þings og situr því framkvæmdarvaldið í umboði meirihluta þings. Það þýðir að framkvæmdarvaldið hefur svo til óheft lagasetningarvald í krafti þess að hafa þingmeirihluta (Albert 2010, 219). Í Bretlandi, sem Albert tekur sem dæmi um stjórnskipun þar sem fullveldi þings er við lýði, er ekki formleg skrifuð stjórnarskrá heldur hvílir stjórnarskráin á venjum og hefðum. Því er endurskoðunarvald dómstóla ekki sjálfsagður hlutur í Bretlandi.

Heft þingræði er hugtak sem notað er yfir kerfi sem líkjast breska þingræðinu, þ.e. fullveldi þings, en greinir þó á um nokkur lykilatriði (Albert 2010, 222). Þau atriði sem eru

mismunandi á milli hefts þingræðis og fullveldis þings eru í fyrsta lagi að þingið er ekki algjörlega fullvalda. Í öðru lagi er neðri deildin í heftu þingræði ráðandi löggjafinn og uppspretta ríkisstjórnarinnar í flestum tilfellum. Í þriðja lagi er efri deildin (sé hún til staðar) ekki jöfn neðri deildinni í stjórnarskrá og í fjórða og síðasta lagi er vald löggjafans takmarkað með einhverjum hætti í stjórnarskrá og með sjálfstæðum dómstólum sem hafa endurskoðunarvald.

Tvískipting framkvæmdarvaldsins eða tvíveldi forseta og þings er hugtak sem er nátengt forsetaþingræði og raunar eitt af lykileinkennum þess. Tvískipting framkvæmdarvaldsins er eins og nafnið gefur til kynna þegar framkvæmdarvaldið skiptist í tvennt og hvílir á tveimur aðilium, en það er ríkisstjórn annars vegar og forseta hins vegar. Þegar tvískipting framkvæmdarvaldis liggur fyrir fara því forseti og ríkisstjórn saman með framkvæmdarvaldið. Völd forseta eru þó mismunandi eftir ríkjum þar sem þetta á sér stað og spurning hvað sé hægt að kalla raunverulega tvískiptingu framkvæmdarvaldsins eða það sem hægt væri að kalla jafnskiptingu valdsins (Co-eaqual) þar sem framkvæmdarvaldið hvílir til jafns á báðum stofnunum í raun.

2.3 Þingræði

Við hæfi er að byrja umfjöllunina á þingræði þar sem þingræði er það stjórnskipunarkerfi sem fyrst þróaðist af þeim þrem sem hér er um fjallað og uppruna hinna tveggja má að vissu leyti rekja til þess. Því verður hér farið stutta sögulega umfjöllun um uppruna þingræðis.

Hugtakið þingræði er oftast tengt við Bretland og er ástæða þess sú að Bretland er það ríki sem hefur átt hvað lengsta samfellda sögu af þingræði. Þingræði þróaðist úr lénsveldi en það er stjórnkerfi þar sem konungur sat efstur í valdaröðinni og undir honum voru svokallaðir léns herrar. Léns herrar stýrðu löndum sínum og skyldur þeirra við konunginn fólust í greiðslu skatta og í því að ljá konungi hermenn ef þess gerðist þörf. Árið 1215 stóð konungdæmið höllum fæti og nýttu léns herrar þessa bágu stöðu til þess að knýja konung til þess að undirrita skjal það sem kallað hefur verið Magna Carta. Magna Carta var í raun samningur sem staðfesti réttindi og kröfur bæði léns herranna og kirkjunnar.

Magna Carta hnekkti valdi konungs umtalsvert svo hann varð að fá samþykki léns herranna fyrir ýmsum ráðstöfunum sínum (Stefanía Óskarsdóttir 2011a, 41). Sá siður

komst á að lénsherrar kæmu reglulega saman með konungi og ráðgjöfum hans á fundum og seinna meir voru aðrir valdamiklir aðilar einnig boðaðir á slíka fundi þar sem lénsherrar funduðu sér og hinir valdamiklu aðilarnir funduð sér og á öðrum stað (Stefanía Óskarsdóttir 2011a, 41). Varð það vísirinn að skiptingu þingsins í efri og neðri deild, þ.e. lávarðadeildina (e. House of Lords) og neðri deildina (e. House of Commons) (Stefanía Óskarsdóttir 2011a, 41). Á næstu öldum þróuðust völd þingsins töluvert, það komst á kjördæmaskipting á Englandi og kjördæmin veittu sínum fulltrúum umboð með kosningu og sátu þeir í neðri deild þingsins.

Á 17. öld braust út stríð á milli konungssinna og þingsinna og þróun þess þingræðiskerfis sem í dag er þekkt sem Westminster þingræði hófst. Konungarnir sem þá ríktu vildu efla konungsvaldið á kostnað þingsvaldsins. Þetta átti að vera með vísun í það að konungur hefði guðlegan rétt og væri því fullvaldur af guðs náð (Stefanía Óskarsdóttir 2011a, 42). Þingið hafði betur í þessum átökum og völd konunga takmörkuðust frekar með hverri tilraun þeirra til að ná völdum af þingi. Þessi þróun var meðal annars staðfest með viðurkenningu á Réttindaskránni (e. Bill of Rights) árið 1689.

Réttindaskráin fjallaði um hlutverk þings og konungs. Hún sagði fyrir um það að konungur hefði hvorki vald til þess að afnema lög né setja þau án aðkomu þings. Hann mátti ekki halda úti her á friðartímum og hann hafði ekki vald til skattlagningar. Frjálsum kosningum var komið á án aðkomu konungs sem og trúfrelsi og málfrelsi þingmanna. Með þessari réttindaskrá má segja að formlega hafi komist á þingbundin konungsstjórn. Árin sem fylgdu voru einnig mikilvæg fyrir þingræðið þar sem konungur eftirlét ráðherrum sínum að mestu stjórn ríkissins og ráðherrar komu flestir úr röðum þingmanna.

Árið 1701 voru lög um erfðarétt samþykkt og takmörkuðu þau enn frekar vald konungs (Stefanía Óskarsdóttir 2011a, 43). Þá jukust völd neðri deildar þingsins hægt og rólega á kostnað efri deildarinnar líkt og sjá má á ákvörðun Roberts Walpole að sitja áfram í neðri deildinni eftir að komast í forystu ríkisstjórnar og þá einnig afsögn North lávarðar vegna þess að hann hafði misst stuðning neðri deildarinnar. Þessi afsögn var mikilvæg fyrir þær sakir að hún gaf fordæmi fyrir því að forsætisráðherra þyrfti aðallega stuðning neðri deildar þings til þess að halda sæti sínu. Þetta styrkti því stöðu neðri deildarinnar og rammaði þingræðisregluna nokkuð vel inn, en hún kveður á um að ríkisstjórn og ráðherrar hennar sitja ekki í óþökk þingsins (Stefanía Óskarsdóttir 2011a, 43).

2.3.1 Helstu einkenni

Helstu einkenni þingræðis eru margvísleg og eru þeim gerð góð skil í riti Bjargar Thorarensen Stjórnskipunarréttur: Undirstöður og Handhafar Ríkisvalds sem og bókinni *Þingræði á Íslandi: Samtíð og Saga*. Þingræði er í almennum skilingi að þingið sé æðsta vald innan ríkisvaldsins (Þorsteinn Magnússon 2011, 13). Í þingræði situr ríkisstjórn í umboði meirihluta þings og oft á tíðum koma ráðherrar úr röðum þingmanna.

Þjóðhöfðinginn í þingræðisríkjum er oft á tíðum valdalaus eða valdalítill og er starf hans að stórum hluta formlegs eðlis (Powel, Dalton og Strøm 2015, 109-110). Í umboðskeðju þingræðisríkja veita kjósendur þinginu umboð sitt og þingið veitir ríkisstjórn og löggjafanum umboð sitt (Stefanía Óskarsdóttir 2011b, 104). Í þingræði gildir þingræðisreglan, en hún er almennt talin fela í sér, líkt og fram hefur komið, að ríkisstjórn verði að hafa stuðning þingsins eða geti að minnsta kosti ekki setið í óþökk þess (Gunnar G. Schram 1999, 25-26). Af því leiðir að samþykki þingið vantraust á ríkisstjórn ber henni skylda til þess að víkja.

Þingræði sem stjórnkerfi hefur þróast í þá átt að með þingræðisreglunni sé löggjafarvald og framkvæmdarvald samþætt þar sem þingið ákveður forystu framkvæmdarvaldsins (Gunnar Helgi Kristinsson 2007, 165). Framkvæmdarvaldið er þannig hluti löggjafarvaldsins og því er það stundum svo, þó ekki alltaf, í þingræðisríkjum að leiðtogi þess þingflokks sem hlýtur mest fylgi er leiðtogi ríkisstjórnar. Þetta er þó ekki algilt sbr. samsteypustjórnir, minnihlutastjórnir og utanþingsstjórnir. Sá titill sem oftast er notaður um þann aðila sem leiðir ríkisstjórnina er forsætisráðherra en einnig getur þessi aðili verið kallaður kanslari, líkt og í Þýskalandi, en í þessari ritgerð verður notast við titilinn forsætisráðherra til einföldunar.

Í þingræðum getur verið notast við tvískiptingu þingsins (e. bicameralism) líkt og í Bretlandi þar sem tvær þingdeildir sitja, neðri deild og efri deild. Neðri deildin er þá kosin beinni kosningu en efri deildin getur verið valin eða kosin með öðrum ráðum. Þessi tvískipting þings er algengasta kerfið þegar horft er yfir heiminn en önnur og óalgengari tilhögun mála er að þingi sé ekki skipt í efri deild og neðri deild heldur situr það saman í einni deild (e. unicameralism), líkt og má sjá á þingum Norðurlandanna, til að mynda Fólksþinginu (d. Folketing) í Danmörku og Alþingi Íslendinga.

2.4 Forsetaræði

Forsetaræði á rætur sínar að rekja til Bandaríkjanna. Höfundar bandarísku stjórnarskrárinnar vildu hindra að sterkt ríkisvald næði að rísa og reyndu því að takmarka völd þjóðarhöfðingjans jafnvel þótt hann væri valinn af kjósendum (Stefanía Óskarsdóttir 2011b, 106) Því horfðu þeir mikið til hugmynda Montesquieu um aðgreiningu ríkisvaldsins (Gunnar Helgi Kristinsson 2007, 135-136). Hins vegar gat ekki verið um algera aðgreiningu að ræða þar sem völd þingsins áttu einnig að vera takmörkuð. Því fór það svo að völd þings og forseta voru látin skarast að einhverju leyti og sama má segja um dómsvaldið.

