

Eiríkur Bergmann

Dósent í stjórnmálafræði við Háskólann á Bifröst
Grein fyrir tímaritið Sögu, Reykjavík, mars 2010
(eirikur@bifrost.is)

Valdahlutföll riðlast - forsetinn tekur sviðið

Fyrsta þjóðaratkvæðagreiðsla íslenska lýðveldisins var haldin þann 6. mars 2010 í kjölfar þess að forseti Íslands hafði þann 5. janúar synjað svokölluðum Icesave-lögum staðfestingar. Alþingi hafði samþykkt lögina eftir nápráar þrætur þann 30. desember 2009. Þetta var í annað sinn sem forsetinn synjaði lögum frá Alþingi staðfestingar en í fyrra sinnið, árið 2004, dró þáverandi ríkisstjórn svokölluð fjölmiðlalög til baka svo ekkert varð úr atkvæðagreiðslunni. Atkvæðagreiðslan þann 6. mars 2010 var því í meira lagi sögulegur viðburður fyrir hina ungu smáþjóð í norðri.

Í viðtali við Stöð 2 sama dag og atkvæðagreiðslan fór fram hélt forsetinn því fram að kosningin um Icesave – sem hann hafði sjálfur framkallað með synjun sinni – væri í rauninni heimssögulegur viðburður. Hann útskýrði fyrir fréttamanninum að framfarir í þróun lýðræðisins í mannkynssögunni ættu sér jafnan stað í smáríkjum, sem iðulega væru í fararbroddi slíkra umbóta – svo sem í Grikklandi til forna og við stofnun Bandaríkjanna sem þá hafi í raun verið lítið samfélag sveitafólks. Undir lok viðtalsins sagði forsetinn að atkvæðagreiðslan um Icesave hefði ekki aðeins mikla þýðingu fyrir Íslendinga heldur væri „ótvírætt að þjóðaratkvæðagreiðslan á Íslandi árið 2010 [hefði] breytt viðhorfum fólks vítt og breitt um veröldina í þá veru að það [væri] hægt að þróa lýðræðið og færa fólkinu beint vald á þessari nýju öld“. Þá fullyrta hann að „slík lýðræðisþróun [ætti] að vera eitt af þeim verkefnum sem við öll sameinu[ðu]mst um út um allan heim.“¹

Áður en tekist verður á við þessa stóru yfirlýsingu forsetans er rétt að fara nokkrum orðum um það hvernig forsetinn tók sviðið í íslenskum stjórnmálum í

¹ Vef. „Þjóðaratkvæðagreiðslan styrkir lýðræðisþróun - viðtal við forseta Íslands“, Stöð 2 – fréttir, <http://www.visir.is/article/2010757751951>, sótt 12. mars 2009.

byrjun árs 2010 og hverju það kann að breyta fyrir skipulag stjórnmalastarfs á Íslandi.

Forsetinn stígur fram

Segja má að með synjun sinni á fjölmiðlalögunum árið 2004 hafi Ólafur Ragnar Grímsson vakið 26. grein stjórnarskrárinnar, sem kölluð hefur verið málskotsréttur forsetans, úr dvala og svo endanlega fest hana í sessi þann 5. janúar 2010. Allt þar til Ólafur Ragnar neitaði að undirrita fjölmiðlalögin var það álit margra fræðimanna og stjórnmalamanna að synjunarvaldið væri eiginlega aðeins formlegt en ekki raunverulegt. Að það ætti með öðrum orðum ekki að vera sérstakt hlutverk forseta að hafna lögum frá kjörnu Alþingi.

