

ÚTDRÁTTUR

Í ritgerð þessari er fjallað um stjórnskipulegan rétt forseta Íslands. Skoðuð er þróun kenninga fræðimanna um forsetaþingræði og mismunandi tegundir þess reifaðar. Greinar stjórnarskrárinnar er varða forseta Íslands eru skoðaðar í sögulegu ljósi og túlkunum fræðimanna á stöðu forsetaembættisins gagnvart stjórnarskrá gerð skil.

Skoðuð er sýn mismunandi forseta á stöðu embættisins og aðgerðir þeirra í samræmi við þá sýn, með áherslu á núverandi forseta, Ólaf Ragnar Grímsson.

Með þessu er leitast við að svara þremur meginspurningum sem eru eftirfarandi:

1. Er Ísland forsetaþingræðisríki (e. semi-presidential)?
2. Hve mikil eru áhrif forsetans? Ber ríkisstjórnin einungis ábyrgð gagnvart meirihluta þingsins (e. premier-presidential) eða sækir ríkisstjórnin umboð sitt bæði til meirihluta þingsins og til forsetans (e. president-parliamentary)?
3. Er stjórnsýsluleg umgjörð forsetaembættisins svo óljós að einstakir forsetar geti ráðið svarinu við spurningu 2?

Í lokin eru niðurstöður dregnar saman og reynt að varpa ljósi á stjórnsýslulega umgjörð embættis forseta Íslands.

EFNISYFIRLIT

Útdráttur	0
Efnisyfirlit	1
1. Inngangur	3
2.1 Þróun kenninga um forsetaþingræði	5
2.2 Mismunandi tegundir forsetaþingræðis	8
2.3 Samantekt.....	11
3. Stjórnarskráin og völd forseta	12
3.1 Þróun stjórnarskrárinnar	12
3.2 Völd og valddreifing í stjórnarskránni	13
4. Túlkanir fræðimanna á lagalegri stöðu forseta Íslands	17
4.1 Inngangur	17
4.2 Sigurður Línadal árið 1992	18
4.3 Þór Vilhjálmsson árið 1994	18
4.4 Þórður Bogason 2002.....	19
4.5 Sigurður Línadal 2004.....	21
4.6 Fleiri túlkanir fræðimanna	23
5. Hvernig hafa mismunandi forsetar túlkað völd embættisins?	25
5.1 Sveinn Björnsson	25
5.2 Ásgeir Ásgeirsson.....	26
5.3 Kristján Eldjárn	29
5.4 Vigdís Finnbogadóttir	31
6. Hefur embættinu verið breytt til frambúðar – Ólafur Ragnar á forsetastóli	35
6.1 Ólafur Ragnar verður forseti	35
6.2 Breyttar áherslur með nýjum forseta	36
6.3 Pólítískur bakgrunnur	38

6.4 Fjölmiðlalögin – synjunarvald til staðar.....	39
6.5 Stjórnarmyndanir í tíð Ólafs Ragnars	41
6.6 Breytt ásýnd embættisins.....	42
7. Lokaorð	44
Heimildaskrá:	45

1. INNGANGUR

Frá stofnun Lýðveldis hafa fimm einstaklingar gegnt embætti forseta Íslands. Störf þeirra og orð gefa til kynna nokkuð ólíka sýn á embættið og skyldur þess. Velta má vöngum yfir því hvort sá blæbrigðamunur sem er á embættistíð þessara forseta stafi af því að stjórnarskráin veiti svigrúm til ólíkra túlkana á völdum embættisins eða hvort það þjóðfélags- og stjórnmálaumhverfi sem þeir störfuðu við hafi haft þessi áhrif.

Megintilgangur ritgerðar þessarar er að leitast við að svara þremur spurningum:

4. Er Ísland forsetaþingræðisríki (e. semi-presidential)?
5. Hve mikil eru áhrif forsetans? Ber ríkisstjórnin einungis ábyrgð gagnvart meirihluta þingsins (e. premier-presidential) eða sækir ríkisstjórnin umboð sitt bæði til meirihluta þingsins og til forsetans (e. president-parliamentary)?
6. Er stjórnsýsluleg umgjörð forsetaembættisins svo óljós að einstakir forsetar geti ráðið svarinu við spurningu 2?

Fræðimenn hafa hvorki verið sammála um það í gegnum tíðina hvort forsetaþingræði sé yfir höfuð sjálfstæð stjórnskipan, né hvernig skilgreina skuli forsetaþingræðisríki. Á síðustu 10-15 árum hafa kenningar Roberts Elgie þó orðið ofan á og sjónarmið Duvergers, Sartori, Linz og fleiri hlotið minna vægi.

Í ritgerð þessari verður reynt að útskýra þessi ólíku sjónarmið og af hverju skilgreining Elgies á forsetaþingræði er ríkjandi í dag. Einnig verður fjallað um mismunandi tegundir forsetaþingræða og rætt hvernig fyrirkomulagið á Íslandi fellur undir þessar ólíku skilgreiningar.

Uppruni stjórnarskrárinnar og ákvæði hennar um embætti forseta Íslands verða skoðuð, auk þess sem túlkanir íslenskra fræðimanna á völdum embættis forseta

verða reifaðar. Embættistíðum núverandi og fyrrverandi forseta verða gerð skil og þannig reynt að varpa ljósi á þeirra sýn á völd og hlutverk forsetaembættisins. Sérstaklega verður fjallað um feril þess sem nú gegnir embættinu, Ólafs Ragnars Grímssonar, og reynt að spá fyrir um hvaða áhrif hans embættistíð mun hafa á embættið til framtíðar.

Tilgangurinn er að gefa gleggri mynd af stöðu embættisins og leggja mat á hvort ríkisstjórnin sækir umboð sitt til Alþingis eingöngu eða einnig til forsetans. Um leið verður gerð tilraun til að svara því hvort umgjörð embættisins sé óljós og hvort hlutverk þess og skyldur séu þannig að einhverju leyti háð huglægu mati þess sem gegnir því hverju sinni.

2. FORSETAÞINGRÆÐI SEM STJÓRN MÁLAFRÆÐIKENNING

2.1 Þróun kenninga um forsetaþingræði

Forsetaþingræði sem fræðilega skilgreint hugtak á sér rætur aftur til áttunda áratugar 20. aldarinnar. Árið 1978 kom út bókin *Kónginum skákað* eftir Maurice Duverger, franskan stjórnmálafræðing. Tveimur árum seinna birtist fyrsta grein Duvergers á ensku þar sem kenningar hans voru kynntar enn frekar. Duverger setti fyrstur fram skilgreiningu á forsetaþingræði og festi hugtakið í sessi sem sjálfstæða tegund stjórnskipunar. Áður hafði hugmyndin um forsetaþingræði þótt liggja einhvers staðar á mörkum þjóðþingræðis og forsetaræðis og ekki talin verðskulda sinn eigin sess.

Duverger setti fram ákveðin skilyrði fyrir því að ríki gætu talist til forsetaþingræðisríkja:

1. Að forsetinn væri kjörinn í frjálsum almennum kosningum;
2. Að forsetinn hefði umtalsverð stjórnarskrárbundin völd;
3. Að forsætisráðherra og ríkisstjórn mynduðu mótvægi við forsetann, færu með framkvæmdarvaldið og væru ábyrg gagnvart þinginu.¹

Ýmsum þáttum forsetaræðis annars vegar og þingræðis hins vegar er blandað saman í kenningum Duvergers. Hann kemst loks að þeirri niðurstöðu að gagnvart þinginu hefur þjóðhöfðingi í forsetaþingræði meiri völd en í þingræðiskerfi en minni völd en í hreinu forsetaræði.²

¹ Duverger, M. "New Political System Model: Semi-Presidential Government." *European Journal of Political Research* 8, (1980), 166.

² Duverger, M. "New Political System Model: Semi-Presidential Government." 1980, 167.

Shugart og Carey lögðu til undirflokkka forsetaþingræðis: annars vegar *premier-presidential*, þar sem forsætisráðherra og ríkisstjórn bera eingöngu ábyrgð gagnvart meirihluta þjóðþingsins, og hins vegar *president-parliamentary*, þar sem forsætisráðherra og ríkisstjórn sækja umboð sitt til forseta og meirihluta þjóðþings.³

Patrick O'Neil skilgreindi forsetaþingræði sem stjórnskipan þar sem framkvæmdarvaldinu er deilt milli forseta, sem þjóðhöfðingja, og forsætisráðherra, sem leiðtoga ríkisstjórnar, en að forsetinn þurfi að hafa umtalsverð völd. Út frá slíkri skilgreiningu þarf að flokka stjórnskipan ríkja eftir völdum þjóðhöfðingjans annars vegar og forsætisráðherrans hins vegar. Bein kosning forsetans er óháð þessari skilgreiningu, hún snýst um á raunverulegt eðli valds innan stjórnkerfisins.⁴

Giovanni Sartori bætti við hugmyndir Duverger með því að leggja áherslu á skilgreiningu valdasambandsins milli forseta og forsætisráðherra. Hans skilyrði fyrir því að um forsetaþingræðisríki sé að ræða eru eftirfarandi:

1. Þjóðhöfðinginn (forsetinn) verður að vera kosinn í þjóðaratkvæðagreiðslu fyrir ákveðið kjörtímabil.
2. Forsetinn deilir framkvæmdarvaldi með forsætisráðherra.
3. Forsetinn er sjálfstæður frá ríkisstjórn og löggjafarvaldi, þrátt fyrir að geta ekki stjórnað einn og óstuddur.
4. Forsætisráðherrann er óháður forsetanum en sækir umboð sitt til löggjafarvaldsins.

³ Shugart, Matthew S., and John M. Carey. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1993), 23-24

⁴ Patrick O'Neill. "Presidential Power in Post-Communist Europe: The Hungarian Case in Comparative Perspective" , *Journal of Communist Studies*, 9 (3) (1993), 197.

5. Tvöfalt stjórnkerfi utan um handhafa framkvæmdarvalds tryggi sveigjanlega færslu raunverulegs framkvæmdarvalds eftir kringumstæðum.⁵

Tæpum tuttugu árum eftir að *Kónginum skákað* kom út byrjaði Robert Elgie að benda á takmarkanir þeirra fræðilegu skilgreininga á forsetaþingræði sem fyrir voru, meðal annars þeirrar sem Duverger lagði fram. Gagnrýni fræðimanna á kenningar Duvergers og félaga mátti skipta í fjögur meginatriði, samkvæmt Elgie; fyrri tvö atriðin taldi hann ekki standast nánari skoðun en þau síðari tvö fannst honum benda til fræðilegra annmarka á kenningum Duvergers sem Elgie vildi reyna að bæta úr.⁶

Fyrsta atriði gagnrýnnar snerist um hvort hugtakið forsetaþingræði sé yfir höfuð hægt að nota með þeim hætti sem áður hafði verið gert og hvort önnur hugtök ættu betur við til að lýsa þeirri stjórnskipan sem kenningunum var ætlað að fást við. Annað atriðið laut að því að skilgreiningin eigi við um blandað kerfi stjórnskipunar, ekki hreinræktað, og eigi þannig ekki heima innan fræðilegrar orðræðu.⁷ Elgie er ekki sammála því að notkun hugtaksins eigi ekki rétt á sér og telur ekki hægt að skipta því út fyrir önnur hugtök. Hann heldur því jafnframt fram að forsetaþingræði sé sjálfstæð stjórnskipan, ekki ástand þar sem stundum ríki forsetaræði og á öðrum tímum þingræði.⁸

Elgie tekur hins vegar að hluta til undir þá gagnrýni að skilgreiningar í kenningum fræðimanna um forsetaþingræði væru stundum óljósar, bæði þegar kemur að beinum kosningum forseta og völdum hans. Gallinn við skilgreiningarnar samkvæmt honum er að þær treysta um of á huglægt mat kennismiðsins og því hafa þær takmarkað skýringargildi við að meta hvort lönd teldust til

⁵ Sartori, G. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives And Outcomes*. (Basingstoke: Macmillan, 1994), 130-131.

⁶ Elgie, Robert. "The Politics of Semi-Presidentialism." Í *Semi-Presidentialism in Europe*. Ritstj. R. Elgie, 1-21. Oxford: Oxford University Press, 1999, 4-5

⁷ Sama heimild, 5-7

⁸ Sama heimild, 5-8

forsetaþingræðisríkja eða ekki.⁹ Í tilraun til að leysa þetta deilumál lagði hann fram sína eigin kenningu um hvaða skilyrði lönd þyrftu í raun og veru að uppfylla til að geta talist til forsetaþingræðisríkja.

Samkvæmt Elgie eiga öll forsetaþingræðisríki það sameiginlegt að þar situr forseti, sem kjörinn er í beinni almennri kosningu til fyrirfram ákveðins kjörtímabils, samhliða forsætisráðherra og ríkisstjórn sem eru ábyrg gagnvart þjóðþinginu.¹⁰ Þessi mælistika einfaldar mjög að skilgreina í hvaða ríkjum er forsetaþingræði og hvar er annars konar stjórnskipan, án tillits til skoðana eða mats þess sem flokkar og er hún í þeim tilgangi mun betri en forverar hennar. Útskýring Elgies ver hugtakið líka fyrir flestri þeirri fræðilegu gagnrýni sem það hefur orðið fyrir og hefur þannig hjálpað við að festa það í sessi.

