



## ÁKVÆÐI STJÓRNARSKRÁR UM FORSETA ÍSLANDS.

### NÝLEG SJÓNARMÍÐ OG ÁLITAMÁL

**Ávarp  
forseta Íslands  
Guðna Th. Jóhannessonar  
á málþingi við Háskólann í Reykjavík  
í tilefni af sjötugsafmæli  
Jóns Steinars Gunnlaugssonar  
6. október 2017**

Ágæta afmælisbarn,  
aðrir góðir áheyrendur

Ég þakka það tækifæri að fá að fjalla hér um stjórnarskrá Íslands og beina sjónum að ákvæðum hennar um stöðu forseta í stjórnskipun landsins. Með þessu erindi er ætlunin að draga saman ýmis sjónarmið sem fram hafa komið, einkum frá síðustu aldamótum eða þar um bil. Slík samantekt kemur vonandi að gagni í frekari umræðum um þennan mikilvæga þátt stjórnskipunar okkar.

Fyrst vil ég líka halda því til haga að áhugi minn á þessu sviði er ekki nýtilkominn. Samhliða rannsóknum á sögu fyrri forseta og embættisins sjálfs varð ég sammála þeim sem hafa talið skynsamlegt eða nauðsynlegt að endurskoða þjóðhöfðingjakaflann í stjórnarskrá, útskýra betur völd og verksvið forsetans, brúa bilið milli stöðu hans í orði og verki. Mörg dæmi mætti finna því til stuðnings; hér í Háskólanum í Reykjavík læt ég nægja að nefna erindi sem ég flutti á þessum stað í september 2011 og benti meðal annars á – samkvæmt minnispunktum – hinn „óskýra hugsunarhátt“, „að forseti hafi vald sem ráðherrar fara með, og þó ekki“.

Í framboði til forseta í fyrrasumar kynnti ég sömuleiðis sjónarmið mín svo að ekki fór á milli mála, sagði þá að forseti skyldi „hvetja til þess að ákvæði í stjórnarskrá um völd og verksvið hans verði gerð skýrari en þau eru nú“. Skömmu eftir að ég tók við embætti ítrekaði ég þá skoðun, til dæmis í *Lögréttu*,

tímariti laganema við þennan skóla. Afstaða mín á þessu sviði er þess vegna ekki nýtilkomin, hún mótast ekki af nýlegum viðburðum en hefur vissulega styrkst fyrir þeirra sakir.

Áður en lengra er haldið er rétt að rekja í örfáum orðum ákvæði stjórnarskrárinnar um forseta Íslands. Þungamiðja stjórnskipunarinnar liggur í fyrstu grein: „Ísland er lýðveldi með þingbundinni stjórn.“ Síðan fylgja þau ákvæði að forseti sé ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum, láti ráðherra framkvæma vald sitt, ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum og undirskrift beggja sé þörf svo löggjafarmál eða stjórnarerindi fái gildi. En svo koma ákvæði um valdamikinn forseta, að forsetinn veiti fólki embætti en geti líka vikið því frá störfum, skipi ráðherra, geri samninga við önnur ríki, stefni Alþingi saman, geta frestað fundum þess og rofið þing, lagt fram frumvörp, fellt niður saksókn fyrir afbrot, náðað fólk og loks veitt undanþágur frá lögum „samkvæmt reglum sem farið hefur verið eftir hingað til“.

Öll þessi ákvæði hafa verið nær óbreytt frá lýðveldisstofnun og eru auk þess nær samhljóða stjórnarskránni frá 1920 sem samin var fyrir konungsríkið Ísland – með þeim eina mun að orðið forseti kom í stað orðsins konungur. Þar fyrir utan kom vitaskuld nýtt ákvæði í lýðveldisstjórnarskránni; synjunarvaldið í 26. grein eða sá réttur forseta, sem atbeina ráðherra þarf ekki til, að synja lögum staðfestingar þannig að þau taki engu að síður gildi en verði lögð í endanlegan dóm kjósenda. Einnig voru að sjálfsögðu nýjar greinar um þjóðkjör forseta. Þær hafa staðið óhreyfðar frá 1944, þeirra á meðal ákvæði um fjölda meðmælenda forsetaefna, minnst 1500 og mest 3000, og með lögum má ákveða hvernig þeir skulu skiptast milli landsfjórðunga.

