



**Lokaritgerð til BA-gráðu í
stjórnmálafræði**

Þróun stjórnskipulegrar stöðu forseta Íslands

Inga Björg Jónasdóttir

Júní 2019



HÁSKÓLI ÍSLANDS
STJÓRN MÁLAFRÆÐI DEILD

Þróun stjórnskipulegrar stöðu forseta Íslands

Inga Björg Jónasdóttir

Lokaritgerð til BA-gráðu í stjórn málafræði

Leiðbeinandi: Stefanía Óskarsdóttir

Stjórn málafræðideild

Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Júní 2019

Þróun stjórnskipulegrar stöðu forseta Íslands

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

© Inga Björg Jónasdóttir, 2019
kt. 250691-2119

Reykjavík, Ísland, 2019

Útdráttur

Stjórnskipuleg staða forseta Íslands hefur lengi verið áberandi í umræðunni og þá sérstaklega eftir að forseti Íslands beitti málskotsrétti sínum í fyrsta sinn. Margir telja hlutverk forsetans hafa í kjölfarið orðið veigameira í íslenskum stjórnámálum. Markmið þessarar ritgerðar er að leita svara við þeirri spurningu hvort forsetaembættið sé valdalítið þjóðhöfðingjaembætti eða hvort pólitískt vægi þess hafi aukist á síðari árum og stjórnskipun á Íslandi í kjölfarið þróast í átt að forsetaþingræði?

Leitast verður eftir því að svara þessari spurningu með því að rýna í embættistíma Ólafs Ragnars Grímssonar og Guðna Th. Jóhannessonar þar sem farið verður yfir þróun og áhrif þeirra á forsetaembættið. Á Íslandi ríkir þingræðisskipulag en samkvæmt því sækir ríkisstjórnin umboð sitt til meirihluta Alþingis og er embætti þjóðhöfðingja einnig talið valdalítið. Í forsetaþingræði er hins vegar lögð töluvert meiri áhersla á aukin völd forsetans og að draga úr áhrifum þingsins. Það er því athyglisvert að skoða hvort að stjórnskipan á Íslandi hafi þróast í þessa átt án þess að stjórnarskránni hafi verið breytt.

Lengi hefur verið rætt um heildarendurskoðun á stjórnarskránni þar sem hlutverk forseta Íslands yrði skýrt betur en þær breytingar hafa enn ekki átt sér stað. Því er ekki er hægt að segja að stjórnskipun á Íslandi hafi þróast yfir í forsetaþingræði þrátt fyrir að pólitískt vægi forsetaembættisins hafi aukist á síðustu árum, þar sem stjórnarskráin veitir forsetanum ekki umtalsverð völd.

Formáli

Ritgerð þessi er lokaverkefni mitt til BA prófs í stjórn málafræði við Háskóla Íslands og er umfang hennar metið til 12 ECTS eininga. Leiðbeinandi verkefnisins var Stefanía Óskarsdóttir dósent í stjórn málafræði og vil ég þakka henni kærlega fyrir gagnlegar ábendingar og góða leiðsögn. Einnig vil ég þakka Helga Helgasyni fyrir yfirlestur ritgerðarinnar og góðar ábendingar. Að lokum vil ég koma á framfæri sérstökum þökkum til fjölskyldu minnar fyrir stuðning í gegnum námið í ýmsu formi.

Efnisyfirlit

Útdráttur	2
Formáli	4
1 Inngangur	6
2 Kenningar um stjórnskipun	8
2.1 Þróun stjórnarskrárinnar.....	8
2.2 Stjórnskipun á Íslandi.....	11
2.3 Munurinn á þingræði, forsetaræði og forsetaþingræði.....	12
2.4 Samantekt.....	15
3 Forseti Íslands	17
3.1 Um embættið.....	17
3.2 Forseti Íslands sem æðsti handhafi framkvæmdarvaldsins.....	19
3.3 Forseti Íslands sem handhafi löggjafarvaldsins.....	20
3.4 Málskotsrétturinn.....	21
3.5 Hvað segja fræðimenn um stöðu forseta Íslands.....	23
3.6 Samantekt.....	26
4 Ólafur Ragnar Grímsson	27
4.1 Bakgrunnur Ólafs Ragnars Grímssonar.....	27
4.2 Afstaða til málskotsréttar.....	28
4.3 Fjölmíðlafrumvarpið.....	30
4.4 Icesave.....	31
4.5 Stjórnarmyndanir.....	34
4.6 Samantekt.....	35
5 Guðni Th. Jóhannesson	36
5.1 Bakgrunnur Guðna Th. Jóhannessonar.....	36
5.2 Afstaða til málskotsréttar.....	37
5.3 Ráðning dómara við Landsrétt.....	38
5.4 Stjórnarmyndanir.....	41
5.5 Samantekt.....	42
6 Framtíð forsetaembættisins	44
6.1 Heildarendurskoðun á stjórnarskrá.....	44
6.2 Frumvarp stjórnlagaráðs.....	45
6.3 Staðan í dag.....	49
6.4 Samantekt.....	50
7 Niðurstöður	51
Heimildaskrá	55

1 Inngangur

Mikið hefur verið fjallað um stjórnskipulega stöðu embættis forseta Íslands síðustu ár og þá sér í lagi eftir að forsetinn beitti synjunarvaldinu í fyrsta sinn. Staða forseta Íslands er ákveðin í stjórnarskránni en texti hennar er hins vegar ekki mjög skýr um það hver séu raunveruleg völd hans. Lýðveldisstjórnarskráin var gerð til bráðabirgða og fólust breytingar á stjórnarskránni einkum í því að koma á lýðveldi á Íslandi, þar sem þjóðhöfðinginn yrði ekki lengur Danakonungur heldur þjóðkjörinn forseti.

Þrátt fyrir að forsetinn sé æðsti embættismaður Íslenska ríkisins og sá eini sem sækir umboð sitt beint til þjóðarinnar deilir fræðimenn um það hvert hlutverk hans sé í raun og hvaða völd hann hafi. Forsetaembættið hafði yfirleitt verið talið valdalítið þjóðhöfðingjaembætti en eftir beitingu málskotsréttarins, samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar, hafa vaknað upp spurningar um það hvort sá einstaklingur sem situr í embætti forseta hverju sinni geti skilgreint völd sín sjálfur innan ramma stjórnarskrárinnar. Hlutverk forsetans hefur því orðið veigameira í íslenskum stjórnámálum en skiptar skoðanir eru þó um það hvort það sé góð eða slæm þróun. Í þessari ritgerð verður leitast við að svara því hvort forsetaembættið sé valdalítið þjóðhöfðingjaembætti eða hvort pólitískt vægi þess hafi aukist á síðari árum og stjórnskipun Íslands í kjölfarið þróast í átt að forsetaþingræði?

Til að svara þessu verða embættisverk og áherslur Ólafs Ragnars Grímssonar fyrrum forseta og Guðna Th. Jóhannessonar núverandi forseti borin saman. Farið verður yfir kenningar um stjórnskipun og þróun hennar á Íslandi en mikilvægt er að skoða þann ramma sem stjórnarskráin setur forsetaembættinu og því verður að líta til þeirra aðstæðna sem ríktu þegar hún var samin. Á Íslandi hefur þingræðisskipulag ríkt síðan heimastjórn komst á árið 1904. Það felur í sér að framkvæmdarvaldið sækir umboð sitt til þingsins til þess að fara með stjórn landsins og embætti þjóðhöfðinga í þingræðisríkjum er skilgreint sem valdalítið og táknrænt. Kenningin um forsetaþingræði leggur áherslu á að styrkja framkvæmdarvaldið með auknum völdum forseta og draga þannig úr áhrifum þingsins. Það er því áhugavert að bera þingræði saman við forsetaþingræði þar sem forseti Íslands hefur látið meira til sín taka í stjórnámálum síðustu ár og nýtt sér það vald sem honum er gefið í stjórnarskránni sem sumir fræðimenn töldu hann þó ekki hafa.

Næst verður farið yfir hvert hlutverk forseta Íslands er en samkvæmt stjórnarskrá mætti gera ráð fyrir að vald hans sé mikið en í raun lætur hann ráðherra um að framkvæma vald sitt

Eitt vald hefur forsetinn þó alveg skýrt en það er málskotsrétturinn samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar en áður en Ólafur Ragnar nýtti hann í fyrsta skipti héldu sumir fræðimenn því fram að ákvæðið væri dauður bókstafur. Annað kom þó í ljós og því er athyglisvert að skoða túlkun fræðimanna á málskotsréttinum bæði fyrir og eftir að honum var beitt.

Í kjölfarið kemur umfjöllun um forsetatíð Ólafs Ragnars Grímssonar þar sem farið verður yfir þau mál sem reyndu mest á hann sem forseta og verða þau borin saman við áherslur og þau mál sem Guðni Th. Jóhannesson hefur þurft að glíma við. Þar verður afstaða þeirra til málskotsréttar skoðuð sérstaklega en þær gefa góða mynd af því í hvaða átt forsetaembættið er að þróast.

Þar á eftir verður farið yfir framtíð forsetaembættisins. Allt frá því forseti Íslands beitti synjunarvaldi sínu í fyrsta sinn hafa komið sterkar kröfur um að stjórnskipuleg staða forsetaembættisins verði betur skilgreind í stjórnarskránni. Sjónum verður hér sérstaklega beint að frumvarpi stjórnlagaráðs en þar fór fram veigamikil endurskoðun á stjórnarskránni. Engar stjórnarskrárbreytingar urðu þó í kjölfarið og því er hlutverk forseta Íslands enn nokkuð óljóst í stjórnarskránni sem gerir það að verkum að forsetinn getur tekið sér aukið pólitískt rými kjósi hann að gera svo.

2 Kenningar um stjórnskipun

Stjórnskipun ríkja eru stoðirnar sem skipulag ríkisins hvílir á. Stjórnskipun ríkis segir til um það hverjir það eru sem fara með æðsta vald í málefnum ríkisins, hvernig þeir öðlast valdið, hvernig verkaskipting þeirra er, hvaða hömlum þeim eru settar og hver staða þeirra er gagnvart þegnum ríkisins. Þjóðhöfðingjaembætti lýðræðisríkja geta verið með margvíslegum hætti og valdsvið þeirra mismunandi. Þetta fer að mestu leyti eftir stjórnskipunarkerfum ríkja, en þau hafa verið flokkuð í þrjú mismunandi kerfi í fræðunum. Það eru þingræði, forsetaræði og forsetaþingræði. Munurinn á milli þessara kerfa er hversu valdamikill forseti er og hvernig verkaskipting þings og framkvæmdarvalds er háttað. Mikilvægt er að skoða þessar kenningar og túlkun fræðimanna á þeim til að átta sig á stöðu forsetaembættisins á Íslandi.

Í þessum kafla verður farið yfir stjórnskipun á Íslandi og þá þróun sem orðið hefur á forsetaembættinu, ásamt því að skoða sérstaklega þann ramma sem stjórnarskráin setur forsetaembættinu. Markmið kaflans er að varpa ljósi á þær aðstæður sem ríktu á þeim tíma þegar lýðveldisstjórnarskráin var samin og gefa þannig góða mynd af því hvað stjórnarskrárgjafinn hafði í huga þegar hlutverk forsetans var ákveðið.

2.1 Þróun stjórnarskrárinnar

Stjórnskipun ríkja er með misjöfnum hætti, en hugtakið stjórnskipun vísar til ákveðinna grundvallareglna sem kveða á um hvernig skipulagi og stjórn ríkja skuli háttað. Með öðrum orðum hvernig valdi og verkefnum er skipt á milli ólíkra hluta ríkisvaldsins (Gunnar Helgi Kristinsson 2007, 135). Megindrættir stjórnskipulagsins eru oftast nær ákveðnir í sérstökum stjórnarskrám sem er sett með vandaðri hætti en almenn lög. Þetta eru ákveðnar grundvallarreglur sem ríkisvaldið byggir á og fjalla um uppbyggingu ríkisins og helstu réttindi borgaranna. Stjórnarskrám er ætlað að varðveita gildi stjórnskipulagsins og því gilda yfirleitt sérstakar reglur um breytingar á þeim. (Gunnar G. Schram 1999, 23). Stjórnarskrár ríkja byggja á kenningunni um stjórnarskrárhyggju (e. constitutionalism) sem leggur áherslu á mikilvægi þess að ríki setji ákveðin grundvallarlög sem hafa það markmið að takmarka misbeitingu ríkisvaldsins og tryggja mannréttindi borgaranna (Fatovic 2004, 431).

Á Íslandi hafa þrjár stjórnarskrár tekið gildi frá síðari hluta 19. aldar. Danakonungur gaf íslendingum fyrstu stjórnarskrána árið 1874, stjórnarskrá um hin sérstaklegu málefni Íslands, en hún var mótuð af danskri fyrirmynd og sett í kjölfar stöðulaganna frá 1871. Með henni

fékk Alþingi löggjafarvald, danska stjórnarsýslan sá hins vegar um framkvæmdarvaldið og var dómsmálaráðherra Dana skipaður sérstakur Íslandsráðherra (Stjórnarráð Íslands Stjórnarskráin). Ráðherrann hafði í raun það vald að ákveða hvort samþykkt lög Alþingis yrðu lögð fyrir konung. Það má því segja að Íslandsráðherrann hafi haft synjunarvald þó svo að samkvæmt stjórnarskránni væri það í höndum konungs. Með tilkomu þingræðis á Íslandi árið 1904 hafði ráðherrann ekki lengur vald til að ákveða hvort hann leggði lög fyrir konung til staðfestingar. Konungur beitti þó þessu synjunarvaldi sínu í tvígang á heimastjórnartímanum, vegna úrskurðar um íslenskan fána og breytingar á samkomutíma Alþingis. Þetta lagasynjunarvald var þó ekki tekið formlega af þjóðhöfðingjanum fyrr en við lýðveldisstofnun árið 1944 (Helgi Skúli Kjartansson 2006, 59).

Danir höfðu í raun ekki mikil afskipti af íslenskum innanlandsmálum á heimastjórnartímanum. Helsta deilumálið í íslenskum stjórnmálum var þó áfram sjálfstæðisbaráttan þar sem skiptar skoðanir voru um hvernig tengslum við ríkisstjórn Dana væri best háttað. Sú deila leystist ekki fyrr en 1. desember árið 1918 með sambandslögunum, þar sem Danir létu loks undan kröfum Íslendinga um fullveldi. Í þessum lögum var kveðið á um að Ísland væri fullvalda ríki og réði því öllum sínum málum sjálf, bæði málefnum innanlands og utanríkisstefnunni. Danir fóru hins vegar með meðferð utanríkismála í umboði Íslendinga ásamt því að þjóðhöfðingi landsins var áfram Danakonungur (Gunnar Helgi Kristinsson 2007, 22).

Þegar Ísland varð fullvalda ríki með danskan konung fengu Íslendingar sína aðra stjórnarskrá árið 1920, stjórnarskrá konungsríkisins Íslands (Stjórnarráð Íslands Stjórnarskráin). Í henni voru gerðar breytingar á stjórnskipun ríkisins sem snéri að konungsvaldinu, ráðherrum og ríkisstjórn, ásamt öðrum smávægilegum breytingum. Þessar breytingar voru engu að síður mjög í anda dönsku stjórnarskrárinnar og líklegast hefur íslenska stjórnarskráin aldrei verið eins lík þeirri dönsku eins og eftir breytingarnar 1920 (Gunnar Helgi Kristinsson 2007, 142-143).

Í sambandslögunum frá 1918 var ákvæði þess efnis að 25 árum eftir gildistöku þeirra væri mögulegt að endurskoða þau eða segja þeim upp. Það var yfirlýst markmið Alþingis frá 1928 að koma á aðskilnaði við Danmörku og eftir að seinni heimsstyrjöldin hófst árið 1939 var ljóst að aðstæður höfðu breyst og ákváðu Íslendingar að nýta sér veika stöðu Dana Ráðamenn beittu sér fyrir því að endurskoða stjórnarskrána og snéru breytingarnar einkum

að því að koma á lýðveldi á Íslandi þar sem þjóðhöfðinginn yrði þjóðkjörinn forseti í stað konungs. Í ársbyrjun 1940 gerðist það sem ráðamenn á Íslandi höfðu óttast, að Þjóðverjar hertóku Danmörku. Í kjölfarið ákvað Alþingi að ríkisstjórnin skyldi fara með utanríkismál Íslendinga ásamt því að fara með konungsvaldið. Endurskoðun stjórnarskrárinnar var enn í fullum gangi og einungis nokkrum mánuðum síðar lá frumvarp hennar fyrir. Vorið 1941 var Sveinn Björnsson kosinn ríkisstjóri af Alþingi en hlutverk hans var að fara með þjóðhöfðingjavaldið til bráðabirgða. Einnig staðfesti þingið að stofna skyldi lýðveldi á Íslandi með nýrri stjórnarskrá og óheimilt væri að gera breytingar á stjórnarskrá sem snéru ekki að sambandslitunum við Danmörku og stofnun lýðveldisins. Mikil áhersla var lögð á að gera þetta hratt og örugglega svo Ísland fengi sjálfstæði sem fyrst (Guðni Th. Jóhannesson 2011, 63).

Lýðveldið Ísland fékk nýja stjórnarskrá árið 1944 og ber hún heitið Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Helsta breytingin frá fyrri stjórnarskrá var að konungsvaldið féll út og í staðin komu inn ákvæði um forseta Íslands. Hlutverk forseta hvað varðar stjórnskipun landsins var að mestu það sama og hlutverk konungs hafði verið áður (Bjarni Benediktsson 1965, 181-182). Þó svo að ljóst væri að gera ætti fáar breytingar á stjórnarskránni var meirihluti þingsins ekki hlynntur því að þjóðhöfðinginn gæti neitað að staðfesta lög þannig að þau tækju ekki gildi líkt og konungur hafði mátt. Það virtist litlu breyta að konungur hafði ekki beitt þessum rétti, en af því að forseti lýðveldisins væri þjóðkjörinn hlýti annað að gegna um hann (Guðni Th. Jóhannesson 2011, 65-66). Algjört synjunarvald forseta gæti skapað mikla árekstra á Alþingi og valdið stjórnmalakreppu, ásamt því að það væri í samræmi við þingræði. Forsetinn fékk því málskotsrétt, það er að segja ef hann neitaði að undirrita lög tækju þau samt sem áður gildi og kæmi það síðan í hlut þjóðarinnar að ákveða hvort þau yrðu samþykkt eða þeim synjað (Björg Thorarensen og Stefanía Óskarsdóttir 2015, 147).

Einnig var ákveðið að gera breytingu á frumvarpi stjórnarskrárnefndar sem hafði lagt til að Alþingi kysi forsetann en það lagðist ekki vel í landann og var því ákveðið að forseti yrði þjóðkjörinn til fjögurra ára. Hugmyndin um þjóðaratkvæðagreiðslu kom þó ekki vegna breytinga á stjórnarskrárfrumvarpinu að láta þjóðkjörinn forseta koma í stað þingkjörins (Helgi Bernódusson 2010, 32-33). Ljóst er því að forsetinn hefur ekki heimild samkvæmt stjórnarskránni til að fella lög heldur hefur hann einungis heimild til að vísa ákvörðuninni til þjóðarinnar. Stærsta breytingin á stjórnarskránni var því að lokaákvörðun varðandi

lagasetningu væri í höndum þjóðarinnar en ekki þjóðhöfðingjans (Guðni Th. Jóhannesson 2011, 66).

2.2 Stjórnskipun á Íslandi

Samkvæmt íslenskri stjórnskipun skiptist ríkisvaldið í þrennt, framkvæmdarvald, löggjafarvald og dómsvald og finna má fyrir mæli um það í 2. gr. stjórnarskrárinnar. Stjórnarskráin fjallar svo um verkaskiptingu og réttarstöðu þessa þriggja handhafa, hver takmörk þeirra eru gagnvart borgurunum og hvernig leysa eigi úr ágreiningi (Björg Thorarensen 2009, 21). Það var ekki fyrr en á 18. öld sem hugmyndir franska heimspekingsins Montesquieu um þrískiptingu ríkisvaldsins voru teknar til skoðunar. Hann setti þær fram í baráttu fyrir bættum stjórnarháttum í Frakklandi en hann lagði áherslu á að takmarka þyrfti samþjöppun valds sem hafði einkennt einveldistímenn. Meginmarkmið þessarar þrískiptingar er að tryggja ákveðna valddreifingu þar sem ólíkir valdhafar sinni aðskildum greinum ríkisvaldsins og tempri þannig vald hvers annars. Þetta fyrirkomulag stuðlar því að sanngjarnri stjórnarframkvæmd, kemur í veg fyrir harðstjórn og ver frelsi borgaranna (Gunnar Helgi Kristinsson 2007, 135).