2.2 Mismunandi tegundir forsetaþingræðis

Í kenningum sínum lýsir Duverger nokkrum tegundum forsetaþingræðis. Fyrsta tegundin er stjórnskipan þar sem forsetaembættið hefur eingöngu táknrænan tilgang og þjónar fyrst og fremst hlutverki sameiningartákns án raunverulegra valda.¹¹ Stjórnarskrárbundin völd forseta Íslands hafa allt frá lýðveldisstofnun verið allnokkur en lengst af hefur þeim verið beitt í afar takmörkuðu mæli, þá helst við stjórnarmyndanir. Því gæti þessi skilgreining lýst raunverulegri stöðu embættisins á ákveðnum tímabilum, til dæmis í forsetatíðum Kristjáns Eldjárns og Vigdísar Finnbogadóttur.¹²

Önnur tegundin lýsir forsetaembættinu sem valdamesta embætti stjórnkerfisins. Þá hefur forsetinn mikil völd í daglegum rekstri ríkisins og hefur tækifæri til að hafa veruleg áhrif á stefnumótun. Framsal valds forseta til ráðherra samkvæmt

⁹ Sama heimild, 8-12

¹⁰ Robert Elgie. "Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations" *Political Studies Review*, 2 (2004): 317.

¹¹ Duverger, M. "New Political System Model: Semi-Presidential Government." 1980, 165.

¹² Sjá umfjöllun síðar í ritgerðinni um forseta Íslands.

13. grein stjórnarskrárinnar og ákvæði 14. greinarinnar um að „ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum“¹³ koma í veg fyrir að Ísland geti talist til slíkrar tegundar forsetaþingræðis, samkvæmt þeirri skilgreiningu Duvergers.

Að síðustu lýsti Duverger tegund forsetaþingræðis þar sem forsetinn fer með töluverð völd og gegnir stóru hlutverki í starfsemi stjórnkerfisins en þarf á góðu samstarfi við þing og ríkisstjórn að halda til að geta beitt sér til fullnustu og eru völd hans takmörkuð á ýmsan hátt. Færa má rök fyrir því að í þessa átt hafi íslenska forsetaembættið færst frá árinu 1996, sérstaklega í ljósi þess að synjunarvaldi forsetans, samkvæmt 26. grein stjórnarskrárinnar, hefur verið beitt þrívægis á undanförunum árum.¹⁴

Í kenningum sínum bar Duverger saman völd forseta sjö Evrópuríkja á þeim tíma. Niðurstaða hans var sú að í fimm ríkjanna, þar á meðal Frakklandi, hefði forseti minni lagaleg völd en á Íslandi. Eingöngu forseti Finnlands hafði sterkari stöðu í stjórnskipaninni en forseti Íslands, að mati Duverger. Hins vegar komst Duverger jafnframt að þeirri niðurstöðu að á Íslandi væru raunveruleg völd forsetans minnst af ríkjunum sjö.¹⁵ Auk Frakklands, Finnlands og Íslands setti Duverger Austurríki, Írland, Portúgal og Weimar-lýðveldið í flokk forsetaþingræðisríkja.

Samkvæmt nokkrum þeirra skilgreininga sem Elgie gagnrýnir, er bein kosning forseta nauðsynleg en ekki nægjanleg forsenda forsetaþingræðis því hann þarf jafnframt að hafa „umtalsverð völd“. Þannig taldi O'Neill að lönd á borð við Ísland, Írland og Austurríki ættu ekki að teljast til forsetaþingræðisríkja, þar sem forsetinn hefði takmörkuð völd, þrátt fyrir að hann væri kosinn í beinum kosningum. Lönd með sterkari forseta, til dæmis Albanía og Tékkóslóvakía sem

¹³ Stjórnarskráin, 13. og 14. grein. Lög nr. 33/1944. Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands.

¹⁴ Sjá nánar í 6. kafla um Ólaf Ragnar Grímsson.

¹⁵ Duverger, M. "New Political System Model: Semi-Presidential Government." 1980, 177-181

var, fannst O'Neill hins vegar að væru forsetaþingræðisríki, jafnvel þótt þeir forsetar væru kjörnir óbeint.¹⁶

Sartori beitir þessari skilgreiningu einnig þegar hann heldur því fram að lönd á borð við Austurríki og Ísland geti ekki flokkast sem forsetaþingræðisríki, þar sem hann segir raunveruleg völd forseta landanna mun minni en þau sem stjórnarskráin kveður á um. Sartori taldi því einu forsetaþingræðisríkin vera Finnland, Frakkland og hugsanlega Sri Lanka.¹⁷ Juan Linz bætti við að forsetaþingræðisríki eru þau sem kjósa sér forseta í kosningum, ýmist beinum eða óbeinum, frekar en að þingið tilnefni hann, og hafa forsætisráðherra sem nýtur traust þingsins. Samkvæmt Linz eru Finnland, Frakkland og Portúgal því helstu dæmi forsetaþingræðis í heiminum.¹⁸

Ef horft er til undirflokka Shugart og Carey á forsetaþingræði má telja ljóst að Ísland falli í flokkinn *president-parliamentary*,¹⁹ þar sem ríkisstjórn ber ábyrgð gagnvart bæði forseta og Alþingi og skýrt er kveðið á um valddreifingu í stjórnarskrá.

Elgie bendir á að samkvæmt Duverger myndu aðeins þau lönd þar sem forsetinn hefur raunverulegt framkvæmdarvald umfram forsætisráðherra og ríkisstjórn teljast til forsetaþingræðisríkja. Bein kosning til forsetaembættis hefði samkvæmt skilgreiningunni lítil sem engin áhrif á þetta. Þetta á meðal annars við um ýmis ríki í Austur-Evrópu sem væru annars flokkuð sem þingræðisríki.²⁰ Þetta skilyrði sem Duverger setur fyrir forsetaþingræði á illa við um Ísland því völd

¹⁶ Patrick O'Neill. "Presidential Power in Post-Communist Europe: The Hungarian Case in Comparative Perspective", (1993), 197.

¹⁷ Sartori, G. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives And Outcomes*, 130-131.

¹⁸ Juan Linz. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference in The Failure of Presidential Democracy" Ritstj. Linz and Valenzuela, 3-38. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1994, 48.

¹⁹ Shugart, Matthew S., and John M. Carey. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*, 23-24

²⁰ Robert Elgie. "The Politics of Semi-Presidentialism." Í *Semi-Presidentialism in Europe*. Ritstj. R. Elgie, 1-21, 10.

forsetaembættisins, sem vissulega má finna ákvæði um í stjórnarskrá, eru takmörkuð á ýmsum sviðum.²¹

2.3 Samantekt

Stjórnskipan ræðst ekki aðeins af texta stjórnarskrár ríkis heldur einnig þeim hefðum sem skapast í tímans rás við túlkun textans.²² Þar af leiðandi skiptir miklu máli hvernig forsetar lýðveldisins hafa túlkað sitt hlutverk og til hvaða aðgerða þeir hafa gripið í samræmi við þá túlkun. Það er því ekki fullnægjandi að líta eingöngu til lagalegs valds samkvæmt stjórnarskrá við skilgreiningu á stöðu forsetaembættisins á Íslandi.

Þetta er það sem skapaði misræmið sem Duverger benti á og er til staðar milli lagalegs og raunverulegs valds íslenska forsetaembættisins. Þetta hefur enn fremur verið orsök fræðilegrar og þjóðfélagslegrar umræðu um stöðu forsetans og í síðari köflum ritgerðarinnar verða sjónarmið ólíkra aðila um þetta atriði reifuð nánar. Í ljósi skilgreiningar Elgie verður þó gengið út frá því í ritgerð þessari að á Íslandi ríki forsetaþingræði.

²¹ Sjá umfjöllun í 3. kafla

²² Waluchow, Wil, "Constitutionalism", The Stanford Encyclopedia of Philosophy, Sótt 20. apríl 2012: <http://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/constitutionalism/>

3. STJÓRNARSKRÁIN OG VÖLD FORSETA

3.1 Þróun stjórnarskrárinnar

Íslendingar hafa búið við þrjár stjórnarskrár. Stjórnarskráin frá 1874 veitti Alþingi löggjafarvald, þótt konungur hefði neitunarvald í löggjafarmálefnum og skipaði helming efri deildar þingsins. Konungur skipaði jafnframt ráðherra og veitti þeim lausn.²³

Árið 1918 varð Ísland fullvalda ríki og sjálfstæði Íslands að alþjóðalögum var staðfest en konungssambandið við Danmörku hélst og ríkin höfðu áfram samstarf um ýmis mál.²⁴ Konungur hafði hvorki afskipti af myndun ríkisstjórna né beitti neitunarvaldi gagnvart samþykktum lagafrumvörpum Alþingis. Frá þessum tíma var litið á löggjafarvaldið sem hið æðsta vald sem þáði umboð sitt frá þjóðinni. Ráðherrar og ríkisstjórnir báru ábyrgð gagnvart þinginu. Stjórnarskráin með þessum ákvæðum tók gildi árið 1920.²⁵

Í maí 1941 samþykkt Alþingi ályktun um að rjúfa sambandið við Danmörku og stofna lýðveldi árið 1944. Þá tók þriðja stjórnarskráin gildi og hefur hún haldið velli allar götur síðan.

Stjórnarskrá Íslenska Lýðveldisins tók gildi 17. júní 1944 í kjölfar þess að Íslendingar samþykktu með yfirgnæfandi meirihluta í þjóðaratkvæðagreiðslu að slíta sambandi við danska konungsveldið. Í sömu atkvæðagreiðslu var lýðveldisstjórnarskráin samþykkt. Samkvæmt henni hafði forseti ákveðin formleg völd, ekki síst réttinn til að vísa lagafrumvarpi, sem Alþingi hafði samþykkt, í þjóðaratkvæðagreiðslu. Þar með varð til á Íslandi stjórnskipan með þjóðkjörnum

²³ Gunnar Helgi Kristinsson. *Ágrip af þróun stjórnarskrárinnar, Skýrsla fyrir sérfræðingaeftnd um endurskoðun stjórnarskrárinnar*. Reykjavík, 2005, 4.

²⁴ Sama heimild, 4

²⁵ Svanur Kristjánsson. "Stofnun lýðveldis – Nýsköpun lýðræðis." *Skírnir*, 176.(2002): 9.

forseta til tiltekins kjörtímabils og forsætisráðherra og ríkisstjórn sem bera ábyrgð gagnvart þjóðþinginu. Þetta er í fullkomnu samræmi við kenningar Roberts Elgie um forsetaþingræði, sem áður hafa verið reifaðar.

Ekki var samstaða í stjórnarskrárnefnd Alþingis um heiti forseta (ríkisforseti eða forseti lýðveldisins) og val á forseta (þingkjörinn eða þjóðkjörinn) fyrir stjórnarskrá lýðveldisins.²⁶ Vilji nefndarmeirihlutans varð þó ekki ofan á um þessi atriði því hugmyndir um þingkjörinn forseta fengu dræmar undirtekir í þjóðfélaginu og sú niðurstaða að forsetinn yrði þjóðkjörinn var meira í samræmi við vilja almennings.

Deilt var á Alþingi um fleiri atriði meirihlutans, meðal annars hvort forseti ætti að hafa frestandi synjunarvald við lagasetningu eða málskotsrétt til þjóðarinnar. Björn Þórðarsonar, forsætisráðherra utanþingsstjórnarinnar, lagði fyrri kostinn til en niðurstaðan varð engu að síður sú sem varð grunnurinn að 26. grein stjórnarskrárinnar, sem kveður á um rétt til forseta til að synja lögum staðfestingar og vísa endanlegu samþykki eða synjun laganna til þjóðarinnar.²⁷

3.2 Völd og valddreifing í stjórnarskránni

Forseti Íslands er æðsti embættismaður lýðveldisins og nýtur sömu stöðu í stjórnarskrá og aðrir þjóðhöfðingjar fullvalda ríkja. Sigurður Línadal hefur haldið því fram að þjóðerni hafi undangengnar tvær aldir náð að verða helsta einingarafli allra ríkja og mikilvægasta hlutverk þjóðhöfðingja sé að sameina þjóðina um það.²⁸ Fræðimenn, stjórnmálamenn og fleiri hafa hins vegar rökrætt um hvert valdsvið forsetans sé og hvort forsetaembættið feli í sér tiltekið

²⁶ Svanur Kristjánsson. "Stofnun lýðveldis – Nýsköpun lýðræðis." *Skírnir*, 176.(2002): 7-8.

²⁷ Gunnar Helgi Kristinsson. *Ágrip af þróun stjórnarskrárinnar, Skýrsla fyrir sérfræðingaefnd um endurskoðun stjórnarskrárinnar*. Reykjavík, 2005, 4-5.

