



**Stjórnarskráin og völd forseta Íslands**  
Notkun Ólafs Ragnars Grímssonar á 26. grein  
stjórnarskrárinnar

Ágúst Bjarni Garðarsson

Lokaverkefni til BA-gráðu í stjórn málafræði

Félagsvísindasvið

Febrúar 2013



HÁSKÓLI ÍSLANDS

**Stjórnarskráin og völd forseta Íslands**  
***Notkun Ólafs Ragnars Grímssonar á 26. grein stjórnarskrárinnar***

Ágúst Bjarni Garðarsson

Lokaverkefni til BA-gráðu í stjórnmálafræði  
Leiðbeinandi: Gunnar Helgi Kristinsson

Stjórnmálafræðideild  
Félagsvísindasvið Háskóla Íslands  
Febrúar 2013

Ritgerð þessi er lokaverkefni til BA-gráðu í stjórnmálafræði og er óheimilt að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.

© Ágúst Bjarni Garðarsson 2013  
2909872539

Hafnarfjörður, Ísland 2013

## **Þakkarorð**

Ritgerð þessi er mitt síðasta verkefni til BA-prófs við stjórn málafræðideild Háskóla Íslands. Þessu verkefni er að ljúka og ný verkefni taka við. Það verður spennandi að takast á við ný verkefni, hvort sem það er í námi eða lífinu sjálfu. Sérstakar þakkir vil ég senda mömmu og pabba. Án þeirra væri ég ekki á þeim stað sem ég er á í dag. Endalaus stuðningur og hjálpssemi þeirra hefur hvatt mig áfram í námi og jafnframt öllu því sem ég hef tekið mér fyrir hendur. Takk.

Einnig sendi ég öðrum meðlimum fjölskyldu minnar, konu, vinum og vinnuveitanda mínar bestu þakkir. Gunnar Helgi Kristinsson og Kristmundur Guðmundsson fá einnig mínar bestu þakkir. Gunnar sem leiðbeinandi minn við þessa lokaritgerð og Kristmundur fyrir yfirlestur og villuleit.

Hafnarfjörður, janúar 2013

Ágúst Bjarni Garðarsson

## Útdráttur

Í íslensku samfélagi hafa oft verið miklar deilur um hvert sé hið stjórnskipulega hlutverk forseta Íslands og hvaða raunverulegu völd forseti hefur. Þessar deilur er hægt að rekja til lýðveldisstjórnarskrárinnar sem tók gildi árið 1944. Þær miklu deilur sem hafa verið um hlutverk og völd forseta, snúast helst um túlkun manna á 26. grein stjórnarskrárinnar. Núverandi forseti Íslands, Ólafur Ragnar Grímsson hefur notað rétt sinn samkvæmt 26. grein stjórnarskrárinnar alls þrisvar sinnum. Gjörðir forseta hafa staðfest þá skoðun flestra fræðimanna að ráðherra þurfi ekki að koma að slíkri ákvörðun forseta. Synjunarvaldið sé alfarið hjá forsetanum.

Í þessari ritgerð verður hlutverk stjórnarskrár skoðað, ásamt því sem fjallað verður um þróun og sögu íslensku stjórnarskrárinnar. Nokkrar greinar stjórnarskrárinnar verða sérstaklega skoðaðar og sérstök áhersla verður lögð á 26. grein stjórnarskrárinnar, þar sem sögu hennar og túlkun fræðimanna á henni verða gerð ítarleg skil. Jafnframt verður greint frá sögulegum atvikum, þar sem til greina hefur komið að beita synjunarvaldinu, líkt og gerðist í valdatíð Vigdísar Finnbogadóttur, og svo einnig þegar réttinum hefur verið beitt að fullu, líkt og í valdatíð Ólafs Ragnars Grímssonar. Ljóst er að í þau skipti sem forseti hefur beitt synjunarvaldi sínu til fulls, hefur hann verið samkvæmur sjálfum sér og fylgt sinni sannfæringu í hvert skipti. Í því samhengi voru þær yfirlýsingar skoðaðar sem forseti gaf út í kjölfar ákvarðana sinna um að synja lögum um staðfestingu. Núverandi forseti telur sig hafa það vald að geta skotið málum til þjóðarinnar án tilkomu ráðherra, og er það ólíkt túlkun Vigdísar Finnbogadóttur á 26. grein stjórnarskrárinnar á sínum tíma.

## Efnisyfirlit

<b>1 Inngangur</b> .....	<b>7</b>
<b>2 Forsetapingræði á Íslandi</b> .....	<b>9</b>
<b>3 Stjórnarskrá</b> .....	<b>11</b>
<b>4 Íslenska stjórnarskráin og þróun hennar</b> .....	<b>13</b>
4.1 Heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar .....	15
<b>5 Forseti Íslands</b> .....	<b>17</b>
5.1 Valdalítið forsetaembætti? .....	17
5.2 Nokkuð um almenn ákvæði í stjórnarskránni er varða forseta Íslands.....	19
5.3 13. grein stjórnarskrárinnar .....	20
5.4 25. grein stjórnarskrárinnar .....	21
5.5 28. grein stjórnarskrárinnar .....	22
5.6 26. grein stjórnarskrárinnar .....	23
<b>6 Synjunarvald forseta</b> .....	<b>27</b>
6.1 26. greinin í sögulegu ljósi .....	30
6.1.1 Vigdís Finnbogadóttir.....	30
6.1.2 Ólafur Ragnar Grímsson .....	32
<b>7 Málskotsrétturinn</b> .....	<b>36</b>
7.1 Fjölmiðlalögin.....	36
7.2 Icesave-samningur; fyrri tilraun.....	37
7.3 Icesave-samningur; seinni tilraun .....	38
7.4 Endalok tilrauna til samninga .....	39
<b>8 Niðurstaða</b> .....	<b>41</b>
<b>Heimildaskrá:</b> .....	<b>45</b>

# 1 Inngangur

Þegar stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands er skoðuð stendur þar í 1. grein að Ísland sé lýðveldi með þingbundinni stjórn. Samkvæmt 3. grein stjórnarskrárinnar skal forseti vera þjóðkjörinn, sem ætti að gera stöðu hans sem fulltrúa þjóðarinnar sterka.<sup>1</sup> Staða forseta sem fulltrúa þjóðarinnar er sterk vegna þeirrar sérstöðu, að hann er eini þjóðkjörni embættismaður ríkisins, sem þýðir að hann nær í umboð sitt hjá öllum kosningabærum mönnum í landinu.<sup>2</sup> Í 2. grein stendur að forseti og Alþingi fari saman með löggjafarvaldið, ásamt því að forseti og önnur stjórnvöld í landinu fari með framkvæmdarvaldið. Þó svo að Alþingi og forseti Íslands fari saman með löggjafarvaldið, er það samt sem áður fyrst og fremst í höndum Alþingis, sem teljast verður aðalhandhafi þess valds. Forseti undirritar svo þau lagafrumvörp sem hlotið hafa samþykki meirihluta Alþingis. Þegar forseti hefur undirritað lagafrumvarp sem meirihluti Alþingis hefur samþykkt, taka þau gildi, en ef sú staða kemur upp að forseti synji lagafrumvarpi um staðfestingu, sem þegar hefur hlotið samþykki meirihluta Alþingis taka þau samt gildi þar til lagafrumvarpið sem forseti synjaði um staðfestingu, hefur farið í þjóðaratkvæðagreiðslu. Hún skal fara fram eins fljótt og mögulegt er eftir að forseti hefur synjað lagafrumvarpi staðfestingar. Þjóðaratkvæðagreiðsla er leynileg kosning allra kosningabærra manna í landinu. Samþykki þjóðin lagafrumvarpið heldur það gildi sínu, en ef þjóðin hafnar lagafrumvarpinu fellur það strax úr gildi.<sup>3</sup>

Mikið hefur verið deilt um völd forseta Íslands á undanförunum árum, þar sem fræðimenn hafa þá helst deilt um notkun forsetans á 26. grein stjórnarskrárinnar. Í ljósi sögunnar er sennilega óhætt að segja að 26. grein stjórnarskrárinnar sé ein umtalaðasta og umdeildasta grein stjórnarskrárinnar. Það var árið 2004 sem forseti synjaði lagafrumvarpi staðfestingar í fyrsta skipti frá stofnun Lýðveldisins. Í heildina hefur forseti notað þessa heimild í þrjú skipti. Um hana höfðu ríkt miklar deilur og fræðimenn voru ekki sammála hvernig túlka bæri greinina.

Hefur forseti heimild til þess að synja lagafrumvarpi um staðfestingu án þess

---

<sup>1</sup> Alþingi. „Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.“ Vefheimild. <http://www.althingi.is/lagas/139b/1944033.html> (Sótt 19. nóvember 2012).

<sup>2</sup> Sigurður Línal. „Stjórnskipuleg staða forseta Íslands.“ Skírnir 1992 (haust). Bls. 426-427.

<sup>3</sup> Alþingi. „Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.“ Vefheimild. <http://www.althingi.is/lagas/139b/1944033.html> (Sótt 19. nóvember 2012).

að það sé gert í nokkru samráði eða fyrir tilstuðlan ráðherra? Hvaða ástæður þurfa að liggja að baki synjunar á staðfestingu? Getur forseti notað þá heimild sem hann hefur í 26. grein stjórnarskrárinnar, án þess að það leiði til mikilla átaka í stjórnámálum landsins? Eru það persónulegar stjórnámálaskoðanir forseta? Eða þarf forseti að hafa raunverulega góðar ástæður fyrir þeirri ákvörðun að synja lagafrumvarpi staðfestingar? Þessum spurningum mun ég reyna að svara síðar í ritgerðinni með því að rýna í túlkun forseta í þau skipti er hann hefur synjað lögum um staðfestingu, ásamt því sem ég mun fjalla um stöðu hans sem fulltrúa þjóðarinnar. Það verður skoðað hvort forseti hafi önnur völd, og hvaða völd það nákvæmlega eru. Stjórnarskrá Íslands, saga hennar og þróun verða einnig rakin hér í stuttu máli. Einnig mun höfundur kafa djúpt í 26. grein stjórnarskrárinnar, og fjalla aðeins nánar um þrjár aðrar greinar stjórnarskrárinnar, tilurð þeirra og skýringar, þ.e. 13., 25. og 28. greinar. Í ritgerðinni verður einnig fjallað um forsetaþingræði og skoðað hvort slíkt fyrirkomulag sé að finna á Íslandi.

Í 13. grein stjórnarskrárinnar er fjallað um það að forseti láti ráðherra framkvæma vald sitt. Hvaða völd eru það sem forseti lætur ráðherra framkvæma? Og hvernig ber að túlka 26. grein stjórnarskrárinnar með þetta ákvæði fyrir augum? Í 25. grein stjórnarskrárinnar kemur skýrt fram að forseti geti lagt fram frumvörp til laga eða annarra samþykkt. Það getur forseti þó ekki gert nema fyrir tilstuðlan ráðherra.<sup>4</sup> Samkvæmt 28. grein stjórnarskrárinnar hefur forseti heimild til þess að setja bráðabirgðalög þegar Alþingi er ekki að störfum. Eins og í 25. greininni er þessi heimild forseta takmörkuð, vegna þess að bráðabirgðalög eru aðeins gefin út að frumkvæði og á ábyrgð ráðherra.<sup>5</sup> Um þetta verður nánar fjallað seinna í ritgerðinni.

---

<sup>4</sup> Forsætisráðuneytið. „Skýringar við stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands. Vefheimild.“ Bls. 27. <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/skyringar.pdf> (Sótt 19. nóvember 2012).

<sup>5</sup> Sama heimild.



## 2 Forsetaþingræði á Íslandi

Maurice Duverger var sá fyrsti til þess að setja fram og kynna til sögunnar forsetaþingræði í kringum árið 1970. Duverger var ekki viss um hvaða áhrif forsetaþingræði hefði á lýðræðisþróun landanna. Hann hafði áhuga á að skoða hvaða ástæða væri fyrir því að lönd með svipaða stjórnskipulega uppbyggingu, störfuðu á svo ólíkan hátt.<sup>6</sup>

Allt frá árinu 1874 hafði konungur frekar mikil pólitísk völd samkvæmt stjórnarskrá Íslands. Hann skipaði ráðherra og veitti þeim lausn frá embætti, ásamt því að hafa algjört neitunarvald á lagasetningar. Það var svo árið 1918 að mikil umskipti urðu í íslenskri stjórnskipun þegar þjóðþingræði leysti konungsþingræðið af hólmi. „Alvald Alþingis“ er sennilega það hugtak sem lýsir íslenska stjórnkerfinu hvað best eftir árið 1918, og náði það hámarki árið 1941. Þá samþykkti Alþingi þingsályktun um að fresta Alþingiskosningum um fjögur ár vegna seinni heimsstyrjaldarinnar.<sup>7</sup> Þjóðþingræðistímanum lauk svo þegar Íslendingar stofnuðu lýðveldi á Þingvöllum árið 1944, og kusu jafnframt fyrsta forseta Íslands.

Árið 1942 var millipingnefnd kosin af Alþingi, og hennar hlutverk var að gera tillögur á um breytingar á stjórnskipunarlögum ríkisins, vegna vilja Alþingis um stofnun lýðveldis. Í þeim tillögum var gert ráð fyrir því að Alþingi myndi velja forseta og að honum yrði gefið löggjafarvald ásamt Alþingi sjálfu. Forseti þyrfti að staðfesta þau lög sem Alþingi hafði samþykkt. Gerðar voru tillögur þess efnis að forsetinn yrði frekar þjóðkjörinn en ekki þingkjörinn eins og meirihluti nefndarinnar hafði lagt til.<sup>8</sup>

Nefndin var á þeirri skoðun að innlendur þjóðhöfðingi ætti ekki að vera bundinn sömu takmörkunum og konungur. Það þyrfti að gera ráð fyrir því að forseti myndi beita þeim valdheimildum sem hann fengi í nýrri stjórnarskrá. Með því að forseti gæti synjað lögum um staðfestingu og þar með sent lagafrumvörp til þjóðarinnar, mat nefndin það sem svo að forsetinn yrði valdameiri en konungur hafði verið. Vilji þjóðarinnar á þessum tíma var að forsetinn yrði þjóðkjörinn en ekki þingkjörinn eins og meirihluti nefndarinnar lagði til og fékk þjóðin vilja sínum framgengt. Þjóðin vildi á þessum tíma þjóðkjörinn forseta sem hefði mikil völd. Ástæðan fyrir því var sennilega sú, að Alþingi hafði reynst ógerlegt að sjá landinu fyrir meirihlutastjórn og Sveinn Björnsson, þáverandi ríkisstjóri, greip til þess ráðs að skipa

<sup>6</sup> Elgie, Robert. „Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies.“ Vefheimild. Bls. 53-54. <http://doras.dcu.ie/4515/2/053-072-Elgie.pdf> (Sótt 3. janúar 2013).