Þrískipting ríkisvaldsins samkvæmt íslensku stjórnarskránni er ekki eins skýr og Montesquieu hafði lagt upp með og samkvæmt henni hefur hverjum aðila ekki verið fenginn sinn þáttur ríkisvaldsins til meðferðar (Gunnar G. Schram 1999, 26). Þannig er það einnig í öðrum þingræðisríkjum þar sem löggjafarvaldið og framkvæmdarvaldið er mjög samtvinnað. Fjallað er um þessa þrígreiningu í 2. gr. íslensku stjórnarskrárinnar, en þar segir að forsetinn og Alþingi fari saman með löggjafarvaldið, forseti og stjórnvöld fari saman með framkvæmdarvaldið og það kemur svo í hlut dómenda að fara með dómsvaldið (Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands 1944). Þessi skipting getur staðist ef lítið er á að framkvæmdarvaldið fari þá með allar athafnir ríkisvaldsins sem hvorki flokkast undir löggjafarvald né dómsvald. Þó svo að komið sé inn á valdagreiningu þessara þriggja ríkisvaldhafa er ljóst að lítið jafnræði er á milli þeirra. Alþingi er vafalaust valdamesta stofnunin því hún hefur löggjafarvaldið, hins vegar er framkvæmdarvaldið og löggjafarvaldið mjög samþætt á Íslandi líkt og í öðrum þingræðisríkjum. Fyrsta stjórnarskráin sem Íslendingar fengu í kjölfar stöðulaganna gaf Alþingi lagasetningarvald í séríslenskum málum og var þingið því nokkurskonar fulltrúi þjóðarinnar gagnvart erlendu konungsvaldi. Þetta sjónarmið á hins vegar ekki við lengur í dag þar sem bæði Alþingi og forseti Íslands sækja umboð sitt og vald til þjóðarinnar.

Stjórnarskráin og landslög gera ráð fyrir því að öðrum en forsetanum sé falin meðferð framkvæmdarvaldsins, það eru því fyrst og fremst ráðherrar sem fara með það (Gunnar G. Schram 1999, 27).

2.3 Munurinn á þingræði, forsetaræði og forsetaþingræði

Þingræði er stjórnskipulag þar sem framkvæmdarvaldið sækir umboð sitt til þingsins til að fara með stjórn landsins. Upphaf þingræðis má rekja til Bretlands þar sem þingið tókst á við konungsvaldið um það hver gæti með réttu sett hömlur á athafnir borgaranna. Komist var að þeirri niðurstöðu að konungur gæti ekki lagt kvaðir á þegnana né skipað ráðherra til að fara með stjórn landsins án þess að hafa stuðning þingsins. Þetta var því mikil skerðing á valdi þjóðhöfðingjans en það er einmitt eitt af einkennum þingræðis að embætti þjóðhöfðingja sé valdalítið (Stefanía Óskarsdóttir 2011, 101).

Þingræðisfyrirkomulag felur það í sér að einungis þeir sem meirihluti þingsins styður eða að minnsta kosti umber geta setið í ríkisstjórn. Stuðningur þingsins þarf því ekki að vera beinn stuðningur við ríkisstjórnina heldur getur hann líka komið fram með hlutleysi sem ver ríkisstjórnina vantrausti. Með þingræði hefur þingið í raun úrslitavald um það hverjir eru við stjórn og getur þingið neytt ráðherra til að segja af sér með vantrauststillögu á einstaka ráðherra (Gunnar G. Schram 1999, 28).

Þingræði hefur einkennt íslenska stjórnskipun frá 1904 þegar Íslendingar fengu heimastjórn en þá var Stjórnarráð Íslands einnig stofnað. Þrátt fyrir að þingræði standi hvergi með berum orðum í stjórnarskránni segir í 1. gr. stjórnarskrárinnar: „Ísland er lýðveldi með þingbundinni stjórn” en þetta orðalag telst þó ekki lögfesta þingræðisregluna á Íslandi (Gunnar Helgi Kristinsson 2007, 153). Hins vegar er þingræðisreglan óskráð stjórnskipunarvenja sem verður ekki felld nema með stjórnarskrárbreytingu (Björg Thorarensen 2009, 30). Orðalagið „þingbundin stjórn” vísar til þess að framkvæmdarvaldið þurfi að fara að lögum og sé því bundið ákvörðunum þingsins.

Mörkin milli framkvæmdarvalds og löggjafarvalds geta verið mjög óljós í þingræðisríkjum. Þingið er uppspretta bæði löggjafar og ríkisstjórnar, en með þessu fyrirkomulagi er ríkisstjórnin í forystu á þinginu ásamt því að leiða framkvæmdarvaldið. Það er því ljóst að í þingræðisríkjum eru völd ríkisstjórnar gífurleg þar sem hún getur auðveldlega komið málum sínum í gegnum þingið en á sama tíma eru völd þjóðhöfðingja ekki eins mikil. Þjóðhöfðinginn stýrir ekki framkvæmdarvaldinu og kemur því heldur ekki að mótun né

framkvæmd stjórnarstefnunnar né ber ábyrgð á henni. Í raun má líta á þjóðhöfðingjann sem persónugerving fyrir ríkið sem kemur fram fyrir hönd þess á alþjóðlegum vettvangi og við ýmsar opinberar athafnir (Stefanía Óskarsdóttir 2011, 104-105).

Forsetaræði byggir á þrískiptingu ríkisvaldsins til að tryggja valdtemprun, en samkvæmt því velja kjósendur bæði forseta sem leiðir framkvæmdarvaldið og þingmenn sem fara með löggjafarvaldið. Þetta hugtak á rætur sínar að rekja til Bandaríkjanna og er það þekktasta ríkið þar sem forsetaræði er við lýði. Höfundar bandarísku stjórnarskrárinnar vildu tryggja að þótt forsetinn væri valinn af kjósendum væru völd hans takmörkuð að einhverju leyti þannig að ríkisvaldið yrði ekki of sterkt. Það á einnig við um völd þingsins og er því ekki hægt að tala um algjöra þrískiptingu þar sem ríkisvaldið er samþætt að einhverju leyti. Ríkisstjórnin þarf ekki á stuðningi þingsins að halda til að geta starfað, hins vegar er mikilvægt að samvinna sé á milli ríkisstjórnarinnar og þingsins til að tryggja framgang mála. Forseti leiðir ríkisstjórnina og framkvæmdarvaldið ásamt því að vera þjóðhöfðingi. Það kemur í hlut forseta að ákveða ráðherra sína, þingið getur ekki rekið ráðherra en samþykki þingsins þarf samt sem áður fyrir útnefningu forsetans á ráðherrum og hæstaréttadómurum. Forseti getur beitt neitunarvaldi á lagasetningu og þannig haft áhrif á löggjöfina. Bandaríska þingið veitir forsetanum einnig aðhald á margvíslegan hátt, sérstaklega í gegnum störf þingnefnda og eftirlitsstofnana. Þannig hefur þingið nokkuð sjálfstæða stöðu gagnvart forsetanum (Stefanía Óskarsdóttir 2011, 106).

Forsetaþingræði er stjórnskipunarfyrirkomulag sem kom fram löngu síðar og má segja að það sé sambland þingræðis og forsetaræðis. Deilt hefur verið um það hvort forsetaþingræði sér í raun sérstök tegund stjórnskipunar en fransk stjórnsmálafræðingurinn Maurice Duverger var fyrstur til að viðurkenna það. Hann byggði rök sín á stjórnskipun Frakklands eftir 1958 sem kom á með nýrri stjórnarskrá þar var lögð áhersla á að styrkja framkvæmdarvaldið með auknum völdum forsetans, skapa meiri stjórnfestu og draga úr áhrifum þingsins. Duverger taldi að með þessum breytingum hefði stjórnskipun Frakklands svo mikla sérstöðu að ekki væri hægt að flokka hana undir þingræði né forsetaræði (Stefanía Óskarsdóttir 2011, 106-107). Forsetaþingræði samkvæmt Duverger felur í sér að ríki þurfa að uppfylla þrjú skilyrði. Í fyrsta lagi þarf forsetinn að vera þjóðkjörinn, í öðru lagi hefur forsetinn mikil völd samkvæmt stjórnarskrá og í þriðja lagi að ríkisstjórn og ráðherrar séu háðir stuðningi þingsins (Duverger 1980, 166).

Stjórnmálafræðingar hafa deilt um það hversu valdamikill forseti eigi að vera til að ná að uppfylla skilyrði um forsetaþingræði. Breski stjórnmálafræðingurinn Robert Elgie telur réttast að setja öll þingræðisríki sem hafa þjóðkjörinn forseta undir skipulag forsetaþingræðis án þess að taka tillit til hversu valdamikill forsetinn er. Aðrir fræðimenn kveða á um að raunveruleg tvískipting framkvæmdarvaldsins milli ríkisstjórnar og forseta verði að vera til staðar því annars geti stjórnskipunin ekki flokkast undir forsetaþingræði (Björg Thorarensen og Stefanía Óskarsdóttir 2015, 142).

Cindy Skach prófessor við Harvard háskóla segir að greina megi forsetaþingræði á því að forseti fari fyrir ríkisstjórninni ásamt forsætisráðherra og stýra þeir opinberri stefnu ríkisins samkvæmt stjórnarskrá. Þannig sé framkvæmdarvaldið tvískipt milli forseta og forsætisráðherra en það sé síðan breytilegt eftir ríkjum hvernig og í hvaða hlutföllum skiptingin er. Forsetinn sækir umboð sitt beint til kjósenda en ríkisstjórnin sækir sitt umboð til þingsins (Skach 2007, 96). Stjórnmálafræðingurinn Alan Siaroff er þeirrar skoðunar að mikill munur sé á völdum forseta þingræðisríkja og því sé í raun ekki hægt að notast við skilgreininguna forsetaþingræði. Hann telur skynsamlegast að gera greinarmun á milli þriggja flokka þingræðisríkja sem hafa forseta. Það eru þingræðisríki sem hafa valdamikinn forseta, þingræðisríki með forseta sem hefur einhver völd og síðan þingræðisríki sem hafa valdalítinn forseta (Siaroff 2003, 307).

Völd forseta í þingræðisríkjum eru oft á tíðum heldur óskýr og því hefur Matthew Søberg Shugart prófessor í stjórnmálafræði þróað sérstaka kvarða til að mæla völd þeirra. Hann leggur áherslu á að gera greinarmun á annars vegar sterku forsetaþingræði og hins vegar veiku forsetaþingræði. Þetta gerir hann með því að bera saman hvernig völd forseta eru við skipun ríkisstjórna og lausn þeirra og skoða rétt þjóðþinga til að lýsa yfir vantrausti á ríkisstjórn. Samkvæmt Shugart er sterkt forsetaþingræði þegar forseti hefur frumkvæði í myndun ríkisstjórna, það er að segja hann stjórnar því hver skuli vera forsætisráðherra, ræður vali á ráðherrum og getur leyst þá frá störfum. Með þessu fyrirkomulagi eru forsætisráðherra og ríkisstjórn í raun undir forsetanum þó svo að þingið geti lagt fram vantrausttillögu á ríkisstjórnina. Shugart bendir á að í einhverjum tilvikum í sterku forsetaþingræði hafi forsetinn neitunarvald gagnvart lagasetningu þingsins og einnig hafi hann vald til að rjúfa þing og boða til kosninga. Hins vegar er veikt forsetaþingræði samkvæmt Shugart þegar forseti getur ekki leyst ríkisstjórn frá völdum og þegar engar

takmarkanir eru á rétti þingsins til að leggja fram tillögu um vantraust á ríkisstjórn. Munurinn á veiku forsetaþingræði og þingræði virðist því ekki vera mikill en Shugart bendi þó á að í veiku forsetaþingræði hafi forsetinn þó það hlutverk að koma saman ríkisstjórn þegar enginn þingmeirihluti virðist geta komið sér saman um það (Shugart 2005, 335-338).

Elgie og Duverger hafa báðir bent á að texti stjórnarskráa er oft á tíðum ekki nógu skýr hvað varðar að skilgreina völd forseta. Þeir telja að sterkur þingmeirihluti geti unnið gegn miklum áhrifum forseta, þrátt fyrir að það sé þvert á ákvæði stjórnarskrárinnar. En það sé einnig hægt að snúa þessu við því að þing, sem eru með veika forystu, geta á sama tíma ýtt undir aukin völd forseta. Valdahlutföllin ráðast þannig ekki eingöngu af texta stjórnarskrárinnar heldur líka af pólitískum tækifærum sem forseta þjóðast og af styrk þingmeirihlutans (Björg Thorarensen og Stefanía Óskarsdóttir 2015, 143-144). Þetta mátti til dæmis sjá þegar Ólafur Ragnar Grímsson, fyrrum forseti, synjaði Icesave lögnum staðfestingar en þar nýtti hann sér veika stöðu þingmeirihlutans til að skilgreina völd sín.

Íslenska stjórnarskráin hefur mikla sérstöðu í samanburði við aðrar lýðveldisstjórnarskrár, en í 2. gr. hennar segir að forsetinn fari með löggjafarvaldið ásamt Alþingi og það sé hlutverk forsetans að staðfesta lög. Þetta er mjög ólíkt öðrum lýðveldum sem hafa þjóðkjörinn forseta, en þessi skipan kemur frá þeim tíma þegar Ísland var konungsríki (Björg Thorarensen og Stefanía Óskarsdóttir 2015, 143).

2.4 Samantekt

Þrátt fyrir að þingræði standi hvergi með berum orðum í stjórnarskránni hefur það einkennt íslenska stjórnskipun frá því að heimastjórn komst á árið 1904. Mörkin milli löggjafarvaldsins og framkvæmdarvaldsins eru heldur óljós þar sem ríkisstjórnin er með forystu á þinginu og leiðir á sama tíma framkvæmdarvaldið. Það kemur ekki í hlut forseta að móta og framkvæma stefnu ríkisstjórnarinnar, enda ber hann ekki ábyrgð á henni. Hins vegar hefur forseti Íslands verið fyrirferðameiri á pólitíska sviðinu síðustu ár og því er áhugavert að skoða hvort stjórnskipun á Íslandi sé að færast nær forsetaþingræði. En samkvæmt forsetaþingræði hafa forsetinn og framkvæmdarvaldið mikil völd en áhrif þingsins eru á sama tíma ekki eins mikil.

Ekki eru allir fræðimenn á sama máli hvað var samþykkt í lýðveldisstjórnarskránni árið 1944, sérstaklega hvað varðar stjórnskipulega stöðu forseta Íslands. En það er þó óumdeilanlegt að stjórnarskrárgjafinn ætlaði ekki að gera meiri breytingar en þær sem þóttu nauðsynlegar til að koma á lýðveldi í stað konungsríkis. Farið verður nánar yfir það í næsta

kafla hvað stjórnarskrárgjafinn lagði upp með við gerð lýðveldisstjórnarskrárinnar þegar kom að hlutverki og valdastöðu forseta Íslands.

3 Forseti Íslands

Í þessum kafla verður farið yfir hlutverk forseta Íslands, bæði sem aðalhandhafa framkvæmdarvaldsins og sem handhafa löggjafarvaldsins, ásamt því að málskotsréttur forseta samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar verður sérstaklega tekinn fyrir. Mikilvægt er að skoða þetta ákvæði betur til að átta sig á stjórnskipulegri stöðu forseta Íslands og þeirri þróun sem orðið hefur á embættinu síðustu ár. Með beitingu málskotsréttarins hefur forsetinn stigið lengra inn á svið löggjafans og hefur það kallað fram spurningar um stöðu og völd forsetaembættisins. Ekki eru allir fræðimenn á sama máli hvernig þetta vald er skilgreint í stjórnarskránni eða hvort forsetinn hafi í raun haft völd til að beita málskotsréttinum.

3.1 Um embættið

Forseti Íslands er þjóðhöfðingi ríkisins og eins konar sameiningartákn þjóðarinnar. Þrátt fyrir að orðið sameiningartákn komi ekki fram í stjórnarskránni er oft á tíðum talað um forsetann sem slíkan. Samkvæmt Sigurði Líndal lagaprófessor er mikilvægasta hlutverk þjóðhöfðingjans að sameina þjóðernið því það sé að hans mati helsta einingarafli allra ríkja (Sigurður Líndal 1992, 426). Forsetinn er ekki einungis þjóðhöfðingi heldur er hann æðsti embættismaður íslenska ríkisins, en embættið varð til við lýðveldisstofnunina árið 1944. Hann er þjóðkjörinn í beinni meirihlutakosningu af þeim sem hafa kosningarétt og því sækir hann umboð sitt beint til kjósenda. Kjörtímabil forseta eru fjögur ár og fara forsetakjör fram síðasta laugardag í júnímánuði fjórða hvert ár. Enginn takmörk hafa verið sett um valdatíma forsetans og því getur forsetinn gegnt embættinu eins lengi og hann og þjóðin vill (Björg Thorarensen 2009, 40-41). Frá lýðveldisstofnun hafa einungis sex einstaklingar gegnt embætti forseta Íslands. Þeir eru Sveinn Björnsson, Ásgeir Ásgeirsson, Kristján Eldjárn, Vigdís Finnbogadóttir, Ólafur Ragnar Grímsson og Guðni Th. Jóhannesson, sem nú situr í embætti forseta Íslands (Forseti Íslands Fyrri forsetar lýðveldisins).

Staða forseta Íslands er ákveðin í stjórnarskránni og því verður embætti forseta hvorki lagt niður né gerðar á því breytingar með almennum lögum, heldur þarf stjórnarskrárbreytingu til þess. Forsetaembættið nýtur því stjórnarskrárverndar sem verður að teljast eðlilegt í ljósi þess að það er ein af meginstoðum stjórnskipunarinnar. En samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar er forseti Íslands annar handhafi löggjafarvaldsins, því hann staðfestir lög með undirskrift sinni ásamt ráðherra. Hann er einnig aðalhandhafi framkvæmdarvaldsins en skoða verður vald hans með hliðsjón af 13. gr. stjórnarskrárinnar

sem segir að forseti láti ráðherra framkvæma vald sitt (Gunnar G. Schram 1999, 122-123). Þetta orðalag miðast af þeim aðstæðum sem voru á Íslandi áður en þingræði komst á, en þá störfuðu ráðherrar í umboði konungs. Þegar þingræði komst á störfuðu ráðherrar í skjóli þingsins en ekki sem eiginlegir fulltrúar konungs. Þær athafnir ráðherra, sem atbeina forseta þarf til, eru samt sem áður mjög lítil hluti af starfi þeirra. Ráðherrar eru því æðstu handhafar framkvæmdarvaldsins hver á sínu sviði að frátöldum völdum forseta sem er í raun eingöngu formlegs eðlis (Stjórnlaganefnd 2011, 46-47). Stjórnarskráin gefur það til kynna að forsetinn hafi mikið vald en stjórnarvenjan hér á landi hafði hins vegar verið sú að þátttaka forseta í löggjöf og stjórnarframkvæmdum var í raun einungis formsatriði. Síðustu ár hafi breytingar þó átt sér stað, því eftir að málskotsréttinum var beitt er ekki hægt að segja annað en að forsetinn hafi orðið virkur hluti af löggjafarvaldinu.

Í 19. gr. stjórnarskrárinnar segir að undirskrift forseta undir löggjafarmál og stjórnarerindi veiti þeim gildi þegar ráðherra undirritar þau með honum. Það sem felst í þessu ákvæði er að málin koma ávallt af frumkvæði ráðherra en ekki forseta. Með komu þingræðis hafði konungur ekki lengur frumkvæði að því að bera upp mál, heldur þurfti hann ávallt atbeina ráðherra. Synjunarvald konungs var þó áfram virkt en með styrkingu þingræðis þróaðist sú venja að konungur nýtti ekki neitunarvald sitt og fór ávallt að tillögum ráðherra. Mikilvægt er að skoða þetta í samhengi við 14. gr. stjórnarskrárinnar sem segir að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. En forsetinn er hins vegar ábyrgðarlaus samkvæmt 11. gr. (Stjórnlaganefnd 2011, 62). Samkvæmt þessum ákvæðum er ljóst að forseti getur lítið gert nema með atbeina ráðherra.

Hlutverk forsetans samkvæmt stjórnarskrá er ekki alltaf skýrt því ýmis ákvæði stjórnarskrárinnar sem snúa að honum stangast á innbyrðis. Honum er sem dæmi ætlað að vera æðsti handhafi framkvæmdarvaldsins en á sama tíma lætur hann ráðherra framkvæma vald sitt og er ábyrgðarlaus gagnvart stjórnarathöfnum. Helsta skýringin á ósamræminu milli stjórnarskrárákvæða er sú að við stofnun lýðveldisins voru ýmis hlutverk konungs færð yfir á forsetann, án þess að skoðað væri nánar hvort það gengi upp að þjóðkjörinn forseti færi með þessi störf. Heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar hefur ekki enn orðið og því koma öðru hvoru upp aðstæður þar sem ekki eru allir á sama máli um hvað hlutverk forsetans eigi í raun að vera (Ragnhildur Helgadóttir 2011, 215).

