

## Hlutverk forseta Íslands

Hvers vegna stöndum við hér? Við vorum hingað kvödd til að svara kalli þjóðar og þings eftir tillögum að nýrri stjórnarskrá í stað þeirrar bráðabirgðastjórnarskrár frá 1944, sem Alþingi hefur í bráðum 70 ár látið undir höfuð leggjast að endurskoða nema að litlu leyti.

Hvers vegna stöndum við hér *nú*? Það gerum við m.a. vegna þess, að RNA mælti með endurskoðun stjórnarskrárinnar vegna hrunsins. RNA benti á, líkt og aðrir hafa gert, að veikleikar í stjórnskipun landsins eru hluti vandans, sem lagði Ísland á hliðina. Þeir eru hluti landslagsins, sem hrunið spratt af. Þar munar e.t.v. ekki minnst um óljós valdmörk og veikt mótvægi, veikleika, sem gerðu framkvæmdarvaldinu kleift að fara sínu fram án nægs aðhalds og eftirlits af hálfu löggjafarvalds og dómsvalds. Þetta skiptir miklu m.a. vegna þess, að hrunið á Íslandi 2008 er mesta fjármálahrun, sem mælt hefur á viðtekna kvarða frá því mælingar hófust eins og ég hef lýst á öðrum vettvangi.

Hér langar mig að ræða valdmörk og mótvægi, sem enskumælandi þjóðir kalla *checks and balances*, og færar leiðir til að treysta gagnkvæmt aðhald og eftirlit í stjórnskipun landsins.

Sumir líta svo á, að við þurfum að velja milli þingræðis af því tagi, sem við höfum búið við og sumir kalla flokksræði, og forsetaræði, sem má skoða sem samheiti yfir ýmsar hugmyndir um, að framkvæmdarvaldið sé kjörið beint af þjóðinni án atbeina Alþingis eða þjóðkjörnum forseta Íslands séu falin ný verkefni. Þingræði og forsetaræði eru í mínum huga falskar andstæður. Við þurfum ekki að binda okkur við annaðhvort mastrið. Ég tel, að hægt sé að setta þessi sjónarmið og fara bil beggja í nýrri stjórnskipun, sem nýtir kosti beggja kerfa. Hugsunin er þessi. Framkvæmdarvaldið hefur seilzt of langt innan þingræðisskipulags okkar. Skýrari valdmörk og sterkara mótvægi er hægt að tryggja með tvennu móti: annars vegar með því að færa frá framkvæmdarvaldinu ýmis verkefni, sem því hefur hingað til verið falið að sinna, og hins vegar með því að reisa trausta eldveggi milli ólíkra valdþátta.

\*\*\*

Tökum verkaskiptinguna fyrst. Við höfum þegar kynnt fyrir almenningi tillögur um að færa valdið til að skipa dómara frá innanríkisráðherra til forseta Íslands. Í áfangaskjali okkar stendur nú: „[Forseti Íslands] skipar dómara eða setur þá í embætti og veitir þeim lausn [án tillögu ráðherra]. Tryggt skal að með lögum að hæfni og málefnaleg sjónarmið ráði við veitingu embætta dómara. Lögbundin nefnd skal meta hæfi umsækjenda. Velji forseti ekki í embætti dómara einn þeirra sem nefndin telur hæfasta er skipun háð samþykki Alþingis.“ Við eigum eftir að taka endanlega afstöðu til þess, hvort það á að vera forseti Íslands, sem skipar dómara, og hvort hann gerir það „án tillögu ráðherra“ eða ekki. Ég legg til, að forseta Íslands sé fært valdið til að skipa dómara án tillögu ráðherra. Ég lít á þá tillögu sem fyrsta skrefið af mörgum í átt að sama valddreifingarmarki.

