

Gæslumaður Alþingis: Breytt valdastaða forseta Íslands

Björg Thorarensen, prófessor við Lagadeild Háskóla Íslands

Stefanía Óskarsdóttir, dósent við Stjórn málafræðideild Háskóla Íslands

Útdráttur

Greinin fjallar um stjórnskipulega stöðu forseta Íslands við lýðveldisstofnun árið 1944 og þróun hennar í forsetatíð Ólafs Ragnars Grímssonar. Rannsóknin leiðir í ljós að nánast engin breyting varð á stjórnskipulegri stöðu þjóðhöfðingjans á sviði framkvæmdar- og löggjafarvalds. Þess vegna er þeirri kenningu hafnað að við stofnun lýðveldisins hafi orðið til tvíveldi forseta Íslands og Alþingis og gert hafi verið ráð fyrir valdamiklu forsetaembætti í anda forsetaþingræðis. En þrátt fyrir að orðalagi stjórnarskrárinnar um forsetaembættið hafi ekki verið breytt frá 1944 hefur pólitískt vægi forsetans aukist hin síðari ár. Eins og sýnt er fram á í greininni skýrist það m.a. af túlkun Ólafs Ragnars Grímssonar á stjórnskipulegu hlutverki forsetans og breyttum viðhorfum meðal kjósenda um lýðræði og hlutverk forseta. Forseti Íslands er því orðinn nokkurs konar gæslumaður Alþingis (þingmeirihlutans) þvert á það sem var ákveðið árið 1944. Það er mat höfunda að á meðan engar breytingar eru gerðar á stjórnarskránni til að skilgreina betur hlutverk og stöðu forseta geti valdahlutföll þings, ríkisstjórnar og forseta þróast enn frekar í átt til aukins forsetavalds.

Efnisorð: Stjórnskipuleg staða forseta; forsetaþingræði; meðferð löggjafarvalds; eftirlit með Alþingi.



Icelandic Review of Politics and Administration Vol 11, Issue 2 (139–160)

© 2015 Contacts: Björg Thorarensen, bjorgtho@hi.is and Stefania Óskarsdóttir, stefosk@hi.is.

Article first published online December 17th 2015 on <http://www.irpa.is>

Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík, Iceland

Stjórnmál & stjórnsýsla 2. tbl. 11. árg. 2015 (139–160) Fræðigreinar

© 2015 Tengiliðir: Björg Thorarensen, bjorgtho@hi.is and Stefania Óskarsdóttir, stefosk@hi.is.

Vefbirting 17. desember 2015 - Birtist á vefnum <http://www.irpa.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík

DOI: <http://dx.doi.org/10.13177/irpa.a.2015.11.2.2>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 License.

Althingi's Keeper: Changes in the Constitutional Powers of the President of Iceland

Abstract

The article focuses on the constitutional role of the president of Iceland when the republic was established in 1944, and the evolution of this role during the time Ólafur Ragnar Grímsson has been in office. The study shows that the creation of a republic involved hardly any changes in the constitutional role of the head of state neither in regard to executive nor legislative powers. Thus the authors reject the theory that the creation of a republic introduced a dual authority structure, consisting of Althingi and a powerful president, which characterizes semi-presidentialism. However, despite the fact that the text of the constitution, regarding the presidency, has not been changed since 1944, the political importance of the president has increased in recent years. This is mainly the result of Ólafur Ragnar Grímsson's interpretation of the constitutional role of the president, as well as changes in public attitudes regarding democracy and the role of the president. According to this interpretation, the president acts as Althingi's keeper who acts as a check on the majority rule of Althingi contrary to what was decided in 1944. The authors maintain that in the absence of formal constitutional changes, the role of the presidency is better defined; the power of the president *vis-à-vis* the cabinet and parliament may continue to grow.

Keywords: Constitutional role of the president; semi-presidentialism; legislative power; check on parliamentary rule.

Inngangur

Í greininni er rætt um samspil forsetaembættis og þjóðþinga í þingræðisríkjum og rökstutt frá sjónarhorni stjórnskipunarréttar hver var afstaða stjórnarskrárgjafans til valdastöðu forsetaembættisins við lýðveldisstofnun. Hafnað er kenningum um að gjörbreyting hafi orðið á stjórnskipun landsins með hinu nýja þjóðhöfðingjaembætti árið 1944. Hitt er ljóst að stjórnarskráin hefur veitt svigrúm til þess að valdastaða forsetans hafi síðan breyst og það hefur verið nýtt í langri forsetatíð Ólafs Ragnars Grímssonar. Aukin völd forsetaembættisins skýrast bæði af afstöðu þeirrar persónu sem situr í embætti og breyttum viðhorfum kjósenda og stjórnmalamanna til þess hvert hlutverk þess ætti að vera. Þetta hefur lagt grunn að nýrri túlkun og breyttu inntaki stjórnarskrárákvæðis um heimild forsetans til að neita að undirrita lög og hlutverki hans sem annars handhafa löggjafarvalds. Í greininni verður lagt mat á ástæður þeirrar þróunar og hvaða áhrif breytt valdahlutföll í stjórnskipuninni hafa á stöðu Alþingis og ríkisstjórnar gagnvart forseta Íslands með tilliti til valdtemprunar.

Allt frá því að Ólafur Ragnar Grímsson forseti Íslands synjaði lagafrumvarpi fyrst staðfestingar árið 2004 og enn frekar eftir hrun fjármálakerfisins 2008 hefur vægi forsetaembættisins aukist. Bankahrunið og efnahagskreppan sem fylgdi í kjölfarið dró úr trausti kjósenda á þinginu og kom hreyfingu á hugmyndir þeirra um stjórnmalakerfið, sem gat m.a. af sér óhefðbundna tilraun til heildarendurskoðunar á stjórnarskránni. For-

setinn varð mótvægi við óvinsæla ríkisstjórn sem tókst á við erfiðar efnahagslegar og pólitískar afleiðingar hrunsins. Ekki er lengur sjálfgefið að forsetinn fari að vilja þingsins og staðfesti öll lög sem það samþykkir. Þá hefur forsetinn sjálfur með yfirlýsingum sínum endurskilgreint hlutverk og völd forsetaembættisins.

Þessar breytingar vekja upp þá spurningu hvort Ísland sé að þróast í átt til forsetaþingræðis (*semi-presidentialism*). Markmið greinarinnar er að varpa ljósi á nokkra meginþætti í því hugtaki og kanna hvað stjórnarskrárgjafinn ákvað árið 1944 með tilliti til valdastöðu forseta. Einnig verða færð rök fyrir því hvernig túlkun 26. gr. stjórnarskrárinnar hefur breyst og lýst ástæðum þess. Í því ljósi verður metið hvort komist hefur á forsetaþingræði með valdamiklum forseta.

1. Völd forseta í lýðveldum

Hugtökin þingræði og forsetaræði hafa lengi legið til grundvallar samanburði á stjórnskipun lýðræðisríkja. Síðustu áratugi hefur forsetaþingræði einnig rutt sér til rúms sem stjórnskipunarlegur valkostur. Í þessum hluta verður stuttlega fjallað um muninn á þingræði og forsetaræði og sjónum síðan beint að forsetaþingræði. Yfirferðin sýnir að hugtakið forsetaþingræði er að sumu leyti illa nothæft því fræðimenn eru ekki að öllu leyti sammála um merkingu þess og það segir lítið fyrir um innbyrðis völd forseta, ríkisstjórna og þinga. Engu að síður hafa rökræður fræðimanna um hugtakið dregið fram mikilvæg atriði sem sýna að staða forseta gagnvart þingræðislegum ríkisstjórnnum ræðst ekki einungis af texta stjórnarskráa heldur af hinu stjórnsmálalega samhengi.

Í þingræðisríkjum sækir ríkisstjórn umboð sitt til meirihluta þingsins. Missi ríkisstjórn stuðning þingsins ber henni að fara frá. Sama á við um ráðherra ríkisstjórnarinnar því þeir sækja umboð sitt til þingsins og þeirra stjórnsmálaflokka sem fara með meirihlutavöld á þingi hverju sinni. Í þingræðisríkjum er algengast að ráðherrar komi úr röðum þingmanna. Og þar sem ráðherrar eru jafnframt leiðtogar innan þingsins er löggjafarvaldið og framkvæmdarvaldið mjög samþætt í þingræðisríkjum. Því fylgir sá kostur að ríkisstjórn á fremur auðvelt með að koma stefnumálum sínum í gegnum þingið svo lengi sem þingmeirihlutinn er sæmilega samstæður. En þrígreining ríkisvalds er hins vegar takmörkuð því þingið og ríkisstjórn njóta ekki sjálfstæðis hvert frá öðru.

Valddreifing einkennir aftur á móti forsetaræði. Í forsetaræði velja kjósendur forseta sem er falið að leiða framkvæmdarvaldið. Kjósendur kjósa einnig þingmenn til að fara með löggjafarvaldið. Í forsetaræði getur forseti ekki leyst upp þingið né geta þingmenn, nema í undantekningatilvikum, leyst forseta frá störfum. Þetta fyrirkomulag veitir þessum tveimur stöðum ríkisvaldsins sjálfstæði frá hvorri annarri (Samuels & Shugart 2010, 4). Rætur forsetaræðis liggja í hugmyndum frjálslyndra stjórnspekinga sem óttuðust of sterkt ríkisvald. Í þeirra hópi var James Madison, einn af höfundum bandarísku stjórnarskrárinnar. Madison taldi brýnt að tryggja að ríkisvaldið yrði aldrei það sterkt að það gæti ógnað því sem hann og aðrir fylgismenn frjálslyndisstefnunnar töldu grundvallarréttindi frjálsra manna. Það væri best gert með því að tryggja valddreifingu; til dæmis með því að búa svo um hnútana að verkefni framkvæmdarvaldsins og löggjafarvaldsins væru ekki að öllu leyti á sömu hendi. Þetta á auðvitað ekki við í þingræði þar sem sami meirihluti

ræður bæði á þingi og í ríkisstjórn eins og fyrir segir. Jafnframt hefur forysta þingmeirihlutans í þingræðisríkjum **venjulegast** í hendi sér hvort að þing er rofið og **getur enn fremur** boðað til kosninga áður en kjörtímabilið er á enda.

Fyrir nokkrum áratugum færði fransk stjórnmálafræðingurinn, Maurice Duverger (1980), rök fyrir því að auk þingræðis og forsetaræðis væri annar stjórnskipulegur valkostur til staðar í lýðræðisríkjum. Hann nefndi þennan valkost forsetaþingræði og taldi þá stjórnskipun sem komst á í Frakklandi 1958 dæmi um það. Frá lokum síðari heimstyrjaldarinnar hafði landið glímt við stjórnmalalegan óstöðugleika og lítil festa var í stjórn þess sökum þess hve erfitt reyndist að halda saman þingmeirihluta. Þetta ástand leiddi til þess að völd forseta voru aukin á kostnað þingsins. Þannig felur franska stjórnarskráin forseta persónulegt vald til að fara með hluta framkvæmdarvaldsins ásamt forsætisráðherra og ríkisstjórn. Umboð forsetans og ríkisstjórnarinnar koma frá kjósendum en í tilviki forsætisráðherra og annarra ráðherra er það með milligöngu meirihluta þingsins en forsetinn sækir umboð sitt beint til kjósenda. Skilgreining Duverger (1980, 166) á forsetaþingræði felur í sér að uppfylla þarf þrjú skilyrði: (1) Forseti er þjóðkjörinn, (2) hann hefur umtalsverð völd og (3) ríkisstjórn og ráðherrar eru háðir stuðningi þingsins.