Forsetaembættið hefur í gegnum tíðina verið talið að mestu valdalítið en tvenns konar völd hefur forsetinn þó ótvírætt. Annars vegar getur forseti neitað að skrifa undir lög sem samþykkt hafa verið á Alþingi og með því knúið fram þjóðaratkvæðagreiðslu um málið. Hins vegar gegnir hann einnig mikilvægu hlutverki þegar kemur að stjórnarmyndunarviðræðum. Þá getur forsetinn ákveðið hverjum hann felur stjórnarmyndunarumboð þegar ekki liggur ljóst fyrir að tiltekinn flokkur eða flokkar hafi meirihluta í þinginu, eða jafnvel mynda stjórn án atbeina stjórnarmálflokka (Gunnar Helgi Kristinsson 2007, 155-157). Vald forseta við stjórnarmyndunarumboð kemur frá því þegar konungur gegndi mikilvægu hlutverki við skipun ráðherra. Við lýðveldisstofnun færðust mörg hlutverk konungs yfir á forseta en þó með ákveðinni endurskoðun, flestir virtust þó vera á þeirri skoðun að forseti ætti að gegna mikilvægu hlutverki við stjórnarmyndunir (Guðni Th. Jóhannesson 2006, 75).

3.2 Forseti Íslands sem æðsti handhafi framkvæmdarvaldsins

Verkefni forseta sem handhafa framkvæmdarvaldsins eru talin upp í II. kafla stjórnarskrárinnar. Þau eru þó einungis lítið brot af því sem forsetinn gerir í raun, en aðeins í þessum tilvikum þarf tilhlutun forseta sem æðsta handhafa framkvæmdarvaldsins ásamt ráðherra. Ýmis grundvallaratriði sem tengjast meðferð framkvæmdarvalds, til dæmis stjórnarmyndunir eða störf ríkisstjórnarinnar, er þó hvergi getið í II. kafla stjórnarskrárinnar. Mikilvægt er að skoða kaflann með tilliti til sögu ákvæðanna og þeirra aðstæðna sem uppi voru árið 1874 þegar ákvæðin komu fyrst inn í íslensku stjórnarskrána. Því er nauðsynlegt að líta á sögu og uppbyggingu stjórnarskrárinnar og þær venjur sem skapast hafa um störf forsetans (Björg Thorarensen 2006, 3).

Samkvæmt 15. gr. stjórnarskrárinnar skipar forsetinn ráðherra og veitir þeim lausn, en vegna þingræðisreglunnar hefur forseti ekki frjálst val um það hverjum hann felur að mynda ríkisstjórn. Honum ber að veita þeim umboð til stjórnarmyndunar sem hann telur líklegastann til að geta myndað ríkisstjórn sem Alþingig muni styðja. Nánar er fjallað um samvinnu forseta og ráðherra við stjórn ríkisins í 16.-19. gr. stjórnarskrárinnar. Forseti skipar samkvæmt 20. gr. í þau embætti sem lög mæla fyrir um, en í dag eru það ekki mörg embætti. Ráðherra hefur frumkvæðið að skipunum embættismanna en forsetinn staðfestir skipun biskups Íslands, vígslubiskupa og hæstaréttardómara með ráðherra. Skipanir embættismanna hafa með tímanum því verið færðar alfarið yfir til ráðherra.

Formlega er það hlutverk forseta að gera samninga við önnur ríki samkvæmt 21. gr. stjórnarskrárinnar, en þrátt fyrir það þarf alltaf meðundirritun ráðherra svo undirritun forseta öðlist gildi. Forsetinn sér um það að koma saman og fresta fundum Alþingis samkvæmt 22. og 23. gr. og getur hann einnig rofið Alþingi samkvæmt 24. gr. Hann getur látið leggja fram lagafrumvörp samkvæmt 25. gr. en réttur ríkisstjórnar til að eiga frumkvæði að lagasetningu á Alþingi byggist á heimild forseta. En þessi frumkvæðisréttur er í raun í höndum ráðherra þar sem forseti lætur ráðherra framkvæma vald sitt. Samkvæmt 28. gr. getur forseti gefið út bráðabirgðalög en það er hins vegar algjör undantekning og er ekki algengt í dag. Bráðabirgðalög verða þó eingöngu sett að frumkvæði og á ábyrgð ráðherra. Forseti getur fellt niður saksókn fyrir afbrot og veitir hann almenna uppgjöf saka samkvæmt 29. gr. Þetta ákvæði hefur nú verið aflagt þar sem það samræmist ekki þeim sjónarmiðum að ríkissaksóknari njóti sjálfstæðis í störfum sem æðsti handhafi ákærvalds. Loks segir í 30. gr. að forsetinn veiti undanþágur frá lögum, annað hvort sjálfur eða með því að fela það öðru stjórnvaldi. Þetta ákvæði kemur frá dönsku stjórnarskránni frá 1849 og er því að öllu leyti reist á sögulegum grunni sem á ekki við í dag (Björg Thorarensen 2009, 43-44).

Mikilvægt er að skoða vald forseta út frá því sem segir í 13. gr. stjórnarskrárinnar, að forseti láti ráðherra framkvæma vald sitt. Undirskrift forseta tekur ekki gildi fyrr en ráðherra ritar undir löggjafarmál eða stjórnarathafnir með honum. Forsetinn er ábyrgðarlaus þegar kemur að stjórnarathöfnum og fellur ábyrgðin því öll á ráðherra samkvæmt lögum. Ljóst er því að raunveruleg völd forseta, er lúta að framkvæmdarvaldinu, eru að öllu leyti í höndum ráðherra (Björg Thorarensen 2010, 31-32).

3.3 Forseti Íslands sem handhafi löggjafarvaldsins

Alþingi er aðalhandhafi löggjafarvaldsins. Forsetinn er annar handhafi þess og felst hlutverk hans eingöngu í því að staðfesta lagafrumvörp sem Alþingi hefur samþykkt. Undirritun forsetans er skilyrði þess að lög verði gild samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar. Ákveðið tómarúm er í þessu ákvæði því þar er hvorki að finna nein viðmið né takmörk á því hvenær forseti geti beitt synjunarvaldinu. Þetta gerir það að verkum að forsetinn á hverjum tíma getur upp að ákveðnu marki endurtúlkað valdaheimildir sínar eftir pólitískum aðstæðum. Forsetinn hefur þó engin völd til að hafa áhrif á þingið sjálft og störf þess og hefur heldur ekkert frumkvæði að lagasetningu. Þótt svo að hlutverk forseta, sem handhafa löggjafarvaldsins, sé ekki mikið er ljóst að ef hann neitar að undirrita lög muni það hafa

afleiðingar. Völd forsetans eru því ekki eingöngu formlegs eðlis heldur gegnir hann einnig stjórnskipunarlegu hlutverki (Björg Thorarensen 2009, 52).

Forseti Íslands hefur í raun persónulegt vald til að synja lögum með því að undirrita þau ekki og í kjölfarið er þeim skotið til þjóðaratkvæðagreiðslu þar sem þjóðin hefur síðasta orðið. Þetta vald hefur verið rökstutt á þann hátt að forsetinn sé samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar annar handhafi löggjafarvaldsins og því eins konar fulltrúi þjóðarinnar. Þessi heimild forseta hefur mikla sérstöðu miðað við önnur verkefni sem honum eru gefin samkvæmt stjórnarskrá og segja má að hún undirstriki ákveðið stjórnskipunarlegt hlutverk hans (Sigurður Líndal 2004, 214). Hafa verður það þó í huga að þjóðin kys fulltrúa á þing til að setja lög í landinu og er Alþingi æðsti handhafi ríkisvaldsins. Ríkisstjórnin starfar síðan í krafti þingræðis og því er það nokkuð umdeilt hvort forsetinn, sem æðsti embættismaður framkvæmdarvaldsins, eigi einnig að gegna beinu hlutverki í löggjafarvaldinu.

Til að skilja stjórnskipulega stöðu forseta Íslands í löggjafarvaldinu er mikilvægt að skoða 2. gr. stjórnarskrárinnar út frá sögulegu samhengi. Þessi grein kemur upprunalega úr dönskum grundvallarlögum frá 1849 og tekur mið af þeim aðstæðum sem uppi voru þá, þ.e. afnám einveldi konungs. Þegar Danmörk kom á lýðræðislega kjörnu þjóðþingi var gerð sú breyting í stjórnskipun ríkisins að þjóðhöfðinginn, Danakonungur, héldi áfram að vera annar handhafi löggjafarvaldsins ásamt því að vera æðsti handhafi framkvæmdarvaldsins. Hlutverk forseta Íslands var breytt við gerð lýðveldisstjórnarskrárinnar árið 1944, þar sem hann fékk persónulega heimild til að synja lagafrumvörpum staðfestingar án atbeina ráðherra (Björg Thorarensen 2010, 25-26). Ekki er ljóst hvort markmið ákvæðisins hafi verið til að undirstrika hlutverk forsetans sem handhafa löggjafarvaldsins.

3.4 Málskotsrétturinn

Fjallað er um málskotsrétt forseta í 26. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt henni getur forseti tekið þá ákvörðun að synja lögum staðfestingar án þess að ráðherra komi þar að og leggja þau undir þjóðaratkvæðagreiðslu. Frumvarpið öðlast þó gildi þegar í stað en ef það fær ekki stuðning meirihluta við þjóðaratkvæðagreiðslu rennur það úr gildi. Með þessu fyrirkomulagi átti almenningur að eiga möguleika á því að taka þátt í endanlegri ákvörðun um framtíð laganna. Þjóðinni er með þessu ætlað það hlutverk að veita forsetanum aðhald ef til þess kemur að hann fari gegn vilja ríkisstjórnar og Alþingis. En ekki voru þó allir fræðimenn á sama máli um hvort forseti hefði í raun þetta vald og að hann geti nýtt sér það, þar sem það gengi

gegn 13. gr. stjórnarskrárinnar sem segir að forseti láti ráðherra framkvæma vald sitt. Gjarnan er bent á það að Danakonungur hafi einnig haft synjunarvald en hann hafi þó ekki nýtt sér það nema með aðkomu ráðherra (Þór Vilhjálmsson 1994, 631).

Sá skilningur ríkti í tíð fyrstu fjögurra forseta Íslands að þótt persónulegt synjunarvald forseta væri til staðar samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar væri það í raun dauður bókstafur. Þrátt fyrir að synjunarvald forsetans sé ólíkt neitunarvaldi konungs að formi til þá hafði skapast sú stjórnskipunarvenja að því væri ekki beitt. Hvergi var getið til um það hvernig útfærsla lagasynjunar ætti að vera eða hvernig þjóðaratkvæðagreiðslan skyldi vera framkvæmd því ekki var reiknað með að á það myndi reyna (Björg Thorarensen og Stefanía Óskarsdóttir 2015, 151). Í 26. gr. er ekki meira tekið fram um þjóðaratkvæðagreiðslu en að vægi atkvæða eigi að ráða því hvort lög eigi að vera staðfest eða þeim synjað. Hvergi er tekið fram hversu mikil þáttaka þurfi að vera í atkvæðagreiðslunni og því er ekki hægt að setja skilyrði fyrir gildi slíkrar atkvæðagreiðslu (Gunnar Helgi Kristinsson 2005, 81).

Þrátt fyrir að málskotsrétturinn hafi lítið komið til tals fyrstu 50 ár lýðveldisins komu upp nokkur mál þar sem skorað var á forsetann að beita sér fyrir ákveðnum málum. Skorað var á Svein Björnsson forseta árið 1946 að knýja fram þjóðaratkvæðagreiðslu vegna samnings ríkisins við Bandaríkjamenn um aðstöðu á Keflavíkurflugvelli. Sveinn var þeirrar skoðunar að forsetinn ætti ekki að skipta sér af þeim málum sem Alþingi fjallaði um, enda gerði stjórnarskráin ekki ráð fyrir því (Agnar Kl. Jónsson 2004, 99-100).

Það var svo árið 1966 sem tveir þingmenn Alþýðubandalagsins gengu á fund Ásgeirs Ásgeirssonar forseta fyrir hönd flokksins og skoruðu á hann að beita málskotsréttinum vegna álversins í Straumsvík. En þar sem Alþingi hafði samþykkt frumvarpið taldi Ásgeir sig ekki geta annað en staðfest löginn með undirskrift sinni (Fréttablaðið 2012). Árið 1970 kom upp sú umræða að setja bráðabirgðalög um Laxárvirkjun við litla hrifningu landeigenda við Mývatn. Þeir bundu miklar vonir við það að Kristján Eldjárn forseti myndi neita að undirrita löginn og nýta þar með málskotsrétt sinn. Það kom þó ekki til þess að hann þyrfti að taka afstöðu í málinu (Guðni Th. Jóhannesson 2005, 317-318). Árið 1993 var lagafrumvarpið um Evrópska efnahagssvæðið samþykkt á Alþingi en innganga Íslands í EES hafði verið mjög umdeild og skoruðu 34 þúsund kjósendur á Vigdísí Finnbogadóttur forseta að staðfesta ekki löginn. Hún vildi ekki brjóta hefðina um forsetaembættið, varð því ekki við kröfunni og benti á að fyrrum forsetar hefðu aldrei gripið fram fyrir hendurnar á lýðræðislega kjörnu Alþingi.

Fyrsti forsetinn til að nýta sér málskotsréttinn var Ólafur Ragnar Grímsson og það gerði hann án atbeina ráðherra. Hann beitti þessu valdi og synjaði lögum staðfestingar í þrígang, fyrst árið 2004 þegar hann synjaði frumvarpi að fjölmiðlalögum, næst árið 2010 og síðan aftur árið 2011 en bæði síðarnefndu frumvörpin fjölluðu um Icesave. Áður en Ólafur Ragnar beitti synjunarvaldinu í fyrsta sinn greindi fræðimenn á um það hvort forsetinn gæti í raun synjað lagafrumvörpum staðfestingar (Björg Thorarensen og Stefanía Óskarsdóttir 2015, 147).

Sjónarmið um réttlætingu til málskotsréttar hafa þróast eftir að Ólafur Ragnar beitti honum fyrst og í kjölfarið hefur málskotsrétturinn breyst frá því að vera eitthvað sem eingöngu getur reynt á við einkennilegar aðstæður yfir í það að vera virkur hluti af völdum forsetans. Ólafur Ragnar lagði áherslu á það að forsetinn væri annar handhafi löggjafarvaldsins og umboðsmaður þjóðarinnar. Hann hefði því frjálst val um að staðfesta lagafrumvörp eða synja þeim. Ólafur Ragnar hefur því nýtt sér hversu óljós 26. gr. stjórnarskrárinnar er og hefur þannig sjálfur getað túlkað og skilgreint þær skorður sem valdinu eru settar (Björg Thorarensen og Stefanía Óskarsdóttir 2015, 151).

3.5 Hvað segja fræðimenn um stöðu forseta Íslands

Ekki hafa allir fræðimenn verið á einu máli um það hvert hlutverk forseta Íslands er og hvaða valdaheimildir hann hafi. Áður en Ólafur Ragnar beitti synjunarvaldinu voru fræðimenn óvissir um það hvernig túlka ætti 26. gr. stjórnarskrárinnar um málskotsrétt forseta. Ljóst er að persónuleg synjun forsetans hefur mikil áhrif á stjórnsmál í landinu og getur auðveldlega leitt til stjórnsmálakreppu (Björg Thorarensen og Stefanía Óskarsdóttir 2015, 147).

Björn Þórðarson, fyrrum forsætisráðherra, fjallaði um það í bók sinni *Alþingi og konungsvaldið: Lagasynjanir 1875-1904* að áður en heimastjórn komst á hefði venjan verið þannig að lögum væri synjað staðfestingar með sérstökum konungsúrskurði. Kom það svo í hlut Íslandsráðherra að skila inn rökstuddri greinargerð til konungs hvers vegna hann ráðlegði konungi að synja staðfestingu laga en þetta breyttist við komu þingræðis. Björn var þeirrar skoðunar að forsetinn væri ekki hluti af löggjafarvaldinu þar sem lög tækju gildi þrátt fyrir að forseti neitaði að staðfesta þau. Hann vildi breyta þessu ákvæði þannig að gildistaka laganna myndi bíða þar til úrslit þjóðaratkvæðagreiðslu væri ljós. Samkvæmt Birni væri það skylda ráðherra að fá forseta til að staðfesta lagafrumvarp sem þegar hafi verið samþykkt á Alþingi (Þór Vilhjálmsson 1994, 612-617).

Þessu var Ólafur Jóhannesson, prófessor í stjórnskipunarrétti og fyrrum forsætisráðherra, ekki sammála en hann taldi forsetann hafa persónulegt vald til að synja lögum staðfestingar þrátt fyrir að ráðherra komi ekki að málinu. Hins vegar nefndi hann að ákveði forseti að staðfesta ekki lög geti það leitt til deilna á milli forseta og ráðherra og orðið til þess að ráðherra eða ríkisstjórn segi af sér. Í kjölfarið gæti sú staða komið upp að forsetinn ætti í erfiðleikum með að mynda nýja ríkisstjórn ef meirihluti Alþingis væri hliðhollur ráðherra, sem líklegt er í þingræðisskipulagi. Þess vegna væri best, að mati Ólafs, að forsetinn léti lítið fyrir sér fara í stjórnmálum. Hlutverk hans sem annar handhafi löggjafarvaldsins sé að vera eins konar öryggisventill í stjórnkerfinu og geti hann því eingöngu við óvenjulegar aðstæður beitt því formlega valdi sem forsetinn hefur samkvæmt stjórnarskrá (Ólafur Jóhannesson 1978, 129-130).

Sigurður Línadal lagaprófessor er sammála Ólafi Jóhannessyni að forsetinn hafi persónulegt synjunarvald og telur það ekki vera skyldu ráðherra að fá forsetan til að staðfesta lagafrumvörp. Samkvæmt honum hefur forsetinn sem annar handhafi löggjafarvaldsins sjálfstæðar heimildir og geti synjað lögum staðfestingar án atbeina ráðherra þar sem hann sækir umboð sitt beint til þjóðarinnar. Ef forseti væri alveg háður ráðherra væri hann í raun strengjabrúða ráðherra eða ríkisstjórnarinnar. Bendir hann þó einnig á að forsetinn eigi að stilla pólitískum völdum sínum í hóf, en það þýði samt ekki að forseti glati þessum völdum sé þeim ekki beitt í ríkum mæli. Samkvæmt Sigurði ber forsetinn alltaf ábyrgðina á þeim afleiðingum sem verða ef hann synjar lögum staðfestingar (Sigurður Línadal 1992, 427-429).

Svanur Kristjánsson, prófessor í stjórn málafræði, er þeirrar skoðunar að forseti Íslands sé töluvert valdameiri en þekkist í öðrum þingræðisríkjum og telur hann því valdakerfi Íslands vera í anda forsetaþingræðis. Samkvæmt honum komst á breytt stjórnarfyrikomulag við lýðveldisstofnun 1944, svokallað tvíveldi forseta Íslands og Alþingis. Það er skoðun hans að höfundar lýðveldisstjórnarskrárinnar hafi ætlað forsetanum mikið vald og skýrist það sérstaklega af synjunarvaldi hans. Forsetinn er kjörinn af þjóðinni og hefur umtalsverð formleg völd samkvæmt stjórnarskrá, sérstaklega á tímum óstöðugleika í stjórn málum. Svanur telur að með því að forsetinn geti með neitun undirskriftar sinnar skotið lagafrumvörpum til þjóðarinnar sé hann orðinn valdameiri en Danakonungur hafði verið (Svanur Kristjánsson 2002, 12).

Þór Vilhjálmsson, fyrrum hæstaréttadómari, var einn af þeim fræðimönnum sem telja forsetann ekki hafa persónulegt synjunarvald. Samkvæmt honum þarf forsetinn að fara eftir tillögum ráðherra og undirrita þau frumvörp sem samþykkt hafa verið á Alþingi. Hann eigi því að vera ópólítískur. Þór telur forsetann einungis geta synjað lögum með atbeina ráðherra og vísar hann þar í 13. gr. stjórnarskrárinnar sem segir að forseti láti ráðherra framkvæma vald sitt. Þrátt fyrir að enginn geti neytt forsetann til að skrifa undir og staðfesta lagafrumvörp væri synjun hans samt sem áður þýðingarlausa að mati Þórs þar sem 11. gr. stjórnarskrárinnar segi forsetann vera ábyrgðarlaus af stjórnarframkvæmdum öllum. Lögin myndu því samkvæmt honum taka gildi án þess að þjóðaratkvæðagreiðsla færi fram. Þór fullyrðir því með þessu að ef málskotsréttinum yrði beitt hefði það í raun enga þýðingu og því ljóst að þegar hann skrifaði greinina hafi honum þótt afar ólíklegt að til lagasynjunar kæmi (Þór Vilhjálmsson 1994, 623-624).

Hæstaréttarlögmaðurinn Þórður Bogason var sömu skoðunar og Þór Vilhjálmsson þó svo að hann rökstyðji það á annan hátt. Hann telur að ef forseti ákveði að beita synjunarvaldi sínu og láti þjóðina í kjölfarið dæma um hvort staðfesta eigi frumvarpið eða ekki þurfi að liggja á baki þeirri ákvörðun málefnaleg rök. Þetta leiði af þingræðisreglunni og því beri forseta að staðfesta lög sem samþykkt hafa verið á Alþingi. Til að forseti geti beitt málskotsréttinum verði mikill ágreiningur að vera uppi milli löggjafarvaldsins, þ.e.a.s. segja Alþingis og forseta, en stjórnskipunin gerir ekki ráð fyrir því (Þórður Bogason 2001, 557-559).