Önnur skref að settu marki væru ákvæði, sem gætu hljóðað svo:

- Forseti Íslands skipar forstjóra Þjóðhagsstofnunar, sem fylgist með árferði og afkomu þjóðarbúsins, vinnur að hagrannsóknnum og er ríkisstjórn og Alþingi til ráðuneytis í efnahagsmálum samkvæmt lögum.
- Forseti Íslands skipar forstjóra Hagstofu Íslands, sem vinnur að opinberri hagskýrslugerð samkvæmt lögum.

- Forseti Íslands skipar forstjóra Ríkisendurskoðunar, sem endurskoðar ríkisreikning og reikninga þeirra aðila sem hafa með höndum rekstur og fjárvörslu á vegum ríkisins samkvæmt lögum.
- Forseti Íslands skipar forstjóra Fjármálaeftirlits, sem hefur opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og fylgist með að hún sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur og samþykktir sem gilda um starfsemina.
- Forseti Íslands skipar forstjóra Samkeppniseftirlits, sem miðar að því að efla virka samkeppni í viðskiptum samkvæmt lögum.
- Forseti Íslands skipar umboðsmann Alþingis (eða almennings) til að hafa eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga samkvæmt lögum og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum.
- Forseti Íslands skipar forstjóra Seðlabanka Íslands, sem ber samkvæmt lögum að stuðla að stöðugu verðlagi og framgangi stefnu ríkisstjórnarinnar í efnahagsmálum.

Með slíkum ákvæðum væru slegnar tvær flugur í einu höggi.

- Í fyrsta lagi væri tekið af framkvæmdarvaldinu tæki til að raða mönnum handgengnum ríkisstjórnarflokkum á hverjum tíma í mikilvæg forustustörf í stjórnsýslunni svo sem ærin brögð hafa verið að á liðinni tíð og eru enn. Til viðmiðunar má nefna, að forseti Finnlands skipar seðlabankastjóra þar í landi skv. lögum.
- Í annan stað væri mikilvægum stofnunum ríkisins veitt vernd í stjórnarskrá og þá um leið girt fyrir hættuna á, að Alþingi leggi þessar stofnanir niður með lögum svo sem gert var við Þjóðhagsstofnun fyrir fáeinum árum með illum afleiðingum. Hér er gert ráð endurreisn Þjóðhagsstofnunar skv. tilmælum í stjórnarskrá.

Stofnanirnar, sem ég hef tilgreint, þurfa með almannahag að leiðarljósi að vera sjálfstæðar gagnvart framkvæmdarvaldinu. Hægt væri að lengja listann. [Aðrar stofnanir, sem til greina kæmi, að forseti Íslands skipaði forstjóra til að treysta sjálfstæði þessara stofnana innan stjórnskipunarinnar og gagnvart handhöfum framkvæmdarvaldsins, eru t.d. þessar í stafrófsröð:

- Hafrannsóknastofnun
- Landhelgisgæzlan
- Lögreglan
- Orkustofnun
- Ríkisútvarpið
- Þjóðleikhúsið]

Eftir þessari tillögu gæti forseti Íslands ekki skipað forstjóra þessara stofnana upp á sitt eindæmi, heldur hefði hann sér við hlið lögbundna nefnd, helzt með erlendum sérfræðingum eftir atvikum, svo sem tíðkast við ráðningu prófessora í Háskóla Íslands og eins og segir í áfangaskjalinu um skipun dómara. Forseti Íslands þyrfti því að sæta aðhaldi og eftirliti lögbundinnar nefndar sérfræðinga og Alþingis, og forsetinn þyrfti auk þess að axla ábyrgð á þessum embættisverkum sínum eins og öðrum skv. ákvæði í stjórnarskrá eða lögum.

