



2010

Þjóðarspejillinn

Um afmörkun og endurmat á stjórnskipulegri stöðu og hlutverki forseta Íslands

Björg Thorarensen

Lagadeild
Ritstjóri: Helgi Áss Grétarsson

Rannsóknir í félagsvísindum XI. Erindi flutt á ráðstefnu í október 2010

Ritrynd grein

Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands

ISBN 978-9979-9956-9-2



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Um afmörkun og endurmat á stjórnskipulegri stöðu og hlutverki forseta Íslands

Björg Thorarensen*

1. Inngangur

Stefnt hefur verið að endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 allt frá stofnun lýðveldisins árið 1944, enda var í ljósi sérstakra aðstæðna við setningu hennar ákveðið að láta heildarendurskoðun fara fram síðar. Ekki hefur enn orðið af því þótt ýmsar afmarkaðar en mikilvægar breytingar hafi verið gerðar. Meðal þess sem stendur óhreyft eru stjórnarskrárákvæði um framkvæmdarvaldið og stjórnskipulegt hlutverk og stöðu forseta Íslands sem æðsta embættismanns ríkisins og annars handhafa löggjafarvalds og framkvæmdarvalds. Er hlutverki og störfum forsetans aðeins lýst að takmörkuðu leyti í stjórnarskránni en þau byggjast m.a. á hefðum sem hafa mótagast frá lýðveldisstofnun.

Á síðustu árum hefur forseti Íslands tvisvar beitt valdi sínu til að synja lögum staðfestingar og vísa ákvörðun um gildi þeirra til þjóðarinnar samkvæmt 26. gr. Stjórnarskrárinnar. Samfara því hefur skapast óvissa um hvernig beri að túlka ákvæðið og haga málsmeðferð við þessa veigamiklu undantekningu frá því að stjórnskipulegt vald forseta sé aðeins formlegt og atbeina ráðherra þurfi til athafna hans. Það vekur upp spurningar um hvort stjórnarskrárgjafinn þurfi að skilgreina betur málskotsrétt forseta, aðdraganda og málsmeðferð við slíka ákvörðun, eða hvort aðrar leiðir séu ákjósanlegri til að þjóðin fái að taka beina afstöðu til mikilvægra eða umdeildra mála. Þá er ósvarað ýmsum grundvallarspurningum um stöðu og hlutverk forseta sem þjóðhöfðingja og um leið handhafa tveggja þátta ríkisvalds, hvort hann skuli standa utan hins pólitíska vettvangs, hlutverk hans við myndun ríkisstjórna, hvernig hann komi fram fyrir Íslands hönd gagnvart erlendum ríkjum o.fl.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis sem kom út vorið 2010 er einn kafli helgaður hlut forseta Íslands og þátttöku hans í þeim atburðum sem leiddu til hruns í íslensku efnahagslífi haustið 2008. Þar er gagnrýnt að forsetinn hafi gengið mjög langt í þjónustu við fyrirtæki og stjórnendur þeirra, einkum á erlendri grund. Bent er á nauðsyn þess að setja skýrari stjórnarskrárákvæði um hlutverk forseta Íslands, ítarlegri reglur til útfærslu á því og um samskipti hans við önnur ríki. Einnig er lýst þörf á því að forsetaembættið setji sér siðareglur þar sem yrðu m.a. ákvæði um með hvaða hætti sé eðlilegt að hann styðji viðskiptalífið.¹

Enn ein atrennan hefur nú verið gerð til að endurskoða stjórnarskrána. Vorið 2010 samþykkti Alþingi lög um stjórnlagabætur nr. 90/2010 og mun það komi saman eigi síðar en 15. febrúar 2011. Í 3. gr. eru talin upp viðfangsefni sem stjórnlagabætur skal sérstaklega taka til umfjöllunar og samkvæmt 3. tölul. 1. mgr. er eitt þeirra hlutverk og staða forseta lýðveldisins.²

* Höfundur er prófessor við lagadeild Háskóla Íslands.

¹ *Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, 8. bindi*, Viðauki 1. Siðferði og starfshættir í tengslum við fall íslensku bankanna 2008, bls. 170.

² Um sögu breytinga á stjórnarskránni frá samþykkt hennar 1944 til 2007 má lesa í samantekt Gunnars Helga Kristinssonar „Ágrip af þróun stjórnarskrárinnar“. Birt sem viðauki 2 við áfangaskýrslu nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, febrúar 2007. Alþt. 2006-07, A-deild, þskj. 1293, bls. 7001.

Markmiðið með ritun þessarar greinar er að setja fram nokkur sjónarmið sem vert er að líta til við endurskoðun stjórnarskrárinnar varðandi afmörkun á hlutverki forseta og um stöðu hans og hlutverk í stjórnskipuninni. Í ljósi atburða síðustu ára og þeirrar þróunar sem hefur orðið á starfsháttum forsetaembættisins er brýnna nú en áður að huga að því hvernig rétt sé að haga ákvæðum stjórnarskrárinnar um forseta lýðveldisins og ígrunda vel hvernig stjórnskipulegri stöðu hans skuli háttað til framtíðar.

Litið verður til stjórnarskráa nokkurra annarra Evrópuríkja til að varpa ljósi á stjórnskipunarþróun um þessi efni. Á sl. 20 árum hafa 18 nýjar stjórnarskrár verið settar í ríkjum Evrópu sem hafa forseta sem þjóðhöfðingja og fleiri hafa sætt gagngerri endurskoðun. Gagnlegt getur verið að líta til þeirra nýmæla og breytinga og kanna hvort læra megi af reynslu annarra þjóða.³ Samanburður við ákvæði stjórnarskráa annarra ríkja veitir þó ekki alltaf einhlítar upplýsingar um raunveruleg völd forseta. Þau geta ráðist af hefðum og venjum sem mótast hafa í hverju ríki fyrir sig og eiga sér sögulegar og stjórnsmálalegar skýringar þar sem hvert ríki hefur sérstaka sögu. Þó er víst að Ísland er ekki eina ríkið þar sem óvissa var um hvernig ætti að skilgreina hlutverk þjóðhöfðingja þegar einveldisskipulag var aflagt og við breytingu úr konungdæmi í lýðveldi, einkum um það hvað kæmi í stað synjunarvalds konungs gagnvart lögum settum af þjóðkjörnum þingfulltrúum. Þá er eins víst að ekki er hægt að benda á eina fyrirmynd sem hina fullkomnu leið til að finna forseta lýðveldis stað í stjórnskipulaginu þar sem fullkomin eining eða fræðilega samstaða ríkir um stöðu hans og völd.

2. Sýn á embætti forsetans við lýðveldisstofnun – Lágmarksbreyting án heildarmyndar

Sem áður segir er ekki skilgreint á einum stað í stjórnarskránni hver sé staða forseta Íslands. Forseti er þó æðsti embættismaður ríkisins og þjóðhöfðingi og á sama tíma eini þjóðkjörni embættismaður ríkisins. Í fræðiskrifum á sviði stjórnskipunarréttar hefur verið bent á að þjóðhöfðingi í stjórnfrjálsu ríki sé fyrst og fremst tákni, sameiningartákni þjóðarinnar eða ríkisins.⁴ Í lýðveldum þar sem þjóðhöfðingi er forseti kjörinn beint af þjóðinni eins og hér á landi er þó afar breytilegt hvort slíkt embætti er að öllu leyti táknræn tignarstaða eða hvort forsetinn fer með raunveruleg og virk völd á afmörkuðum sviðum.

Samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar fara Alþingi og forseti Íslands saman með löggjafarvaldið en forseti og önnur stjórnarvöld fara með framkvæmdarvaldið. Ákvæðið er efnislega hið sama og var í stjórnarskrá konungsríkisins Íslands frá 1920, nema að því leyti að *forseti* kom í stað *konungs*. Að öðru leyti eru störf forseta talin í II. kafla stjórnarskrárinnar sem fjallar í meginatriðum um framkvæmdarvaldið, en samkvæmt 13. gr. skal forsetinn láta ráðherra framkvæma vald sitt og samkvæmt 19. gr. veitir undirskrift forseta undir löggjafarmál eða stjórnarerindi þeim gildi þegar ráðherra ritar undir þau með honum. Afskipti forseta af stjórnarathöfnum eru þannig formleg en ekki efnisleg og hann á ekkert frumkvæði að þeim. Þannig er litið svo á að forseti sé valdalítill í raun, nema að því er varðar *annars vegar* völd hans í tengslum við stjórnarmyndanir og *hins vegar* málskotsrétt hans til þjóðarinnar samkvæmt 26. gr. sem áður var nefndur.⁵ Engu að síður er fyrra hlutverksins, þ.e. áhrifa forseta við myndun

³ Af 18 Evrópuríkjum sem hafa sett sér nýja stjórnarskrá eftir 1990 og byggja á lýðveldisskipan hafa 12 þjóðkjörinn forseta. Sbr. Gunnar Helgi Kristinsson: „Ákvæði um forseta í nýlegum stjórnarskrám“. Tekið saman af sérfræðinganefnd um endurskoðun stjórnarskrárinnar fyrir stjórnarskrárnefnd, 30. október 2005, bls. 2 (óbirt).

⁴ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands* (1960), bls. 113.

⁵ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands* (1960), bls. 24 og Sigurður Línal: „Stjórnskipuleg staða forseta Íslands“. *Skírnið*, 166. ár. Hausti 1992. bls. 425.

ríkisstjórnar, að engu getið í stjórnarskránni frekar en „ríkisstjórnar“ yfirleitt. Þá er orðalag og umgjörðin öll um 26. gr. óljós og skortir verulega á nánari útfærslu á meðferð þessa valds eða þann feril sem tekur við þegar forseti beitir því eins og nánar verður lýst hér á eftir.

Um aðdragandann að setningu lýðveldisstjórnarskrárinnar og þær sérstöku aðstæður sem þá voru uppi hefur margt verið rætt og ritað á síðustu árum. Í þeirri umræðu hefur sérstaklega verið leitast við að kryfja sjónarmið að baki 26. gr. Stjórnarskrárinnar um málskotsréttinn, einkum eftir forseti beitti heimild þessari fyrst árið 2004 og síðan aftur 2010.⁶ Ákvæðið kom inn í fyrstu drög að nýrri stjórnarskrá sem samín voru á fyrri hluta árs 1940 og var þá nýmæli sem átti sér enga beina hliðstæðu í þágildandi stjórnarskrám Evrópuríkja.⁷ Að vonum urðu miklar umræður um hina nýju leið og skoðanir voru skiptar, þótt hvorki sé færi á né markmið þessarar greinar að reifa þau ítarlega hér. Sú umræða gekk í endurnýjun lífdaga sumarið 2004 þegar forsetinn neitaði í fyrsta skipti að undirrita lög á grundvelli 26. gr. og vísaði þeim til þjóðarinnar. Ágreiningurinn hefur einkum lotið að því hvort forsetinn hafi persónulegt vald til að beita þessu valdi eða hvort atbeina ráðherra þurfi til eins og endranær er gert ráð fyrir í stjórnarskránni. Höfundur þessarar greinar er í hópi þeirra sem telur ótvírætt að við breytingu úr konungdæmi í lýðveldi hafi forseta verið veitt persónulegt vald í þessu tilliti. Jafnframt er greinarhöfundur þeirrar skoðunar að þurft hefði að gera ákvæðið betur úr garði og að röksemdir að baki þessu fyrirkomulagi í lögskýringargögnum séu óljósar, jafnvel þversagnarkenndar á köflum. Það sést ekki síst af mjög skiptum skoðunum fræðimanna um túlkun ákvæðisins og ólíkum ályktunum sem dregnar hafa verið af þeim gögnum.

Til að meta hvort eða að hvaða leyti rétt sé að endurskoða stjórnskipulega stöðu forsetans er þó fyrst vert að kanna hvaða sýn menn höfðu á hið nýja embætti þjóðhöfðingja við setningu lýðveldisstjórnarskrárinnar árið 1944 og svigrúm til að skilgreina vald þjóðhöfðingja út frá nýjum forsendum. Lýðveldisstjórnarskráin var sett við mjög afbrigðilegar aðstæður þegar síðari heimsstyrjöldin stóð sem hæst og var eiginleg bráðabirgðaráráðstöfun til að stofna lýðveldi í stað konungsríkis þar sem nánari útfærslur skyldu bíða betri tíma. Í kjölfar þess að Danmörk var hernúmin af Þjóðverjum 9. apríl 1940 samþykkti Alþingi þingsályktun þann næsta dag þar sem ráðuneyti Íslands var falið meðferð valds sem konungur hafði samkvæmt stjórnarskrá. Vorið 1941 voru samþykktar þrjár þingsályktanir; um sjálfstæðismálið, um nýtt stjórnskipulag Íslands og um kosningu ríkisstjóra sem færi með vald það sem ráðuneyti Íslands hafði verið falið áður. Til að fylgja þeim eftir og með vísan til þeirra sérstöku aðstæðna sem voru uppi samþykkti Alþingi 15. desember 1942 stjórnarskipunarlög nr. 97/1942 með viðbótarákvæði við stjórnarskrána sem vék frá hefðbundnu breytingarferli á henni og mælti fyrir um að samþykkt eins þings gildi sem stjórnarskipunarlög eftir að þjóðaratkvæðagreiðsla hefði farið fram um nýja stjórnarskrá. Jafnframt var tekið fram í lögnum að óheimilt væri að gera með þessum hætti nokkrar aðrar breytingar á stjórnarskránni en þær sem beinlínis leiddi af sambands-

⁶ Af helstu skrifum um efnið eftir 1990 má benda á greinar Þórs Vilhjálmssonar: „Synjunarvald forsetans“, *Afmálsrit: Gaukur Jörundsson sextugtur 24. september 1994*), bls. 609-636, Þórdar Bogasonar: „Og ég staðfest þau með samþykki mínu“ – forseti Íslands og löggjafarvaldið“. *Afmálsrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum, 20. febrúar 2001* bls. 555-581 og Sigurðar Línal: „Forseti Íslands og synjunarvald hans“, *Skírnir* 178. ár (vor 2004), bls. 203-237. Í nýjasta hefti *Sögu – Tímarits sögufélagsins XLVIII:1* 2010, bls. 15-60, er samantekt þar sem átta fræðimenn svara spurningunni: „Hverjar eru sögulegar rætur 26. gr. íslensku stjórnarskrárinnar“ og uppruni ákvæðisins ræddur út frá lögfræðilegum, sögulegum og stjórnmálalegum sjónarhóli.