2.4.1 Helstu einkenni

Forsetaræði er, líkt og áður hefur komið fram, helst tengt við Bandaríkin en einnig mörg ríki Suður-Ameríku. Í forsetaræði er þjóðhöfðinginn, sem hér eftir verður kallaður forseti til einföldunar, leiðtogi ríkisstjórnar og framkvæmdarvaldsins. Hann sinnir því þeim táknrænu skyldum sem embættinu fylgja sem og málum framkvæmdarvaldsins.

Til þess að átta sig á forsetaræði er gott að skoða fyrst umboðskeðju þess. Umboðskeðja forsetaræðis er sú að framkvæmdarvald og löggjafarvald eru aðskilin og hljóta bæði umboð sitt beint frá kjósendum í kosningum. Þar fær þingið umboð sitt sem löggjafarvaldið og forsetinn fær umboð sitt sem framkvæmdarvaldið. Ríkisstjórn þessa kerfis hlýtur þá umboð sitt frá forseta, en ekki þingi eða kjósendum.

Ef Bandaríkin eru tekin sem dæmi um forsetaræði má sjá mikla aðgreiningu valds en þó ekki algjöra eins og sjá má á því að forseti getur neitað að staðfesta löggjöf þings og meirihluti Öldungadeildarinnar þarf að styðja tilnefningar forseta í hin helstu embætti svo sem eins og ráðherra, hæstaréttardómara o.fl. En vegna þessarar aðgreiningar geta hvorki forseti né ráðherrar hans verið hluti af löggjafasamkomunni og er það hugsað til þess að tryggja valdtemprun, þó skal benda á að varaforsetinn er forseti Öldungadeildarinnar. Þar sem það þótti heldur óhagkvæmt að hafa þessar tvær stofnanir algerlega óháðar hvor annarri verður framkvæmdarvaldið og löggjafarvaldið að vinna saman til þess að sinna hinum ýmsu verkefnum. Því er þessi valdskipting ekki alger heldur ganga völd framkvæmdarvaldsins að einhverju leyti inn á völd löggjafans og öfugt. Valdhafarnir eru þannig aðskildir en völdin sjálf tengjast. Þetta er það sem kallað er valdtemprun (e. checks and balances). Valdtemprunin kemur því inn á að t.d. þarf

forsetinn að samþykkja lög þau er þingið leggur fyrir hann til undirritunar (Deth og Newton 2009, 93-94) .

Þar sem framkvæmdarvald og löggjavarvald hljóta bæði beina kosningu af almenningi sækja báðar stofnanirnar lögmæti sitt til þessa kjörs. Iðulega er það svo í klassísku forsetaræði að forsetinn er kosinn til að gegna embætti í ákveðinn fjölda ára í senn, svokallað kjörtímabil. Kjörtímabil vara í mislangan tíma eftir ríkjum og eru sum ríki, t.a.m. Bandaríkin, með reglu um ákveðinn fjölda kjörtímabila sem forsetinn má sitja við völd. Að öðru leyti er forsetinn töluvert öruggur í sinni stöðu, nema að hann sé fjarlægður úr embætti undir mjög svo óvenjulegum kringumstæðum.

Framfylgd stefnumála liggur hjá forsetaembættinu en í því felst að forsetinn skipar sína ráðherra og ráðgjafa sem hjálpa honum að leiða stjórnsluna. Ríkisstjórn forsetans er því valin af honum en ekki af leiðtogum þingsins. Hins vegar er það oft svo að ráðherrar forsetans þurfa formlegt samþykki þingsins. Þannig er málum háttað í Bandaríkjunum þar sem tilnefning forseta á ráðherraefni þarf að njóta stuðnings Öldungadeildarinnar (Stefanía Óskarsdóttir 2011b, 106). Eftir þetta samþykki eru ráðherrar yfir sínum eigin málaflokkum og deildum, en ábyrgð þeirra liggur ekki gagnvart löggjafarsamkomunni heldur forsetanum og svara ráðherrar því til hans. Forsetinn er þannig eini embættismaðurinn innan ríkisstjórnarinnar sem er almennt ábyrgur fyrir stefnumótun hennar og opinberum málum. Einnig getur forsetaembættið beðið löggjafann um að samþykkja lög um ákveðin málefni en jafnvel þótt frumkvæði af lagasetningum komi oft á tíðum frá framkvæmdarvaldinu er setning laga samt sem áður háð því að löggjafinn samþykki lögin. Framkvæmdarvaldið getur því ekki stigið inn á svið löggjafans að því leyti að semja fullgild lög og samþykkja þau án atbeina löggjafarvaldsins, rétt eins og löggjafinn getur ekki fullgilt lög án samþykkis og undirritunar framkvæmdarvaldsins.

2.5 Forsetaþingræði

Forsetaþingræði er ekki stjórnskipun sem hægt er að rekja beint til neins eins lands eða í raun segja að sé til fyrir víst. Segja má að ekki sé samrómur á milli fræðimanna um það hvar greina megi mörkin milli þingræðis og forsetaþingræðis og í reynd er ekki samrómur um skilgreiningu á sjálfu hugtakinu forsetaþingræði eða hvort hugtakið eigi yfir höfuð rétt a sér.

Til þess að skýra hversu mikill ágreiningur ríkir um þessi efni er vert að skoða skilgreiningar og rök erlendra fræðimanna á borð við Maurice Duverger, Robert Elgie, Giovanni Sartori, Cindy Skach og Alan Siaroff. Duverger var fyrstur til að nota hugtakið „semi-presidentialism“ sem þýtt hefur verið sem forsetaþingræði af Svani Kristjánssyni en einnig hefur verið notast við hugtakið hálf-forsetaræði hér á landi.

2.5.1 Helstu einkenni

Helstu einkenni forsetaþingræðis eru þjóðkjörin þjóðhöfðingi sem og þjóðkjörin löggjafasamkunda. Í forsetaþingræði er tvískipting framkvæmdarvaldsins einnig eitt sterkasta einkennið. Í umboðskeðju forsetaþingræðis má sjá að kjósendur kjósa bæði forseta, sem hefur sjálfstæðu hlutverki að gegna í framkvæmdarvaldinu, og þing sem veitir ríkisstjórn og löggjafarvaldi umboð sitt (Stefanía Óskarsdóttir 2011b, 108).

Duverger setti hugtakið fram þegar hann reyndi að lýsa stjórnskipun fimmta franska lýðveldisins og tiltók hann þrjú einkenni þessa stjórnkerfis (Duverger 1980, 166). Þau eru í fyrsta lagi að forsetinn sé kosinn í almennum kosningum, í öðru lagi að hann sé töluvert valdamikill og í þriðja lagi að þingræðisreglan sé í gildi, líkt og komið hefur fram í umfjöllun um þingræði, að ráðherrar og ríkisstjórn sitji ekki án stuðnings eða hlutleysis þingsins.

Í ljósi viðfangsefnis ritgerðar þessarar skal hér tekið fram að Duverger skilgreindi ekki hver valdahlutföllin í þessu kerfi skyldu vera, né hversu mikil völd forseti þyrfti að hafa til þess að teljast vera með töluverð völd. Duverger skoðaði önnur Evrópuríki í sambandi við þessa hugmynd sína, þar á meðal Ísland. Komst hann að þeirri niðurstöðu að hér á landi væri um forsetaþingræði að ræða á blaði en þingræði í reynd. Hér væri því einungis um að ræða valdamikinn forseta að forminu til samkvæmt stjórnarskrá en þingræðið væri í rauninni mun sterkara (Duverger 1980, 167).

Í inngangi þessarar ritgerðar var tekið fram að umfjöllunarefni hennar sé forsetaembætti Íslands og þá sérstaklega hvort forsetaembættið sé nægilega valdamikið til þess að hægt væri að segja að hér sé komin á raunveruleg tvískipting framkvæmdarvaldsins. Til þess að geta svarað því verður að líta til tilrauna þeirra fræðimanna sem reynt hafa við það metnaðarfulla verkefni að mæla völd forseta. Skal þá fyrst litið til mælinga Matthew Shugart sem er einn virtasti fræðimaður á sviði stjórn málafræði. Shugart ásamt John Carey gerir greinarmun á veiku forsetaþingræði (e. premier-presidential) og sterku forsetaþingræði (e. president-parliamentary). Þeir gerðu

því samanburð á völdum forseta þ.e. getu hans til skipunar og lausnar ráðherra sem og rétti þings til þess að leggja fram tillögu um vantraust (Shugart og Carey, 1992).

Shugart lagði til kvarða til þess að meta muninn á völdum forseta í þingræðisríkjum og í grein sinni um forsetaþingræði byggir Shugart á þeim einkennum forsetaþingræðis sem Duverger lagði til. Þar telur hann upp einkenni veiks og sterks forsetaþingræðis (Shugart 2005, 335-336). Þau atriði sem Shugart tilgreinir sem áhrifavalda í þessari flokkun eru 7 talsins (Shugart 2005, 336-337). Fyrsta atriðið er réttur forseta til þess að skipa forsætisráðherra (ríkisstjórn) en Shugart tekur fram að þetta geti verið merkingarlaust sé meirihluti þings á öðru máli (Shugart 2005, 338). Annað atriðið er réttur forseta til þess að leysa ráðherra frá störfum. Þriðja atriðið sem Shugart nefnir er svokallað jákvætt þingræði en það á við um hvort ríkisstjórn þurfi formlegt samþykki þings með atkvæðagreiðslu eða ekki. Fjórða atriðið sem hann nefnir er hvort vantrauststillaga frá þingi sé takmörkunum háð. Fimmta atriðið er réttur forseta til að leysa þing frá störfum upp á sitt einsdæmi og er það yfirleitt einhverjum takmörkunum háð, svo sem eins og takmörkun á tíðni. Í beinu framhaldi fylgir sjötta atriðið en það lítur að því hvort þing verði rofið eftir einhverjar gjörðir þess. Með því er átt við t.d. ef stjórnarskrá mælir fyrir um þingrof í tilteknum tilvikum s.s. ef gerðar eru breytingar á stjórnarskrá. Sjöunda og síðasta atriðið sem Shugart tiltekur er neitunarvald forseta og hvort og þá hvernig þing geti snúið þeirri ákvörðun. Ef þing er ekki takmarkað á neinn hátt til þess að leggja fram tillögu um vantraust og forseti getur ekki leyst ráðherra og ríkisstjórn frá störfum skal það ríki flokkað sem veikt forsetaþingræði.