<sup>7</sup> Svanur Kristjánsson. „Stofnun lýðveldis – Nýsköpun lýðræðis.“ Skírnir 2002 (vor). Bls. 12-16.

<sup>8</sup> Sama heimild.

utanþingsstjórn.<sup>9</sup> Þarna má segja að stigið hafi verið skref í átt til forsetaþingræðis.

Duverger setti fram þrjú skilyrði fyrir því sem stjórnkerfi þarf að uppfylla svo það geti kallast forsetaþingræði. Það er að forsetinn þarf að vera kosinn í beinni kosningu, hann þarf að hafa frekar mikil völd og svo þarf að sitja ríkisstjórn í landinu sem hefur meirihluta þings á bakvið sig. Helst er talað um tvær tegundir af forsetaþingræðiskerfum, það eru *Premier-Presidential System* og *President-Parliamentary System*. Það fyrra virkar þannig að ríkisstjórnin ber ábyrgð á meirihluta þingsins en í seinna kerfinu, svarar ríkisstjórnin bæði til meirihluta þingsins og forsetans. Á Íslandi á hið fyrrnefnda frekar við, þar sem forseti getur ekki vikið ríkisstjórn frá og getur ekki skipað ríkisstjórn án samþykkis þingsins, eins og seinna kerfið gefur möguleika á.<sup>10</sup> Þegar litið er til valda forseta í forsetaþingræðisríkjum, eru helst fjórar tegundir valds sem einkenna slíkt kerfi:

- Forsetinn komi með tillögu að forsætisráðherra og hefur forsetinn stundum það vald að víkja forsætisráðherranum frá völdum.
- Forsetinn hefur aðkomu að stjórnarmyndun.
- Forsetinn hefur rétt til þingrofs, en sá réttur er ekki algengur.
- Forsetinn hefur synjunarvald af einhverjum toga.

Þegar hefur verið sagt að *Premier-Presidential System* eigi við um Ísland og í slíku kerfi þurfa ríki einungis að uppfylla eitthvað af þessum fjórum tegundum valda til þess að geta talist til forsetaþingræðisríkis. Forseti Íslands kemur að stjórnarmyndunum, hefur rétt til þingrofs og hefur synjunarvald af einhverju tagi.<sup>11</sup> Ólafur Jóhannesson hefur bent á orðalag 1. greinar stjórnarskrárinnar, þar sem segir að hér eigi að ríkja „þingbundin stjórn“, en það lögfesti ekki þingræðisregluna á Íslandi.<sup>12</sup> Út frá þessum staðreyndum og með 2. grein íslensku stjórnarskrárinnar til hliðsjónar, geri ég ráð fyrir því að hér á Íslandi sé ákveðin tegund af forsetaþingræði.

---

<sup>9</sup> Svanur Kristjánsson. „Stofnun lýðveldis – Nýsköpun lýðræðis.“ Skírnir 2002 (vor). Bls. 12-16.

<sup>10</sup> Shugart, Matthew Søberg. „Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns.“ Vefheimild. <http://dss.ucsd.edu/~mshugart/semi-presidentialism.pdf> (Sótt 3. janúar 2013).

<sup>11</sup> Sama heimild.

<sup>12</sup> Gunnar Helgi. Íslenska stjórnkerfið. Bls. 153.

### 3 Stjórnarskrá

Stjórnskipun eða constitution vísar í þær grundvallarreglur sem hvað helst ráða skipulagi ríkja. Grundvallarreglur varða meðal annars það hvernig skipta skal valdi og verkefnum milli mismunandi hluta ríkisvaldsins. Í stjórnarskrám eða grundvallarlögum er oftast fjallað um stjórnskipunina og réttindi þegnanna.<sup>13</sup> Stjórnarskrár eru oft kallaðar samfélagssáttmáli, sáttmáli um það hvernig samfélaginu skuli stjórnað. Stjórnarskrár eru ekki ævagamalt fyrirbrigði. Fyrstu stjórnarskrár eins og við þekkjum voru skrifaðar í Bandaríkjunum og Frakklandi seint á 18. öldinni. Það ber þó að taka það fram að á miðöldum voru til ýmsir sáttmálar og annað sem takmörkuðu völd æðstu manna og skýrðu réttindi þegnanna.<sup>14</sup>

Í flestöllum tilfellum búa ríki við það að eiga ritaðar stjórnarskrár eða grundvallarlög. Það eru þó alltaf til undantekningar og til að mynda býr Bretland meðal annars ekki við slíkt fyrirkomulag. Hugsunin með því að hafa ritaða stjórnarskrá eða grundvallarlög er að koma í veg fyrir það að stjórnvöld brjóti á rétti þegna landsins, með því að setja lög og aðrar aðgerðir sem ekki samrýmast stjórnarskrá landsins. Hugsun stjórnarskrárhjuggju eða constitutionalism, er að það verði að setja ákveðnar og skýrar grundvallarreglur svo hægt sé að koma í veg fyrir að stjórnvöld misbeiti valdi sínu. Með öðrum orðum að það séu góðar leikreglur í stjórnámálum og reynt sé eftir fremsta megni að koma í veg fyrir harðstjórn.<sup>15</sup>

Fullveldiskeningin er merkileg kenning sem varð til á einveldistímanum, samhliða þeirri þróun sem nútímaríkið var að ganga í gegnum. Kenningin um fullveldið var fyrst sett fram af Jean Bodin í *De la république* árið 1576. Fullveldiskeningin fjallar um það að sé til endanlegt pólitískt vald sem sé innan samfélagsins og það sé ekkert vald sem sé yfir því valdi, hvort sem það sé innan samfélagsins eða fyrir utan það. Nútímaríkið var að reyna eyða þeirri mótstöðu sem hafði verið innan samfélaga og því yfirþjóðlega valdi sem kaþólska kirkjan hafði haft. Í þeirri vinnu varð kenningin um fullveldið til. Einveldiskonungar nýttu sér það til hins ýtrasta þegar búið var að viðurkenna fullveldið og náðu viðurkenndri einokun á

---

<sup>13</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. Íslenska stjórnkerfið. Bls. 135.

<sup>14</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. Þróun íslensku stjórnarskrárinnar. Bls. 6

<sup>15</sup> Sama heimild. Bls. 5.

pólítísku valdi.<sup>16</sup> Einveldið fór svo að líða undir lok á 18. öld, þegar upp komu hugmyndir frá mönnum eins og Montesquieu (1689-1755) um að takmarka þá samþjöppun valds sem hafði einkennt einveldistímenn u.þ.b. frá árinu 1500. Kenningin um þrískiptingu ríkisvaldsins, það er að löggjafarvaldi, dómssvaldi og framkvæmdarvaldi skuli vera sinnt af aðskildum greinum ríkisvaldsins, er gjarnan kennd við stjórnspekinginn Montesquieu. Þrískipting ríkisvaldsins myndi leiða það af sér að aðeins var hægt að búa yfir takmörkuðu valdi og þannig verja þegna landsins fyrir einræðistilburðum.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Sama heimild. Bls. 11.

<sup>17</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. Íslenska stjórnkerfið. Bls. 135-136.

## 4 Íslenska stjórnarskráin og þróun hennar

Eftir afnám einveldisins í Danmörku fóru Íslendingar að velta því fyrir sér hvort samband Íslands og Danmerkur myndi nú ekki breytast, þar sem samband landanna hefði byggst upp á konungdæminu. Nú væri það liðin tíð og þess vegna hlytu Íslendingar að fá að stjórna grundvallarþáttum í sinni stjórnskipun.<sup>18</sup> Dönsk stjórnvöld litu svo á að Ísland væri þrátt fyrir afnám einveldisins, hluti af danska ríkinu og þess vegna myndi danska stjórnarskráin gilda á Íslandi. Um þetta deildu forystumenn landanna og deilan varð til þess að engar breytingar urðu á stjórnskipun Íslands fyrr en nokkrum áratugum eftir afnám einveldisins í Danmörku.<sup>19</sup>

Árið 1871 voru stöðulögin staðfest af konungi og með þeim var Ísland skilgreint sem óaðskiljanlegur hluti af Danaveldi, en þó með sérstökum landsréttindum. Þetta leiddi af sér miklar breytingar á stjórnskipun Íslands þar sem ríkið fékk sína eigin stjórnarskrá 5. janúar árið 1874.<sup>20</sup> Þrátt fyrir að ekki hafi verið fullkomin sátt um stjórnarskrána sem Íslendingar fengu þarna í hendurnar, voru leiðtogar í sjálfstæðisbaráttu þjóðarinnar almennt sammála um það að með því að fá eigin stjórnarskrá hafi verið tekið stórt stökk í framfaramálum hjá Íslendingum.<sup>21</sup> Það vekur enga furðu að sitthvað hafi verið fundið að þeirri stjórnarskrá sem Íslendingar fengu þarna í hendurnar, enda var hún að megninu til samin beint upp úr þeirri dönsku. Innan embættismannakerfisins var miðstjórnarvaldið eflt með skipun sérstaks landshöfðingja og var hlutverk hans að vera yfir embættismannakerfinu á Íslandi. Einnig voru gerðar breytingar á sveitarstjórnar-málum í landinu, með það fyrir augum að auka lýðræði og dreifa valdinu betur.<sup>22</sup> Alþingi fékk löggjafarvaldið með stjórnarskránni sem Íslendingar fengu árið 1874, en það löggjafarvald takmarkaðist af neitunarvaldi konungs.

Í þrjú skipti hefur Íslendingum verið sett stjórnarskrá. Þrátt fyrir það er sú beinagrind sem lögð var með stjórnarskránni til Íslands árið 1874, enn þann dag í dag uppistaðan í þeirri stjórnarskrá sem er við lýði hjá Íslendingum í dag. Fyrsta stjórnarskráin var áðurnefnda konungsstjórnarskráin frá árinu 1874, næsta

<sup>18</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. Þróun íslensku stjórnarskrárinnar. Bls. 19.

<sup>19</sup> Sama heimild. Bls. 19-20.

<sup>20</sup> Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Bls. 5.

<sup>21</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. Íslenska stjórnkerfið. Bls. 11.

<sup>22</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. Þróun íslensku stjórnarskrárinnar. Bls. 20.

stjórnarskráin var fullveldisstjórnarskráin árið 1920 og sú þriðja er lýðveldisstjórnarskráin frá árinu 1944. Með tilkomu lýðveldisstjórnarskrárinnar féll ákvæðið um konungsvaldið út og inn komu ákvæði um forseta Íslands. Hlutverk hans var nánast það sama og hlutverk konungsins hafði verið til þessa, fyrir utan það að neitunarvald forseta var nú með meiri takmörkunum heldur en neitunarvald konungs hafði áður verið. Einnig voru tekin upp ákvæði er vörðuðu frávikningu forseta.<sup>23</sup> Stjórnarskrá Íslands inniheldur stjórnskipunarlög íslenska ríkisins og þau lög eru æðri öðrum réttarheimildum. Stjórnarskrá Íslands nr. 33 frá 17. júní árið 1944 var sett á fót með sérstökum hætti sem er mun ólíkari því ferli sem þarf að fara í gegnum ef henni á að breyta, eins og farið verður í gegnum hér rétt fyrir neðan. Fyrst var hún samþykkt af Alþingi líkt og um venjuleg lög væri að ræða. Eftir það var hún sett í þjóðaratkvæðagreiðslu og þegar meirihluti kjósenda hafði samþykkt hana í kosningunni, samþykkti Alþingi þingsályktun um gildistöku hennar.<sup>24</sup> Í henni er fjallað um það hvernig stjórnskipan ríkisins skuli háttað ásamt því að fjalla um grundvallarmannréttindi þegnanna.<sup>25</sup> Sú stjórnarskrá hefur tekið nokkrum breytingum með svokölluðum stjórnskipunarlögum.<sup>26</sup>

Stjórnarskráin er í sjö köflum. Hún er sett með öðrum og mun vandaðri hætti en önnur lög. Sérstakar reglur gilda um breytingar og innsetningu viðauka í stjórnarskrána. Ef tillögur um breytingar á stjórnarskrá ná samþykki á reglulegu Alþingi eða aukþingi þarf að rjúfa þing strax og boða til kosninga. Eftir það er tillagan lögð fyrir næsta þing sem kemur saman. Ef það þing samþykkir tillögurnar óbreyttar verða þær lagðar fyrir forseta til staðfestingar og verða þá gild stjórnskipunarlög. Ef frumvarp til breytinga á stjórnarskránni er samþykkt með breytingum á ekki að leggja það fyrir forseta, heldur rjúfa þing að nýju og boða til kosninga. Að rjúfa þing og boða til kosninga er því meginmunurinn á stjórnarskrárbreytingu og breytingu almennra laga.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. Íslenska stjórnkerfið. Bls. 143.

<sup>24</sup> Gunnar G. Schram. Stjórnskipunarréttur. Bls. 31.

<sup>25</sup> Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Bls. 5.

<sup>26</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. Íslenska stjórnkerfið. Bls. 142.

<sup>27</sup> Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Bls. 7-8.