Þeir fræðimenn, sem vitnað hefur verið í hér að framan, settu fram álit sitt áður synjunarvaldi forseta var beitt og gefa þannig ekki endilega rétta mynd af stöðunni eins og hún er í dag. Það verður einnig að skoða álit sem fræðimenn hafa sett fram um stjórnskipulega stöðu forseta Íslands eftir að 26. gr. var fyrst virkjuð árið 2004. Björg Thorarensen, prófessor í stjórnskipunarrétti, er einn af þeim fræðimönnum sem telja forsetann hafa persónulegt synjunarvald. Hún er þeirrar skoðunar að þar sem búið sé að virkja málskotsrétt forseta muni ágreiningsmálum fjölga og með því sé forsetinn orðinn virkur þátttakandi í meðferð löggjafarvaldsins og pólitískri ákvarðanatöku. Staða forsetans sé því orðin pólitísk og í kjölfarið breytist forsendur fyrir framboði og kjöri. Björg telur nauðsynlegt að bregðast við þessari þróun á embættinu því eins og staðan er núna hefur forsetinn óskilgreint mat á því hvort og hvenær þjóðin hafi rétt á því að taka beina afstöðu í umdeildum málum. Með því að halda þessu fyrirkomulagi óbreyttu aukast líkur á

tilviljunarkenndum ákvörðunum sem ráðist af persónulegum eða pólitískum skoðunum forsetans. Ljóst er að óheppilegt sé að tveir aðilar sem kjörnir eru af þjóðinni, Alþingi og forseti Íslands lendi í togstreitu um málefni og að það komi í hlut eins embættismanns, forsetans, að ákveða hvort gjá hafi myndast milli þings og þjóðar (Björg Thorarensen 2010, 23).

Eiríkur Bergmann, prófessor í stjórn málafræði, er sammála Björgu um að pólitískt vægi forsetans hafi aukist eftir að málskotsréttinum var fyrst beitt. Hann er þeirrar skoðunar að sú breyting hafi orðið í kjölfarið að ríkisstjórn geti átt von á því að forsetinn beiti synjunarvaldi sínu í umdeildum málum. Það sé því ekki lengur nóg fyrir ríkisstjórnina að sannfæra meirihluta þingsins til að koma málum í gegn, heldur sé einnig jafn mikilvægt að sannfæra forsetann. Þannig hafi forsetinn í raun fengið aukin völd án þess að stjórnarskránni hafi verið breytt (Eiríkur Bergmann 2012, 199).

3.6 Samantekt

Stjórnarskrárbundnar skyldur forseta Íslands snúa að ýmsum þáttum, en forsetinn fer formlega með löggjafarvaldið og framkvæmdarvaldið ásamt Alþingi og ríkisstjórn. Þrátt fyrir að forseti Íslands sé æðsti embættismaður ríkisins og sækir umboð sitt beint til þjóðarinnar er ljóst að fræðimenn hafa ekki verið á einu máli hvernig túlka ætti 26. gr. stjórnarskrárinnar. Margir töldu forsetann ekki hafa persónulegt synjunarvald og töldu hann vera skyldugan til að staðfesta lög frá Alþingi. Í kjölfar beitingu málskotsréttarins hafa ýmsar spurningar vaknað um það hvort valdaheimildir forseta séu nægilega vel skilgreindar eða hvort forseti hverju sinni geti skilgreint völd sín sjálfur.

Til að gera grein fyrir því hvort forsetinn sé orðinn virkur þátttakandi í stjórn málum landsins og hvort stjórnskipunin sé búin að þróast yfir í forsetaþingræði er áhugavert að skoða hvaða áhrif síðustu tveir forsetar hafa haft á embættið. Því verður sjónum beint að embættistíma Ólafs Ragnars Grímssonar og Guðna Th. Jóhannessonar hér í næsta kafla.

4 Ólafur Ragnar Grímsson

Þrátt fyrir að nýjar áherslur komi ávallt með nýjum forsetum hefðu fáir geta spáð fyrir um hversu miklar breytingar forsetisembættið ætti eftir að taka í forsetatíð Ólafs Ragnars Grímssonar. Sýn hans á embættið var sú að forsetinn hefði valdamikið hlutverk samkvæmt stjórnarskránni og því væri forsetaembættið lýðræðisleg staða sem þjóðin kysi til valda en ekki hefðarstaða líkt og margir höfðu talið.

Í þessum kafla verður sérstaklega fjallað um beitingu Ólafs Ragnars á málskotsréttinum, þar sem farið verður yfir aðdragandann og rökstuðningur hans fyrir synjunum skoðaður nánar. Einnig verður hlutverk hans við stjórnarmyndanir síðustu ár skoðað. Ólafur Ragnar hefur túlkað málskotsréttinn sem eina af undirstöðum íslenskrar stjórnskipunar og hefur bent á að fullveldisrétturinn sé í raun hjá þjóðinni sjálfri en ekki hjá þinginu. Þetta er ekki í samræmi við þingræðisregluna og því er athyglisvert að skoða hvort að með virkjun málskotsréttarins hafi Ólafur Ragnar fært stjórnskipun Íslands nær forsetaþingræði.

4.1 Bakgrunnur Ólafs Ragnars Grímssonar

Ólafur Ragnar Grímsson var fimmti forseti lýðveldisins. Hann var fyrst kjörinn forseti árið 1996 með 41% atkvæða. Ólafur Ragnar hafði setið í mörg ár á þingi fyrir Alþýðubandalagið og var heldur umdeildur þingmaður. Margir töldu hann hafa náð miklu fylgi í forsetakosningunum af því hann var andstæðan við umdeilda ríkisstjórn þess tíma. Ólafur Ragnar var endurkjörinn í embætti forseta Íslands án atkvæðagreiðslu árin 2000 og 2008. Hann fékk mótframboð frá tveimur frambjóðendum árið 2004 en var endurkjörinn með 67,5% atkvæða. Árið 2012 ákváðu fimm frambjóðendur að bjóða sig fram á móti honum en hann náði samt endurkjöri með 52,8% atkvæða. Ólafur Ragnar er sá forseti sem setið hefur lengst í embætti eða fimm kjörtímabil (Forseti Íslands Ólafur Ragnar Grímsson).

Þrátt fyrir að nýjar áherslur fylgi nýjum forseta er ljóst að áherslur Ólafs Ragnars og túlkun hans á embættinu hafa breytt sýn fólks á forsetaembættinu. Það fór lítið fyrir honum fyrstu árin í embætti, þó svo að ýmis ummæli hans hafi vakið hörð viðbrögð. Einhverjir stjórnámálamenn gagnrýndu hann fyrir það að vera sífellt að blanda sér í stjórn málaumræðu, þar sem það var viðtækur skilningur að forsetinn ætti fyrst og fremst að vera sameiningartákn þjóðarinnar (Eiríkur Bergmann 2012, 5).

Þegar Ólafur Ragnar tilkynnti árið 2004 að hann sæktist aftur eftir endurkjöri sagðist hann í kjölfarið vilja vera virkari í umræðum líðandi stundar í þjóðfélaginu. Þó sagðist hann ekki ætla að skipta sér af flokkspólitík en taldi „æskilegt að forsetinn væri meiri þátttakandi í straumum sinnar tíðar; hann taki þátt í því með þjóðinni að glíma við þau framtíðarverkefni sem snúa að heill og hag íslenskrar þjóðar“ (Guðni Th. Jóhannesson 2010, 64).

Nokkur mál hafa komið upp í forsetatíð hans þar sem skorað hefur verið á hann að beita málskotsréttinum og hefur hann þrisvar sinnum gert það (Eiríkur Bergmann 2012, 6). Það má því segja að Ólafur Ragnar hafi komið sér vel fyrir á stjórn málasviðinu en hann er fyrsti forsetinn í sögu lýðveldisins til að beita málskotsréttinum (Björg Thorarensen og Stefanía Óskarsdóttir 2015, 147).

4.2 Afstaða til málskotsréttar

Í kosningabaráttunni árið 1996 var mikið rætt um málskotsréttinn og voru frambjóðendur látnir segja sína skoðun á ákvæðinu. Ólafur Ragnar sagði þá að hann teldi málskotsréttinn vera eina af undirstöðum íslenskrar stjórnskipunar og að hann myndi setja lög undir þjóðaratkvæðagreiðslu sem greinilega væru umdeild í þjóðfélaginu. Fullveldisrétturinn lægi hjá þjóðinni og því eðlilegt að forseti veiti henni aðstöðu til að segja álit sitt. Hins vegar taldi hann að best að samræmi væri milli vilja Alþingis og vilja þjóðarinnar svo forsetinn þyrfti ekki að grípa til þess úrræðis að nota málskotsréttinn (Pálmi Jónasson 1996, 174). Ólafur Ragnar lýsti því einnig yfir að hann hefði nýtt sér málskotsréttinn í átökunum um Evrópska efnahagssvæðið, ólíkt Vigdísí Finnbogadóttur, og ekki látið þrýsting valdhafanna hafa áhrif á það (Guðni Th. Jóhannesson 2010, 87).

Áður en Ólafur Ragnar beitti staðfestingarsynjun í fyrsta skipti árið 2004 í tilviki fjölmiðlalaganna hafði málskotsákvæði forseta legið í dvala. Við þetta urðu ein mestu tímamót í sögu forsetaembættisins og rökstuddi hann þessa ákvörðun sína með því að myndast hefði gjá milli þingvilja og þjóðarvilja. Hann taldi mikilvægt að almenn sátt væri um vinnubrögð og niðurstöður um lagasetningu um fjölmiðla og þess vegna væri best að færa þjóðinni þann rétt sem henni er veittur í stjórnarskránni og setja frumvarpið í þjóðaratkvæðagreiðslu (Ólafur Ragnar Grímsson 2004).

Samt sem áður hafði Ólafur Ragnar árið 2001 undirritað mjög umdeild lög frá Alþingi, öryrkjamálið svokallaða. Þar hafði hann fengið áskoranir frá almenningi um að synja þeim staðfestingar en hann hafnaði því og benti á að ágreiningurinn snérist um stjórnarskrána og

því heyrði það undir dómsstóla að skera úr um það. Á sama tíma ítrekaði hann það að forseti hefði samt sem áður vald til að skjóta lögum til þjóðaratkvæðagreiðslu (Guðni Th. Jóhannesson 2010, 87). Hann samþykkti einnig lög um veiðigjald árið 2013 og varð þar ekki við óskum 35 þúsund kjósenda um að synja lögnum staðfestingar. Hann rökstuddi ákvörðun sína á þann veg að forsetinn ætti ekki að skipta sér af löggjöf um skatta og einnig benti hann á að lögin væru auk þess tímabundin til eins árs.

Árið 2010 nýtti Ólafur Ragnar málskotsrétt sinn í annað sinn þegar hann neitaði að staðfesta lög um Icesave samninga ríkisstjórnarinnar. Ári síðar neitaði hann í þriðja skiptið að staðfesta lög frá Alþingi og snérust þau einnig um Icesave. Bæði lögin um Icesave höfðu mikla sérstöðu því sá fjöldi kjósenda, sem undirritaði áskorun til forsetans þess efnis að skrifa ekki undir lögin, var fordæmalaus. Í fyrra skiptið voru það 56 þúsund kjósendur og í því seinna 40 þúsund kjósendur (Björg Thorarensen og Stefanía Óskarsdóttir 2015, 151-152).

Óljós umgjörð 26. greinarinnar veitti Ólafi Ragnari meira svigrúm til að skilgreina valdastöðu sína, við hvaða aðstæður forseti geti neitað að undirrita lög frá Alþingi, hvenær hann eigi að verða við kröfu kjósenda og hvenær ekki. Hægt er að draga saman nokkur viðmið af yfirlýsingum Ólafs Ragnars um málskotsréttinn. Í fyrsta lagi þarf verulegur fjöldi kjósenda að skora á forsetann að vísa lögum í þjóðaratkvæðagreiðslu. Í öðru lagi hefur hann bent á að rök verði að vera mjög skýr svo hann beiti málskotsrétti sínum og vísi lögum í þjóðaratkvæðagreiðslu. Í þriðja lagi hefur Ólafur Ragnar bent á að það sé hlutverk dómsstóla en ekki forsetans að ákveða hvort lög samrýmist mannréttindaákvæðum stjórnarskrár. Ljóst er þó að þetta réði ekki úrslitum í fjölmiðlamálinu árið 2004 en þar snérist ágreiningurinn helst um það hvort verið væri að skerða stjórnarskrárvárið tjáningafrelsi og eignarrétt. Í fjórða lagi telur hann að lagasetning um skattamálefni, sem eru liður í fjárfstjórnarvaldi þingsins, eigi ekki heima í þjóðaratkvæðagreiðslu. Í fimmta lagi þá gekk hann lengra en áður í því að rökstyðja synjunarvaldið þegar hann synjaði Icesave lögnum árið 2011. Hann sagði löggjafarvaldið vera í höndum Alþingis nema þegar forsetinn færði þjóðinni það. Þar sem löggjafarvaldið hafði á fyrri stigum Icesave málsins verið í höndum Alþingis og þjóðarinnar væri ekki rétt að það væri eingöngu í höndum Alþingis að ljúka málinu, þjóðin þyrfti líka að koma að því (Björg Thorarensen og Stefanía Óskarsdóttir 2015, 151-152).

Með virkjun málskotsréttarins varð Ólafur Ragnar virkur í stjórn málaátökum landsins, ólíkt því sem fyrri forsetar töldu hæfa embættinu. Ekki er hægt að fallast á það að með því að

synja lögum staðfestingar hafi hann í eins konar afstöðuleysi verið að koma málunum til þjóðarinnar. Því þá gætu svo mörg önnur umdeild mál mál farið þá leið en Ólafur Ragnar hefur kosið að staðfesta þau (Eiríkur Bergmann 2012, 6). Embætti forseta hefur fengið nýja merkingu eftir forsetatíð Ólafs Ragnars og völd forsetans í stjórnskipulaginu tekið breytingum án þess að stjórnarskránni sjálfri hafi verið breytt (Björg Thorarensen og Stefanía Óskarsdóttir 2015, 158).

Ólafur Ragnar hafði því á löngum embættistíma sínum lagt áherslu á að forsetinn gegndi lykilhlutverki í stjórnskipun landsins. Samkvæmt honum er forsetanum falið mikið vald á örlagastundum, hann sé einskonar öryggisventill við slíkar kringumstæður. Hlutverk forsetans sé ekki eingöngu að sitja á Bessastöðum og lifa rólegu lífi heldur eigi hann, að mati Ólafs Ragnars, að taka þátt í því að bæta lífskjör þjóðarinnar og skapa trausta framtíð fyrir íslensku þjóðina. Hann benti á að hvergi sé þess getið í stjórnarskránni að forseti eigi að hlýða ríkisstjórninni. Ólafur Ragnar sagði það auðvitað vera óskastöðu fyrir ríkisstjórn ef forsetinn fylgdi stefnu hennar í einu og öllu. Að hans mati hafi forsetinn mikið svigrúm til að eiga frumkvæði í ýmsum málum og beita sér í þágu þjóðarinnar (Ólafur Ragnar Grímsson 2012).

Ekki er hægt að segja annað en að með þessum skoðunum Ólafs Ragnars á forsetaembættinu sé hann að fjarlægjast þingræðisskipulagið, sem segir að ríkisstjórn hafi bæði forystu á þinginu og leiði framkvæmdarvaldið. Þjóðhöfðinginn á ekki að stýra framkvæmdarvaldinu né móta og framkvæma stjórnarstefnu ríkisins samkvæmt þingræði, það kemur í hlut ríkisstjórnarinnar sem ber á sama tíma ábyrgð á stjórnarathöfnum. Þannig er Ólafur Ragnar í raun að gefa í skyn að forsetaembættið sé valdameira en stjórnarskráin gerir ráð fyrir og má því segja að í embættistíð hans hafi það færst aðeins nær kenningum um forsetaþingræði.

4.3 Fjölmiðlafrumvarpið

Árið 2004 var frumvarp um breytingu á útvarps- og samkeppnislögum lagt fram á Alþingi. Markmið laganna var að koma í veg fyrir að eignarhald á fjölmiðlum og samþjöppun á fjölmiðlamarkaði hamlaði fjölbreytni í fjölmiðlun á Íslandi (Frumvarp til laga um breytingu á útvarpslögum nr. 53/2000 og samkeppnislögum nr. 8/1993). Fjölmiðlafrumvarpið var umdeilt og mikil umræða skapaðist í samfélaginu um það hvort það stæðist stjórnarskrá. Stór hluti þjóðarinnar virtist vera andvígur því og taldi það brjóta gegn tjáningar- og eignarfrelsi

sem varið er í mannréttindakafla stjórnarskrárinnar. Þrátt fyrir hávær mótmæli innan samfélagsins samþykkti Alþingi fjölmiðlafrumvarpið með naumum meirihluta (Tryggvi Páll Tryggvason 2016).

Ólafur Ragnar tilkynnti ákvörðun sína um að synja fjölmiðlalögunum staðfestingar 2. júní 2004. Synjun hans var tilkomin vegna þess að hann taldi frumvarpið vafasamt og því ætti þjóðin að skera úr um það hvort það ætti að öðlast lagagildi. Hann rökstuddi mál sitt á þann veg að fjölmiðlar væru mikilvægur þáttur í lýðræðisskipulagi og því væri ekki farsælt að samhljóm vantaði milli þings og þjóðar. Í yfirlýsingu sem hann gaf út í kjölfar synjunarinnar tók hann skýrt fram að ákvörðun hans væri ekki gagnrýni á Alþingi og ríkisstjórn né væri hann að taka afstöðu til frumvarpsins. Það væri hans mat að þjóðin ætti rétt á að segja skoðun sína í jafn umdeildu máli (Ólafur Ragnar Grímsson 2004).

Á þessum tíma hafði sami ríkisstjórnarmeirihluti verið við stjórn í níu ár og því hafði minnihlutinn á þingi verið lengi áhrifalaus. Það kom því ekki á óvart hversu vel ákvörðun hans mældist fyrir í hópi stjórnarandstæðinga auk þess sem skoðanakannanir sýndu að nokkur andstaða væri við fjölmiðlalögin meðal almennings. Ólafur Ragnar var því ekki að taka mikla áhættu þegar hann beitti málskotsréttinum þar sem þjóðin var ekki einhuga með þetta mál (Björg Thorarensen og Stefanía Óskarsdóttir 2015, 153).

Það kom aldrei til þess að þjóðaratkvæðagreiðsla um málið færi fram þar sem Alþingi felldi fjölmiðlalögin úr gildi rúmum mánuði seinna. Líklega taldi ríkisstjórnin það skárri kost pólitískt séð að fella þessi umdeildu lög frekar en að verða undir í þjóðaratkvæðagreiðslu og þurfa jafnvel að segja af sér í kjölfarið. Með þessu var engu að síður ljóst að forsetaembættið hafði breyst til frambúðar og málskotsréttur forsetans loks virkjaður. Segja má að með synjun Ólafs Ragnars á fjölmiðlafrumvarpinu hafi embætti forsetans þróast í átt að forsetaþingræði þar sem hann nýtti sér umtalsverð völd sem stjórnarskráin gefur honum. Ríkisstjórnin ákvað í ljósi þessara atburða að hefja vinnu við endurskoðun stjórnarskrárinnar og var stjórnskipuleg staða forseta Íslands sérstaklega skoðuð (Morgunblaðið 2004).

4.4 Icesave

Hrun íslensku bankanna haustið 2008 hafði í för með sér mikla erfiðleika fyrir íslenska ríkið. Icesave málið svokallaða var mjög áberandi í umræðunni í samfélaginu, en það snérist um innlánsreikninga á netinu sem Landsbankinn var með í Hollandi og Bretlandi, en deilt var um

það hvort það væri hlutverk íslenska ríkisins að gangast í ábyrgð fyrir þessa reikninga (Þorbjörn Þórðarson 2018).

Fyrsta tilraunin til að semja um Icesave málið fór á þann veg að Alþingi samþykkti endurgreiðslusamning og Ólafur Ragnar forseti staðfesti lögin þrátt fyrir að 10 þúsund Íslendingar hefðu skorað á hann að synja þeim. Hins vegar felldu Hollendingar og Bretar sig ekki við fyrirvarana sem settir voru í samninginn og því tók hann ekki gildi (Guðni Th. Jóhannesson 2009, 62). Þá var ákveðið að gera nýjan Icesave samning sem samþykktur var á Alþingi í árslok 2009. Mikil andstaða var við þennan samning í þjóðfélaginu og um 56 þúsund Íslendingar skoruðu á forsetann að synja lögunum staðfestingar.