Í sterku forsetaþingræði hefur forsetinn hins vegar frumkvæði að stjórnarmyndunum, hann skipar forsætisráðherrann sem og aðra ráðherra. Þá hefur forseti í sterku forsetaþingræði einnig réttinn til þess að leysa ráðherra frá störfum. Shugart tekur jafnframt dæmi um forsetaþingræðisríki þar sem forsetinn hefur neitunarvald á löggjöf og vald til þess að rjúfa þing og boða til nýrra kosninga. Í þeim ríkjum sem hafa svo sterkt forsetaræði eins og hér hefur verið lýst ber ríkisstjórnin í raun ábyrgð bæði gagnvart forsetanum sem og þinginu. Forsetinn getur leyst ráðherra og ríkisstjórn frá störfum, en jafnframt getur ríkisstjórnin ekki setið í óþökk þings, nema að vantrauststillögur séu einhverjum takmörkunum háð (Shugart 2005, 340).

Stjórn málafræðingurinn Robert Elgie er ekki algerlega sammála Duverger í því hvernig skilgreina skuli forsetaþingræðið. Elgie byggir skilgreininguna á forsetaþingræði á öðrum forsendum, en samkvæmt hans skilgreiningu ætti stjórnskipan allra þingræðisríkja sem hafa þjóðkjörinn forseta að vera flokkuð sem forsetaþingræði hvort sem vald forseta innan stjórnskipunarinnar sé mikið, lítið eða jafnvel ekki til staðar. Þessa skilgreiningu leggur hann fram til þess að koma í veg fyrir að flokkunin sé byggð á mati hvers fræðimanns um það hvað dugi til þess að forseti sé valdamikill (Elgie 2004, 317).

Fræðimaðurinn Sartori leggur fram fimm einkenni forsetaþingræðis (Sartori 1994, 131-132). Það fyrsta er að þjóðhöfðinginn sé kosinn af meirihluta kosningabærra manna, hvort sem er beinni kosningu eða óbeinni, til eins kjörtímabils í senn. Annað einkennið samkvæmt kenningum Sartori er að þjóðhöfðinginn deilir framkvæmdarvaldinu með forsætisráðherra og þar með sé um að ræða tvískipta valdbyggingu. Þessi tvískipting hvílir þá á þremur síðustu einkennunum. Þriðja einkennið er að forsetinn sé óháður þinginu, en geti þó ekki stjórnað ríki óstuddur eða beint. Hann þurfi þar afleiðandi að koma vilja sínum í verk í gegnum ríkisstjórn sína. Fjórða einkennið er að ríkisstjórnin sé óháð forsetanum, þ.e. sitji ekki í umboði hans, en geti aftur á móti ekki setið í óþökk meirihluta þings. Fimmta og síðasta einkennið er að þessi tvískipta valdbygging veiti svigrúm fyrir mismunandi valdajafnvægi þ.e. hvernig völdum sé skipt á milli ríkisstjórnar og forseta sé því stranga skilyrði þó mætt að báðar stofnanir hafi ávallt sérstakt valdsvið.

Cindy Skach hefur jafnframt sett fram sína skilgreiningu á hugtakinu forsetaþingræði. Hún telur að hugtakið eigi við stjórnkerfi þar sem stjórnskipunin býður upp á eitt einkenni þingræðis og eitt einkenni forsetaræðis. Þessi einkenni eru annars vegar að forsætisráðherra geti ekki setið í óþökk þings og hins vegar að forseti sé þjóðkjörinn í ákveðið kjörtímabil. Þar með er komin ákveðin valdskipting þar sem framkvæmdarvaldið hvílir á tveimur mismunandi embættum eða stofnunum sem hljóta lögmæti sitt sjálfstætt frá hvor annarri (Skach 2007, 96). Leiðtogi ríkisstjórnar er því kjörinn óbeinni kosningu og þjóðhöfðinginn er kosinn beinni kosningu. Skach bendir þá á annað lyklatríði í þessu kerfi sem er ójöfnuður þessara tveggja handhafa framkvæmdarvaldsins þegar kemur að lögmæti og ábyrgð. Annar aðilinn er ábyrgur gagnvart þjóðinni en hinn gagnvart þeim fulltrúum sem þjóðin kaus.

Skach bendir á að samkvæmt flestum stjórnarskrám forsetaþingræða deila forseti og forsætisráðherra gjarnan framkvæmdarvaldinu, þar með talið réttinum til að sitja yfir ríkisráðsfundum (e. Cabinet meetings) og stjórna stefnumálum. Því geti komið upp vandamál séu forseti og forsætisráðherra ekki sammála þar sem það getur reynst vafamál hvor eigi að hafa síðasta orðið samkvæmt stjórnarskrá (Skach 2007, 96-97). Því má lesa úr þessari umfjöllun Skach að hún telji að forseti verði að hafa einhver raunveruleg völd, en ekki einungis að forminu til eigi stjórnskipan ríkis að teljast forsetaþingræði.

Þá hafa fræðimenn á borð við Alan Siaroff bent á að ekki sé í raun hægt að nota hugtakið forsetaþingræði þar sem völd forseta í lýðræðisríkjum séu svo mismikil (Siaroff 2003, 307). Þar á hann í raun við að séu völd forseta notuð sem skilgreiningaratriði um það hver stjórnskipan ríkis sé er ekki hægt að skilgreina eitt ríki sem forsetaþingræði en annað sem forsetaræði. Hann hefur hins vegar sett fram þá tillögu að þau ríki þar sem ágreiningur er um hvernig flokka eigi stjórnskipunina skuli skipað í þrjá flokka. Þessir flokkar eru lýðræðisríki þar sem forsetinn er valdamikill, lýðræðisríki þar sem sem forsetinn hefur einhver völd og lýðræðisríki þar sem forsetinn hefur lítil völd.

Eins og sést af umfjöllun um mismunandi sjónarmið þessara fræðimanna um forsetaþingræði eru nokkur atriði sem eru sameiginleg hjá flestum þeirra að mati höfundar. Þessi atriði eru fjögur: 1) Þjóðkjörinn forseti 2) forseti með raunveruleg völd 3) tvískipting framkvæmdarvaldsins og 4) að þingræðisreglan sé virk. Þetta eru því þau atriði sem munu verða notuð til þess að skilgreina hvort á Íslandi sé um að ræða forsetaþingræði. Kvarði Shugart, sem áður var lýst, verður notaður til þess að meta völd forseta Íslands í næsta kafla.

2.6 Samantekt

Í þessum kafla hefur verið farið yfir þingræði, sögulegt upphaf þess og þróun frá lénsveldinu. Þingræðisreglan hefur verið útskýrð sem og helstu einkenni þingræðis. Einnig hefur forsetaræði verið útskýrt, uppruni þess og einkenni. Mörkin á þingræði og forsetaræði eru í flestöllum tilfellum nokkuð skýr og oftast ekki mikið ágreiningsmál. Það sama verður þó ekki sagt um muninn á þingræðið og forsetaþingræði. Forsetaþingræði hefur þá einnig verið útskýrt umtalsvert með tilliti til sjónarmiða ýmissa fræðimanna. Farið hefur verið yfir hvers vegna hugtakið er ekki óumdeilt og séu fræðimannsálit þau sem hér hafa verið reifuð tekin til hliðsjónar má því glögglega sjá að ekki ríkir einhugur

um það hversu mikil völd forseti þarf að hafa til þess að hægt sé að flokka ríki sem forsetaþingræði. Nú hefur verið dregin upp sú mynd af forsetaþingræði sem höfundur ritgerðar mun reyna eftir besta megni að fara eftir en þær eru, eins og áður segir, sá háttur sem hafður er á forsetakjöri, völd forseta, skipting framkvæmdarvalds og að lokum hvort þingræðisreglan sé virk. Einnig mun kvarði Shugart koma við sögu þegar völd forseta eru metin. Mikilvægt er að dreypa á öllum þessum atriðum ef öðlast á skilining í stjórnkerfum ríkja.

3 Íslensk stjórnskipun: Tvískipting framkvæmdarvalds og staða forseta

Í þessum kafla er farið stuttlega yfir þróun íslenskrar stjórnskipunar. Hvernig forsetaembættið átti uppruna sinn að rekja til danska konungsvaldsins og þá hvaða áhrif það hefur haft á valdastöðu embættisins. Því næst er farið yfir stöðu forseta innan stjórnskipunarinnar og þær stjórnarskrágreinar sem taldar eru mikilvægar fyrir umfjöllun þessarar ritgerðar teknar fyrir og þær útskýrðar. Að lokum verða völd forseta sem tilgreind eru í stjórnarskrá sett inn í kvarða Shugart um sjö mælieiningar á völdum forseta.

3.1 Þróun íslenskrar stjórnskipunar

Þróun stjórnskipunar er merkilega saga og þess verður að vera efni í heila ritgerð í sjálfu sér. Hér verður þó látið við sitja að rekja þá sögu í stuttu máli og því stiklað á stóru. Ísland byggðist samkvæmt Íslendingabók á árunum 870-930 og rúmlega þremur öldum síðar, á árunum 1262-1264, komust Íslendingar undir konungsstjórn þegar þeir gengu noregskonungi á hönd með Gamla Sáttmála (Sigurður Líndal 2003, 104-108).

Síðar var Ísland komið undir danska konungsstjórn eftir að Kalmar sambandið leið undir lok og var tengt Danmörku alveg til sjálfstæðis. 19. öldin var öld sjálfstæðisbaráttu hér á landi. Árið 1849 er mikilvægt ár í sögu íslensks þingræðis en þá tók gildi stjórnarskrá í Danmörku, og þar með einnig á Íslandi. Hún kvað á um fulltrúabing í stað einveldis konungs og færi þingið með löggjafarvaldið ásamt konungi (Ragnheiður Kristjánsdóttir 2011a, 59). Konungur skipaði því áfram ráðherrana og þingræðið sjálft komst ekki á í Danmörku fyrr en árið 1901 (Stefanía Óskarsdóttir 2011a, 54).