#### 4.1 Heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar

Nokkur loforð hafa verið gefin í gegnum tíðina um að taka stjórnarskrána frá árinu 1944 til heildarendurskoðunar. Í því samhengi er fróðlegt að lesa brot úr nýársávarpi Sveins Björnssonar, fyrsta forseta íslenska lýðveldisins frá árinu 1949, þar sem hann segir:

„Og nú, hálfu fimmta ári eftir stofnun lýðveldisins rofar ekki enn fyrir þeirri nýju stjórnarskrá, sem vér þurftum að fá sem fyrst og almennur áhugi var um hjá þjóðinni og stjórnámálaleiðtogunum, að sett yrði sem fyrst. Í því efni búum vér því ennþá við bætta flík, sem sniðin var upprunalega fyrir annað land, með öðrum viðhorfum, fyrir heilli öld. Er lýðveldið var stofnað var þess gætt að breyta engu öðru í stjórnarskránni en því sem óumflýjanlegt þótti vegna breytingarinnar úr konungsríki í lýðveldi. Mikil þróun hefir orðið á síðustu öldinni með mjög breyttum viðhorfum um margt. Vonandi dregst eigi lengi úr þessu að setja nýja stjórnarskrá.“<sup>28</sup>

Stjórnarskrárnefndir voru skipaðar árið 1947 og svo aftur árið 1972 en vinna þeirra bar ekki árangur. Það var svo árið 1978 sem skipuð var stjórnarskrárnefnd undir formennsku Gunnars Thoroddsen. Gunnar skilaði nokkrum skýrslum af sér og lagði svo fram frumvarp að nýrri stjórnarskrá til Alþingis árið 1983. Frumvarpið innihélt 26 róttækar breytingar á stjórnarskránni. Alþingi afgreiddi ekki málið, en nokkur ákvæði hafa komist í framkvæmd í gegnum almennar lagasetningar og í breytingum á stjórnarskránni árin 1984 og 1991.<sup>29</sup> Miklar breytingar voru gerðar á stjórnarskránni árið 1995 þegar farið var í heildarendurskoðun á mannréttindaákvæðum hennar og svo voru aftur gerðar töluverðar breytingar árið 1999, þegar endurskoðuð voru ákvæði um kjördæmaskipan.<sup>30</sup>

Árið 2004 eftir synjun forseta á fjölmiðlalögunum, ákvað þáverandi utanríkisráðherra, Halldór Ásgrímsson, að skipa nefnd sem átti að vinna að endurskoðun stjórnarskrárinnar. Sú endurskoðun átti einkum að vera bundin við 1., 2. og 5. kafla stjórnarskrárinnar. Það var því augljóst að tilgangur þessara breytinga var að ná fram breytingu á stjórnskipulegri stöðu forsetans, þar sem kaflar 1. og 2. fjalla

<sup>28</sup> Sveinn Björnsson. „Nýársávarp forseta Íslands 1949.“ Vefheimild. Bls. 1. <http://www.forseti.is/media/files/01.01.49.S.B.nyarsavarp.pdf> (Sótt 20. nóvember 2012).

<sup>29</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. Þróun íslensku stjórnarskrárinnar. Bls. 19-20.

<sup>30</sup> Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Bls. 8.

að mestu um embætti forseta Íslands. Þannig lítur þetta út, ef horft er til þeirra atburða sem áttu sér stað þetta ár, en það er einnig hægt að segja að þessir kaflar séu þeir einu í núgildandi stjórnarskrá frá árinu 1944 sem ekki hafa verið endurskoðaðir. Nefndin lauk ekki störfum fyrir Alþingiskosningar árið 2007.<sup>31</sup>

Þann 4. nóvember árið 2009 lagði Jóhanna Sigurðardóttir fram frumvarp um ráðgefandi stjórnlagabing á Alþingi. Þetta stjórnlagabing átti að fá það hlutverk að endurskoða stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Kosið var til stjórnlagabings 27. nóvember 2010. Á stjórnlagabing voru 25 einstaklingar lýðræðislega kjörnir í persónukjöri. Kosningarnar til stjórnlagabings voru kærðar í desember 2010 og úrskurðaði Hæstiréttur kosningarnar ógildar þann 25. janúar 2011. Þrátt fyrir þetta var ákveðið að þeir 25 einstaklingar sem kjörnir höfðu verið á stjórnlagabing skyldu halda sætum sínum og skipa ráðgefandi stjórnlagaráð. Stjórnlagaráð tók svo til starfa þann 6. apríl 2011 og skilaði af sér frumvarpi til stjórnskipunarlaganna þann 29. júlí 2011.<sup>32</sup> Ekki er búið að samþykkja frumvarpið og er það enn í vinnslu á Alþingi. Ferlið sjálft hefur hlotið töluverða gagnrýni frá fræðimönnum, og lét Gunnar Helgi Kristinsson, prófessor í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands, meðal annars hafa eftir sér að stjórnlagaráð hafi verið algjörlega umboðslaus samkunda fræga fólksins. Þá átti hann við það kosningafyrirkomulag sem valið var að nota í sjálfri stjórnlagabingskosningunni. Gunnar Helgi taldi að fyrirkomulagið hafi hyglad vel þekktum einstaklingum og því hafi stjórnlagaráðið ekki endurspeglad þjóðina nógu vel hvað varðar menntun, bakgrunn og annað.<sup>33</sup>

Þrátt fyrir að ekki hafi tekist sérlega vel til í gegnum tíðina að fara í heildarendurskoðun á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, hafa flestir kaflar hennar meira og minna tekið breytingum, fyrir utan 1., 2. og 5. kafla hennar. Ekki er þó hægt að segja að mikið hafi verið um róttækar breytingar, sem hafi skilið eftir sig djúp spor í stjórnarskránni.<sup>34</sup> Tilraun Jóhönnu Sigurðardóttur er þó vissulega róttæk, þar sem skrifuð hefur verið ný stjórnarskrá frá grunni, sem nú er í ferli hjá Alþingi.

---

<sup>31</sup> Ágúst Þór Árnason. Lýðveldi, stjórnskipun og staða forseta. Bls. 27.

<sup>32</sup> Stjórnlagaráð. „Upplýsingar.“ Vefheimild. <http://stjornlagarad.is/upplysingar/um-stjornlagarad/> (Sótt 15. nóvember 2012).

<sup>33</sup> Eyjan.pressan.is. „Stjórnlagaráð var algjörlega umboðslaus samkunda fræga fólksins.“ Vefheimild. <http://eyjan.pressan.is/frettir/2012/12/13/stjornlagarad-var-algjorlega-umbodslaus-samkunda-fraega-folksins/> (Sótt 15. desember 2012).

<sup>34</sup> Alþingi. „Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.“ Vefheimild. <http://www.althingi.is/lagas/139b/1944033.html> (Sótt 3. janúar 2012).



## 5 Forseti Íslands

Forseti Íslands er þjóðhöfðingi íslenska ríkisins. Staða þjóðhöfðingja og völd eru með mjög ólíkum hætti. Eftir að Íslendingar slitu sig endanlega frá Danmörku var ekki uppi neinn ágreiningur um það að Ísland skyldi verða lýðveldi og þar myndi verða kosinn forseti.<sup>35</sup> Vegna þessarar stöðu sinnar nýtur hann þeirrar virðingar og réttinda sem þjóðhöfðingjar njóta samkvæmt þjóðarrétti. Forseti kemur meðal annars fram fyrir hönd ríkisins. Þjóðhöfðingi er nú á dögum í stjórnfrjálsu ríki eins konar sameiningartákn þjóðarinnar eða ríkisins. Þetta á þá helst við þau ríki sem eru konungsríki eða þar sem þjóðhöfðingjatign er arfgeng. Í lýðveldisríkjum eins og Ísland er, verður forseti að sækja sitt umboð til þjóðarinnar á fjögurra ára fresti í kosningum. Þrátt fyrir að í kosningum til forseta verði oft miklar og harðar deilur og flokkadrættir, verður forseti oftast en ekki sameiningartákn síns ríkis.<sup>36</sup> Ekki ríkjá miklar deilur um það að forseti sé sameiningartákn ríkisins, en aftur á móti eru skiptar skoðanir milli manna hvort það væri yfir höfuð rétt að veita forsetanum einhver raunveruleg landstjórnarvöld.<sup>37</sup>

Forseti Íslands er ekki aðeins þjóðhöfðingi íslensku þjóðarinnar heldur er hann að forminu til hennar æðsti embættismaður. Hann er jafnframt æðsti handhafi framkvæmdarvaldsins og annar af tveimur handhöfum löggjafarvaldsins ásamt Alþingi. Staða hans og völd eru ákveðin í stjórnarskrá Íslands. Forsetaembættið sjálft er verndað af stjórnarskrá og stöðu forseta verður ekki breytt nema til stjórnarskrárbreytinga komi.<sup>38</sup>

### 5.1 Valdalítið forsetaembætti?

Fræðimennirnir Shugart og Carey halda því fram að forsetinn á Íslandi hafi frekar mikil formleg völd yfir löggjöf og ríkisstjórnarmyndun. Það er hægt að draga þá ályktun að þeir hafi komist að þessari niðurstöðu sinni, með því að lesa íslensku stjórnarskrána.<sup>39</sup> Stór hluti greina stjórnarskrárinnar fjallar með einum eða öðrum hætti um forseta Íslands og því hægt að túlka það þannig að völd forseta séu frekar

<sup>35</sup> Sigurður Línal. „Stjórnskipuleg staða forseta Íslands.“ Skírnir 1992 (haust). Bls. 425.

<sup>36</sup> Gunnar G. Schram. Stjórnskipunarréttur. Bls. 122.

<sup>37</sup> Sigurður Línal. „Stjórnskipuleg staða forseta Íslands.“ Skírnir 1992 (haust). Bls. 425.

<sup>38</sup> Gunnar G. Schram. Stjórnskipunarréttur. Bls. 122.

<sup>39</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. Íslenska stjórnkerfið. Bls. 154.

mikil. Eins og áður hefur komið fram, skipar forseti ráðherra, skiptir milli þeirra verkum og veitir þeim svo einnig lausn frá embætti. Forseti sér einnig um það samkvæmt stjórnarskrá að gera samninga við önnur ríki, kallar saman þing, setur í embætti, rýfur þing, getur lagt fram lagafrumvörp á Alþingi, synjað lögum staðfestingar og margt fleira. Upphaflega var ætlunin að hafa forsetann þingkjörinn en ekki þjóðkjörinn. Það fór illa í þjóðina og því var að lokum bætt við ákvæðum um þjóðkjör forseta Íslands árið 1944.<sup>40</sup>

Átti þessi þjóðkjörni forseti að hafa hið skilyrðislausu og óvirka synjunarvald konungs? Töluverður ótti var meðal þingmanna úr öllum flokkum að það gæti hugsanlega gerst með tímanum að forseti myndi á einhverjum tímapunkti beita þessu synjunarvaldi. Meirihluti þingmanna var svo einnig á þeirri skoðun að þjóðkjörinn forseti hefði ekki neitt með lagasetningu að gera. Hann ætti því að fá lög in í sínar hendur, undirrita þau og veita þeim þannig lagagildi. Sigurður Línal, lagaprófessor, var á því að þetta væri mjög eðlilegt viðhorf þingmanna, enda væri ekkert eðlilegt við það að efna til þjóðkjörs um valdalausn forseta.<sup>41</sup> Í ljósi sögunnar er þó athyglisverðast að skoða ummæli Ólafs Ragnars Grímssonar, sem var á þeirri skoðun á áttunda áratug síðustu aldar að á meðan enginn forseti hafi beitt málskotsréttinum, væri 26. grein stjórnarskrárinnar í raun bara dauður lagabókstafur.<sup>42</sup>

Það var því talið mjög ólíklegt að til lagasynjunar myndi koma og því var forsetaembættið að mestu talið valdalaust. Forseti hefur að vísu hluverk umferðarstjóra, eins og Gunnar Helgi Kristinsson kemst að orði í bók sinni *Íslenska stjórnkerfið*, þegar stjórnarmyndunarviðræður eiga sér stað. Vegna þess hve valdalítið forsetaembættið hefur verið talið vera, hafa stjórnmalaflokkar á Íslandi ekki tekið afstöðu til forsetaframbjóðenda, ef horft er framhjá forsetakosningunum árið 1952 þegar Sjálfstæðisflokkurinn og Framsóknarflokkurinn stóðu við bakið á Bjarna Jónssyni, sem beið lægri hlut fyrir Ásgeiri Ásgeirssyni í þeirri kosningu.

Ólafur Ragnar Grímsson sagði á blaðamannafundi 15. mars 2004 að það væri mikill misskilningur að forsetaembættið væri valdalaust. Forsetanum væri falið mjög mikilvægt vald, sem hægt væri að sjá hvað væri með því að lesa stjórnarskrána, sem

---

<sup>40</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. *Íslenska stjórnkerfið*. Bls. 154.

<sup>41</sup> Guðni Th. Jóhannesson. „Bylting á Bessastöðum. Embætti forseta Íslands í valdatíð Ólafs Ragnars Grímssonar.“ *Skírni* 2010 (vor). Bls. 82-83.

<sup>42</sup> Sama heimild. Bls. 85.

þjóðin kysi að væri í hans höndum. Hann sagði einnig við sama tilefni að forsetaembættið væri ekki hefðarstaða heldur lýðræðisleg staða sem fólkið í landinu kys. <sup>43</sup> Í könnun Fréttablaðsins 22. mars 2004 töldu átta af hverjum tíu það rétt mat hjá forsetanum að hann hefði þann rétt að skjóta umdeildum málum til þjóðarinnar. <sup>44</sup>

Fræðimenn eru því sammála um það að ráðherra þurfi í nánast öllum tilfellum að koma að máli þegar forsetinn ætlar að nota vald sitt samkvæmt stjórnarskrá, og er það í samræmi við 13. grein stjórnarskrárinnar. Fræðimenn eru einnig sammála því að forsetinn hafi það vald sem honum er gefið í 26. grein stjórnarskrárinnar og geti án tilkomu ráðherra vísað málum áfram til þjóðarinnar. Aftur á móti eru flestir sammála um það að slík ákvörðun forseta kunni að valda miklum titringi á vettvangi stjórnsmálalífsins á Íslandi. <sup>45</sup>

## 5.2 Nokkuð um almenn ákvæði í stjórnarskránni er varða forseta Íslands

Í 2. grein stjórnarskrárinnar segir að Alþingi og forseti skuli fara saman með löggjafarvaldið. Það er mjög athyglisvert að skoða í kjölfar þeirrar greinar einnig 11. og 13. greinar í stjórnarskránni. Þar segir í fyrri greininni að forseti lýðveldisins sé ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum, og í þeirri síðari að forseti láti ráðherra framkvæma vald sitt. <sup>46</sup> Samkvæmt 3. grein stjórnarskrárinnar er forseti þjóðkjörinn og í 5. greininni er fjallað um það hvernig skal staðið að kosningunum. Hann skal hafa minnst 1500 og mest 3000 meðmæli kosningabærra manna í landinu. Samkvæmt sömu grein er fjallað um það hvernig forseti skal kosinn. Hann skal kosinn í beinni, leynilegri kosningu af þeim þegnum er hafa kosningarétt til Alþingis. Sá sem fær flest atkvæði ef fleiri en einn eru í framboði er réttkjörinn forseti. Það er þó hvergi tekið fram í stjórnarskránni hvað skal gera þegar tveir eða fleiri frambjóðendur til forseta sem flest atkvæði fá, standi jafnir að lokinni atkvæðatalningu. Í slíku tilviki myndi hlutkesti að öllum líkindum ráða úrslitum. Það væri þá í höndum Hæstaréttar að sjá um framkvæmd hlutkestisins og gefa síðan út kjörbréf til þess sem yrði hlutskarpastur. Ef sú staða kemur upp að aðeins einn er í framboði til forseta er hann réttkjörinn án þess að atkvæðagreiðsla fari fram. Forsetaefni skal hafa náð 35 ára aldri og vera íslenskur ríkisborgari. Í 6. grein stjórnarskrárinnar er fjallað um

<sup>43</sup> Guðjón Friðriksson. Saga af forseta. Bls. 311.

