

STJÓRNMÁL
OG STJÓRNSÝSLA
VEFTÍMARIT

Vald forseta sem handhafa framkvæmdarvalds

Björg Thorarensen
prófessor við lagadeild HÍ

1. tbl. 2. árg. 2006
Erindi og greinar



(Erindi flutt á ráðstefnu um Forsetaembættið og stjórnarskrána í sögulegu ljósi, sem haldin var 25. mars 2006 af Sagnfræðingafélagi Íslands í samvinnu við stjórnarskrárnefnd.)

1. Inngangur

Samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. stjórnarskipunarlög nr. 33/1944, fara forseti og önnur stjórnarvöld samkvæmt stjórnarskránni og öðrum landslögum með framkvæmdarvaldið. Í sama stjórnarskrárákvæði er mælt fyrir um að Alþingi og forseti Íslands fari saman með löggjafarvaldið. Viðfangsefni mitt hér er að fjalla um fyrrnefndan þátt í störfum forsetans, vald hans sem handhafa framkvæmdarvalds en minna hefur verið rætt um þann þátt starfa forsetans en störf hans sem handhafa löggjafarvaldsins.

Hér á eftir verður efnið skoðað frá sjónarhóli lagalegrar túlkunar helstu stjórnarskrárákvæða í II. kafla stjórnarskrárinnar sem fjalla um meðferð framkvæmdarvalds með tilliti til bæði forsögu þeirra og breyttra aðstæðna frá því þau komu fyrst inn í íslensku stjórnarskrána árið 1874. Þó getur reynst erfitt á vettvangi stjórnskipunarréttarins að greina svo einhlítt sé á milli lagalegra sjónarmiða og pólitískra; á þessum vettvangi eru einatt teknar pólitískar en jafnframt oft umdeildar ákvarðanir, á grundvelli lagalegrar túlkunar.

Hin gömlu stjórnarskrárákvæði um meðferð forsetans á framkvæmdarvaldinu veita síður en svo afdráttarlaus svör um inntak og eðli þessa valds. Til þess að öðlast skilning á því hvert er vald forseta sem handhafa framkvæmdarvaldsins samkvæmt ákvæðum II. kafla stjórnarskrárinnar er nauðsynlegt að skyggjast inni í uppbyggingu stjórnarskrárinnar, hugsunina á bak við þá uppbyggingu, sögulegan bakgrunn þeirra og venjur sem skapast hafa um hlutverk hans og störf.

Gjarnan er vísað til þess að embætti forseta sé valdalaust sameiningartákn. Atburðir sumarsins 2004 hafa þó staðfest að það á tæpast við um hlutverk forseta sem handhafa löggjafarvaldsins en þá synjaði forseti lagafrumvarpi staðfestingar á grundvelli 26. gr. stjórnarskrárinnar í fyrsta skipti í 60 ára sögu íslenska lýðveldisins. En á sú lýsing einnig við um störf forsetans sem handhafa framkvæmdarvalds? Hér á eftir verður leitast við að svara þeirri spurningu.

2. Helstu verkefni forseta sem framkvæmdarvaldshafa

Áður en lengra er haldið er vert að skoða nánar hvaða verkefni stjórnarskráin felur forsetanum sem framkvæmdarvaldshafa. Þar ber að hafa í huga að í stjórnarskránni er aðeins talið lítið brot af öllum þeim verkefnum sem framkvæmdarvaldið hefur með höndum – aðeins í þessum mikilvægustu verkefnum er atbeina forseta þörf sem æðsta handhafa þessa valds. Þá ber að

hafa í huga að efni og orðalag sumra ákvæða kaflans er að ýmsu leyti orðið úrelt eða inntak þeirra mjög breytt. Þar má til dæmis nefna 20. gr. stjórnarskrárinnar sem mælir fyrir um að forseti veiti þau embætti sem lög mæla og auk þess sem ákvæðið leggur ýmsar takmarkanir á flutningi embættismanna úr starfi. Samkvæmt núgildandi lögum um starfsmenn ríkisins nr. 70/1996 telst nú aðeins lítið brot starfsmanna ríkisins til embættismanna sem njóta þeirrar verndar sem stjórnarskráin mæli fyrir um varðandi flutning úr embætti. Auk þess var forsetaskipun embættismanna, sem áður var aðalreglan, nær aflögð með öllu með núgildandi lögum, og skipar forseti nú aðeins hæstaréttardómara, biskupinn yfir Ísland og vígslubiskupa.