Svipað fyrirkomulag og það sem Duverger kallaði forsetaþingræði hafði einkennt stjórnskipun Weimar lýðveldisins (1919-1933). Stjórnskipun Finnlands fram til ársins 2000 er annað dæmi um þingræðisríki með sterku forsetavaldi. Það ár tók hins vegar ný stjórnarskrá gildi sem endurskilgreindi og takmarkaði mjög völd finnska forsetans frá því sem áður var (Jaakko Nousiainen 2001). Og þegar ríki í Austur Evrópu tóku upp lýðræðisskipulag eftir fall kommúnismans afréðu mörg þeirra að skipta framkvæmdarvaldinu á milli valdamikils forseta og þingræðislegrar ríkisstjórnar í anda forsetaþingræðis (Protsyk 2011).

Stjórnmaláfræðingar hafa ekki verið að öllu leyti sammála um hversu valdamikill forseti þurfi að vera til að uppfylla skilyrði um forsetaþingræði. Robert Elgie hefur jafnvel fært rök fyrir því að réttast sé að flokka öll þingræðisríki með þjóðkjörinn forseta í hóp ríkja með forsetaþingræði án tillits til valda forsetans (2004, 317). Hann viðurkennir þó fúslega að mikill munur geti verið á völdum forseta í ríkjum sem búa við forsetaþingræði eins og hann skilgreinir hugtakið (2004, 323-324). Aðrir leggja þó áherslu á að raunveruleg tvískipting framkvæmdarvaldsins á milli forseta og ríkisstjórnar verði að vera fyrir hendi svo hægt sé að segja að stjórnskipunin einkennist af forsetaþingræði (Shugart 2005, 324). Þannig segir Cindy Skach að þekkja megi forsetaþingræði á því að forseti og forsætisráðherra fari í sameiningu fyrir ríkisstjórninni og stýri opinberri stefnu ríkisins samkvæmt stjórnarskrá. Framkvæmdarvaldið er því tvískipt á milli forseta og forsætisráðherra (ríkisstjórnar) en hvernig og í hvaða hlutföllum er breytilegt eftir ríkjum og jafnvel pólitískum aðstæðum innanlands hverju sinni. Jafnframt sækir forsetinn umboð sitt beint til kjósenda en forsætisráðherra og ríkisstjórn sækja sitt umboð til þingsins, en þó stundum einnig til forseta (Skach 2007, 96).

Til að átta sig betur á muninum á völdum forseta í þingræðisríkjum hafa verið þróaðir kvarðar til að mæla völd þeirra. Matthew Søberg Shugart og John Carey (1992) voru brautryðjendur í þessum efnum. Þeir lögðu til að gera greinarmun á sterku og veiku for-

setaþingræði með því að skoða og bera saman völd forseta hvað varðar skipun og lausn forsætisráðherra (ríkisstjórnar) og rétt þingsins til að leggja fram vantrauststillögur. Í veikur forsetaþingræði (*premier-presidential subtype*) getur forseti ekki leyst forsætisráðherra og ríkisstjórn frá störfum né eru neinar takmarkanir á rétti þingsins til að leggja fram vantrauststillögur (Shugart 2005, 335). Í sterku forsetaþingræði (*presidential-parliamentary subtype*) hefur forseti aftur á móti frumkvæði að myndun ríkisstjórna, ræður vali á forsætisráðherra og ráðherrum og getur leyst þá frá störfum. Í einhverjum tilvikum hefur forseti einnig vald til að rjúfa þing og boða til kosninga og jafnvel neitunarvald gagnvart lagasetningu (2005, 336-337). Við þessar aðstæður heyra forsætisráðherra og ríkisstjórn nánast undir forseta, jafnvel þótt að þingið geti lagt fram vantrauststillögu á ríkisstjórnina og forsætisráðherra. Shugart færir enn fremur rök fyrir því að munurinn á mjög veikur forsetaþingræði og þingræði felist í því að í veikur forsetaþingræði gegni forsetinn hlutverki við að koma saman ríkisstjórn í tilvikum þegar enginn skýr þingmeirihluti virðist liggja fyrir (2005, 338).

Alan Siaroff telur hins vegar að þar sem svo mikill munur er í reynd á völdum forseta í þingræðisríkjum sé í raun ekki hægt að notast við hugtakið forsetaþingræði. Þess í stað megi greina á milli þriggja hópa þingræðisríkja sem hafa forseta. Þessir hópar eru: (1) Þingræðisríki með mjög valdamikinn forseta, (2) þingræðisríki með forseta sem hefur einhver völd, og (3) þingræðisríki með afar valdalítinn forseta (Siaroff 2003, 307). Temprun valds þingsins fæst þó ekki einvörðungu með sterkara forsetavaldi eins og stjórnskipunarfræðingurinn Richard Allen bendir á (2010). Hann tekur Bretland sem dæmi um þingræðisríki þar sem vald meirihluta þingsins er afar mikið innan þings og utan. Stjórnskipunin hvílir að miklu leyti á venjum en ekki á ritaðri stjórnarskrá, ríkisstjórnin situr í skjóli þingmeirihlutans sem jafnframt setur lögina í landinu og endurskoðunarvald dómstóla gagnvart lögum er almennt ekki viðurkennt. Þetta þýðir að breska þingið er æðra öðrum valdþáttum innan ríkisins (*parliamentary sovereignty*). Í mörgum öðrum þingræðisríkjum er vald meirihlutans ekki jafnmikið. Það er t.d. takmarkað af ritaðri stjórnarskrá, öflugri stjórnarandstöðu, sjálfstæðum dómstólum sem hafa endurskoðunarvald eða sérstökum stjórnlagadómstólum (*constrained parliamentarism*). Í enn öðrum þingræðisríkjum er hluti framkvæmdarvaldsins í höndum þjóðkjörins forseta sem hefur raunverulegt vald, mismikið eftir ríkjum og stjórnmálalegum aðstæðum, til að skipta sér að stjórn ríkisins (*semi-presidentialism*) (Albert 2010, 221-226). Hér má nefna að íslenska stjórnarskráin hefur þá sérstöðu í samanburði við stjórnarskrár annarra lýðveldi að samkvæmt 2. gr. hennar fer forsetinn formlega með löggjafarvaldið ásamt Alþingi og staðfestir lög sem handhafi slíks valds. Þessi skipan er arfleifð frá þeim tíma þegar Ísland var konungsríki eins og nánar verður komið að síðar, en hún þekkist almennt ekki í lýðveldum með þjóðkjörnum forseta þar sem staðfesting forseta er framkvæmdarvaldsathöfn.

Fræðimenn hafa enn fremur vakið athygli á því að texti stjórnarskráa er ekki alltaf mjög upplýsandi þegar kemur að því að skýra völd forseta í reynd. Þeirra á meðal eru Elgie og Duverger. Báðir bentu t.d. á að sterkur þingmeirihluti vinni gegn miklum áhrifum forseta, jafnvel þvert á ákvæði stjórnarskrárinnar. Að sama skapi er líklegt að þing sem er

án sterkrar forystu ýti undir aukin völd forseta í reynd (Elgie 2004, 323-324). Undir þetta tekur Shugart sem segir að pólitískar aðstæður geti ýmist stuðlað að auknum áhrifum forseta gagnvart þingi eða temprað þau umfram það sem fram kemur í stjórnarskrá. Nefnir hann Austurríki sem dæmi en stjórnarskrá ríkisins gefur þjóðkjörnum forseta að formi til einhver völd, en ráherrar framkvæma þó vald hans (Shugart 2005, 342). Þá virðist það einnig hafa áhrif á völd og pólitísk umsvif forseta hvort að hann tilheyrir sömu stjórnmalablokk og ríkisstjórnin eða ekki (Shugart 2005, 333-334).

Rannsókn Margit Tavits (2009) leiddi enn fremur í ljós að þjóðkjör forseta, eitt og sér, segir lítið til um pólitísk umsvif forseta. Það að forseti beiti sér á stjórnmalasviðinu segir hún að ráðist af stjórnmalalega samhenginu og þeim tækifærum sem forseta bjóðast til að beita áhrifum sínum. Með því á hún til dæmis við flokkpólitíska samsetningu þingsins og styrk annarra stjórnmalalegra stofnana á borð við þingið og ríkisstjórn (2009, 35). Tavits bendir jafnframt á að dæmi séu um að þingkjörinn forseti sé valdameiri en þjóðkjörinn forseti. Niðurstaða hennar rímar við niðurstöður Siaroff sem einnig sýndi fram á að þjóðkjör forseta þýðir ekki sjálfkrafa að forseti sé valdamikill (Siaroff 2003, 309).

Niðurstaða þessarar stuttu samantektar sýnir að það ríkir ekki einhugur meðal fræðimanna um hvað forsetaþingræði feli í sér. Þjóðkjör forseta felur ekki sjálfkrafa í sér að forsetaembætti sé valdamikið. Til þess að hægt sé að segja að forsetaþingræði sé til staðar verður að vera fyrir hendi tvískipting framkvæmdarvaldsins en valdahlutföll á milli forseta og ríkisstjórnar geta engu að síður verið breytileg frá einu ríki og tímabili til annars. Þessi valdahlutföll ráðast ekki bara af texta stjórnarskrárinnar heldur einnig af pólitíska samhenginu s.s. styrk þingmeirihlutans og pólitískum tækifærum sem forseta bjóðast.

Hér á eftir verður kannað nánar hvað íslenski stjórnarskrárgjafinn lagði upp með við samþykkt lýðveldisstjórnarskrárinnar árið 1944 þegar kom að ákvæðum um valdastöðu forseta hins nýja lýðveldis í ljósi þeirra hugtaka sem lýst hefur verið.

2. Stjórnskipuleg staða forseta Íslands við lýðveldisstofnun

2.1 Hinar afbrigðilegu aðstæður 1944 og þröngar skorður breytinga

Ekki ríkir einhugur um *hvað var samþykkt* í hinni nýju lýðveldisstjórnarskrá um stjórnskipulega stöðu forseta Íslands árið 1944. Sú forsenda er þó óumdeild að nýju stjórnarskránni var ekki ætlað að gera aðrar breytingar en þær sem nauðsynlegar voru til að koma á fót nýju stjórnarformi, lýðveldi í stað konungdæmi. Aðdraganda að setningu lýðveldisstjórnarskrárinnar og að hún skyldi sett til bráðabirgða hafa verið gerð skil í skrifum allmargra fræðimanna (sjá t.d. Bjarni Benediktsson 1940; Ólafur Jóhannesson 1960; Þór Vilhjálmsson 1994; Þórður Bogason 2002; Sigurður Línal 2004; Guðni Th. Jóhannesson 2011; Björg Thorarensen 2015). Hér verða ályktanir um hvað var samþykkt fyrst og fremst dregnar af lögskýringargögnum um undirbúning og meðferð stjórnarskrárfurvarpsins í ljósi þeirra afbrigðilegu stjórnskipulegu aðstæðna sem ríktu og voru fordæmalasar.