Árið 1874 fékk Ísland sérstaka stjórnarskrá, *Stjórnarskrá um hin sjerstaklegu málefni Íslands*. Sú stjórnarskrá mælti fyrir að framkvæmdarvaldið lægi hjá konungi en hann láti ráðgjafann fyrir Ísland framkvæma valdið (Gunnar Helgi Kristinsson 2007, 140). Í þessum skilningi merkir orðið ráðgjafi í raun ráðherra. Þá fékk alþingi einnig Alþingi fjárlagavald og löggjafarvald í þeim málum sem sneru sérstaklega að Íslandi, en konungur var þó enn hluti löggjafarvaldsins og varð því að staðfesta öll þau lög er Alþingi samþykkti.

Í kjölfar þess að fá stjórnarskrá kom fram krafa um innlent framkvæmdarvald. Orðið var við þessari kröfu árið 1904 þegar Íslendingar fengu heimastjórn. Heimastjórnarlögin voru því upphaf þingræðis á Íslandi (Ragnheiður Kristjánsdóttir 2011a, 60). Þingræði hér á landi var þó ýmsum takmörkunum háð. Áhrifaleysi þingsins var ápreifanlegt vegna þess að æðsta stjórn ríkisins sat í Kaupmannahöfn á meðan Alþingi var staðsett í Reykjavík

(Ragnheiður Kristjánsdóttir 2011b, 99-100). Þá kom Alþingi sjaldan saman og þingmenn höfðu því ekki alltaf möguleikan á að knýja fram afsögn ráðherra sem þingmeirihlutinn stóð ekki lengur á bak við líkt og sjá má af því að Hannes Hafstein sat til 1909 þrátt fyrir að hafa misst meirihlutan árið 1908 (Ragnheiður Kristjánsdóttir 2011b,100).

Árið 1918 varð Ísland fullvalda ríki í konungssambandi við Danmörku og má rekja fullveldi Íslands til sambandslagasamningsins. Með fullveldinu og samningnum varð fullljóst að það væru íslenskir ráðherrar en ekki danskir sem bæru ábyrgð á ákvörðunum konungs en Danakonungur var áfram þjóðhöfðingi landsins (Stefanía Óskarsdóttir 2017, 21). En svo mjög hafði dregið úr völdum konungs á 19. öldinni að tala má um konung sem nánast valdalaus þjóðhöfðingja. Í kjölfar þess að Þjóðverjar hernámu Danmörku árið 1940 var konungsvaldið tekið til Íslands og ákvað Alþingi að ríkisstjórnin skyldi fara með það vald sem og utanríkismál. Gerð nýrrar stjórnarskrár var einnig í bígerð. Þá gerðist það árið 1941 að Alþingi kaus Svein Björnsson til embættis ríkisstjóra og átti hann að fara með vald þjóðhöfðingja fyrst um sinn. Stofnun lýðveldis þýddi að þaðan í frá var þjóðhöfðinginn kosinn en inntak þjóðhöfðingjaembættisins breyttist þó ekki nema smávægilega, einkum þar sem lýðveldisstjórnarskránni var ekki ætlað að gera aðrar breytingar en þær sem nauðsynlegar þóttu til þess að koma á fót lýðveldinu.

3.2 Staða forseta

Embætti forseta Íslands hafa sex manneskur gegnt, Sveinn Björnsson, Ásgeir Ásgeirsson, Kristján Eldjárn, Vigdís Finnbogadóttir, Ólafur Ragnar Grímsson og Guðni Th. Jóhannesson sem tók við embætti árið 2016. Í gegnum tíðina hefur forsetaembættið verið talið valdalítið og að mestu táknrænt innan íslenskrar stjórnskipunar.

Þegar fjalla á um stjórnskipun Íslands er algengt að skoða fyrst 2. grein lýðveldisstjórnarskrárinnar en hún tilgreinir þrjá æðstu handhafa ríkisvalds. Þessir þrír aðilar eða stofnanir eru ráðherrar sem fara með framkvæmdarvaldið, Alþingi sem fer með löggjafarvaldið og dómstólar sem fara með dómsvaldið. Hér á landi er þó ein sérstaða í stjórnskipulegri stöðu forsetaembættisins miðað við stjórnarskrár annarra lýðvelda en þá stöðu má einnig rekja til 2. greinar stjórnarskrárinnar. Samkvæmt henni er forseti formlega handhafi tveggja greina ríkisvaldsins. Hann er því samkvæmt stjórnarskrá æðsti handhafi framkvæmdarvaldsins en fer einnig með löggjafarvaldið ásamt Alþingi og sem annar handhafa þess valds staðfestir hann lög. Þessi staða er því ákveðin sérstaða og

þekkist almennt ekki í öðrum lýðveldum með þjóðkjörnum forseta, en þar er staðfesting forseta í flestum tilvikum framkvæmdarvaldsathöfn (Björg Thorarensen og Stefanía Óskarsdóttir 2015, 143). Stjórnarskráin tilgreinir hins vegar ekki hver völd forseta eru á hvoru sviði fyrir sig og er því von að ýmsir velti fyrir sér hvort synjun á staðfestingu laga og útgáfa bráðarbirgðalaga sé löggjafarvaldsathöfn eða framkvæmdarvalds og á sú spurning þá mögulega einnig við aðrar athafnir forseta. Þegar skilgreina á stjórnskipun ríkis er mikilvægt að skilgreina völd þjóðhöfðingjans og í hverju þau liggja og skal því næst farið yfir stjórnarskrárgreinar þær er viðkoma umfangsefni ritgerðar og fjallað um túlkun þeirra.

3.3 Stjórnarskrárgreinar og túlkun þeirra

Stjórnarskrárgreinar þær er fjalla um forsetaembættið eru fjölmargar en koma þó ekki allar inn á umfjöllunarefni ritgerðar þessarar. Því skal hér einungis vikið að þeim greinum er helst koma að viðfangsefninu og það sem hér fylgir er samantekið megininntak þeirra greina er hér koma við sögu. Hafa ber í huga við túlkun stjórnarskráratkvæða rétt eins og annarra lagaákvæða að lagaleg merking lagaákvæðis er „...ekki ráðin með því að horfa sjálfstætt (og einangrað) til hvers orðs eða hugtaks fyrir sig án nokkurs tillits til heildarmats á texta ákvæðisins að virtu samhengi hans“ (Róbert Spanó 2007, 47). Því ber að túlka ákvæðin heildstætt og í samræmi við önnur ákvæði.

Samkvæmt lýðveldisstjórnarskránni (Lög nr. 33/1944) sem tók gildi þann 17. júní árið 1944 fer forseti með löggjafarvaldið ásamt Alþingi og með framkvæmdarvaldið fer hann ásamt öðrum stjórnvöldum sem betur eru skilgreind í stjórnarskránni og öðrum landslögum (2.gr.). Önnur stjórnvöld eru til að mynda ráðherrar. Forsetinn skal vera þjóðkjörinn í beinum og leynilegum kosningum (3. og 5. gr.). Af því leiðir að forsetinn dregur umboð sitt beint frá þjóðinni. Forsetinn skal þá vera ábyrgðarlaus af stjórnarathöfnum og láta ráðherra framkvæma vald sitt (11. og 13. gr). Allar jákvæðar athafnir forseta eru því að atbeina ráðherra og ráðherrann ber ábyrgð á framkvæmd stjórnaathafna.

Þá kemur það, samkvæmt stjórnarskránni, í hlut forsetans að skipa ráðherra, veita þeim lausn, ákveða tölu þeirra og skipta með þeim störfum (15. gr.). Þetta vísar til hlutverks forseta í stjórnarmyndunarviðræðum en þær fara þannig fram að forseti veitir þeim þeim aðila stjórnarmyndunarumboð er hann telur líklegastann til þess að geta

myndað starfhæfa ríkisstjórn. Forseti getur þó í raun hvorki ákveðið ráðherrana né fjölda þeirra sjálfur þar sem engin ríkisstjórn getur starfað í óþökk Alþingis á grundvelli þingræðisreglunnar sem hér hefur gilt allt frá 1904. Því er það svo að þeir flokkar sem mynda stjórn ákveða hverjir verða ráðherrar og sitja þeir í umboði Alþingis og einungis á meðan Alþingi sættir sig við þá.

Löggjafarmál og stjórnarerindi öðlast gildi við undirskrift forseta þegar ráðherra ritar undir þau með honum (19. gr.). Hér sést enn betur en áður að jákvæðar athafnir forseta eru að atbeina ráðherra þar sem þær öðlast ekki gildi án meðundirritunar ráðherra. Þá kemur einnig fram í stjórnarskránni að forseti geri samninga við önnur ríki en sé afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi fólgið í þeim þurfi samþykki Alþingis að liggja fyrir (21. gr.), þetta gerir forseti þó ekki í reynd þar sem ráðherrar framkvæma vald hans. Forseti hefur samkvæmt stjórnarskrá rétt til þingrofs en alþingismenn halda þó umboði sínu fram að kjördegi (24. gr.). Hér ber þó að hafa í huga, rétt eins og við túlkun á öllum þeim greinum er forsetaembættið kemur við sögu að taka verður mið af öllum greinum þegar hver og ein er lesin. Því er það svo líkt og áður hefur komið fram að allar jákvæðar athafnir eru að atbeina ráðherra og því getur forsetinn ekki rofið þing upp á sitt eigið einsdæmi heldur þarf að koma beiðni frá ráðherra og ráðherra og forseti þurfa báðir að undirrita þingrofsbeiðni ef rjúfa skal þing. Forseti verður þó ekki þvingaður til jákvæðra athafna heldur.

Einnig segir í stjórnarskrá að forseti geti látið leggja frumvörp til laga og annarra samþykkt fyrir Alþingi (25. gr.). Í túlkun Bjargar Thorarensen, sem hún veitti í viðtali í útvarpsþættinum Speglinum fyrir forsetakosningarnar 2016, má þó sjá að forseti geti ekki lagt fram frumvarp nema að ráðherra geri um það tillögu. Þessi frumvörp eru þá nefnd stjórnarfrumvörp og eru þau stærsti hluti allra frumvarpa sem samþykkt eru á Alþingi. Ríkisstjórn samþykki stjórnarfrumvörpin og er þá gerð tillaga um að forseti leggji frumvarpið fram á Alþingi og er það því lagt fram í hans nafni. Hans eina aðgerð er þó að skrifa undir og getur því ekki átt frumkvæði að því að leggja fram frumvarp og í því felst einnig að hann getur ekki lagt það fram upp á sitt eigið einsdæmi. Um þetta atriði var Ólafur Ragnar spurður þegar frambjóðendur tókust á í Hörpu fyrir forsetakosningar árið 2012. Þar sagði hann að væri það gert væri það væri innantóm aðgerð þar sem frumvarp fengi aldrei framgang án stuðnings þingmanna og ef stuðningur þeirra væri fyrir hendi

myndu þeir leggja það fram sjálfir. Hann tók hins vegar hvorki af eða á um það hvort hann teldi forsetann sjálfan hafa rétt til þess að leggja fram frumvarp. Í ljósi annarra greina stjórnarskrár verður þó að teljast að túlkun Bjargar hafi meira vægi er kemur að almennum lögskýringaaðferðum. Hinn umdeildi og margumræddi réttur forseta til að að synja lögum staðfestingar er einnig lögfestur í stjórnarskrá og sagt fyrir um það að þá þurfi að fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu um gildi laganna (26. gr.). Hér er í raun staðfesting á rétti forseta til aðgerðaleyfis þ.e. að hann verður ekki þvingaður til athafna.