Önnur helstu verkefni framkvæmdarvaldsins sem talin eru í II. kafla stjórnarskrárinnar eru eftirfarandi: Forsetinn skipar ráðherra og veitir þeim lausn skv. 15. gr., hann gerir samninga við önnur ríki skv. 21. gr., hann stefnir saman og frestar fundum Alþingis skv. 22. og 23. gr., hann getur rofið Alþingi skv. 24. gr. hann leggur fram lagafrumvörp skv. 25. gr. og loks gefur hann út bráðabirgðalög skv. 28. gr.

Reyndar eru skiptar skoðanir eru um það í hvaða hempu forsetinn er þegar hann gefur út bráðabirgðalög. Þannig segir Ólafur Jóhannesson í riti sínu um Stjórnskipunarrétt að útgáfa bráðabirgðalaga sé á hendi forseta sem annars handhafa löggjafarvaldsins. Eg tel hins vegar mun sterkari rök fyrir því forseti gefi út bráðabirgðalög ásamt ráðherra sem handhafi framkvæmdarvaldsins. Sú ályktun verður bæði leidd af ákvæðum 2. gr. stjórnarskrárinnar, eðli ákvörðunar um setningu bráðabirgðalaga og sögulegum bakgrunni heimildarinnar til að setja bráðabirgðalög. Þannig er í fyrsta lagi ljóst að samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar fara Alþingi og forseti Íslands saman með löggjafarvaldið. Í ljósi þessara orða er vandséð hvernig blandað verði saman valdi forseta sem annars handhafa löggjafarvaldsins og ráðherra sem annars handhafa framkvæmdarvaldsins, en það gengur í raun þvert á uppbyggingu annarra ákvæða stjórnarskrárinnar sem fjalla um meðferð forsetavalds.

Þá er rétt að líta til þess að setning bráðabirgðalaga snýst um ráðstafanir sem brýn nauðsyn er að grípa til þegar Alþingi er ekki að störfum. Eðli þessara ákvarðana er, eins og nafnið gefur til kynna, aðeins til bráðabirgða og þær hafa tímabundið gildissvið. Þannig er slík lagasetning ávallt háð eftirfarandi samþykki löggjafans og fáist slíkt samþykki ekki falla lögin sjálfkrafa úr gildi ef sex vikur líða frá því að þingið kom saman. Þessi ferill ber öll merki þess að framkvæmdarvaldinu sé í raun falið lagasetningarvald við sérstakar aðstæður. Sé lítið til uppruna 28. gr. sem verður rakin beint til ákvæðis 30. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849 er einnig ljóst að setning bráðabirgðalaga var þar hugsuð sem framkvæmdarvaldsathöfn sem konungur framkvæmdi sem handhafi slíks valds en ekki sem handhafi löggjafarvalds. Í dönskum stjórnskipunarfræðum er setning konungs á bráðabirgðalögum skilgreind sem undantekning frá þeirri grunnreglu að löggjafinn fari með lagasetningarvaldið. Heimild þessi var reyndar var stórlega misnotuð og þvert á grunnreglur

Þingræðisins á tímum dönsku ríkisstjórnarinnar undir forystu Estrups forsætisráðherra á síðustu tveimur áratugum 19. aldar. Hann stjórnaði í krafti bráðabirgðalaga þar sem stjórn hans naut ekki stuðnings meirihluta þingsins og málum sem ekki fengust samþykkt af þinginu kom hann fram með bráðabirgðalögum þegar þingið var ekki að störfum.