Þessar aðstæður sköpuðust eftir ályktun Alþingis árið 1940 um að fela ráðuneyti Íslands æstu stjórn ríkisins í stað konungs í kjölfar hernáms Þjóðverja á Danmörku. Ákvörðunin byggðist á rökum um stjórnskipulegan neyðarrétt en í reynd voru ákvæði

stjórnarskrárinnar um vald konungs óframkvæmanleg (Björg Thorarensen 2014, 92). Ári síðar, 15. og 17. maí 1941 samþykkti Alþingi fjórar þjóðingarmiklar ályktanir (Alþt. 1941 A, 710, 547-549 og 715-16). Var meðferð æðsta valds ríkisins færð til ríkisstjóra sem var kosinn til eins árs í senn og varð hann þannig þjóðhöfðingi til bráðabirgða. Reglur um ríkisstjóra voru síðar lögfestar, sbr. lög nr. 25/1941. Grunnurinn var lagður að stofnun lýðveldis og sambandsslitum við Dani, með þingsályktun um að Ísland hefði öðlast rétt til fullra sambandsslita og þeim vilja lýst að lýðveldi yrði stofnað á Íslandi jafnskjótt og sambandinu við Dani yrði formlega slitið.

Ríkisstjórnin hafði þegar í ársbyrjun 1940 falið þremur hæstaréttardómurum auk prófessorsins í stjórnlagafraði við Háskóla Íslands að semja frumvarp að nýrri stjórnarskrá. Í gögnum úr störfum þeirra kemur fram að þeir haft „umboð til að gera þær breytingar á stjórnarskránni sem leiðir af niðurfalli dansk-íslenzkra sambandslaga og af því að forseti kemur í stað konungs“. Í uppkasti þeirra kom fram tillaga um efni 26. gr. um synjunarvald forseta og að skjóta skyldi lögum sem hann synjaði staðfestingar í þjóðaratkvæði. Stóð greinin og skýringar með henni nær orðrétt óbreytt allt þar til afgreiðslu stjórnarskráfrumvarpsins lauk vorið 1944 (Helgi Bernódusson 2010, 27). Með kosningu 5 manna millipinganeftar í maí 1942 var áhersla lögð á það markmið að gera tillögur um breytingar á stjórnskipunarlögum ríkisins eingöngu „með vísan til yfirlýsts vilja Alþingis um að lýðveldi yrði stofnað á Íslandi“ (Alþt. 1942 A, 548). Haustið 1942 var nefndarmönnum í millipinganeftinni fjölgað í átta og höfðu þá allir stjórnsmálaflokkar tvo fulltrúa í henni.

Hið þrönga svið endurskoðunarinnar var ítrekað í stjórnarskrárbreytingum með stj. nr. 97/1942. Jafnframt var þar tekið fram að „óheimilt væri að gera með þessum hætti nokkrar aðrar breytingar á stjórnarskránni en þær sem beinlínis leiddi af sambandsslitunum við Danmörku og því að Íslendingar tækju með stofnun lýðveldis til fullnustu í sínar hendur æðsta vald í málefnum ríkisins.“ Í greinargerð var enn frekar vísað til þeirra viðsjártíma sem ríktu. Áréttað var markmiðið að stofna lýðveldi í stað konungsdæmis og gera óhjákvæmilegar breytingar vegna niðurfalls sambandslagasáttmálans milli Íslands og Danmerkur, en engar aðrar breytingar hvorki um kjördæmaskipan né neitt annað (Alþt. 1942 A, 214).

Millipinganeftin lagði til grundvallar uppkastið frá 1940 (Alþt. 1944 A, 10). Hún skilaði álitinu og frumvarpi að stjórnarskrá til forsætisráðherra í apríl 1943. Leiðarljós hennar var að breytingarnar skyldu einungis ná til mjög afmarkaðra þátta stjórnskipunarinnar. Í álitinu nefndarinnar var undirstrikað að eingöngu væri um að ræða fyrsta áfangann í heildarendurskoðun, þ.e. að nefndin mundi þegar þessum hluta væri lokið: „...áfram vinna að seinni hluta verkefnisins, sem sé að undirbúa aðrar breytingar á stjórnskipulaginu, er þurfa þykir og gera verður á venjulegan hátt.“ (Alþt. 1944 A, 11 og 12).

Aðferð við val á hinum nýja þjóðhöfðingja var augljóslega eitt þeirra lyklatríða sem ákveða þurfti við breytingu á stjórnarformi úr konungdæmi í lýðveldi. Um þetta voru skiptar skoðanir í millipinganeftinni en í skýringum með frumvarpinu kom fram að vilji meirihluta nefndarmanna að forseti væri þingkjörinn en ekki þjóðkjörinn varð ofan á. Áskilið var að nefndarmenn hefðu óbundnar hendur um þetta atriði (Alþt. 1944 A, 11).

2.2 Hvað ákvað stjórnarskrárgjafinn um valdastöðu forseta árið 1944?

2.2.1 Samanburður á valdsviði konungs og forseta í stjórnarskrá

Til að leita svara við hvort og þá hverju var breytt um stöðu hins nýja þjóðhöfðingja verður fyrst að kanna inntak og samspil þriggja lykilgreina stjórnarskrárinnar frá 1920 sem skilgreindu áður stjórnskipulega stöðu og hlutverk konungs. Fyrst þeirra er 2. gr. stjórnarskrárinnar frá 1920 (enn 2. gr. núgildandi stjórnarskrár) sem mælti fyrir um að löggjafarvaldið væri hjá konungi og Alþingi, báðum saman og framkvæmdarvaldið hjá konungi. Þá kom fram í 9. gr. (nú 13. gr.) að konungur léti ráðherra framkvæma vald sitt og loks sagði í 15. gr. (nú 19. gr.) að undirskrift konungs undir löggjafarmál og stjórnarerindi veitti þeim gildi er ráðherra ritaði undir með honum. Í beinu samhengi við valdaleysi konungs var ábyrgðarleysi hans lýst í 10. gr. en ráðherrar bæru ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum (nú 11. og 14. gr.).

Þessi ákvæði standa í órofa efnislegu samhengi og rekja sögulegan uppruna sinn til samhljóða ákvæða dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849. Hlutdeild konungs í löggjafarvaldi birtist þannig að konungur gat bæði lagt fram frumvörp á þjóðþinginu og jafnframt þurftu staðfestingu hans til að lög öðluðust gildi. Voru athafnirnar háðar bæði frumkvæði og atbeina ráðherra til þess að þær tækju gildi. Hefur aldrei verið gerður greinarmunur í danskri stjórnskipun að þessu leyti á löggjafarathöfnum og framkvæmdarvaldsathöfnum konungs.

Ráðherra framkvæmdi því vald konungs til að staðfesta lög og varð staðfestingin fyrst gild með undirritun beggja. Fram undir lok 19. aldar gat ráðherra framkvæmt synjunarvald konungs hvort heldur þannig að hann gerði ekki tillögu um staðfestingu eða lögum var synjað með formlegu konungsbréfi að tillögu ráðherra. Þegar þingræði komst á í Danmörku í byrjun 20. aldar leiddi af sjálfu sér að ráðherrar gátu ekki beitt þessu valdi en bar skylda til að gera tillögu um staðfestingu konungs á lögum. Það sama gildi hér á landi eftir að þingræðisreglan fluttist hingað til lands eftir stjórnarskrárbreytingar með stj. nr. 9/1903 og heimastjórn 1904. Eftir 1904 lögðust lagasynjanir af hér á landi og var síðast formlega beitt árið 1914 gegn stjórnarskrárbreytingum og úrskurði um íslenskan innanlandsfána (Helgi Skúli Kjartansson 2006, 59; Þór Vilhjálmsson 1994, 614 -615).

Mikilvægt er að hafa í huga að í danskri stjórnskipun fyrirfannst einnig neitunarvald konungs gagnvart lögum af öðrum toga þótt umdeilt væri. Konungur gat (og getur enn fræðilega í dag) beitt *persónulegu neitunarvaldi* sem þýddi að hann gat neitað að undirrita tillögu ráðherra um staðfestingu laga. Til þess hafði konungur þó engan beinan lögvarinn rétt. Ráðherra hafði á hinn bóginn engin ráð til að knýja konung til að staðfesta lög væri hann því mótfallinn og myndu löginn þá ekki geta tekið gildi. Fram á seinni hluta 19. aldar hafði Danakonungur nokkuð sjálfstæði að þessu leyti gagnvart ráðherrum sínum en það lagðist einnig af við tilkomu þingræðis (Bjarni Benediktsson 1940, 47; Helgi Skúli Kjartansson 2010, 36).

Af því sem hér er rakið um stöðu konungs í danskri og íslenskrari stjórnskipun sést að hann hafði engar jákvæðar athafnir með höndum á sviði löggjafarvalds án aðkomu ráð-

herra, hvorki til að leggja fram frumvörp né staðfesta lög, þótt fræðilega væri fallist á að hann yrði ekki knúinn til að rita undir tillögu ráðherra um staðfestingu laga.

En breyttist þetta stjórnskipulega hlutverk þjóðhöfðingjans með lýðveldisstjórnarskránni? Þegar lítið er til yfirlýsts markmiðs breytinganna 1944 um að gera ekki grundvallarbreytingar á stjórnskipuninni, þeirra þröngu skorða sem settar voru með stjkl. 97/1942 og lögskýringargagna um þessar lykilgreinar um stöðu forseta sem nú standa í 2., 13. og 19. gr. stjórnarskrárinnar verður að svara þeirri spurningu neitandi enda sætti texti þeirra engum efnisbreytingum. Hitt er ljóst að breytingar sem gerðar voru á stjórnarskrárákvæðinu um staðfestingu forseta á lögum í 26. gr. sem áður stóð í 22. gr. stjórnarskrárinnar frá 1920 um synjunarvald konungs höfðu sérstöðu.

Þegar fyrir lá að þjóðhöfðinginn í hinu nýja lýðveldi yrði innlendur forseti í stað Danakonungs voru taldar meiri líkur á pólitískum afskiptum hans en konungs, enda stæði hann þá nær pólitískum öflum í landinu og yrði frekar fyrir áhrifum frá þeim. Algert synjunarvald, tæki forsetinn upp á því að neita tillögu ráðherra um staðfestingu lagafrumvarps, gæti skapað árekstra við Alþingi og ríkisstjórn og valdið stjórnmalakreppu. Þessi sjónarmið endurspeglast skýrt í skýringum við 26. gr. stjórnarskrárfrumvarpsins þar sem segir: „Ekki hefur þótt fært að veita forseta algert synjunarvald, eins og konungur hefur haft. Forseta er því einungis fenginn réttur til að skjóta lagafrumvörpum Alþingis undir þjóðaratkvæði“ (Alþt 1944 A, 15). Áréttá má að þessi frumtexti greinarinnar kom inn í fyrstu drögum að stjórnarskrá frá 1940, þegar ráðgert var að forseti yrði þingkjörinn en ekki þjóðkjörinn. Hugmyndin um synjunarvald forseta og málskot til þjóðarinnar hafði því ekkert að gera með sérstakt umboð hans frá þjóðinni.