⁷ Bent hefur verið á efnislegan skyldleika 26. gr. við 73. gr. stjórnarskrár Weimar lýðveldisins frá 1919, en við setningu núgildandi stjórnarskrár Þýskalands frá 1949 var ákvæðið fellt niður. Sjá nánar grein Helga Bernóðussonar: „Uppruni 26. gr. stjórnarskrárinnar“. *Saga – Tímarit Sögufélagsins, XLVII – 1*, 2010, bls. 33.

slitunum við Danmörku og því að Íslendingar tækju með stofnun lýðveldis til fullnustu í sínar hendur æðsta vald í málefnum ríkisins.

Umræður við meðferð frumvarps til nýrrar stjórnarskrár á fyrri hluta ársins 1944 um hvernig ætti að skýra stöðu forseta Íslands og stjórnskipulegt hlutverk hans einkenndust mjög af þessum takmörkunum sem settar voru umbodði þingsins til breytinga á stjórnarskránni. Þar á meðal var ítarlega rætt hvort hið nýja ákvæði 26. gr. um synjunarvald, sem kom í stað neitunarvalds konungs, færi út fyrir þann ramma sem beinlínis leiddi af sambandsslitum og stofnun lýðveldis, en ekki er tóm til að rekja þær umræður nánar hér. Þó er víst að ákvæðin um forseta fólu í sér lágmarksbreytingu og eru í raun sniðin að öðru stjórnskipulagi, konungdæminu. Við það bætist að ákvæðin eru enn til vitnis um þróun frá konunglegu einveldi til lýðræðisskipunar sem rekja má aftur til miðrar 19. aldar, við setningu dönsku grundvallarlaganna frá 1849, þar sem finna þurfti konungi formlega virðingarstöðu án þess að bein efnisleg rök séu fyrir hlutverki hans í stjórnskipulaginu.⁸

Við setningu stjórnarskrárinnar 1944 var áfram byggt á þessum grunni en engin heildstæð afstaða tekin til hinnar nýju þjóðhöfðingjastöðu til framtíðar, eðlis forseta-valdsins eða til afmörkunar á milli starfa hans sem handhafa löggjafarvalds og æðsta handhafa framkvæmdarvalds. Þegar breytingar voru gerðar á upprunalegu stjórnarskrárfrumvarpi og fallið frá því að forseti yrði þingkjörinn var vísað almennum orðum til mjög mikils fylgis þjóðarinnar með því að forseti yrði þjóðkjörinn og samhliða þessu var bætti inn ákvæðum um framkvæmd þjóðkjörs forseta.⁹

3. Nýir farvegir til að koma lögum í þjóðaratkvæðagreiðslu

3.1 Fjölgun þjóðarkvæðagreiðslna og helstu orsakir

Sjálfsákvörðunarréttur þjóðarinnar er einn af undirstöðum íslenskrar stjórnskipunar og byggist á sjónarmiðum, sem eru nátengd lýðræðishugtakinu, um að þjóðin hafi rétt til að ráða sínum málum sjálf og að vald til að ákveða um hagsmuni hennar spretti frá henni sjálfri samkvæmt samningi hennar við valdhafa. Í lýðræðisríki sem byggir á þessari grundvallarforsendu um uppsprettu ríkisvalds er viðurkennt að þótt stjórnskipunin sé reist á fulltrúalýðræði eigi þjóðin sjálf að taka beina og milliliðalausa afstöðu til tiltekinna mála, sem lúta að mikilvægum hagsmunum, eða við ákveðnar aðstæður, svo sem stjórnarskrárbreytingar, enda sé þjóðin sjálf stjórnarskrárgjafinn.

Á síðustu áratugum hefur vaxið mjög umræða í Evrópuríkjum um nauðsyn þess að auka beina þátttöku borgaranna í ákvarðanatöku með þjóðaratkvæðagreiðslum og þróun er almennt í þá átt að slíkum atkvæðagreiðslum fjölgi. Ein skýringin er aðild nýrra ríkja að Evrópusambandinu en flestar þjóðaratkvæðagreiðslur síðustu áratuga hafa einmitt farið fram í tilefni af slíkri aðild eða breytingum á stofnsáttmálum sambandsins. Nokkuð algengt er að stjórnarskrár mæli sérstaklega fyrir um að aðild ríkis að yfirþjóðlegum stofnunum eða framsal ríkisvalds skuli borið undir þjóðaratkvæði.¹⁰ Samkvæmt könnun í 32 Evrópuríkjum voru meira en 300 þjóðaratkvæðagreiðslur haldnar á tímabilinu 1945 til 2006 og talsverð fjölgun varð á þeim eftir 1990. Meira en helmingur atkvæðagreiðslnanna fór fram í Sviss en fjölmargar

⁸ Sjá nánar Þorsteinn Pálsson: „Af öðrum kögunarhóli. Nokkur álitaefni varðandi endurskoðun stjórnarskrárinnar“ í Bifröst. *Rit lagadeildar Háskólans á Bifröst* (2006), bls. 570.

⁹ Sbr. skýringar Eysteins Jónssonar framsögumanns í 2. umræðu um frumvarpið þar sem gerð var grein fyrir breytingum frá frumgerð þess. Alþt. 1944, B-deild, d. 59.

¹⁰ Palle Svensson: *Folkets röst. Demokrati og folkeafstemninger i Danmark og andre Europæiske lande* (2003), bls. 10.

voru á Ítalíu og Írlandi. Engin þjóðaratkvæðagreiðsla fór þó fram í tveimur ríkjum, Þýskalandi og Íslandi.¹¹

Vaxandi krafa um þjóðaratkvæðagreiðslur skýrist ekki aðeins af auknum Evrópusamruna. Dvínandi áhugi á þátttöku í stjórnmalaflokkum, þverrandi traust almennings á stjórnmalamönnum og minnkandi þátttaka í kosningum leiðir til þess að almenningur lætur til sín taka í auknum mæli á annan hátt og virkni til að beita sér á pólitískum vettvangi beinist nú oftast að afmörkuðum málum milli almennra kosninga.¹² Aðeins í litlum hluta tilvika hafa þjóðaratkvæðagreiðslur þó snúist um hvort lög skuli felld úr gildi og virðist reyndar undantekning að sérstök stjórnarskrárákvæði leggi slíkt vald í hendur þjóðarinnar. Ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur er þó að finna í stjórnarskrám nær allra Evrópuríkja en viðfangsefni þeirra, skilyrði þess að þær verði haldnar, frumkvæði að þeim og áhrif niðurstöðu þeirra eru afar breytileg milli ríkja. Langflestar stjórnarskrár sem settar hafa verið á síðustu áratugum mæla fyrir um einhvers konar farveg til að koma málum í þjóðaratkvæðagreiðslu. Stundum er ákveðið í stjórnarskrá að slík atkvæðagreiðsla skuli fara fram við tilteknar aðstæður, en annars getur verið um heimild að ræða, t.d. þannig að ákveðnum fjölda þingmanna eða kjósenda sé áskilinn réttur til að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um nánar tilgreind lög eða jafnvel um að þingið taki tiltekin mál til umfjöllunar. Hvergi er sú skipan við lýði annars staðar í Evrópu að það sé komið undir óheftu persónulegu mati þjóðhöfðingja, án efnislegra lögmætra skilyrða, hvort lögum er vísað í þjóðaratkvæði.

3.2 Þjóðarfrumkvæði og þjóðaratkvæðagreiðslur

Í nokkrum stjórnarskrám, einkum frá seinni hluta 20. aldar, er mælt fyrir um svokallað *þjóðarfrumkvæði* (*popular eða citizen's initiative*), en með því er átt við að tiltekinn fjöldi kjósenda geti krafist þess að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram um ákveðin lög, tiltekið málefni eða hvort tveggja. Þjóðaratkvæðagreiðslur að frumkvæði kjósenda hafa verið tíðkaðar í Sviss frá 1891 þegar ákvæði um þær var fyrst tekið upp í stjórnarskrá. Samkvæmt 141. gr. svissnesku stjórnarskrárinnar frá 1999 geta 50 þúsund kjósendur krafist þess að atkvæðagreiðsla fari fram um lög sem sambandsþingið hefur samþykkt. Í 73. gr. stjórnarskrár Ítalíu frá 1947 er kveðið á um að 500 þúsund kjósendur geti kallað fram þjóðaratkvæðagreiðslu um lög eða aðrar ákvarðanir löggjafarvaldsins, en lög sem fjalla um tiltekin málefni, t.d. fjárlög og skattalög, eru þó undanskilin. Sambærileg ákvæði um að ákveðinn fjöldi kjósenda geti krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekin lög má einnig sjá í 9. gr. stjórnarskrár Litháen frá 1992 og 73. gr. stjórnarskrár Makedóníu frá 1991 svo að dæmi séu tekin.¹³ Í flestum stjórnarskrám þar sem er ráðgert að þjóðaratkvæðagreiðsla geti farið fram um lagasetningu eru settar skorður við því að lög um ákveðin mál, einkum um tekjur og útgjöld ríkisins, fari í slíkan farveg.¹⁴

Hér á landi hefur verið rætt um hvort breyta eigi stjórnarskránni þannig að tiltekinn fjöldi kjósenda geti krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekin lög. Veturinn 2009 lögðu þingmenn fjögurra stjórnmalaflokka fram frumvarp til laga um breytingar á stjórnar-

¹¹ Í því sambandi nýtur Þýskaland sérstöðu þar sem stjórnarskráin frá 1949 heimilar ekki þjóðaratkvæðagreiðslur. Sjá nánar Ann-Cathrine Jungar: *Folkomröstningar í Evrópa. Ráttslig reglerying och förekomst av folkomröstningar i 32 europeiska stater*, SOU 2007:94, bls. 114 og 126.

¹² *Demokrati i Norden*. Skýrsla lýðræðisnefndar norrænu ráðherranefndarinnar. ANP 2005:701, bls. 174 og 182.

¹³ Þróun er í þá átt að bæta ákvæðum um þjóðarfrumkvæði í stjórnarskrár Evrópuríkja, en tillögur þess efnis liggja nú fyrir þjóðþingum Svíþjóðar og Finnlands. Lagt er til að nýtt ákvæði bætist í 53. gr. finnsku stjórnarskrárinnar frá 1999 um að 50 þúsund kjósendur geti krafist þess að þjóðþingið setji lög um tiltekin málefni. Sjá *Betänkande av kommittén för en översyn av grundlagen*, nr. 9/2010. Tillögur um breytingar á sænsku stjórnarskránni lúta einkum að nýmælum um frumkvæði kjósenda að því að mál verði tekin upp á sveitarstjórnarstigi, sjá nánar *En reformerad grundlag*, SOU 2008:125.

¹⁴ Ann-Cathrine Jungar: *Folkomröstningar i Evrópa. Ráttslig reglerying och förekomst av folkomröstningar i 32 europeiska stater*, SOU 2007:94, bls. 125.

skránni sem lutu m.a. að þjóðaratkvæðagreiðslum að frumkvæði kjósenda. Samkvæmt 3. gr. frumvarpsins skyldi Alþingi láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekin lög eða málefni sem varðaði almannahag ef 15 af hundraði kjósenda krefðust þess. Þó voru settir þeir varnaglar að ekki mætti krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um fjárlög, fjáráukalög, lög um skattamálefni og lög sem sett væru til að framfylgja þjóðréttarskuldbindingum. Ráðgert var að setja nánari reglur um málsmeðferð varðandi kröfuna og um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu í lögum. Talsverð umræða varð um tillögurnar og önnur atriði frumvarpsins sem ekki verða rakin hér, en það varð ekki útrætt.¹⁵

3.3 Heimild minni hluta þingmanna til að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um lög

Annar hugsanlegur farvegur til að beina ágreiningi um setningu tiltekinna laga til atkvæðis þjóðarinnar er að veita minni hluta þingmanna, t.d. þriðjungi þeirra, heimild til að leggja lög sem þingið hefur samþykkt undir þjóðaratkvæði. Hugmynd þessi hefur alloft komið til umræðu í tengslum við stjórnarskrárbreytingar hér á landi á síðustu árum.¹⁶ Sú leið hefur þann ótvíræða kost að hún styrkir í senn stöðu þingsins og veitir færi á því að þjóðin taki beina og milliliðalaus afstöðu til umdeilda mála. Í umræðum um þessa leið hefur einkum verið vísað til fyrirmyndar í dönsku stjórnarskránni frá 1953, en með setningu hennar tóku gildi ýmis nýmæli um þjóðaratkvæðagreiðslur, bæði um hvaða málefni skuli ávallt fara í þjóðaratkvæði og um feril til að koma umdeildum lagafrumvörpum í slíkan farveg.

Í 42. gr. dönsku stjórnarskrárinnar er ítarlega lýst hvernig þriðjungur þingmanna getur vísað lögum sem þingið hefur samþykkt til þjóðaratkvæðagreiðslu áður en þau eru staðfest af konungi, tímafrestum við meðferð beiðninnar, heimildum þingsins til að afturkalla lög, tímasetningu þjóðaratkvæðagreiðslunnar og skilyrðum um lágmarkshlutfall kjósenda sem þarf til að fella lög. Þá eru talin þau málefni, sem ekki er heimilt að skjóta til þjóðaratkvæðis og varða skattamál, fjárlög og aðra þætti í fjárstjórnarvaldi þingsins svo og lög sem eru sett til að framfylgja alþjóðasamningum sem ríkið er skuldbundið af. Bent hefur verið á að markmið þessa ákvæðis sé að veita minni hluta þings vernd fyrir ofríki meiri hlutans í umdeildum málum, einkum þar sem naumur meiri hluti er fyrir samþykkt laga og jafnframt að þjóðinni sé þá veittur kostur á að taka beina afstöðu til málsins.¹⁷ Reynslan sýnir að ákvæðið hefur ekki síður áhrif til að stuðla að samráði og samvinnu þingmanna um umdeild mál þannig að sátt megi nást um lagasetningu, fremur en að minni hluti þingmanna nýti sér úrræðið. Þá er líka ljóst að þingmenn sem krefjast þjóðaratkvæðis þurfa að ígrunda þá kröfu vel, enda kunna þeir að sæta pólitískri ábyrgð komi í ljós að krafa þeirra hafi verið tilhæfulaus og þjóðaratkvæðagreiðsla sýni víðtæka sátt um lög. Í þessu ljósi kemur því ekki á óvart að á 57 ára tímabili hefur aðeins einu sinni farið fram þjóðaratkvæðagreiðsla á grundvelli 42. gr. dönsku stjórnarskrárinnar.