Forseti getur í neyð gefið út bráðabirgðalög þegar Alþingi er ekki að störfum og skulu þau lög vera lögð fyrir Alþingi er það kemur aftur saman á ný (28. gr.). Enn og aftur skal þó bent á að ráðherra framkvæmir völd forseta og meðundirritunar ráðherra er þörf til þess að löggjafarmál eða stjórnarerindi fái gildi. Undanþágur frá lögum samkvæmt reglum, sem hingað til hefur verið farið eftir, getur forseti veitt, sjálfur eða með því að fela öðrum stjórnvöldum (30. gr.). Breytingar á stjórnarskrá skulu staðfestar af forsetanum og teljast þá gild stjórnskipunarlög (79. gr.).

Sé þetta dregið saman má sjá að forseti dregur umboð sitt beint frá þjóðinni og er annar handhafi löggjafarvalds ásamt Alþingi og annar handhafi framkvæmdarvalds ásamt öðrum stjórnvöldum. Forseti skipar ráðherra og veitir þeim lausn. Hann gerir samninga við önnur ríki og hefur rétt til þingrofs. Hann lætur leggja fyrir Alþingi frumvörp, getur gefið út bráðabirgðalög og synjað lögum staðfestingar. Séu þær greinar stjórnarskrár sem tilgreina þessi völd forseta þær einu sem skoðaðar eru er mjög sennilegt að sá sem það gerir segi forseta Íslands vera einn valdamesta forseta Evrópu og jafnvel þótt víðar væri leitað. Það kann því að virðast ef litið er sjálfstætt og einangrað á einhver ákvæði stjórnarskrárinnar, án tillits til annarra ákvæða hennar, að embætti forseta Íslands sé töluvert valdamikið embætti.

Hins vegar ber að túlka ákvæði stjórnarskrárinnar í samræmi við önnur ákvæði hennar og er þá ljóst að ákvæði 11. gr. gerir forseta ábyrgðarlausan af stjórnarathöfnum, ákvæði 13. gr. færir jákvæð völd forseta í hendur ráðherra, ákvæði 14. gr. færir ábyrgð á öllum stjórnarframkvæmdum í hendur ráðherra og ákvæði 19. gr. krefst meðundirritunar ráðherra á löggjafarmálum og stjórnarerindum til þess að þau öðlist gildi. Í ljósi þessara ákvæða eru völd forseta að miklu leyti takmörkuð og jákvæðar athafnir hans allar að

atbeina ráðherra. Með það í huga skal nú litið á völd forseta í samhengi við kvarða Shugart um sjö mælieiningar á völdum forseta sem greint var frá í kaflanum um forsetaþingræði.

3.4 Völd forseta Íslands og kvarði Shugart

Hér er reynt að svara því hvort að á Íslandi sé forseti svo valdamikill að á grunvelli þess sé komin upp tvískipting framkvæmdarvaldsins. Til þess að svara því kemur kvarði Shugart að góðum notum. Líkt og kom fram í kaflanum um forsetaþingræði er kvarði Shugart með sjö einkennum sterks forsetaræðis. Sé svar við spurningu jákvætt bendir það til valdamikils forseta. Þau atriði sem Shugart nefnir sem áhrifavalda eru, eins og áður hefur komið fram 1) réttur forseta til þess að skipa forsætisráðherra (ríkisstjórn), 2) réttur forseta til þess að leysa ráðherra frá störfum, 3) hvort til staðar sé jákvætt þingræði, 4) hvort vantrauststillaga frá þingi sé takmörkunum háð, 5) réttur forseta til að leysa þing frá störfum upp á sitt einsdæmi, 6) hvort þing verði rofið eftir einhverjar gjörðir þess, 7) neitunarvald forseta og hvort, og þá hvernig, þing geti snúið þeirri ákvörðun.

Ef þessi atriði eru borin saman við Ísland má sjá að svarið við fyrstu tveimur atriðunum er lúta að rétti forseta Íslands til þess að skipa forsætisráðherra (og þar afleiðandi ríkisstjórn) getur við fyrstu sýn virst jákvætt. Forseti hefur samkvæmt stjórnarskrá rétt til þess að skipa ráðherra og veita þeim lausn, sbr. 15. gr. stjórnarskrárinnar. En hér má ekki gleyma þingræðisreglunni sem kveður á um að ríkisstjórn og einstakir ráðherra verða að njóta stuðnings þings. Forseti getur ekki skipað hvern sem er ráðherra þar sem þingið verður að sætta sig við þann sem forseti skipar. Sé meirihluti þings ekki sáttur við þá stjórn sem forseti skipar getur sá meirihluti alltaf fellt stjórnina með vantrausti. Því liggur þetta vald í raun hjá þinginu að lokum. Það þarf þó ekki að vera að þingið sætti sig ekki við þá stjórn sem forseti skipar utan þingmeirihluta, líkt og sjá má á utanþingsstjórninni sem sat frá desember 1942 og fram til ársins 1944. Hvað varðar lausn ráðherra, þá getur forseti ekki rekið einstaka ráðherra án þess að forsætisráðherra biðjist lausnar fyrir viðkomandi ráðherra og undirriti lausnarbréf hans. Þriðja spurning Shugart snýr að myndun ríkisstjórnar og hvort hún geti myndast án samþykkis þings með kosningu. Hér ber að taka fram að Shugart bendir á að þessi spurning sé óviðeigandi ef forseti skipar ekki ráðherra sjálfur. Á Íslandi myndast ríkisstjórn án formlegrar atkvæðagreiðslu á þingi, en engu að síður er þingræðisreglan virk og getur þingmeirihluti því hvenær sem er lagt fram vantrauststillögu á ríkisstjórn. Það kemur beint inn á fjórðu spurningu Shugart sem snýr að

Því hvort einhverjar takmarkanir séu á vantrauststillögum frá þingi á ríkisstjórn. Svarið við því er neikvætt. Á Alþingi þarf einungis einfaldur meirihluti að samþykkja vantraust. Fimmta spurning Shugart er um rétt forseta til þess að leysa upp þing. Á Íslandi getur forseti leyst upp þing, en ekki einhliða án atbeina forsætisráðherra. Hann myndi þurfa meðundirritun forsætisráðherra til þess að beiðnin sé gild og þá þarf forsætisráðherra að lesa hana upp á þingi til þess að þing sé rofið. Jafnvel þá halda alþingismenn umboði sínu til næstu alþingiskosninga og er því svarið hér neikvætt. Sjötta spurningin snýr að því hvort þing verði rofið eftir einhverjar gjörðir þess. Hér á landi eru tvær aðgerðir þings sem knúið geta fram þingrof. Sé samþykkt af $\frac{3}{4}$ hlutum þingmanna að víkja forseta frá störfum skal það lagt fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu. Sé kröfu þingmanna um frávikningu forseta synjað í þjóðaratkvæðagreiðslunni skal þing þá þegar rofið og efnt skal til nýrra kosninga. Önnur aðgerð Alþings sem kallar fram þingrof eru samþykktir um breytingu á stjórnarskránni. Sé slík breyting samþykkt skal þing rofið og efnt til nýrra kosninga og skal nýtt þing einnig samþykkja breytingarnar. Sjöunda og síðasta spurning Shugart snýr að rétti forseta til þess að neita að undirrita staðfestingu laga. Hér á landi er réttur forseta til þess að neita að undirrita lagasetningu lögvarinn í 26. gr. stjórnarskrár og hefur honum verið beitt þrisvar þegar þessi ritgerð er skrifuð. Hins vegar er hér ekki um að ræða algert neitunarvald forseta, heldur persónulegt synjunarvald þ.e. hann getur neitað að veita samþykki sitt, en lög taka engu að síður gildi fram að þjóðaratkvæðagreiðslu þar sem þjóðin gefur endanlegt samþykki sitt eða synjar lögnum endanlega staðfestingu. Hann hefur ekki hindrað löggjöfina í að verða að lögum þar sem lög taka gildi þrátt fyrir synjun forseta. Hann hefur með þessu einungis skotið lögum til þjóðaratkvæðagreiðslu og liggur því endanleg samþykkt eða synjun við þessar sérstöku aðstæður hjá þjóðinni. Hér má segja að forseti sé einungis milligöngumaður. Því má segja að séu völd forsetaembættis Íslands mátuð við kvarða Shugart er ekki hægt að kalla forsetann valdamikinn í raun.

3.5 Samantekt

Séu raunveruleg völd forseta tekin saman, í samhengi við kvarða Shugart, má sjá að þingræðisreglan kemur í veg fyrir að forseti geti skipað ráðherra sjálfur upp á sitt eigið einsdæmi og er því svarið við fyrstu spurningunni neitandi. Forseti getur ekki veitt ráðherra lausn upp á sitt eigið einsdæmi án meðundirritunar ráðherrans og því er svarið við annarri spurningunni neitandi. Þar sem ráðherraskipan er í raun háð hlutleysis þings,

og því ekki hægt að segja að forsetis skipi ráðherra, á þriðja spurningin ekki við hér í reynd heldur einungis á blaði. Engar takmarkanir eru á vantrauststillögum Alþingis á hendur ríkisstjórn og er því svarið við fjórðu spurningunni neitandi. Forseti getur ekki upp á sitt eigið einsdæmi leyst upp þing þar sem hann myndi ávallt þurfa meðundirritun forsætisráðherra og er því ljóst að svarið við fimmtu spurningunni er neitandi. Tvær aðgerðir þings geta leitt til þingrofs og er svarið við sjöttu spurningunni því játandi, en aðkoma forseta að þingrofi sem fer þannig fram er engin eða í besta falli væg, þ.e. einungis yrði kosið á milli hans og þings í þjóðaratkvæðagreiðslu og gerir forseti því ekkert til að koma því þingrofi af stað. Forseti getur hvorki hindrað lög í að taka gildi né, seinkað gildistöku þeirra. Það eina sem hann getur gert er að skjóta þeim til þjóðarinnar til þar sem þjóðin samþykkir lögin eða fellir þau úr gildi. Því kann þessi málsskotsréttur forseta að virðast mikill á blaði og í raun neitunarvald, en þar sem lögin taka gildi þrátt fyrir synjun forseta getur ekki talist að forsetinn hafi neitunarvald á samþykki laga.