Allavega – með því að synja lögum frá Alþingi staðfestingar í annað sinn festi Ólafur Ragnar Grímsson ekki aðeins í sessi málskostréttinn heldur fól synjunin einnig í sér yfirlýsingu um að forsetinn væri nú kominn í pólitík. Erfitt er að halda því fram að með synjun sinni hafi hann í einhvers konar afstöðuleysi aðeins verið að færa málið til þjóðarinnar, því ef svo væri ættu ansi mörg önnur mál að fara þá leið – sem sami forseti hefur semsé kosið að veita ekki inn í allsherjaratkvæðagreiðslu. Hér má til að mynda nefna ýmis lög um stóriðjuframkvæmdir og Evrópusambandsumsóknina. Með því að synja Icesave-lögunum staðfestingar tók forsetinn því skýra afstöðu gegn ríkisstjórninni í málinu.

Forsetinn var því orðinn virkur í stjórnmaláátökum landsins. Sú breyting hafði til að mynda orðið að ríkisstjórn getur átt von á því hvenær sem er að forsetinn beiti málskotsréttinum í umdeildum málum. Nú þarf ríkisstjórnin því ekki lengur aðeins að sannfæra meirihluta þingsins um að veita umdeildum málum brautargengi heldur einnig forsetann. Hægt er að sjá fyrir sér að í framtíðinni telji forsætisráðherra sig þurfa að heyra ofan í forsetann áður en umdeild mál eru lögð fyrir þingið.

Óháð því hvaða skoðun menn kunna að hafa á framgöngu forsetans eða aðgerðum ríkisstjórnarinnar – eða eftir atvikum aðgerðarleysi – má ljóst vera að

valdahlutföllin í stjórnskipaninni hafa breyst. Forsetinn tók ráðin af ríkisstjórninni og klára forystu í Icesave-málinu. Í raun rétttri þurfti ríkisstjórnin allt frá 5. janúar 2010 að sæta því að fylgja ákvörðunum forsetans. Og hér var heldur ekki um neitt venjulegt mál að ræða heldur eitt mesta deilumál í sögu íslenska lýðveldisins.

Eigin utanríkisstefna

Lengst af var sá skilningur útbreiddur að á erlendum vettvangi ætti forsetinn að halda sig innan markaðrar utanríkisstefnu ríkisstjórnarinnar, enda væri hann ábyrgðarlaus af stjórnarathöfnum. En nú er þessi skilningur einnig gjörbreyttur. Í Icesave-málinu tók forsetinn skýra forystu í málflutningi Íslendinga í erlendum fjölmiðlum, gerði víðreist um alþjóðapressuna þar sem hann talaði jafnvel gegn stefnu stjórnvalda. Ríkisstjórnin hafði sjálf lýst því yfir að samkomulagið við Breta og Hollendinga um Icesave-skuldirnar sem Alþingi samþykkti fyrir áramótin væri í raun lykillinn að efnahagsuppbyggingu landsins. Með synjun sinni hafði forsetinn því kippt undan ríkisstjórninni sjálfum grundvelli efnahagsstefnunnar (samkvæmt eigin skilningi stjórnvalda).

Forsetinn hafði því ekki aðeins breytt valdahlutföllum hér innanlands heldur var hann farinn að reka eigin efnahagsstefnu og eigin utanríkisstefnu, að hluta til í það minnsta í berhögg við stefnu stjórnvalda. Í viðtölum víða um heim talaði hann gegn Icesave-samkomulaginu og þar með gegn opinberri stefnu íslenskra stjórnvalda í alvarlegustu milliríkjadeilu sem komið hefur upp hér á landi í áratugi. Í kjölfarið fóru margir erlendir stjórnámálamenn og alþjóðapressan að líta svo á að forsetinn væri sá valdamanna á Íslandi sem mestu réði í málinu.

Stjórnskipanin sem seigfljótandi amaba

Meðal fræðimanna er deilt um það hvaða áhrif innkoma forsetans inn á stjórnmalasviðið hefur haft á stjórnskipan landsins. Sumir lögfræðingar hafa til að

mynda haldið því fram að í lögfræðilegum skilning hafi ekkert breyst. En hvað svo sem líður hinum lögformlega þætti málsins hefur klárlega orðið sú breyting á stjórnarháttum í landinu, semsé í stjórnmalalegum skilningi, að forsetinn er nú kominn inn á hið pólitíska svið. Þar með þurfa aðrar greinar ríkisvaldsins Alþingi og ríkisstjórnin hér eftir að meta mögulega aðkomu forsetans að málum og jafnvel, eftir atvikum, leita stuðnings hans í umdeildum álitaefnum áður en þau verða lögð fyrir þingið.