Óviðunandi þótti að synjunarvald forseta gagnvart lögum væri algert eins og synjunarvald konungs, jafnvel þótt það væri aðeins fræðilega til staðar. Með því að skjóta lögum í þjóðaratkvæði gætu kjósendur veitt forseta aðhald gegn misbeitingu valdsins. Hefði Alþingi þjóðina á sínu bandi myndi hún ákveða frambúðargildi laganna. Af þessu sést að þjóðinni var ætlað hlutverk sem eins konar gæslumaður forsetans að þessu leyti og skyldi hún veita honum aðhald, ef svo ólíklega vildi til að hann tæki upp á því að ganga gegn vilja þings og ríkisstjórnar (Björg Thorarensen 2015, 358).

2.2.2 *Ahyktanir af lögskýringargögnum með stjórnarskrárfrumvarpinu*

Í rannsóknum á valdsviði forseta Íslands hafa fræðimenn í lögfræði, stjórn málafræði og sagnfræði mjög leitað fanga í ummælum sem féllu í þingumræðum árið 1944 (Alþt. 1944, B-deild, d. 20-140). Þar sést að þingmenn höfðu ólíka sýn á stöðu og hlutverk hins nýja þjóðhöfðingjaembættis en flestir töldu ástæðu til að vera uggandi um að forseti kynni að beita því synjunarvaldi sem talið hafði verið óhugsandi að konungur gripi til. Þá komu fram ýmsar hugleiðingar um markmið hins persónulega synjunarvalds sem tilgreint var í 26. gr. frumvarpsins og málskot forseta til þjóðarinnar og hvernig það kynni að þróast.

Sigurður Línadal hefur rökstutt að samspil þjóðhöfðingja og Alþingis í löggjafarvaldinu hafi breyst með samþykkt lýðveldisstjórnarskrárinnar. Hann hefur lagt ríka áherslu á sérstöðu forsetans sem annars handhafa löggjafarvalds ásamt Alþingi og telur að grund-

vallarbreyting hafi orðið í þessum efnum þegar ákveðið var að forseti yrði þjóðkjörinn enda sækti hann þá umboð sitt sem handhafi löggjafarvalds beint til þjóðarinnar. Hann hafnar því jafnframt að ráðherrar framkvæmi löggjafarvald forseta á grundvelli 13. gr. stjórnarskrárinnar með því undirrita lagafrumvarp ásamt forseta til þess að þau geti tekið gildi samkvæmt 19. gr. Það geti ekki staðist fyrir máli 2. gr. um að eingöngu Alþingi og forseti Íslands fari með löggjafarvald. Meðundirritun ráðherra á lög þýði þannig aðeins að ráðherra ábyrgist að lög hafi fengið formlega rétta meðferð og séu að efni til í samræmi við stjórnarskrá (1992, 430).

Sigurður ályktar af þingumræðum að þjóðkjörinn forseti hafi átt að vera umboðsmaður þjóðarinnar og í stað synjunarvalds gagnvart lögum sem konungur hafði ætti hann að geta skotið lögum undir atkvæði þjóðarinnar (1992, 436). Í grein sinni um forseta Íslands og synjunarvald hans vísar Sigurður til ummæla úr ræðum þeirra þingmanna sem m.a. lýstu þeim skoðunum í þingumræðum að þjóðkjör í stað þingkjörs væri höfudbreyting; ef forseti væri þjóðkjörinn ætti hann að vera valdameiri; að þjóðkjör styrkti synjunarvald forseta og vald hans almennt (Sigurður Línadal 2004, 224-225).

Aðrir þingmenn lýstu hins vegar afdráttarlaust skoðunum um að breytingunni væri ekki ætlað að auka vald forseta. Eysteinn Jónsson þingmaður Framsóknarflokksins var atkvæðamikill í umræðunum, en hann sat í sameinuðu stjórnarskrárnefndinni og var framsögumaður nefndarálits í neðri deild. Líkt og fleiri þingmenn vísaði hann til hinna þröngu skorða sem stjórnarskrárbreytingum voru settar. Þótt tekið yrði til athugunar að forsetinn yrði þjóðkjörinn væri óheimilt að ætla honum meira vald en konungur hefði þótt raddir um slíkt væru uppi í landinu. Enginn mætti blanda áhuga sínum á slíkum breytingum við þær breytingar sem þyrfti að gera til að koma á lýðveldi (Alþt. 1944 B, d. 34). Þá hafnaði hann skoðunum um að forseta væri með synjunarvaldinu ætlað einhvers konar stöðvunarvald eða eftirlit með störfum Alþingis. Alþingi hefði starfað áratugum saman án þess að það hefði „þurft að hafa nokkurn sérstakan gæzlumann yfir sér“. Slíkt stöðvunarvald hefði í rauninni aldrei verið til og engin nauðsyn væri á því að skapa það (Alþt. 1944 B, d. 124-125).

Einar Olgeirsson þingmaður Sósíalístafllokksins sem sat í milliþinganeftndinni og stjórnarskrárnefnd neðri deildar tók undir það og sagðist ekki gera ráð fyrir því að valdi forseta yrði breytt í neinum atriðum (Alþt. 1944 B, d. 38). Þá má benda á ummæli Magnúsar Jónssonar, sem stóð að nefndaráliti sameinaðra stjórnarskrárnefnda, að halda yrði valdi þjóðhöfðingjans „praktískt talað“ óbreyttu frá því sem það hefur verið fram til þessa. Og praktískt talað væri synjunarvaldið sem konungur hefði haft ekkert (Alþt. 1944 B, d. 108).

All miklar umræður urðu um afstöðu Björns Þórðarsonar forsætisráðherra gegn því að lagafrumvarp sem forseti synjaði undirritunar tæki þrátt fyrir það gildi. Hann taldi að með því væri forsetinn sviptur hlutdeild sinni í löggjafarvaldinu sem færi gegn 2. gr. stjórnarskrárinnar (Alþt. 1944 B, d. 107). Sú skoðun varð þó ofan á að meðan ágreiningur væri milli þessara tveggja aðila löggjafarvaldsins og beðið væri úrskurðar þjóðarinnar myndi aðalhandhafi þess, Alþingi, ráða (Alþt. 1944 B, d. 108). Með því var staðfest það ríkjandi viðhorf að ekki væri fært að veita forseta vald til að hindra gildistöku laga sem Alþingi hefði samþykkt.

Samantekið skiptir hér mestu máli að skoðanir þeirra þingmanna sem töldu að ný stjórnarskrá myndi auka vald forseta og breyta stjórnskipulegri stöðu hans fengu ekki hljómgrunn. Ekki er hægt að álykta um efni lagaákvæðis af ummælum í þingumræðum án samhengis við önnur lögskýringargögn sem taka af skarið um hvað er raunverulega samþykkt við meðferð þess. Því verður að gjalda varhug við því að veita hugleiðingum einstakra þingmanna um efni frumvarps of mikið vægi við túlkun lagaákvæða. Það á sérstaklega við ef þau lýsa ólíkum sjónarmiðum og stefna í aðra átt en niðurstöður greinargerða og nefndarálita með frumvarpinu svo og skýringar framsögumanna með frumvarpi eða nefndaráliti (Róbert Spanó 2007, 110-112 og 114; Ármann Snævarr 1988, 394-394). Í nefndaráliti sameinaðra stjórnarskrárnefnda var breytingartillaga um að forseti yrði þjóðkjörinn en ekki þingkjörinn rökstudd svo að það væri í samræmi við vilja og óskir mikils þorra þjóðarinnar eftir því sem næst yrði komist. Tekið var fram að sú breyting hefði kallað á mikla vinnu nefndarinnar að undirbúa heppilegustu aðferðir við þjóðkjör (Alþt. 1944 A, 166). Hvergi var gefið til kynna að stefnubreyting hefði orðið um völd forseta frá frumgerð frumvarpsins, svo sem að þjóðkjörið leiddi af sér ríkari völd forseta og ekki var í neinu hreyft við ákvæðum sem lýstu samspili forseta og ráðherra um meðferð framkvæmdarvalds eða löggjafarvalds. Þá var ítrekað í nefndaráliti að ekki væri farið út fyrir þau takmörk sem sett voru með stjórnarskrárþreyingunni 1942 (Alþt. 1944 A, 166).

Í ljósi framangreinds verður ekki fallist á að inntak 2. gr. stjórnarskrárinnar um handhöfn forseta á löggjafarvaldi í stað konungs hafi breyst. Ráðherra framkvæmir því jákvæðar athafnir forseta á sviði löggjafarvalds jafnt sem framkvæmdarvalds samkvæmt 13. gr. Sú regla gildir því fullum fetum í íslenskum stjórnskipunarrétti, rétt eins og átti áður við um konung og ríkisstjóra frá 1940, að forseti Íslands getur ekki beitt valdi sínu til jákvæðra athafna án atbeina ráðherra (Ólafur Jóhannesson 1960, 114; Björg Thorarensen 2015, 347; Skúli Magnússon 2013-2014, 142). Ótvírætt er að forseti getur hvorki lagt fram lagafrumvarp samkvæmt 25. gr. stjórnarskrárinnar né veitt lögum gildi samkvæmt 26. gr. nema ráðherra undirriti þær athafnir með honum. Þá getur forseti ekki að eigin frumkvæði og upp á sitt eindæmi leyst forsætisráðherra frá embætti og skipað nýjan ráðherra í hans stað.

Svanur Kristjánsson hefur gengið enn lengra í ályktunum en Sigurður Línal um sterka valdastöðu forsetans og telur að gjörbreytt stjórnarfyrrkomulag hafi komist á 1944, svokallað tvíveldi forseta Íslands og Alþingis (2014, 255 og 256). Hann hefur öðrum fremur dregið afgerandi ályktanir um sterka valdastöðu forseta og skírskotað til valinna ummæla þingmanna í umræðum, áherslu stjórn mála flokkanna, afstöðu fjölmiðla og almenningsálitsins í aðdraganda lýðveldisstofnunar (2002, 2005, 2010, 2012, 2014). En sem fyrr segir standast slíkar aðferðir ekki skoðun út frá viðurkenndum reglum um lögskýringar.