4 Mismunandi afstaða um völd embættisins

Þegar nýja stjórnarskráin var samþykkt árið 1944 var henni ekki ætlað að gera aðrar breytingar en þær sem nauðsynlegar voru til þess þess að koma á fót lýðveldinu (Björg og Stefanía 2015, 144). Þingið var ekki gert algerlega fullvalda þ.e. þingræðið var að vissu leyti heft með takmörkun á lagasetningarvaldi í formi 26. gr. stjórnarskrárinnar. Það þarf þó ekki að vera það sem þingið hafði í huga þegar lýðveldisstjórnarskráin var samþykkt og greinir fræðimönnum enn á um það hvað fólst í hinni nýju stjórnarskrá þ.e. hvað var samþykkt í henni.

4.1 Álit fræðimanna

Svanur Kristjánsson prófessor í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands er einn af þeim íslensku fræðimönnum sem skrifað hefur hvað mest um forsetaembættið. Svanur telur að hér á landi hafi orðið gjörbreyting á stjórnskipun þegar lýðveldisstjórnarskráin var samþykkt (Svanur Kristjánsson 2014, 256). Hann ritar um svokallað tvíveldi forseta og þjóðþings en jafnframt að valdsvið hvorrar stofnunar fyrir sig sé tiltölulega óskýrt í afmörkun í stjórnarskrá (Svanur Kristjánsson 2014, 255). Svanur tekur fram að samkvæmt stjórnarskránni sem samþykkt var árið 1944 sé forseti Íslands „... þjóðkjörinn með afar mikil formleg völd“ (Svanur Kristjánsson 2014, 256) og nefnir hann tvennt því til stuðnings. Í fyrsta lagi er það staða forseta sem annars handhafa löggjafarvalds en Svanur telur Alþingi einungis fara með löggjafarvald til bráðabirgða vegna þess að forseti þarf að undirrita öll frumvörp til þess að þau verði að lögum. Í öðru lagi tekur Svanur fram að forsetinn sé formlega æðsti yfirmaður framkvæmdarvaldsins. Í því felst að forsetinn skipar ráðherra og veitir þeim lausn samkvæmt 15. grein stjórnarskrárinnar. Svanur telur að í krafti þessarar stjórnarskrárgreinar geti forsetinn „...skipað nýjan forsætisráðherra sem undirritar þar á eftir ásamt forsetanum lausnarbréf fráfarandi forsætisráðherra“ (Svanur Kristjánsson 2014, 256). Þá gæti hinn nýji forsætisráðherra lagt fram beiðni um þingrof og undirriti forseti það væri í raun búið að skipta um ríkisstjórn í landinu.

Nú verður þessi túlkun Svans á völdum forseta tekin fyrir í stuttu máli og skal byrjað á stöðu forseta sem löggjafarvaldshafa. Svanur telur Alþingi einungis hafa löggjafarvaldið til bráðabirgða á þeim grundvelli að forseti þurfi að samþykkja lög, eða þjóðin, synji forseti þeim staðfestingar, til þess að lög taki gildi. Af því má skilja að forseti hafi endanlegt lagasetningarvald nema að hann kjósi að skjóta því til þjóðarinnar með því að vísa samþykkt frumvarps til þjóðaratkvæðagreiðslu á grundvelli 26. gr. stjórnarskrárinnar. Lög taka hinsvegar

gildi þrátt fyrir synjun forseta og þarf ekki að líta lengra en í sjálfa 26. greinina þar sem tekið er fram að frumvarp fari til forseta til undirritunar og veiti hún frumvarpinu lagagildi. Neiti forseti hinsvegar að undirrita lögin fá þau engu að síður lagagildi, en eiga jafnframt að fara í þjóðaratkvæðagreiðslu og þjóðin samþykkir eða synjar þeim. Jafnframt segir stjórnarskráin „...lögin falla úr gildi, ef samþykkis er synjað, en ella halda þau gildi sínu“ (Lög nr 33/1944) Því má hér sjá að samkvæmt stjórnarskrá taka lög gildi þrátt fyrir synjun á staðfestingu frá forseta og að það sé þjóðarinnar að staðfesta eða fella lögin úr gildi.

Því verður hér ekki fallist á að forsetinn sé hér valdamikill á þeim grundvelli að löggjafarvald Alþingis sé einungis til bráðabirgða þar sem endanleg synjun liggur ekki í höndum forseta og endanleg staðfesting liggur ekki hjá þjóðinni nema í gegnum 26. gr stjórnarskrárinnar (Björg Torarensen 2015, 354). Hér gætu sumir bent á að Svanur gæti átt við að Alþingi hafi bráðabirgðalagasetningarvald en þjóðin endanlegt. Sé það raunin væri forsetinn einungis milligöngumaður og þjóðin valdamikli aðilinn. Þetta getur hins vegar ekki staðist nánari skoðun þar sem forseti samþykkir í flestum tilvikum lög og hefur þjóðin þar ekkert hlutverk í flestum lagasetningum. Synjunarvald forseta liggur því einungis í því að framselja það vald til þjóðarinnar, sem jafnvel má færa rök fyrir að þjóðin hafi upphaflega framselt til hans við kosningar. Vissulega gerir það forsetaembættið valdameira en talið var fyrir árið 2004, en valdameira jafngildir ekki valdamiklu og valdamikið verður embættið það ekki á grundvelli synjunarvalds forseta.

Ekki eru þó allir fræðimenn sammála Svani um þessa fullyrðingu að hér hafi verið lagt upp með forsetaþingræðið að leiðarljósi. Þær Björg Thorarensen og Stefanía Óskarsdóttir rituðu greinina *Gæslumaður Alþingis: Breytt valdastaða forseta Íslands* og taka þar fyrir þessa fullyrðingu Svans. Þar ræða þær um upprunalegt markmið 26. greinarinnar en það var upphaflega hugsað sem temprun á vald hins nýja forsetaembættis. Á meðan Ísland var undir konungsstjórn var í stjórnarskrá konungsríkisins Íslands ritað í 15. gr. að undirritun konungs veitti löggjafarmálum gildi er ráðherra ritaði undir þau með honum. Ekki er í greininni minnst á að lög taki engu að síður gildi og ekki er minnst á þjóðaratkvæðagreiðslur. Þegar lýðveldisstjórnarskráin var samþykkt 1944 var þessu algera synjunarvaldi konungs var breytt í rétt forseta til að skjóta lögum í þjóðaratkvæðagreiðslu (Alþingistíðindi 1944, A1) (Stjórnarráðið 2005).

Í dag er hins vegar breytt túlkun á ákvæði 26. gr. stjórnarskrárinnar þar sem að á Íslandi ríkir sterk hefð um meirihlutastjórnir. Þar sem minnihluti Alþingis hefur fá tæki í sínum fórum til þess að takmarka vald meirihlutans í erfiðum málum er, samkvæmt Stefaníu og Björgu, aukin stuðningur í dag við þá hugmynd að aðhald á meirihluta Alþingis komi frá forsetanum. Því er það svo í dag að 26. greinin veitir forseta heimild til þess að tempra vald meirihluta Alþingis. Þjóðaratkvæðagreiðslan sem kveðið er á um að fylgja eigi í kjölfar synjunar á staðfestingu laga hafi því upphaflega verið hugsuð sem temprun á synjunarvald forsetans til þess að hann myndi ekki misbeita því valdi. Því hafi almenningi verið veitt staða „gæslumanns forseta“ (Björg og Stefanía 2015, 153). Raunin er hins vegar nú orðin sú að forsetinn er talinn gæslumaður Alþingis og hefur vald til að gæta þess að Alþingi fari ekki í bága við vilja þjóðar í lagasetningu. Það má að minsta kosti segja um Ólaf Ragnar Grímsson í hans forsetatíð.

Til stuðnings því að 26. greinin hafi ekki verið hugsuð sem leið að auknu beinu lýðræði má einnig vísa til þess að Ragnheiður Kristjánsdóttir hefur bent á vilja meirihluta Alþingismanna þeirra er samþykktu 26. grein stjórnarskrárinnar hafi verið að tempra synjunarvald forseta og ekki haft hugann við hugmyndir um beint lýðræði (Ragnheiður 2010, 43). Þessu til frekari stuðnings vill höfundur ritgerðar þessarar einnig benda á að að lagaumgjörð um þjóðaratkvæðagreiðslur var ekki til staðar fyrir fyrstu synjun forseta á staðfestingu laga árið 2004, reyndar tóku lög nr. 91/2010 um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna ekki gildi fyrr en árið 2010. Hafi beint lýðræði í gegnum synjunarvald forseta í raun verið markmið löggjafans verður að teljast í hæsta máta undarlegt að skapa ekki viðeigandi lagaumgjörð á þeim tíma er sú hugmynd hafði fylgi.

Þá ber einnig að taka fyrir þá fullyrðingu Svans um að forseti geti í raun rekið ráðherra og leyst upp þing með því að skipa nýjan forsætisráðherra sem meðundirritar lausnarbeiðni þess gamla. Þetta er vissulega mjög áhugaverð sýn á 15. grein stjórnarskrárinnar en stenst ekki aðrar greinar hennar né þingræðisregluna við nánari skoðun. Skipun ráðherra samkvæmt 15. gr. er stjórnarathöfn. Þar sem ráðherra ber ábyrgð á stjórnarathöfnum og þær öðlast ekki gildi án undirritunar ráðherrans getur forseti ekki upp á sitt einsdæmi skipað ráðherra. Þessu fylgir því sú staða að þegar kemur að skipun nýs forsætisráðherra er það í raun hann sjálfur sem undirritar sitt eigið skipunarbréf ásamt forseta (Björg Torarensen 2015, 370). Eftir það undirritar hann skipunarbéf annarra ráðherra í ríkisstjórn ásamt forseta. Af þessu leiðir að ekki sé hægt að skipa nýjan forsætisráðherra þegar enn er til staðar sitjandi forsætisráðherra. Því

getur forseta illa tekist að skipa nýjan forsætisráðherra þar sem hann hefur enga heimild til þess á meðan enn situr annar ráðherra í því embætti með gilt skipunarbréf undirritað af sjálfum sér og forseta. Nýr ráðherra, hvort sem það er forsætisráðherra eða einhver annar ráðherra verður ekki skipaður án meðundirritunar sitjandi forsætisráðherra ef slíkur er til staðar, sérstaklega ekki ef sitjandi forsætisráðherra nýtur stuðnings þingmeirihluta.