<sup>44</sup> Sama heimild. Bls. 314.

<sup>45</sup> Guðni Th. Jóhannesson. „Bylting á Bessastöðum. Embætti forseta Íslands í valdatíð Ólafs Ragnars Grímssonar.“ Skírnir 2010 (vor). Bls. 84.

<sup>46</sup> Sigurður Línald. „Stjórnskipuleg staða forseta Íslands.“ Skírnir 1992 (haust). Bls. 427.

kjörtímabil forseta Íslands, sem er fjögur ár og hefst 1. ágúst og lýkur þann 31. júlí. Ef forseti fellur frá eða lætur af störfum, hvort sem það er af eigin vilja eða með brottvikningu, skal kjósa nýjan forseta innan árs.<sup>47</sup>

Í 19. grein stjórnarskrárinnar er svo mælt að ráðherra skuli undirrita löggjafarmál með forseta og sú undirritun veiti þeim lagagildi.<sup>48</sup> Það er einnig mjög mikilvægt að skoða hvaða verkefni stjórnarskráin felur forsetanum sem framkvæmdarvaldshafa. Í stjórnarskránni er aðeins talið mjög lítið brot af öllum þeim verkefnum sem framkvæmdarvaldið hefur á sínum höndum. Orðalag sumra ákvæða kaflans er að vissu leyti orðið úrelt eða inntak þeirra frekar breytt. Þar ber helst að nefna 20. grein stjórnarskrárinnar sem fjallar um það að forseti veiti þau embætti sem lög mæla og auk þess sem ákvæði þetta leggur ýmsar takmarkanir á flutningi embættismanna úr starfi. Samkvæmt lögum nr. 70/1996 er aðeins lítið brot starfsmanna hjá ríkinu embættismenn sem njóta þeirrar verndar sem stjórnarskráin mælir fyrir um varðandi flutning úr embætti. Forsetaskipun embættismanna var áður aðalreglan, en hún var lögð niður með núgildandi lögum. Nú skipar forseti aðeins hæstaréttardómara, biskup yfir Íslandi og vígslubiskup.<sup>49</sup>

Önnur helstu verkefni forseta sem handhafa framkvæmdarvaldsins eru að hann skipar ráðherra og veitir þeim jafnframt lausn frá embætti samkvæmt 15. grein stjórnarskrárinnar, gerir samninga við önnur ríki samkvæmt 21. grein stjórnarskrárinnar og samkvæmt 22. og 23. grein stjórnarskrárinnar stefnir forsetinn Alþingi saman og getur frestað fundum þess í ákveðinn tíma.<sup>50</sup> Nokkrum öðrum ákvæðum verða gerð örlítið betur skil hér fyrir neðan.

### 5.3 13. grein stjórnarskrárinnar

*„Forsetinn lætur ráðherra framkvæma vald sitt. – Ráðuneytið hefur aðsetur í Reykjavík.“<sup>51</sup>*

Þessi grein hefur staðið algjörlega óbreytt frá árinu 1944. Sögu hennar er þó hægt að rekja til stjórnarskrárinnar frá 1920 þar sem segir í 9. greininni að konungur hafi

<sup>47</sup> Gunnar G. Schram. Stjórnskipunarréttur. Bls. 129.

<sup>48</sup> Sigurður Líndal. „Stjórnskipuleg staða forseta Íslands.“ Skírnir 1992 (haust). Bls. 428.

<sup>49</sup> Björg Thorarensen. „Vald forseta sem handhafa framkvæmdarvaldsins.“ Stjórnsmál og stjórnsýsla. Bls. 4. <http://skemman.is/stream/get/1946/8926/23764/1/b.2006.2.1.4.pdf> (Sótt 1. desember 2012).

<sup>50</sup> Sama heimild. Bls. 4.

<sup>51</sup> Alþingi. „Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.“ Vefheimild. <http://www.althingi.is/lagas/139b/1944033.html> (Sótt 3. desember 2012).

æðsta valdið í öllum málefnum með þeim takmörkunum sem stjórnarskráin setti og lætur hann ráðherra framkvæma það. Ráðuneytið hefur aðsetur í Reykjavík.<sup>52</sup> Þessi grein er ein af lykilgreinum stjórnarskrárinnar, vegna þess að í henni er fjallað um verksvið forseta og verkaskiptingu milli hans og ráðherra. Skoða verður greinina í samhengi við 11. grein stjórnarskrárinnar, sem segir að forseti sé ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum, og svo einnig mikilvægt að skoða 14. greinina, sem segir að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Það er svo fjallað um það í 19. grein stjórnarskrárinnar að undirskrift forseta undir lögjafarmál eða stjórnarerindi veiti þeim gildi er ráðherra ritar undir þau með forseta.

Fræðimönnum þykir það ljóst að orða þurfi ákvæði um handhafa framkvæmdarvaldsins og yfirstjórn stjórnsýslunnar með skýrari hætti en nú er gert. Það er þá helst vegna þess að ef ráðherra á að geta axlað ábyrgð á gjörðum sínum, eins og 14. grein stjórnarskrárinnar segir, þarf það að vera alveg augljóst hvaða völd og ábyrgð ráðherra hefur.<sup>53</sup>

#### 5.4 25. grein stjórnarskrárinnar

*„Forseti lýðveldisins getur látið leggja fyrir Alþingi frumvörp til laga og annarra samþykka.“<sup>54</sup>*

Þessi 25. grein stjórnarskrárinnar hefur efnislega verið til staðar í henni frá því að íslenska ríkið fékk sína fyrstu stjórnarskrá árið 1874. Forseti kom inn í stað konungs með lýðveldisstjórnarskránni árið 1944. Í 13. grein stjórnarskrárinnar segir að forsetinn láti ráðherra framkvæma vald sitt. Þetta veitir því ráðherrum sem mynda ríkisstjórn hverju sinni heimild til þess að eiga frumkvæði að lagasetningu. Ráðherra hefur fulla heimild til þess að flytja frumvarp til laga, ásamt öðrum tillögum án þess að þurfa að hafa til þess stuðning ríkisstjórnarinnar. Þetta getur ráðherra gert, hvort sem hann sé þingmaður eður ei. Eins og 25. greinin hefur verið framkvæmd er hægt að segja að hún hvetji til samráðs um stjórnarfrumvörp og aðrar tillögur sem eru fluttar í

<sup>52</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. Þróun íslensku stjórnarskrárinnar. Bls. 70-71.

<sup>53</sup> Forsætisráðuneytið. „Skýringar við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.“ Vefheimild. Bls. 13-14. <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/skyringar.pdf> (Sótt 15. desember 2012).

<sup>54</sup> Alþingi. „Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.“ Vefheimild. <http://www.althingi.is/lagas/139b/1944033.html> (Sótt 4. desember 2012).

nafni ríkisstjórnarinnar. Það er því samkvæmt þessu, ekki stjórnskipulega nauðsynlegt að bera stjórnarfrumvörp og aðrar tillögur upp fyrir forseta.<sup>55</sup>

## 5.5 28. grein stjórnarskrárinnar

*„Þegar brýna nauðsyn ber til, getur forsetinn gefið út bráðabirgðalög [er Alþingi er ekki að störfum].<sup>1)</sup> Ekki mega þau þó ríða í bág við stjórnarskrána. Ætíð skulu þau lögð [fyrir Alþingi þegar er það er saman komið á ný].<sup>1)</sup> [Samþykki Alþingi ekki bráðabirgðalög, eða ljúki ekki afgreiðslu þeirra innan sex vikna frá því að þingið kom saman, falla þau úr gildi.]<sup>1)</sup> Bráðabirgðafjárlög má ekki gefa út, ef Alþingi hefur samþykkt fjárlög fyrir fjárhagstímabilið. <sup>1)</sup>L. 56/1991, 6. gr.“<sup>56</sup>*

Þessi grein á rætur að rekja til greinar stjórnarskrárinnar frá árinu 1874, en tók verulegum breytingum árið 1991. Sama breyting varð auðvitað á þessari grein og þeirri 25., þar sem forseti kom í stað konungs árið 1944. Meðal þeirra breytinga sem orðið hafa á greininni í gegnum tíðina, eru að skilyrðið var í upphafi þannig að bráðabirgðalög mætti gefa út á milli þinga, en er nú að þau megi gefa út þegar Alþingi er ekki að störfum. Bráðabirgðalögin skulu samt lögð fyrir Alþingi þegar það kemur saman á ný. Þau lög verða Alþingi að samþykkja innan sex vikna frá því að það kom aftur saman, annars falla þau úr gildi. <sup>57</sup>

Með þessari heimild forseta að setja bráðabirgðalög, er gerð undantekning á almennum reglum stjórnarskrárinnar um setningu laga þar sem þau skulu ekki sett af Alþingi heldur af forseta. Aftur er hægt að vitna í 13. grein stjórnarskrárinnar þar sem segir að forseti láti ráðherra framkvæma vald sitt. Með það fyrir augum verða bráðabirgðalög aðeins sett af frumkvæði og ábyrgð ráðherra, hvers á sínu sviði. Ólafur Jóhannesson segir þrátt fyrir það í riti sínu um *Stjórnskipun Íslands* að útgáfa bráðabirgðalaga sé í höndum forseta sem annar af tveimur handhöfum löggjafarvaldsins. Það eru þó sterkari rök fyrir því að forseti gefi út bráðabirgðalög ásamt ráðherra sem handhafi framkvæmdarvaldsins. Rökin eru fengin með því að túlka 2. grein stjórnarskrárinnar og skoða eðli ákvörðunar um setningu bráðabirgðalaga og skoða sögulegan bakgrunn á þeirri heimild til að setja

<sup>55</sup> Forsætisráðuneytið. „Skýringar við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.“ Vefheimild. Bls. 27. <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/skyringar.pdf> (Sótt 15. desember 2012).

<sup>56</sup> Alþingi. „Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.“ Vefheimild. <http://www.althingi.is/lagas/139b/1944033.html> (Sótt 4. desember 2012).

<sup>57</sup> Forsætisráðuneytið. „Skýringar við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.“ Vefheimild. Bls. 31-32. <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/skyringar.pdf> (Sótt 15. desember 2012).

bráðabirgðalög.<sup>58</sup> Forseti gæti aftur á móti ákveðið að synja bráðabirgðalögum og með því komið í veg fyrir að þau tækju gildi.

Hugsunin á bakvið þetta ákvæði stjórnarskrárinnar er sú að hér áður fyrr þegar fyrsta stjórnarskráin tók gildi árið 1874 kom Alþingi ekki saman nema annað hvert ár. Það var þess vegna sem það var mjög mikilvægt að stjórnarskráin veitti heimild til þess að hægt væri að setja hér lög án þess að Alþingi kæmi að málum. 28. grein stjórnarskrárinnar er hægt að rekja beint til 30. greinar dönsku stjórnarskrárinnar frá 1849. Þar var setning bráðabirgðalaga hugsuð sem framkvæmdarvaldsathöfn sem konungur framkvæmdi sem handhafi þess valds en ekki sem handhafi löggjafarvalds. Þessi heimild konungs var stórlega misnotuð og þvert á grunnreglur þingræðisins á tímum dönsku ríkisstjórnarinnar undir forystu Estrups forsætisráðherra á síðustu tveimur áratugum 19. aldar. Estrup stjórnaði landinu í krafti bráðabirgðalaga þar sem stjórn Estrups hafði ekki stuðning meirihluta þingsins og þeim málum sem þingið samþykkti ekki, kom hann samt í gegn með bráðabirgðalögum þegar þingið var ekki við störf.<sup>59</sup>

Svo ekki væri hægt að misnota þetta úrræði stjórnarskrárinnar voru sett þau skilyrði að ástæðan fyrir lagasetningu þyrfti að vera gríðarlega nauðsynleg, bráðabirgðalög mættu ekki stangast á við stjórnarskrána og að Alþingi væri ekki starfandi. Ekki hefur verið deilt um það að ekki sé hægt að setja bráðabirgðalög þegar Alþingi sé að störfum, heldur hefur töluvert verið deilt um það hvað sé tilefni til nauðsynlegrar lagasetningar? Hinn sex vikna tímafrestur í greininni er hugsaður til þess að löggjafinn taki sem fyrst afstöðu til bráðabirgðalaganna. Greininni var breytt árið 1991, og eftir þá breytingu hefur notkunin á setningu bráðabirgðalaga minnkað mjög mikið. Á árunum 1944-1991 voru oft sett bráðabirgðalög og urðu þau mjög oft tilefni pólitískra deilna.<sup>60</sup>

## 5.6 26. grein stjórnarskrárinnar

*„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*

<sup>58</sup> Björg Thorarensen. „Vald forseta sem handhafa framkvæmdarvalds.“ Vefheimild. Bls. 4 <http://skemman.is/stream/get/1946/8926/23764/1/b.2006.2.1.4.pdf> (Sótt 4. desember 2012).

<sup>59</sup> Sama heimild. Bls. 5.

<sup>60</sup> Forsætisráðuneytið. „Skýringar við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.“ Vefheimild. Bls. 31-32. <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/skyringar.pdf> (Sótt 15. desember 2012).

*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. Lögin falla úr gildi, ef samþykkis er synjað, en ella halda þau gildi sínu.*<sup>61</sup>

Þessi grein stjórnarskrárinnar var tekin upp í lýðveldisstjórnarskráinni árið 1944. Í eldri stjórnarskrám var mælt fyrir að konungur þyrfti að staðfesta lagafrumvörp sem Alþingi hafði samþykkt svo þau myndu taka gildi. Konungur hafði ekki beitt synjunarvaldi sínu í langan tíma. Hægt er að rekja greinina um synjunarvald forseta aftur til þeirrar greinar stjórnarskrárinnar sem fjallaði um neitunarvald konungs, og hélst að mestu óbreytt frá 1874-1944. Sú grein var þýðing á 24. grein dönsku stjórnarskrárinnar frá árinu 1866. Ef konungur neitaði lagafrumvörpum staðfestingar féll það endanlega niður.<sup>62</sup> Forseta var ekki fært þetta vald að fullu, hann hefur ekki neitunarvald, hvorki algert né freistandi, heldur fékk hann þann rétt að hafa möguleika á að skjóta lagafrumvörpum í þjóðaratkvæði.<sup>63</sup>

Ekki er mikill ágreiningur uppi um fyrri hluta greinarinnar, þar sem segir að þau lagafrumvörp sem samþykkt hafa verið af Alþingi skuli lögð fyrir forseta til staðfestingar innan tiltekins tíma og veitir staðfesting forseta lagafrumvörpum lagagildi. Það er helst ágreiningur þegar horft er til seinni hluta greinarinnar, þar sem segir að forseti hafi heimild til þess að neita lagafrumvörpum sem Alþingi hefur þegar samþykkt, sem hefur það í för með sér að lögin taka engu að síður gildi þangað til þjóðaratkvæðagreiðsla hefur farið fram. Samþykki þjóðin lögin halda þau gildi sínu, en ef þjóðin hafnar lögnum falla þau strax úr gildi.<sup>64</sup>

Ákvörðun um að synja lögum staðfestingar getur forseti tekið án þess að ráðherra komi nokkuð að máli. Fræðimenn hafa einmitt greint á um það hvort forseti hafi þetta vald sjálfur eða hvort ráðherra þurfi að koma að málinu svo að forseti geti notað þetta ákvæði stjórnarskrárinnar. Samkvæmt 2. grein stjórnarskrárinnar fara Alþingi og forseti saman með löggjafarvaldið og svo verður einnig að horfa til þess að forseti er kosinn af þjóðinni og hefur því umboð hennar á sama hátt og alþingismenn. Rökin gegn því að forseti geti notað þetta ákvæði eru fyrst og fremst þau að það

<sup>61</sup> Alþingi. „Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.“ Vefheimild. <http://www.althingi.is/lagas/139b/1944033.html> (Sótt 4. desember 2012).