Í lok þessa yfirlits yfir störf forseta sem handhafa framkvæmdarvalds er vert að nefna niðurlagsákvæði II. kafla stjórnarskrárinnar sem eru í reynd að mestu leyti úrelt. Annars vegar er þar 29. gr. sem fjallar um heimild forseta til að fella niður saksókn vegna afbrota og til að náða menn. Samhliða auknu sjálfstæði ákærvaldsins gagnvart framkvæmdarvaldinu sem tryggt er í lögum um meðferð opinberra mála nr. 19/1991 eru heimildir til að fella niður saksókn að nær öllu leyti komnar á hendur ríkissaksóknara og ávallt í framkvæmd en heimild forseta um þessi efni getur aðeins orðið virk við algerar undantekningaraðstæður sem nánar er lýst í lögum. Náðun er hins ávallt bundin því skilyrði að atbeini forseta komi til og í framkvæmdinni eiga sér stað nokkrar slíkar náðanir, en nánar er mælt fyrir um framgang slíkra mála í lögum um fullnustu refsinga nr. 49/2005. Lokaákvæði II. kafla stjórnarskrárinnar er 30. gr. sem mæli fyrir um að forsetinn veiti, annaðhvort sjálfur eða með því að fela það öðrum stjórnvöldum, undanþágur frá lögum. Þessi heimild forseta 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 þess að veita undanþágur frá lagaboðum og tilskipunum sem stöfuðu frá konungi frá tímum einveldis.

3. Meðferð forseta á framkvæmdarvaldinu.

Sem áður segir fara forseti og önnur stjórnarvöld saman með framkvæmdarvaldið samkvæmt skýrum áskilnaði 2. gr. stjórnarskrárinnar án þess að nánar sé þó fjallað um meðferð valdsins. Önnur ákvæði stjórnarskrárinnar afmarka hvernig meðferð þess er háttað. Þau hafa þau hafa veruleg áhrif á inntak 2. gr. og leggja grunninn að þeim skilningi að völd forseta sem handhafa framkvæmdarvalds séu formlegs eðlis. Samkvæmt 13. gr. stjórnarskrárinnar skal forsetinn láti ráðherra framkvæma vald sitt og í 19. gr. kemur fram að undirskrift forseta veiti stjórnarathöfnum gildi þegar ráðherra ritar undir þau með honum. Þá segir í 1. mgr. 11. gr. að forseti sé ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum en ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum samkvæmt 14. gr. og er ráðherraábyrgð 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.

Vegna fyrirmæla stjórnarskrárinnar um sameiginlega meðferð valdsins og 19. gr. hennar sem áður er nefnd er þó ótvírætt að atbeina beggja handhafa er þörf til þeirra athafna sem stjórnarskráin telur og jafnframt hefur verið leitt

af þeim að forsetinn geti ekki átt neitt frumkvæði að slíkum athöfnum. Þannig myndi forseti engan veginn geta ákveðið upp á sitt eindæmi að undirrita milliríkjasamning, setja bráðabirgðalög eða kalla saman þing svo dæmi séu tekin, án þess að atbeini ráðherra kæmi til.

Skiptari skoðanir eru hins vegar um áhrif þess að forseti neiti að undirrita ákvarðanir ráðherra um tiltekin málefni þar sem stjórnarskráin áskilur undirritun hans við þau störf sem lýst hefur verið hér að framan. Þeir sem lengst vilja ganga í þeirri skoðun að völd forsetans sem handhafa framkvæmdarvalds séu að öllu leyti formsatriði líta einfaldlega svo á að slík neitun væri markleysa. Þeirrar skoðunar er m.a. Þór Vilhjálmsson. Á öndverðri skoðun eru þeir fræðimenn sem benda á að forsetinn verði ekki þvingaður til þess að undirrita ákvarðanir ráðherra þar sem stjórnarskráin áskilur undirritun og slík ákvörðun geti einfaldlega ekki tekið gildi. Á þessari skoðun eru til dæmis bæði Ólafur Jóhannesson og Sigurður Línadal og verður hér tekið undir þau sjónarmið.