Áþekkt ákvæði um heimildir minni hluta þjóðþings til að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um lög má finna í 27. gr. írsku stjórnarskrárinnar frá 1937 en útfærslan er þó önnur, því þar þarf einnig aðkomu forseta lýðveldisins. Forseti Írlands, sem er þjóðkjörinn, undirritar lög frá þjóðþinginu og veitir þeim þannig gildi. Í fyrrgreindri 27. gr. er mælt fyrir um heimild meiri hluta þingmanna öldungadeildarinnar og þriðjungs þingmanna fulltrúadeildarinnar til að afhenda forseta sameiginlega rökstudda beiðni um að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram um lög sem þingið hefur samþykkt. Forseti getur hafnað beiðninni, telji hann að lög in varði ekki svo mikilvæga hagsmuni þjóðarinnar að nauðsynlegt sé að leita afstöðu hennar. Forseti lýðveldisins er ekki

¹⁵ Alþt. 2008-09, A-deild, þskj. 648.

¹⁶ Hér má m.a. vísa til tillagna og umræðna í nefnd um endurskoðun stjórnarskrárinnar, sbr. áfangaskýrslu hennar frá febrúar 2007. Alþt. 2006-07, A-deild, þskj. 1293, bls. 6950.

¹⁷ Henning Koch: „Artikel 42“ í *Grundloven. Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*. Ritstj. Henrik Zahle, bls. 303.

annar handhafi löggjafarvalds samkvæmt stjórnarskrá Írlands, en hann er annar af æðstu handhöfum framkvæmdarvaldsins ásamt ríkisstjórn og völd hans fyrst og fremst formleg, nema í nokkrum undantekningartilvikum. Honum ber þó að leita samráðs við ríkisráð um meðferð kröfu samkvæmt 27. gr. Aldrei hefur komið fram krafa þingmanna um þjóðaratkvæðagreiðslu á grundvelli þess ákvæðis. Á hinn bóginn hefur reynst raunhæft það vald forsetans, þegar hann fær lög til undirritunar, að leita umsagnar hæstaréttar landsins um hvort þau standist stjórnarskrá, en slík heimild er í 26. gr. írsku stjórnarskrárinnar.¹⁸

3.4 Valkostir um leiðir til að setja lög í þjóðaratkvæði og um þátt forseta Íslands

Útlit er fyrir að hér á landi sé þróun í þá átt að þjóðaratkvæðagreiðslum um tilekin málefni eða lög muni fjölga á komandi árum í samræmi við kröfur almennings. Er engin ástæða til að ætla að þróun hér verði önnur en í flestum Evrópuríkjum og atburðir síðustu ára renna stöðum undir þá ályktun. Óheppilegt er að tveir þjóðkjörnir aðilar, Alþingi annars vegar og forseti Íslands hins vegar lendi í togstreitu um málefni og að mat á því t.d. *hvort gjá hafi stofnast milli þings og þjóðar* sé á hendi eins embættismanns, þess sem einnig er ætlað að vera einingartákn þjóðarinnar, án lögmæltra skilyrða fyrir beitingu heimildarinnar.¹⁹

Í ljósi þeirra aðstæðna þar sem reynt hefur á 26. gr. stjórnarskrárinnar verður að álykta að með því að þetta vald hefur nú verið virkjað muni slíkum ágreiningsmálum fjölga og forseti Íslands sé þannig, í krafti stöðu sinnar sem annar handhafi löggjafarvalds, orðinn virkur þátttakandi í meðferð þess valds og þar með í pólitískri ákvarðanatöku. Á sama tíma er staða forseta óumdeilanlega orðin pólitísk valdastaða og forsendur fyrir framboði og kjöri hans breyttar.

Mikilvægt er að bregðast við þeirri þróun forsetaembættisins sem nú er orðin í ljósi þess að forseti hefur óskilgreint og óheft mat á því hvort og hvenær eigi að tryggja þjóðinni rétt til að taka beina afstöðu til umdeilda mála. Þessi staða eykur líkur á tilviljunarkenndum ákvörðunum og að beiting heimildarinnar ráðist af persónu eða pólitískum skoðunum þess forseta sem situr hverju sinni. Það varpar forsetaembættinu einnig inn í hringiðu pólitískra deilna þar sem vænta má að kjör forseta muni snúast um pólitísk stefnumál og áherslur í stefnuskrám frambjóðenda til forsetakjörs.

Þátttökurétt þjóðarinnar þarf að undirbúa með vönduðum hætti eftir gagnsæjum leikreglum. Heimild til að vísa máli í slíkan farveg verður að byggjast á meðvitaðri og upplýstri ákvörðun stjórnarskrárskrárgjafans og reglur þar um þurfa að vera fyrir-sjáanlegar og skýrar og málsmeðferð vönduð. Jafnframt er eðlilegt að undanskilja lög um ákveðin málefni frá þjóðaratkvæðagreiðslum, svo sem fjárlög eða önnur fjárstjórnarmálefni þingsins. Togstreita á milli þings og almennings um fjárhagsstjórnun ríkisins frá einu máli til annars er óheppileg, getur grafið undan skilvirkri efnahagsstjórnun ríkisins og skapað óvissuástand.

Það samrýmist vafalaust betur lýðræðisrökum að þjóðin geti haft bein áhrif til að koma máli í þann farveg að tiltekin umdeild lög eða önnur mikilvægi mál að málefnið verði lagt í þjóðaratkvæði. Í því sambandi mætti líta til annarra leiða, en þeirra sem 26. gr. mælir fyrir um, svo sem að tiltekinn hluti kjósenda geti krafist svo að bindandi sé að umdeild lagasetning verði borin undir atkvæði þjóðarinnar. Jafnframt verði afmarkað hvaða löggjöf yrði mögulega undanþegin þeirri reglu, skýrar málsmeðferðar-

¹⁸ Michael Gallagher: „Republic of Ireland“ í ritinu *Semi-Presidentialism in Europe*, ritsj. Robert Elgie (1999), bls. 107.

¹⁹ Sjá *Yfirlýsingu forseta Íslands frá 2. júní 2004*. Birt á vefsíðunni www.forseti.is/Raedurogkvedjur/Raedur2004/ Þegar forseti beitti heimildinni síðara skiptið 5. janúar 2010 var í yfirlýsingu hans um efnid vísað til þess að fjórðungur kosningabærra manna hefði sent forsetanum áskoranir þess efnis, skóðanakannanir bentu til að yfirgnæfandi meiri hluti þjóðarinnar væri á sama máli, auk þess sem yfirlýsingar á Alþingi og áskoranir sem forseta hefðu borist frá einstökum þingmönnum sýndu að vilji meiri hluti alþingismanna væri að þjóðaratkvæðagreiðsla færi fram. Sjá yfirlýsinguna á www.forseti.is/Raedurogkvedjur/Raedur2010/.

reglur verði settar um fresti til að koma slíkri kröfu fram og loks hvernig slík krafa verði sett fram af hálfu kjósenda. Ætlast verður til að ákveðnar formreglur yrðu settar um söfnun undirskrifta til að tryggja trúverðugleika og sporna við misnotkun pólitískra afla eða þrýstihópa. Unnt er að marka forsetanum ákveðið hlutverk í þessu sambandi og þá þannig að þessi tilskildi hópur kjósenda myndi krefjast þess að hann synjaði lögum staðfestingar og vísaði þeim til þjóðaratkvæðagreiðslu.

Annar valkostur sem huga mætti að væri að taka upp reglu um að tiltekinn minni hluti þingmanna gæti vísað lögum í atkvæði þjóðarinnar. Þannig mætti tryggja þátttökurétt almennings þegar djúpstæður ágreiningur myndast um tiltekin mál á þingi. Það myndi ekki síður stuðla að ríkari samvinnu og samráði stjórnarþingmanna og þingmanna stjórnarandstöðunnar og draga úr því meirihlutaræði sem hefur einkennt mjög starfshætti Alþingis og íslensk stjórnsmál um árabil. Í því sambandi mætti koma á þeirri málsmedferð að þessi hópur þingmanna gæti borið fram rökstudda kröfu til forseta um að lögum verði vísað í þjóðaratkvæði innan tiltekins frests frá því að þingið hefur samþykkt lagafrumvarp áður en forseti hefur staðfest það.

Með slíkum ráðstöfunum gæti náðst það mikilvæga markmið að hinu umdeilda hlutverki að tryggja þátttökurétt þjóðarinnar í mikilvægum málum verði létt af herðum þjóðhöfðingjans. Í stað þess að það byggji á persónulegu mati hans væri vandaðri málsmedferð komið á, þar sem skýrt væri að þjóðarvilji eða vilji minni hluta þingsins fyrir slíkri atkvæðagreiðslu sé til staðar. Á sama tíma væri eðlilegt að huga að því hvort rétt sé að setja skilyrði um að t.d. lágmarksfjölda kjósenda þurfi til að fella lögin, svo ekki skapist óeðlileg skekkja ef þátttaka í atkvæðagreiðslunni yrði lítil þegar á reyndi. Með slíkum skilyrðum væri unnt að sporna við því að aðeins lítill hluti kjósenda í landinu gæti fellt úr gildi lög sem Alþingi hefur samþykkt, sem hlýtur að teljast ólýðræðisleg niðurstaða.

Hvað sem öðru líður og án tillits til þess hvort framangreindar nýjar leiðir yrðu farnar er víst að mjög skortir á skýrari reglur um málsmedferð þegar forseti neytir heimildar 26. gr. stjórnarskrárinnar. Reynslan hefur sýnt að taka þarf afstöðu til ýmissa grundvallaratriða varðandi framkvæmdina, svo sem um lögákveðinn frest sem forseti hefur til að ákveða hvort hann beitir heimildinni og til álitamála um hvort forseti eigi að rökstyðja formlega ákvörðun sína um synjun gagnvart Alþingi. Einnig þarf að taka skýra afstöðu til heimilda Alþingis til að taka frumvarp til nýrrar meðferðar til breytinga eða til að fella það niður. Þá þarf að huga að álitamála um birtingu og gildistöku laganna sem synjað er undirritunar, en samkvæmt 26. gr. öðlast þau þegar gildi og hafa réttaráhrif hugsanlega aðeins í stuttan tíma ef þjóðin synjar þeim samþykkis. Loks er eðlilegt að huga að því hvort mæla skuli fyrir um að tiltekið lágmarks-hlutfall kjósenda þurfi að hafna lögum til þess að þau teljist felld, til að hindra að einungis lítill hluti þjóðarinnar geti tekið fram fyrir hendurnar á þjóðkjörinni fulltrúasamkomu.

4. Löggjafarvaldið hvíli óskipt hjá Alþingi án aðkomu forseta

4.1 Kenningar um hvernig hlutdeild forseta í löggjafarvaldinu birtist

Samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar fara Alþingi og forseti Íslands saman með löggjafarvaldið. Það er skoðun flestra íslenskra fræðimanna sem ritað hafa um stjórnskipulega stöðu forseta Íslands að hlutdeild hans í löggjafarvaldinu samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar birtist þannig að forseti, sem annar löggjafaraðilinn, staðfesti lagafrumvörp með undirritun sinni og þá fyrst öðlist þau gildi sem lög.²⁰ Persónulegt vald

²⁰ Sjá Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands* (1960) bls. 298, Sigurður Línal: „Stjórnskipuleg staða forseta Íslands“, *Skírnir*, 166. ár (Haust 1992), bls. 428 og Eiríkur Tómasson: „Hvernig á að skýra fyrir máli 2. gr. stjórnarskrárinnar um að Alþingi og forseti Íslands fari saman með löggjafarvaldið“, *Úlfjótur*, 3. tbl. 2004, bls. 334.

forseta Íslands til að synja lögum undirritunar og skjóta þeim í þjóðaratkvæði hefur verið stutt þeim rökum að hann sé í senn annar handhafi löggjafarvalds samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar og eins konar þjóðkjörinn umboðsmaður hennar.²¹ Þá hefur verið bent á að fyrirmæli 19. gr. um að undirskrift forseta undir löggjafarmál verði gild þegar ráðherra rita undir þau með honum feli ekki í sér hlutdeild í löggjafarvaldi, heldur ábyrgist ráðherra með þessu alla stjórnarframkvæmd sem lýtur að setningu laga, meðal annar að hún sé í samræmi við stjórnarskrá og önnur lög.²²

Verði ný og ígrundaðri úrræði fundin til að tryggja þátttökurétt þjóðarinnar í ákvörðun um setningu umdeilda laga eins og lagt er til að framan, þar sem forseti yrði formlegur viðtakandi kröfu um þjóðaratkvæðagreiðslu og tæki ákvörðun um að slík atkvæðagreiðsla færi fram að uppfylltum lögákveðnum skilyrðum, er vert að kanna betur hvert er í raun hlutverk forseta sem handhafa löggjafarvalds og á hvaða rökum það hvílir. Þar er vert að spyrja hvort rökbundin nauðsyn sé á því að staðfesting forseta á lagafrumvarpi sé þáttur í lagasetningarvaldi og hvort slík athöfn hljóti að fela í sér handhöfn löggjafarvalds.

Í stjórnskipulagi þeirra lýðveldisríkja sem við berum okkur helst saman við er þessari spurningu svarað neitandi. Þar er löggjafarvaldið aðeins á hendi þjóðkjörinnar fulltrúasamkomu, þjóðþingsins, á meðan stjórnskipulegt hlutverk þjóðkjörins forseta er bundið við stöðu hans sem æðsta handhafa framkvæmdarvaldsins. Verkefni forseta og völd eru skilgreind með mismunandi hætti milli ríkja. Sameiginlegt með skipulagi þessara ríkja er þó að aðkoma forseta er nauðsynleg til þess að veita lögum gildi. Undantekning er að þetta vald hans sé persónulegt og almenna reglan er sú að atbeina ráðherra eða ríkisstjórnar þurfi til eins og endranær við stjórnarathafnir.