Hér þarf líka að halda því til haga að meirihluti þingmanna sá upphaflega fyrir sér að forseti yrði þingkjörinn til frambúðar. Í stjórnskipun af því tagi virðist eðlilegt að sá eða sú sem gegnir embættinu tali máli ríkisstjórnar og þingmeirihluta og veiti ákvörðunum ráðherra formlega staðfestingu. En frá þessu fyrirkomulagi var horfið; forsetinn skyldi þjóðkjörinn og það er umhugsunarefni að samt lét þingheimur vera að breyta ákvæðum um stöðu hans frá því sem ráðið hafði verið um þingkjörinn þjóðhöfðingja.

Alkunna er þó að fyrstu árin eftir lýðveldisstofnun var gengið út frá því að stjórnarskráin yrði tekin til gagngerðrar endurskoðunar. Um það vitna til dæmis stjórnarsáttmálar fyrstu ríkisstjórna lýðveldistímans og þau frýjunarorð Sveins Björnssonar að vonandi drægist ekki lengi að setja landinu nýja stjórnarskrá. Næstu áratugi sátu stjórnarskrárnefndir og öðru hvoru var rætt um stjórnarskrárbreytingar, innan þings sem utan. Þá kom til tals að breyta ákvæðum um forseta; til dæmis að hafa tvöfalt forsetakjör þannig að tryggt verði að forsetaefni hafi meirihluta atkvæða að baki sér, að tilgreina með skýrum hætti hvenær forseti megi skipa utanþingsstjórn og fjarlægja handhafa forsetavalds úr stjórnskipaninni. Ég leyfi mér að nefna sérstaklega stjórnarskrárfrumvarp

Gunnars Thoroddsens. Þar var vikið að valdi forseta til að skipa utanþingsstjórn og réttur til þingrofs bundinn við samþykki meirihluta þingheims. Þá var því skilyrði bætt við greinar um rétt forseta til að gera samninga við erlend ríki eða náða fólk, svo dæmi séu tekin, að það geri þjóðhöfðinginn með ríkisstjórn eða að tillögu forsætisráðherra.

Hér ræði ég ekki í löngu máli róttækari tillögur sem heyrðust á seinni hluta síðustu aldar, að fela forseta framkvæmdarvald að bandarískum sið eða stofna stjórnlagabing til að setja landinu nýja stjórnarskrá. Og skemmst er frá því að segja að eftir síðustu aldamót var kaflinn um forseta Íslands enn nánast óbreyttur frá fyrstu gerð. Í veglegu þriggja binda riti um Stjórnarráð Íslands, sem unnið var að um þær mundir, var því komist svo að orði: „Sá hluti stjórnarskrárinnar, sem fjallar um innbyrðis tengsl æðstu valdastofnana samfélagsins, hefur ... staðið nær óbreyttur frá 1920.“ Jafnframt var bent á að frá því að Gunnar Thoroddsen lagði fram sitt stjórnarskrárfrumvarp hefði áhugi á heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar dvínað „og stjórnskipuleg umræða um innbyrðis tengsl æðstu valdastofnana samfélagsins [verið] að miklu leyti tekin af dagskrá stjórnmalanna“.

Fyrstu tvö bindi Stjórnarráðssögunnar, sem hér er vitnað til, komu út 1. febrúar 2004, á aldarafmæli heimastjórnar á Íslandi. En við þau tímamót ítrekaði þáverandi forsætisráðherra, Davíð Oddsson, reyndar þá skoðun sem hann hafði látið uppi í þingsal nokkru fyrr, að huga mætti að endurskoðun ákvæða stjórnarskrárinnar um grundvallarreglur stjórnskipunarinnar, „draga upp skýrari mynd af ríkjandi stjórnarfari og færa ákvæði um það nær því sem það er í raun. Eins og menn þekkja eru mörg þessara ákvæða orðuð þannig að þau draga ekki upp rétta mynd af raunveruleikanum, nema þau séu lesin í samhengi hvert við annað og skýrð í ljósi ýmissa venjuhelgaðra reglna“. Hér mætti til dæmis huga að valdheimildum forseta og ráðherra og áréttu þá skipun berum orðum að ráðherrar fari með æðsta framkvæmdarvald hver á sínu sviði.