\*\*\*

Snúum okkur nú sem snöggvast að eldveggjunum. Mig langar í samræmi við tillögu okkar Ómars Ragnarssonar á fyrri stigum máls að fjalla um aðkomu forseta Íslands að

stjórnarmyndunum. Textinn um stjórnarmyndanir í nýrri stjórnarskrá gæti að tillögu okkar Ómars hljóðað svo og felur í sér lítils háttar lagfæringar á texta í áfangaskjali ráðsins:

- „Þegar skipa skal forsætisráðherra leggur forseti Íslands fram tillögu eftir samráð við þingflokka og alþingismenn. Þingið greiðir atkvæði um tillöguna innan *tiltekins fjölda* virkra daga.
- Verði tillagan ekki samþykkt leggur forseti fram tillögu að nýju og atkvæðagreiðsla er endurtekin skv. 1. mgr. Hafi tillögum forseta verið hafnað fjórum sinnum getur hann annaðhvort rofið þing og boðað til alþingiskosninga eða skipað forsætisráðherra utanþingsstjórnar. Samþykki Alþingi ekki tillögu forseta um forsætisráðherra utanþingsstjórnar, getur forseti lagt málið undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar með leynilegri atkvæðagreiðslu. Hafni Alþingi lagafrumvarpi utanþingsstjórnar, getur forseti skotið málinu til þjóðarinnar.
- Ef Alþingi samþykkir tillögu um forsætisráðherra ákveður [hann/hún] skipan ráðuneyta og tölu ráðherra og skiptir störfum með þeim. Þá tilnefnir [hann/hún] ríkisstjórn sína og tilkynnir hana forseta Alþingis svo fljótt sem verða má.
- Forseti Íslands skipar forsætisráðherra fyrir hönd Alþingis og veitir [honum/henni] lausn. Forsætisráðherra skipar aðra ráðherra og veitir þeim lausn.
- Samþykki Alþingi vantraust á ríkisstjórn er forseta Íslands því aðeins skylt að veita henni lausn frá störfum, að Alþingi samþykki tillögu um forsætisráðherra sem njóti trausts þingsins.“

Skv. þessari tillögu þarf Alþingi að deila stjórnarmyndunarvaldi sínu með forseta Íslands, svo sem reynzt getur nauðsynlegt, myndist gjá milli þings og þjóðar. Sú staða getur komið upp, og kom upp 1942, að Alþingi sé ófært um að mynda ríkisstjórn, enda þótt kosið sé til þings oftár en einu sinni með stuttu millibili. Við slíkar aðstæður þarf forseti Íslands að hafa heimild í stjórnarskrá til að skipa utanþingsstjórn, svo sem Ólafur Jóhannesson prófessor lagði til 1945. Þörf er á slíku ákvæði um aðild forseta Íslands að stjórnarmyndunum óháð því, hvort ráðherrar koma úr röðum þingmanna eða eru utan þings svo sem tillögur ráðsins gera ráð fyrir. Væri Alþingi einu falin stjórnarmyndun án aðkomu forseta Íslands, ykist hættan á flokksræði og tilheyrandi ofríki framkvæmdarvaldsins með gamla laginu í andstöðu við almannahag. Aðkomu forseta Íslands skv. tillögu minni er ætlað að tryggja gagnkvæmt aðhald og öryggi.

\*\*\*

Höfuðtilgangur þessara tillagna um aukið hlutverk forseta Íslands er þrjúþættur.

- Tillögurnar miða í fyrsta lagi að betra jafnvægi milli framkvæmdarvalds, löggjafarvalds og dómvalds.
- Þær miða í öðru lagi að sjálfstæðari og sterkari stjórnsýslu, þar sem starfshæfni er höfð í fyrirrúmi og landlægum klíkuskap er vísað á bug svo sem RNA lýsti eftir.
- Og þær miða í þriðja og síðasta lagi að því að sætta og sameina kosti þingræðis og þjóðkjörins framkvæmdarvalds, því að forseti Íslands er kjörinn af þjóðinni.

Aukið hlutverk forsetans má skoða sem aukið aðhald almennings að framkvæmdarvaldinu, endi kveði ný stjórnarskrá á um, að forseti Íslands sé kjörinn á þann veg, að hann hafi meiri hluta kjósenda að baki sér.