Það var svo 5. janúar 2010 sem Ólafur Ragnar ákvað að staðfesta ekki lögin. Enginn efaðist lengur um það hvort hann gæti beitt heimild 26. gr. stjórnarskrárinnar þar sem hann hafði beitt málskotsréttinum áður í fjölmiðlalögunum. Í yfirlýsingu sinni í kjölfar synjunarinnar sagði hann meðal annars: „Hornsteinn stjórnskipunar íslenska lýðveldisins er að þjóðin er æðsti dómari um gildi laga. Stjórnarskráin sem samþykkt var við lýðveldisstofnun 1944 og yfir 90% atkvæðisbærra landsmanna studdu í þjóðaratkvæðagreiðslu felur í sér að það vald sem áður var hjá Alþingi og konungi er færð þjóðinni. Forseta lýðveldisins er svo ætlað að tryggja þjóðinni þann rétt.” Þar sem forsetinn hafði áður synjað lögum staðfestingar snérust deilurnar í kjölfarið ekki um það hvort hann gæti beitt þessu valdi, heldur hvort þjóðaratkvæðagreiðsla ætti fara fram um lögin og hvernig staðið yrði að henni (Ólafur Ragnar Grímsson 2010). Þjóðaratkvæðagreiðslan um Icesave samninginn fór síðan fram þann 6. mars 2010 og voru úrslit þessarar fyrstu þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar mjög skýr, en samningnum hafnað af tæplega 93% kjósenda (Helgi Bjarnason 2010).

Í kjölfar niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslunnar var svo enn og aftur reynt að semja um Icesave málið á ný. Þessi nýi samningur var að mörgu leyti hagstæðari en fyrri samningar þar sem fjárhagsleg skuldbinding íslenska ríkisins var ekki eins mikil og var hann samþykktur á Alþingi í febrúar 2011 (Ólafur Ragnar Grímsson 2011b). Töluvert meiri samstaða var um nýja samninginn en þá fyrri en þrátt fyrir það barst forsetanum undirskriftarlisti frá um 40 þúsund Íslendingum sem skoruðu á hann að staðfesta ekki lögin (Björg Thorarensen og Stefanía Óskarsdóttir 2015, 152).

Ólafur Ragnar tók sér góðan umhugsunarfrest áður en hann tilkynnti það að hann ætlaði að synja lögnum staðfestingar. Í yfirlýsingu sem hann gaf út í kjölfarið þann 20. febrúar 2011 sagði hann að mikilvægt væri að lýta til þess að þjóðin og Alþingi hefðu saman farið með löggjafarvaldið í hinum Icesave samningnum. Þar sem Alþingi sem samþykkti þennan nýja samning væri eins skipað og áður hefði þjóðin ekki fengið tæk á að endurnýja umboð þess í þingkosningum. Taldi hann þannig rökrétt að þjóðin færi áfram með löggjafarvaldið í þessu mikilvæga máli þar sem ekki hefði skapast sátt í samfélaginu um að Alþingi ráði eitt niðurstöðu í Icesave málinu (Ólafur Ragnar Grímsson 2011b).

Seinni þjóðaratkvæðagreiðslan um Icesave fór síðan fram 9. apríl 2011 og var niðurstaðan í þeirri kosningu einnig afgerandi og samningnum hafnað (Hagstofa Íslands Þjóðaratkvæðagreiðsla 9. apríl 2011). Ólafur Ragnar veðjaði greinilega rétt á það hversu mikil andstaða var meðal almennings um löggin. Atburðarás málsins, rökstuðningur forsetans og lítið traust til Alþingis á þessum tíma gerðu það að verkum að breytt valdastaða forsetans gagnvart ríkisstjórninni var staðreynd. Ólafur talaði um það í viðtali fyrir forsetakosningarnar árið 2012 að synjun þjóðarinnar á Icesave hafi verið ein mesta sameiningaraðgerð á vegum forsetisembættisins fyrr og síðar. Hann lagði áherslu á það að ákvarðanir forsetans geti skipt höfuðmáli fyrir framtíð íslensku þjóðarinnar og því væri það ekki skylda forsetans að hlýða ríkisstjórninni í einu og öllu. Samkvæmt Ólafi eigi forsetinn að tjá sig um stórmál er varða þjóðina alla og honum sé falið þetta vald í stjórnarskránni (Ólafur Ragnar Grímsson 2012).

Líkt og Elgie og Duverger athygli á í rannsóknum sínum á forsetaþingræði getur veik forysta ýtt undir aukin völd forseta og því má segja að Ólafur Ragnar hafi nýtt sér veika stöðu þingmeirihlutans í Icesave málinu til að skilgreina völd sín (Björg Thorarensen og Stefanía Óskarsdóttir 2015, 144). Niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslunnar var þannig í raun val milli ríkisstjórnarinnar og forsetans, því ef samningurinn hefði verið samþykktur hefði Ólafur Ragnar af alvöru þurft að meta hvort hann ætti að sitja áfram í embætti forseta. Þrátt fyrir niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslunnar kaus ríkisstjórnin samt sem áður að sitja áfram, eins og sú sem var við völd 2004 þegar fjölmiðlalögnum var synjað, þrátt fyrir að lögum, sem hún taldi mikilvæg, hafði í tvígang verið synjað með afgerandi hætti í þjóðaratkvæðagreiðslu (Stefanía Óskarsdóttir 2013, 42-44).

Það er áhugavert að skoða að í framhaldinu huggðist enginn af stjórnsmálaflokkunum bregðast þróuninni sem orðið hafði á hlutverki forsetans. Það var enginn flokkur sem setti

Það á stefnuskrá sína í næstu þingkosningum að endurskilgreina þyrfti stjórnskipulega stöðu forsetaembættisins. Það má því álykta að stjórnmalaflokkarnir hafi séð hag sinn í því að forsetinn geti vísað lögum, sem eru samþykkt á Alþingi, í þjóðaratkvæðagreiðslu og þannig veitt stjórnarmeirihlutanum hverju sinni ákveðið aðhald. Ljóst er að aukin krafa er um beint lýðræði í samfélaginu og að þjóðin geti skorið úr um mál í þjóðaratkvæðagreiðslu. Eins og staðan er í dag er 26. gr. stjórnarskrárinnar eina leiðin til að koma umdeildum lögum í þjóðaratkvæðagreiðslu (Björg Thorarensen og Stefanía Óskarsdóttir 2015, 154). Margir telja þess vegna mikilvægt að skilgreina betur í stjórnarskránni hvert hlutverk forsetans sé og einnig þurfi að skýra betur hvernig og hvenær þjóðaratkvæðagreiðslur eigi að fara fram um tiltekin mál.

4.5 Stjórnarmyndanir

Aðkoma forsetans að myndun ríkisstjórna hefur oftast verið formlegs eðlis. Þó hefur stundum reynt á forseta við að leysa úr deilum milli þingflokka þegar stjórnarmyndunarviðræður ganga illa. Oftast gengu stjórnarmyndunarviðræður hratt fyrir sig í forsetatíð Ólafs Ragnars en hann gengdi þó tvisvar sinnum veigamiklu hlutverki í þeim efnum. Fyrst var það við myndun ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstri grænna árið 2009, en það var eftir að ríkisstjórn Geirs H. Haarde, sem samanstóð af Sjálfstæðisflokknum og Samfylkingunni, hrökklaðist frá völdum. Þetta var minnihlutastjórn sem Framsóknarflokkurinn varði vantrausti en Ólafur Ragnar náði að sannfæra Sigmund Davíð Gunnlaugsson, þáverandi formann Framsóknarflokksins, um að styðja stjórnina fram að næstu kosningum.

Annað skiptið var þegar Ólafur Ragnar ákvað að veita Framsóknarflokknum umboð til stjórnarmyndunar eftir þingkosningarnar 2013. Í þeim kosningum fékk Sjálfstæðisflokkurinn flest atkvæði en Framsóknarflokkurinn næst flest atkvæði. Forsetinn túlkaði niðurstöður kosninganna á þann veg að Framsóknarflokkurinn hefði verið augljós sigurvegari kosninganna þar sem hann hefði bætt við sig flestum þingmönnum (Birgir Olgeirsson 2016). Engin regla er til um það hver eigi að fá stjórnarmyndunarumboð eftir kosningar þó svo algengast sé að stærsti stjórnmalaflokkurinn í ríkisstjórn fái embætti forsætisráðherra. Samkvæmt þingræðisreglunni er það sá sem talinn er líklegastur til að geta myndað ríkisstjórn sem fær umboðið. Framsóknarflokkurinn hafði hins vegar sterka samningsstöðu gagnvart Sjálfstæðisflokknum eftir þessar kosningar þar sem fleiri flokkar voru tilbúnir að vinna með Framsóknarflokknum (Björg Thorarensen og Stefanía Óskarsdóttir 2015, 156).

Það hefur gerst í tvígang að Ólafur Ragnar segist ekki ætla að sækjast eftir endurkjöri sem forseti en gerir það síðan, fyrst árið 2012 og síðan aftur árið 2016. Í fyrra skiptið rökstuddi hann ákvörðun sína á þann hátt að þjóðin þyrfti á honum að halda vegna mikillar óvissu í íslensku samfélagi og stjórnmalalegs umróts. Í seinna skiptið nefndi hann stjórnarmyndunarviðræður vegna komandi þingkosninga sem eina af helstu ástæðum þess að hann hygðist sækjast eftir endurkjöri. Hann taldi líklegt að stjórnarmyndunarviðræðurnar myndu reynast erfiðar og því væri mikilvægt að hafa forseta með mikla reynslu til að sinna því verkefni (Tryggvi Páll Tryggvason 2016).

Það kom þó ekki til þess að Ólafur Ragnar væri einn af frambjóðendum í forsetakosningunum 2016 því hann endurmat stöðu sína og hætti við framboð. Hann sagði í yfirlýsingu sinni að þjóðin ætti nú kost á að velja frambjóðanda með mikla þekkingu á forsetaembættinu, en þar vísaði hann til Guðna Th. Jóhannessonar, frambjóðanda í kosningunum og á endanum sigurvegara þeirra (Bjarki Ármannsson 2016).

4.6 Samantekt

Ólafur Ragnar lagði ríka áherslu á það í langri embættistíð sinni að forsetembættið gengdi lykilhlutverki í stjórnskipun landsins. Hann hefur á þessum tíma þróað embættið og gert það mun pólitískara en það var áður. Ljóst er að málskotsréttur forseta samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar er ekki lengur dauður bókstafur eins og lengi hafði verið talið. Umgjörð 26. gr. er mjög óljós og því hefur Ólafur Ragnar fengið ríkt svigrúm til að skilgreina eigin valdastöðu og ákveða eftir sínu höfði hvenær eigi að verða við kröfu kjósenda um að synja lögum staðfestingar og hvenær ekki. Ólafur Ragnar hefur sett ákveðin viðmið um hvenær mál eru sett í þjóðaratkvæðagreiðslu og því er áhugavert að skoða hvaða viðmið Guðni Th. Jóhannesson, núverandi forseti, hefur sett sér í þessum efnum en nánar verður farið yfir það í næsta kafla. Ljóst er þó að valdahlutföllin hafa breyst og forsetaembættið fengið nýja merkingu. Ólafur Ragnar hefur með notkun sinni á málskotsréttinum slegið því föstu að æðsti dómariinn um hvort lög skuli halda sínu sé þjóðin sjálf.

5 Guðni Th. Jóhannesson

Árið 2016 tók Guðni Th. Jóhannesson við embætti forseta Íslands, en þá töldu margir að kominn væri forseti sem líta mætti helst á sem sameiningartákn þjóðarinnar, en hann hafði lagt áherslu á það í kosningabaráttu sinni að forsetinn ætti að standa utan stjórnmalafylkinga. Þó svo að Guðni telji að forsetinn eigi ekki að vera virkur þátttakandi í stjórnmalum hefur hann lagt áherslu á að þjóðin eigi að hafa síðasta orðið í mjög umdeildum malum.

Í þessum kafla verður fjallað um afstöðu Guðna til málskotsréttar forsetans ásamt því að farið verður yfir þau mal sem reynt hafa mest á hann í embætti. Þó svo að Guðni hafi ekki beitt sér eins mikið á hinum pólitíska vettvangi og Ólafur Ragnar gerði hefur hann þurft að taka ákvarðanir í ýmsum krefjandi malum. Forsetaembættið er í stöðugri þróun og því er forvitnilegt að skoða áherslur Guðna og hvernig hann hyggst móta embættið.

5.1 Bakgrunnur Guðna Th. Jóhannessonar

Sjötti forseti lýðveldisins er Guðni Th. Jóhannesson. Hann var kjörinn forseti Íslands þann 25. júní árið 2016 með 38,5% greiddra atkvæða og er yngsti forsetinn í sögu lýðveldisins. Guðni hefur ekki pólitískan bakgrunn líkt og Ólafur Ragnar. Hann hefur hins vegar skrifað mörg sagnfræðirit meðal annars um forsetaembættið, auk þess sem hann hefur skrifað margar fræðigreinar um sögu Íslands og samtíð. Guðni hefur í langan tíma beint rannsóknum sínum að sögu forsetaembættisins. Ásamt því að skrifa fræðigreinar og sagnfræðirit hefur hann starfað mikið við kennslu en hann fékk prófessorstöðu við Háskóla Íslands árið 2016 eða skömmu áður en hann var kjörinn forseti (Bragi Páll Sigurðarson 2016b).

Guðni tilkynnti um framboð sitt til forseta 5. maí 2016. Við það tilefni sagði hann m.a.: „Við öll, almenningur í landinu, biðjum ekki um mikið. Við biðjum ekki um fullkomið samfélag, fullkomna valdhafa. Við biðjum einfaldlega um að ráðamenn í samfélaginu séu heiðarlegir, standi við orð sín og hafi ekkert að fela“. Þetta var túlkað sem skot á Ólaf Ragnar, sem var á þessum tíma enn í framboði, en Ólafur Ragnar var þá í nokkuð vandræðalegri stöðu þar sem nokkrum dögum áður hafði verið greint frá tengslum fjölskyldu Dorritar Moussaieff eiginkonu hans við aflandsfélög (Þórður Snær Júlíusson 2016).

Forsetakosningarnar vöktu mikla athygli fyrir það hversu margir sóttust eftir kjöri en aldrei höfðu fleiri verið í framboði í forsetakosningum á Íslandi, alls níu manns (Morgunblaðið 2016a). Guðni talaði um það í kosningabaráttunni hverjar hugmyndir hans

um forsetaembættið væru og hvernig hann hyggðist fylgja þeim eftir. Samkvæmt hans túlkun ætti forsetinn að vera sameiningartákn þjóðarinnar og standa utan stjórnsmálafylkinga. Hann sagði einnig að skýra þyrfti hlutverk forsetans betur í stjórnarskránni því við gerð lýðveldisstjórnarskrárinnar hafi Ísland enn verið konungsríki. Nú væri komin reynsla á forsetaembættið og því væri mikilvægt að greina skilmerkilega frá hlutverki forsetans í stjórnarskránni. Þegar Guðni var spurður út í afstöðu hans til málskotsréttar forseta sagði hann að forsetinn ætti að vera reiðubúinn að beita þessum rétti sjái hann og finni að gjá hafi myndast á milli Alþingis og þjóðarinnar (Guðni Th. Jóhannesson 2016c).

5.2 Afstaða til málskotsréttar

Málskotsréttur forseta samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar hefur lengi verið umdeildur eins og komið hefur verið inn á hér að framan. Eftir að Ólafur Ragnar beitti málskotsréttinum hefur valdsvið forsetans aukist og ný sýn komin á embættið. Í kosningabaráttunni 2016 var afstaða frambjóðenda til beitingu málskotsréttar mjög áberandi í umræðunni þar sem ljóst var að embættið hafði tekið miklum breytingum í 20 ára forsetatíð Ólafs Ragnars. Guðni sagði fyrir forsetakosningarnar að hann væri þeirrar skoðunar að málskotsréttur forseta ætti að vera áfram í stjórnarskrá (Guðni Th. Jóhannesson 2016d). Það væri einnig mjög mikilvægt að hans mati að í stjórnarskránni væri ákvæði sem segði til um það að tiltekinn fjöldi kjósenda, að hans mati 15%, gæti krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um umdeild lög. Þetta var í samræmi við tillögur stjórnarskrárnefndar sem forsætisráðherra hafði lagt fyrir Alþingi í byrjun árs 2016. Þannig væri hægt að koma á beinu lýðræði því að hans mati ætti það ekki eingöngu að vera í verkahring Alþingis að greiða atkvæði um lög. Réttur fólksins á því að eiga síðasta orðið í lagasetningu myndi þannig færast beint til þeirra án milligöngu forsetans (Morgunblaðið 2016b).

Hins vegar er Guðni þeirrar skoðunar að forsetinn eigi einnig að halda sínu persónulega synjunarvaldi til vonar og vara, hvort sem honum berist áskoranir frá kjósendum eða ekki. Hann telur mikilvægt að forsetinn hafi áfram synjunarvald því ýmsar ófyrirsjáanlegar aðstæður geti komið upp í þjóðfélaginu þar sem ekki vinnst tími til að safna undirskriftum. Það þurfi því að vera, samkvæmt Guðna, ákveðið óvissuástand til að forsetinn nýti persónulegt synjunarvald sitt (Bragi Páll Sigurðarson 2016a). Þarna má segja að Guðni sé að ganga skrefinu lengra með málskotsrétt forseta heldur en Ólafur Ragnar gerði. Eins og áður

hefur verið minnst á hafði Ólafur Ragnar nokkur viðmið um það hvenær hann teldi sig geta beitt málskotsréttinum og ber þá helst að nefna að mikill fjöldi kjósenda verði að skora á hann til að hann vísi lögum í þjóðaratkvæðagreiðslu Samkvæmt Guðna á ekki að vera hægt að stilla forsetanum upp við vegg þannig að það sé fyrirfram ljóst að hann muni synja lögum staðfestingar. Fulltrúalýðræðið ætti ekki að virka þannig að þingmenn ráði ráðum sínum vitandi til þess að forseti muni líklegast synja lögum staðfestingar (Guðni Th. Jóhannesson 2016c).

Í innsetningarræðu Guðna í embætti forseta 1. ágúst 2016 segir hann: „Forsetinn ræður sjaldnast úrslitum einn síns liðs. Ég tel sömuleiðis að hann eigi að öllu jöfnu að standa utan sviðs stjórnmalanna, óháður flokkum eða fylkingum. Í þessu embætti mun ég samt vekja máls á því sem mér býr í brjósti, benda á það sem vel er gert og það sem betur mætti fara” (Guðni Th. Jóhannesson 2016a). Þarna má greina það sem hann sagði í kosningabaráttunni að mikilvægt sé að skýra hlutverk forsetans betur í stjórnarskránni og koma inn ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur. Guðni talaði um það fyrir kosningar að sú stjórnarskrá sem Íslendingar búa við væri í grunninn frá þeim tíma þegar Ísland var konungsríki. Stjórnarskránni hefur þó verið breytt og að hans mati skiptir mestu máli að skoða 1. gr. hennar, sem segir að Ísland sé lýðveldi með þingbundinni stjórn. Þar sé er valdið tekið frá þjóðhöfðingjanum og færa það til þingsins. Hins vegar séu ennþá greinar í stjórnarskránni sem gefi þjóðhöfðingjanum í orði kveðnu mikil völd en síðan komi aðrar greinar sem taki völdin frá honum. Guðni segir þetta vera óþarfi í nútímasamfélagi og því mikilvægt að hans mati að koma hlutverki forseta Íslands samkvæmt stjórnarskrá í skýrara horf.

5.3 Ráðning dómara við Landsrétt

Eitt af þeim málum sem reynt hefur hvað mest á Guðna í embætti forseta er skipun dómara við Landsrétt. Málið snérist um að dómsmálaráðherra fór ekki eftir tillögum hæfisstofndar við skipun dómara við Landsrétt. Lengi hafði verið rætt um að stofna nýtt millidómsstig á Íslandi til að létta álagi af Hæstarétti og tryggja þannig að sönnunarfærsla færi fram á tveimur dómstigum. Það var síðan í maí 2016 sem Alþingi samþykkti frumvarp um stofnun nýs millidómstigs, Landsréttar. Embætti 15 dómara við Landsrétt var í kjölfarið auglýst til umsóknar og sóttu alls 37 manns um stöðurnar.

Árið 2010 var lögum um skipan dómara breytt og sett var á laggirnar sérstök hæfisnefnd til að velja dómara. Með þessum lagabreytingum var vægi ákvörðunar nefndarinnar aukið þannig að ráðherra yrði bundinn við niðurstöðu hennar og þannig reynt að koma í veg fyrir að pólitískar skipanir gætu afmáð mörk milli framkvæmdarvalds og dómsvalds (Kjarninn 2017b). Í lögnum segir þó að víkja megi frá niðurstöðu hæfisnefndar ef Alþingi samþykkir tillögu ráðherra um að skipa í embættið annan umsækjanda, hann verður þó að fullnægja öllum skilyrðum til að hljóta skipun í embættið. Einsdæmi var að svo margir dómamar væru skipaðir í einu líkt og við Landsrétt og því skyldi leggja tillöguna fyrir Alþingi. Hvergi kemur fram í þessum lögum að forseti staðfesti skipun dómara, en það er engu að síður venja líkt og komið var að hér að framan (Lög um dómsstóla 2016).