Svanur hefur einnig gagnrýnt þá sem álykta að forsetaembættið hafi verið að mestu valdalaust árið 1944. Íslenskir valdhafar hafi í vanvirðingu sinni við stjórnarskrá lýðveldisins gjarnan verið dyggilega studdir af þeim hópi íslenskra Háskólaakarla sem á góðum stundum skreyti sig með nafninu „íslenska fræðasamfélagið“ (2010, 4). Meginstefið

Í kenningu hans er að „höfundar stjórnaskrár íslenska lýðveldisins hafi ætlað forsetanum víðtækt vald“ og að þjóðin hafi gert kröfu um valdamikinn forseta (2002, 7 og 14, 2014, 255). Svanur lýsir því svo að „konungsþingræði“ hafi liðið undir lok með fullveldinu 1918 og stjórnarskránni 1920 og við hafi tekið „þjóðþingræði“ sem einfaldara væri að kalla „alvald Alþingis“ enda hafi löggjafarvaldið á þeim tíma verið æðsta vald sem þáði umboð sitt frá þjóðinni (2002, 9 og 37). Mikill meirihluti þjóðarinnar hafi talið árið 1944 að stjórnarhættir valdreifingar með Alþingi og valdamiklum þjóðhöfðingja væri miklu lýðræðislegra en alvalda þjóðþing. Þjóðþingræðinu hafi því verið hafnað og forsetaþingræði tekið við (2014, 255). Hann ályktar að þungamiðja umræðna um lýðveldisstjórnarskrána hafi verið átök á milli málsvara þjóðþingræðis (alvalds Alþingis) og forsetaþingræðis. Það síðarnefnda fæli í sér beint lýðræði vegna úrslitavalds fólksins í þjóðaratkvæðagreiðslu en þjóðþingræðissinnarnir hafi orðið undir (2002, 37). Vilji meirihluta Alþingis, fjölmiðla, ríkisstjórnarinnar, ríkisstjórans og alls almennings hafi verið mjög skýr og afdráttarlaus. Með stofnun lýðveldis hafi verið komið á stjórnskipun sem tvinnuði saman fulltrúalýðræði og beint lýðræði (2002, 26).

Þessi viðhorf um hvað var ákveðið um völd forseta árið 1944 hafa ekki hlotið hljómgrunn hjá mörgum fræðimönnum sem rannsakað hafa aðdragandann að setningu lýðveldisstjórnarskrárinnar, sbr. þó skoðanir Sigurðar Líndal um að inntak 2. gr. stjórnarskrárinnar hafi breyst. Til viðbótar „karlahópi“ í fræðasamfélaginu sem Svanur telur vera á villigötum er hópur fræðikvenna á öndverðum meiddi við hann um efnið. Auk höfunda þessarar greinar telur Ragnhildur Helgadóttir að 26. gr. stjórnarskrárinnar sé ekki, og hafi ekki átt að vera, hápunkturinn í úthugsaðri mynd af hlutverki þjóðhöfðingjans í stjórnskipuninni (2010, 48). Þá hefur Ragnheiður Kristjánsdóttir bent á að talsmenn þess meirihluta alþingismanna sem samþykktu 26. gr. hafi haft hugann við mikilvægi þess að tempra vald forseta til lagasynjunar. Hugmyndir um beint lýðræði hafi ekki verið lykilatriði (2010, 43).

3. Breytt valdahlutföll forseta, Alþingis og ríkisstjórnar

3.1 Áhrif lagalegs tómarúms í kringum synjunarvald forseta

Hin ófrágengnu ákvæði um stöðu og hlutverk forseta sem samþykkt voru til bráðabirgða 1944 stóðu sem kunnugt er áfram óbreytt. Skýringar á ákvæðum stjórnarskrárinnar njóta ákveðinnar sérstöðu í samanburði við almenn lög. Texti hennar er knappur og geymir opin hugtök en hvílir jafnframt á ákveðnum óskráðum hugmyndafræðilegum undirstöðum og meginreglum. Túlkun á inntaki stjórnarskrárákvæða getur því breyst í samræmi við áherslur í samfélaginu á mikilvægi slíka undirstaðna. Aukin áhersla á þá grunnhugmynd lýðræðisins að valdið komi frá fólkinu getur leitt til þess að pólitískar stofnanir túlki ákvæði stjórnarskrárinnar með öðrum hætti. Opinn texti 26. gr. skapar lagalegt tómarúm enda er þar hvorki að finna nein efnisleg viðmið né skorður við því hvenær forseti beiti synjunarvaldinu. Ákvæðið býður þannig upp á að forseti á hverjum tíma geti að vissu marki endurtúlkað valdheimildir sínar eftir pólitískum aðstæðum (Björg Thorarensen 2015, 180 og 197).

Í tíð fyrstu fjögurra forseta lýðveldisins ríkti sá skilningur að þótt persónulegt vald forseta samkvæmt 26. gr. væri til staðar væri það í reynd dauður bókstafur. Engin lagaleg umgjörð var sett um útfærslu lagasynjuna eða framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu enda ekki reiknað með að á þetta reyndi (Ólafur Jóhannesson 1960, 301). Þegar Vigdís Finnbogadóttir neitaði árið 1993 að verða við kröfu 34 þúsund kjósenda um að staðfesta ekki lög um Evrópska efnahagssvæðið benti hún á að „enginn forseti hefur gripíð fram fyrir hendur á lýðræðislega kjörnu Alþingi sem tekið hefur ákvarðanir sínar með lögmætum hætti. Sá forseti sem nú gegnir því embætti hefur í störfum sínum alla tíð lagt áherslu á sáttmála sinn við þjóðina... með því hef ég vilja rækja sameiningarhlutverk forsetaembættisins og sett það öðru ofar.“ (Yfirlýsing 13. janúar 1993).

Eftir að Ólafur Ragnar Grímsson hóf að beita þessu valdi og synjaði lögum staðfestingar árin 2004, 2010 og 2011 hafa sjónarmið um réttlætingu valdsins þróast og mótast, ekki síst í meðförum forsetans sjálfs. Hugsunin að baki synjunarvaldinu hefur því breyst frá því að vera eitthvað sem aðeins gæti reynt á við afbrigðilegar aðstæður í þá átt að málskotsréttur sé virkur þáttur í völdum forsetans. Í þeim efnum sækir hann að einhverju leyti í smiðju Sigurðar Líndal hefur sem fyrr segir lagt áherslu á að forsetinn sé í senn umboðsmaður þjóðarinnar og annar handhafi löggjafarvaldsins. Hann hafi því frjálst val á milli staðfestingar og synjunar (2004, 216). Verði stór hluti kjósenda ósammála Alþingi um lagasetningu eða „gjá myndist á milli þings og þjóðar“ hafi forseti sérstöku hlutverki að gegna að tryggja beinan þátttökurétt þjóðarinnar í ákvarðanatöku. Þessi rök byggjast vissulega á svipuðum hugleiðingum og komu fram í máli sumra þingmanna 1944. Í fræðiskrifum á sviði lögfræði hefur einnig verið fjallað um verkaskiptingu tveggja handhafa löggjafarvalds og skorður sem þinginu eru settar til að fella lög úr gildi sem forseti hefur synjað staðfestingar (Eiríkur Tómasson 2004, 338).

Óljós umgjörð 26. gr. svo sem við hvaða aðstæður forseti neitar að undirrita lög, hvenær honum er rétt að verða við kröfu kjósenda og hvenær ekki hefur veitt Ólafi Ragnari Grímssyni ríkt svigrúm til að skilgreina eigin valdastöðu. Það gildir bæði um réttlætingu og grunnhugsun að baki synjunarvaldinu og málskotsréttinum. Þannig hefur forsetinn sjálfur skilgreint bæði umfang og skorður sem valdinu eru settar, í yfirlýsingum sem hann hefur gefið út þegar hann tilkynnir um ákvarðanir sínar eða í ræðum við önnur tækifæri.

3.2 Viðmið um hvenær lögum er skotið til þjóðarinnar

Af yfirlýsingum Ólafs Ragnars Grímssonar um málskotsréttinn má draga saman nokkur lykilatriði sem spila saman með mismunandi hætti án þess að nokkurt eitt þeirra ráði úrslitum. Í *fyrsta lagi* þarf umtalsverður fjöldi kjósenda að skora á forseta að lögum verði vísað í þjóðaratkvæði svo að til staðar sé „gjá á milli þingvilja og þjóðarvilja“ (Yfirlýsing frá 2. júní 2004). Það eitt ræður þó ekki úrslitum. Árið 2013 höfðu um 35 þúsund kjósendur (um 15% kjósenda á kjörskrá) undirritað áskorun til forseta um að neita að undirrita frumvarp um breytingar á lögum um veiðigjald. Hann varð ekki við því, þótt hann hefði orðið við kröfu um 31 þúsund kjósenda árið 2004 um að undirrita ekki lög um eignarhald á fjölmiðlum. Hér geta því málefnið og atvik máls ráðið úrslitum.

Í *öðru lagi* hefur forsetinn vísað til þess að gæta verði ýtrustu varkárni og rök verði að vera ótvíræð til að hann beiti valdi sínu til að vísa lögum í þjóðaratkvæðagreiðslu (Yfirlýsing frá 24. janúar 2001).

Í *þriðja lagi* hefur forsetinn bent á að sé uppi ágreiningur um hvort lögin samrýmast mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar gildi sú ótvíræða regla að dómstólar landsins kveði á um hvort lög samrýmist stjórnarskrá. Um það hafi hann ekki úrskurðarvald né heldur feli þjóðaratkvæðagreiðsla í sér niðurstöður í þeim efnum (Yfirlýsing frá 24. janúar 2001). Þetta réði þó ekki úrslitum í fjölmiðlamálinu þar sem álitamálin lutu einkum að því hvort of langt væri gengið í að skerða stjórnarskrárvernduð mannréttindi um tján-ingarfrelsi og eignarréttindi (Yfirlýsing frá 2. júní 2004).

Í *fjórða lagi* eru vísbendingar um að lagasetning um skattmálamálefni sem er þáttur í fjárstjórnarvaldi þingsins eigi ekki vel heima í þjóðaratkvæðagreiðslu að mati forsetans. Sumarið 2013 neitaði hann sem fyrr segir kröfu tæplega 35 þúsund kjósenda um að vísa í þjóðaratkvæði lögum um heimildir til töku veiðigjalds. Forseti tók fram að lögin fælu ekki í sér grundvallarbreytingar á nýtingu auðlindarinnar og væru tímabundin. Að vísa lögum af því tagi til þjóðarinnar væri svo afdrifarikt fordæmi að víðtækar umræður og afar breiður þjóðarvilji þyrfti að vera á bak við slíka nýskipan í meðferð skattlagningar (Yfirlýsing frá 9. júlí 2013).

Tilvikin þar sem forseti neitaði að staðfesta lög um samninga ríkisstjórnarinnar í Icesave-deilunni árin 2010 og 2011 hafa sérstöðu, ekki síst vegna þess fordæmalaus fjölda kjósenda sem undirritaði áskorun. Í fyrra tilvikinu voru það um 56 þúsund kjósendur (um fjórðungur kosningarbærra manna) og í síðara tilvikinu um 40 þúsund kjósendur. Lögin höfðu engin áhrif á réttindi eða skyldur manna en vörðuðu stefnu stjórnvalda í flókinni utanríkisdeilu og fjárstjórnarvald þingsins, sbr. 40. gr. stjórnarskrárinnar. Í umræðunni snerist málið upp í grundvallarspurningu um hvort standa ætti vörð um efnahagslegt sjálfstæði íslensku þjóðarinnar gegn ofurefli Evrópusambandsins og hvort Íslendingar ættu að láta undan þvingun til að axla skuldir einkabanka. Það laut þannig að fullveldi og sjálfsákvörðunarrétti þjóðarinnar í samskiptum við önnur ríki en „hin fá-menna þjóð bar að lokum hærri hlut en heimsveldið“ (Ræða forseta Íslands við setningu Alþingis 8. september 2015). Má í raun álykta það sé sjálfstætt tilefni fyrir forseta til að skjóta lögum í þjóðaratkvæði að þau snerti slíkar grundvallarspurningar.