Vert er að skoða nánar hvernig aðstaðan er hér á landi. Ef þjóðin kys fulltrúa sína til að setja lög um sameiginleg málefni sín, ríkisstjórnin starfar í krafti þingræðis og Alþingi er jafnframt æðsti handhafi ríkisvaldsins sem markar öðrum þáttum þess starfsskilyrði er álitamál hvort forsetinn, sem fyrst og fremst er æðsti embættismaður framkvæmdarvalds, hafi í raun beinu hlutverki að gegna í löggjafarvaldinu.

Í reynd er örðugt að finna efnisleg rök fyrir stjórnskipulegri stöðu forsetans í löggjafarvaldinu og þarf hér enn á ný að skoða 2. gr. stjórnarskrárinnar í sögulegu samhengi. Uppruna sinn sækir hún beint til dönsku grundvallarlaganna frá 1849 og kringumstæðna við afnám einveldis eins og lýst var að framan. Við þá umbreytingu þóttu rökrétt vegna virðingarstöðu konungs í stjórnskipulagi danska ríkisins að hann myndi þrátt fyrir stofnun lýðræðislegra kjörins þjóðþings, í krafti stöðu sinnar sem þjóðhöfðingi áfram vera annar handhafi löggjafarvalds og jafnframt æðsti handhafi framkvæmdarvalds. Samkvæmt dönskum fræðikenningum er uppruni þessa fyrirkomulags, sem nú kemur fram í 3. gr. dönsku stjórnarskrárinnar, rakinn til hugmynda um stöðu löggjafarvalds samkvæmt valddreifingarkenningunni eins og hún birtist í konungdæmum við afnám einveldis, en þær byggðust á því að þingið og konungur færu saman með löggjafarvald. Hlutdeild konungs í löggjafarvaldi birtist þannig að konungur gat bæði lagt fram frumvörp á þjóðþinginu og jafnframt þurfti staðfestingu hans til að lög öðluðust gildi. Báðar þessar athafnir voru þó háðar atbeina ráðherra til þess að þær tækju gildi, rétt eins og átti við um athafnir konungs sem framkvæmdarvaldshafa, og gildir sú skipan enn í dag.²³

²¹ Sigurður Línadal: „Forseti Íslands og synjunarvald hans“, *Skírnir* 178. ár (Vor 2004), bls. 214 og Eiríkur Tómasson: „Hvernig á að skýra fyrirmæli 2. gr. stjórnarskrárinnar um að Alþingi og forseti Íslands fari saman með löggjafarvaldið?“, *Úlfjótur*, 3. tbl. 2004, bls. 333 og 334. Ekki verður þó séð að þetta hafi verið upprunaleg röksemd fyrir tillögu um að koma á persónulegu synjunarvaldi forseta, enda var gert ráð fyrir því í fyrstu gerð frumvarpsins að forsetinn yrði þingkjörinn. Sjá Alþt. 1944, A-deild, þskj. 1, bls. 1.

²² Sigurður Línadal: „Stjórnskipuleg staða forseta Íslands“, *Skírnir*, 166. ár (Haust 1992), bls. 430.

²³ Henrik Zahle: *Dansk forfatningsret I. Institutioner og regulering* (2001), bls. 298.

Í dönskum kenningum í dag er almennt ekki lagt mikið upp úr því að greina sérstaklega hlutverk konungs sem handhafa löggjafarvalds á grundvelli þessara eldri kenninga, t.d. að stjórnarfrumvörp sem konungur leggur fram samkvæmt 21. gr. dönsku stjórnarskrárinnar séu þáttur í löggjafarvaldi hans. Í 22. gr. núgildandi stjórnarskrár Danmerkur frá 1953 er enn við lýði sú skipan að lög sem samþykkt eru af þjóðþinginu öðlist fyrst lagagildi þegar konungur hefur staðfest þau. Að forminu til hefur konungur synjunarvald gagnvart lögum, og neiti hann (ríkisstjórn) að staðfesta lög öðlast þau ekki gildi. Í reynd er það viðtekin skoðun um túlkun ákvæðisins að staðfestingin sé eingöngu formleg og synjunarvald konungs sé í raun fallið brott, en síðast beitti konungur neitunarvaldi á lög frá danska þinginu árið 1865.²⁴

Við setningu íslensku stjórnarskrárinnar 1944 var hlutverki forseta breytt að þessu leyti og gert ráð fyrir beinni persónulegri heimild til að synja lagafrumvarpi staðfestingar án atbeina ráðherra. Ekki verður þó afdráttarlaust ráðið af skýringum við stjórnarskrárfrumvarpið að það hafi verið ákveðið markmið að undirstrika stjórnskipulegt hlutverk forseta sem handhafa löggjafarvalds og þess er ekki getið í stuttorðum skýringum með 26. gr. í greinargerðinni með stjórnarskrárfrumvarpinu. Þar er aðeins vísað til þess að ákvörðun um staðfestingarsynjun eða málskot til þjóðarinnar taki forseti án þess að atbeini ráðherra þurfi að koma til.²⁵ Af þingumræðum um þetta ákvæði frumvarpsins er þó augljóst að margir sem tóku til máls voru þeirrar skoðunar að málskotsrétturinn ætti að vera þáttur í handhöfn forseta á löggjafarvaldi og það sama ætti við um útgáfu bráðabirgðalaga.²⁶ Hins vegar var þar ekki vikið að þeirri upprunalegu hugmynd um tvískiptingu á meðferð löggjafarvalds sem lýst er að framan að heimild forseta (áður konungs) til að láta leggja frumvörp fyrir Alþingi væri einnig þáttur í löggjafarvaldi hans.

Þannig er það ríkjandi skoðun og sérstök réttlætning á þessu valdi forsetans í íslensku stjórnskipun að hann beiti því sem annar handhafi löggjafarvaldsins sem órjúfanlegum þætti í lagasetningarferlinu. Þær röksemdir að persónulegt vald forseta til að synja lögum staðfestingar samkvæmt 26. gr. hvíli á því að hann sé þjóðkjörinn eiga hins vegar ekki síður við um stöðu hans sem æðsta handhafa framkvæmdarvalds, enda hefur hann sem slíkur sérstakt umboð þjóðarinnar sem þjóðhöfðingi í lýðveldi. Á þessum grunni hvílir reyndar skipulag flestra annarra lýðvelda sem sett voru á fót í Evrópu um og eftir miðja 20. öldina þar sem þjóðhöfðingi hefur heimildir til að beita frestandi synjunarvaldi gagnvart lögum sem þingið hefur samþykkt, eins og nú verður nánar lýst.

4.2 Stjórnskipunarþróun í öðrum ríkjum við umbreytingu úr konungdæmi í lýðveldi

Umbreyting varð á stöðu og valdi þjóðhöfðingja gagnvart lagasetningu og þátttöku þeirra í meðferð löggjafarvalds í ríkjum Evrópu á 19. og 20. öld. Á 19. öldinni þurfti fyrst að laga stöðu konungs að lýðræðisskipulagi, þar sem samkoma þjóðkjörinna fulltrúa varð æðsta stofnun þriggja þátta ríkisvalds, t.d. setning dönsku grundvallarlaganna 1849, og á 20. öldinni var næsta skref í sumum ríkjum að takast á við umbreytingu úr konungdæmi yfir í lýðveldi, t.d. stofnun íslenska lýðveldisins 1944.²⁷ Ekki var lengur ásætlanlegt að konungur sem þáði völd sín að erfðum hefði synjunarvald (*absolut veto*). Þar sem lýðveldi voru sett á fót var forseta eftir sem áður víðast hvar falið

²⁴ Peter Blume: „Artikel 22“ í *Grundloven. Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*. Rítstj. Henrik Zahle, bls. 140.

²⁵ Alþt. 1944, A-deild, þskj. 1, bls. 15.

²⁶ Sjá umræður um stöðu forseta í löggjafarvaldinu m.a. í ræðu Björns Þórðarsonar forsætisráðherra, Alþt. 1944, B-deild, d. 107 og 108, Péturs Magnússonar, d. 128 og Eysteins Jónssonar framsögumanns í 3. umræðu um frumvarpið d. 126-127.

²⁷ Sjá nánar um lýðveldishugmyndina og stofnun lýðvelda í Evrópu Ágúst Þór Árnason: „Lýðveldið, stjórnskipun og staða forseta“, *Lögfræðingur*, 1. tbl. 2010, bls. 28.

Það hlutverk að undirrita lög frá þjóðþingi og staðfesta með því að lögin hafi orðið til með stjórnskipulegum hætti, að þau mætti birta og að þau mættu ganga í gildi. Samhliða þessu var algert synjunarvald sem konungur hafði áður afnumið.²⁸

Nokkur ríki hafa valið þá leið að veita forseta heimild til að vísa lögum aftur til þings til frekari umræðu, en jafnframt að honum sé þá skylt að staðfesta lögin þegar þingið samþykkir þau á nýjan leik. Í sumum tilvikum er þá gerð krafa um að þingið hafi við síðari meðferð samþykkt lögin með auknum meiri hluta. Dæmi má sjá í 74. gr. ítölsku stjórnarskrárinnar frá 1947, þar sem forseti lýðveldisins getur sent lög aftur þings með rökstuddri beiðni um frekari umræður þeirra, og er jafnframt óheimilt að synja um staðfestingu laganna að lokinni þeirri meðferð.²⁹ Þá er í sumum stjórnarskrám auk þess gert ráð fyrir því að þegar lög sem þingið hefur samþykkt eru borin upp við forseta til staðfestingar að hann geti leitað umsagnar hjá ædsta dómstól ríkisins um það hvort þau standast stjórnarskrá, sbr. 1. mgr. 25. gr. írsku stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 77. gr. finnsku stjórnarskrárinnar. Samkvæmt 11. gr. frönsku stjórnarskrárinnar frá 1958 getur forseti lagt ákveðin lagafrumvörp í þjóðaratkvæði, annað hvort að tillögu ríkisstjórnarinnar eða þingsins.

Þróunin í Bandaríkjunum hefur nokkra sérstöðu enda hefur ekki verið konungdæmi þar. Samþykkt bandarísku stjórnarskrárinnar árið 1787 markaði þáttaskil í þróun stjórnskipunar vestrænna ríkja í átt til lýðræðislegra stjórnarháttanna. Hún byggðist m.a. á valddreifingarkenningu franska stjórnspekingisins Montesquieu frá miðri 18. öld. Kjarninn í kenningu hans var að tilhneiging sé til að þeir sem fari með vald misnoti það og að einungis sé hægt að takmarka vald með valdi. Samkvæmt kenningum hans átti tvískipt þjóðþing, deild aðalsins og deild borgaranna að fara með löggjafarvaldið en konungur átti að fara með framkvæmdarvaldið óháð þinginu og hafði hann jafnframt synjunarvald gagnvart lögum.³⁰ Í bandarísku stjórnarskránni birtist aðgreining löggjafarvalds og framkvæmdarvalds með skýrari hætti en í flestum Evrópuríkjum, þar sem persónulegt vald forseta er afar mikið, hann skipar ríkisstjórn og aðra ædstu embættismenn ríkisins og er ekki háður stuðningi þingsins með þeim hætti sem tíðkast í þingræðisríkjum. Þá hefur hann, samkvæmt 7. mgr. 1. gr. Stjórnarskrárinnar, frestandi synjunarvald gagnvart lögum sem fulltrúadeild þingsins hefur samþykkt og getur vísað því til aftur þangað til meðferðar. Þarf þá 2/3 hluta þingmanna beggja deilda að samþykkja frumvarpið á nýjan leik og tekur það þá gildi án undirritunar forseta.

Hér er framan er aðeins lýst nokkrum dæmum um það hvernig forseta hefur verið veitt frestandi synjunarvald gagnvart lögum, sem felst einkum í því að senda lögin á ný til þingsins til frekari skoðunar. Er hér um að ræða ýmiss konar blæbrigði eða svipaðar

²⁸ Armel Le Divellec: „Cabinet as the Leading Part of Parliament“ í ritinu *Constitutionalism and the Role of Parliament*, ritstj. K.S. Ziegler, Denis Baranger og Anthony W. Bradley (2007), bls. 114. Nokkur orðalagsmunur er yfirléitt á því milli konungdæma og lýðvelda hvert heiti er notað yfir stjórnskipulega aðkomu þjóðhöfðingja að lokinni samþykkt laga á þjóðþingi. Þar er gjarnan rætt um staðfestingu laga (e. *Royal Assent*, d. *staðfestelse*) í konungsríkjum, en það tekur þá í sumum tilvikum mið af upprunalegum hugmyndum um að konungur staðfesti lög sem annar handhafi löggjafarvalds ásamt þinginu. Í lýðveldum er rætt hvort heldur um undirritun (e. *signature*) eða samþykki (e. *approval*) forseta eða að hann veiti lögnum gildi/lýsi yfir gildi þeirra (e. *promulgation*). Þá er venjulega aðskilin stjórnarathöfn á hendi forseta og framkvæmdarvaldsins að annast birtingu laga. Hugtakanotkun að þessu leyti er þó síður en svo samræmd, t.d. um það hvort þingið sendir forseta/konungi samþykkt frumvörp eða lög. Varasamt er að draga of miklar ályktanir af orðnotkun, þar sem ekki virðist neinn eðlismunur á þessum athöfnum og réttaráhrifum þeirra. Samkvæmt írskri stjórnskipun er handhöfn löggjafarvaldsins aðeins á hendi þjóðþings en forseti er æðsti handhafi framkvæmdarvalds. Í 25. gr. stjórnarskrár Írlands er mælt fyrir um að frumvörp sem þingið hefur samþykkt skuli send forseta til undirritunar og hann gefi yfirlýsingu um gildi þeirra (e. *promulgation*).

²⁹ Einnig má benda á ákvæði 139. gr. stjórnarskrár Portúgals frá 1976, 106. gr. stjórnarskrár Úkraínu frá 1996, 26. gr. stjórnarskrár Ungverjaland frá 1949, 42. gr. grísku stjórnarskrárinnar frá 1975 og 77. gr. finnsku stjórnarskrárinnar frá 1999.