Dómsmálaráðherra fór ekki eftir niðurstöðu hæfisnefndar við skipun dómara við Landsrétt og var tillaga hennar um skipan dómara borin undir Alþingi sem meirihlutinn samþykkti. Þetta mál var virkilega umdeilt þar sem ekki voru allir sammála því að dómsmálaráðherra gæti ákveðið að fara ekki að fullu eftir tillögum hæfisnefndarinnar. Ráðherrann rökstuddi mál sitt á þann veg að dómara-reynsla hefði verið vanmetin af hæfisnefndinni og einnig vildi hún að jafnréttissjónarmið fengju meira vægi. Hún taldi að Alþingi myndi ekki samþykkja tillögu nefndarinnar þar sem hún legði til of fáar konur í embætti dómara. Með því að fara gegn hæfisnefndinni töldu margir að framkvæmdarvaldið hefði þar með farið inn á svið dómsvaldsins (Stundin 2017).

Skorað var á Guðna að staðfesta ekki stjórnarathafnir Alþingis þar sem mikill ágreiningur ríkti um það hvort rétt hafi verið staðið að skipuninni. Guðni óskaði sérstaklega eftir upplýsingum frá skrifstofu Alþingis um hvort rétt hafi verið staðið að því hvernig tillagan var borin upp. Samkvæmt skrifstofustjóra Alþingis var enginn ágreiningur um þá þingvenju að greiða atkvæði um alla dómara í einu, í stað þess að greiða atkvæði um hvern fyrir sig. Enginn þingmaður hafði andmælt því á þingfundi við undirbúning atkvæðagreiðslunnar. Það að forseti krefjist nánari upplýsinga um framkvæmd stjórnarathafna er í raun talið nýmæli (Rúv 2017b). Guðni kom inn á það í yfirlýsingu sinni að þau skjöl sem afhent eru forseta til undirritunar verði að vera rétt framsett, annars þurfi að vinna þau aftur upp á nýtt. Af þessu má greina að Guðni telji það vera hlutverk forsetans að passa upp á að rétt sé staðið að málum. Samkvæmt honum var farið eftir lögum og þingvenju í þessu máli og því hafi hann undirritað skipun dómara við Landsrétt (Guðni Th. Jóhannesson 2017b). Þarna er Guðni í

raun að ganga skrefi lengra en Ólafur Ragnar hafði nokkurn tímann gert varðandi staðfestingu á stjórnarathöfnum.

Alþingi hafði greitt atkvæði um alla 15 dómara saman en ekki tekið fyrir skipan hvers og eins. Forsetinn undirritaði skipunarbréf 15 dómara við Landsrétt sem samþykkt hafði verið á Alþingi þó svo að honum hafi borist undirskriftarlisti frá kjósendum með áskorun um að gera það ekki (Kjarninn 2017a). Guðni sagði í yfirlýsingu sinni í kjölfarið að undirritun hans væri í takt við formlegar og sjálfsgðar stjórnarathafnir. Hann lagði áherslu á að stjórnarskráin væri skýr um það að forseti væri ábyrgðarlaus af stjórnarframkvæmdum öllum og að hann feli ráðherra að framkvæma vald sitt. Með þessu var Guðni þó ekki að útiloka að forseti geti neitað að staðfesta stjórnarathafnir, sú staða gæti komið upp að forseti þyrfti að íhuga vilja sinn í þeim efnum. Hann lagði jafnframt áherslu á að þótt svo að hlutverk forseta að undirrita stjórnarathafnir væri formlegt mætti ekki líta á það sem sjálfgefið (Guðni Th. Jóhannesson 2017b).

Það er túlkun Guðna, bæði fyrir og eftir að hann tók við embætti forseta Íslands, að líkt og tekið er fram í stjórnarskrá sé forseti ábyrgðarlaus af stjórnarframkvæmdum öllum. Lögfræðingur dómsmálaráðuneytisins er honum hins vegar ósammála og segir dómsmálaráðherra ekki vera ábyrgan fyrir skipun dómara í Landsrétt því endanlegt skipunarvald sé í raun í höndum forsetans. Vísaði hann í 21. gr. laga um dómstóla en þar segir að forseti skipi dómara við Landsrétt samkvæmt tillögu ráðherra. Þetta er þó á skjön við það sem segir í stjórnarskránni að forseti sé ábyrgðarlaus af stjórnarathöfnum og að ráðherra sjái um að framkvæma vald forseta. Þannig skipar forseti dómara við Landsrétt eingöngu að forminu til og því liggur ábyrgðin hjá dómsmálaráðherra (Stígur Helgason 2017). Þó ber að hafa í huga að aðkoma Alþingis er óvenjuleg í þessu sérstaka tilviki þar sem tillagan þarf að fá samþykki Alþingis en ekki eingöngu ráðherra eins og venjan er vanalega þegar dómarar eru skipaðir.

Hæstiréttur komst að þeirri niðurstöðu að dómsmálaráðherra hefði brotið stjórnsýslulög við ráðningu dómara við Landsrétt þar sem hún hefði ekki rökstutt nægilega vel hvernig umsækjendur röðuðust innbyrðis eftir breytingar á röðun hæfisnefndar í tillögunni sem lögð var fyrir Alþingi. Í dómnum segir einnig að það sama eigi við um meðferð Alþingis á tillögu ráðherra þar sem Alþingi hefði ekki gert kröfu um að bætt yrði úr þeim annmörkum sem

málsmeðferð ráðherra var haldin. Þannig er í raun verið að leggja ábyrgðina á hendur Alþingis en ekki forsetans (Þórður Snær Júlíusson 2017).

Í þingsetningarræðu sinni á Alþingi 2017 lagði Guðni áherslu á mikilvægi þess að breyta stjórnarskránni í ljósi nýlegra álitamála um stjórnskipulega stöðu forseta Íslands. Þar var hann að vísa í málið um skipun dómara við Landsrétt. Hann hvatti þingmenn til þátttöku í því verkefni að taka stjórnarskrá Íslands til endurskoðunar og benti á að draga þyrfti upp skýrari mynd af ríkjandi stjórnarfari. Mikilvægt væri að nefna það með berum orðum í stjórnarskrá hvaða stjórnskipulegu völd forseti hafi í raun, til að mynda við stjórnarmyndanir, þingrof og skipun í ýmis embætti. Guðni lagði einnig áherslu á að ráðherrar færu með framkvæmdarvaldið og bæru ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Hann benti þó á að þrátt fyrir að forseti væri ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum beri hann annarskonar ábyrgð, það er ábyrgð gagnvart þjóðinni sem kýs sér forseta og ábyrgð gagnvart eigin samvisku. Þarna er hann í raun að tala um einhverja persónulega ábyrgð sem hvergi er getið í stjórnarskránni. Að lokum segir hann að ábyrgðarleysi forseta samkvæmt stjórnarskránni, sem feli samt í sér formlega staðfestingu á ákvörðunum annarra, samræmist ekki réttarvitund fólks í dag (Guðni Th. Jóhannesson 2017a). Með þessu má áætla að hann telji forsetann eiga að vera valdameiri og ábyrgð hans eigi því að vera skýr í stjórnarskránni.

Mannréttindadómsstóll Evrópu komst síðar að þeirri niðurstöðu að dómarskipun dómsmálaráðherra við Landsrétt hefði brotið gegn 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu um rétt einstaklinga til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi (Rúv 2019a). Dómsmálaráðherra ákvað í kjölfarið að segja af sér en lagði áherslu á að allar greinar ríkisvaldsins hefðu komið að skipuninni, ekki eingöngu ráðherra. Forseti Íslands hefði einnig rannsakað málsmeðferð Alþingis og komist að þeirri niðurstöðu að skipun dómara við Landsrétt hefði verið lögum samkvæmt (Rúv 2019b). Þetta er áhugavert því þarna er dómsmálaráðherra í raun að gefa í skyn að ábyrgðin sé hjá fleirum en henni einni, meðal annars hjá forsetanum sem bar enga skyldu til þess að rannsaka þetta mál sérstaklega.

5.4 Stjórnarmyndanir

Þrátt fyrir að Guðni hafi setið stutt í embætti forseta Íslands hefur tvisvar sinnum reynt á hann við stjórnarmyndanir. Fyrst voru Alþingiskosningar haldnar haustið 2016, nokkrum mánuðum eftir að Guðni tók við embætti. Kosningar voru samt ekki á dagskrá þetta árið en þeim var flýtt vegna stjórnsmálakreppu sem kom í kjölfar mótmæla eftir að Panamaskjölin

svokölluðu leiddu í ljós að ráðherrar í ríkisstjórn hefðu átt félög í skattaskjólum (Áslaug Karen Jóhannsdóttir 2016). Sitjandi ríkisstjórn missti þingmeirihluta sinn í kosningunum og því þurfti Guðni að taka afstöðu hverjum hann myndi fela umboð til stjórnarmyndunar.

Viðræður um mögulegar stjórnarmyndanir gengu brösulega, Guðni endaði á því að gefa nokkrum flokksformönnum umboð en þeir enduðu allir á að skila því þar sem ekki náðist samkomulag um ríkisstjórnarsamstarf. Rúmum mánuði eftir kosningar staðan enn óbreytt og tók Guðni þá á það ráð að veita ekki einum tilteknum formanni umboð til stjórnarmyndunar, heldur taldi hann skynsamlegast að forystufólk flokkanna myndi kanna sín á milli hvers konar samstarf væri mögulegt. Hann árétti í kjölfarið mikilvægi þess að stjórnámálamenn uppfylltu þær skyldur sem lagðar höfðu verið á þá í kosningum og sjá til þess að í landinu væri ríkisstjórn sem meirihluti Alþingis gæti sætt sig við. Þarna var Guðni að vísa í þingræðisskipulagið en hann lagði mikla áherslu á það í stjórnarmyndunarviðræðunum (Guðni Th. Jóhannesson 2016b). Að lokum eftir tveggja mánaða þref ákváðu Sjálfstæðisflokkurinn, Viðreisn og Björt framtíð að mynda ríkisstjórn. Sú stjórn lifði þó einungis í átta mánuði en þá ákvað Björt framtíð að slíta ríkisstjórnarsamstarfinu vegna trúnaðarbrests. Boðað var í kjölfarið til kosninga og því reyndi á Guðna við stjórnarmyndun í annað sinn á stuttum tíma (Rúv 2017a).

Alþingiskosningarnar fóru fram haustið 2017 en fyrir þær benti Guðni á mikilvægi þess að þeir þingmenn sem kjörnir yrðu á Alþingi gerðu sér grein fyrir skyldum sínum og þeirri ábyrgð að stuðla að stöðugu stjórnarfarum í landinu. Hann lagði áherslu á að formenn flokkanna myndu gera allt í sínu valdi til að koma á ríkisstjórn sem nyti stuðnings meirihluta Alþingis sem allra fyrst. Vanda yrði þó til verka svo ný ríkisstjórn gæti setið út kjörtímabilið því ekki væri heppilegt að skipta svona oft um ríkisstjórn. Guðni sagði Íslendinga þurfa stöðugra stjórnarfarum svo Alþingi nyti virðingar og trausts (Guðni Th. Jóhannesson 2017c). Viðræður um stjórnarmyndun tóku ekki styttri tíma í þetta sinn og voru afskipti Guðna ekki eins mikil og í viðræðunum 2016. Niðurstaðan var sú að Vinstri grænir, Sjálfstæðisflokkurinn og Framsóknflokkurinn mynduðu ríkisstjórn með eins manns meirihluta og er sú stjórn enn starfandi (Bára Huld Beck 2017).

5.5 Samantekt

Stutt er síðan Guðni tók við embætti forseta Íslands og því á enn eftir að koma í ljós hvort hann heldur áfram að þróa embættið nær pólitíkinni líkt og Ólafur Ragnar gerði. Nú hefur

þegar reynt á málskotsrétt forseta og því getur Guðni, ef hann sér ástæðu til, nýtt sér þann rétt að synja lögum staðfestingar. Hann hefur látið það skýrt í ljós að hann muni gera það ef sú staða kæmi upp að gjá myndaðist milli þingvilja og þjóðarvilja í umdeildum málum. Með þessu er Guðni að viðhalda hugmynd Ólafs Ragnars um valdameira forsetaembætti. Guðni leggur samt áherslu á að hlutverk forseta verði skýrara í nýrri stjórnarskrá svo það komi ekki til þess að forsetinn geti skilgreint eigin valdastöðu eftir sinni hentisemi. Stjórnarskrárbreytingar hafa þó ekki enn verið samþykktar á Alþingi þótt mikil vinna hafi verið lögð í endurskoðun á stjórnarskránni og því er hlutverk forseta samkvæmt henni enn mjög óskýrt.

6 Framtíð forsetaembættisins

Stjórnskipunarleg staða forseta Íslands hefur verið mikið í umræðunni eftir að forseti beitti málskotsréttinum í fyrsta sinn. Margir telja stöðu forsetaembættisins vera mjög óljósa og mikilvægt sé að skilgreina hlutverk hans betur í stjórnarskránni. Ekki hefur enn orðið af heildarendurskoðun á stjórnarskránni þrátt þó að stefnt hafi verið að því allt frá lýðveldisstofnun. Síðustu ár hefur endurskoðunin verið mjög áberandi í samfélagsumræðunni og gengið hefur verið lengra í þeim efnum en hér áður fyrr. Ýmsar nefndir og ráð hafa verið stofnuð í kringum þetta ferli og mikil vinna farið í heildarendurskoðun á stjórnarskránni. Til að átta sig á því hvort forsetaembættið sé að þróast nær forsetaþingræði verður í þessum kafla farið yfir störf þessara nefnda og ráða, þar sem breytingar á hlutverki forseta verða sérstaklega teknar til skoðunar.

6.1 Heildarendurskoðun á stjórnarskrá

Allt frá lýðveldisstofnun árið 1944 hefur verið stefnt að heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar. Sveinn Björnsson fyrsti forseti Íslands lagði áherslu á mikilvægi þess að endurskoða stjórnarskrána í nýársávarpi sínu árið 1949, en þar sagði hann:

Og nú, hálfu fimmta ári eftir stofnun lýðveldisins rofar ekki enn fyrir þeirri nýju stjórnarskrá, sem vér þurftum að fá sem fyrst og almennur áhugi var um hjá þjóðinni og stjórnmalaleiðtogunum, að sett yrði sem fyrst. Í því efni búum vér því ennþá við bættu flík, sem sniðin var upprunalega fyrir annað land, með öðrum viðhorfum, fyrir heilli öld. Er lýðveldið var stofnað var þess gætt að breyta engu öðru í stjórnarskránni en því sem óumflýjanlegt þótti vegna breytingarinnar úr konungsríki í lýðveldi. Mikil þróun hefir orðið á síðustu öldinni með mjög breyttum viðhorfum um margt. Vonandi dregst eigi lengi úr þessu að setja nýja stjórnarskrá. (Sveinn Björnsson 1949).

Heildarendurskoðun á stjórnarskránni hefur enn ekki farið fram þó svo að ýmsar veigamiklar breytingar hafi verið gerðar á henni. Þau stjórnarskrárákvæði sem standa enn óbreytt frá lýðveldisstofnun snúa að framkvæmdarvaldinu og stjórnskipulegri stöðu forseta Íslands. Í stjórnarskránni er hlutverkum og störfum forsetans einungis lýst takmarkað en þau byggjast mest á hefðum sem mótask hafa í embættinu frá stofnun lýðveldisins. Sú þróun sem orðið hefur á starfsháttum forsetaembættisins á síðustu árum sýnir hversu brýnt það er að stjórnarskráin skilgreini stjórnskipulega stöðu forsetans (Björg Thorarensen 2010, 17-18).

Þegar Ólafur Ragnar synjaði fjölmiðlalögum staðfestingar árið 2004 ákvað þáverandi forsætisráðherra að skipa nefnd til að vinna að endurskoðun á stjórnarskránni.

Þessi endurskoðun átti eingöngu að vera bundin við I., II. og V. kafla stjórnarskrárinnar. Af þessu má greina að tilgangur nefndarinnar hafi verið að koma á stjórnarskrárbreytingum sem snéru að stjórnskipulegri stöðu forsetans, en I. og II. kafli fjalla að mestu um forsetaembættið og hlutverk forsetans sem handhafa framkvæmdarvaldsins annars vegar og löggjafarvaldsins hins vegar. Nefndin hafði það að leiðarljósi að stjórnarskráin svaraði kröfum nútímans án þess þó að breyta gildum íslenskrar stjórnskipunar (Ágúst Þór Árnason 2010, 27). Í skýrslu nefndarinnar kemur fram að skoðað hafi verið hvort ástæða væri til að skýra betur hlutverk forseta og valdsvið hans í stjórnskipun landsins. Mikil umræða var innan nefndarinnar um þessi málefni en það leiddi þó ekki til sérstakrar niðurstöðu. Engar stjórnarskrárbreytingar urðu í kjölfarið á áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndarinnar sem var þó markmiðið með störfum hennar (Forsætisráðuneytið 2007, 12-13).

Í kjölfar bankahrunsins árið 2008 kom aftur fram sterk krafa frá almenningi um heildarendurskoðun á stjórnarskránni. Ríkisstjórn Jóhönnu Sigurðardóttur, sem tók við árið 2009, hófst strax handa við að koma því í ferli af stað og ári seinna voru lög nr. 90/2010 um stjórnlagabætur samþykkt einróma á Alþingi með 50 atkvæðum frá þingmönnum allra flokka. Markmiðið með þessu fyrirkomulagi var að nýja stjórnarskráin yrði skrifuð af almenningi en ekki af stjórnmalamönnum (Stefanía Óskarsdóttir 2013, 43-44). Boða skyldi til ráðgefandi stjórnlagabætur til að endurskoða stjórnarskrána. Stjórnlagabæturin var falið að skoða sérstaklega nokkra tiltekna þætti en það hafði þó einnig heimild til að fjalla um fleiri þætti ef það teldi ástæðu til. Hlutverk og staða forseta Íslands var eitt af þeim málum sem stjórnlagabæturin var falið að taka sérstaklega til umfjöllunar (Þjóðaratkvæði Stjórnlagabætur).

6.2 Frumvarp stjórnlagaráðs

Ákveðið var að breyta heiti Stjórnlagabætur í Stjórnlagaráð eftir að Hæstiréttur úrskurðaði kosningar til Stjórnlagabætur ólögmetar. Þrátt fyrir það var sömu 25 fulltrúunum, sem kosnir höfðu verið á stjórnlagabætur, boðið seta í ráðinu. Það sem er athyglisvert í þessum efnum er að enginn af þessum kjörnu fulltrúum voru sérfræðingar á sviði stjórnskipunar. Samt sem áður hafði ráðið eingöngu fjóra mánuði til að semja drög að nýrri stjórnarskrá sem tvö mismunandi þing þyrftu að samþykkja (Stefanía Óskarsdóttir 2013, 44). Stjórnlagaráð skilaði frumvarpi sínu að nýrri stjórnarskrá til Alþingis þann 29. júlí 2011.

Eftir að frumvarp stjórnlagaráðsins var gert opinbert hefur verið deilt um einstakar tillögur ráðsins, þar á meðal þær sem snúa að hlutverki forsetans. Ekki eru allir á sama máli

um það hvort vald forsetans aukist eða minnki með frumvarpi stjórnlagaráðs. Í skýringum við frumvarp stjórnlagaráðs segir að ekki hafi verið lögð til róttæk efnisbreyting á forsetaembættinu frá núverandi skipan. Markmið stjórnlagaráðs hafi verið að skýra raunverulegt hlutverk forseta en þjóðfundurinn sem haldinn var til að kalla eftir meginsjónarmiðum um stjórnskipan landsins lagði mikla áherslu á það. Vægi forsetaembættisins á samkvæmt stjórnlagaráði að haldast svipað og nú en þó taki ýmis hlutverk forsetans breytingum (Stjórnlagaráð 2011a,143). Þegar staða forseta í tillögum stjórnlagaráðs er metin er mikilvægt að skoða fjóra þætti. Í fyrsta lagi aðkomu forseta að valdþáttum, í öðru lagi málskotsrétt forseta, í þriðja lagi aðkomu forseta að stjórnarmyndunum og í fjórða lagi hlutverk hans við skipun embættismanna og dómara (Eiríkur Bergmann 2012, 8).

Í frumvarpi stjórnlagaráðs er kveðið á um skýrari þrískiptingu ríkisvaldsins heldur en gert er í núgildandi stjórnarskrá. Alþingi fari með löggjafarvaldið, forsetinn fari með framkvæmdarvaldið ásamt ráðherra, ríkisstjórn og öðrum stjórnvöldum og Hæstiréttur Íslands og aðrir dómstólar fari með dómsvaldið (Stjórnlagaráð 2011a, 34). Þarna er forsetinn aðeins talinn til handhafa framkvæmdarvaldsins þar sem óumdeilt er að Alþingi fari með löggjafarvaldið. Stjórnlagaráð telur ekki ástæðu til að nefna forsetann sem annan handhafa löggjafarvaldsins þar sem tillögur stjórnlagaráðs geri ekki ráð fyrir atbeina forseta við að leggja fram stjórnarfrumvörp. Samkvæmt stjórnlagaráði er staðfesting forseta á lögum frá Alþingi athöfn framkvæmdarvaldsins þar sem lögin taka gildi þrátt fyrir að forseti synji þeim. Það sé því einungis við höfnun kjósenda á lögum í þjóðaratkvæðagreiðslu að þau falli úr gildi. Ekki eru allir á sama máli um skýringu stjórnlagaráðs og margir telja að með málskotsrétti forseta sé hann óneitanlega ennþá hluti af löggjafarvaldi landsins (Eiríkur Bergmann 2012, 8).