Hér skal ekki lagt mat á hina lögfræðilegu greiningu en út frá stjórnmalafraeðinni blasir við okkur breytt mynd, valdahlutföll hafa riðlast og fyrir augum okkar hafa orðið töluverðar breytingar á stjórnarháttum landsins. Nú kann að vera að mönnum hugnist þessar breytingar ágætlega og að ánægja ríki með nýja stöðu forsetaembættisins. En merkilegt má í það minnsta telja að slíkar breytingar geti orðið fyrir tilstuðlan eins manns og án þess að fjallað hafi verið um þær með lögformlegum hætti af þar til bærum aðilum í þjóðfélaginu. Öfugt við það sem annars staðar tíðkast virðist því sem að stjórnskipan Íslands sé eins og seigfljótandi amaba sem einstaka hlutar geta mótað í innri valdabaráttu án lýðræðislegrar aðkomu þjóðarinnar.

Ekki lengur einvígi

Fleiri breytingar hafa orðið á skilningi okkar á beitingu málskotsréttarins. Lengi vel var uppi sá skilningur – til að mynda Vigdísar Finnbogadóttur, forseta Íslands og lagaprófessoranna Ólafs Jóhannessonar og Þórs Vilhjálmsonar, – að með synjun forsetans kæmi í raun til uppgjors á milli þings og ríkisstjórnar annars vegar og forseta hins vegar. Ólafur Jóhannesson segir að ef upp komi stjórnmalaaagreiningur á milli forseta og þings gæti þingið jafnvel beitt 11. grein stjórnarskrárinnar sem kveður á um frávikningu forsetans.² Í það minnsta væri einhvers konar einvígi hafið. Samkvæmt þessum hefðbundna skilningi yrði ríkisstjórnin að segja af sér ef þjóðin felldi lög úr gildi í þjóðaratkvæðagreiðslu og tæki þar með afstöðu með forseta

² Ólafur Jóhannesson, *Stjórnskipun Íslands*. (Reykjavík. Iðunn 1978, 2. útg), bls. 136.

sínum. Að sama skapi gæti forseti þá ekki heldur setið áfram ef þjóðin tæki afstöðu með ríkisstjórninni og hafnaði synjuninni með því að staðfesta lögina. Þá hefði forseta í raun verið hafnað af þjóð sinni. Honum bæri þá að segja af sér. Vigdís Finnbogadóttir sagðist hafa hugleitt þessa stöðu í EES-málinu, þegar hún fékk fjölda áskoranna um að synja lögnum staðfestingar. Hún sagði síðar að í hennar huga væri enginn vafi á því að í slíkri atkvæðagreiðslu yrði kosið á milli forseta og ríkisstjórnarinnar. Hún gekk raunar lengra og staðhæfði að hefði hún synjað lögnum staðfestingar „þá hefði ég dregið mig í hlé strax á eftir.“³

Í aðdraganda þjóðaratkvæðagreiðslunnar um Icesave töluðu bæði ríkisstjórn og forsetinn hins vegar gegn þessum gömlu hugmyndum og því varð sá skilningur ofan á að bæði ríkisstjórn og forseti gætu setið áfram hvernig svo sem færi. Sem varð raunin. Ríkisstjórnin sagði ekki af sér þrátt fyrir að yfir níutíu prósent þeirra sem greiddu atkvæði hefðu hafnað lögnum sem hún hafði nánast með þjónskap keyrt í gegnum þingið. Óvíst er að aðeins hjartahreint endurmat á stjórnskipaninni hafi ráðið þessum breytta skilningi, en dæmin sanna að þegar ráðherrastólar eru undir þá getur segulmáttur þeirra verið slíkur að ýmislegt annað víki frekar til hliðar.