Í *fimmta lagi* gekk forseti lengra en fyrr í útfærslu á röksemdum fyrir tilvist synjunarvaldsins þegar hann neitaði að undirrita síðari Icesave lögin árið 2011. Hann lýsti þeirri skipan að Alþingi fari með lögjafarvaldið nema þjóðin fái það í sínar hendur fyrir tilstilli forseta, en þá fari Alþingi og þjóðin saman með það vald. Þar sem Alþingi og þjóðin hefðu farið með lögjafarvald á fyrri stigum í Icesave málinu, væri ekki rétt að Alþingi, sem annar lögjafinn, lyki málinu án aðkomu hins, þjóðarinnar (Yfirlýsing frá 20. febrúar 2011).

Fullyrðingar Ólafs Ragnars Grímssonar um að þjóðinni beri réttur til að ljúka máli sem þegar er til meðferðar hjá henni og að það sé sérstakt hlutverk forsetans að tryggja þátttökurétt hennar er ný túlkun á inntaki og markmiði 26. gr. Með því er vikið frá grundvallareinkenni stjórnskipunarinnar um fulltrúalýðræðið, valdahlutföllum hefur

verið breytt og eðli forsetaembættisins hefur verið ljáð ný merking. Ólafur Ragnar Grímsson hefur þannig slegið því föstu að hornsteinn íslenskrar stjórnskipunar sé að þjóðin sé æðsti dómari um hvort lög skuli halda gildi sínu (Yfirlýsing frá 5. janúar 2010) og ítrekað hnykkt á því að: „Forseti Íslands er eini kjörni fulltrúinn sem valinn er af þjóðinni allri, hvorki háður flokkum né hagsmunum. Fólkið treystir því að hann bregðist ekki á örlagastundum. Það er einn helsti hornsteinn íslenskrar stjórnskipunar, lýðræðis í landinu“ (Nýársávarp 1. janúar 2012).

3.3 Ástæður að baki breyttri túlkun 26. gr.

Um skýringar á þessari þróun má geta nokkurra samverkandi þátta. Hin íslenska stjórn-málahefð, að sterkar meirihlutastjórnir séu við stjórnvölinn, leiðir til þess að samþætting meirihluta stjórnarþingmanna og ríkisstjórnar er mikil og úrræði minnihlutans til að beita aðhaldi gagnvart ríkisstjórn eru veik. Átakalínan í stjórn málum er á milli þeirra þingmanna sem fylgja ríkisstjórninni að málum og þeirra sem eru í stjórnarandstöðu (Þorsteinn Magnússon 2011, 324-325). Þar sem minnihluti þingmanna í stjórnarandstöðu hefur hvorki sterka samningsstöðu né stjórnskipuleg úrræði til að veita ríkisstjórninni aðhald í erfiðum málum, eykst stuðningur við að slíkt aðhald komi þess í stað frá forsetanum. Þannig temprar hann lagasetningarvald þingsins, eða öllu heldur meirihluta þess, sem stendur að baki ríkisstjórninni. Upprunalegt markmið 26. gr. hefur því í raun snúist við (Björg Thorarensen 2015, 358; Stefanía Óskarsdóttir 2013, 45). Í stað þess þjóðin sé „gæslumaður forsetans“ svo hann misbeiti ekki synjunarvaldi sínu og kjósendur styðji við bakið á Alþingi er forsetinn orðinn „gæslumaður Alþingis“. Þannig hefur ræst sú hugmynd sem Eysteinn Jónsson hafnaði árið 1944, þ.e. að Alþingi þyrfti gæslumann yfir sér. Tilfærsla valds frá þingi til forsetans og mótun forsetaembættisins er í reynd veigamikil pólitísk og stjórnskipuleg breyting.

Þegar Ólafur Ragnar Grímsson beitti málskotsréttinum árið 2004 hafði sami ríkisstjórnarmeirihluti farið með stjórnartaumana í níu ár og minnihlutinn á þingi hafði að sama skapi lengi verið áhrifalaus. Í hópi stjórnarandstæðinga mæltist því ákvörðun hans mjög vel fyrir auk þess sem fjölmiðlaumfjöllun og skoðanakannanir bentu til að mikil andstaða væri við fjölmiðlalögin. Af hálfu forsetans virtist því nokkuð áhættulítið að láta ríkisstjórnina finna fyrir því valdi sem gæti falist í beitingu málskotsréttarins. Í kjölfarið boðaði ríkisstjórnin þó hvorki til þjóðaratkvæðagreiðslu né sagði af sér, heldur felldi þingmeirihlutinn úr gildi hin umdeildu lög. Þetta jafngildi því að forsetinn færi með raunverulegt synjunarvald gagnvart lagasetningu. Telja má líklegt að ríkisstjórnin hafi talið þann kost skárri pólitískt séð heldur en að tapa í þjóðaratkvæðagreiðslu og segja af sér í kjölfarið.

Frá þeim tíma dró enginn lengur í efa að forseti gæti beitt heimild 26. gr. Í þjóðaratkvæðagreiðslu árið 2010 um fyrri Icesave lögin var frambúðargildi þeirra hafnað með 93% atkvæða. Í síðari Icesave þjóðaratkvæðagreiðslunni 2011 voru lögin sem 2/3 hluti þingmanna hafði samþykkt felld með 60% atkvæða. Forsetinn hafði því réttléga veðjað á mikla andstöðu landsmanna við lögin. Framvinda þessa máls, útskýringar forsetans, dvínandi stuðningur við ríkisstjórnina og afar lítið traust til Alþingis á þessum tíma festu

í sessi breytta valdastöðu forseta gagnvart ríkisstjórninni (Stefanía Óskarsdóttir 2013, 42-45). Ríkisstjórnin, líkt og sú sem var við völd 2004, kaus þó að sitja áfram þrátt fyrir að lög sem hún taldi mjög mikilsverð fyrir efnahagsstefnu sína hefðu verið felld tvisvar með svo afgerandi hætti.

Athyglisvert er að fátt bendir til að stjórnmalaflokkarnir hyggist bregðast við þeirri þróun sem orðið hefur. Enginn þeirra hefur á stefnuskrá að endurskilgreina stjórnskipulega stöðu forsetaembættisins. Af því verður ályktað að flokkarnir sjái nokkurn hag í því að forsetinn geti veitt stjórnarmeirihlutanum aðhald með því að vísa lögum sem Alþingi samþykkir í dóm þjóðarinnar enda getur slík heimild veitt minnihluta þingmanna samningsstöðu í umdeildum málum. Þá telja stjórnmalamenn tæpast fallið til vinsælda meðal kjósenda að hrófla við heimild forseta til að skjóta lögum í þjóðaratkvæði. Annar áhrifavaldur um breytta túlkun á hlutverki forseta samkvæmt 26. gr. er einmitt vaxandi krafa um þjóðaratkvæðagreiðslur þar sem lagasetning snertir mikilvæga almannahagsmuni og aukinn stuðningur við beint lýðræði (Björg Thorarensen 2010, 27). Er 26. gr. eini farvegurinn sem stjórnarskráin veitir til að koma umdeildum lögum í þjóðaratkvæði og ákvörðunarvald um það er þannig í raun aðeins á hendi forsetans. Ýmis lyklatríði og viðmið tengd beitingu hennar eru þó óljós eins og fyrr var lýst, t.d. lagalegar afleiðingar þess ef forseti dregur eða lætur einfaldlega hjá líða að undirrita lög og álitamál um réttaráhrif laga sem öðlast gildi við synjun forseta (Björg Thorarensen 2015, 357-359 og 463).

Athygli vekur að Ólafur Ragnar Grímsson hefur ítrekað bent á ýmis tormerki á tilögum að stjórnarskrárbreytingum sem m.a. miða að því að setja skýrari farvegi fyrir þjóðaratkvæðagreiðslur um lög. Í því sambandi hefur hann einnig varað við stjórnskipulegri óvissu sem kunni að fylgja stjórnarskrárbreytingum og lagt áherslu á mikilvægi samstöðu um breytingar (Nýársávörp frá 1. janúar 2012 og 1. janúar 2013). Þá undirstrikar hann kosti stjórnarskrárinnar sem þjóðin sameinaðist um við lýðveldisstofnun sem veiti fólkinu í landinu vald til að kveða upp sinn dóm. Í þessum efnum sé „stjórnarskráin ótvíráð“ og ákvæði hennar „skýr“ (Ræða við embættistöku 1. ágúst 2012). Loks hefur hann lagst gegn því að þjóðin kjósi um breytingar á þessum atriðum samhliða forsetakjöri 2016 og bent á mikilvægi þess „...að stjórnskipun landsins sé ekki í uppnámi þegar þjóðin velur forseta að vori, uppnámi vegna óvissu um ákvæði sem beint eða óbeint breyta valdi og sessi forsetans“ (Ræða við þingsetningu 8. september 2015).

3.4 Hefur komist á pólitísk tvískipting framkvæmdarvaldsins?

Hér að framan hefur verið fjallað um stöðu forseta sem handhafa löggjafarvalds. Þar kom fram að það var ekki ætluð þeirra sem samþykktu stjórnarskrárbreytingarnar 1944 að forseti yrði gæslumaður Alþingis. En hvað með aðkomu forsetans að stjórn landsins (framkvæmdarvaldinu)? Sem fyrr var lýst segir í 11. gr. stjórnarskrárinnar að forsetinn sé „ábyrgðarlaus af stjórnarathöfnum“ og í 13. gr. segir „forsetinn lætur ráðherra framkvæma vald sitt“. Þessar mikilvægu greinar stjórnarskrárinnar sýna að ekki er gert ráð fyrir raunverulegri tvískiptingu framkvæmdarvaldsins á milli forseta og ráðherra í íslensku stjórnskipuninni þótt þar sé einnig að finna ákvæði eins og þau að forseti skipi ráðherra (15. gr.) og geri samninga við erlend ríki (21. gr.). Leikmönnum kann að finnast

Þetta ruglingslegt en mikilvægt er að hafa í huga að samkvæmt stjórnarskránni framkvæmir ráðherra allar jákvæðar athafnir forseta (sbr. 13. og 19. gr.) og hvergi er þar getið ákvarðana sem forsetinn tekur án aðkomu ráðherra.

Þegar stjórnarskrárfurvarpið var til meðferðar á Alþingi 1944 var utanþingsstjórn Björns Þórðarsonar við völd. Hún hafði verið skipuð af Sveini Björnssyni, sem gegndi embætti ríkisstjóra á árunum 1941 til 1944 en þá tók hann við sem fyrsti forseti lýðveldisins. Skipun utanþingsstjórnarinnar hafði áhrif á hvernig þingmenn sáu fyrir sér hið nýja embætti forseta Íslands. Þeim sem tóku til máls um stjórnarskrárbreytingarnar var í mun að halda í vald þingsins gagnvart þjóðhöfðingja; vald sem hafði fengist með tilkomu þingræðis 1904 og fullveldis 1918 (t.d. Alþt 1944, d. 127-131). Sveinn var óspart gagnrýndur af stjórnmalaleiðtogum fyrir að veða að þingræðinu með skipun utanþingsstjórnarinnar (Matthías Johannessen 1981, 363, 387; Emil Jónsson 1973, 112). Skipun hennar er reyndar einsdæmi í íslenskri stjórnmalasögu. Enginn ráðherra hennar var þingmaður og enginn þingflokkanna lýsti yfir stuðningi við stjórnina þann tíma sem hún sat. Því verður ekki fundinn staður í umræðum á Alþingi um stjórnarskrána 1944 að þingmenn hafi mælt með því að forseti lýðveldisins yrði atkvæðamikill í stjórnmalum landsins. Þvert á móti var nefnt að sem sameiningartákn þjóðarinnar yrði forseti að halda sig til hlés í stjórnmalum (t.d. Alþt. 1944 A, d. 124). Felld var tillaga um að forseti yrði kosinn með hreinum meirihluta atkvæða og engar takmarkanir voru settar um hversu oft sami einstaklingur gæti boðið sig fram til embættisins. Hvoru tveggja er hins vegar algengt á alþjóðavísu þegar um valdamikið og pólitískt forsetaembætti er að ræða.