<sup>62</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. Þróun íslensku stjórnarskrárinnar. Bls. 84.

<sup>63</sup> Sigurður Línal. „Stjórnskipuleg staða forseta Íslands.“ Skírnir 1992 (haust). Bls. 430.

<sup>64</sup> Forsætisráðuneytið. „Skýringar við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.“ Vefheimild. Bls. 27. <http://www.forsætisraduneyti.is/media/frettir/skyringar.pdf> (Sótt 15. desember 2012).



gangi gegn 13. grein stjórnarskrárinnar sem segir að forseti láti ráðherra framkvæma vald sitt. Það er einnig vísað til þess að þrátt fyrir að konungur hafi haft vald til þess að synja lagafrumvörpum staðfestingar hafi hann ekki gert það nema að ráðherra hafi komið að málinu. Í kjölfarið á þessu hafi einnig verið óeðlilegt að gera þá grundvallarbreytingu á íslenskri stjórnskipan, eftir sambandsslitin við Dani árið 1944, að þjóðhöfðinginn færi með synjunarvaldið einn og óstuddur. Sú breyting hefði heldur ekki verið í samræmi við þingræðið og stjórnskipulega stöðu Alþingis.<sup>65</sup> Breyta þyrfti greininni ef forseti ætti að vera sá aðili innan stjórnkerfisins sem hefði það hlutverk að ákveða hvenær þjóðaratkvæðagreiðslur ættu að fara fram, án þess að hans eigin afstaða lægi fyrir.

Í stjórnarskráfrumvarpinu árið 1983 var að finna slíka breytingu. Þar var gert ráð fyrir því að forseti gæti óskað eftir þjóðaratkvæðagreiðslu áður en hann myndi taka ákvörðun um staðfestingu eða synjun. Þær breytingar urðu ekki og hefur því greinin staðið óbreytt frá því árið 1944.<sup>66</sup> Það er því ekkert í gildandi stjórnarskrá sem segir til um það að forseti eða ráðherra eigi að rökstyðja það ef forseti ákveður að synja lögum staðfestingar. Sú almenna regla var þó í gildi til ársins 1904 að lagasynjanir voru rökstuddar af ráðherra og þau rök svo birt opinberlega.<sup>67</sup> Stjórnlagافرæðingurinn Lárus H. Bjarnason taldi skylt og nauðsynlegt að fara forsvaranlega með synjunarvaldið en ekki eftir geðþótta. Þrátt fyrir að sett hafi verið stjórnsýslulög nr. 37/1993 auk almennra reglna um meðferð opinbers valds, er enginn lagagrundvöllur fyrir því að setja fram kenningar um að forsetinn þurfi að byggja lagasynjun á tilteknum ástæðum. Það væri fyrir það fyrsta mjög erfitt að setja þær reglur fram á nógu traustum grunni, svo væri einnig mjög erfitt að sjá hvernig það ætti að framkvæma þær.<sup>68</sup>

Það gerðist svo í fyrsta skipti árið 2004 frá lýðveldisstofnun að forseti ákvað að synja lagafrumvarpi um staðfestingu sem Alþingi hafði samþykkt. Það gerði forseti algjörlega án þess að ráðherra hafi komið að máli. Þetta telst skýrt dæmi um að forseti geti beitt þessu valdi án þess að ráðherra komi nokkuð að máli. Þegar forseti hafði synjað lagafrumvarpinu staðfestingar varð uppi mikill ágreiningur um það hvort Alþingi geti breytt lagafrumvarpi, sem áður hefur verið samþykkt og öðlast hefur

<sup>65</sup> Forsætisráðuneytið. „Skýringar við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.“ Vefheimild. Bls. 28. <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/skyringar.pdf> (Sótt 16. desember 2012).

<sup>66</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. Þróun íslensku stjórnarskrárinnar. Bls. 84.

<sup>67</sup> Þór Vilhjálmsson. Synjunarvald forseta. Bls. 631.

<sup>68</sup> Sama heimild. Bls. 632.

lagagildi við synjun forseta, áður en lagafrumvarpið er borið undir þjóðaratkvæði. Endaði málið þannig að þingið samþykkti nýtt lagafrumvarp sem forseti staðfesti síðan sem lög og því var ekki efnt til þjóðaratkvæðagreiðslu um það lagafrumvarp sem forsetinn hafði áður synjað.

Einnig hefur ríkt töluverður ágreiningur um það hvernig þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt 26. grein stjórnarskrárinnar skuli háttáð. Þar er ekki annað tekið fram en að afl atkvæða skuli ráða úrslitum um það hvort löggin skuli vera staðfest eða þeim synjað. Ekkert er tekið fram um þátttöku í atkvæðagreiðslunni og vegna þessa er ekki hægt að setja nein skilyrði fyrir gildi slíkrar atkvæðagreiðslu, eins og til dæmis um lágmarkspáttöku í henni, um aukinn meirihluta atkvæða né um tiltekið hlutfall atkvæðisbærra manna þurfi að greiða atkvæði gegn lögnunum til þess að þau falli úr gildi. Fram hafa komið skoðanir þess efnis að löggjafinn hafi heimild til þess að setja slík skilyrði þegar þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram, enda séu þau mjög hófleg og samræmist lýðræðislegum markmiðum stjórnarskrárinnar.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Forsætisráðuneytið. „Skýringar við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.“ Vefheimild. Bls. 28. <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/skyringar.pdf> (Sótt 16. desember 2012).

## 6 Synjunarvald forseta

Fræðimenn hafa helst greint á um það hvort forseti Íslands geti einn og án tilkomu ráðherra synjað lagafrumvörpum staðfestingar samkvæmt 26. grein stjórnarskrárinnar. Þó mikil óvissa hafi verið uppi um túlkun þessarar greinar stjórnarskrárinnar, er sú óvissa að mestu úr sögunni í dag og hefur verið það eftir synjun Ólafs Ragnars á fjölmiðlalögunum árið 2004. Persónuleg synjun forsetans getur aftur á móti leitt til þess að hún hafi mikil áhrif á stjórn málin í landinu. Þrátt fyrir það að lagasynjun forseta gæti leitt til árekstra við ráðherra og hugsanlega orðið til þess að stjórnarkreppa yrði í landinu, breytir það ekki því valdi og þeirri ábyrgð sem hann hefur.<sup>70</sup>

Í bókinni *Alþingi og konungsvaldið – Lagasynjanir 1875-1904* eftir Björn Þórðarson, segir að alls 91 frumvarpi hafi verið synjað staðfestingar fram til ársins 1904, en þá komst heimastjórnin á. Venjan var sú að lögum var synjað staðfestingar með formlegum konungsúrskurði. Sá úrskurður var síðan rökstuddur með greinargerð ráðgjafans fyrir því hvers vegna hann ráðlagði konungi að synja um staðfestingu. Ráðgjafinn skýrði oftast frá synjunarástæðum í bréfi til landshöfðingja og lagði fyrir hann að birta það í B-deild Stjórnartíðindanna. Það er því alveg augljóst að það var danski Íslandsráðherra, en ekki konungurinn sjálfur, sem tók ákvarðarnir um synjun lagafrumvarpa.<sup>71</sup> Þegar heimastjórn komst á árið 1904, og þá um leið þingræði, lögðust lagasynjanir meðal annars niður. Alþingi og ráðherra störfuðu áfram eftir stöðulögunum frá árinu 1871 og réðu aðeins sérstökum málum Íslands.

Björn Þórðarson var forsætisráðherra árið 1944 og ræddi mikið um 26. grein stjórnarskrárinnar. Björn var á þeirri skoðun að ekki væri hægt að segja að forsetinn ætti þátt í löggjafarvaldinu ef lög tækju strax gildi, þó svo að hann synjaði þeim um staðfestingu. Þessu hafði Birni nærri tekist að breyta þannig að gildistakan myndi bíða úrslita þjóðaratkvæðagreiðslunnar. Í áðurnefndri bók sinni segir Björn að í stjórnarskránni frá árinu 1944 séu algjör nýmæli. Það sé að ráðherra skuli leggja frumvarp fyrir forseta „til staðfestingar“.<sup>72</sup> Björn taldi að ráðherra væri óheimilt að leggja lagafrumvarpið fram án tillögu um að það sé staðfest, og bendir því til stuðnings á ákvæðið um 14 daga frest. Hann segir að Alþingi hafi árið 1944 „fengið hömlulaust einræði um lagasetningar“. Bæði Ólafur Jóhannesson og Sigurður Línal

<sup>70</sup> Sigurður Línal. „Stjórnskipuleg staða forseta Íslands.“ Skírniir 1992 (haust). Bls. 429.

<sup>71</sup> Þór Vilhjálmsson. Synjunarvald forseta. Bls. 612-613.

<sup>72</sup> Sama heimild. Bls. 617.

eru á þeirri skoðun að það sé ekki skylda ráðherra að leggja til við forseta að hann staðfesti lagafrumvarp sem Alþingi hefur þegar staðfest.<sup>73</sup>

Bjarni Benediktsson sat á þingi 1944 og var í þeirri nefnd sem samdi tillögu um lýðveldisstjórnarskrá, og verður því að telja að hann hafi staðið að þeirri athugasemd að ákvörðun um staðfestingarsynjun væri alfarið ákvörðun forseta og ráðherra þyrfti þar ekki að koma að máli. Bjarni Benediktsson segir í grein sinni *Um lögkjör forseta Íslands*, að forseti hafi formlega heimild til þess að neita eða samþykkja hverja þá stjórnarathöfn sem hann vill ekki fallast á, nema þegar án vafa er ætlast til að tiltekna stjórnarathöfn skuli framkvæma. Þá er verið að tala um dæmi eins og staðfestingu stjórnskipunarlaganna sem er að öðru leyti löglega samþykkt samkvæmt 79. grein stjórnarskrárinnar. Það er merkilegt að Bjarni skuli benda á það að ný stjórnskipunarlög verði forseti að samþykkja samkvæmt 79. grein stjórnarskrárinnar, án þess að segja hvað muni gerast ef forseti neiti að skrifa undir slík lög.<sup>74</sup>

Ólafur Jóhannesson fjallar töluvert um samband ráðherra og forseta og hvaða afleiðingar synjun forseta gæti haft á samband þarna á milli. Í bók sinni *Stjórnskipun Íslands* segir Ólafur að vegna 13. greinar stjórnarskrárinnar sem fjallar um það að forseti láti ráðherra framkvæma vald sitt, sé ljóst að forseti getur lítið notað vald sitt til jákvæðra athafna og ákvarðana nema að ráðherra komi að máli. Þetta á reyndar ekki við um synjanir að mati Ólafs. Þar segir hann að forseta sé heimilt að neita að samþykkja eða staðfesta stjórnarathafnir eða lög, án þess að ráðherra komi þar að máli. Ef forseti ákveði hins vegar að synja lögum eða öðrum athöfnum getur það leitt til árekstra við ráðherra og orðið til þess að ráðherra eða ríkisstjórn segi af sér. Það gæti því farið svo að forseti yrði í töluverðum vandræðum við að mynda nýja ríkisstjórn, ef meirihluti þings stæði með ráðherra, sem gera mætti ráð fyrir í slíku tilfelli að mati Ólafs.<sup>75</sup> Bjarni Benediktsson og Ólafur Jóhannesson voru sammála um það að þjóðhöfðinginn ætti helst ekki að láta til sín taka í stjórnámálum.<sup>76</sup>

Ef forseti hefði persónulegt synjunarvald gæti notkun þess byggst á alls kyns ástæðum. Það væri ef til vill skynsamlegast að leggja mikilvæg deilumál utan sviðs stjórnmaladeilna undir þjóðaratkvæði. Gert er ráð fyrir að slíku í gildandi stjórnarskrá þar sem segir í 2. málsgrein 79. greinar stjórnarskrárinnar að lög um breytingu á

<sup>73</sup> Sama heimild. Bls. 617.

<sup>74</sup> Sama heimild. Bls. 617.

<sup>75</sup> Ólafur Jóhannesson. *Stjórnskipun Íslands*. Bls. 129-130.

<sup>76</sup> Guðni Th. Jóhannesson. „Bylting á Bessastöðum. Embætti forseta Íslands í valdatíð Ólafs Ragnars Grímssonar.“ *Skírnir* 2010 (vor). Bls. 84.

kirkjuskipun þjóðarinnar skuli bera undir kjósendur. Þór Vilhjálmsson er á þeirri pólitísku skoðun að almenningur ætti að fá að greiða atkvæði um mál sem eru ekki hluti hins daglega stjórn málaamsturs. Það mætti nefna dæmi eins og ef tekin yrði upp ný stefna í fíkniefnamálum á landinu.<sup>77</sup> Þór finnst einnig koma til greina að forseti setji sig í fótspor Nellemanns, sem var Íslandsráðherra lengst af, og meti það pólitískt hvort lög séu góð eða slæm, hvort um þau sé samstaða eða ágreiningur og láti það mat ráða því hvort hann beiti synjunarvaldi eins og hann hefur heimild til samkvæmt 26. grein stjórnarskrárinnar.<sup>78</sup>

Þór Vilhjálmsson er á því að forsetinn hafi ekki persónulegt synjunarvald og honum beri að fara að ráðum ráðherra og undirrita þau lagafrumvörp sem borin eru undir hann. Það er vegna þess að hann telur þau rök sterkari að á árunum 1874-1904 voru lagasynjanir gerðar með hefðbundnum konungsúrskurði að frumkvæði ráðherra, auk þess sem forsetinn á einnig að vera ópólitískur. Þrátt fyrir að forseti myndi neita að undirrita lög, væri sú neitun algjörlega þýðingarlaus að mati Þórs, og löggin myndu samt sem áður taka gildi og væru staðfest án þess að þjóðaratkvæðagreiðsla færi fram.<sup>79</sup> Þessi skoðun er á skjön við skoðun ýmissa fræðimanna sem telja að forsetinn hafi persónulegt synjunarvald. Þegar greinin um *Synjunarvald forseta* var skrifuð árið 1994, þótti höfundur þeirrar greinar það mjög ólíklegt að til lagasynjunar kæmi, þar sem það var ekki talið líklegt að forseti myndi blanda sér í löggjafarmál persónulega.<sup>80</sup> Þór vitnar í fræðimennina Alf Ross, Henrik Zahle og Johannes Andenæs með þeim tilgangi að styrkja þá afstöðu sína að þjóðhöfðingjum í þingræðisríkjum sé ekki leyfilegt að synja lögum staðfestingar, sem ríkisstjórnin leggur til að staðfest verði.<sup>81</sup> Það gerðist hins vegar seinna, og því ljóst að Þór hafði rangt fyrir sér í sinni túlkun.