³⁰ Eiríkur Tómasson: „Hvernig á að skýra fyrirmæli 2. gr. stjórnarskrárinnar um að Alþingi og forseti Íslands fari saman með löggjafarvaldið“, *Úlfjótur*, 3. tbl. 2004, bls. 336.

útfærslur á þessu valdi, en ljóst er að þær eru af svipaðri rót og elsta ákvæðið, 7. mgr. 1. gr. bandarísku stjórnarskrárinnar. Í framangreindum Evrópuríkjum er í nær öllum tilvikum gert ráð fyrir því að ákvörðun forseta sé tekin að frumkvæði ríkisstjórnar eða ráðherra, en það er þó ekki undantekningalaust. Ólíkur pólitískur raunveruleiki og hefðir um túlkun stjórnarskráa í þessum ríkjum leiðir til þess að ekki er nægilegt að lesa texta stjórnarskrárákvæða til að átta sig á því hver sé viðtekinn skilningur eða framkvæmd ákvæðis svo að álykta megi um hver séu völd þjóðhöfðingja. Sá sem vill kynna sér t.d. völd forseta Íslands og þekkir ekki til aðdragandans að setningu 26. gr. stjórnarskrárinnar eða lögskýringargagna myndi vafalaust draga þá ályktun að staðfesting laga væri framkvæmdarvaldsathöfn sem þarfnæðist meðundirritunar ráðherra eins og aðrar stjórnarathafnir samkvæmt 19. gr. Nánari könnun leiðir hins vegar annað í ljós eins og hér hefur verið rætt.

Skoðun annarra stjórnarskráa en þeirrar íslensku staðfestir að stjórnskipulegar heimildir forseta til að fresta staðfestingu laga hvíla á valdheimildum þeirra sem *æðstu handhafa framkvæmdarvaldsins*, en ekki sem annars handhafa löggjafarvaldsins, ólíkt því sem kenningar í íslenskum stjórnskipunarrétti gera ráð fyrir. Af þessu verður ályktað að staðfesting þjóðhöfðingja á lögum sem þjóðþing hefur samþykkt, telst ekki röklega óhjákvæmilegur liður í meðferð löggjafarvalds sem slíku, þótt slík staðfesting sé forsenda þess að lögin taki gildi.

Sú skipan að þjóðkjörinn forseti hafi stjórnskipulega stöðu sem handhafi löggjafarvalds ásamt þjóðkjörnu þingi er víðast hvar aflögð og þjóðþingin eru því almennt eini handhafi löggjafarvaldsins. Eina dæmið sem virðist mega finna um að forseti hafi enn formlega stöðu sem annar handhafi löggjafarvalds má sjá í 26. gr. stjórnarskrár Grikklands frá 1975 og í nokkrum konungsríkjum er konungi enn veitt stjórnskipuleg staða sem annar handhafi löggjafarvaldsins, sbr. 3. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1953 og 36. gr. belgísku stjórnarskrárinnar frá 1970. Þá má nefna enska stjórnskipulagið sem hvílir á aldalangri hefð þar sem gert er ráð fyrir því að drottning/konungur fari með löggjafarvald ásamt þinginu (*vested in the Queen in Parliament*).³¹

4.3 Rök með því að löggjafarvald forseta verði aflagt

Í yfirskrift þessa kafla segir að löggjafarvaldið skuli hvíla óskipt hjá Alþingi. Hér að framan hefur verið leitast við að sýna fram á að það væri rökrettara fyrirkomulag og til skýringar á stjórnskipulegri stöðu forseta Íslands að skilgreina öll verkefni hans, þar með talið staðfestingu laga, sem framkvæmdarvaldsathafnir. Það yrði í beinu samræmi við stöðu hans sem æðsta handhafa framkvæmdarvaldsins.

Eigi að veita forseta Íslands persónulegt vald, án aðkomu ráðherra eða ríkisstjórnar, í krafti þess að hann sé þjóðkjörinn og þar með hafi hann lýðræðislega lögmætt og rétt umboð til að temptra vald löggjafans við sérstakar aðstæður, ber að skilgreina það vald í stjórnarskránni. Það er einnig í fullu samræmi við markmið valddreifingarkenningar um að vald skuli temptra vald og í reynd byggir sú skipan að löggjafarvald og framkvæmdarvald sameinist í þjóðhöfðingjanum á úreltum grunni. Því er til dæmis aldrei borið við nú á dögum að það sé þáttur í löggjafarvaldi forseta að leggja fram stjórnarfrumvörp samkvæmt 25. gr. stjórnarskrárinnar, þótt það sé upprunalega markmiðið með því að konungur legði fram lagafrumvörp.

³¹ Í elstu stjórnarskrá Evrópu, norsku stjórnarskránni frá 1814, var málum skipað þannig frá upphafi að þjóðin fór með löggjafarvaldið ásamt Stórþinginu án aðkomu konungs (n. *Folket udover den lovgivende Magt ved Storthinget*), sbr. 49. gr. Konungur hefur þannig enga stjórnskipulega stöðu sem handhafi löggjafarvalds, en hann er æðsti handhafi framkvæmdarvalds. Hann staðfestir lög en hefur jafnframt frestandi synjunarvald samkvæmt 78. og 79. gr. Höfundar norsku stjórnarskrárinnar þekktu vel til kenninga um valddreifingu og bera ákvæði hennar þess merki, svo sem skýrari aðskilnaður á milli handhafa löggjafarvalds og framkvæmdarvalds, og þar með sjást einnig bein áhrif frá bandarísku stjórnarskránni. Sbr. Eivind Smith: *Konstitutionelt demokrati* (2009), bls. 185.

Ýmsar aðrar breytingar þyrfti að gera á ákvæðum II. kafla þar sem störf forseta og staða hans gagnvart ráðherrum og ríkisstjórn yrðu skilgreind betur en nú er. Hér á eftir verður nánar rökstutt á hvernig mætti fjalla um stjórnskipulega stöðu forseta Íslands í stjórnarskrá sem æðsta handhafa framkvæmdarvaldsins og skilgreina verkefni hans, án þess að velkjast þurfi í vafa um hvaða þættir í starfi hans séu löggjafarstarf og hverjir falli undir framkvæmdarvaldið.

5. Afmörkun á valdi forseta sem æðsta handhafa framkvæmdarvalds

Þegar fjallað er um reglur stjórnskipunarinnar sem gilda um æðstu stjórn ríkisins, þjóðhöfðingja og ríkisstjórn, er einatt erfitt að greina á milli lögfræðilegrar umfjöllunar og stjórn málafræðilegrar. Viðfangsefnið samtvinnar óhjákvæmilega þessar fræðigreinar og gefur það ekki rétta mynd af raunveruleikanum að skoða það aðeins frá sjónarhóli annarrar þeirra. Hér á eftir verður leitast við að greina hvernig haganlegt væri að koma reglum um forseta fyrir í stjórnarskrá þannig að rétt mynd fái af stjórnskipulegri stöðu hans og verkefnum og jafnframt endurspeglis á hvers hendi valdið liggur í raun. Eins og áður kom fram hefur raunverulegt vald forseta Íslands einkum verið talið felast í heimildum hans til myndunar ríkisstjórnar og svigrúms sem hann nýtur þar, auk málskotsréttarins samkvæmt 26. gr. Þó er þessa hlutverks við ríkisstjórnarmyndun hvergi getið í stjórnarskránni, frekar en annarra atriða sem lúta að stöðu forseta gagnvart ríkisstjórn eða ráðherrum.

5.1 Nokkur megineinkenni á stöðu forseta í lýðveldum og togstreita um völd hans

Í öllum lýðveldum sem hafa verið stofnuð í Evrópu eftir afnám einveldis á 19. öldinni með þjóðkjörnum forseta er hann, samhliða því að vera þjóðhöfðingi, æðsti handhafi framkvæmdarvaldsins. Eins og lýst var hér að framan hafa áhrif frá kenningum einveldistímans um að bæði löggjafarvald og framkvæmdarvald sameinist í konunginum farið þverrandi samhliða auknum áherslum á æðsta vald þjóðkjörinnar fulltrúasamkomu til að setja lög. Því hefur handhöfn þjóðhöfðingja (forseta eða konungs) á löggjafarvaldi ásamt þjóðþingi víðast hvar verið afnumin.

Staða forseta sem æðsta framkvæmdarvaldshafa gagnvart ríkisstjórn er mjög breytileg á milli ríkja, en á sama tíma ekki alltaf sérlega skýr í stjórnarskrám þeirra. Þar sem forsetaræði ríkir starfa ráðherrar eingöngu í umboði forseta og ekki þings, en skýrustu birtingarmynd af því má sjá í Bandaríkjunum. Í þingræðisríkjum starfa ráðherrar í ríkisstjórn sem hefur umboð þings. Mörg Evrópuríki hafa stjórnkerfi sem einkennist af því að þjóðhöfðinginn er kosinn beinni kosningu af þjóðinni, hann fer með einhver (mismikil) efnisleg völd samkvæmt stjórnarskrá og loks að forsætisráðherra og ráðherra sem fara með framkvæmdarvaldið geti aðeins setið með vilja meiri hluta þingmanna samkvæmt lögum þingræðis. Slík stjórnkerfi eru talin flokkast undir *forsetaþingræði (semi-presidentialism)*.³² Efnisleg völd forseta í ríkjum sem aðhyllast forsetaþingræði geta verið allt frá því að vera fremur lítil, og má taka Ísland sem dæmi úr þeim flokki, upp í það að vera afar mikil og allt að því á jöfnum fæti við forsætisráðherra, en skýrasta dæmið um það má sjá í franska stjórnkerfinu og stöðu forseta franska lýðveldisins. Samkvæmt frönsku stjórnarskránni frá 1958 gegna bæði forseti og forsætisráðherra leiðtogahlutverki á vettvangi framkvæmdarvaldsins, og forseta eru þar falin skilgreind mikilvæg völd sem hann fer með persónulega án atbeina ráðherra eða ríkisstjórnar.³³

Í flestum lýðveldisríkjum Evrópu er atbeini ráðherra og meðundirritun skilyrði þess að ákvörðun forseta verði gild. Til að meta raunveruleg stjórnskipuleg völd

³² Sbr. kenning Duverger sem m.a. er lýst í grein Robert Elgie: „The Politics of Semi-Presidentialism“ í ritinu *Semi-Presidentialism in Europe*, ritsj. Robert Elgie (1999), bls. 3.

³³ Robert Elgie „France“ í ritinu *Semi-Presidentialism in Europe*, ritsj. Robert Elgie (1999), bls. 74.

forseta verður því að kanna fyrst verkefni sem talin eru upp í stjórnarskrá, þar sem tekið er fram að meðundirritunar eða atbeina ráðherra sé ekki þörf. En jafnvel það er ekki nægilegt þegar texti stjórnarskrár endurspeglar ekki óskráðar reglur og hefðir sem mótast hafa um völd forsetaembættis og stjórnmalalegan veruleika.

Ekki er sjaldgæft að ágreiningur komi upp eða vafi leiki á því hvernig beri að túlka stjórnarskrárákvæði um forseta og valdsvið hans. Ágreiningur um völd forseta hefur í öðrum ríkjum einkum snúist um hvernig eigi að draga mörkin á milli valds pólitísku kjörins forseta og forsætisráðherra, einkum í stjórnkerfum þar sem völd forsetans eru sterk og þróun er í þá átt að auka völd hans enn frekar í átt til forsetaræðis. Frakkland er sem áður segir dæmi um ríki með forsetaþingræði, þar sem stjórnarskráin veitir forseta víðtækar sjálfstæðar valdheimildir, en togstreita hefur skapast á milli forseta og ríkisstjórnar um beitingu þeirra heimilda og þær jafnvel verið útvíkkaðar í framkvæmd.³⁴ Sem annað dæmi má nefna þróun í æðstu stjórn finnska ríkisins. Þegar Finnland öðlaðist sjálfstæði og setti sér stjórnarskrá árið 1919 var komið á fót lýðveldi þar sem forseti var þingkjörinn en hafði umtalsverð efnisleg völd samkvæmt stjórnarskránni, m.a. á vettvangi utanríkismála. Bar stjórnskipulagið í raun mjög rík merki sterks konungvalds, þótt algert synjunarvald gagnvart lögum væri afnumið. Næstu áratugina á eftir þróaðist forsetaembættaembættið stöðugt í átt að því að auka frekar völd forseta, einkum á seinni hluta aldarinnar í langri stjórnartíð Urho Kekkonens sem var forseti landsins í 26 ár frá 1956 til 1981.³⁵

Umræður um þörf á heildarendurskoðun á finnsku stjórnarskránni fóru vaxandi þegar leið á sjöunda áratuginn samfara gagnrýni á víðtæk völd forseta og mikilvægi þess að endurskilgreina vald hans og hlutverk í æðstu stjórn ríkisins. Vegna skorts á pólitískri samstöðu náði endurskoðun ekki fram að ganga og byrjað var að breyta stjórnarskránni í áföngum.³⁶ Í byrjun tíunda áratugarins var henni breytt þannig að forseti varð þjóðkjörinn. Jafnframt voru sett mörk við tíma hans í embætti þannig að hann gæti aðeins setið tvö kjörtímabil. Árið 1995 var mannréttindakafla finnsku stjórnarskrárinnar breytt með gagngerum hætti og árið 1999 var lokið við heildarendurskoðun og samþykkt gildandi stjórnarskrá frá árinu 2000.

Eitt meginmarkmið breytinganna á finnsku stjórnarskránni var að marka stöðu og hlutverki forseta skýrari grunn, draga úr völdum hans á ýmsum sviðum bæði gagnvart þingi og ríkisstjórn, þar á meðal í utanríkismálum og við embættaveitingar, og auka sjálfstæði og völd þingsins gagnvart ríkisstjórn. Í nýju stjórnarskránni var stjórnskipuleg staða forsetans endurskilgreind og hlutverk hans sem annars handhafa lög-gjafarvaldsins afnumið en þess í stað lögð áhersla á stöðu hans sem æðsta embættismanns ríkisins og þjóðhöfðingja.³⁷ Ákvæði um forseta eru í 5. kafla stjórnarskrárinnar sem ber yfirskriftina „Forseti lýðveldisins og ríkisstjórnin“. Þar er tekið af skarið um hvernig þátttöku forseta í framkvæmdarvaldinu er háttáð og um verkaskiptingu gagnvart ríkisstjórn, en ráðherrar bera ábyrgð gagnvart þinginu á embættisathöfnum sínum.