Samkvæmt frumvarpi stjórnlagaráðs staðfestir forseti Íslands lög frá Alþingi með undirskrift sinni en hann hefur viku frá móttöku lagafrumvarps til að ákveða hvort hann ætli að synja því staðfestingar. Frumvarpið fær samt sem áður lagagildi en bera verði lögin undir þjóðaratkvæðagreiðslu innan þriggja mánaða þar sem einfaldur meirihluti ræður hvort þau halda gildi sínu. Alþingi getur samt sem áður fellt lögin úr gildi innan fimm daga frá synjun forsetans en þá fer atkvæðagreiðslan ekki fram. Þetta er að sjálfsögðu ekki mikil breyting á málskotsrétti forsetans þó svo að honum sé settur styttri tímarammi. Hins vegar er búið að útfæra betur í frumvarpi stjórnlagaráðs hvernig framkvæma skuli þjóðaratkvæðagreiðslu við

Þessar aðstæður en það vantar alveg í núgildandi stjórnarskrá. Samkvæmt tillögum stjórnlagaráðs getur 10% kjósenda farið fram á þjóðaratkvæðagreiðslu og því þarf í raun ekki forsetann til að koma umdeildum lögum í þjóðaratkvæðagreiðslu. Þó ber að hafa í huga að samkvæmt frumvarpi Stjórnlagaráðs getur þjóðin ekki kallað fram þjóðaratkvæðagreiðslu um öll þau lög sem samþykkt eru á Alþingi. Ekki hægt að krefjast atkvæðagreiðslu um fjárlög, fjáráukalög, lög um skattamálefni, lög um ríkisborgararétt og lög til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum (Stjórnlagaráð 2011a, 132-133).

Þrátt fyrir að kjósendum séu sett ákveðin mörk um það hvaða lög megi bera undir þjóðaratkvæðagreiðslu er ljóst að minni þörf er á forsetanum þegar upp koma umdeild mál sem mynda gjá milli þjóðarvilja og þingvilja. Ef enginn vilji er hjá þjóðinni til að kalla fram þjóðaratkvæðagreiðslu, er spurning hvaða grundvöll forseti hafi fyrir því að beita málskotsrétti sínum. Ólíklegt er að forseti myndi upp á sitt einsdæmi og án utanaðkomandi áhrifa synja lögum staðfestingar sem síðar yrðu staðfest í bindandi þjóðaratkvæðagreiðslu. Með þessu fyrirkomulagi má því í raun segja að verið sé að minnka völd forsetans og færa stjórnskipun Íslands aftur nær þingræði líkt og það var áður en Ólafur Ragnar nýtti málskotsréttinn í fyrsta sinn (Eiríkur Bergmann 2012, 9).

Stjórnlagaráð lagði til að Alþingi kysi forsætisráðherra með beinum hætti og það væri síðan undir honum komið að skipa aðra ráðherra. Það kemur í hlut forseta að leggja fram tillögu um forsætisráðherra og því má segja að hann sé nokkurskonar verkstjóri í þessu ferli. Forsetinn getur samt ekki farið algjörlega gegn vilja þingsins í þessum málum þar sem hvaða þingmaður sem er getur stungið upp á forsætisráðherra og komist farið þannig framhjá tillögu forseta, en þó eingöngu ef þingið hafi þrisvar sinnum hafnað tillögum forseta. Forsetinn veit því fyrirfram að hann verður að leggja fram tillögu um forsætisráðherra sem hann telur líklegast að þingið samþykki. Ákvörðun um það hver skuli vera forsætisráðherra er því í höndum þingsins líkt og þingræðisreglan kveður á um. Hins vegar verður að hafa það í huga að þingið hefur einungis sex vikur til að koma saman ríkisstjórn, annars er boðað til nýrra kosninga (Stjórnlagaráð 2011a, 165-167). Þannig getur forseti dregið málið á langinn, þingið lent í tímaþröng og því neyðst til að samþykkja tillögu forsetans til að koma í veg fyrir nýjar kosningar. Margir eru því á þeirri skoðun að þetta fyrirkomulag styrki ekki þingræði eins og tilgangurinn er heldur auki völd forseta við stjórnarmyndanir og feli í sér færslu í átt að forsetaþingræði líkt og Shugart benti á.

Forsetinn fær samkvæmt frumvarpi stjórnlagaráðs tvö ný hlutverk. Annars vegar að skipa formann sérstakrar nefndar sem sér um að ráðning á æðstu embættismönnum ríkisins fari rétt fram, en það er jafnframt eina staðan sem forseti skipar sjálfstætt, og hins vegar að staðfesta skipun dómara. Ráðherra og stjórnvöld sjá síðan um að veita önnur embætti sem lög segja til um. Forsetinn fær með þessu fyrirkomulagi sjálfstæðan málskotsrétt á gildi skipunar embættismanna til Alþingis. Ráðherrum ber að leggja skipun dómara og ríkissaksóknara undir forseta til staðfestingar, en forsetinn getur synjað henni ef hann telur ráðninguna ómálefnalega. Í kjölfarið þarf Alþingi að staðfesta skipunina með tveimur þriðju atkvæða til að hún nái fram að ganga. Forsetanum er með þessu ætlað að vera einhverskonar öryggisventill milli framkvæmdarvalds og dómsvalds (Stjórnlagaráð 2011b).

Margir hafa haldið því fram að völd forsetans minnki í frumvarpi stjórnlagaráðs. Ólafur Ragnar er ekki þeirrar skoðunar, en hann hélt því fram í innsetningarræðu sinni á Alþingi 2011 að verið væri að auka völd forsetaembættisins verulega og færa því aukna ábyrgð þar sem forsetinn haldi málskotsréttinum ásamt því að hann þurfi að samþykkja val á ríkissaksóknara og dómurum en einungis tveir þriðju hlutar Alþingismanna geti breytt þeirri ákvörðun forseta. Hann taldi að hlutverk forseta við myndun ríkisstjórna yrði þannig mun sjálfstæðara þar sem forsetinn hefði frumkvæði að viðræðum við einstaka þingmenn og þingflokka. Einnig sagði hann að tillögur stjórnlagaráðs myndu auka bein tengsl forseta Íslands og Alþingis (Ólafur Ragnar Grímsson 2011a). Björg Thorarensen lagaprófessor er ekki sammála Ólafi Ragnari og segir að tillögur stjórnlagaráðs geri ráð fyrir mjög skertu hlutverki forsetans. Hún bendir meðal annars á að forsetinn sé almennt ekki annar handhafi framkvæmdarvaldsins sem undirritar ráðherraábyrgðina eins og í núverandi stjórnarskrá (Eiríkur Bergmann 2012, 7-8).

Alþingi hefur ekki enn samþykkt frumvarp stjórnlagaráðs. Árið 2013 skipaði forsætisráðherra nýja stjórnarskrárnefnd í samræmi við samkomulag allra þingflokka. Þeir sem áttu sæti í nefndinni voru fulltrúar sem tilnefndir voru af þeim stjórnsmálaflokkum sem sátu á Alþingi. Hlutverk nefndarinnar var að fara yfir vinnu undanfarinna ára sem snéru að stjórnarskránni, þ.e. tillögur stjórnlagaráðs, niðurstöður ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu og starfi stjórnarskrárnefndarinnar frá 2005 til 2007 (Stjórnarráð Íslands Stjórnarskrárnefnd 2013-2017).

Nefndin kom sér saman um þrjú atriði, að auðlindir Íslands eigi að tilheyra íslensku þjóðinni, ábyrgð þjóðarinnar á verndun náttúrunnar og að lokum að 15% kosningabærra manna geti knúið fram þjóðaratkvæðagreiðslu um lög frá Alþingi. Líkt og í frumvarpi stjórnlagaráðs eru fjárlög, fjárukalög, lög um skattamálefni og lög sem sett eru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum undanskilin því að hægt sé að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu (Morgunblaðið 2016b). Nefndin skilaði drögum að frumvarpi um breytingu á stjórnarskrá í byrjun árs 2016 sem forsætisráðherra lagði síðan fram á Alþingi en ekki náðist að samþykkja það fyrir þinglok (Stjórnarráð Íslands Stjórnarskrárnefnd 2013-2017).

6.3 Staðan í dag

Eitt af hlutverkum forsetans sem þjóðhöfðingja (e. head of state) er að koma fram fyrir hönd Íslands á alþjóðavettvangi. Hins vegar hefur það orðið meira áberandi síðustu ár að forsetinn komi fram eða sé viðstaddur viðburði þar sem þjóðarleiðtogar (e. head of government) eru í aðalhlutverki. Þar má sem dæmi nefna hátíðarhöld sem haldin voru í París 2018 í tilefni af því að eitt hundarð ár voru liðin frá lokum fyrri heimsstyrjaldarinnar. Þar voru allir helstu þjóðarleiðtogar heims viðstaddir ásamt Guðna forseta Íslands, en áhugavert þykir að Katrín Jakobsdóttir forsætisráðherra var ekki þar á meðal (Morgunblaðið 2018b). Einnig er athyglisvert að skoða fyrirkomulagið á fullveldishátíð danska þingsins og forsætisráðuneytisins sem haldin var í Kaupmannahöfn árið 2018 í tilefni af hundrað ára afmæli fullveldis Íslands. Þar fluttu forsætisráðherra Danmerkur og forseti Íslands ræður en hvorki danska drottningin og forsætisráðherra Íslands (Kvennablaðið 2018). Það má því segja að hlutverk forseta Íslands og valdamörk hans séu orðin nokkuð óljósari en þau voru áður.

Íslensk stjórnvöld eru nú að hefja nýtt endurskoðunarferli á stjórnarskránni í samráði við almenning. Ekki hefur þó komið fram hvernig aðkoma almennings verður í þessu ferli en Katrín Jakobsdóttir forsætisráðherra hefur bent á mikilvægi þess að tryggja aðkomu fræðasamfélagsins í ferlinu en hún telur slíkt hafa skort hjá stjórnlagaráði. Sú mikla vinna, sem nú þegar hefur farið fram við endurskoðun á stjórnarskránni, verður einnig höfð til hliðsjónar í þessu ferli sem áætlað er að taki tvö kjörtímabil. Allir flokkar sem eiga sæti á Alþingi munu vinna saman að því að fara heildstætt yfir stjórnarskrána og leggur Katrín mikla áherslu á að góð samstaða náist um málið á þingi (Morgunblaðið 2018a). Það verður forvitnilegt að fylgjast með hversu áberandi forsetaembættið verður í þessum umræðum um

endurskoðun á stjórnarskránni en ljóst er að hlutverk forseta þarf að skýra betur hvort sem völd hans verði aukin eða minnkuð.

6.4 Samantekt

Fyrirhugað var að hlutverk forseta Íslands yrði endurskoðað fljótlega eftir lýðveldisstofnun, ásamt öðrum þáttum stjórnarskrárinnar. Ekki hefur þó enn orðið af því en stærsta skrefið sem tekið hefur verið í þeim efnum er frumvarp stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá. Ljóst er að stjórnlagaráði tókst ekki nægilega vel til hvað varðar breytingar á embætti forseta Íslands. Mikil óvissa var í tillögum um hlutverk forsetans og hvaða völd hann hefði. Endurskoðunarferlinu er þó ekki lokið þar sem sitjandi ríkisstjórn hyggst koma á sátt á Alþingi um nýja stjórnarskrá en hvernig hlutverk forsetans verður háttað í þeim tillögum verður tíminn að leiða í ljós.

7 Niðurstöður

Hér hefur verið fjallað um stjórnskipulega stöðu forseta Íslands þar sem þingræði hefur verið borið saman við forsetaþingræði. Samkvæmt þingræði sækir framkvæmdarvaldið umboð sitt til þingsins til að fara með stjórn landsins og er embætti þjóðhöfðingja á sama tíma valdalítið. Forsetaþingræði er hins vegar þegar framkvæmdarvaldið er styrkt með því að auka völd forseta og draga þannig úr áhrifum þingsins. Sjónum hefur verið beint að embættistíma Ólafs Ragnars Grímssonar fyrrverandi forseta og Guðna Th. Jóhannessonar núverandi forseta og sýn þeirra á forsetaembættið. Leitast hefur verið eftir að svara því hvort pólitískt vægi forsetaembættisins hafi aukist á síðari árum og hvort stjórnskipun Íslands hafi þróast í átt að forsetaþingræði.

Hlutverk forsetans er ekki skýrt í lýðveldisstjórnarskránni og er það að mestu leyti vegna þess að eingöngu voru gerðar þær breytingar á stjórnarskránni sem snertu aðskilnað Íslands og Danmerkur. Þjóðhöfðinginn var því ekki lengur konungur heldur þjóðkjörinn forseti en ljóst er að stjórnarskrárgjafinn ætlaði sér ekki að skapa valdamikið forsetaembætti þar sem þingræðisskipulag ríkir á Íslandi. Hins vegar hefur stjórnarskrán ekki enn verið tekin til heildarendurskoðunar og hlutverk forsetaembættisins því enn mjög óljóst sem gerir það að verkum að þeir einstaklingar sem gegnt hafa embættinu hafa haft tök á því að skilgreina valdastöðu sína sjálfir upp að vissu marki.

Hlutverk forseta Íslands er varðar stjórnskipun landsins er að miklu leyti það sama og hlutverk Danakonungs var áður. Þó var ein stórvægileg breyting gerð á þjóðhöfðingjaembættinu, sem var sú að forsetinn fékk málskotsrétt þar sem hann gat vísað lögum í þjóðaratkvæðagreiðslu, í staðinn fyrir neitunarvald konungs en það þótti ekki við hæfi í lýðveldi að einn aðili hefði svo mikil völd. Málskotsréttur forseta samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar var því nýmæli, en margir fræðimenn voru lengi þeirrar skoðunar að ákvæðið væri dauður bókstafur þar sem enginn forseti hafði beitt þessu valdi. Hvergi er getið um það hvernig útfærsla lagasynjunar eigi að vera eða hvernig þjóðaratkvæðagreiðsla eigi að fara fram því ekki var reiknað með því að á það myndi reyna. Það var ekki fyrr en Ólafur Ragnar Grímsson, fimmti forseti Íslands, synjaði lögum staðfestingar í fyrsta sinn árið 2004 að reynt var á gildi þessa dauða bókstafs. Með virkjun málskotsréttarins hefur forsetinn farið úr því að vera valdalítill þjóðhöfðingi yfir í virkan þátttakanda í meðferð löggjafarvaldsins og pólitískri ákvarðanatöku.

Þingræði hefur einkennt íslenska stjórnskipun frá því að Íslendingar fengu heimastjórn árið 1904. Þrátt fyrir að hvergi sé getið um hana í stjórnarskránni með beinum hætti segir í 2. gr. að „Ísland er lýðveldi með þingbundinni stjórn“. Þetta vísar til þess að framkvæmdarvaldið er bundið ákvörðunum þingsins, en í þingræðisríkjum sækir framkvæmdarvaldið umboð sitt til þingsins til að fara með stjórn landsins. Völd ríkisstjórna í þingræðisríkjum eru mjög mikil og eiga þær auðvelt með að koma málum í gegnum þingið, en á sama tíma er mikil takmörkun á valdi þjóðhöfðingjans og því er áhugavert að skoða hversu mikið rými forsetaembættið hefur tekið síðustu ár í heimi stjórnmalanna.

Eftir að Ólafur Ragnar beitti málskotsréttinum hefur réttlætning valdsins breyst frá því að vera eitthvað sem einungis getur reynt á við afbrigðilegar aðstæður yfir í það að vera virkur hluti af völdum forsetans. Þegar litið er á forsetatíð Ólafs Ragnars er ekki hægt að segja annað en að forsetaembættið hafi þróast nær pólitíska sviðinu. Hann hefur nýtt sér óljósa umgjörð 26. gr. stjórnarskrárinnar og fengið meira svigrúm til að skilgreina völd forsetans. Samkvæmt Ólafi Ragnari gegnir forsetinn lykilhlutverki í stjórnskipun landsins og telur hann að traust fólks á forsetanum sé hornsteinn íslenskrar stjórnskipunar. Forsetinn hefur því að hans mati ríkt svigrúm til að taka frumkvæði í mikilvægum málum og beita sér í þeim fyrir hönd þjóðarinnar. Hann lagði áherslu á það í málflutningi sínum að forsetinn eigi ekki að vera strengjabrúða ríkisstjórnarinnar og fylgja stefnu stjórnvalda í einu og öllu. Þetta skarast verulega á við þingræðisskipulagið sem einkennir íslenska stjórnskipun og bendir til þess að Ólafur Ragnar hafi gefið forsetaembættinu nýja merkingu og í kjölfarið breytt valdahlutföllum í íslenskri stjórnskipun án þess þó að texti stjórnarskrárinnar hafi breyst.

Samkvæmt þingræði er það ekki hlutverk þjóðhöfðingja að móta né framkvæma stjórnarstefnu ríkisins heldur kemur það í hlut ríkisstjórnarinnar sem ber á sama tíma ábyrgð á stjórnarathöfnum. Ólafur Ragnar hefur sýnt það í verki að forsetinn sé í raun valdameiri en áður var talið og getur tekið meira pláss í íslenskum stjórnmalum án þess að það brjóti í bága við stjórnskipun landsins. Þetta á þó ekki eingöngu við um beitingu hans á málskotsréttinum eða hlutverki hans í stjórnarmyndunum heldur getur hann einnig stillt sér upp á móti ríkisstjórn og stjórnarstefnu hennar.

Þegar farið er yfir áherslur Guðna Th. Jóhannessonar núverandi forseta má greina að hann telur embættið vissulega vera valdamikið. Hann hefur talað um það að hann muni beita málskotsréttinum ef hann telji að ekki sé samræmi milli þingvilja og þjóðarvilja. Samkvæmt

honum á synjunarvald forseta að vera áfram í stjórnarskrá því það sé mikill öryggisventill ef óvissuástand skapast í þjóðfélaginu. Þau pólitísku völd sem Ólafur Ragnar þróaði með forsetaembættinu hafa gefið Guðna meira svigrúm til að skilgreina stöðu sína. Eftir að Guðni tók við embætti forseta hefur hann verið áberandi bæði hér innanlands og utan. Hann hefur komið fram sem þjóðhöfðingi Íslands á alþjóðavettvangi og jafnvel þar sem eingöngu valdamiklir leiðtogar koma saman. Guðni virðist þannig vera að festa sig meira í sessi sem hluti af stjórn málaumræðunni og ýtir þannig undir völd forsetans.

Í upphafi þessarar ritgerðar var þeirri spurningu varpað fram hvort stjórnskipun landsins hafi á síðustu árum þróast í átt að forsetaþingræði. Samkvæmt kenningum Shugart um forsetaþingræði er framkvæmdarvaldið tvískipt þar sem ríkisstjórn sækir umboð sitt að hluta til forsetans en ekki eingöngu þingsins líkt og í þingræðisríkjum. Þrátt fyrir að forsetinn sé annar handhafi framkvæmdarvaldsins, ásamt ráðherra samkvæmt stjórnarskránni, er ekki hægt að segja að komið hafi verið á tvískiptingu framkvæmdarvaldsins líkt og í kenningu Shugarts um forsetaþingræði sem gerir ráð fyrir valdameiri forseta en þekkist í þingræðisríkjum.

Það er einnig áhugavert að skoða kenningu Duverger um forsetaþingræði en samkvæmt honum þurfa þrjú skilyrði að vera til staðar til að ríki teljist búa við forsetaþingræði. Fyrir það fyrsta þarf forsetinn að vera þjóðkjörinn, en það er óumdeilt að forseti Íslands er kjörinn í beinum lýðræðislegum kosningum. Síðan þarf forsetinn að hafa umtalsverð völd samkvæmt stjórnarskrá, en í lýðveldisstjórnarskránni eru ýmsar greinar sem gefa þjóðhöfðingjanum í orði mikil völd en á sama tíma eru aðrar greinar sem taka þau af honum, líkt og 13. gr. sem segir að ráðherrar framkvæmi völd forsetans og 11. gr. sem segir forsetann vera ábyrgðarlausan af öllum stjórnarathöfnum. Þrátt fyrir að forseti Íslands sé að forminu til annar handhafi framkvæmdarvaldsins ásamt ráðherra, samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar, er ekki hægt að fallast á það að tvískipting framkvæmdarvaldsins sé til staðar líkt og kenningar um forsetaþingræði gera ráð fyrir. Ríkisstjórnin þarf að lokum að njóti stuðnings meirihluta þingsins, en þetta er í samræmi við þingræðiskipulagið sem er nú þegar við lýði í íslenskri stjórnskipun. Með beitingu málskotsréttarins hefur forsetinn sem annar handhafi löggjafarvaldsins haft áhrif á störf meirihluta þingsins sem styður ríkisstjórnina.