Sigurður Línadal, svarar því á móti að stjórnskipunarstaða forseta sé allt önnur en Danakonungs og Danadrottningar og því sé allur samanburður þar á milli ástæðulaus.<sup>82</sup> Grundvallarmunur sé á stöðu þjóðhöfðingja í lýðveldi og þjóðhöfðingja stjórnarskrárbundins konungsveldis.<sup>83</sup> Það kom aldrei til greina að flytja það formlega

---

<sup>77</sup> Þór Vilhjálmsson. *Synjunarvald forseta*. Bls. 631.

<sup>78</sup> Sama heimild. Bls. 632.

<sup>79</sup> Sama heimild. Bls. 635.

<sup>80</sup> Sama heimild. Bls. 636.

<sup>81</sup> Ágúst Þór Árnason. *Lýðveldi, stjórnskipun og staða forseta*. Bls. 25-26.

<sup>82</sup> Þór Vilhjálmsson. *Synjunarvald forseta*. Bls. 620.

<sup>83</sup> Ágúst Þór Árnason. *Lýðveldi, stjórnskipun og staða forseta*. Bls. 26.

neitunarvald sem konungur hafði haft inn í landið árið 1944. Það sést vel þegar lítið er til ræðu þingmannsins Eysteins Jónssonar úr Framsóknarflokki, sem var framsögumaður stjórnarskrárnefndarinnar og sagði:

„Það er ekki rétt, að stöðvunarvald það, sem forseti kynni að verða fengið í hendur (og ég held ég geti sagt það fyrir hönd n., en ekki bara sjálfan mig) væri sambærilegt við stöðvunarvald konungs, þar sem forseti er þjóðkjörinn og ekki bundinn neinum venjum, en konungur hefur verið bundinn af sterkri venju...“<sup>84</sup>

Sigurður er hins vegar sammála því að það sé í raun og veru ekki skylda ráðherra að leggja til við forseta að hann staðfesti lagafrumvarp, en segir hins vegar að það sé mjög ólíklegt að forseti gangi gegn vilja meirihluta Alþingis. Sá ráðherra sem staðfesti lagasynjun forseta og gangi þannig gegn samþykkt Alþingis væri ekki mjög líklegur til þess að njóta stuðnings þess lengur. Hann yrði því án alls vafa að víkja úr starfi vegna vantrausts. Það verður því að segja að forseti hafi sem annar handhafi löggjafarvalds sjálfstæðar heimildir og sé ekki á neinn hátt háður því að ráðherra komi nokkuð að máli. Það sé algjörlega í samræmi við það að forsetinn sækir umboð sitt beint til þjóðarinnar. Ef svo væri að forseti væri að fullu háður ráðherra væri hann að sjálfsgöðu ekkert annað handbendi ráðherra eða ríkisstjórnar.<sup>85</sup>

## 6.1 26. greinin í sögulegu ljósi

Þegar notkun á 26. grein stjórnarskrárinnar er skoðuð í sögulegu samhengi, má sjá að helstu sögulegu atriðin á notkun hennar eru að finna í forsetatíð Vigdísar Finnbogadóttur og Ólafs Ragnars Grímssonar. Þrátt fyrir að Vigdís hafi ekki beitt synjunarvaldinu, tók hún sér töluverðan umhugsunarfrest í tvö skipti, en Ólafur Ragnar beitti svo aftur á móti synjunarvaldi sínu fyrstur forseta Íslands árið 2004. Það hefur hann svo gert tvisvar eftir það.

### 6.1.1 *Vigdís Finnbogadóttir*

Vigdís Finnbogadóttir komst í heimsfréttirnar árið 1980 þegar hún var kjörin forseti Íslands, og var það í fyrsta sinn í sögunni sem kona var lýðræðislega kjörin þjóðhöfðingi. Allir helstu fjölmiðlar um heim allan greindu frá kjöri Vigdísar. Ágangur

<sup>84</sup> Sigurður Línal. „Forseti Íslands og synjunarvald hans.“ Skírnir 2004 (vor). Bls. 210.

<sup>85</sup> Sigurður Línal. „Stjórnskipuleg staða forseta Íslands.“ Skírnir 1992 (haust). Bls. 428.

fjölmiðla var það mikill að Vigdís varð að halda blaðamannafund á heimili sínu 1. júlí. Oft er því haldið fram að Vigdís hafi verið sameiningartákn þjóðarinnar strax og búið var að telja upp úr kjörkössunum. Ekkert er fjær sannleikanum, en það verður samt að segja að Vigdís fékk vissulega mikinn meðbyr strax eftir kjörið. Það varð strax ljóst að Íslendingar voru mjög stoltir af sjálfum sér fyrir að hafa það þorað að kjósa konu í fyrsta skipti sem þjóðhöfðingja í lýðræðislegum kosningum.<sup>86</sup>

Vigdís fór full sjálfstrausts inn í sitt annað kjörtímabil og þjóðin var algjörlega á hennar bandi. Þrátt fyrir að sú tortryggni sem hafði verið á pólitísku línunni væri á undanhaldi, var ennþá til tortryggni er tengdist kynferðinu eða kynjaspennu eins og það mætti vera kallað. Það voru töluverð átök meðal kynjanna til staðar og Kvennalistinn var einnig kominn til sögunnar, auk þess sem konur í ráðandi embættum voru ennþá mjög fáar. Karlar voru oft mjög vandræðalegir í samræðum við Vigdís sem forseta og skynja mátti að þeir vanmátu hana og jafnvel treystu henni ekki nógu vel.<sup>87</sup>

Sú kynjaspenna sem hafði verið í gangi kom svo loks í ljós og allt sprakk upp. Það gerðist í mjög dramatískri uppákomu þann 24. október árið 1985. Þá höfðu íslenskar konur ákveðið að halda upp á það að tíu ár voru liðin frá hinum sögulega kvennafrídegi 24. október 1975. Það var gert með því að halda fund á Lækjartorgi og var fundurinn gríðarlega fjölmennur þar sem um 20 þúsund manns, og þá flest allt konur mættu. Það merkilega við þetta er að hinn sama dag, 24. október 1985 hafði Alþingi samþykkt bráðabirgðalög sem bönnuðu verkfall flugfreyja hjá Flugleiðum, sem var þá nýhafið.<sup>88</sup> Forseti fékk þessi lög í hendurnar kl. 10:20 þann dag. Forseti óskaði strax eftir fundi með forsætisráðherra og gerði honum grein fyrir því að dagsetningin væri mjög óheppileg og hvort ekki væri heppilegast að fresta undirskrift, þar sem tíu ár væru liðin frá kvennafrídeginum sögulega. Forseti undirritaði svo lögin kl. 13:00 sama dag.<sup>89</sup> Það kom svo á daginn að Vigdís ætlaði sér aldrei að synja lögunum staðfestingar, heldur vildi hún komast hjá því að veita þeim staðfestingu á þessum tiltekna degi.<sup>90</sup>

Morgunblaðið sagði frá því að ríkisstjórnin hafi ákveðið að bíða til kl. 15:00, og

---

<sup>86</sup> Páll Valsson. Vigdís – kona verður forseti. Bls. 320.

<sup>87</sup> Sama heimild. Bls. 348-349.

<sup>88</sup> Sama heimild. Bls. 349-350.

<sup>89</sup> Sigurður Líndal. „Stjórnskipuleg staða forseta Íslands.“ Skírnir 1992 (haust). Bls. 428.

<sup>90</sup> Guðni Th. Jóhannesson. „Bylting á Bessastöðum. Embætti forseta Íslands í valdatíð Ólafs Ragnars Grímssonar.“ Skírnir 2010 (haust). Bls. 85.

alls ekki lengur. Matthías Bjarnason, þáverandi samgönguráðherra hafði farið mikinn í viðtali þennan dag og voru ummæli hans mjög hörð. Hann sagði að hann hefði ekki hikað við að segja af sér, ef undirskrift forseta hefði dregist lengur fram eftir degi. Mjög líklegt þykir að í þessari deilu hafi ráðherra ekki hugsað til þess að forsetinn væri kona og undirskrift hennar væri einungis formsatriði eða „pro forma“. Vigdís ætti því bara að gera það sem henni væri sagt að gera, og segja má að það hafi einnig verið skilningur hennar á 26. grein stjórnarskrárinnar.<sup>91</sup>

Næsta deilumál var EES-samningurinn. Líkt og nú, þegar rætt er um inngöngu í Íslands í Evrópusambandið, snerist deilan að mestu um það, að hve miklu leyti Ísland myndi afsala sér fullveldi sínu til Evrópusambandsins. Deilan um EES-samninginn var eitt víðtækasta pólitíska deilumál sögunnar og eitt mest rædda þingmál sögunnar. Andstæðingar samningsins horfðu til Vigdísar, í þeirri von um að hún myndi neita að skrifa undir lögina vegna þess að með þeim væri verið að framselja fullveldið. Hún fékk í hendur 34 þúsund undirskriftir því til stuðnings að samningurinn yrði borinn undir þjóðaratkvæðagreiðslu. Vigdís var þarna í mjög erfiðri stöðu, þar sem Jón Baldvin Hannibalsson og Davíð Oddsson tilkynntu henni það, að ef hún myndi neita að skrifa undir lögina myndi ríkisstjórnin segja af sér og boðað yrði til kosninga sem yrðu þá um EES-samninginn og Vigdísu. „Við myndum vinna þær kosningar,“ sagði Davíð Oddsson. Samningurinn var svo samþykktur á Alþingi 12. janúar 1993. Þann sama dag höfðu 300 manns skrifað undir áskorun til forseta um að skrifa ekki undir þessi lög. Meðal þeirra sem skrifuðu undir voru forseti ASÍ og formenn BSRB og BHMR.

Vigdís skrifaði undir lögina 13. janúar 1993.<sup>92</sup> Margir af þeim sem skrifuðu undir áskorunina voru góðir vinir og kunningjar Vigdísar. Henni þóttir gagnrýni þeirra og viðbrögð hvað verst. Aukin gagnrýni á störf forsetans og forsetaembætti urðu æ háværar á hennar síðasta kjörtímabili, sem varð svo til þess að hún tilkynnti við þingsetningu 2. október 1995 að hún gæfi ekki kost á sér til endurkjörs.<sup>93</sup>

### 6.1.2 Ólafur Ragnar Grímsson

Ólafur Ragnar Grímsson hefur setið í embætti forseta Íslands frá árinu 1996, eða í heil fjögur kjörtímabil. Fimmta kjörtímabil Ólafs Ragnars hófst í ágúst árið 2012.

---

<sup>91</sup> Páll Valsson. Vigdís – kona verður forseti. Bls. 353.

<sup>92</sup> Sama heimild. Bls. 387-389.

<sup>93</sup> Sama heimild. Bls. 399.



„Ekki tímabært að gefa yfirlýsingar um þessi mál“ sagði Ólafur Ragnar þegar hann var inntur að því hvernig honum litist á að verða forseti Íslands. Þar var hann staddur á fundi félags stjórn málafræðinga, þar sem hlutverk forseta var til umræðu. Ólafur Ragnar sat í heil átta ár sem formaður Alþýðubandalagsins, flokks sem var á vinstri kanti í íslenskum stjórnmálum.<sup>94</sup> Alþýðubandalagið hafði á þessum tíma um 15-20% atkvæða og var Ólafur Ragnar mjög umdeildur, hvort sem það var innan flokksins eða fyrir utan hann. Oft er talað um að ástæðan fyrir því hafi verið, hversu kappsamur hann var í stjórnmálaumræðum. Hann átti það til að tæta menn í sig í kappræðum og fólki fannst sú ákefð oft á tíðum mjög fráhrindandi. Ekkert gaf til kynna að Ólafur Ragnar hygðist gefa kost á sér í embætti forseta, þvert á móti sagðist hann feginn því að hafa látið af formennsku í Alþýðubandalaginu. Nú hefði hann meira frelsi, nýtt málfrelsi og athafnafrelsi. Hann taldi sig geta gert mun meira gagn hafandi þetta frelsi á næstu árum heldur en sem formaður Alþýðubandalagsins áfram.<sup>95</sup>

Ítrekað var Ólafur Ragnar spurður hvort hann hygðist ekki bjóða sig fram til forseta, eftir að Vigdís Finnbogadóttir ákvað að gefa ekki kost á sér áfram, en Ólafur Ragnar sagði að embættið hentaði sér ekki vegna þess að hann væri mjög athafnasamur sem þingmaður á Íslandi og í alþjóðastarfi og honum fannst sem að forsetaembættið myndi ekki henta slíkri athafnasemi. Eftir því sem umræðan um forsetaembættið jókst og skoðanakannanir voru gerðar, var ljóst að Ólafur Ragnar átti töluvert fylgi meðal sjálfstæðismanna og framsóknarmanna. Það þótti honum sjálfum og öðrum fræðimönnum gríðarlega merkilegt, þar sem hann hafði verið pólitískur andstæðingur þeirra í áraraðir.<sup>96</sup> Það kom svo í ljós að það fylgi var ekki raunverulegt nema að hluta til. Stuðningur úr þessari átt hafði dalað á meðan á kosningabaráttunni stóð.<sup>97</sup>

Þegar umræðan var orðin það hávæx að Ólafur Ragnar var farinn að hugsa um það af alvöru að bjóða sig fram til forseta, gerði hann sér samt sem áður grein fyrir því að með framboði væri hann að binda líf sitt í að minnsta kosti átta ár og hugsanlega fleiri. Með framboði og möguleika á því að vera kjörinn forseti Íslands, gerði hann sér grein fyrir því að hann myndi þurfa að afsala sér hlut af frelsi sínu,

---

<sup>94</sup> Guðjón Friðriksson. Saga af forseta. Bls. 69.