²⁸ Sigurður Línadal, „Stjórnskipuleg staða forseta Íslands“ *Skírnir*, 166, (1992): 425

stjórnskipulegt hlutverk eða eigi einungis að vera einhvers konar táknað tignarstaða,²⁹ í líkingu við hlutverk konungs eftir fullveldi Íslands 1918.

Auk þess að vera þjóðarleiðtogi er forseti Íslands embættismaður sem á hlutdeild í stjórnarframkvæmdum og lagasetningu. Löggjafarhlutverk hans er ljóst þar sem undirskrift hans veitir gildi lögum sem Alþingi hefur samþykkt.³⁰ Skrifi forseti ekki undir hefur það afleiðingar sem gerð verður grein fyrir síðar.

Forsetinn er eini þjóðkjörni embættismaður ríkisins, sbr. 3. gr. stjórnarskrárinnar, og sækir þannig umboð sitt beint til allra kosningabærra manna í landinu. Þó er ekki sjálfgefið að þetta umboð sé sterkt og veiti forsetaembættinu aukin völd, eins og sjá má á umfjöllun fræðimanna um beina kosningu forseta sem nauðsynlega, en ekki nægjanlega, forsendu fyrir forsetaþingræði.³¹

Ekki þarf að lesa stjórnarskrána lengi til þess að sjá að forsetanum er ætlað ákveðið hlutverk í stjórnskipan landsins. Í annarri grein hennar er til að mynda tekið fram að forseti fari bæði með löggjafar- og framkvæmdarvald, ásamt öðrum aðilum, og 15. greinin kveður á um að forseti skipi ráðherra og veiti þeim lausn, auk þess sem hann ræður tölu þeirra og skiptir með þeim störfum.

Staða forsetaembættisins í stjórnskipan landsins er skilgreind í þeim 29 greinum stjórnarskrárinnar (2.-30.) sem um hann og störf hans fjalla. Þar segir meðal annars að undirskriftar hans sé krafist til að lög taki gildi, hann geti frestað fundum Alþingis, lagt frumvörp fyrir Alþingi, sett bráðabirgðalög, veitt náðun, gert samninga við önnur ríki, vikið embættismönnum úr starfi, auk þess að vera æðstur í ríkisráði. Þá er ótalinn réttur hans til þingrofs og boðunar nýrra kosninga í framhaldi af því og synjunarvald hans gagnvart lagasamþykktum, sem tilgreint er í 26. grein.

²⁹ Nánari umfjöllun í síðari köflum.

³⁰ 26. grein stjórnarskrárinnar. Lög nr. 33/1944. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.

³¹ Sjá nánar í kafla 2.2

Hlutverk og skyldur forseta koma skýrt fram í stjórnarskránni og samræmast hugmyndum fræðimanna um forsetaþingræðisríki. En þrátt fyrir að forseti Íslands sé kosinn í beinum almennum kosningum og að yfirleitt ríki almenn sátt um störf hans, þá er flest sem bendir til þess að umboð hans sé veikt; til dæmis eru forsetakosningar ekki keppni milli flokka og flestir frambjóðendur hafa forðast eldfim umræðuefni í aðdraganda kosninga. Einnig má nefna að sjaldgæft er að boðið sé fram gegn sitjandi forseta og engin krafa er gerð um lágmarkskjörhlutfall í forsetakosningum. Þegar þetta er haft í huga má vera ljóst að þrátt fyrir að forseti sé þjóðkjörinn eru margir fleiri þættir sem spila inn í og hafa áhrif á stöðu embættisins.

Þær greinar stjórnarskrárinnar sem veita forseta þau völd sem hér hafa verið nefnd, eru yfirleitt túlkaðar í samhengi við 13. greinina, sem skyldar forseta til að fela framkvæmdarvald sitt í hendur ráðherra, og þá 11. þar sem forsetinn er firrtur ábyrgð á stjórnarathöfnum. 14. greinin felur síðan þá ábyrgð í hendur ráðherra viðkomandi málaflokks. Stjórnarskráin gerir enn fremur ráð fyrir að handhafar forsetavalds taki yfir skyldustörf forseta í fjarveru hans, þrátt fyrir að ekki sé kosið sérstaklega í þau embætti. Þó er enginn greinarmunur gerður á völdum þeirra og forsetans sjálfs og því má ekki tengja umræðuna um sterkt eða veikt umboð sitjandi forseta um of við þau raunverulegu og stjórnarskrárbundnu völd sem í embættinu felast.

Inn í stjórnarskrána eru að auki byggðir ýmsir varnaglar sem takmarka völd forseta. Til dæmis er hægt að koma honum frá samkvæmt 11. grein stjórnarskrárinnar. Þannig er unnt að leysa forseta frá embætti áður en kjörtímabili lýkur, verði það samþykkt með meirihluta atkvæða í þjóðaratkvæðagreiðslu, hafi $\frac{3}{4}$ hlutar þingmanna krafist hennar. Slík heimild var auðvitað ekki til staðar í tíð konungsveldis og undirstrikar hún einmitt þann mikla greinarmun sem er á uppruna og eðli valdheimilda konungs og þjóðkjörins forseta.

Þegar litið er yfir þær greinar í stjórnarskránni sem snúa að forseta Íslands og handhöfum framkvæmdarvalds er ljóst að sumar þeirra endurspegla í raun ástand í öðru landi á öðrum tíma – ástand sem ríkir ekki þar lengur og hefur reyndar aldrei ríkt á Íslandi. Dönsku grundvallarlögin frá 1849 eru fyrirmynd þessara greina í stjórnarskránni og voru þau í raun byggð á samkomulagi milli konungs og danskra þingmanna við lok einveldis.³² Í ljósi þess hve langt í tíma við erum frá sögulegum bakgrunni þessara ákvæða stjórnarskrárinnar og með ólíka réttarstöðu konungs annars vegar og forseta hins vegar í huga, er skiljanlegt að ekki séu allir á eitt sáttir um túlkanir á raunverulegu valdi íslenska forsetaembættis nútímans.

³² Björg Thorarensen . “Vald forseta handhafa framkvæmdavalds” *2. 1. Stjórnmál og stjórnsýsla* (1998): 4

4. TÚLKANIR FRÆÐIMANNA Á LAGALEGRI STÖÐU FORSETA ÍSLANDS

4.1 Inngangur

Eins og áður sagði var stofnað til embættis forseta Íslands með stjórnarskrá lýðveldisins Íslands sem tók gildi þann 17. júní árið 1944. Samkvæmt henni fara Alþingi og forseti með löggjafarvaldið, forseti og önnur stjórnvöld með framkvæmdarvaldið.³³ Þegar kemur að stöðu forseta samkvæmt stjórnarskránni hafa vangaveltur fræðimanna gjarnan snúist um 26. grein hennar. Hún er eftirfarandi:

Ef Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp, skal það lagt fyrir forseta lýðveldisins til staðfestingar eigi síðar en tveim vikum eftir að það var samþykkt, og veitir staðfestingin því lagagildi. Nú synjar forseti lagafrumvarpi staðfestingar, og fær það þó engu að síður lagagildi, en leggja skal það þá svo fljótt sem kostur er undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar með leynilegri atkvæðagreiðslu. Lögín falla úr gildi, ef samþykkis er synjað, en ella halda þau gildi sínu.

Lýtur ágreiningur manna aðallega að því hvort forseti hafi persónulegt synjunarvald eða ekki samkvæmt greininni. Þeir fræðimenn sem einna helst hafa haft sig frammi um málið eru Sigurður Líndal, sem heldur því fram að forsetinn hafi persónulegt synjunarvald, og þeir Þór Vilhjálmsson og Þórður Bogason, sem eru honum ósammála. Þá má einnig skoða túlkanir Ólafs Jóhannessonar og Bjargar Thorarensen. Hér á eftir verður betur gerð grein fyrir skoðunum þessara fræðimanna og rök þeirra reifuð. Auk túlkana fræðimanna er áhugavert að skoða túlkanir mismunandi stjórnmálamanna og fá þær einnig að fylgja með í kaflanum.

³³ Lög nr. 33/1944. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.

4.2 Sigurður Líndal árið 1992

Í tímaritinu Skírni árið 1992 setti Sigurður Líndal lagaprófessor fram sína túlkun á 26. grein stjórnarskrárinnar. Grein Sigurður nefnist „Stjórnskipuleg staða forseta Íslands“³⁴. Þar kemur meðal annars fram að Sigurður telji hlutdeild forseta í löggjafarvaldinu birtast í umræddri 26. grein með því að forseti verði annað hvort að samþykkja eða synja frumvörpum til laga.³⁵ Hann hafi því sem annar handhafi löggjafarvalds í landinu heimild til að taka sjálfstæðar ákvarðanir í þessum efnum, án atbeina ráðherra. Sigurður bendir jafnframt á að engin lagaleg úrræði séu fyrir hendi til þess að þvinga forseta til að staðfesta lög.³⁶ Sigurður tekur þó einnig fram að synji forseti lögum staðfestingar beri hann sjálfur ábyrgð á afleiðingum sem af því geti hlotist, svo sem stjórnarkreppu og árekstrum við ráðherra..³⁷

Frekari skoðanir Sigurður Líndal komu meðal annars fram í grein sem hann skrifaði árið 2004 og verða þær reifaðar hér á eftir.

4.3 Þór Vilhjálmsson árið 1994

Árið 1994 skrifaði Þór Vilhjálmsson, fyrrverandi hæstaréttardómari og dómari við Mannréttindadómstól Evrópu, grein í afmælisrit Gauks Jörundssonar undir nafninu „Synjunarvald forsetans“. Þar er Þór á öndverðum meiði við Sigurð Líndal. Þór nálgast túlkun sína meðal annars í sögulegu samhengi og bendir á að forseti geti ekki tekið sér persónulegt synjunarvald, hann verði að gera það með atbeina ráðherra.³⁸ Með því yrði að beita svokallaðri samanburðarskýringu á grundvelli 13. greinar stjórnarskrárinnar þar sem fram kemur að forseti láti ráðherra framkvæma vald sitt.³⁹ Þór segir einnig að 19. grein stjórnarskrárinnar,

³⁴ Sigurður Líndal, „Stjórnskipuleg staða forseta Íslands“ *Skírnir*, 166, (1992): 428

³⁵ Sama heimild, 428.

³⁶ Sama heimild, 428.

³⁷ Sama heimild, 429.

³⁸ Þór Vilhjálmsson, „Synjunarvald forsetans.“ Í Afmælisrit: Gaukur Jörundsson sextugur. Ritstj. Kátrín Jónsdóttir. (Reykjavík: Orator, 1991), 623.

³⁹ Stjórnarskráin 13.gr. Lög nr. 33/1944. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.

þar sem kveðið er á um meðundirritun ráðherra til að veita löggjafarmálum eða stjórnareringum gildi, sé til marks um að persónulegt synjunarvald forseta sé ekki til staðar.⁴⁰ Sú staðreynd vefst þó fyrir þór að í athugasemdum millipinganevndar sem samdi frumvarp að stjórnarskránni segir um 26. grein: „Ákvörðun um slíka staðfestingarsynjun eða málskot til þjóðaratkvæðis tekur forseti, án þess að atbeini ráðherra þurfi að koma til.“⁴¹

Þór bendir á að engin umræða hafi átt sér stað um þetta atriði í þinginu á sínum tíma og segir það geta komið til af tvennu. Annars vegar gæti þingheimur án athugasemda hafa fallist á þessi ummæli nefndarinnar eða menn hafi hreinlega ekki veitt þessu athygli.⁴²

Eftir sem áður stendur þór Vilhjálmsson fast við þá skoðun sem hann setur fram í upphafi greinar að forseti hafi ekki persónulegt synjunarvald. Hann bendir á að grundvallarreglur, líkt og stjórnarskráin vissulega geymi, verði að vera skýrar og beiting þeirra með öllu afdráttalaus. Hann tekur svo djúpt í árinna að segja að kæmi á einhverjum tímamarki til þess að forsetinn neitaði að undirrita lög yrði að líta á neitunina sem þýðingarlaus og láta löginn taka gildi án þess að til kæmi þjóðaratkvæðagreiðsla, líkt og getið er um í 26. greininni.⁴³

4.4 Þórður Bogason 2002

Þórður Bogason hæstaréttarlögmaður tekur undir túlkun Þórs Vilhjálmssonar í grein sem sá fyrrnefndi ritaði árið 2002 og kallast „„og ég staðfesti þau með samþykki mínu“; Forseti Íslands og löggjafarvaldið“. Má í raun segja að Þórður gangi nokkru lengra en Þór. Hann byggir túlkun sína á umræðum á Alþingi í aðdraganda samþykktar stjórnarskrárinnar og á þingræðisreglu hennar. Þórður segir fræðimenn sem hingað til hafi fjallað um vald forseta einblína um of á

⁴⁰ Þór Vilhjálmsson, *„Synjunarvald forsetans“*, 631.

⁴¹ Þór Vilhjálmsson, *„Synjunarvald forsetans“* 425.

⁴² Þór Vilhjálmsson, *„Synjunarvald forsetans“*, 626.