Fram til 2004 gerðu forsetar eins og fyrir þá var lagt af ráðherrum. Þeir undirrituðu lög með sama hætti og skipanir í embætti, samninga við önnur ríki eða aðrar stjórnarathafnir að tillögu ráðherra. Áður en forseti ákvað í fyrsta skipti að synja lagafrumvarpi staðfestingar var álitid að slíkar synjanir gætu leitt til árekstra við ráðherra og orðið til þess að ráðherra segði af sér (Ólafur Jóhannesson 1960, 122). Pólitískar afleiðingar þess að forseti hefur beitt heimild 26. gr. hafa hins vegar ekki orðið eins afdrifaríkar og ætla mætti. Bæði ríkisstjórn og ráðherra sem viðkomandi lög heyra undir hafa setið áfram eftir að þjóðin hefur fellt úr gildi lög í þjóðaratkvæðagreiðslu. M.ö.o. hefur málskot til þjóðarinnar ekki leitt til breytinga á ríkisstjórn.

Hvað varðar myndun ríkisstjórna hefur aðkoma forseta oftast nær aðeins verið að forminu til. Stundum hefur þó reynt á færni forseta í að greiða úr deilum á milli þingflokka í erfiðum stjórnarmyndunarviðræðum. Við þannig aðstæður var stjórnmaláforingjum þó ætíð mikið í mun að komast hjá því að forseti tæki fram fyrir hendur þeirra með skipun utanþingsstjórnar. Það skapaði pólitískan þrýsting á að þingflokkar næðu saman um stjórnarsamstarf (Guðni Th. Jóhannesson 2005, 176-182, 247-278). Erfiðar stjórnarmyndanir einkenndu þó fyrst og fremst fimmta og áttunda áratug síðustu aldar (Stefanía Óskarsdóttir 2011, 259-293). Síðasta rúman aldarfjórðunginn hafa stjórnarmyndanir hins vegar gengið vel fyrir sig og aðkoma forseta verið nær engin. Við myndun nýrrar ríkisstjórnar sumarið 2013 lék forsetinn samt nokkuð stórt hlutverk í fjölmiðlum. Hann kynnti t.d. á sérstökum blaðamannafundi að hann fæli formanni Framsóknarflokksins stjórnarmyndunarumboðið þar sem flokkurinn væri sigurvegari kosninganna.

Eftir könnunarviðræður við forystumenn allra flokka hóf formaðurinn svo viðræður við formann Sjálfstæðisflokksins. Eftir að þeir höfðu komist að samkomulagi um myndun nýrrar ríkisstjórnar tilkynntu þeir jafnframt hverjir yrðu ráðherrar í henni. Þar af leiðandi réð forsetinn í raun engu um myndun ríkisstjórnarinnar né um verkaskiptingu á milli flokkanna þótt önnur mynd kynni að blasa við í fjölmiðlum. Forsetinn hafði þó einhverja aðkomu að myndun minnihlutastjórnar Samfylkingarinnar og VG sem tók við stjórn landsins 1. febrúar 2009 m.a. með því að hvetja forystumenn Framsóknarflokksins til að styðja minnihlutastjórnina.

Það hefur heldur ekki tíðkast að forsetar lýðveldisins tali gegn stefnu ríkisstjórnarinnar eða móti stjórnarstefnunna. Þó þykir sumum sem að Ólafur Ragnar sé að færa til mörkin þegar kemur að mótun utanríkisstefunnar (Eiríkur Bergmann 2010). Ólafur Ragnar hefur t.d. látið sig loftslagsbreytingar og málefni norðurskautsins varða og ýtt undir aukin samskipti við Kína. Einnig má nefna að eftir hrun sýndu erlendir fjölmiðlar því áhuga að taka viðtöl við forsetann um málefni Íslands og ummæli hans í slíkum viðtölum hafa stundum vakið athygli. Nefna má sem dæmi ummæli um að ólíklegt sé að Ísland gangi í ESB og einnig gagnrýndi hann Breta fyrir harkalega framgöngu þeirra gagnvart Íslandi í hruninu. Þá galt hann varhug við því að ríki brygðust of hart við innlimun Rússa á Krímskaga. En utanríkisráðherrar, bæði þessarar og síðustu ríkisstjórnar, hafa a.m.k. ekki opinberlega tekið undir gagnrýni um að forsetinn sé orðinn aðsópsmikill í utanríkismálum.

Hitt er víst að beiting málskotsréttarins kann að hafa áhrif á framkvæmd stjórnarstefunnar þegar til framtíðar er litið. Ríkisstjórn og sitjandi þingmeirihluti á hverjum tíma geta nú þurft að taka mið af því að forsetinn muni ekki undirrita lög um umdeild og erfið mál. Það getur gert ríkisstjórn erfitt fyrir að framfylgja stjórnarstefnunni. En á móti kemur að það getur líka orðið til þess að auka samráð við stjórnarandstöðupingmenn og þannig haft bæði kosti og galla. Nýlegt dæmi sem sýnir þetta eru afdrif frumvarps um úthlutun makrílkvóta sem sjávarútvegsráðherra lagði fram á Alþingi vorið 2015. Það var harðlega gagnrýnt af stjórnarandstöðunni og auk þess sendu þúsundir kjósenda forseta áskorun um að skjóta lögnum til þjóðarinnar yrði frumvarpið samþykkt af Alþingi. Mögulegt er að þessar aðgerðir og efasemdir einhverra stjórnarþingmanna hafi leitt til þeirrar niðurstöðu að frumvarpið varð ekki afgreitt.

Í forsetakosningunum 2012 sóttist Ólafur Ragnar Grímsson eftir endurkosningu. Honum höfðu borist fjölmargar áskoranir um að bjóða sig aftur fram en fimm aðrir sóttust einnig eftir embættinu. Allir nema Þóra Arnórsdóttir fengu hins vegar lítinn stuðning. Þóra sem talaði fyrir því að forsetaembættið yrði með líku sniði og verið hafði í tíð Vigdísar Finnbogadóttur fékk 33% atkvæða en Ólafur Ragnar vann með 53% atkvæða. Í viðtali, í þættinum Sprengisandi daginn eftir kosningarnar, sagði forsetinn að búast mætti við að hann yrði atkvæðameiri en áður í stjórn málaumræðunni því kjósendur hefðu sýnt að þeir kynnu að meta áherslur hans. Segja má að það hafi komið á daginn s.s. þegar forsetinn gagnrýndi í þingsetningarræðu 2015 fyrirætlanir um að breyta stjórnarskrá til að heimila framsal fullveldis til alþjóðstofnana og það að þjóðaratkvæðagreiðsla um breytingar á stjórnarskrá yrðu samhliða forsetakosningum. Varnaðarorð hans um hættur

sem Íslendingum gæti stafað af róttækum íslamistum, eftir mannskæð hryðjuverk í París, urðu einnig tilefni til gagnrýni um að hann æli á sundrungu meðal þjóðarinnar. Í viðtali við *DV* svaraði Ólafur Ragnar þessari gagnrýni með þeim orðum að forsetinn sé ekki bara sameiningartákn því stundum þurfi hann að taka erfiðar og umdeildar ákvarðanir. Af sama tilefni hvatti hann m.a. til endurmats á kostum og göllum Schengen samstarfsins (*DV* 27. - 30. nóv. 2015, 41-44).

Össur Skarphéðinsson, fyrrverandi utanríkisráðherra, segir einnig frá athyglisverðum fundi sem haldinn var í ríkisráðinu stuttu eftir forsetakosningarnar. Þar lét forsetinn í ljós efasemdir um ágæti laga um breytingar á stjórnarráðinu sem hann ætlaði að undirrita á fundinum. Eitt augnablik sagðist Össur hafa óttast að forseti myndi ekki staðfesta löggin. Við litla hrifningu ráðherranna velti forsetinn því einnig upp hvort ekki bæri, í kjölfar niðurstöðu Landsdóms í máli Geirs H. Haarde, að funda oftari í ríkisráðinu og að þar færi fram efnisleg umræða um stjórnarmálefni (Össur Skarphéðinsson 2013, 266-270). Tíðari fundir í ríkisráði, þar sem stjórnarmálefni væru rædd, gæfu forseta auðvitað virkari möguleika á aðkomu að daglegri stjórn ríkisins.

Hér að ofan hefur verið rökstutt að aðkoma forsetans að stjórn ríkisins og mótun stjórnarstefnunnar er fremur lítil. M.ö.o. hefur tvískipting framkvæmdarvaldsins í anda skilgreiningar Maurice Duverger á forsetaþingræði ekki einkennt íslenska stjórnskipun. Það að Alþingi hafi haldið þeim möguleika opnum að þjóðin gæti fellt lög Alþingis úr gildi er ekki sönnun þess að íslenska forsetaembættið hafi átt að vera valdamikið enda eru völd forseta Íslands takmörkuð m.a. með 11., 13. og 19. gr. stjórnarskrárinnar. Þjóðkjör forseta tryggir heldur ekki sjálfkrafa að forseti sé valdamikill (Tavits 2009). Enda var það ekki raunin á Íslandi. Pólítísk völd forseta Íslands hafa þó aukist með beitingu málskotsréttarins og breyttum pólítískum aðstæðum eftir hrún. M.a. hefur flokkakerfið veikst sem sést t.d. af miklum fylgissveiflum og framboði margra nýrra stjórnsmála-flokka. Þá hefur endurnýjun þingmanna verið afar mikil í síðustu þrennum kosningum og takmarkað traust ríkir í garð þingsins og stjórnsmálamanna. Sá meirihluti atkvæða sem forsetinn fékk í síðustu forsetaþingkosningum má einnig líta á sem stuðning við túlkun hans á stjórnskipulegri stöðu forsetans. Slíkir samvirkandi pólítískir þættir hafa styrkt valdastöðu forsetans gagnvart meirihlutavaldi þingsins.

4. Niðurstöður

Í greininni hefur verið rökstutt að það var ekki markmið stjórnarskrárgjafans árið 1944 að umbylta stjórnskipulaginu við lýðveldisstofnun og kenningum um að þá hafi verið stofnað valdamikið forsetaembætti er hafnað. Þá breyttist ekki sú skipan að ráðherrar framkvæma allar jákvæðar athafnir forseta, í stað konungs áður, hvort heldur á sviði lög-gjafarvalds eða framkvæmdarvalds.