Síðar á þessu ári, 2004, komust innbyrðis tengsl æðstu valdastofnana samfélagsins heldur betur á dagskrá stjórnmalanna. Ólafur Ragnar Grímsson, þáverandi forseti Íslands, synjaði lögum staðfestingar í fyrsta sinn og réttur þjóðhöfðingja til að beita þessu valdi er ekki lengur dreginn í efa. Nýr forsætisráðherra, Halldór Ásgrímsson, tók svo undir orð forvera síns í stefnuræðu í október 2004: „Á því þingi sem nú fer í hönd þarf að hefja sameiginlegt starf allra flokka að endurskoðun stjórnarskrárinnar. ... Þá þarf að skýra betur hlutverk forseta, Alþingis og ríkisstjórnar í stjórnskipuninni.“

Í forsætisráðherratið Halldórs var ný stjórnarskrárnefnd skipuð en þegar hún skilaði áfangaskýrslu í febrúar 2007 var Geir H. Haarde orðinn forsætisráðherra. Í skýrslunni, sem hann lagði fram á Alþingi var enn ítrekað að skýra megi betur hlutverk forseta í stjórnskipun landsins, enda veiti núgildandi ákvæði litla vísbendingu um þær venjuhelguðu reglur sem gildi á því sviði. Í

stjórnarsáttmála ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar, sem tók við völdum vorið 2007, var því svo lofað að áfram yrði unnið að endurskoðun stjórnarskrárinnar.

Bankahrunið 2008 olli algerum þáttaskilum í þessari sögu. Þann tæpa áratug sem síðan er liðinn hefur meira verið rætt um endurskoðun stjórnarskrárinnar en nokkru sinni fyrr í sögu Lýðveldisins og stjórnlagaráð lagði fram tillögur að nýrri stjórnarskrá. Í sambandi við stöðu forseta sögðust ráðsliðar vilja skapa skýra „ábyrgðarkeðju“ og minnka „leppshlutverk“ hans, það er að segja atbeina sem væri eingöngu formlegs eðlis. Skiptar skoðanir hafa verið um hversu vel það tókst og víst er að ný stjórnarskrá hefur ekki gengið í gildi. Sama máli gegnir um tillögur að takmarkaðri breytingum á stjórnarskránni, þær hafa ekki heldur orðið að veruleika.

Á vettvangi stjórn mála, fræðaheims og víðar eru margir þó áfram þeirrar skoðunar að endurskoða beri ákvæði stjórnarskrár um völd og verksvið forseta – þann þátt stjórnarskrárinnar sem ég hef gert að sértöku umtalsefni hér. Eftir rúmt ár á forsetastóli hef ég styrkst í þeirri trú að breytinga sé þörf. Ég leyfi mér í lokin að vitna í þau orð sem ég lét falla í þingsal 12. september síðastliðinn þegar Alþingi var sett – það skammlífa þing:

Við það er ríkur stuðningur, innan þings sem utan, að í stjórnarskrá skuli setja ákvæði um umhverfisvernd, þjóðareign á auðlindum og þjóðaratkvæðagreiðslur, svo dæmi séu nefnd. Auk þess hafa stjórnsmálaleiðtogar, stjórnspekingar og fleiri margsinnis viðurkennt, ekki síst á þessari öld, að í stjórnarskrá okkar þurfi að draga upp skýrari mynd af ríkjandi stjórnarfari, árétta þurfi að ráðherrar fari með æðsta framkvæmdarvald, hver á sínu sviði, og nefna berum orðum hvaða stjórnskipuleg völd forseti hafi í raun. Í þeim efnum má m.a. huga að atbeina við stjórnarmyndanir, þingrofi og skipun í ýmis embætti. Loks varðar miklu að völd og ábyrgð fari saman. Stjórnarskrárbundið ábyrgðarleysi forseta, sem felur samt í sér formlega staðfestingu á ákvörðunum annarra, samræmist ekki réttarvitund fólks og á ekki heima í stjórnsýslu samtímans.

Góðir áheyrendur: Nú þegar þess má vænta að umræðum um endurskoðun stjórnarskrárinnar verði haldið áfram vil ég halda því til haga að vel fyrir bankahrun, búsáholdabyltingu og stjórnlagaráð heyrðust þau sjónarmið að skýra bæri betur í stjórnarskrá völd og verksvið forseta Íslands. Í öllum þessum efnum vil ég verða að liði en þingið og þjóðin eiga auðvitað að ráða gangi mála.