<sup>95</sup> Sama heimild. Bls. 69-70.

<sup>96</sup> Sama heimild. Bls. 71.

<sup>97</sup> Sama heimild. Bls. 85.

vegna þess að forsetaembættið væri mjög ólíkt því að vera þingmaður eða ráðherra. Eins og dæmin hafa sannað er ekkert mál fyrir ráðherra eða þingmenn að pakka í tösku og yfirgefa svæðið. Öðru máli gengdi um forsetann að mati Ólafs.<sup>98</sup>

Helstu kostir Ólafs Ragnars í embættið voru að margra mati að hann hefði góð sambönd við erlenda ráðamenn, ætti glæsilega konu og væri auk þess mjög reglusamur. Viðskiptageirinn sá einnig góðan kost í Ólafi Ragnari þar sem hann þekkti vel til í Asíu og var það talinn framtíðarmarkaður fyrir Ísland. Það var svo þann 28. mars 1996 sem Ólafur Ragnar boðaði til blaðamannafundar á heimili sínu og tilkynnti þjóðinni það að hann myndi sækjast eftir kjöri til embættis forseta Íslands. Á fundum lagði Ólafur Ragnar mikla áherslu á þrjú hlutverk forseta. Hann ætti í fyrsta lagi að gegna stjórnskipulegum skyldum forseta samkvæmt stjórnarskrá og þær hefðir og venjur sem myndast hefðu í embættinu. Í öðru lagi ætti forsetinn að vera virkur þátttakandi í þjóðfélaginu, og taka þátt í gleði og sorg þjóðarinnar. Í þriðja og síðasta lagi ætti forsetinn að gegna stóru hlutverki á alþjóðavettvangi og þar ætti hann að gæta að hagsmunum og orðstír Íslands. Markmiðið væri að auka þjóðartekjurnar og bæta þannig lífskjör landsmanna.<sup>99</sup> Kosningabarátta Ólafs Ragnars þótti mjög vel rekin og það leit út fyrir að hvert einasta smáatriði væri hugsað til enda.

Davíð Oddsson hugsaði lengi um að bjóða sig fram til forseta Íslands. Á endanum ákvað hann þó að láta ekki verða að því, þar sem ljóst var á skoðanakönnun sem vinir Davíðs höfðu gert fyrir hann, að hann myndi tapa stórt fyrir Ólafi Ragnari. Eftir að Davíð hafði gefið það út að hann hygðist ekki bjóða sig fram, gerði hann lítið úr forsetaembættinu og sagði að það væri mjög sérstakt að þjóðkjörið skyldi vera í embætti sem hefði lítil sem engin raunveruleg völd. Davíð notaði einnig tækifærið og skaut á Ólaf Ragnar, enda höfðu þeir lengi eldað grátt silfur saman í stjórnámálum, varðandi það að forsetinn ætti að vera á faraldsfæti og koma Íslandi á kortið. Það bæri vott um minnimáttarkennd sem einkennt hefði þjóðina lengi.<sup>100</sup>

Slagurinn um forsetaembættið stóð helst á milli Ólafs Ragnars, Péturs Hafsteins og Guðrúnar Agnarsdóttur. Ólafur Ragnar og Pétur höfðu mismunandi sýn á stjórnskipulegt hlutverk forsetaembættisins, það er að segja hvernig túlka ætti 26. grein stjórnarskrárinnar. Pétur Hafstein sagði að málskotsrétturinn væri

---

<sup>98</sup> Sama heimild. Bls. 72.

<sup>99</sup> Sama heimild. Bls. 74.

<sup>100</sup> Sama heimild. Bls. 75.

ólýðræðislegur réttur, vegna þess að hann gengi á móti þingræðisreglunni sem stjórnskipunin byggðist á. Málskotsrétturinn væri einungis neyðarúrræði sem mætti bara beita við mjög sérstakar aðstæður. Ólafur Ragnar var ósammála þessari túlkun Péturs og sagði að málskotsrétturinn væri helsta undirstaða íslenskrar stjórnskipunar. Með málskotsréttinum væri það alveg á hreinu að fullveldisrétturinn væri ekki hjá þinginu, heldur hjá þjóðinni sjálfri. Það gæti því komið upp sú staða að þjóðin þyrfti að eiga síðasta orðið um löggjöf, sem annaðhvort varðaði framsal á fullveldi landsins eða að óbrúanleg gjá hefði myndast milli þings og þjóðar.<sup>101</sup> Þetta vald sem áður hafði verið hjá Alþingi og konungi hafi verið fært þjóðinni, og forsetinn á að sjá til þess og tryggja að vilji þjóðarinnar nái fram að ganga.<sup>102</sup> Þrátt fyrir að opinbera þessa skoðun sína á 26. grein stjórnarskárinnar var hann álitinn sem fulltrúi fólksins en ekki fulltrúi valdsins.<sup>103</sup>

Ólafur Ragnar hefur beitt málskotsréttinum þrisvar sinnum í embætti sínu sem forseti Íslands. Það gerði hann fyrst árið 2004 þegar hann neitaði að staðfesta fjölmiðlalögin, í annað skiptið árið 2010 þegar hann neitaði að staðfesta Icesave fyrri samning, og svo í þriðja sinn árið 2011 þegar hann neitaði að staðfesta Icesave seinni samning.

---

<sup>101</sup> Sama heimild. Bls. 78-79.

<sup>102</sup> Guðni Th. Jóhannesson. „Bylting á Bessastöðum. Embætti forseta Íslands í valdatíð Ólafs Ragnars Grímssonar.“ Skírnir 2010 (vor). Bls. 61.

<sup>103</sup> Sama heimild. Bls. 63.

## 7 Málskotsrétturinn

Synjunarvald forseta, er sá réttur sem honum er gefinn samkvæmt 26. grein stjórnarskrárinnar. Lagasynjun forseta hefur það í för með sér að lög taka gildi þangað til þjóðin hefur kveðið upp sinn dóm. Lög enda hjá þjóðinni í kosningu og því er þessi heimild forseta oft nefnd málskotsréttur. Að skjóta málum til þjóðarinnar.

Eins og áður hefur komið fram, hefur Ólafur Ragnar Grímsson á tíma sínum í embætti forseta Íslands, þrisvar sinnum synjað lagafrumvarpi um staðfestingu. Hér verður skoðað í hvaða og hvernig málum Ólafur Ragnar hefur notað málskotsréttinn, og einnig hvaða rök hann hefur sett fram fyrir notkun sinni á 26. grein stjórnarskrárinnar í þessum málum. Til þess mun ég skoða þær yfirlýsingar sem Ólafur Ragnar hefur gefið út í kjölfar synjunar.

### 7.1 Fjölmiðlalögin

Það var í maí árið 2004 sem Alþingi samþykkti mjög umdeilt fjölmiðlafrumvarp er varðaði eignarhald á fjölmiðlum. Ítök Baugs voru á þeim tíma orðin mjög mikil í fjölmiðlum landsins, og beindist frumvarpið að Baugsmönnum að stórum hluta. Málið var gríðarlega mikið og stórt mál í íslenskum stjórnámálum á þessum tíma, sennilega eitt það stærsta fram til þessa. Mikil andstaða var á meðal almennings við fjölmiðlafrumvarpið.<sup>104</sup> Það gerðist svo þann 2. júní 2004 að forsetinn boðaði til blaðamannafundar á Bessastöðum, þar sem hann tilkynnti þá ákvörðun sína að senda málið til þjóðarinnar.<sup>105</sup>

Í yfirlýsingu sinni segir Ólafur Ragnar að lýðræði, frelsi og mannréttindi séu grundvöllur íslenskrar stjórnskipunar. Það sé í senn mikilvægt fyrir okkur að hafa tækifæri til þess að segja okkar skoðun, fá fréttir af innlendum og af erlendum málefnum. Þetta sé allt forsendur þess að lýðræði geti blómstrað í landinu. Fjölmiðlar ásamt þrískiptingu valdsins séu forsenda þess að þjóðfélagið geti þroskast á eðlilegan hátt. Fjölmiðlarnir séu svo mikilvægir í lýðræðisskipan nútímans að þeir eru oft á tíðum nefndir fjórða valdið. Það sé því gríðarlega mikilvægt að þau lög og þær reglur sem um fjölmiðla gilda, þjóni markmiðum lýðræðisins og um þau lög og þær reglur sé sem mest sátt.

---

<sup>104</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. Íslenska stjórnkerfið. Bls. 154.

<sup>105</sup> Sama heimild. Bls. 155.

Að mati Ólafs Ragnars eru sjálfstæðir, fjölbreyttir og frjálsir fjölmiðlar hornsteinar lýðræðisins. Miklar deilur um þetta tiltekna lagafrumvarp, og þær fullyrðingar um að þetta lagafrumvarp hafi ekki staðist stjórnarskrá eða þá alþjóðlegu samninga sem eru í gildi, eru helstu ástæður þess að forseti hafi ákveðið að vísa málinu til þjóðarinnar. Forseta fannst skorta að þing og þjóð væru sammála um jafn mikilvægt lagafrumvarp og fjölmiðlafrumvarpið hafi verið. Þarna hafi myndast gjá á milli þings og þjóðar og þá gjá hafi þurft að brúa með því að vísa málinu til þjóðarinnar.

Ólafur Ragnar tekur það einnig skýrt fram í yfirlýsingu sinni að með þessari ákvörðun sinni sé hann ekki að gagnrýna Alþingi eða ríkisstjórn, og sé ekki heldur að taka efnislega afstöðu til laganna sjálfra. Einnig er þar tekið fram að við búum við stjórnskipan þar sem forseti, líkt og aðrir kjörnir fulltrúar, sækir umboð sitt beint til þjóðarinnar. Þjóðin hafi síðasta orðið samkvæmt stjórnarskránni.<sup>106</sup>

Niðurstaðan var þó þannig að málið endaði ekki hjá þjóðinni í þetta sinn, vegna þess að Alþingi dró frumvarpið til baka, samdi nýtt lagafrumvarp um fjölmiðla sem forseti svo samþykkti.

## 7.2 Icesave-samningur; fyrri tilraun

Þann 10. október 2006 kynnti Landsbanki Íslands Icesave reikningana, sem nýja innlánsvöru í Bretlandi og síðar Hollandi. Þarna var um að ræða sérstaka sparnaðarleið sem var ætluð breskum almenningi og var eingöngu aðgengileg á netinu. Lágmarksinnistæða á Icesave reikningi voru 250 pund, en þó ekki meira en 1 milljón punda.<sup>107</sup>

Íslenska bankakerfið hrundi síðla árs 2008 með tilheyrandi skaða, og um leið varð ljóst að þeir 350 þúsund viðskiptavinir sem áttu innistæður á þessum reikningum, höfðu öllu tapað. Töluverð lagaleg óvissa ríkti um það hver væri ábyrgur fyrir því að bæta þennan skaða sem breskur og hollenskur almenningur hafði orðið fyrir. Hefur þetta leitt til þess að töluverð milliríkjadeila hefur ríkt á milli Íslands annars vegar og Bretlands og Hollands hins vegar.<sup>108</sup>

<sup>106</sup> Yfirlýsing forseta Íslands 2004. Vefheimild.  
<http://www.forseti.is/media/files/04.06.02.Yfirl%C3%BDsing%20forseta.pdf> (Sótt 27. nóvember 2012).

<sup>107</sup> Fréttablaðið 2006. „Sækja sér bresk innlán.“ Vefheimild.  
[http://timarit.is/view\\_page\\_init.jsp?pageld=3918398](http://timarit.is/view_page_init.jsp?pageld=3918398) (Sótt 18. desember 2012).

<sup>108</sup> Alþingi 2009. „Ríkisábyrgð á lántöku Tryggingasjóðs innistæðueigenda og fjárfesta.“ Vefheimild.  
<http://www.althingi.is/alttext/raeda/137/rad20090828T092112.html> (Sótt 18. desember 2012).

Forseti hafði áður samþykkt lög um þetta efni. Það voru lög nr. 96/2009 sem byggð voru á samningum við stjórnvöld í Bretlandi og Hollandi. Ólafur Ragnar talar um það í yfirlýsingu sinni að í framhaldi af samþykkt Alþingis á hinum nýju lögum hafi honum borist áskoranir frá stórum hluta kosningabærra manna í landinu, um að vísa þessum breytingalögum í þjóðaratkvæðagreiðslu. Hann segir að eftir að Alþingi samþykkti lögin hafi hann átt mjög ítarlegar viðræður við helstu ráðherra í ríkisstjórninni.

Í yfirlýsingu sinni fer hann aftur til ársins 1944 þegar Lýðveldisstjórnarskráin var samþykkt, þar sem hann rifjar það upp að 90% atkvæðisbærra manna í landinu studdu samkvæmt þjóðaratkvæðagreiðslu, að það vald sem áður hafði verið hjá Alþingi og konungi, yrði fært þjóðinni. Hlutverk forseta sé svo að tryggja það að þjóðin fái að nota þann rétt. Þar með væri þjóðin orðin æðsti dómari um gildi laga. Hann talaði einnig um það að sátt við aðrar þjóðir og góð samvinna við alþjóðasamtök, sé mikilvæg fyrir endurreisn íslensks efnahagslífs.

Ólafur Ragnar segir að ef lögin verði samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu, gildi þau að sjálfsgöðu áfram. Aftur á móti ef úrslitin verða önnur, eru ennþá í gildi lög nr. 96/2009 sem Alþingi samþykkti 28. ágúst 2009, og þau fela það í sér að Íslendingar viðurkenna skuldbindingar sínar. Forseti vonast svo til þess að niðurstaðan úr þjóðaratkvæðagreiðslunni leiði til varanlegra sáttar fyrir Íslendinga og leggi um leið góðan grunn að sambúð við allar þjóðir.<sup>109</sup>

Í þjóðaratkvæðagreiðslunni 2010, greiddu 144.231 manns atkvæði. Niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslunnar var skýr, þar sem 2.599 sögðu já, en 134.397 svöruðu neitandi um það hvort lögin ættu að taka gildi eða ekki.<sup>110</sup> Niðurstaðan var því augljóslega á þá leið að þjóðin var ekki hlynnt þeim lögum sem Alþingi hafði áður samþykkt.