Fögur fyrirheit gufa upp

En synjun forsetans í annað sinn vekur í það minnsta og óhjákvæmilega upp áleitnar spurningar um stjórnskipun landsins. Þegar stjórnarskráin tók gildi við lýðveldistökuna árið 1944 stóð til að hún yrði fljótt endurskoðuð enda ýmsir þekktir vankantar á textanum sem var að stofni til einfaldlega þýddur úr dönsku stjórnarskránni. Síðan hafa fjölmargar nefndirnar átt að vinna að endurskoðun stjórnarskrárinnar en sú vinna hefur litlu skilað.

Í búsáhaldabyltingunni í janúar 2009, sem batt enda á átján ára valdatíð Sjálfstæðisflokksins (1991–2009) og leiddi fyrstu hreinu vinstri-stjórn lýðveldisins til

³ Baldur Þórhallsson, „Evrópustefna íslenskra stjórnvalda: Stefnumótun, átök og afleiðingar“, í Valur Ingimundarson (ritstj.), *Uppbrot hugmyndakerfis: Endurmótun íslenskrar utanríkisstefnu 1991–2007* (Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag 2008), bls. 67–136, hér bls. 92 og 93.

valda, fæddust fögur fyrirheit sem nánast allir sem tóku til máls í Þjóðfélaginu tóku undir. Það átti að kjósa til stjórnlagabings þar sem stjórnarskráin yrði loksins endurskoðuð, persónukjör átti að viðhafa í komandi kosningum og Þjóðaratkvæðagreiðslur áttu nánast að verða hluti af daglegu lífi fólksins í landinu. Með öðrum orðum átti nýtt og endurbætt Ísland að taka við af því gamla, spillta og lúna. Og svo liðu dagarnir og smám saman urðu öll þessi fögru fyrirheit að engu. Gufuðu upp úr umræðunni.

Það eina sem hafði raunverulega breyst að loknu hruni var að forsetinn kom inn á svið stjórnmalanna eins og að framan er lýst – en án þess þó að þjóðin hafi fengið tækifæri til að segja skoðun sína á þeim breytingum sem við það hafa orðið á stjórnarháttum landsins.

Fyrirmynd annarra þjóða?

Eins og rætt var í upphafi taldi forsetinn að afleiðingar vandræðagangsins með Icesave-málið á Íslandi og atkvæðagreiðslan sem slík gætu orðið öðrum þjóðum og heimsbyggðinni allri að fyrirmynd hvað viðvíkur beinu lýðræði. Þá hélt hann því fram að smáríki væru ávallt í fararbroddi slíkra lýðræðisumbóta í mannkynssögunni. Í því sambandi tók hann dæmi af Grikklandi til forna og starfi Johns Adams og annarra svokallaðra feðra Bandaríkjanna. Forsetinn lét þó vera að minnast á frönsku stjórnarbyltinguna enda telst Frakkland nú tæpast smáríki, hvorki nú né þá. Í viðtalinu við Stöð 2 sagði forsetinn að í útlöndum spyrði fólk: „Hvers vegna getum við ekki fengið sama rétt og Íslendingar?“ Hann sagði að Icesave-kosningin hefði því ekki bara áhrif á okkur hér heldur einnig í öðrum löndum.

Þetta var ekki í fyrsta sinn sem Ólafur Ragnar Grímsson taldi Íslendinga geta orðið öðrum þjóðum fyrirmynd. Í ræðu í London árið 2005 leitaðist hann til að mynda við að skýra fyrir útlendingum eðlislæg sérkenni íslensku útrásarvíkinganna sem vegna einstaks náttúruvals á sögueyjunni myndu nánast óhjákvæmilega hefjast