Samkvæmt 57. gr. finnsku stjórnarskrárinnar hefur forsetinn þær skyldur sem mælt er fyrir um í stjórnarskrá og öðrum lögum. Þá segir í 1. mgr. 58. gr. að forseti taki ákvarðanir í ríkisstjórn á grundvelli tillögu frá ríkisstjórninni, en jafnframt eru taldar mikilvægar undantekningar frá því í 3. mgr. ákvæðisins. eru þær *í fyrsta lagi* þegar um ræðir skipun ríkisstjórnar og ráðherra og lausn ráðherra eða ríkisstjórnar að fenginni lausnarbeiðni og *í öðru lagi* ákvörðun um þingrof og boðun nýrra kosninga. Þessar tvær

³⁴ Sama heimild bls. 74.

³⁵ David Arter: „Finland“ í ritinu *Semi-Presidentialism in Europe*, ritsj. Robert Elgie (1999), bls. 53.

³⁶ Veli-Pekka Viljanen: „Finlands grundlagsreform på slutrakan“. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 2/1998, 79. árgang, bls. 203.

³⁷ Matti Niemivuo: „Maktbefogenheterna för republikens president och Finlands nya grundlag“ í ritinu *Grundlagens makt. Konstitutionen som politiskt redskap och som rättslig norm*. Ritsj. Eivind Smith (2002), bls. 165.

undantekningar verður að skoða í ljósi annarra ákvæða stjórnarskrárinnar sem miða að því að styrkja þingið og undirstrika þingræði. Þannig er í 61. gr. stjórnarskrárinnar mælt fyrir um að forseti skipi forsætisráðherra, sem þingið hefur kosið og þar á eftir skipar hann ráðherra í ríkisstjórn að fenginni tillögu forsætisráðherra. Ferli stjórnarmyndunar er síðan ítarlega lýst í ákvæðinu. Einnig er mælt fyrir um samráð forseta við þingið í 26. gr. finnsku stjórnarskrárinnar þegar hann boðar til nýrra kosninga. Auk framangreindra tilvika getur forseti í þriðja lagi tekið ákvörðun án tillögu frá ríkisstjórn um náðun og uppgjöf saka sem nánar skal mælt fyrir um í lögum og loks í fjórða lagi tekur forseti ákvarðanir á grundvelli laga um sjálfsstjórn Álandseyja. Af þeim tilvikum sem talin eru í 58. gr. finnsku stjórnarskrárinnar virðist ljóst að forseti hefur ekki persónulegt vald til að beita því frestandi synjunarvaldi gagnvart lögum sem lýst er í 77. gr. finnsku stjórnarskrárinnar, en þar er veitt heimild til að vísa lögum sem þingið hefur samþykkt til umsagnar hæstaréttar eða æðsta stjórnarsýsludómstólsins áður en forseti staðfestir þau. Enn eimir eftir af hinum miklu áhrifum sem forsetinn hefur löngum haft á mótun utanríkisstefnu Finnlands, þar sem forsetinn stýrir utanríkisstefnu landsins í samvinnu við ríkisstjórnina samkvæmt 93. gr. Stjórnarskrárinnar.

Eftir stjórnarskrárbreytingarnar í Finnlandi 1999 kom sú umræða upp hvort tímabært væri að leggja forsetaembættið niður, en fyrir því voru færð þau rök að það þjónaði engu sjálfstæðu hlutverki í lýðræðislegu skipulagi finnska stjórnkerfisins. Þótt þessum sjónarmiðum væri haldið fram í pólitískri umræðu fengu þau ekki hljómgrunn hjá almenningi og jafnframt var bent á að lengri reynslu þyrfti að fá á nýja og breytta stjórnskipulega stöðu forsetans.³⁸ Reyndar hefur nú, aðeins áratug síðar, verið talin ástæða til að endurskoða stöðu forsetans og rætt er um þörf á að takmarka völd hans frekar á vettvangi utanríkismála og samskipta við erlend ríki, einkum í tengslum við það hver skuli hafa fyrisvar finnska ríkisins hjá æðstu stofnunum Evrópusambandsins. Samkvæmt frumvarpi um breytingar á stjórnarskrá Finnlands, sem nú er til meðferðar hjá finnska þinginu, er m.a. lagt til að nýtt ákvæði bætist við 66. gr. hennar sem fjallar um verkefni forsætisráðherra. Er þar tekið af skarið um að forsætisráðherra skuli koma fram fyrir hönd ríkisins á fundum ráðs Evrópusambandsins og á öðrum vettvangi innan sambandsins þar sem krafist er þátttöku æðsta stjórnanda aðildarríkja.³⁹

5.2 Leiðir til að marka forseta Íslands skýrara verksvið og heimildir sem æðsta handhafa framkvæmdarvalds

Samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar fara forseti og önnur stjórnarvöld samkvæmt stjórnarskránni og öðrum landslögum með framkvæmdarvaldið. Störf forseta eru nánar talin í II. kafla stjórnarskrárinnar. Efni og orðalag sumra ákvæða kaflans er að ýmsu leyti orðið úrelt eða inntak þeirra mjög breytt. Þar má til dæmis nefna 1. mgr. 20. gr. um að forseti veiti þau embætti sem lög mæla. Samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 telst nú aðeins lítið brot þeirra til embættismanna sem njóta þeirrar verndar sem stjórnarskráin mælir fyrir um varðandi flutning úr embætti. Auk þess hefur forsetaskipun embættismanna, sem áður var aðalreglan, verið nær aflögð með öllu, og skipar forseti nú aðeins hæstaréttardómara, biskupinn yfir Ísland og vígslubiskupa.

Önnur helstu verkefni framkvæmdarvaldsins sem talin eru í kaflanum eru eftirfarandi: Forsetinn skipar ráðherra og veitir þeim lausn samkvæmt 15. gr., hann situr í ríkisráði ásamt ráðherrum og hefur þar forsæti, en þar eru lög og mikilvægar stjórnarráðstafanir bornar upp fyrir hann, sbr. 16. gr., hann gerir samninga við önnur ríki samkvæmt 21. gr., hann stefnir saman og frestar fundum Alþingis samkvæmt 22. og 23.

³⁸ Sama heimild bls. 180.

³⁹ Sjá *Betänkande av kommittén för en översyn av grundlagen*, nr. 9/2010 og nánar um markmið með breytingatillögum í Janne Salminen: „Om revidering av grundlagen – Beredning av nödvändiga ändringar i Finlands Grundlag“ i *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2/2010, bls. 161.

gr., hann getur rofið Alþingi samkvæmt 24. gr. hann getur látið leggja fram lagafrumvörp samkvæmt 25. gr. og loks gefur hann út bráðabirgðalög samkvæmt 28. gr. Forseti getur ákveðið að saksókn fyrir afbrot falli niður, hann náðar menn og veitir almenna uppgjöf saka samkvæmt 29. gr. Loks er í 30. gr. mælt fyrir um að forsetinn veiti, annaðhvort sjálfur eða með því að fela það öðrum stjórnvöldum, undanþágur frá lögum. Þessi síðastnefnda heimild er að öllu leyti reist á sögulegum forsendum sem ekki eru lengur til staðar. Hún á rætur að rekja til samhljóða ákvæðis dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849, en þá þótti nauðsynlegt að viðhalda heimild til að veita undanþágur frá lagaboðum og tilskipunum sem stöfuðu frá konungi frá tímum einveldis.⁴⁰

Vald forseta verður að skoðast í ljósi 13. gr. stjórnarskrárinnar sem mælir fyrir um að forseti láti ráðherra framkvæma vald sitt og 19. gr. um að undirskrift forseta undir löggjafarmál eða stjórnarahafnir veiti þeim gildi þegar ráðherra ritar undir þau með honum. Samkvæmt 1. mgr. 11. gr. er forseti ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum en ráðherrar bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum samkvæmt 14. gr. og er ráðherra-ábyrgð ákveðin með lögum. Þegar ákvæði stjórnarskrárinnar um að forseti hafi ákveðin störf með höndum eru skoðuð í þessu samhengi er ljóst að raunverulegt vald til þessara athafna er að öllu leyti í höndum ráðherra og að sama skapi bera þeir ábyrgð á þeim. Er þetta í samræmi við uppbyggingu á ákvæðum margra stjórnarskráa um formlegt vald og stöðu þjóðhöfðingja, hvort heldur í konungdæmum eða í lýðveldisskipulagi.

Hér verður ekki lagt til, að þátttaka forseta Íslands í meðferð framkvæmdarvaldsins, þótt formleg sé að mestu verði afnumin, eða að staða hans sem æðsta embættismanns ríkisins á þeim vettvangi, verði lögð niður. Með því yrði vikið frá grundvallarhugmyndum sem byggt er á um stöðu forseta í lýðveldisríkjum sem við berum okkur saman við. Hins vegar þarf að greina betur og færa til nútímahorfs lýsingu á helstu verkefnum og starfsumhverfi æðstu stjórnar ríkisins og jafnframt að afmarka þátt forsetans á þeim vettvangi. Vandinn við íslensku stjórnarskrána og lýsingu á meðferð framkvæmdarvaldsins felst ekki síst í því að hún hefur ekki þróast í eðlilegu samræmi við þær reglur sem mótast hafa um æðstu stjórn ríkisins í framkvæmd. Þar vantar enn nokkur grunnhugtök sem stjórnskipunin og meðferð framkvæmdarvaldsins eru reist á, svo sem um þingræði, ríkisstjórnir og myndun þeirra, stöðu og hlutverk forsætisráðherra og þinglega ábyrgð ráðherra og ríkisstjórnar.⁴¹ Þá þarf að fella út úr stjórnarskrá ákvæði um verkefni forseta sem eru orðin úrelt, svo sem um heimildir hans til að fella niður saksókn í 29. gr. og veita undanþágur frá lögum í 30. gr.

Tilgreina þarf með skýrari hætti en nú að ráðherrar eigi frumkvæði að þeim stjórnarathöfnum sem getið er í stjórnarskránni og beri ábyrgð á þeim, en að þær öðlist gildi þegar forseti meðundarritar þær. Eins þarf að hafa varnagla um afleiðingar þess að forseti neiti engu að síður að undirrita stjórnarathafnir. Þá gæti komið til álita að setja reglu um að málinu yrði vísað í annan farveg, t.d. til handhafa forsetavalds, eða að ákvörðun taki samt gildi að undangenginni tilgreindri málsmeðferð.

Eigi að gera undantekningu frá almennu reglunni og fela forseta persónulegt vald án atbeina ráðherra er afar mikilvægt að slíkra undantekninga sé getið, en ekki látið sitja við skýringu þess í athugasemdum með frumvarpi eða þingumræðum. Reynslan

⁴⁰ Björg Thorarensen: „Vald forseta sem handhafa framkvæmdarvalds“, *Veftímarit um stjórnmál og stjórnsýslu*, 1. tbl. 2. árg. 2006, bls. 5.

⁴¹ Í nýlegri samantekt starfshóps á vegum forsætisráðuneytis sem fjallaði um viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis (maí 2010) er fjallað um þær niðurstöður nefndarinnar að óvissa ríki um hvað séu eðlilegir starfshættir í ríkisstjórn. Nauðsynlegt sé að skýra verksvið, vald og ábyrgð forsætisráðherra betur og hvaða eftirlitsskyldur leiðir af verkstjórnarhlutverki hans í ríkisstjórn. Leggur starfshópurinn til að endurskoðun fyrsta og annars kafla stjórnarskrárinnar verði hraðað og sett skýrari ákvæði í hana um þingræði, forsætisráðherra, ríkisstjórn og embættismenn. Sjá bls. 61 í skýrslu starfshópsins.

hefur kennt að pólitískar málamiðlanir um að fullbúa ekki slíkar heimildir og komast þannig hjá ágreiningi um útfærslu þeirra skapa hættu á togstreitu og kreppu í ædstu stjórn ríkisins þegar á þær reynir. Verði farin sú leið sem lögð var til í kafla 3.3., að forseti geti vísað lögum til þjóðarinnar að uppfylltum ákveðnum skilyrðum og undan-genginni ákveðinni málsmeðferð verður að taka af skarið um það í stjórnarskránni að forseti taki slíka ákvörðun án atbeina ráðherra.

Eins er rétt að stjórnarskráin skilgreini hlutverk forseta við stjórnarmyndum og skipun ráðherra og að hvaða marki vald hans er persónulegt í þeim efnum. Litið er svo á að annað meginverkefni forseta Íslands, þar sem völd hans eru efnisleg og virk án atbeina ráðherra, sé í tengslum við stjórnarmyndanir. Þó ber að skýra 15. gr. Stjórnarskrárinnar um að forseti skipi ráðherra í ljósi þingræðisreglunnar. Í því felst að hann getur ekki skipað aðra ráðherra en þá sem meiri hluti Alþingis settir sig við og ber honum að kynna sér vilja Alþingis að því leyti.⁴² Þá er litið svo á að liggi ekki fyrir með skýrum hætti hver sé vilji meiri hluta Alþingi hafi forsetinn mikið svigrúm um tilhögun starfa við stjórnarmyndum.⁴³ Stjórnarskráin þarf hér að taka af skarið um aðkomu forseta að stjórnarmyndun, en jafnframt hvernig gætt sé að grunnsjónarmiðum þingræðis. Í því tilliti eru til tveir kostir tækir. Annars vegar að byggja á sjónarmiðum um *jákvæða* þingræðishefð, en þá er gerð krafa um að ríkisstjórnin þurfi að afla sér traustsýfirlýsingar frá meiri hluti þingsins. Afbrigði af þessu má t.d. sjá í 61. gr. finnsku stjórnarskrárinnar sem mælir fyrir um að þingið kjósi forsætisráðherra sem forsetinn skipi í kjölfarið. Þá skipar forseti aðra ráðherra í ríkisstjórn að tillögu forsætisráðherra. Nánari reglur um málsmeðferð við val á forsætisráðherra er að finna í ákvæðinu. Hins vegar að byggja á sjónarmiðum um *neikvæða* þingræðishefð sem er við lýði bæði í íslenski og danski stjórnskipun. Í því felst að við myndun ríkisstjórnar beri þjóðhöfðingja að fá vissu fyrir því að meiri hluti þingsmanna styðji eða a.m.k. setti sig við ríkisstjórnina og jafnframt að ráðherra eða ríkisstjórn beri að víkja samþykki þingið vantrausttillögu.⁴⁴ Reglan um hina neikvæðu þingræðishefð birtist aðeins að litlu leyti í dönsku stjórnarskránni, en er leidd af 14. gr. hennar sem mælir fyrir um að konungur skipi ráðherra og 15. gr. sem mælir fyrir um að enginn ráðherra geti setið í embætti eftir að þingið hefur lýst vantrausti á hann.