Þá telfdi Svanur einnig fram þeirri tilgátu að forseti geti fengið hinn nýja ráðherra til að leggja fram þingrofsbeiðni og sem forsetinn myndi þá samþykkja. Með því hefði forsetinn í raun skipt um ríkisstjórn í landinu. Sé að því gengið að forseti geti framkvæmt þessi ráðherra- og ríkisstjórnarskipti gæti sú ríkisstjórn þó ekki setið nema í formi starfsstjórnar, hún gæti einungis setið fram að þingkosningum og þá einungis ef meirihluti þings sætti sig við það þar sem þingmenn halda umboði sínu til kosningadags. Starfsstjórn þessi gæti einungis afgreitt mál þau er talið er brýnast að fái afgreiðslu. Sú ríkisstjórn sem mynduð yrði eftir kosningar er vissulega mynduð að atbeina forseta en hann ræður henni ekki að öllu leiti, þ.e.a.s. þingræðisreglan kemur í veg fyrir að ríkisstjórn sitji í óþökk þings. Því verður hér ekki fallist á að forseti geti náð því fram að skipta um ríkisstjórn í landinu né reka forsætisráðherra frá störfum.

Sem enn frekari sýningu á völdum forseta segir Svanur að Ólafur Ragnar hafi talið „...sig vera að verja þá heildarhagsmuni íslenska lýðveldisins að til staðar væri valdamikill þjóðhöfðingi sem hefði mikið svigrúm til orða og athafna“ (Svanur Kristjánsson 2016, 265) í kringum stjórnarskrármálið á árunum 2010-2013. Hann segir Ólaf hafa talið sig hafa séð Íslandi fyrir starfshæfri ríkisstjórn eftir stjórnarkreppu í ársbyrjun 2009. Þetta á hann að hafa gert með því að byrsta sig við Sigmund Davíð, þáverandi flokksforingja Framsóknarflokksins, og beinlínis skipað honum að veita ríkisstjórn Samfylkingar og VG hlutleysi (Svanur Kristjánsson 2016, 257). Þetta verður þó að teljast hæpin sýning á völdum forseta og sýnir mun frekar samskipti tveggja manna þar sem annar lætur undan kröfum hins. Þetta hefur ekkert lagalegt fordæmi og líkt og ekki er hægt að þvinga forseta til jákvæðra athafna, svo sem undirskriftar, er ekki hægt að þvinga einstaka þingmenn til þess sama. Þá er ekki heldur hægt að þvinga þá til aðgerðaleysis gagnvart ríkisstjórn, líkt og sjá má af því hvernig ástatt var fyrir þessari ríkisstjórn við lok kjörtímabilsins.

4.2 Guðni Th. í embætti forseta

Guðni Th. Jóhannesson gæti komið með aðrar áherslur en fyrirrennar sínir í embætti. Til að mynda sagði Guðni í viðtali við Kjarnann fyrir forsetakosningarnar árið 2016 að hann teldi að málskotsréttur ætti að vera í stjórnarskrá í því formi að tiltekinn fjöldi kjósenda gæti krafist þjóðaratkvæðagreiðslu. Þar með ætti ekki að vera þörf á millilið á Bessastöðum. Hins vegar telur hann að forsetinn ætti að halda sínu persónulega synjunarvaldi. Ef litið er til yfirlýsingar forseta vegna skipunar dómara við Landsrétt má sjá viðhorf Guðna Th. til staðfestingu stjórnarathafna (Guðni Th. 2017). Guðni tekur fram að staðfesting forseta sé „...að öllu jöfnu formlegs eðlis og sjálfsögð, enda er það skýrt tekið fram í stjórnarskrá Íslands að forseti er ábyrgðarlaus af stjórnarathöfnum og lætur ráðherra framkvæma vald sitt.“

En Guðni skýtur þó þar með ekki loku fyrir að forseti geti neitað að staðfesta stjórnarathafnir. Í yfirlýsingunni segir Guðni þá stöðu geta komið upp að forseti þurfi að athuga vilja sinn til þess að staðfesta stjórnarathafnir. Hann segir jafnframt að jafnvel þótt þáttur forseta sé formlegur megi ekki líta á hann sem sjálfvirkan. Tiltekur Guðni í framhaldi þessa að séu skjöl sem afhent til undirritunar að einhverju leyti ekki rétt unnin þurfi að vinna þau á ný. Bendir þessi afstaða til þess að Guðni telji forseta eiga að gæta þess að rétt sé staðið að málum óháð því hvernig málum er háttað á aðra vegu. Hann segir að engin mistök hafi átt sér stað í skipan dómara, hún hafi verið í samræmi við lög sem og þingvenju og þingsköp. Því hafi hann undirritað skipan dómara.

Þessi afstaða rímar vel við þá afstöðu hans frá því áður en hann tók við embætti, af forseti sé ábyrgðarlaus af stjórnarathöfnum en að hann skuli hafa persónulegt synjunarvald. Þessu hefur lögfræðingur dómsmálaráðuneytisins hins vegar verið ósammála líkt og greint var frá á fréttastofu Ríkisútvarpsins þann 3. júní 2017 (ruv.is 2017). Segir hann ráðherra ekki ábyrgan fyrir skipun dómara við Landsrétt þar sem endanlegt skipunarvald liggji í höndum forseta. Í 1. mgr. 21. gr. í lögum um dómstóla (Lög nr. 50/2016) segir að forseti skipi dómara við landsrétt samkvæmt tillögu ráðherra. Sé tekið mið af stjórnarskránni er forseti ábyrgðarlaus af stjórnarathöfnum og ráðherra framkvæmir vald forseta. Því er hægt að segja að forseti skipi dómara við Landsrétt einungis að formi til. Forseti er ábyrgðarlaus af stjórnarathöfnum og ráðherra framkvæmir vald forseta og liggur því ábyrgð af skipun dómara við Landsrétt hjá ráðherra.

4.3 Samantekt

Í þessum kafla hefur verið farið yfir afstöðu fræðimanna til valdmarka forsetaembættisins. Svanur Kristjánsson telur að hér hafi verið gjörbreyting á stjórnskipun þegar lýðveldisstjórnarskráin var samþykkt en þessu eru margir aðrir fræðimenn ósammála, til að mynda Stefanía Óskarsdóttir og Björg Thorarensen. Þá hefur einnig verið litið á ummæli og gjörðir Guðna Th. Jóhannessonar annarsvegar áður en hann tók við embætti forseta og hins vegar í embætti forseta og er það hans túlkun, líkt og kemur fram í stjórnarskrá að forseti sé ábyrgðarlaus af stjórnarathöfnum.

5 Umræður og lokaorð

Hér að framan hafa öll þau sjónarmið sem lagt var upp með að kynna verið færð fram og útskýrð og því ber að líta til niðurstaðna. Hafa skal í huga við skoðun á stjórnskipun ríkja að stjórnskipun er lifandi hugtak og skilningur á henni er flæðandi. Sá skilningur breytist gjarnan með tíð og tíma og er mismunandi frá manni til manns eftir því hvaða forsendur og/eða fyrirvarar eru hafðir fyrir því hvernig skilgreina skuli hugtakið. Óskýrt orðalag stjórnarskráa, eða lítið skilgreind valdskipting getur ollið mismunandi túlkunum á hinum mörgu lagaákvæðum sem skapa það stjórnkerfi er um ræðir. Einnig má ekki gera þau mistök að túlka ákvæði stjórnarskráa einangruð frá stjórnskipunarvenjum og öðrum ákvæðum stjórnarskrár. Sú mismunandi lagatúlkun sem upp rís getur valdið því að völd séu skilgreind af þeim er völdin hefur, líkt og sýnt hefur verið fram á að tilfellið sé í tilviki Ólafs Ragnars Grímssonar fyrrverandi forseta Íslands.

Sú spurning sem borin var upp í inngangi þessarar ritgerðar féll að því hvort að á Íslandi gæti verið um að ræða raunverulega tvískiptingu valdsins og þar af leiðandi hvort íslensk stjórnskipun gæti talist til forsetaþingræðis. Svárið við þeirri spurningu liggur í skilgreiningu þeirri sem mismunandi aðilar leggja í mismunandi stjórnkerfi. Sé farið eftir skilgreiningu Robert Elgie á forsetaþingræði, sem kveður á um að öll þau ríki sem hafa forseta kjörinn beinni kosingu allra atkvæðabærra manna er vissulega ekki hægt að neita því að hér sé og hafi allt frá lýðveldisstofnun verið forsetaþingræði, þar sem forseti Íslands er þjóðkjörinn í beinni kosingu. En hér er ekki stuðst við þá skilgreiningu þar sem hún er heldur einföld og tekur lítið sem ekkert tillit til valds þess embættis er um ræðir.

Þess í stað er lagt upp með skilgreiningu á forsetaþingræði sem er fjórþætt. Í fyrsta lagi að forsetinn sé þjóðkjörinn, í öðru lagi að hann hafi raunveruleg völd, í þriðja lagi að það sé sönn tvískipting framkvæmdarvaldsins og í fjórða lagi að þingræðisreglan sé virk. Farið var eftir kvarða Shugart um völd forseta í þessum tilgangi. Einnig voru völd forseta samkvæmt stjórnarskrá skilgreind í samræmi við löggskýringaaðferðir. Forseti Íslands er þjóðkjörinn og uppfyllir hann því fyrsta skilyrðið. Völd forseta Íslands eru mest að formi til. Hans jákvæða vald, þ.e. vald hans til að hefja mál, er bundið atbeina ráðherra, allar hans stjórnarathafnir eru bundnar meðundiritunar ráðherra og forsetinn er ábyrgðarlaus af stjórnarathöfnum öllum. Helst hefur verið bent á völd forseta við synjun laga og er það rétt að í forsetatíð Ólafs Ragnar

hefur orðið ljóst að vald forseta á þeim grundvelli er meira en áður var talið. Það hefur gert embættið pólitískara en áður þar sem þing þarf nú að reikna með afstöðu forseta til laga.