Ekki er hægt að segja að stjórnskipun á Íslandi hafi þróast yfir í forsetaþingræði þó vissulega hafi pólitískt vægi forsetaembættisins aukist á síðustu árum. Það er vegna þess að

skilyrði Duverger fyrir forsetaþingræði eru ekki uppfyllt að fullu þar sem stjórnarskráin veitir forseta Íslands ekki umtalsverð völd. Völdin eru hjá ráðherrum þó svo að forseti hafi sýnt að hann geti haft mikil áhrif á framkvæmd stjórnmalastefnunnar kjósi hann að gera það. Sú breyting sem orðið hefur á síðustu árum, með virkjun málskotsréttarins, gerir það að verkum að ríkisstjórnin getur í raun átt von á því að forsetinn beiti synjunarvaldi sínu hvenær sem er og því er ekki lengur nóg fyrir ríkisstjórnina að sannfæra meirihluta þingsins, heldur er einnig mikilvægt að sannfæra forsetann. Þó svo að þetta sé á skjön við þingræði er ekki hægt að segja að skilyrðum forsetaþingræðis sé uppfyllt.

Í samburði við önnur þingræðisríki með þjóðkjörnum forseta telst íslensk stjórnskipun frekar sérstök þar sem forsetinn er annar handhafi löggjafarvaldsins ásamt þjóðþinginu. Með virkjun málskotsréttarins hefur forsetaembættið farið úr því að vera valdalítið þjóðhöfðingjaembætti yfir í það að forsetinn er orðinn virkur þátttakandi í meðferð löggjafarvaldsins og pólitískri ákvarðanatöku. Ljóst er að pólitískt vægi embættisins hefur aukist í kjölfarið og meðan stjórnarskráin stendur áfram óbreytt getur forsetinn ákveðið það eftir sínu höfði hvort og hvenær þjóðin eigi rétt á því að farið verði með umdeild mál í þjóðaratkvæðagreiðslu. Guðni hefur til að mynda sagt að hann muni beita synjunarvaldinu ef upp koma ófyrirsjáanlegar aðstæður í þjóðfélaginu sama hvort honum berist áskoranir frá kjósendum eða ekki. Með þessari þróun aukast líkur á tilviljunarkenndum ákvörðunum sem ráðast af pólitískum eða persónulegum skoðunum forsetans.

Þessi óvissa í stjórnskipun landsins og óljós staða forsetaembættisins hefur leitt til mikillar umræðu um heildarendurskoðun á stjórnarskránni líkt og stefnt hefur verið að frá lýðveldisstofnun. Þar hefur sérstaklega verið lögð áhersla á að skilgreina hlutverk forsetans betur en bæði Ólafur Ragnar og Guðni hafa bent á mikilvægi þess. Þegar frumvarp stjórnlagaráðs var gert opinbert fyrir nokkrum árum síðan voru skiptar skoðanir á því hvort völd forsetans hefðu aukist eða minnkað. Það reyndi þó aldrei á það þar sem ekkert varð úr þessari heildarendurskoðun á stjórnarskránni og þrátt fyrir vilja Alþingis hefur stjórnarskránni ekki enn verið breytt. Þetta gerir það að verkum að áfram mun ríkja óvissa um stjórnskipulega stöðu forseta Íslands.

Heimildaskrá

- Agnar Kl. Jónsson. 2004. *Stjórnarráð Íslands 1904-1964*. Reykjavík: Sögufélag.
- Ágúst Þór Árnason. 2010. „Lýðveldið, stjórnskipun og staða forseta.” *Lögfræðingur*, 1 (4): 20-30.
- Áslaug Karen Jóhannsdóttir. 2016. „Sögulegar kosningar í vændum”. *Stundin*, 28. október. Sótt 15. desember 2018. <https://stundin.is/frett/sogulegar-kosningar-i-vaendum/>
- Bára Huld Beck. 2017. „Stjórnarandstöðunni boðin formennska í þremur nefndum.” *Kjarninn*, 28. nóvember. Sótt 9. desember 2018. <https://kjarninn.is/frettir/2017-11-28-stjornarandstodunni-bodin-formennska-i-thremur-nefndum/>
- Birgir Olgeirsson. 2016. „Hlutverk forseta við myndun ríkisstjórnar: Byrsti sig og skipaði nýkjörnum Sigmundi Davíð fyrir.” *Vísir*, 19. apríl. Sótt 27. nóvember 2018. <https://www.visir.is/g/2016160418807>
- Bjarki Ármannsson. 2016. „Ólafur Ragnar hættur við framboð.” *Vísir*, 9. maí. Sótt 27. nóvember 2018. <http://www.visir.is/g/2016160509044>
- Bjarni Benediktsson. 1965. „Endurskoðun stjórnarskrárinnar.” Í *Land og lýðveldi*. Reykjavík: Almenna bókafélagið.
- Björg Thorarensen og Stefanía Óskarsdóttir. 2015. „Gæslumaður Alþingis: Breytt valdastaða forseta Íslands.” *Stjórnsmál og Stjórnsýsla; veftímarit*, 2(11) 139-160. Sótt 10. október 2018, <http://hdl.handle.net/1946/23441>
- Björg Thorarensen. 2010. „Um afmörkun og endurmat á stjórnskipulegri stöðu og hlutverki forseta Íslands.” *Þjóðarspejillinn*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, Reykjavík.
- Björg Thorarensen. 2009. „Stjórnskipunarréttur.” Í *Um lög og rétt. Helstu greinar íslenskrar lögfræði*. 2. útg. Ritstjóri Róbert R. Spanó, 21-97. Reykjavík: Bókaútgáfan Codex.
- Björg Thorarensen. 2006. „Vald forseta sem handhafa framkvæmdarvalds.” *Stjórnsmál og stjórnsýsla; veftímarit*, 1 (2): 1-8.

- Bragi Páll Sigurðarson. 2016a. „Ég er á móti málskotsréttinum: Frambjóðendur sitja fyrir svörum.“ *Stundin*, 22. júní. Sótt 4. desember 2018.
<https://stundin.is/frett/frambjodendur-standa-fyrir-svorum-malskotsrettur/>
- Bragi Páll Sigurðarson. 2016b. „Hver er Guðni Th?“ *Stundin*. 2. ágúst. Sótt 30. nóvember 2018. <https://stundin.is/frett/hver-er-gudni-th/>
- Duverger, Maurice. 1980. „A New Political System Model: Semi-Presidential Government.“ *European Journal of Political Research* 8:165-87.
- Eiríkur Bergmann. 2012. „Svarti Pétur: Breytt staða forseta Íslands og frumvarp Stjórnlagaráðs.“ *Skírnir* nr. 186:193-214.
- Fatovic, Clement. 2004. „Constitutionalism and Presidential Prerogative: Jeffersonian and Hamiltonian Perspectives.“ *American Journal of political science* 4 (8): 429-444.
- Forseti Íslands. 2018. „Fyrri forsetar lýðveldisins.“ Sótt 10. nóvember 2018.
<https://www.forseti.is/sagan/fyrri-forsetar/>
- Forseti Íslands. 2018. „Ólafur Ragnar Grímsson.“ Sótt 20. nóvember 2018.
<https://www.forseti.is/sagan/fyrri-forsetar/olafur-ragnar-grimsson/>
- Forsætisráðuneytið. 2007. „Endurskoðun stjórnarskrárinnar: Áfangaskýrsla nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands.“ Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Fréttablaðið. 2012. „Forseti fólksins eða flokkanna?“ 2. júní. Sótt 17. nóvember 2018.
<https://www.visir.is/g/2012706029919>
- Frumvarp til laga um breytingu á útvarpslögum nr. 53/2000 og samkeppnislögum nr. 8/1993. Þskj. 1525, 974. mál, 2003-2004. *Vefútgáfa Alþingistiðinda*. Sótt 24. nóvember 2018.
<https://www.althingi.is/altext/130/s/1525.html>
- Guðni Th. Jóhannesson. 2017a. „Ávarp forseta Íslands Guðna Th. Jóhannessonar við setningu Alþingis 12. september 2017.“ Sótt 7. desember 2018.
https://www.forseti.is/media/2641/2017_09_12_thingsetning.pdf
- Guðni Th. Jóhannesson. 2017b. „Yfirlýsing forseta Íslands.“ Sótt 7. desember 2018.
https://www.forseti.is/media/2484/y2017_06_08_yfirlýsing.pdf
- Guðni Th. Jóhannesson. 2017c. „Yfirlýsing forseta Íslands.“ Sótt 8. desember 2018.
https://www.forseti.is/media/2674/y2017_09_18_yfirlýsing.pdf

- Guðni Th. Jóhannesson. 2016a. „Innsetningarræða Guðna Th. Jóhannessonar í embætti forseta Íslands.” 1. ágúst. Sótt 4. desember 2018. https://www.forseti.is/media/1073/2016_08_01_innsetningarraeda.pdf
- Guðni Th. Jóhannesson. 2016b. „Yfirlýsing forseta Íslands.” 2. desember. Sótt 7. desember 2018. https://www.forseti.is/media/1140/2016_12_02_yfirlýsing_stjornarmyndun.pdf
- Guðni Th. Jóhannesson. 2016c. Viðtal. „Baráttan um Bessastaði: Guðni Th. Jóhannesson.” *Rúv*, 8. júní. Sótt 3. desember 2018. <http://www.ruv.is/frett/barattan-um-bessastadi-gudni-th-johannesson>
- Guðni Th. Jóhannesson. 2016d. Viðtal. „Guðni Th. Jóhannesson.” *Rúv*, 1. júní. Sótt 3. desember 2018. <http://www.ruv.is/persona/gudni-th-johannesson>
- Guðni Th. Jóhannesson. 2011. „Tjaldað til einnar nætur: Uppruni bráðabirgðastjórnarskrárinnar.” *Stjórnmál og stjórnsýsla; veftímarit*, 1 (7): 61-72. Sótt 25. október 2018, <http://hdl.handle.net/1946/9655>
- Guðni Th. Jóhannesson. 2010. „Bylting á Bessastöðum: Embætti forseta Íslands í valdatíð Ólafs Ragnars Grímssonar.” *Skírnir*, 184:61-99
- Guðni Th. Jóhannesson. 2009. *Hrunið*. Reykjavík: JPV útgáfa.
- Guðni Th. Jóhannesson. 2006. „Leikstjóri, leikari eða áhorfandi?” *Stjórnmál og stjórnsýsla; veftímarit* 1 (2): 73-94.
- Guðni Th. Jóhannesson. 2005. *Völundarhús valdsins*. Reykjavík: Mál og menning.
- Gunnar G. Schram. 1999. *Stjórnskipunarréttur*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Gunnar Helgi Kristinsson. 2007. *Íslenska stjórnkerfið*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Hagstofa Íslands. 2011. „Þjóðaratkvæðagreiðsla 9. apríl 2011.” Síðast uppfært 13. september 2011. Sótt 6. desember 2018. <https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/kosningar/thjodaratkvaedagreisla-9-april-2011/>
- Helgi Bernódusson. 2010. „Sögulegar rætur 26. greinarinnar.” *Saga* nr. 1:26-33.
- Helgi Bjarnason. 2010. „93% kjósenda sögðu nei við Icesave.” *Morgunblaðið*, 8. mars. Sótt 24. nóvember 2018. <https://www.mbl.is/greinasafn/grein/1325214/>

Helgi Skúli Kjartansson. 2006. „Forveri forseta – Konungur Íslands 1904-1944.” *Stjórnsmál og stjórnsýsla; veftímarit*, 1 (2): 57-72. Sótt 19. október 2018.
<http://hdl.handle.net/1946/8864>

Kjarninn. 2017a. „Guðni samþykkti skipan dómara við Landsrétt.” 8. júní. Sótt 14. desember 2018. <https://kjarninn.is/frettir/2017-06-08-gudni-stadfesti-skipan-domara-vid-landsrett/>

Kjarninn. 2017b. „Tíu staðreyndir um skipan dómara við Landsrétt.” 12. júní. Sótt 13. desember 2018. <https://kjarninn.is/skyring/2017-06-09-tiu-stadreyndir-um-skipan-domara-i-landsrett/>

Kvennablaðið. 2018. „Æðstu ráðamenn Íslands fögnuðu fullveldinu með kollegum í Köben.” 12. október. Sótt 15. febrúar 2019. <https://kvennabladid.is/2018/10/12/aedsturadamenn-fognudu-fullveldi-islands-i-kaupmannahofn/>

Lög um dómstóla nr. 50/2016.

Morgunblaðið. 2018a. „Bendið bara á mig.” 27. september. Sótt 15. desember 2018.
https://www.mbl.is/frettir/innlent/2018/09/27/bendid_bara_a_mig/

Morgunblaðið. 2018b. „Hundrað ár liðin frá lokum fyrri heimsstyrjaldar.” 12. nóvember. Sótt 15. febrúar 2019.
https://www.mbl.is/frettir/innlent/2018/11/12/hundrad_ar_lidin_fra_lokum_fyrri_heimsstyrjaldar/

Morgunblaðið. 2016a. „Guðni kjörinn forseti Íslands.” 26. júní. Sótt 3. desember 2018.
https://www.mbl.is/frettir/innlent/2016/06/26/gudni_kjorinn_forseti_islands_5/

Morgunblaðið. 2016b. „Tillögur stjórnarskrárnefndar í heild.” 19. febrúar. Sótt 4. desember 2018.
https://www.mbl.is/frettir/innlent/2016/02/19/tillogur_stjornarskrarnefndar_i_heild/

Morgunblaðið. 2004. „Rætt um endurskoðun stjórnarskrár frá í febrúar.” 7. júní 2004. Sótt 25. nóvember 2018. <https://www.mbl.is/greinasafn/grein/802387/>

Ólafur Jóhannesson. 1978. „*Stjórnskipun Íslands*.” 2. útg. Reykjavík: Iðunn

Ólafur Ragnar Grímsson. 2012. Viðtal. *Sprengisandur*, 13. maí 2012.

- Ólafur Ragnar Grímsson. 2011a. „Ræða forseta Íslands Ólafs Ragnars Grímssonar við setningu Alþingis 1. október 2011.” Sótt 15. desember 2018.
<https://www.althingi.is/altext/raeda/140/rad20111001T111446.html>
- Ólafur Ragnar Grímsson. 2011b. „Yfirlýsing forseta Íslands.” Sótt 25. nóvember 2018.
http://www.forseti.is/media/PDF/2011_02_20_icesave3_isl.pdf
- Ólafur Ragnar Grímsson. 2010. „Yfirlýsing forseta Íslands.” Sótt 24. nóvember 2018.
http://wayback.vefsafn.is/wayback/20100115104243/http://forseti.is/media/PDF/10_01_05_yfirlýsing_med_skjaldarmerki.pdf
- Ólafur Ragnar Grímsson. 2004. „Yfirlýsing forseta Íslands.” Sótt 21. nóvember 2018.
<http://wayback.vefsafn.is/wayback/20120501114638/http://www.forseti.is/media/files/04.06.02.Yfirl%C3%BDsing%20forseta.pdf>
- Pálmi Jónasson. 1996. *Herra forseti Ólafur Ragnar Grímsson*. Reykjavík: Una.
- Ragnhildur Helgadóttir. 2011. „Framkvæmd þingræðisreglunnar.” Í *Þingræði á Íslandi: Samtíð og saga*. Ritstjórar Helgi Skúli Kjartansson, Ragnheiður Kristjánsdóttir og Ragnhildur Helgadóttir, 191-226. Reykjavík: Forlagið.
- Rúv. 2019a. „MDE segir Landsrétt ólöglega skipaðan.” 12. mars. Sótt 27. mars 2019.
<http://www.ruv.is/frett/mde-segir-landsrett-ologlega-skipadan>
- Rúv. 2019b. „Sigríður stígur til hliðar.” 13. mars. Sótt 27. mars 2019.
<http://www.ruv.is/frett/sigridur-stigur-til-hlidar>
- Rúv. 2017a. „Alþingiskosningar 2017.” Sótt 8. desember 2018.
<http://www.ruv.is/ibrennidepli/althingiskosningar-2017>
- Rúv. 2017b. „Guðni staðfestir skipun dómara við Landsrétt.” 8. júní. Sótt 12. desember 2018. <http://www.ruv.is/frett/gudni-stadfestir-skipun-domara-vid-landsrett>
- Shugart, Matthew Sjøberg. 2005. „Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns.” *French Politics* 3:323-351.
- Siaroff, Alan. 2003. „Comperative presidencies: The inadequacy of presidential, semi-presidential and parliamentary distinction.” *European Journal of Political Research* 42:287-312.
- Sigurður Líndal. 2004. „Forseti Íslands og synjunarvald hans.” *Skírnir* 178:203-237.

- Sigurður Líndal. 1992. „Stjórnskipunarleg staða forseta Íslands.“ *Skírnir* 166:425-439.
- Skach, Cindy. 2007. „The “Newest” separation of powers: Semipresidentialism”, *International Journal of Constitutional Law* 5:93-121.
- Stefanía Óskarsdóttir. 2013. „People versus Politicians: The Political Aftermath of the Financial Crisis in Iceland.” *The European Economic Crisis Civil Society and Resistance*. 1 (4): 34-45.
- Stefanía Óskarsdóttir. 2011. „Þingræði: Einkenni og helstu útfærslur þingræðisskipulagsins.” Í *Þingræði á Íslandi: Samtíð og saga*. Ritstjórar Helgi Skúli Kjartansson, Ragnheiður Kristjánsdóttir og Ragnhildur Helgadóttir, 101-124. Reykjavík: Forlagið.
- Stígur Helgason. 2017. „Segir ráðherra ekki ábyrgan fyrir dómarskipan.” *Rúv*, 3. júlí. Sótt 14. desember 2018. <http://www.ruv.is/frett/segir-radherra-ekki-abyrgan-fyrir-domarskipan>
- Stjórnarráð Íslands. 2018. „Stjórnarskráin.” Sótt 18. október 2018. <https://www.stjornarradid.is/verkefni/stjornskipan-og-thjodartakn/stjornarskrain/>
- Stjórnarráð Íslands. 2018. „Stjórnarskrárnefnd 2013-2017.” Sótt 15. desember 2018. <https://www.stjornarradid.is/verkefni/stjornskipan-og-thjodartakn/stjornarskrain/stjornarskrarnefnd-2013-2017/>
- Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.
- Stjórnlaganefnd. 2011. *Skýringar við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands*. Reykjavík: Stjórnlaganefnd.
- Stjórnlagaráð. 2011a. „*Frumvarp til stjórnskipunarlaga: Ásamt skýringum.*” Reykjavík: Stjórnlagaráð.
- Stjórnlagaráð. 2011b. „*Frumvarp til stjórnskipunarlaga.*” Reykjavík: Stjórnlagaráð.
- Stundin*. 2017. „Sigríður Andersen fer gegn mati hæfisnefndar og vill skipa eiginkonu þingmanns í Landsrätt “. 29. maí. Sótt 7. desember 2018. <https://stundin.is/frett/sigridur-andersen-vill-eiginkonu-thingmanns-i-landsrett-sem-ekki-var-metin-haefust/>
- Svanur Kristjánsson. 2002. „Stofnun lýðveldis – Nýsköpun lýðræðis.” *Skírnir* 176:7-45.

Sveinn Björnsson. 1949. „Nýársávarp forseta Íslands Sveins Björnssonar 1. janúar1949.” Sótt 14. desember 2018. <https://www.forseti.is/media/1355/010149sbnnyarsavarp.pdf>

Tryggvi Páll Tryggvason. 2016. „20 ára valdatíð Ólafs Ragnars: Ástin, útrásin, stjórn málin og hin mikla óvissa.” *Fréttablaðið*, 20. apríl. Sótt 23. nóvember 2018. <http://www.visir.is/g/2016160429971>

Þjóðaratkvæði. 2011. „Stjórnlagabing.” Sótt 14. desember 2018. <http://www.thjodaratkvaedi.is/2012/forsaga/stjornlagathing.html>

Þorbjörn Þórðarson. 2018. „Tíu ár frá hruni: Áróður og hjarðhugsun í Icesave-málinu.” *Fréttablaðið*, 2. október. Sótt 25. nóvember 2018. <http://www.visir.is/g/2018180909784>

Þórður Bogason. 2001. „Og ég staðfesti það með samþykki mínu. Forseti Íslands og löggjafarvaldið.” *Afmælisrit til heiðurs Gunnars G. Schram sjötugum*. 1:555-581.

Þórður Snær Júlíusson. 2017. „Hæstiréttur segir dómismálaráðherra hafa brotið gegn stjórnslöðum.” *Kjarninn*, 19. desember. <https://kjarninn.is/skyring/2017-12-19-haestirettur-segir-domsmalaradherra-hafa-brotid-gegn-stjornsluogum/>

Þórður Snær Júlíusson. 2016. „Forsetinn með buffið.” *Kjarninn* 30. desember. Sótt 30. nóvember 2018. <https://kjarninn.is/skyring/2016-12-29-forsetinn-med-buffid/>

Þór Vilhjálmsson. 1994. „Synjunarvald forseta Íslands.” *Afmælisrit: Gaukur Jörundsson sextugur 24. september 1994*. 1:609-635.