Þótt forseti Íslands sé formlega annar handhafi framkvæmdarvalds ásamt ráðherra samkvæmt stjórnarskrá hefur ekki verið komið á tvískiptingu framkvæmdarvaldsins í anda kenninga um forsetaþingræði sem gera ráð fyrir forseta með umtalsverð völd. Hins vegar hefur íslensk stjórnskipun þá sérstöðu í samanburði við önnur lýðveldi með þjóðkjörnum forseta, að forseti Íslands er einnig annar handhafi löggjafarvalds ásamt þjóð-

þingi. Sú skipan er arfleifð frá konungdæminu sem ekki var hróflað við 1944. Opin og óljós umgjörð 26. gr. stjórnarskrárinnar hefur þó skapað svigrúm til nýrrar túlkunar um að forseti hafi sérstöku hlutverki að gegna sem annar handhafi löggjafarvaldsins í umboði þjóðarinnar og gæslumaður gagnvart Alþingi. Þannig tempri hann lagasetningarvald þingsins eða öllu heldur meirihluta þess, sem stendur að baki ríkisstjórninni. Ólafur Ragnar Grímsson hefur í langri embættistíð sinni, einkum eftir 2004, lagt ríka áherslu á að forsetaembættið gegni lykilhlutverki í stjórnskipuninni og traust fólksins á forsetanum sé hornsteinn íslenskrar stjórnskipunar og lýðræðis í landinu. Þannig hefur eðli forsetaembættisins verið ljáð ný merking og valdahlutföllum í stjórnskipulaginu verið breytt án þess þó að orðalagi stjórnarskrárinnar hafi verið breytt.

Niðurstaðan er að beiting málskotsréttarins kann í reynd að hafa mikil áhrif á framkvæmd stjórnarstefnunnar þegar lítið er til framtíðar. Ríkisstjórn og sitjandi þingmeirihluti á hverjum tíma þurfa nú að taka mið af því að forsetinn muni ekki undirrita lög um umdeild og erfið mál. Á móti kemur að það getur líka orðið til þess að auka samráð við stjórnarandstöðupingmenn og þannig haft bæði kosti og galla. Í ljósi þessa úrræðis sem er tiltækt minnihlutanum á hverjum tíma er fátt sem bendir til að stjórnmalaflokkarnir hyggist hrófla við valdinu og endurskilgreina stjórnskipulega stöðu forsetaembættisins. En á meðan stjórnarskrárgjafinn skilgreinir ekki til hlítar ákvæði stjórnarskrárinnar um hlutverk og stöðu forseta Íslands mun áfram ríkja óvissa um þátt embættisins í æðstu stjórn ríkisins og hvert stefnir í þeim efnum.

Þessi rannsókn er hluti af Valds- og lýðræðisrannsóknarverkefni Félagsvísindasviðs Háskóla Íslands (2014-2017). Nánari upplýsingar um rannsóknarverkefnið á: www.vol.hi.is

Heimildir

- Albert, R. (2010). „Presidential values in parliamentary democracies“, *International Journal of Constitutional Law* 8(2), 207–236.
- Alþingistíðindi* [Alþt.] 1940-1944.
- Amorim Neto, O. og Strøm, K. (2006). „Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-partisan Cabinet Members in European Democracies“, *British Journal of Political Science* 36(4), 619–43.
- Ármann Snævarr (1988). *Almenn lögfræði*. Reykjavík: Bókaútgáfa Orators.
- Bjarni Benediktsson (1940). „Sjálfstæði Íslands og atburðirnir vorið 1940“, *Andvari*, 21–36.
- Bjarni Benediktsson (1940). *Ágríp af íslenskeri stjórnlagfræði II*. Handrit. Reykjavík.
- Björg Thorarensen (2010). „Um afmörkun og endurmat á stjórnskipulegri stöðu og hlutverki forseta Íslands“. *Þjóðarspejillinn 2010. Rannsóknir í félagsvísindum XI*, (bls. 17-39). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Björg Thorarensen (2014). „Frávík frá stjórnarskrá á grundvelli neyðarréttar“. *Afmalisrit Páll Sigurðsson sjötugur 16. ágúst 2014* (bls. 75-104). Reykjavík: Bókaútgáfan Codex.
- Björg Thorarensen (2015). *Stjórnskipunarréttur. Undirstöður og handbajar ríkisvalds*. Reykjavík: Bókaútgáfan Codex.
- Duverger, M. (1980). „A New Political System Model: Semi-Presidential Government“, *European Journal of Political Research* 8, 165–87.
- Eiríkur Bergmann (2010). „Valdahlutföll riðlast: Forseti tekur sviðið“, *Saga* 48 (1), 21-26.

- Eiríkur Tómasson (2004). „Hvernig á að skýra fyrirmæli 2. gr. stjórnarskrárinnar um að Alþingi og forseti Íslands fari saman með löggjafarvaldið“, *Úlfjótur* 3. tbl., 333-342.
- Elgie, R. (1999). *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Guðni Th. Jóhannesson (2005). *Völundarhús valdsins: Stjórnarmyndanir, stjórnarslit og staða forseta Íslands í embættistíð Kristjáns Eldjárns, 1968-1980*. Reykjavík: Mál og menning.
- Guðni Th. Jóhannesson (2011). „Tjaldað til einnar nætur: Uppruni bráðabirgðastjórnarskrárinnar“, *Stjórnmál og stjórnsýsla* 7(1), 61-72.
- Helgi Bernódusson (2010). „Uppruni 26. gr. stjórnarskrárinnar“, *Saga* 47(1), 26-33.
- Helgi Skúli Kjartansson (2006). „Forveri forseta. Konungur Íslands 1904-1944“, *Stjórnmál og stjórnsýsla*, 2(1), 57-72.
- Helgi Skúli Kjartansson (2010). „Þetta sem helst hann varast vann“, *Saga* 47(1), 34-39.
- Nousiainen, J. (2001). „From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland“, *Scandinavian Political Studies* 24 (2), 95-109.
- Nýársávarp forseta Íslands 1. janúar 2012.
- Nýársávarp forseta Íslands 1. janúar 2013.
- Ólafur Jóhannesson (1960). *Stjórnskipun Íslands*. Reykjavík: Hlaðbúð.
- Ólafur Ragnar Grímsson (2015). „Þjóðin ræður“, *DV* 27. – 30. nóvember.
- Protsyk, O. (2011). „Semi-Presidentialism under Post-Communism“, í R. Elgie, S. Moestrup og Y. Wu, (ritstj.), *Semi-Presidentialism and Democracy*. Palgrave Macmillan.
- Ragnheiður Kristjánsdóttir (2010). „Er 26. greinin hornsteinn lífðvaldisstjórnarskrárinnar“, *Saga* 47(1), 39-45.
- Ragnhildur Helgadóttir (2010). „Vandræðin við bútasam – höfnun forsetans og heildarhugsunin sem aldrei var“, *Saga* 47(1), 46-50.
- Roper, S.D. (2002). „Are all semipresidential regimes the same? A comparison of premier-presidential regimes“, *Comparative Politics* 34, 253-276.
- Róbert Spanó (2007). *Túlkun lagaákvæða*. Reykjavík: Bókaútgáfan Codex.
- Ræða forseta Íslands við embættistöku 1. ágúst 2012.
- Ræða forseta Íslands við setningu Alþingis 8. september 2015.
- Samuels, D.J. og Shugart, M.S. (2010). *Presidents, Parties and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, M.S. og Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Siaroff, A. (2003). „Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction“, *European Journal of Political Research* 42, 287–312.
- Sigurður Lindal (1992). „Stjórnskipuleg staða forseta Íslands“, *Skírnir* (haust), 425-439.
- Sigurður Lindal (2004). „Forseti Íslands og synjunarvald hans“, *Skírnir* (vor), 203-237.
- Skach, C. (2007). „The “newest” separation of powers: Semipresidentialism“, *International Journal of Constitutional Law* 5(1), 93–121.
- Skúli Magnússon (2014): „„Forseti lætur ráðherra framkvæma vald sitt...“ Um uppruna og merkingu 13. gr. lýðveldisstjórnarskrárinnar“, *Árbók lagadeildar Háskólans á Akureyri*, 142-164.
- Stefanía Óskarsdóttir (2011). „List hins mögulega: Myndun ríkisstjórna 1917-2009“ í Ragnhildur Helgadóttir, Helgi Skúli Kjartansson og Þorsteinn Magnússon (ritstj.), *Þingræði á Íslandi: Samtíð og saga* (bls. 259-295). Reykjavík: Forlagið.
- Stefanía Óskarsdóttir (2013). „People versus politicians: the political aftermath of the financial crisis in Iceland“, *Open Citizenship* 4(1), 34-45.
- Stefanía Óskarsdóttir (2014). „Ólafur Ragnar Grímsson et l'évolution du statut de la fonction présidentielle“, *Nordiques* 27, 95-114.
- Svanur Kristjánsson (2002). „Stofnun lýðveldis – Nýsköpun lýðræðis“, *Skírnir* (vor), 7-45.
- Svanur Kristjánsson (2005). „Forseti Íslands og utanríkisstefnan“, *Ritid* 5(2), 141-168.

- Svanur Kristjánsson (2010). „Að kveikja eða slökkva hugsjónaeld íslenskrar þjóðar“, *Saga* 47(1), 26-33.
- Svanur Kristjánsson (2012). „Frá nýsköpun lýðræðis til óhefts flokkavalds. Fjórir forsetar Íslands 1944-1996“, *Skírnir* (vor), 50-97.
- Svanur Kristjánsson (2014). „Átök um þjóðhöfðingjavald og lýðræði. Forsetatíð Ólafs Ragnars Grímssonar 1996-2004“, *Skírnir* (haust), bls. 248-300.
- Tavits, Margit (2009). *Presidents with Prime Ministers*. Oxford: Oxford University Press.
- Yfirlýsing forseta Íslands frá 13. janúar 1993.
- Yfirlýsing forseta Íslands frá 24. janúar 2001.
- Yfirlýsing forseta Íslands frá 2. júní 2004.
- Yfirlýsing forseta Íslands frá 5. janúar 2010.
- Yfirlýsing forseta Íslands frá 20. febrúar 2011.
- Yfirlýsing forseta Íslands frá 9. júlí 2013.
- Þorsteinn Magnússon (2011). „Samþætting meginvaldþátta ríkisins“ í Ragnhildur Helgadóttir, Helgi Skúli Kjartansson og Þorsteinn Magnússon (ritstj), *Þingræði á Íslandi. Samtíð og saga* (bls. 323-360). Forlagið: Reykjavík.
- Þór Vilhjálmsson (1994). „Synjunarvald forsetans“. *Afmalísrit - Gaukur Jörundsson sextugur* (bls. 609-636). Reykjavík: Bókautgáfa Orators.
- Þórður Bogason (2002). „og ég staðfest þau með samþykki mínu.“ Forseti Íslands og löggjafarvaldið“. *Afmalísrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum, 20. febrúar 2001* (bls. 555-581). Reykjavík: Almenna bókafélagið.
- Össur Skarphéðinsson (2013). *Ár drekans: Dagbók utanríkisráðberru á umbrotatímum*. Reykjavík: Forlagið.