⁴³ Þór Vilhjálmsson, *„Synjunarvald forsetans“*, 635.

forseta sem handhafa löggjafarvalds. Honum þykir eðlilegra að skoða málin út frá stjórnskipulegri stöðu Alþingis sem hann telur vera aðalhandhafa löggjafarvaldsins.⁴⁴ Hann bendir á að sú regla hafi gilt í tæplega 100 ár að samskipti Alþingis og þjóðhöfðingja séu með þeim hætti að sá síðarnefndi hafi eingöngu formleg völd en ekki eiginleg.⁴⁵

Þórður nefnir þingræðisregluna sem byggist á 2. grein stjórnarskrárinnar.⁴⁶ Í henni felst að aðeins þeir sem meirihluti þings líður geta setið í ríkisstjórn. Þannig segir hann að forseti sé bundinn af henni við stjórnarmyndun. Þrátt fyrir að reglan snúi að framkvæmdarvaldinu en ekki löggjafarvaldinu telur Þórður hana gefa góða vísbendingu um það hvernig haga eigi samskiptum þjóðþings og þjóðhöfðingja.⁴⁷ Með þessu á Þórður við að forseta beri að fara að vilja meirihluta Alþings í athöfnum sínum, svo sem við staðfestingu laga.

Þórður fjallar einnig mikið um upphaf stjórnarskrárinnar og meðferð hennar í þinginu við samþykkt. Hann bendir á að meginmarkmið nýrrar stjórnarskrár hafi verið lýðveldisstofnunin og að í upphafi hafi forseti átt að vera þingkjörinn en frumvarpið tók breytingum í þinginu og úr varð á endanum að forseti skyldi þjóðkjörinn.⁴⁸ Þórður vill því gera minna úr því en aðrir fræðimenn að vald forseta sé meira samkvæmt 2. og 26. grein með því að hann sé þjóðkjörinn en það væri ella.⁴⁹ Þórður bendir einnig á meðferð þingsins hvað varðar hvers konar synjunarvald forseti átti að hafa. Upp hófst umræða um hvers konar synjunarvald hann ætti að hafa. Í umræðum á Alþingi kom meðal annars fram í máli Eysteins Jónssonar, framsögumanns stjórnarskrárnefndar, að ákveða þyrfti hvort forseti ætti að vera þjóðhöfðingi eða stjórnmálaleiðtogi með aukin völd sem slíku

⁴⁴ Þórður Bogason, „Og ég staðfesti þau með samþykki mínu“. Forseti Íslands og löggjafarvaldið.“ Í Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum. (Ritstj. Helgi Magnússon, Reykjavík, 2002), bls 557.

⁴⁵ Sama heimild, 557.

⁴⁶ Stjórnarskráin 2. gr

⁴⁷ Þórður Bogason, „Og ég staðfesti þau með samþykki mínu“. Forseti Íslands og löggjafarvaldið.“, 559.

⁴⁸ Sama heimild, 567.

⁴⁹ Þór Vilhjálmsson, „Synjunarvald forsetans“, 567

embætti fylgja.⁵⁰ Niðurstaðan varð núverandi 26. grein stjórnarskrárinnar eins og áður hefur komið fram, þar sem kveðið er á um rétt forseta til að synja lögum staðfestingar en taka þau þó engu að síður gildi. Þetta telur Þórður Bogason vera til marks um það að vilji löggjafans, Alþingis, hafi verið að forseti færi ekki með sjálfstætt synjunarvald heldur færi að vilja Alþingis, enda hafi öllum breytingartilögum í þá átt að auka völd forsetans í 26. grein verið hafnað í meðferð málsins.

Þeir Þór og Þórður eru nokkuð sammála í niðurstöðum sínum. Þeir halda því báðir fram að forseti hafi ekki persónulegt synjunarvald. Það sé á höndum ráðherra. Forseta beri að samþykkja tillögur ráðherra og persónulegt synjunarvald hans sé því ekki til staðar.

4.5 Sigurður Línadal 2004

Sigurður Línadal skrifar árið 2004 grein í tímaritið *Skírni* undir heitinu „Forseti Íslands og synjunarvald hans“. Þar færir hann rök gegn túlkunum þeirra Þórs og Þórðar og ítrekar fyrri skoðun sína sem er sú að forseti hafi persónulegt synjunarvald. Sigurður telur texta 26. greinar skýran og bendir á þann stuðning sem hann fær í greinargerð.⁵¹ Sigurður bendir á að einhverjir fræðimenn eigi erfitt með að sætta sig við þennan texta og haldi því fram að ekki megi leggja of mikla áherslu á orðalagið eða greinargerðirnar sem fylgdu með. Þetta telur hann alrangt og leggur áherslu á að þrátt fyrir að greinargerðir með lögum séu ekki lög þá gefi þær góða vísbendingu um hvað löggjafinn átti við og séu mikilvægur hjálpartexti þegar skýra þurfi lögin.⁵² Sigurður gefur lítið fyrir skýringar Þórs og Þórðar þess efnis að þingmönnum hafi yfirsést texti í greinargerð eða þeir unnið hroðvirknislega. Hann bendir á að mikil umræða hafi átt sér stað í þinginu um

⁵⁰ Þórður Bogason, „Og ég staðfesti þau með samþykki mínu“. Forseti Íslands og löggjafarvaldið., 569

⁵¹ Sigurður Línadal. „Forseti Íslands og synjunarvald hans.“ *Skírni* 178(2004): 205.

⁵² Sama heimild, 206.

stöðu forsetans og hvergi komið fram að hann hefði ekki synjunarvald heldur einungis ráðherra. Hann bendir jafnframt á að þeir Bjarni Benediktsson og Gunnar Thoroddsen, sem báðir sátu um tíma í stjórnarskrárnefndinni, væru fyrrverandi prófessorar í stjórnskipunarrétti og því þykir honum ólíklegt að þeim hafi yfirsést slík veigamikil atriði eins og textinn í greinargerðinni er að hans mati.⁵³

Þór og Þórður vilja í sínum greinum ekki gera mikið úr því að forseti Íslands sé þjóðkjörinn og telja 2. og 26. grein ekki færa embættinu meiri völd fyrir vikið. Þeir benda á að þessi niðurstaða hafi fengist á lokametrum umræðunnar. Sigurður Línadal er þeim ósammála. Hann bendir á fjölmörg ummæli þingmanna frá þessum tíma sem nánast eru öll á þann veg að með því að forseti sé þjóðkjörinn en ekki þingkjörinn sé embættið veigameira. Þannig verður það lýðræðislega, auk þess sem það styrki stjórnskipulega stöðu þess verulega.

Hann bendir einnig á að með því sé forsetinn á engan hátt háður Alþingi eða einstaka ráðherrum í ákvörðunum sínum, eins og Þór og Þórður vilja halda fram. Um þetta tekur Sigurður einnig dæmi í ummælum þingmanna.⁵⁴ Staðhæfingar Þórðar þess efnis að synjun forseta á lagafrumvarpi væri atlega að þingræði í landinu segir Sigurður ekki réttar og bendir á að samþykki þjóðin frumvarpið í þjóðaratkvæðagreiðslu styrki það stöðu ráðherra og ríkisstjórnarinnar.⁵⁵ Ef hins vegar úrslitin yrðu óhagstæð væri réttast að ráðherra bæðist lausnar, jafnvel öll ríkisstjórnin.⁵⁶

Ummæli Sigurðar um úrslit þjóðaratkvæðagreiðslu eru raunar áhugaverð í ljósi þess sem síðar gerðist en hann segir meðal annars að ef mál sem lögð væru fyrir væru með þeim hætti að ráðherra eða ríkisstjórn legðu mikið undir til að koma þeim í gegn, kæmi lausnarbeiðni til greina ef það tækist ekki. Hann segir

⁵³ Sigurður Línadal. "Forseti Íslands og synjunarvald hans." *Skírnir* 178, (2004): 207.

⁵⁴ Sama heimild, 221-224.

⁵⁵ Sama heimild, 229.

⁵⁶ Sama heimild, 229.

ennfremur að meta þyrfti hvort synjun forseta eða úrslit atkvæðagreiðslu ættu að ráða för og telur raunar réttara að úrslitin gerðu það.⁵⁷

Að einhverju leyti mætti halda því fram að þessi skoðun Sigurðar gengi gegn hinni óskráðu þingræðisreglu stjórnarskrárinnar sem felur í sér að meirihluti Alþingis þurfi að styðja eða að minnsta kosti líða ráðherra í embætti.

4.6 Fleiri túlkanir fræðimanna

Hér að framan hefur verið fjallað um túlkanir þeirra fræðimanna sem helst hafa tekið þátt í umræðum um stöðu forseta Íslands innan stjórnskipunar ríkisins. Listinn er þó ekki tæmandi. Nú verða tiltekin nokkur dæmi frá fleiri fræðimönnum sem fjallað hafa um völd forseta.

Gunnar Helgi Kristinsson, prófessor í stjórnmálafræði segir í bók sinni „Íslenska stjórnkerfið“ að embætti forseta Íslands sé í raun valdalítið þótt það virðist við fyrstu sýn nokkuð fyrirferðamikið. Hann bendir þó á tvenns konar völd sem forseti hafi óhikað. Annars vegar hlutverk hans við stjórnarmyndanir, þegar óljóst er hvaða flokkur hefur meirihluta í þinginu. Þannig geti forseti ákveðið hverjum hann felur stjórnarmyndunarumboðið. Hins vegar getur forseti knúið fram þjóðaratkvæðagreiðslu með því að neita að skrifa undir lög á grundvelli 26. greinar stjórnarskrárinnar.⁵⁸

Ólafur Jóhannesson er sammála túlkun Sigurðar Líndal á 26. greininni. Hann segir í bók sinni „Stjórnskipun Íslands“ að forseta sé heimilt að staðfesta ekki lög án atbeina ráðherra.⁵⁹ Björg Thorarensen, prófessor í stjórnskipunarrétti, tekur einnig undir þau sjónarmið. Hún bendir á að forsetinn verði ekki þvingaður til þess að undirrita ákvarðanir ráðherra þar sem stjórnarskráin áskilur undirritun og

⁵⁷ Sigurður Líndal. “Forseti Íslands og synjunarvald hans.” *Skírnir* 178, (2004): 230.

⁵⁸ Gunnar Helgi Kristinsson, *Íslenska stjórnkerfið*. (Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2006), 147

⁵⁹ Ólafur Jóhannesson, *Stjórnskipun Íslands*. (Reykjavík: Hlaðbúð, 1960.), 122.

slík ákvörðun geti einfaldlega ekki tekið gildi. Hins vegar séu ekki ákvæði í stjórnarskránni um afleiðingar þess að forseti neiti að undirrita stjórnarathafnir.⁶⁰

Ofangreind sjónarmið eru í samræmi við ríkjandi skoðanir í umræðunni um synjunarvald forsetaembættisins og voru þær staðfestar þegar Ólafur Ragnar synjaði svokölluðum fjölmiðlalögum staðfestingar árið 2004, eins og nánar verður komið að síðar.

⁶⁰ Björg Thorarensen . “Vald forseta handhafa framkvæmdavalds” *2. 1. Stjórnmál og stjórnsýsla* (1998): 6.

5. HVERNIG HAFNA MISMUNANDI FORSETAR TÚLKAÐ VÖLD EMBÆTTISINS?

Líkt og fram er komið eru deildar meiningar í samfélaginu um það hver eiginleg völd forseta Íslands séu. Þetta á ekki eingöngu við um fræðimenn heldur líka stjórnmálamenn og í raun flesta þá sem tjá sig um embættið. Í þessum kafla er ætlunin að reifa hvaða skilning fyrrverandi forsetar höfðu á embættinu og hvernig þeir túlkuðu völd sín og beittu þeim meðan þeir sátu á forsetastóli. Rakin verða dæmi og reynt að varpa ljósi á sýn þessara einstaklinga á embættið og valdheimildir þess.

5.1 Sveinn Björnsson

Árið 1944 kaus Alþingi Svein Björnsson fyrsta forseta lýðveldisins Íslands. Hann varð svo þjóðkjörinn án atkvæðagreiðslu árin 1945 og 1949. Hann gegndi embætti forseta allt til dauðadags, árið 1952. Sveinn hafði áður en hann varð ríkisstjóri árið 1941 setið á þingi fyrir Sjálfstæðisflokkinn.