Stjórnarskráin sjálf er þögul um þessi atriði einnig um það hverjar eru afleiðingar þess að forseti neiti að undirrita stjórnarathafnir. Ályktunin um að forsetinn sé valdalaus og að völd hans eingöngu formleg byggir á dýpri skilningi á undirstöðum stjórnarskrárinnar, einkum grunnhugmyndunum um þingræði en byggir jafnframt á sögulegum forsendum um valdaleysi konungs. Það væri andstætt þeim grunnhugmyndum sem íslensk stjórnskipun byggir á og eins og hún hefur þróast ef forseti tæki upp á því að neita að undirrita stjórnarathafnir. Jafnframt má slá því föstu að forsetinn geti ekki gripið til jákvæðra athafna í andstöðu við vilja ráðherra, enda er meðundirritun ráðherra er skilyrði þess skv. 19. gr. stjórnarskrárinnar að ákvörðunin taki gildi eins og áður segir. Þó ber að hafa í huga að forseti skipar ráðherra og veitir þeim lausn samkvæmt 15. gr. og getur haft mikilvægan frumkvæðisrétt í tengslum við myndun ríkisstjórna, einkum þegar stjórnarmyndun dregst á langinn. Það er þó ofsagt að hann hafi þar frjálsar hendur, en um þessi efni hlýtur hann að vera bundinn af þingræðisreglunni.

Þegar litið er yfir ákvæði II. kafla stjórnarskrárinnar um helstu störf handhafa framkvæmdarvaldsins og meðferð þess valds þá blasir við, eins og Þór Vilhjálmsson komst svo vel að orði, að þau endurspeglar í raun ástand í öðru landi á öðrum tíma – ástand sem ríkir ekki þar lengur og hefur reyndar aldrei ríkt á Íslandi. Fyrirmyndin, dönsku grundvallarlögin frá 1849 voru í raun byggð á samkomulagi milli konungs og danskra þingmanna við lok einveldis. Hinn sögulegi bakgrunnur sem þessi ákvæði stjórnarskrárinnar hvíla á geta ekki nýst nema að litlu leyti til að skera úr um hvert er gildi þeirra í dag við mat á því hvert er raunverulegt vald þjóðhöfðingja. Þá er mikilvægt að hafa í huga að réttarstaða þjóðhöfðingjanna tveggja, konungs og forseta lýðveldisins, er ólík í grundvallaratriðum. Með lýðveldisstofnuninni 1944 og þeim miklu umræðum sem urðu um stöðu og hlutverk þjóðkjörins forseta í aðdragandanum er ljóst að breyting á orðinu „konungur“ í „forseta“ var meira en orðin tóm. Ýmis

skýringargögn frá undirbúningi lýðveldisstjórnarskrárinnar frá 1944 sem varða stöðu forsetans, einkum um hlutverk hans sem annars handhafa löggjafavaldsins og um heimild hans til þess að synja lagafrumvarpi staðfestingar samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar staðfesta það.

Þegar litið er til valds forseta sem annars handhafa framkvæmdarvalds má ekki líta fram hjá þeim grunnrökum 2. gr. stjórnarskrárinnar, sem mælir fyrir um aðgreiningu ríkisvalds, að allt vald skuli temprað. Hún getur ekki aðeins átt við í því samhengi að einn þáttur ríkisvaldsins tempri vald annars þáttar, heldur eru rök með því að tveir handhafar sömu greinar ríkisvaldsins geti temprað vald hvers annars. Hin víðtæku áhrif kenningarinnar um þrískiptingu ríkisvalds hafa birst með afar ólíkum hætti í vestrænum lýðræðisríkjum. Við íslenskar aðstæður getur hún rennt stöðum undir þá niðurstöðu að afleiðing þess að forseti sem annar handhafi framkvæmdarvaldsins, og jafnframt er þjóðkjörinn, neiti að ljá atbeina sinn til stjórnarathafnar verði að slíkri athöfn verði ekki komið fram. Ég tel jafnframt að slík neitun geti í raun aðeins komið til álita við mjög afbrigðilegar aðstæður þar sem nauðsynlegt er að tempra vald ráðherra eða hugsanlega sporna við augljósri misbeitingu valds. Í því sambandi má taka sem dæmi að forseti neitaði um undirritun ef ríkisstjórn hygðist gefa út bráðabirgðalög um tiltekið umdeilt málefni sem meirihluti Alþingis hefði hafnað rétt áður en þing lét af störfum. Þótt heimildir til útgáfu bráðabirgðalaga hafa verið þrengdar nokkuð, einkum með stjórnarskrárbreytingum frá 1991 er ekki hægt að útiloka að slík staða gæti komið upp.