Í íslenski stjórnskipun byggir framkvæmdin á stjórnskipunarvenju, enda er þingræðis ekki getið í stjórnarskrá.⁴⁵ Þess má geta að í stjórnarskrárfrumvarpi Gunnars Thoroddsen sem var lagt fram á Alþingi árið 1983 en varð ekki útrætt, var lagt til nýtt ákvæði um þetta hlutverk forseta, þar sem þingræðisregla skyldi fest í sessi og jafnframt fjallað um áhrif þess ef ekki tækist að mynda ríkisstjórn innan ákveðins tímafrests. Samkvæmt 13. gr. frumvarpsins skyldi forseti ákveða hverjum hann fæli að mynda ríkisstjórn. Ríkisstjórnin skyldi njóta stuðnings meiri hluta Alþingis og yrði því aðeins mynduð að forseti hefði gengið úr skugga um að meiri hluti Alþingis væri henni ekki andvígur. Tækist ekki að mynda ríkisstjórn innan 8 vikna væri forseta heimilt að skipa ríkisstjórn. Í skýringum með þessu frumvarpsákvæði var tekið fram að hér væri tekið á einu mikilvægasta hlutverki forseta í stjórnskipuninni, verk sem hann ynni á

⁴² Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands* (1960), bls. 139.

⁴³ Sigurður Línal: „Stjórnskipuleg staða forseta Íslands“, *Skírur*, 166. ár (Haust 1992), bls. 434.

⁴⁴ Henrik Zahle: *Dansk forfatningsret I. Institutioner og regulering* (2001), bls. 204 og John Fitzmaurice: „Divided Governance: The Case of Denmark“, í ritinu *Divided Government in Comparative Perspective*, ritstj. Robert Elgie (2001), bls. 147.

⁴⁵ Þótt 1. gr. stjórnarskrárinnar mæli fyrir um „þingbundna stjórn“ (áður stóð þingbundin konungsstjórn) er það ekki einhlít skýring á þingræðinu, heldur getur með þessu orðalagi verið vísað til þess eins að ráðherra skuli vera háðir Alþingi með einhverjum hætti, t.d. með því að standa þinginu reikningsskil gjörða sinna. Í orðalaginu „þingbundin stjórn“ er jafnframt talið felast að Alþingi sé ekki aðeins aðalhandhafi löggjafarvaldsins, heldur ráði einnig miklu um landstjórn og stjórnarstefnu, t.d. með því að hafa með höndum fjárstjórnarvald, þ.e. vald til að ákveða tekjur ríkisins og gjöld. Sjá nánar samantekt sérfræðinganeftndar um endurskoðun stjórnarskrárinnar: *Skýringar við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands*. Viðauki við áfangaskýrslu nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, febrúar 2007. Alþt. 2006-07, A-deild, þskj. 1293, bls. 7029.

eigin ábyrgð en ekki eftir tillögu ráðherra eins og endranær. Hér væri honum í sjálfsvald sett til hverra forystumanna stjórn málaflökkanna hann leitaði um stjórnarmyndun.⁴⁶ Tæpast verður fallist á svo víðtækt svigrúm forseta, því taka verður hér tillit til venja sem mótast hafa um það hverjum hann veitir fyrst stjórnarmyndunarumboð að loknum kosningum. Þá er viðtekin sú skoðun að standi svo á að einn stjórn málaflökkur hafi hreinan meiri hluta á Alþingi sé forseta bæði rétt og skylt að leita til þess flokks um stjórnarmyndun.⁴⁷

Þingrofsrétturinn hefur iðulega orðið tilefni álitamála og þá einkum hvort forsætisráðherra í ríkisstjórn, sem hefur misst meiri hluta sinn á þingi, án þess að vantrausttillaga hafi verið samþykkt, fari gegn grunnreglum þingræðis ákveði hann að rjúfa þing.⁴⁸ Um þingrof er fjallað í 24. gr. stjórnarskrárinnar, en með breytingum á ákvæðinu með stj. 56/1991 voru áhrif þingrofs þrengd talsvert þar sem þingmenn halda umboði sínu til kjördags. Engu að síður er vert að huga að nánari útfærslu þingrofsréttarins og hlutverki forseta sem kann að koma til álita ef sýnt væri að forsætisráðherra hygðist rjúfa þing gegn vilja meiri hluta þingmanna.

Ýmis mikilvæg störf forseta Íslands eru ekki nefnd í stjórnarskránni. Einn veigamikill þáttur þeirra er heimsóknir til annarra ríkja og móttaka erlendra þjóðhöfðingja og annarra gesta. Þessu hlutverki forseta þarf að lýsa í stjórnarskrá og afmarka það jafnframt. Ljóst er að mótun utanríkisstefnu og gerð þjóðréttarsamninga er verkefni á hendi framkvæmdarvaldsins með ákveðinni aðkomu Alþingis. Í 21. gr. stjórnarskrárinnar er fjallað um að forseti geri samninga við önnur ríki og í ákveðnum tilvikum þurfi Alþingi að samþykkja þá. Ágreiningslaust er að við gerð milliríkjasamninga gildir almenna reglan um frumkvæði og atbeina utanríkisráðherra sem fer með utanríkismál, sbr. 12. gr. reglugerðar um stjórnarráð Íslands nr. 177/2007. Nái endurskoðun stjórnarskrárinnar fram að ganga er þó brýnt að ákvæði hennar um gerð milliríkjasamninga verði endurbætt verulega og teknar upp reglur um meðferð utanríkismála í stærra samhengi, mótun utanríkisstefnu og önnur samskipti við erlend ríki til að tryggja Alþingi mun meiri áhrif á þann málaflökk en það hefur nú.⁴⁹ Sem talsmaður íslenska ríkisins á erlendra grundu skiptir miklu máli að forseti fylgi þeirri stefnu sem Alþingi og ríkisstjórn hafa markað á hverjum tíma og sérstaklega ef deila er uppi við önnur ríki um túlkun þjóðréttarskuldbindinga eða um afstöðu Íslands á vettvangi alþjóðastofnana. Það er óheppilegt að forseti taki aðra afstöðu en Alþingi og ríkisstjórn hafa mótað til umdeilda utanríkispólítískra mála eða milliríkjadailna í samskiptum við erlend ríki. Því þarf að útfæra með skýrum orðum í stjórnarskrá þetta hlutverk forseta og kveða jafnframt á um skyldur hans til að fylgja stefnu Alþingis og ríkisstjórnar á hverjum tíma.

6. Staða forsetans sem þjóðhöfðingja og sameiningartákns

Að framan hafa verið settar fram hugmyndir um nokkur atriði sem mikilvægt er að skoða varðandi þátttöku forseta Íslands í meðferð löggjafarvalds og framkvæmdarvalds við endurskoðun stjórnarskrárinnar. Ekki hefur þó enn verið vikið að því hlutverki, sem í huga margra er það mikilvægasta, eða stöðu forsetans sem þjóðhöfðingja íslenska ríkisins og sameiningartákns.

Með stöðu forseta Íslands sem þjóðhöfðingja er lögð áhersla á einingu þess skipulega samfélags sem hann er settur yfir, ríkisins. Í grein Sigurðar Línal um stjórnskipulega stöðu forseta Íslands eru færð rök fyrir því hvernig þjóðhöfðingjahugtakið

⁴⁶ Alþt. 1982-83, A-deild, þskj. 537, bls. 2722 og 2735.

⁴⁷ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands* (1960), bls. 139.

⁴⁸ Sjá nánar um deilur sem spruttu vegna þingrofsins 5. maí 1974, Gunnar Schram: *Stjórnskipunarréttur* (1999), bls. 259-261.

⁴⁹ Björg Thorarensen: „Stjórnarskráin og meðferð utanríkismála“, *Úlfjótur*, 3. tbl. 2007, bls. 457.

vísi til þjóðernis og að hann sé í þeim skilningi oddviti þjóðríkisins. Þannig sé hlutverk hans einkum að skírskota til þess sem sameinar fólkið í ríkinu. Þar er þjóðernið mikilvægast og þótt ekki sé hægt að skilgreina það til hlítar, vísi það til sameiginlegrar sögu, hefða og hugsunarháttar sem birtast m.a. í listum, bókmenntum, fræðum og vísindum. Hlutverk þjóðkjörins forseta og aflvaka þessarar einingar sé því öðru fremur að höfða til þessara gilda, glæða þjóðarandann og treysta með því vitundarsamstöðu fólksins í landinu.⁵⁰

Við meðferð stjórnarskrárfrumvarpsins á Alþingi árið 1944 var vísað til mikils fylgis þjóðarinnar við að forseti yrði þjóðkjörinn og leiddi það til þess að fallið var frá fyrri áformum um að hann yrði þingkjörinn. Vafalaust hvíldi þessi eindregna skoðun almennings um að fá þjóðkjörinn forseta á sterkri tilfinningu fyrir mikilvægi þess að þjóðin eignaðist einingartákn, sem hún kysi sér sjálf við stofnun hins nýfrjálsa ríkis sem var leyst undan aldalöngum yfirráðum erlendra ríkja. Ætla má að í hugum fæstra hafi sú skoðun ráðið för að forsetinn ætti til framtíðar að vera virkur þátttakandi í stjórnun ríkisins og pólitískum átökum.

Sú þróun sem nú er hafin í meðferð forsetavaldsins eykur líkur á því að eðlisbreyting verði smám saman á embætti þjóðhöfðingjans og hætta skapist á því að í stað þess að sameina þjóðina verði forsetaembættið uppspretta sundrunar. Einmitt þess vegna er mikilvægt að taka vel ígrundaða og yfirvegaða afstöðu til þess hvernig eigi að skilgreina hlutverk forsetans.

Í því sambandi getur einnig skipt máli að leita leiða til að tryggja samstöðu þjóðarinnar um hverjir veljast til þessa mikilvæga embættis. Með vísan til þess er tímabært að endurskoða reglur um kjör forseta þannig að tryggja megi að meiri hluti kjósenda standi í raun á bak við þann frambjóðanda sem nær kjöri. Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. stjórnarskrárinnar skal sá sem flest atkvæði fær, ef fleiri en einn eru í kjöri, vera rétt kjörinn forseti. Þetta atriði kom til ítarlegrar skoðunar við meðferð stjórnarskrárfrumvarpsins árið 1944. Í nefndaráliti stjórnarskrárnefndar var lýst tillögum um að setja ákvæði til tryggingar því að forseti yrði endanlega kosinn af meiri hluta þeirra sem taka þátt í forsetakjöri, en engin þeirra var samþykkt. Var því niðurstaða nefndarinnar að leggja til einfalda meiri hlutakosningu sem að framan er getið. Segir jafnframt í álitinu að tillagan sé flutt í trausti þessi að „þjóðinni takist að fylkja sér þannig um forsetaefni að atkvæði dreifist eigi úr hófi fram“.⁵¹

Sú skipan að forseti Íslands sé kjörinn í einfaldri meirihlutakosningu og geti náð kjöri þó að fylgi hans sé langt innan við helming atkvæða er óvenjuleg. Hún felur í sér að séu frambjóðendur margir getur forseti verið kjörinn með afar lágt hlutfall kjósenda að baki sér. Séu frambjóðendur t.d. tíu getur nægt að hljóta 10% + 1 atkvæði til að verða réttkjörinn. Sú staða hefur að vísu aldrei komið upp og er næsta ólíkleg. Þó skal haft í huga að í sögu lýðveldisins hefur einungis einn forseti hlotið hreinan meiri hluta atkvæða þegar hann var kjörinn í fyrsta sinn, en það var Kristján Eldjárn árið 1968 með 65,6% atkvæða.⁵² Í öllum lýðveldisríkjum í Evrópu sem sett hafa sér stjórnarskrá á síðustu tveimur áratugum með ákvæðum um að forseti sé þjóðkjörinn er gerð krafa um að frambjóðendur fái hreinan meiri hluta greiddra atkvæða (stundum meiri hluta kjósenda) til að ná kjöri í fyrstu umferð. Hvarvetna gert ráð fyrir tveimur umferðum til

⁵⁰ Sigurður Línadal: „Stjórnskipuleg staða forseta Íslands“, *Skírnir*, 166. ár (Haust 1992), bls. 425 og 426.

⁵¹ Alþt. 1944, A-deild, þskj. 71, bls. 165.