til æðstu metorða í hinu alþjóðavædda hagkerfi.⁴ Á fundi sagnfræðingafélagsins árið 2006 greindi forsetinn tíu eiginleika og einkenni sem gerðu Íslendinga að einskonar yfirburðarþjóð í hnattrænni fjármálastarfsemi. Þar segir meðal annars: „Raunar má leika sér með þá hugsun að landnámsöldin sé á vissan hátt upphafið að þessu öllu saman og þjóðveldið hafi fært okkur fyrirmyndir sem eflu sóknaranda. Hinir fyrstu Íslendingar voru sannarlega útrásarfólk, jafnvel svo afgerandi að þau sem nú gera garðinn frægan blikna í samanburði.“⁵ Hér var semsé komin fram einhvers konar eðlislæg skýring á íslenska efnahagsundrinu. Í ræðu í Los Angeles árið 2000 bauð forseti Íslands Bandaríkjamönnum að taka þátt í þessari nánast óumflýjanlegu vegferð Íslendinga.⁶

Fyrir Íslendinga sem nú standa við rústir efnahagshrunsins væri vissulega ekki leiðum að líkjast, ef Icesave-atkvæðagreiðslan yrði álitin á pari við lýðræðistilraunir Kleisþenes og Sólonis í Aþenu til forna og stjórnlagapings John Adams og féлага í Filadelfíu en þó verður að teljast ólíklegt að bægslagangurinn um Icesave-málið á Íslandi muni hafa viðlíka áhrif á gang heimsmálanna. Raunar minna svoleiðis ummæli eiginlega frekar á orðræðuna í íslensku samfélagi fyrir hrún heldur en að þau muni duga til að endurskoða og endurreisa stjórnarhætti í landinu eftir fall íslenska efnahagsundursins.

Niðurlag

Vandinn sem hér blasir við er ekki síst sá að hvorki þjóðin né fulltrúar hennar á þingi hafa tekið meðvitaða og upplýsta ákvörðun um að breyta stjórnskipan landsins með þeim hætti sem varð eftir að forsetinn steig inn á svið stjórnmalanna í janúar 2010.

⁴ Vef. Ólafur Ragnar Grímsson, „How to succeed in modern business: Lessons from the Icelandic voyage“, ræða flutt í Walbrook-klúbbnum í London 3. maí 2005, <http://forseti.is/media/files/05.05.03.Walbrook.Club.pdf>, sótt 16. mars 2010.

⁵ Vef. Ólafur Ragnar Grímsson, „Útrásin: Uppruni - einkenni – framtíðarsýn“, erindi í fyrirlestraröð Sagnfræðingafélags Íslands 10. janúar 2006, <http://forseti.is/media/files/06.01.10.Sagnfrfel.pdf>, sótt 16. mars 2010.

⁶ Vef. Ólafur Ragnar Grímsson, „Speech by the President of Iceland Ólafur Ragnar Grímsson at the Icelandic Chamber of Commerce’s Lunch Los Angeles 5 May 2000“, <http://forseti.is/media/files/00.05.05.Los.Angeles%281%29.pdf>, sótt 16. mars 2010.

Og því er kannski ástæða til að halda til haga rétti almennings á Íslandi á að hafa eitthvað að segja um þær breytingar sem orðið hafa á stjórnarháttum í landinu. Ákvörðun forsetans hlýtur að kalla á endurskoðun á málskotsréttinum. Í sjálfu sér er það nefnilega ekkert sérstaklega lýðræðislegt að ákvörðun um þjóðaratkvæði sé í höndum eins manns, jafnvel þótt hann telji sig í sama flokki og Kleisþenes, Sólon og John Adams. Mun nær væri að færa þann rétt til tiltekins hlutfalls kjósenda og/eða tiltekins hlutfalls þingmanna. Mögulega er nú loksins kominn tími til að kalla saman stjórnlagaping (það þarf ekki endilega að standast samanburð við það í Fíladelfíu árið 1787) þar sem valdahlutföll ríkisins yrðu endurskoðuð og beint lýðræði fest í sessi fyrir milliliðalaus tilstuðlan kjósendanna sjálfra.