Pólítískar afleiðingar af neitun forseta á að undirrita stjórnarathöfn með ráðherra yrðu vafalaust miklar og myndu hugsanlega leiða til stjórnskipulegrar kreppu. Vert er að taka fram að stjórnarskráin geymir einnig þann varnagla að unnt er að koma forseta frá eftir reglum 11. gr. stjórnarskrárinnar sem gætu komið til álita verði talið að forseti misnoti heimildir til að neita að ljá atbeina sinn til stjórnarathafna og gangi með því þvert á vilja þingsins. Þannig er unnt að leysa forseta frá embætti áður en kjörtíma hans er lokið, verði það samþykkt með meiri hluta atkvæða í þjóðaratkvæðagreiðslu, hafi $\frac{3}{4}$ hlutar þingmanna krafist slíkrar atkvæðagreiðslu. Að sjálfsögðu var engin slík heimild til staðar í tíð konungsveldis og undirstrikar þessi heimild til að koma forseta úr embætti einmitt þann mikla greinarmun sem er á uppruna og eðli valdheimilda konungs og þjóðkjörins forseta.

4. Lokaorð

Að lokum vildi ég lýsa þeirri skoðun minni hvað varðar skipan framkvæmdarvalds í stjórnarskránni að ég teldi mjög ákjósanlegt að endurskilgreina þar betur verkaskiptingu handhafanna tveggja, forseta og ráðherra. Í nýrri stjórnarskrám annarra lýðveldisríkja er yfirleitt fjallað um afleiðingar þess að forseti neiti að meðundirrita framkvæmdarvaldsathafnir með ráðherra. Þar má einkum benda á finnsku stjórnarskrána frá 1999 þar sem

skipan framkvæmdarvaldsins er með áþekkingu hætti og hér á landi. Í 3. gr. hennar er þannig mælt fyrir um að forseti lýðveldisins og ríkisstjórnin fari saman með framkvæmdarvaldið en jafnframt er þingræðisreglan fest í sessi og það skilyrði sett að ríkisstjórnin skuli njóta trausts þingsins. Þá er í 58. gr. finnsku stjórnarskrárinnar fjallað um að forseti taki almennt aðeins ákvarðanir að fengnum tillögum ríkisstjórnarinnar. Jafnframt eru tilgreindar afleiðingar þess ef forseti neitar að fara að tillögum ríkisstjórnarinnar. Við þær aðstæður ber ríkisstjórninni að fá málið aftur til meðferðar og endurskoðunar, áður en tillaga er gerð til forseta á nýjan leik

Nú þegar endurskoðun stendur yfir á ákvæðum II. kafla stjórnarskrárinnar sem staðið hafa að mestu staðið óhreyfð í meira en 130 ár er nauðsynlegt að huga að ákvæðum hennar um meðferð valds tveggja handhafa framkvæmdarvaldsins og samspil þeirra. Stjórnarskráin á að vera skýr um slík grundvallaratriði og eðlilegt er að gera þá kröfu að ákvæði um handhöfn framkvæmdarvaldsins sé með þeim hætti að hún endurspegli í raun á hvers hendi valdið raunverulega liggur.

Helstu heimildir:

- Eiríkur Tómasson: „Hvernig á að skýra fyrirmæli 2. gr. stjórnarskrárinnar um að Alþingi og forseti Íslands fari saman með löggjafarvaldið?“ Útljótur 3. tbl. 2004, bls. 333-342.
- Gunnar Helgi Kristinsson: Þróun íslensku stjórnarskrárinnar. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands 1994.
- Himmelstrup, Jens: Den provisoriske lovgivning in Danmark. Nyt Nordisk Forlag, Kaupmannhöfn 1948.
- Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands. Hlaðbúð, Reykjavík 1960.
- Sigurður Línal: „Stjórnskipuleg staða forseta Íslands“. Skírnir 166. árg (haust 1992) bls. 425-439.
- Þór Vilhjálmsson: „Synjunarvald forsetans“. Afmælisrit - Gaukur Jörundsson sextugur, bls. 609-636. Bókaútgáfa Orators, Reykjavík 1994.
- Zahle, Henrik (ritstj.): Danmarks riges Grundlov med kommentarer. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Kaupmannahöfn 1999.