Sveinn hafði þó nokkur afskipti af myndun ríkisstjórna og bendir Guðni Th. Jóhannesson sagnfræðingur á að þær hafi gengið nokkuð seint og illa.⁶¹ Sveinn notaðist helst við tvær aðferðir við myndun ríkisstjórnar. Annars vegar myndaði hann svokallaðar „tölf manna nefndir“ með fulltrúum allra flokka. Þegar ljóst var að það gekk ekki sem skyldi, leit hann svo á að ef viðræður um

⁶¹ Guðni Th. Jóhannesson, „Leikstjóri, leikari eða áhorfandi? Forsetinn og stjórnarmyndanir“ Stjórnmál og stjórnsýsla 1, 2,(2005): 77.

ríkisstjórnarmyndanir drægjust á langinn væri það hans hlutverk að mynda utanþingsstjórn, líkt og hann hafði raunar áður gert í ríkisstjóratíð sinni.⁶²

Á haustdögum árið 1946 voru uppi deilur um svokallaðan Keflavíkursamning sem fyrirhugaður var. Átti samningurinn að leyfa Bandaríkjaher að hafa áfram aðstöðu á Miðnesheiði. Í kjölfar umræðunnar bárust Sveini Björnssyni tvö bænaskjöl þar sem farið var fram á þjóðaratkvæðagreiðslu um málið.⁶³ Forseti brást við með þeim orðum að „stjórnarskráin gerði ekki ráð fyrir slíkum afskiptum forseta af málum sem Alþingi fjallaði um“.⁶⁴ Þótt ekki hafi hér verið vísað beint í 26. grein stjórnarskrárinnar má velta því fyrir sér hvort Sveinn Björnsson hafi með þessu ekki talið sig hafa persónulegt synjunarvald samkvæmt greininni.

5. 2 Ásgeir Ásgeirsson

Ásgeir Ásgeirsson var kosinn forseti árið 1952. Hann var endurkjörinn án atkvæðagreiðslu árin 1956, 1960 og 1964. Ásgeir var þingmaður Alþýðuflokksins og fyrrverandi framsóknarmaður.⁶⁵ Gunnar Helgi Kristinsson bendir á þá staðreynd að kosningarnar árið 1952 eru einu forsetakosningar, hingað til, þar sem stjórnmálaflokkar tóku afstöðu til frambjóðenda. Þá studdu tveir stærstu flokkarnir á Alþingi, Sjálfstæðisflokkur og Framsóknarflokkur, mótframbjóðanda Ásgeirs, Bjarna Jónsson.⁶⁶ Bjarni lýsti því strax yfir að hann ætlaði ekki að láta taka til sín á vettvangi stjórnmálanna, næði hann kjöri.⁶⁷

Ásgeir hafði, líkt og Sveinn Björnsson, einnig nokkur afskipti af myndun ríkisstjórna á forsetaferli sínum. Strax í júní 1953, ári eftir að Ásgeir tók við

⁶² Guðni Th. Jóhannesson, „Leikstjóri, leikari eða áhorfandi? Forsetinn og stjórnarmyndanir“, 77.

⁶³ Guðni Th. Jóhannesson, „Bylting á Bessastöðum“ Skírnir 184, (2010):83.

⁶⁴ Sama heimild, 83 og 84.

⁶⁵ Guðni Th. Jóhannesson, „Leikstjóri, leikari eða áhorfandi? Forsetinn og stjórnarmyndanir“, 77.

⁶⁶ Gunnar Helgi Kristinsson, „Íslenska stjórnkerð“, 146

⁶⁷ Guðni Th. Jóhannesson, „Leikstjóri, leikari eða áhorfandi? Forsetinn og stjórnarmyndanir“, 77.

völdum, myndaðist eins konar stjórnarkreppa þegar framsóknarmenn vildu áfram sitja í stjórn með fulltingi Alþýðuflokks sem hins vegar sýndi því lítinn áhuga. Á tímabili stefndi í að forseti yrði að hóta utanþingsstjórn en ekki kom til þess þar sem Framsóknarflokkur og Sjálfstæðisflokkur náðu samkomulagi um áframhaldandi stjórnarsamstarf.⁶⁸ Ásgeir varð í kjölfarið áberandi við stjórnarmyndanir þó að hann hefði sig að öðru leyti ekki mikið í frammi á stjórnmálasviðinu.

Ásgeiri var ekki hlýtt til forystu Framsóknarflokksins og fór í raun ekki leynt með það þegar kom að því að veita stjórnarmyndunarumboð. Hann beið til dæmis í tæplega mánuð sumarið 1956 með að afhenda Hermanni Jónssyni, formanni Framsóknarflokksins, stjórnarmyndunarumboð, enda var það honum þvert um geð. Hann hafði á tímabilinu skráð hjá sér athugasemd þess efnis um hvort forseti ætti ekki að bjóða Haraldi Guðmundssyni, formanni Alþýðuflokksins, stjórnarmyndunarumboði.⁶⁹ Á þessu má sjá að Ásgeir Ásgeirsson leit ekki svo á að öllum leiðtogum stjórnmálaflokka bæri sjálfkrafa réttur til stjórnarmyndana. Ákvarðanir hans brutu þó aldrei í bága við hlutverk og skyldur embættisins við stjórnarmyndanir.

Árið 1956, þegar stjórnarsamstarf Alþýðuflokks og Framsóknarflokks brast, létu framsóknarmenn að því liggja við forseta að hann skipaði utanþingsstjórn, ryfi þing og boðaði til kosninga. Þetta tók Ásgeir ekki til greina og benti á að það væri ekki Alþingis að fara fram á utanþingsstjórn, slíkt gæti skapað slæmt fordæmi sem erfitt væri að horfa framhjá síðar.⁷⁰

Ásgeir hafði mikil afskipti af stjórnarmyndun árið 1958. Svo mikil að Ólafur Thors kvartaði yfir því og skilaði inn umboði sínu til stjórnarmyndunar. Þessi afskipti Ásgeirs komu til af því að hann vildi síður sjá framsóknarmenn og sósíalista við stjórnvölinn en aðra flokka. Í kjölfar þess að Ólafur gaf umboðið frá sér kom vart

⁶⁸ Guðni Th. Jóhannesson, „Leikstjóri, leikari eða áhorfandi? Forsetinn og stjórnarmyndanir“, 79.

⁶⁹ Sama heimild, 79.

⁷⁰ Sama heimild, 79.

annað til greina en að Hermann Jónsson, Framsóknarflokkur, fengi það. Þetta virtist Ásgeir ekki geta hugsað sér og afhenti því Emil Jónssyni, formanni Alþýðuflokksins, sem jafnframt var minnsti flokkurinn á Alþingi, umboðið. Ekki nóg með það heldur gaf Ásgeir í skyn að ef viðræður gengju ekki upp hjá Emil, myndi hann skipa utanþingsstjórn.⁷¹

Guðni Th. Jóhannesson bendir á að í forsetatíð Ásgeirs hafi í fyrsta skipti birst ýtarleg lýsing á þeirri stöðu sem forseti er í við stjórnarmyndun. Þessi lýsing birtist í „Stjórnskipun Íslands“ eftir Ólaf Jóhannesson. Þar kemur fram að fáir flokkur hreinan meirihluta á Alþingi beri forseta að veita leiðtoga þess flokks stjórnarmyndunarumboðið. Ef enginn flokkur kæmist hins vegar í slíka stöðu hafi forseti frjáltsari hendur. Að jafnaði ætti forseti þó að fela þeim umboð sem líklegastur væri til að geta myndað starfhæfa ríkisstjórn.⁷²

Guðni segir að aðferðir Sveins og Ásgeirs við stjórnarmyndanir hafi ekki verið í samræmi við þær viðmiðunarreglur sem Ólafur Jóhannesson setur fram í bók sinni. Hann veltir því fyrir sér hvort Ólafur hafi ekki verið með þessu að setja fram hvernig staða forseta ætti að hans mati að vera, miklu frekar en hvernig hún í raun væri.⁷³ Draga má í efa hversu raunsæ þessi sýn Guðna er í ljósi fyrrnefndra dæma um hlutverk þeirra Sveins og Ásgeirs við stjórnarmyndanir í forsetatíðum þeirra.

Þingmenn Alþýðubandalagsins skoruðu árið 1966 á Ásgeir Ásgeirsson að neita að staðfesta lög um álver í Straumsvík og bera þau þannig undir atkvæði þjóðarinnar. Ásgeir varð ekki við þeirri bön. Þar með er þó ekki endilega hægt fullyrða að hann hafi ekki talið sig hafa völd til að synja lögum staðfestingar, heldur skal frekar litið til þeirrar staðreyndar að líkt og Sveinn Björnsson var

⁷¹ Guðni Th. Jóhannesson, „Leikstjóri, leikari eða áhorfandi? Forsetinn og stjórnarmyndanir“, 80.

⁷² Sama heimild, 81

⁷³ Sama heimild, 81

stuðningsmaður Keflavíkursamningsins þá studdi Ásgeir framkvæmdirnar í Straumsvík.⁷⁴

5.3 Kristján Eldjárn

Árið 1968 var Kristján Eldjárn kosinn þriðji forseti Íslands. Kristján var fornleifafræðingur og þjóðminjavörður. Hann bauð sig fram á þeim forsendum að hann yrði ópólitískur forseti. Hann var endurkjörinn án atkvæðagreiðslu árin 1972 og 1976.

Í aðdraganda forsetakjörs fór enn á ný fram nokkur umræða um stöðu forsetans við stjórnarmyndun, enda hafði farið nokkuð fyrir henni hjá fyrri forsetum eins og áður hefur komið fram. Bjarni Benediktsson forsætisráðherra ítrekaði til að mynda þá skoðun sína, sem hann hafði sett fram í aðdraganda forsetakosninga árið 1952, að forseti Íslands geti haft „úrslitaorð um hin mikilvægustu efni“ við stjórnarmyndanir.⁷⁵

Stuðningsmenn mótframbjóðanda Kristjáns, Gunnars Thoroddsen, gerðu mikið úr þessum orðum Bjarna og létu í ljós þá skoðun að forseti yrði að búa yfir reynslu úr stjórnmálum og þekkingu á þeim.⁷⁶

Kristján og stuðningsmenn hans bentu á móti á að þó að forseti þyrfti að láta til sín taka við stjórnarmyndun væri ekki verra að hann væri ópólitískur. Slíkur forseti gæti átt auðveldara með að miðla málum, væri hann ekki málaður flokkslitum og nyti með því móti frekar trausts allra. Hann léti þá jafnt yfir alla ganga.⁷⁷ Eftir örugga kosningu Kristjáns var auðvelt að ganga út frá því að sá málflutningur sem hann og stuðningsmenn hans höfðu uppi í kosningabaráttunni, meðal annars um afskipti forseta af stjórnarmyndunum, hefði fallið í góðan jarðveg hjá þjóðinni.

⁷⁴ Guðni Th. Jóhannesson, *“Bylting á bessastöðum”*, 84

⁷⁵ Guðni Th. Jóhannesson, *„Leikstjóri, leikari eða áhorfandi? Forsetinn og stjórnarmyndanir“*, 82

⁷⁶ Sama heimild, 82

⁷⁷ Guðni Th. Jóhannesson, *„Leikstjóri, leikari eða áhorfandi? Forsetinn og stjórnarmyndanir“*, 82

Kristján veitti Ólafi Jóhannessyni, formanni Framsóknarflokksins, stjórnarmyndunarumboð í kjölfar kosninga 1971. Þrátt fyrir að flokkurinn hafi tapað örlitlu fylgi frá kosningunum 1967 virðist Kristján hafa metið það sem svo að Ólafur væri líklegastur til að geta myndað starfhæfa ríkisstjórn. Árið 1974 afhenti Kristján Geir Hallgrímssyni, formanni Sjálfstæðisflokksins, umboðið, enda hafði flokkurinn bætt við sig verulegu fylgi í kosningunum.⁷⁸ Honum tókst reyndar ekki að mynda stjórn heldur áður nefndum Ólafi Jóhannessyni, – með Sjálfstæðisflokki.⁷⁹

Úrslit Alþingiskosninga árið 1978 urðu nokkuð óvenjuleg en þá unnu Alþýðuflokkur og Alþýðubandalag stóra sigra. Kristján beið um stund með að afhenda umboðið í þeirri von að vinstri flokkarnir næðu saman. Svo varð ekki og afhenti hann Benedikti Gröndal, formanni Alþýðuflokksins, umboðið. Honum tókst ekki að mynda stjórn svo Geir Hallgrímsson gerði tilraun til þess en tókst heldur ekki. Úr varð að Lúðvík Jósepsson varð fyrsti sósíalístinn til að fá afhent umboð til stjórnarmyndunar. Á þessu má sjá að Kristján stóð við þá skoðun sína að pólitík réði ekki afstöðu forseta líkt og hann hafði lýst í kosningabaráttu sinni. Lúðvíki tókst reyndar ekki að mynda stjórn og úr varð að Ólafur Jóhannesson myndaði stjórn með Alþýðuflokki og Alþýðubandalagi.⁸⁰

Aðferðir Kristjáns við stjórnarmyndanir voru þeim vandkvæðum bundnar að stjórnmálamenn gátu þráast við og beið eftir að röðin kæmi að þeim. Árið 1979, þegar mynda þurfti ríkisstjórn á ný, tilkynnti Kristján leiðtogum Alþýðuflokks og Sjálfstæðisflokks að hann myndi skipa utanþingsstjórn ef þeir ekki næðu saman um einhvers konar stjórnarsamstarf. Til þess kom þó ekki því Alþýðuflokkurinn myndaði minnihlutastjórn með fulltingi Sjálfstæðisflokks.⁸¹

⁷⁸ Kosning.is, <http://www.kosning.is/althingiskosningar/urslit/nr/885>

⁷⁹ Guðni Th. Jóhannesson, „Leikstjóri, leikari eða áhorfandi? Forsetinn og stjórnarmyndanir“, 83

⁸⁰ Sama heimild, 83

⁸¹ Guðni Th. Jóhannesson, „Leikstjóri, leikari eða áhorfandi? Forsetinn og stjórnarmyndanir“, 84

Hér kvað við nýjan tón hjá hinum ópólítíska forseta. Inngripið var þó undantekning sem eingöngu væri beitt í brýnni neyð þegar stjórnmálamenn kæmst ekki að niðurstöðu. Kristán sagði síðar meir að það kæmi vel til greina að hjálpa mönnum móralskt með því að stinga uppá einhverju tilteknu stjórnarmynstri þegar viðræður ættu sér stað.⁸²

Kristján beitti aldrei synjunarvaldi forseta samkvæmt 26. grein, þrátt fyrir að einhverjir stuðningsmenn hans vildu að hann gerði það, til dæmis í varnarmálum.⁸³ Óvíst er hvort hann taldi sig hafa persónulegt synjunarvald.