⁵² Ólafur Þ. Harðarson: „Kjör þjóðhöfðingja. Geta Íslendingar lært af Írum?“ *Íslensk félagsrit*, 1997, bls. 87. Sveinn Björnsson fyrsti forseti Íslands var kjörinn af sameinuðu Alþingi árið 1944 samkvæmt bráðabirgðaákvæði í stjórnarskránni. Aðrir þjóðkjörnir forsetar en Kristján Eldjárn hafa haft minni hluta atkvæði að baki sér er þeir voru kjörnir í fyrsta sinn; Ásgeir Ásgeirsson 48,3% atkvæða árið 1952, Vigdís Finnbogadóttir 33,8% atkvæða árið 1980 og Ólafur Ragnar Grímsson 41,4% atkvæða árið 1996.

að útkljá forsetakjör fái enginn hreinan meiri hluta í fyrri umferð. Í seinni umferð er kosið á milli tveggja efstu frambjóðenda úr fyrri umferð.⁵³

Það er eðlileg krafa og líklegt til að stuðla að meiri sátt og til að tryggja stöðu forseta sem sameiningartákns þjóðarinnar að hann hafi meiri hluta atkvæða á bak við sig. Rétt er að ráðast í breytingar á reglum um forsetakjör og er hægt að líta til ýmissa úrræða til að ná þessu markmiði, jafnvel án þess að tvær umferðir þurfi að fara fram. Þar má einkum benda á írsku leiðina sem vænlegan kost enda er hún hvorki viðurhlutamikil né kostnaðarsöm. Í henni felst í stuttu máli að þar sem fleiri en tveir frambjóðendur eru í kjöri ber að raða öllum frambjóðendum í forgangs röð. Fái enginn frambjóðandi yfir 50% fyrstavaltsatkvæða dettur sá frambjóðandi út sem fæst fyrstavaltsatkvæði hefur fengið og annarsvaltsatkvæðum þeirra sem hann kusu er bætt við hina frambjóðendurnar. Þannig er haldið áfram uns einn frambjóðandi hefur fengið hreinan meiri hluta atkvæða. Þetta kerfi minnir mjög á meirihlutakosningu í tveimur umferðum, en menn spara sér seinni umferðina og þar með bæði kostnað og umstang samfara henni.⁵⁴

Við endurskoðun reglna um forsetakjör er rétt að huga einnig að því að breyta reglum 5. gr. stjórnarskrárinnar um fjölda meðmælenda sem frambjóðandi þarf að afla. Taka þarf tillit til fólksfölgunar í landinu frá lýðveldisstofnun og líta til þess markmiðs að eftir því sem krafa er gerð um fleiri meðmælendur, megi ætla að framboð verði færri og vandaðri og útbreiddari stuðningur í samfélaginu við frambjóðendur.

7. Lokaorð

Árið 1960 benti Ólafur Jóhannesson á að ekki væri hægt að gera viðhlítandi grein fyrir réttarstöðu og starfsháttum forseta Íslands í ljósi þess að forsetadæmið væri enn ungt og starfshættir hans því e.t.v. ekki fullmótaðir enn.⁵⁵ Þótt fimmtíu ár séu liðin síðan má með réttu segja að forsetaembættið sé enn ungt og vissulega ómótað í stjórnskipulegu tilliti.

Þær raddir hafa heyrst, einkum í pólitískum deilum síðustu ára um beitingu forsetans á 26. gr. stjórnarskrárinnar, að réttast sé að leggja forsetaembættið niður eða að minnsta kosti draga úr völdum þess.⁵⁶ Verkefnið sem forseta eru falin séu lítil og embættið í raun tilgangslaus arfleifð frá því tímabili sem konungur ríkti yfir Íslandi. Þá sé það andstætt þingræðishefð að einn kjörinn fulltrúi geti tekið fram fyrir hendur þjóðkjörins þings samkvæmt 26. gr.⁵⁷

Eins hafa komið fram hugmyndir um umbyltingu á hlutverki forsetaembættisins, þar sem finna mætti honum stöðu sem forseta Alþingis og annars handhafa löggjafarvaldsins og leggja samtímis af þátttöku hans í meðferð framkvæmdarvalds. Með því yrði stefnt að því að auka stjórnskipulegt hlutverk embættisins án þess að blanda forsetanum inn í stjórnsmálaleg átök.⁵⁸

Báðar framangreindar tillögur myndu fela í sér róttækar breytingar á íslensku stjórnskipulagi, næðu önnur hvor þeirra fram að ganga. Sú síðari, að gera forseta

⁵³ Gunnar Helgi Kristinsson: „Ákvæði um forseta í nýlegum stjórnarskrám“. Tekið saman af sérfræðinganefnd um endurskoðun stjórnarskrárinnar fyrir stjórnarskrárnefnd, 30. október 2005, bls. 3.

⁵⁴ Sjá nánar um útfærslu þessarar og annarra leiða við forsetakjör: Ólafur Þ. Harðarson: „Kjör þjóðhöfðingja. Geta Íslendingar lært af Írum?“ Íslensk félagsrit, 1997, bls. 91.

⁵⁵ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands* (1960), bls. 114.

⁵⁶ Sjá ýmsar tillögur um forsetaembættið sem komu fram í vinnu stjórnarskrárnefndar 2005-2007 og eru birtar í áfangaskýrslu nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, febrúar 2007. Alþt. 2006-07, A-deild, þskj. 1293, bls. 6951.

⁵⁷ Sjá frumvarp Péturs Blöndal alþingismanns um breytingar á stjórnarskránni sem miðaði að því að leggja niður forsetaembættið, lagt fram haustið 2004, sbr. Alþt. 2004-05, þskj. 50, bls. 616.

⁵⁸ Sjá nánar Þorsteinn Pálsson: „Af öðrum kögunarhóli. Nokkur álitæfni varðandi endurskoðun stjórnarskrárinnar“ í Bifröst. *Rit lagadeildar Háskólans á Bifröst* (2006), bls. 570.

Íslands jafnframt að forseta þingsins, felur í raun í sér svipaða niðurstöðu og að leggja forsetaembættið niður en er þó frekar til þess fallin að flækja skipulag á æðstu stjórn ríkisins. Krefjandi starf forseta Íslands sem þingforseta hlyti að verða hans aðalstarf og þjóðhöfðingjahlutverkið félli í skuggann, auk þess sem hann gæti tæpast sinnt mikilvægum þætti forsetaembættisins í samskiptum við erlenda þjóðhöfðingja. Vandséð er hvernig hann gæti staðið utan við pólitísk átök í hringiðu stjórnmalastarfs á Alþingi og haldið jafnframt stöðu sinni sem einingartákn þjóðarinnar. Staða þingforseta sem þjóðkjörins embættismanns myndi vekja upp spurningar um hvort sérstakt umboð hans frá þjóðinni hefði áhrif á stöðu hans og valdheimildir gagnvart þinginu. Síðast en ekki síst myndu breytingar af þessum toga ganga þvert á allar viðteknar kenningar um stöðu forseta í lýðveldum í þeim Evrópuríkjum sem Ísland miðar sig helst við.

Íslenska þjóðin hefur vart efni á að kasta fyrir róða stjórnarforminu sem komið var á við lýðveldisstofnun og byggja upp nýtt stjórnskipulag frá grunni, en taka þá áhættu sem því fylgir að skapa enn frekari óvissu um valdahlutföll og valdajafnvægi æðstu stjórnenda ríkisins. Þjóðin, sem einnig er hinn raunverulegi stjórnarskrárgjafi á rétt á því að fulltrúar hennar á Alþingi afnemi þá óvissu sem skapast hefur um skipulag á æðstu stjórn ríkisins. Þar er bæði fyllilega rökrétt og tímabært að líta til þeirrar dýrmætu reynslu sem hefur fengist á síðustu áratugum til þess að bæta úr því sem betur má fara. Umfram allt er mikilvægt að ljúka því starfi sem hófst 1944 við undirbúning að stofnun lýðveldisins en hætta ekki við hálfnað verk. Næsta skref er að festa í stjórnarskránni reglur íslenskrar stjórnskipunar um hlutverk og stöðu forseta Íslands sem þjóðhöfðingja lýðveldis, þar sem byggt yrði á ákveðinni heildarsýn, upplýstri afstöðu til þess hvaða völd honum eru falin og til valdahlutfalls á milli æðstu stofnana ríkisins. Samhliða því verði tryggðir farvegir til þess að þjóðin fái sjálf að taka beinan og milliliðalausán þátt í ákvörðunum um mikilvæga hagsmuni sína.

Heimildir

- Alþingistiðindi.
- Arter, David: „Finland“. *Semi-Presidentialism in Europe*, ritstj. Robert Elgie bls. 48-66. Oxford University Press, 1999.
- Ágúst Þór Árnason: „Lýðveldið, stjórnskipun og staða forseta“. *Lögfræðingur*, 1. tbl. 2010, bls. 20-30.
- Betänkande av kommittén för en översyn av grundlagen*, nr. 9/2010. Edita Prima Oy, Helsinki 2010.
- Björg Thorarensen: „Stjórnarskráin og meðferð utanríkismála“. *Úlfjótur*, 3. tbl. 2007, bls. 399-461.
- Björg Thorarensen: „Vald forseta sem handhafa framkvæmdarvalds“. *Veftímarit um stjórnsmál og stjórnsýslu*, 1. tbl. 2. árg. 2006.
- Blume, Peter: „Artikel 22“ í *Grundloven. Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*. Ritstj. Henrik Zahle, bls. 140-142. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. útg. Kaupmannahöfn 2006.
- Demokrati i Norden*. Skýrsla lýðræðisnefndar norrænu ráðherranefndarinnar. ANP 2005:701. Norræna ráðherranefndin, Kaupmannahöfn 2005.
- Eiríkur Tómasson: „Hvernig á að skýra fyrirmæli 2. gr. stjórnarskrárinnar um að Alþingi og forseti Íslands fari saman með löggjafarvaldið“. *Úlfjótur*, 3. tbl. 2004, bls. 333-342.
- Elgie, Robert: „France“. *Semi-Presidentialism in Europe*, ritstj. Robert Elgie, bls. 67-85. Oxford University Press, 1999.
- Elgie, Robert: „The Politics of Semi-Presidentialism“. *Semi-Presidentialism in Europe*, ritstj. Robert Elgie, bls. 1-21. Oxford University Press, 1999.
- En reformerad grundlag*, SOU 2008:125. Stokkhólmur 2008.
- Endurskoðun Stjórnarskrárinnar. Afangaskýrsla nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, febrúar 2007*. Lögð fram af forsætisráðherra.
- Gallagher, Michael: „Republic of Ireland“. Birt í ritinu *Semi-Presidentialism in Europe*, ritstj. Robert Elgie, bls. 104-123. Oxford University Press 1999.
- Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*. Háskólaútgáfan 2. útg., Reykjavík 1999.
- Gunnar Helgi Kristinsson: „Ágrip af þróun stjórnarskrárinnar“. Birt sem viðauki 2 við áfangaskýrslu nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, febrúar 2007. Alþt. 2006-07, A-deild, þskj. 1293.
- Helgi Bernóðusson: „Uppruni 26. gr. stjórnarskrárinnar“. *Saga – Tímarit Sögufélagsins*, XLVII – 1, 2010. bls. 26-33.
- John Fitzmaurice: „Divided Governance: The Case of Denmark“. *Divided Government in Comparative Perspective*, ritstj. Robert Elgie, bls. 146-166. Oxford University Press 2001.
- Jungar, Ann-Cathrine: *Folkomröstningar i Europa. Rättslig reglering och förekomst av folkomröstningar i 32 europeiska stater*, SOU 2007:94.
- Koch, Henning: „Artikel 42“ í *Grundloven. Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*. Ritstj. Henrik Zahle, bls. 302-317. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. útg. Kaupmannahöfn 2006.
- Le Divellec, Armel: „Cabinet as the Leading Part of Parliament“. *Constitutionalism and the Role of Parliament*, ritstj. K.S. Ziegler, Denis Baranger og Anthony W. Bradley, bls. 97-126. Oxford 2007.
- Niemivuo, Matti: „Maktbefogenheterna för republikens president och Finlands nya grundlag“. *Grundlagens makt. Konstitutionen som politiskt redskap och som rättslig norm*. Ritstj. Eivind Smith, bls. 164-181. SNS Förlag, Stokkhólmur 2002.
- Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*. Hlaðbúð, Reykjavík 1960.
- Ólafur Þ. Harðarson: „Kjör þjóðhöfðingja. Geta Íslendingar lært af Írum?“ *Íslensk félagsrit*, 1997, bls. 87-99.

- Salminen, Janne: „Om revidering av grundlagen – Beredning av nödvändiga ändringar i Finlands Grundlag“. *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2/2010, bls. 161-177.
- Sérfræðingar svara Ragnheiði Kristjánsdóttur: „Hverjar eru sögulegar rætur 26. gr. íslensku stjórnarskrárinnar“. *Saga. Tímarit sögufélagsins* XLVIII:1 2010, bls. 15-60.
- Sigurður Líndal: „Forseti Íslands og synjunarvald hans“. *Skírnir*, 178. ár. Vor 2004. bls. 203-237.
- Sigurður Líndal: „Stjórnskipuleg staða forseta Íslands“. *Skírnir*, 166. ár. Haust 1992. bls. 425-437.
- Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, 8. bindi*, Viðauki 1. Siðferði og starfshættir í tengslum við fall íslensku bankanna 2008. Reykjavík 2010.
- Skýrsla starfshóps á vegum forsætisráðuneytis sem fjallaði um viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Forsætisráðuneytið, maí 2010. Birt á vefslóðinni www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/Skyrsla-starfshops-6-mai2010.pdf.
- Smith, Eivind: *Konsitutionelt demokrati*. Fagbokforlaget, Bergen 2009.
- Svensson, Palle: *Folkets røst. Demokrati og folkeafstemninger i Danmark og andre Europæiske lande*. Aarhus Universitetsforlag, Árósar 2003.
- Veli-Pekka Viljanen: „Finlands grundlagsreform på slutrakan“. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 2/1998, 79. árgang, bls. 202-212.
- Yfirlýsing forseta Íslands frá 5. janúar 2010*. Birt á vefslóðinni www.forseti.is/Raedur-ogkvedjur/Raedur2010/.
- Yfirlýsing forseta Íslands frá 2. júní 2004*. Birt á vefslóðinni www.forseti.is/Raedur-ogkvedjur/Raedur2004/.
- Zahle, Henrik: *Danske forfatningsret I. Institutioner og regulering*. Christian Ejlers' Forlag, 3. útg. Kaupmannahöfn 2001.
- Þorsteinn Pálsson: „Af öðrum kögunarhóli. Nokkur álitæfni varðandi endurskoðun stjórnarskrárinnar“. *Bifröst. Rit lagadeildar Háskólans á Bifröst*, bls. 567-585. Háskólinn á Bifröst 2006.
- Þór Vilhjálmsson: „Synjunarvald forsetans“. *Afmálsrit: Gaukur Jörundsson sextugtur 24. september 1994*, bls. 609-636. Bókaútgáfa Orators, Reykjavík 1994.
- Þórður Bogason: „Og ég staðfest þau með samþykki mínu“ – forseti Íslands og löggjafarvaldið“. *Afmálsrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum, 20. febrúar 2001*, bls. 555-581. Almenna bókafélagið, Reykjavík 2002.