Hins vegar verður ekki fallist á það að forsetaembættið teljist valdamikið, eða að það hafi komist á raunveruleg tvískipting framkvæmdarvalds á þessum grundvelli. Forseti hefur ekki neitunarvald heldur einungis persónulegt synjunarvald, löggin taka gildi þrátt fyrir synjun forseta, og er það þjóðin sem fer með hið raunverulega neitunarvald. Forseti er því í þessu máli eingöngu milligöngumaður á milli þings og þjóðar. Því er tvísýnt hvort forseti Íslands uppfylli hér annað skilyrðið. Allar þær stjórnarskrárgreinar sem fjalla um framkvæmdarvald forseta eru bundnar af 11. gr., 13. gr., 14. gr. og 19. gr. þar sem forseti er gerður ábyrgðarlaus af stjórnarframkvæmdum, stjórnarathafnir og löggjafir hans fá ekki gildi án meðundirritunar ráðherra. Því verður ekki fallist á að hér hafi komist á tvískipting framkvæmdarvaldsins. Vald hans í stjórnarmyndunum er að miklu leyti einnig formlegt vegna þingræðisreglunnar. Stjórn sú sem mynduð er með umboði forseta verður að njóta að minnsta kosti hlutleysis þingsins til þess að sitja. Þar sem þingræðisreglan er virk er hægt að segja að Ísland uppfylli tvö af fjórum skilyrðum þeim er lagt var upp með sem skilgreiningu á forsetaþingræði.

Nú þegar 26. grein stjórnarskrárinnar hefur verið vakin til lífsins verður Alþingi vissulega að taka synjunarvald forseta með í reikninginn við lagasetningu. Hið sama má segja um ríkisstjórnina. Því getur forseti haft óbein áhrif á lagasetningu. Hann getur þó aldrei ákveðið hvað mun standa í lögum né ákveðið stefnu ríkisstjórnarinnar. Hann getur tafið endanlegt samþykki löggjafar með því að synja henni staðfestingar en, líkt og hér hefur margoft komið fram, hefur hann ekki vald til þess að neita lögum endanlega þar sem það vald færir til þjóðarinnar við synjun. Afstaða forseta til ákveðinna laga gæti hvatt ríkisstjórn til þess að endurskoða umdeilt frumvarp sem er alls óvíst að nái fram að ganga fari það í þjóðaratkvæðagreiðslu. Því er forsetaembætti Íslands einungis valdamikið að formi til en ekki í reynd. Völd forseta, þó stundum afdrifamikil, eru takmörkuð og felast að miklu leyti í rétti hans til aðgerðaleyfis og ber því að flokka stjórnskipun Íslands sem þingræði.

Heimildaskrá

- Albert, Richard. 2010. „Presidential values in parliamentary democracies,“ *International Journal of Constitutional Law* 8 (2): 207-236. Sótt 5. maí 2017, DOI: <https://doi.org/10.1093/icon/moq008>
- Alþingistíðindi*. 1944. „Ræður í máli A1 á 63. þingi“ [alþingi.is](http://www.althingi.is/thingstorf/thingmalin/raedulisti/?lgt=63&mnr=1&mfl=A)
<http://www.althingi.is/thingstorf/thingmalin/raedulisti/?lgt=63&mnr=1&mfl=A>
- Björg Thorarensen og Stefanía Óskarsdóttir. 2015. „Gæslumaður Alþingis: Breytt valdastaða forseta Íslands.“ *Stjórnsmál og Stjórnsýsla*. 2 (11): 139-160. Sótt 31. janúar 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.13177/irpa.a.2015.11.2.2>
- Björg Thorarensen. 2015. *Stjórnskipunarréttur. Undirstöður og handhafar ríkisvalds*. Reykjavík: Bókaútgáfan Codex.
- Björg Thorarensen. 2016. „Forseti getur ekki rekið ráðherra.“ *ruv.is*. 24. júní. Sótt 17. apríl 2017. <http://www.ruv.is/frett/forseti-getur-ekki-rekid-radherra>
- Bragi Páll Sigurðarson. 2016. „Ég er á móti málskotsréttinum.“ *stundin.is*. 22. júní. Sótt 17. apríl 2017. <http://stundin.is/frett/frambjodendur-standa-fyrir-svorum-malskotsrettur/>
- Duverger, Maurice. 1980. „A new political system model: Semi-presidential government.“ *European Journal of Political Research* 8:165-187. DOI:10.1111/j.1475-6765.1980.tb00569.x
- Elgie, Robert. 2004. „Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations“ *Political Studies Review*. 2 (3): 314-330. Sótt 5. mars 2017. DOI: 10.1111/j.1478-9299.2004.00012.x
- Guðni Th. Jóhannesson. 2017. „Yfirlýsing Forseta Íslands.“ *forseti.is* 8. júní. Sótt 28. júní 2017. http://www.forseti.is/media/2484/y2017_06_08_yfirlysing.pdf
- Gunnar G. Schram. 1999. *Stjórnskipunarréttur*. 2. útg. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Gunnar Helgi Kristinsson. 2007. *Íslenska stjórnkerfið*. 2. útg. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Jón Hákon Halldórsson. 2012. „Óraunhæft að forseti leggji fram frumvarp“ *visir.is*. 24. júní. Sótt 19. apríl 2017. <http://www.visir.is/g/2012120629442/oraunhaeft-ad-forseti-leggi-fram-frumvarp>
- Lög um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðsla. 91/2010. Sótt 15. apríl 2017. <http://www.althingi.is/lagas/nuna/2010091.html>
- Powell, Dalton og Strøm. 2015. „Government and Policymaking.“ Í *Comparative Politics Today: A World View*. 11. útg. Ritstjórar G. Bingham Powell, JR, Russel J. Dalton og Kaare W. Strøm. 96-121
- Ragnheiður Kristjánsdóttir. 2010. „Er 26. greinin hornsteinn lýðveldisstjórnskrárinnar.“ *Saga* 47(1), 39-45.

- Ragnheiður Kristjánsdóttir. 2011. „Drög að þjóðríki á 19. Öld og þingræði 1904.“ Í *Þingræði á Íslandi. Samtíð og saga*. Ritstjórar Ragnheiður Kristjánsdóttir, Ragnhildur Helgadóttir, Stefanía Óskarsdóttir og Þorsteinn Magnússon, 59-82. Reykjavík: Forlagið.
- Ragnheiður Kristjánsdóttir. 2011. „Þing, konungsvald og stjórn 1904-1918.“ Í *Þingræði á Íslandi. Samtíð og saga*. Ritstjórar Ragnheiður Kristjánsdóttir, Ragnhildur Helgadóttir, Stefanía Óskarsdóttir og Þorsteinn Magnússon, 83-100. Reykjavík: Forlagið.
- Ríkisútvarpið. 2017. „Segir ráðherra ekki ábyrgan fyrir dómarskipan“ *ruv.is*. 3. júlí 2017. Sótt 7. september 2017.
- Róbert R. Spanó. 2007. *Túlkun Lagaákvæða*. Reykjavík: Bókaútgáfan Codex
- Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Hampshire: Macmillan Press LTD.
- Shugart, Matthew S. 2005. „Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns“ *French Politics 3 (3)*: 323-351, Sótt 10. febrúar 2017. DOI: 10.1057/palgrave.fp.8200087
- Shugart, Matthew S. og John Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press
- Siaroff, Alan. 2003. „Comparative Presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction.“ *Europran Journal of Political Research*. 42: 287-312. Sótt 2. febrúar 2017. DOI: 10.1111/1475-6765.00084
- Sigurður Líndal. 2003. *Réttarsögubættir*. Reykjavík: Hið Íslenska Bókmenntafélag.
- Skach, Cindy. 2007. „The „newest“ separation of powers: Semipresidentialism.“ *International Journal of Constitutional Law*. 5 (1): 93-121. Sótt 22. febrúar 2017. DOI:10.1093/icon/mol025
- Stefanía Óskarsdóttir. 2011. „Þingræði verður til.“ Í *Þingræði á Íslandi. Samtíð og saga*. Ritstjórar Ragnheiður Kristjánsdóttir, Ragnhildur Helgadóttir, Stefanía Óskarsdóttir og Þorsteinn Magnússon, 39-57. Reykjavík: Forlagið.
- Stefanía Óskarsdóttir. 2011. „Þingræði: Einkenni og helstu útfærslur þingræðisskipulagsins.“ Í *Þingræði á Íslandi. Samtíð og saga*. Ritstjórar Ragnheiður Kristjánsdóttir, Ragnhildur Helgadóttir, Stefanía Óskarsdóttir og Þorsteinn Magnússon, 101-124. Reykjavík: Forlagið.
- Stefanía Óskarsdóttir. 2017. „Leiðin til fullveldis.“ *Afmælisrit Davíðs Þórs Björgvinssonar*. Reykjavík. Hið Íslenska bókmenntafélag.
- Stjórnarráðið. 2005. „Skýringar við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.“ *stjornarradid.is*. Sérfræðinganefnd Eiríkur Tómasson, Björg Thorarensen, Gunnar Helgi Kristinsson, Kristján Andri Stefánsson <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/frettir/skyringar.pdf>

Stjórnarskrá konungsríkisins Íslands 9/1920. Sótt 5. September 2017

https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/stjornarskra/1920_stjornarskra.pdf

Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands. 33/1944. Sótt 22. febrúar 2017.

<http://www.althingi.is/lagas/146a/1944033.html>

Svanur Kristjánsson. 2014. „Átök um þjóðhöfðingjavald og lýðræði. Forsetatíð Ólafs Ragnars Grímssonar 1996-2004,“ *Skírnir*. Haust. 248-300.

Svanur Kristjánsson. 2016. „Varðmaður gamla Íslands. Forsetatíð Ólafs Ragnars Grímssonar 2012-2016.“ *Skírnir*. Haust. 255-303.

Newton, Kenneth og Jan W. Deth. 2009. „Presidential and parliamentary government.“ Í *Foundations of Comparative Politics*. 2. útg. Ritstjórar Kenneth Newton og Jan W. Deth, 91-104. New York: Cambridge University Press

Þorsteinn Magnússon. 2011. „Almenn merking orðsins þingræði.“ Í *Þingræði á Íslandi. Samtíð og saga*. Ritstjórar Ragnheiður Kristjánsdóttir, Ragnhildur Helgadóttir, Stefanía Óskarsdóttir og Þorsteinn Magnússon, 13-38. Reykjavík: Forlagið.