Það virðist því nokkuð ljóst að Kristjáni fannst það ekki sitt hlutverk að skipta sér um of af stjórnmálum landsins. Hann vildi að stjórnmálamenn sæju sjálfir um stjórnarmyndanir og beið rólegur á meðan slíkt átti sér stað. Hins vegar gat hann, þegar nauðsyn bar til, komið til hjálpar eins og dæmin sanna.

5.4 Vigdís Finnbogadóttir

Vigdís Finnbogadóttir var kosin forseti í júní 1980. Hún var áður leikhússtjóri og átti ekki, frekar en Kristján, pólitíska fortíð. Vigdís var endurkjörin árin 1984 og 1992 án atkvæðagreiðslu en árið 1988 bauð Sigrún Þorsteinsdóttir sig fram gegn henni. Vigdís hlaut þá tæplega 93% atkvæða.

Strax í upphafi hafði Vigdís orð á því að forseti hefði eingöngu pólitískt vald við stjórnarmyndanir og skipti þá mestu máli að vera óhlutdrægur með öllu gagnvart stjórnmálaflokkum.⁸⁴ Með þessum orðum má með nokkru öryggi ganga út frá því að Vigdís hafi ætlað sér að viðhalda vinnureglu Krisjáns þegar kæmi að því að veita umboð til stjórnarmyndana. Það kom svo í ljós strax í kjölfar Alþingiskosninga árið 1983 þegar umboð til stjórnarmyndunar gekk á milli allra stjórnmálaleiðtoga, þar á meðal Svavars Gestssonar, formanns

⁸² Guðni Th. Jóhannesson, „Leikstjóri, leikari eða áhorfandi? Forsetinn og stjórnarmyndanir“, 84

⁸³ Guðni Th. Jóhannesson, „Bylting á Bessastöðum“, 84

⁸⁴ Guðni Th. Jóhannesson, „Leikstjóri, leikari eða áhorfandi? Forsetinn og stjórnarmyndanir“, 85

Alþýðubandalagsins.⁸⁵ Með þessu sýndi Vigdís, svo öllum væri ljóst, að hún var með öllu óhlutdræg þegar kom að myndun ríkisstjórna.

Vigdís hélt sér á hliðarlínunni í þeirri stjórnarkreppu sem varð í kjölfar kosninganna árið 1987. Hún vildi að leiðtogar stjórnmálaflokkanna ræddu málin án aðkomu forseta. Þetta svigrúm sem Vigdís veitti stjórnmálamönnum skilaði þó litlu og illa gekk að mynda starfhæfa ríkisstjórn. Úr varð að Vigdís þjarmaði að mönnum og til varð ríkisstjórn Alþýðuflokks, Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks undir forystu Þorsteins Pálssonar, formanns Sjálfstæðisflokksins. Sú stjórn starfaði afar stutt og önnur stjórnarkreppa kom upp haustið 1988. Á endanum mynduðu Alþýðuflokkur, Framsóknarflokkur og Alþýðubandalag meirihlutastjórn undir forystu Steingríms Hermannssonar, formanns Framsóknarflokksins.⁸⁶ Aðkoma Vigdísar að þeirri stjórnarmyndun var nánast engin.

Við myndun ríkisstjórna árin 1991 og 1995 var aðkoma Vigdísar engin ef frá er talið það eitt að afhenda Davíð Oddssyni, formanni Sjálfstæðisflokksins, umboð til stjórnarmyndunar. Undir lok forsetatíðar hennar má því segja að aðkoma forseta hafi verið orðin nánast engin og hefur sú venja haldist að mestu leyti síðan.⁸⁷ Synjunarvald forseta samkvæmt 26. grein hafði aldrei verið beitt áður en Vigdís tók við embætti og var það mat margra, meðal annars núverandi forseta Íslands, að greinin væri „dauður bókstafur“.⁸⁸

Talið er að 24. október árið 1975 hafi um 90% kvenna á Íslandi lagt niður störf til að til að krefjast sömu launa og réttinda og karlar á vinnumarkaðnum. Upp frá því hefur dagurinn verið kallaður Kvennafrídagurinn. Á haustdögum árið 1985 stóð yfir deila milli flugfreyja og viðsemjenda þeirra sem náði hámarki 24. október 1985, þegar haldið var upp á tíu ára afmæli Kvennafrí dagsins. Aðfaranótt

⁸⁵ Guðni Th. Jóhannesson, „Leikstjóri, leikari eða áhorfandi? Forsetinn og stjórnarmyndanir“, 86.

⁸⁶ Sama heimild, 86

⁸⁷ Sama heimild, 87

⁸⁸ Guðni Th. Jóhannesson, „Bylting á Bessastöðum“, 83

Þessa dags höfðu bráðabirgðalög verið samþykkt á Alþingi sem komu í veg fyrir verkfall flugfreyja hjá Flugleiðum sem þá var nýhafið.⁸⁹

Þá strax um morguninn gekk ráðuneytisstjóri samgönguráðuneytisins á fund forseta og og fór þess á leit við hann að hann undirritaði lögina þá þegar. Vigdís sagðist ekki vilja gera það og óskaði eftir að ræða við forsætisráðherra. Hann var fjarverandi en staðgengill hans, Halldór Ásgrímsson, mætti á Bessastaði rétt fyrir hádegi og óskaði eftir því að hún skrifaði undir lögina sem hún og gerði rétt fyrir kl. 13 þennan sama dag.⁹⁰

Þegar Matthías Bjarnason samgönguráðherra og fleiri ráðherrar heyrðu af seinkun undirritunar forseta veltu þeir fyrir sér hvort líta mætti á biðina sem synjun og létu að því liggja að hann segði af sér embætti ef svo hefði verið.⁹¹

Vigdís hefur þó sagt að sér hafi aldrei dottið í hug að undirrita ekki lögina. Hún hafi einungis viljað sýna kynsystur sínum samstöðu og helst ekki viljað skrifa undir þau þennan ákveðna dag. Þegar ljóst var að þess þurfti engu að síður hafi hún meðvitað beðið með það þar til eftir hádegisfréttir, svo konurnar sem héldu uppá daginn væru búnar að fagna þegar fréttin færi í loftið.⁹²

Í upphafi ársins 1993 voru miklar umræður á Alþingi og í þjóðfélaginu öllu um aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu. Alþingi samþykkti að lokum lögina og í kjölfarið skoruðu yfir 30.000 Íslendingar á forseta að synja lögnum staðfestingar. Forystumenn ríkisstjórnarinnar þrýstu mjög á Vigdísu að samþykkja lögina ella yrði hún völd að stjórnskipulegri kreppu. Hún undirritaði lögina en lét fylgja með bókun sem nánar verður komið að síðar.⁹³

Vigdís hefur sagt að deilurnar um EES hafi verið eitt það allra erfiðasta sem hún hafi nokkru sinni gengið í gegnum. Hún lét sérstaka bókun fylgja undirrituninni

⁸⁹ Páll Valsson, „Vigdís: Kona verður forseti“. (Reykjavík: JPV, 2009), 350

⁹⁰ Sama heimild, 350 og 351

⁹¹ Guðni Th. Jóhannesson, „Bylting á Bessastöðum“, 85

⁹² Páll Valsson, „Vigdís: Kona verður forseti“, 350 og 351

⁹³ Guðni Th. Jóhannesson, „Leikstjóri, leikari eða áhorfandi? Forsetinn og stjórnarmyndanir“, 85.

sem átti sér einungis eitt fordæmi, í ræðu Sveins Björnssonar fyrir ríkissráðsfund árið 1946. Í bókuninni bendir hún á virðingu fyrir Alþingi sem er lýðræðislega kjörið og að embætti forseta Íslands eigi að vera yfir flokkadrætti hafið. Þá bendir hún einnig á þá staðreynd að aldrei í lýðveldissögunni hafi forseti tekið fram fyrir hendur Alþingis með þeim hætti sem um ræðir.

Hún segir jafnframt þegar hún ræðir sameiningarhlutverk forseta: „Í því felst að virða þær hefðir og venjur sem skapast hafa og efna þannig drengskaparheit forseta við þjóðina.“⁹⁴ Í þessum orðum Vigdísar sem og aðferðum hennar í þessu stóra máli má með góðu móti segja að felist sú túlkun að forseti Íslands hafi ekki persónulegt synjunarvald samkvæmt 26. grein stjórnarskrárinnar, heldur að þingræðisregla 2. greinar gangi henni framár.

⁹⁴ Páll Valsson, *Vigdís: Kona verður forseti*. (Reykjavík: JPV, 2009), bls 390

6. HEFUR EMBÆTTINU VERIÐ BREYTT TIL FRAMBÚÐAR – ÓLAFUR RAGNAR Á FORSETASTÓLI

6. 1 Ólafur Ragnar verður forseti

Vigdís Finnbogadóttir tilkynnti við setningu Alþingis þann 2. október árið 1995 að hún gæfi ekki áfram kost á sér í embætti forseta Íslands þegar kjörtímabili hennar lyki sumarið 1996.⁹⁵ Ákvörðunin virtist koma að einhverju leyti á óvart ef marka má umræðu í fjölmiðlum næstu daga á eftir, þrátt fyrir að Vigdís hefði árið 1991 tilkynnt að það tímabil yrði hennar síðasta í embætti.⁹⁶

Ólafur Ragnar Grímsson, fyrrverandi formaður Alþýðubandalagsins, boðaði til blaðamannafundar á heimili sínu þann 28. mars 1996 og tilkynnti um framboð til embættis forseta Íslands. Ólafur Ragnar lagði á fundinum áherslu á eftirfarandi þrítætt hlutverk forset Íslands.

1. Stjórnskipulegar skyldur í samræmi við stjórnarskrá, auk hefða og venja sem í embættinu hefðu myndast.
2. Forseti átti að vera virkur þátttakandi í þjóðlífinu.
3. Forseti gegndi mikilvægu hlutverki á alþjóðavettvangi, hvar hann gætti hagsmuna og orðstírs Íslendinga.⁹⁷

Einn mótframbjóðenda Ólafs var Pétur Kr. Hafstein hæstaréttardómari. Í kosningabaráttunni greindi þá á um synjunarvald forseta samkvæmt 26. grein stjórnarskrárinnar. Pétur sagði stjórnskipun landsins byggjast á þingræðisreglu stjórnarskrárinnar og sagði synjunarvald forseta, sem hann taldi ganga gegn reglunni, vera í eðli sínu ólýðræðislegt. Pétur taldi því að úrræðinu mætti

⁹⁵ Páll Valsson, "Vigdís: Kona verður forseti", s. 399

⁹⁶ Morgunblaðið 3. október 1995 bls 28

⁹⁷ Guðjón Friðriksson, *Saga af forseta*. (Reykjavík: Mál og Menning, 2008), bls. 74

einungis beita sem algjöru neyðarúrræði við sérstakar, ófyrirsjáanlegar aðstæður.⁹⁸

Ólafur var ósammála Pétri og mótmælti túlkun hans. Hann taldi synjunarvaldið eina af undirstöðum íslenskrar stjórnskipunar sem tryggði að fullveldisréttur væri hjá þjóðinni en ekki hjá Alþingi. Hann taldi þá stöðu geta komið upp að þjóðin ætti síðasta orðið í þjóðaratkvæðagreiðslu ef í löggjöfinni fælist framsal á fullveldi eða gjá myndaðist milli Alþingis og íslensku þjóðarinnar. Ólafur gaf í skyn í kosningabaráttu sinni að hann hefði farið öðruvísi að en Vigdís Finnbogadóttir árið 1994 við afgreiðslu aðildar að Evrópska efnahagssvæðinu. Hann svaraði einnig alltaf játandi, ef hann var spurður hvort hann myndi senda frumvarp um aðild að Evrópusambandinu í þjóðaratkvæðagreiðslu.⁹⁹ Þann 29. júní árið 1996 var Ólafur Ragnar kjörinn forseti Íslands. Hann tók við embætti þann 1. ágúst sama ár.¹⁰⁰

6.2 Breyttar áherslur með nýjum forseta

Fjótlega eftir að Ólafur Ragnar tók við embætti fór að bera á breytingum í starfi forseta. Þó í upphafi hafi þær ef til vill verið smávægilegar. Eftir heimsókn í Barðastrandarsýslu hafði hann uppi orð um slæma vegi í sýslunni sem urðu til þess að Halldór Blöndal, þáverandi samgönguráðherra, og fleiri þingmenn brugðust hart við og sögðu embætti forseta eiga að vera yfir stjórnmáladeilur hafið.¹⁰¹

⁹⁸ Guðjón Friðriksson, „*Saga af forseta*“, 78

⁹⁹ Sama heimild, 78-81

¹⁰⁰ Pálmi Jónasson, bls 194

¹⁰¹ Guðjón Friðriksson, „*Saga af forseta*“, 100

Árið 1998 viðraði hann nokkrar efasemdir um frumvarp um gagnagrunn á heilbrigðissviði sem þá var væntanlegt. Stjórnarliðar voru ekki á eitt sáttir og töldu forseta ekki eiga að hafa slík afskipti af stjórnmálum.¹⁰²

Halldór Ásgrímsson var utanríkisráðherra þegar Ólafur Ragnar tók við embætti forseta. Hann segir að með Ólafi í embætti hafi opinberar ferðir utanríkisráðherra og forseta breyst. Þannig hafi Ólafur viljað koma meira að málum sem ríkisstjórn eða einstaka ráðherra sinntu áður í slíkum heimsóknum. Ólafur fór fljótlega að tjá sig um ýmis mál með þeim hætti sem forverar hans í starfi höfðu ekki áður gert í opinberum heimsóknum. Hafði hann til dæmis uppi orð um afstöðu Íslands til utanríkismála, meðal annars um fiskveiðar Íslendinga og hvernig þeim væri háttað. Hann sagði Íslendinga ekki hagnast á aðild að Evrópusambandinu og ættu þangað ekkert erindi. Þessi ummæli fóru fyrir brjóstið á ráðamönnum, meðal annars í utanríkisráðuneytinu og úr varð nokkur núningur á milli hlutaðeigandi aðila.¹⁰³

Ólafur sagðist aðspurður ekki hafa sagt neitt sem ekki samræmdist stefnu ríkisstjórnarinnar. Hann sagði það einnig vera mikinn misskilning ef einhverjir héldu að það væri ekki hlutverk forseta að kynna utanríkisstefnu landsins á erlendri grundu.¹⁰⁴

Í 12. grein reglugerðar um stjórnarráð Íslands kemur fram að utanríkisráðuneytið fari með þau mál er varða „Skipti forseta Íslands og annarra þjóðhöfðingja.“ Auk þess er það ráðuneytisins að sinna aðild að ráðstefnum og fundum sem varða opinbera hagsmundi landsins og eru ekki á höndum annara ráðuneyta.¹⁰⁵

Skilningur Halldórs á þessu var sá að ráðuneyti hans annaðist samskipti við erlenda þjóðhöfðingja og forseta Íslands. Skilningur Ólafs Ragnars var annar, hann taldi þetta ákvæði ekki ná það langt að það afsalaði forræði hans og

¹⁰² Guðni Th. Jóhannesson, „Bylting á Bessastöðum“, 64

¹⁰³ Guðjón Friðriksson, „Saga af forseta“, 107 til 110

¹⁰⁴ Guðjón Friðriksson, „Saga af forseta“, 110

¹⁰⁵ Sótt á vefinn stjornartidindi.is 25. apríl.

embættisins á athöfnum forsetans. Hann taldi ekkert því til fyrirstöðu að embættið væri í samskiptum við erlenda aðila án aðkomu ráðuneytisins. Árið 2005 fór forseti í opinbera heimsókn til Kína. Davíð Oddsson var þá utanríkisráðherra. Ráðuneyti hans kom með engum hætti að undirbúningi ferðarinnar nema í þeim einstaka tilfellum sem óhjákvæmilegt var vegna sendiráðs Íslands þar í landi. Davíð fór ekki með í heimsóknina né nokkur annar á vegum utanríkisráðuneytisins.¹⁰⁶

Af ofangreindu má sjá að með Ólafi Ragnari kvað við nokkuð nýjan tón í samskiptum forsetaembættisins og ríkisstjórnarinnar um opinberar heimsóknir til annarra ríkja, sem og samskipti við erlenda aðila. Forverar Ólafs í embætti fóru ekki í opinberar heimsóknir án náins samráðs við ríkisstjórn og báru þeir ræður sínar og erindi oftast undir embættismenn hér heima fyrir áður.¹⁰⁷ Það gerði Ólafur Ragnar hins vegar ekki.¹⁰⁸ Þannig segist Vigdís Finnbogadóttir aldrei tala um pólitík í opinberum heimsóknum erlendis og taldi sig þar að auki ekki hafa leyfi til slíks. Vigdís segir meðal annars: „enda var ég ekki utanríkisráðherra heldur þjóðkjörinn fulltrúi menningarþjóðar.“¹⁰⁹

6. 3 Pólítískur bakgrunnur

Deilur Ólafs og Davíðs Oddssonar, þáverandi forsætisráðherra, höfðu á tímum þess fyrrnefnda sem alþingismanns orðið á stundum nokkuð harkalegar. Þannig kallaði Davíð undir ræðu Ólafs í þinginu í maí 1991 „hvers konar loddari ert þú?“¹¹⁰ Þessi orð lét Davíð falla þegar Ólafur ræddi um stefnuræðu forsætisráðherra undir liðnum þingsköp Alþingis. Í febrúar 1992 var svo verið að ræða, í fyrirspurnartíma ráðherra, greiðslur fjármálaráðuneytisins vegna

¹⁰⁶ Guðjón Friðriksson, „*Saga af forseta*“, 110 og 111

¹⁰⁷ Guðni Th. Jóhannesson, „*Bylting á Bessastöðum*“, 67

¹⁰⁸ Guðjón Friðriksson, „*Saga af forseta*“, 110

¹⁰⁹ Páll Valsson, „*Vigdís: Kona verður forseti*“, 381

¹¹⁰ Alþingistíðindi <http://www.althingi.is/alttext/114/r0/0179.html> sótt 22. apríl

auglýsinga. Ólafur Ragnar hafði þá þau orð um Davíð, í ræðustól Alþingis, að hann taldi ekki að „svona skítlegt eðli væri inni í hæstvirtum forsætisráðherra.“¹¹¹

Í aðdraganda forsetakosninganna árið 1996 sagði Davíð í viðtali við Morgunblaðið að sér þætti þjóðkjör forseta orka tvímælis þar sem embættið hefði engin raunveruleg völd samkvæmt stjórnarskrá. Hann sagðist einnig undrast þann farveg sem umræðan um embættið væri komin í hjá frambjóðendum. Þá sagði hann embættið fyrst og fremst eiga að vera öryggisventil þjóðarinnar. Davíð notaði einnig tækifærið og hnýtti í Ólaf Ragnar með þeim orðum að einn framjóstandinn virtist líta á embættið sem embætti farandsendiherra á faraldsfæti.¹¹²

6.4 Fjölmiðlalögin – synjunarvald til staðar

Alþingi samþykkti í ársbyrjun lög um breytingar á almannatryggingarlögum. Aðdragandi málsins sem og frumvarpið sjálf olli deilum á Alþingi og í samfélaginu þar sem rök hnigu meðal annars að því að lögin samrýmdust ekki mannréttindakafla stjórnarskrárinnar. Stjórn Öryrkjabandalagsins skoraði á Ólaf Ragnar að synja lögnum staðfestingar og senda þau í þjóðaratkvæðagreiðslu. Undir lok janúar sendi forseti frá yfirlýsingu þar sem hann tilkynnti að hann myndi undirrita lögin en ítrekaði þá skoðun sína að forseti hefði heimild til að synja lögum staðfestingar en yrði að gæta varkárni við slíkt. Hann tók einnig fram að það væri hvorki forseta né þjóðarinnar, í atkvæðagreiðslu, að úrskurða um það hvort lög stæðust stjórnarskrá. Það væri hlutverk Hæstaréttar. Davíð Oddsson þáverandi forsætisráðherra sagði niðurstöðu forseta í þessu máli vera

¹¹¹ Alþingistíðindi [http://www.althingi.is/dba-](http://www.althingi.is/dba-bin/unds.pl?txi=/wwwtext/html/115/O2/r13113900.sgml&leito=sk%EDtlegt#word1)

[bin/unds.pl?txi=/wwwtext/html/115/O2/r13113900.sgml&leito=sk%EDtlegt#word1](http://wwwtext/html/115/O2/r13113900.sgml&leito=sk%EDtlegt#word1)

¹¹² Morgunblaðið 14. apríl <http://timarit.is/files/18240213.pdf#navpanes=1&view=FitH> bls 10 og 11

þýðingarmikla. Hann taldi raunar einnig að forseti gæti ekki beitt synjunarvaldinu án atbeina ráðherra.¹¹³

Þegar Ólafur Ragnar tók við embætti var forsetaembættið talið að miklu leyti valdalaust og efuðust flestir um að nokkurn tíma kæmi til þess að synjunarvaldinu yrði beitt. Alþingi samþykkti í maí árið 2004 frumvarp um eignarhald á fjölmiðlum sem varð afar umdeilt á.¹¹⁴

Miðvikudaginn 2. júní árið 2004 urðu mikil tímamót í sögu forsetaembættisins þegar Ólafur Ragnar Grímsson beitti í fyrsta skipti synjunarvaldi forseta samkvæmt 26. grein stjórnarskrárinnar. Hann sagði synjunina meðal annars tilkomna vegna þess að ekki væri samhljómur á milli Alþingis og þjóðarinnar í þessu máli. Í yfirlýsingunni sagði meðal annars: „Í ákvörðun minni felst hvorki gagnrýni á Alþingi né á ríkisstjórn og ekki heldur efnisleg afstaða til laganna sjálfra. Eingöngu sú niðurstaða að farsælast sé fyrir okkur Íslendinga að þjóðin fái tækifæri til að kveða upp sinn dóm. Við búum að stjórnskipan þar sem forseti Íslands og aðrir kjörnir fulltrúar sækja vald sitt og umboð til hennar. Þjóðin hefur samkvæmt stjórnarskránni síðasta orðið.“¹¹⁵

Halldór Ásgrímsson hélt strax í kjölfarið blaðamannafund og lýsti því yfir að þjóðaratkvæðagreiðsla myndi fara fram um málið.¹¹⁶ Fram kemur í bók Gunnars Helga Kristinssonar, „Íslenska stjórnkerfið“, að Alþingi hafi verið kvatt saman til að semja lög um þjóðaratkvæðagreiðslu í kjölfar yfirlýsingar forseta. Gunnar Helgi telur það fela í sér viðurkenningu ráðamanna þess tíma á sjálfstæðum rétti forseta til að synja lögum staðfestingar samkvæmt 26. grein íslensku stjórnarskrárinnar.¹¹⁷ Til þjóðaratkvæðagreiðslunnar kom þó aldrei þar sem meirihluti Alþingis setti þess í stað ný lög um brottfall fjölmiðlalaganna.¹¹⁷

¹¹³ Guðjón Friðriksson, „Saga af forseta“, 217 of 218

¹¹⁴ Gunnar Helgi Kristinsson, *Íslenska stjórnkerfið*. (Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2006), bls 145

¹¹⁵ Guðjón Friðriksson, „Saga af forseta“, 340.

¹¹⁶ Gunnar Helgi Kristinsson, „Íslenska stjórnkerfið“, bls 145

¹¹⁷ Guðni Th. Jóhannesson, „Bylting á Bessastöðum“, 88

Ólafur Ragnar notaði synjunarvald forseta í annað sinn árið 2010, þá í tilfalli svokallaðra Icesave-samninga. Ólafur staðfesti raunar fyrst árið 2009 lög um ábyrgð á lánum Tryggingarsjóðs innistæðueigenda en lét fylgja með eftirfarandi yfirlýsingu: „Forseti hefur því ákveðið að staðfesta löginn með sérstakri áritaðri tilvísun til fyrirvara Alþingis.“¹¹⁸ Tilvísunin átti sér ekki lagastoð. Henni svipaði til yfirlýsingar Vigdísar Finnbogadóttir sem hún lét fylgja með undirritun laga um Evrópska efnahagssvæðið eins og greint hefur verið frá hér að ofan.

Icesave-málinu lauk ekki með lagasetningunni árið 2009. Alþingi samþykkti ný lög sem ollu miklum deilum þjóðfélaginu. Fjöldi manns skoraði á forseta að synja þeim staðfestingar sem hann og gerði þann 5. janúar 2010. Forseti sagði í yfirlýsingu sinni að sér hafi borist áskorun frá um það bil fjórðungi kosningabærra manna um að staðfesta ekki löginn. Hann sagði það vera hærra hlutfall en tilgreint hefur verið sem viðmiðun hjá stjórnmálaflokkum. Einnig benti hann á að skoðanakannanir sýndu að meirihluti þjóðarinnar vildi að löginn yrðu ekki staðfest.¹¹⁹

Ólafur Ragnar synjaði árið 2011 lögum um Icesave-samninga og hefur því, þegar þetta er skrifað, beitt synjunarvaldi 26. greinar stjórnarskrárinnar þrisvar sinnum í embættistíð sinni.

6.5 Stjórnarmyndanir í tíð Ólafs Ragnars

Ólafur Ragnar hafði þau orð upp á fundi um forsetaembættið árið 1995 að ákveðin aðferðafræði við stjórnarmyndanir hefði verið þróuð á meðal forystumanna í stjórnmálum. Þannig væri atbeina forseta við þær ekki lengur þörf.¹²⁰

¹¹⁸ Yfirlýsing forseta. http://www.forseti.is/media/PDF/09_09_02_yfirlýsing_undirritud.pdf

¹¹⁹ Yfirlýsing forseta.

http://www.forseti.is/media/PDF/10_01_05_yfirlýsing_med_skjaldarmerki.pdf

¹²⁰ Guðni Th. Jóhannesson, „Leikstjóri, leikari eða áhorfandi? Forsetinn og stjórnarmyndanir“, 87

Lítið var rætt um stjórnarmyndanir í kosningabaráttunni árið 1996 og virtust stjórnmálamenn almennt á því að forseti ætti einungis að hafa óbeina aðkomu að þeim. Þær væru í höndum forystumanna stjórnmálaflokka.¹²¹

Eins og fram kom hér að framan var aðkoma Vigdísar Finnbogadóttur lítil sem engin við myndun ríkisstjórna. Það sama var uppi á teningnum þegar Ólafur Ragnar tók við embætti. Hann hefur nánast ekkert komið að myndun ríkisstjórna ef frá er talin aðkoma hans að minnihlutastjórn Samfylkingar og Vinstrihreyfingarinnar – Græns framboðs sem tók við í febrúar árið 2009.

Í janúar 2009 sprakk ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar. Í kjölfarið ræddi Ólafur Ragnar við alla forystumenn stjórnarflokka sem sæti áttu á Alþingi, meðal annars með það fyrir augum að mynda þjóðstjórn. Hann sagði að niðurstaða viðræðnanna hefði verið sú að skýr vilji var hjá forystumönnum Samfylkingar og Vinstri grænna að mynda minnihlutastjórn með stuðningi Framsóknarflokks. Ólafur fór þess þá á leit við þá að slíkri stjórn yrði komið á en það yrði gert í anda þjóðstjórnar.¹²²

6.6 Breytt ásýnd embættisins

Ólafur Ragnar Grímsson lýkur í sumar sínu fjórða kjörtímabili sem forseti Íslands og hefur möguleika á að hafa eftir næsta kjörtímabil setið lengst allra forseta í embætti, verði hann endurkjörinn. Ef lítið er yfir feril hans er ljóst að breytingar hafa orðið á embættinu í hans forsetatíð. Sú staðreynd að hann beitti synjunarvaldi forseta fyrstur allra er óumdeilanlega það sem skilur hvað helst á milli hans og forvera hans í embætti. Ólafur hefur einnig breytt miklu um heimsóknir til erlendra ríkja. Með tíðari opinberum heimsóknum, oft að eigin

¹²¹ Guðni Th. Jóhannesson, „Leikstjóri, leikari eða áhorfandi? Forsetinn og stjórnarmyndanir“, 88

¹²² Morgunblaðið, 28. janúar

2009, http://mbl.is/greinasafn/grein/1266460/?item_num=21&searchid=e44a54a78ad8f1440be222b4e5ba5854ca8a0833

frumkvæði, þar sem hann tekur reglulega til máls án samráðs við ríkisstjórn, er nýbreytni sem ekki hefur áður tíðkast hjá forsetum.

Því má þó ekki gleyma að Kristján og Vigdís breyttu ásýnd embættisins líka verulega; Kristján var fyrsti forsetinn án pólitísku bakgrunns og Vigdís fylgdi í þau fótspor hans þegar hún tók við. Þau voru reyndar svo fráhverf því að vera virk á vettvangi stjórnmálanna að þau voru hætt að flytja ræður við þingsetningar þegar leið á síðari hluta forsetatíða þeirra.

Svo hefur líklega fátta breytt ásýnd forsetaembættisins í augum þjóðarinnar jafn mikið og þegar Vigdís varð fyrsti lýðræðislega kjörni kvenforseti í heiminum.

Loks mótuðu Sveinn og Ásgeir forsetaembættið óumdeilanlega á upphafsárum þess, á þeim tíma þegar engar hefðir eða venjur, aðrar en þær sem tengdust konungi, voru tengdar forsetaembættinu. Sveinn vildi vera vel upplýstur um það sem var í gangi á Alþingi og báðir tóku þeir virkan þátt í stjórnarmyndunum, nokkuð sem Kristján og Vigdís reyndu að forðast.

Það er því hægt að fullyrða að öll þau sem gegnt hafa embætti forseta Íslands hafi á einhvern hátt, og að talsverðu leyti, breytt ásýnd embættisins, hvort sem er frá sjónarhóli stjórnmála eða almennings.

7. LOKAORÐ

Í upphafi ritgerðar þessarar var lagt upp með þrjár meginspurningar:

1. Er Ísland forsetaþingræðisríki (e. semi-presidential)?
2. Hve mikil eru áhrif forsetans? Ber ríkisstjórnin einungis ábyrgð gagnvart meirihluta þingsins (e. premier-presidential) eða sækir ríkisstjórnin umboð sitt bæði til meirihluta þingsins og til forsetans (e. president-parliamentary)?
3. Er stjórnsýsluleg umgjörð forsetaembættisins svo óljós að einstakir forsetar geti ráðið svarinu við spurningu 2?

Ýmsar kenningar eru uppi um forsetaþingræði en skilgreining Elgie er skýr og laus við huglægt mat: Forsetaþingræði er stjórnskipan þar sem forseti er kjörinn í þjóðaratkvæðagreiðslu til ákveðins tímabils og forsætisráðherra og ríkisstjórn sækja völd sín til Alþingis. Stjórnskipan á Íslandi fellur undir þessa skilgreiningu og því búa Íslendingar við forsetaþingræði. Ef skilgreina ætti það í undirflokk Shugart og Carey myndi Ísland teljast til *president-parliamentary*-kerfis, þar sem forsætisráðherra og ríkisstjórn deila framkvæmdarvaldi með forseta.

Í viðleitni til að svara spurningunni um þá stjórnsýslulegu umgjörð sem forsetaembættinu er búin hefur á þessum síðum verið lýst sýn ýmissa fræðimanna og forseta á hlutverk embættisins, auk þess sem ítarlega var fjallað um uppruna og ákvæði stjórnarskrárinnar í þeim greinum er lúta að embættinu.

Vissulega hafa mismunandi forsetar áhrif á embættið og ásýnd þess. Hins vegar eru ákvæði stjórnarskrárinnar skýr þegar kemur að lykilhlutverkum embættisins og ekki er það í valdi forsetans hverju sinni að breyta þeim. Ef þetta ætti að breytast þyrftu verulegar breytingar á stjórnarskrá að koma til.

HEIMILDASKRÁ:

Alþingistíðindi. Davíð Oddsson. “Stefnuræða forsætisráðherra og umræða um hana” 1991. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*.

<http://www.althingi.is/altext/114/r0/0179.html> (Sótt 18. apríl 2012)

Alþingistíðindi. Ólafur Ragnar Grímsson. “Auglýsingakostnaður fjármálaráðuneytisins” 1992. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*.

<http://www.althingi.is/dba->

[bin/unds.pl?xti=/wwwtext/html/115/O2/r13113900.shtml&leito=sk%EDtlegt#word1](http://www.althingi.is/dba-bin/unds.pl?xti=/wwwtext/html/115/O2/r13113900.shtml&leito=sk%EDtlegt#word1) (Sótt 18. apríl 2012)

Björg Thorarensen . “Vald forseta handhafa framkvæmdavalds” *2. 1. Stjórnmál og stjórnsýsla* (1998): 1-8.

Davíð Oddsson “Forsetaembættið er í eðli sínu pólitískt: Viðtal við Davíð Oddsson” Tekið af Guðmundi Sv. Hermannssyni og Karli Blöndal. Morgunblaðið, 14. apríl 1996.

Duverger, M. A “New Political System Model: Semi-Presidential Government.” *European Journal of Political Research* 8 (1980):165–187.

Elgie, Robert. "The Politics of Semi-Presidentialism." Í *Semi-Presidentialism in Europe*. Ritstj. R. Elgie, 1-21. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Elgie, Robert. "Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations" *Political Studies Review*, 2 (2004): 314–330.

Guðjón Friðriksson. *Saga af forseta*. Reykjavík: Mál og Menning, 2008.

Guðni Th. Jóhannesson, "Bylting á Bessastöðum" *Skírnir* 184, (2010):61-99.

Guðni Th. Jóhannesson. "Leikstjóri, leikari eða áhorfandi? Forsetinn og stjórnarmyndanir" *Stjórnmál og stjórnsýsla 2.1* (2006) : 73-94.

Gunnar Helgi Kristinsson. *Ágrip af þróun stjórnarskrárinnar, Skýrsla fyrir sérfræðingæfnd um endurskoðun stjórnarskrárinnar*. Reykjavík, 2005.

Gunnar Helgi Kristinsson. *Íslenska stjórnkerfið*. Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2006.

Gylfi Gröndal, *Ásgeir Ásgeirsson: Ævisaga*. Reykjavík: Forlagið, 1992.

Gylfi Gröndal, *Sveinn Björnsson: Ævisaga*. Reykjavík: Forlagið, 1994.

Kosningavefur Innanríkisráðuneytisins. „Úrslit Alþingiskosninga 1963-1999“.

<http://www.kosning.is/althingiskosningar/urslit/nr/885>. (Sótt 22. apríl 2012)

Linz, J. “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference in The Failure of Presidential Democracy” Ritstj. Linz and Valenzuela, 3-38. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Morgunblaðið. „Vilja nýja starfhæfa stjórn fyrir helgi.“ Frétt frá 28. janúar 2009.

http://mbl.is/greinasafn/grein/1266460/?item_num=21&searchid=e44a54a78ad8f1440be222b4e5ba5854ca8a0833. (Sótt 24. apríl 2012)

Neil, P. “Presidential Power in Post-Communist Europe: The Hungarian Case in Comparative Perspective” , *Journal of Communist Studies*, 9 (3) (1993): 177-201.

Ólafur Jóhannesson, *Stjórnskipun Íslands*. Reykjavík: Hlaðbúð, 1960.

Páll Valsson, *Vigdís: Kona verður forseti*. Reykjavík: JPV, 2009.

Pálmi Jónasson, *Herra forseti: Ólafur Ragnar Grímsson*. Reykjavík: UNA, 1996.

Sartori, G. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives And Outcomes*. Basingstoke: Macmillan, 1994.

Shugart, Matthew S. "Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns." *French Politics*, 3 (2005): 323-351.

Shugart, Matthew S., and John M. Carey. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

Sigurður Línadal. "Forseti Íslands og synjunarvald hans." *Skírnir* 178(2004): 203-237.

Sigurður Línadal, „Stjórnskipuleg staða forseta Íslands“ *Skírnir*, 166, (1992): 425-439.

Svanur Kristjánsson. "Stofnun lýðveldis – Nýsköpun lýðræðis." *Skírnir*,
176.(2002): 1-45.

Vefur Alþingis. "Lög nr.33/1944 um Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands ":

[http://www.althingi.is/dba-
bin/unds.pl?txi=/wwwtext/html/lagasofn/135a/1944033.html&leito=stj%
F3rnarskr%E1#word1](http://www.althingi.is/dba-bin/unds.pl?txi=/wwwtext/html/lagasofn/135a/1944033.html&leito=stj%F3rnarskr%E1#word1). (Sótt 4. apríl 2012)

Vefur forsetaembættisins. "Yfirlýsing forseta Íslands." frá 9. febrúar 2002.

http://www.forseti.is/media/PDF/09_09_02_yfirlýsing_undirritud.pdf
(Sótt 23. apríl 2012)

Vefur forsetaembættisins. "Yfirlýsing forseta Íslands." frá 10. janúar 2005.

[http://www.forseti.is/media/PDF/10_01_05_yfirlýsing_med_skjaldarmer
ki.pdf](http://www.forseti.is/media/PDF/10_01_05_yfirlýsing_med_skjaldarmerki.pdf) (Sótt 23. apríl 2012)

Vefur Stjórnartíðinda. "Reglugerð um Stjórnarráð Íslands."

www.stjornartidindi.is. (Sótt 23. apríl 2012)

Waluchow, Wil, "Constitutionalism", The Stanford Encyclopedia of Philosophy ,

Sótt 20. apríl 2012:

<http://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/constitutionalism/>

Þór Vilhjálmsson. "Synjunarvald forseta" *Afmælisrit: GaukurJörundsson sextugur*

(1994): 609-638

Þórður Bogason, „Og ég staðfesti þau með samþykki mínu“. Forseti Íslands og

löggjafarvaldið.“ *Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum*

(2002): 555-581.