### 7.3 Icesave-samningur; seinni tilraun

Niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslu í fyrri tilraun til Icesave-samnings, leiddi svo til þess að leita þurfti nýrra leiða í að ná fram samningum. Ólafur Ragnar segir í

---

<sup>109</sup> Yfirlýsing forseta Íslands 2010. Vefheimild. <http://www.visir.is/assets/pdf/XZ78315.PDF> (Sótt 26. nóvember 2012).

<sup>110</sup> Eyjan.pressan.is. „Þjóðaratkvæðagreiðslan: Öll atkvæði hafa verið talin. Tæplega 135 þúsund kjósendur sögðu nei.“ Vefheimild. <http://eyjan.pressan.is/frettir/2010/03/07/thjodaratkvaedagreislan-oll-atkvaedi-hafa-verid-talin-taeplega-135-thusund-kjosendur-hofnudu-icesave-logunum/> (Sótt 26. nóvember 2012).

yfirlýsingu sinni að niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslunnar hafi verið afdráttarlaus og í kjölfarið á þeirri niðurstöðu hafi verið samið um málið á nýjan leik.

Ólafur Ragnar talar um það í yfirlýsingu sinni að það sé mikilvægt að horfa til þess að fram að þessu hafi Alþingi og þjóðin farið saman með löggjafarvaldið í málefnum Icesave. Forseti tekur það einnig fram að það Alþingi sem samþykkti og afgreiddi þetta nýja lagafrumvarp um Icesave, sé alveg eins skipað og það sem hafði afgreitt og samþykkt fyrri lagafrumvörp um Icesave. Það er því ekki hægt að líta svo á að þjóðin hafi endurnýjað umboð Alþingi í almennum kosningum, þannig að hægt sé að líta með öðrum hætti á málið. Sá ágreiningur sem er á milli þings og þjóðar í málinu, sé í raun og veru enn til staðar að mati forseta.

Ólafur Ragnar segir einnig að ef afgreiðsla Alþingis á þessum nýja samningi ætti að vera lok málsins, hefði þurft að vera víðtæk samstaða um málið í atkvæðagreiðslunni á Alþingi. Það hafi hins vegar ekki verið og því sé rétt að skjóta málinu til þjóðarinnar, líkt og áður hafði verið gert. Forseti segir að ástæður þess að málið eigi að fara til þjóðarinnar í þjóðaratkvæðagreiðslu séu þær að fjölmargir þingmenn greiddu atkvæði með tillögu um þjóðaratkvæðagreiðslu á Alþingi, auk þess sem rúmlega 40 þúsund kjósendur hafi formlega óskað eftir að þjóðaratkvæðagreiðsla færi fram og í þriðja og síðasta lagi bentu skoðanakannanir til þess að meirihluti þjóðarinnar vildi koma að endanlegri afgreiðslu málsins.<sup>111</sup>

Með þetta fyrir augum ákvað Ólafur Ragnar þann 20. febrúar 2011 að skjóta málinu til þjóðarinnar, eins og hann hafði þá þegar gert tvisvar sinnum áður. Þjóðaratkvæðagreiðslan fór fram þann 9. apríl 2011. Það voru 175.114 manns sem greiddu atkvæði, af þeim svöruðu 69.462 játandi en 103.207 svöruðu neitandi. Þar með voru lög nr. 13/2011 felld úr gildi.<sup>112</sup>

#### 7.4 Endalok tilrauna til samninga

Ljóst var að þegar samkomulag hafði náðst um seinni tilraun til Icesave-samnings, væri það síðasta tilraunin til þess að fá niðurstöðu í málið með samningum. Lee Bucheit sem fór fyrir þeirri samninganefnd, sagði að það kæmi ekki til greina af hálfu

---

<sup>111</sup> Yfirlýsing forseta Íslands 2011. Vefheimild.  
[http://www.forseti.is/media/PDF/2011\\_02\\_20\\_icesave3\\_isl.pdf](http://www.forseti.is/media/PDF/2011_02_20_icesave3_isl.pdf) (Sótt 26. nóvember 2012).

<sup>112</sup> Hagtíðindi. „Þjóðaratkvæðagreiðsla 9. apríl 2011.“ Vefheimild. Bls. 1.  
<https://hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=12680> (Sótt 26. nóvember 2012).

Breta og Hollendinga að viðurkenna sameiginlega ábyrgð Icesave reikninganna.<sup>113</sup> Þrátt fyrir það sýndu þeir samningar sem náðst höfðu, að þjóðirnar ætluðu að deila ábyrgðinni sín á milli. Lee Bucheit var á þeirri skoðun að vissulega væri lagaleg óvissa til staðar, þar sem rökin með því væru að enginn tryggingasjóður í heiminum hefði getað tekið á sig viðlíka hrun og hér varð. Bucheit sagði aftur á móti að Íslendingum bæri siðferðisleg skylda til þess að greiða Icesave reikninginn.<sup>114</sup>

Það var svo þann 14. desember 2011 sem eftirlitsstofnun EFTA gaf út yfirlýsingu þar sem fram kemur að stofnunin hafi ákveðið að vísa máli vegna meintra brota Íslands á tilskipun um innistæðutryggingar til EFTA dómstólsins.<sup>115</sup> Sigurður Líndal og Jón Steinar Gunnlaugsson, þáverandi hæstaréttardómari, skrifuðu grein í Morgunblaðið 25. janúar 2010 þar sem þeir sögðu að aldrei myndi nást nein sátt um lyktir Icesave reikninganna fyrr en að hlutlaus dómstóll hefði dæmt í málinu.<sup>116</sup> Eins og áður hefur komið fram varð niðurstaðan sú að málið fór fyrir EFTA dómstólinn. Ekki er enn komin niðurstaða í það mál, en hennar er að vænta innan skamms.

---

<sup>113</sup> Smugan. „Lee Bucheit: Vafi á lagaskyldu en ekki siðferðiskyldu.“ Vefheimild. <http://smugan.is/2011/04/Lee-Bucheit-Vafi-a-lagaskyldu-en-ekki-a-sidferdiskyldu/> (Sótt 26. desember 2012).

<sup>114</sup> Sama heimild.

<sup>115</sup> Forsætisráðuneytið. „Icesave fyrir EFTA dómstólinn.“ Vefheimild. <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/7001> (Sótt 26. nóvember 2012).

<sup>116</sup> Eyjan.pressan.is. „Sigurður Líndal og Jón Steinar: Aldrei sátt nema Icesave fari fyrir dóm.“ Vefheimild. <http://eyjan.pressan.is/frettir/2010/01/25/sigurdur-lindal-og-jon-steinar-aldrei-satt-nema-icesave-fari-fyrir-dom/> (Sótt 26. nóvember 2012).



## 8 Niðurstaða

Fræðimenn eru almennt sammála um það að forseti hafi þá heimild til þess að skjóta málum til þjóðarinnar, án þess að ráðherra komi að máli. Nokkrar deilur höfðu verið uppi um þetta ákvæði stjórnarskrárinnar frá árinu 1944, en eftir að forseti ákvað að synja lögum staðfestingar árið 2004, í fyrsta skipti, má segja að það hafi verið staðfesting á því að forseti hafði þennan rétt samkvæmt núgildandi stjórnarskrá.<sup>117</sup> Synjun forseta hefur það í för með sér að þau lög hafi samt fengið lagagildi, þangað til lagafrumvarpið hefur verið sett undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar.<sup>118</sup>

Það er alveg ljóst að þingmenn og millipingnefndin í stjórnarskrármálinu árið 1944, þekktu stjórnskipun landsins vel, og ekki hægt að segja að það hafi ekki verið vandað til verka í því máli. Það sést vel á orðum Eysteins Jónssonar þingmanns Framsóknarflokksins, sem áður var vitnað í í ritgerðinni, þegar hann fjallar um þá heimild sem forseta yrði færð, samkvæmt tillögu að 26. grein stjórnarskrárinnar. Það synjunarvald sem konungur hafði haft til ársins 1944, á ekki við um forseta Íslands. Við stofnun lýðveldisins var þjóðhöfðinginn ekki lengur erfðakonungur heldur lýðræðislega þjóðkjörinn forseti. Það hafði í för með sér að hið formlega neitunarvald sem konungur hafði haft, var afnumið, en í stað þess fékk forseti málskotsrétt til þjóðarinnar.<sup>119</sup>

Fræðimenn á borð við Þór Vilhjálmsson höfðu þá skoðun, að 26. grein stjórnarskrárinnar væri ekki virk og að forseti hefði ekki þetta vald, heldur væri þetta vald ráðherra. Rök hans fyrir því, voru að konungur hafði haft neitunarvald og ekki notað það í langan tíma. Þegar neitunarvald konungs var notað, var það ekki gert nema með aðkomu ráðherra. Þessi rök urðu til þess að Þór túlkaði það sem svo að forseti hefði ekki synjunarvald á lög sem ríkisstjórn hafði samþykkt. Forseta bæri að skrifa undir þau lagafrumvörp, og þrátt fyrir að hann myndi ekki gera það, tækju þau samt gildi.

Því má ekki gleyma að hér var breytt úr konungsveldi í lýðveldi með þjóðkjörnum forseta. Vissulega getur lýðræðislega kjörinn forseti verið valdalaus, en

---

<sup>117</sup> Eiríkur Tómasson. „Hvernig á að skýra fyrirmæli 2. gr. stjórnarskrárinnar um að Alþingi og forseti fari saman með löggjafarvaldið?“ Úlfjótur 3. tbl 2004. Bls. 334.

<sup>118</sup> Sama heimild. Bls. 334.

<sup>119</sup> Sigurður Línal. „Forseti Íslands og synjunarvald hans.“ Skírnir 2004 (vor). Bls. 235-236.

Það var ekki vilji fyrir því árið 1944, þegar nógildandi stjórnarskrá var samin. Þar fannst þingmönnum að forseti þyrfti að fá vald og það vald ætti að vera að skrifa undir þau lög sem Alþingi hafði samþykkt. Það var þó gert með þeim fyrirvara að forseti gæti skotið málum til þjóðarinnar, en hefði ekki algert neitunarvald líkt og konungur hafði haft. Það er því ekki hægt að bera nógildandi stjórnskipun saman við þá stjórnskipunarhefð sem hér hafði myndast fyrir stofnun lýðveldisins.<sup>120</sup> Það að forsetinn sé þjóðkjörinn styrkir einnig þá heimild hans að vísa miklum deilumálum til þjóðarinnar líkt og ég tel að hann hafi gert á síðastliðnum árum.

Vigdís Finnbogadóttir var ein af þeim sem fannst hún ekki hafa þá heimild að synja þeim lögum staðfestingar, sem Alþingi hafði samþykkt með lögsmætum hætti. Þessi skoðun hennar kom í ljós á ríkisráðsfundi, þar sem hún las upp yfirlýsingu í kjölfar þess að 30 þúsund manns höfðu skorað á hana að beita málskotsrétti sínum þegar aðildin að EES var samþykkt á Alþingi í janúar 1994. Þar sagði hún meðal annars að embættið ætti að vera hafið yfir flokkapólitík og flokkadrætti ásamt því að vera tákn sameiningar en ekki sundrunar. Enginn forseti hefði heldur gripið fram fyrir hendurnar á hinu lýðræðislega kjörna Alþingi, sem tekið hefði ákvarðanir sínar með lögsmætum hætti.<sup>121</sup> Hún taldi sig því ekki getað synjað lögum staðfestingar.

Forsetaembættið er ekki erfðaembætti heldur lýðræðislega þjóðkjörið embætti. Því er ég sammála Sigurði Líndal þegar hann segir að forsetaembættið sé ekki bara táknræn tignarstaða, heldur sé forseti Íslands þjóðkjörinn og þar af leiðandi umboðsmaður þjóðarinnar og í stað neitunarvalds konungs, getur hann nú skotið málum til þjóðarinnar.<sup>122</sup>

Ólafur Ragnar Grímsson er sá forseti sem beitt hefur málskotsrétti sínum þrisvar sinnum. Í fyrstu kosningabaráttu sinni til embættis forseta Íslands, höfðu hann og mótframbjóðandi hans, Pétur Hafstein, ólíka sýn á 26. grein stjórnarskrárinnar. Ólafur Ragnar var harður á því að forseti hefði þessa heimild og nota ætti hana ef upp kæmu mál er vörðuðu framsal á fullveldi ríkisins, eða ef óbrúanleg gjá hefði myndast milli þings og þjóðar. Þessi gjá er ekki einhver ákveðinn fjöldi undirskrifa kosningabærra manna eða eitthvað annað, heldur algjörlega huglægt mat Ólafs Ragnars. Þann rétt gefur hann sér sem eini lýðræðislega kjörni embættismaður þjóðarinnar.

---

<sup>120</sup> Sama heimild. Bls. 236.

<sup>121</sup> Guðjón Friðriksson. Saga af forseta. Bls. 80.

<sup>122</sup> Sigurður Líndal. „Stjórnskipuleg staða forseta Íslands.“ Skírnir 1992 (haust). Bls. 436.

Þegar litið er til yfirlýsingar Ólafs Ragnars í þau skipti sem hann hefur beitt málskotsrétti sínum, er að mínu mati alveg ljóst að hann er samkvæmur sjálfum sér í hvert skipti. Í synjun sinni á fjölmiðlafrumvarpinu talaði Ólafur Ragnar um það að gjá hefði myndast milli þings og þjóðar sem brúa þyrfti með þjóðaratkvæðagreiðslu. Þjóðin ætti síðasta orðið samkvæmt stjórnarskránni. Í synjun sinni á fyrra frumvarpi Icesave talar Ólafur Ragnar að vísu ekkert um það að gjá hafi myndast milli þings og þjóðar, þó svo að hann vitni í þann fjölda undirskrifta sem honum hafi borist sem áskorun um að synja lagafrumvarpinu staðfestingar. Ég túlka það því þannig að Ólafur Ragnar hafi séð að þarna hafi myndast gjá milli þings og þjóðar, þar sem svo stórt hlutfall atkvæðabærra manna í landinu hafi skrifað undir þessa áskorun. Það kom svo í ljós í sjálfri kosningunni að mikil gjá hafði myndast milli þings og þjóðar. Ólafur Ragnar segir svo að í kjölfar synjunar sinnar á seinna frumvarpi Icesave, að Alþingi og þjóðin hafi farið saman með löggjafarvaldið í því máli og því sé rétt í kjölfar afdráttarlausrar niðurstöðu úr fyrri þjóðaratkvæðagreiðslu, að leyfa þingi og þjóð að fara áfram með löggjafarvaldið í þessu sama máli. Það sé vegna þess að Alþingi hafi ekki heldur endurnýjað umboð sitt á milli málanna.

Þegar þetta allt saman er skoðað í samhengi er það afdráttarlaus afstaða mín að forseti hafi þetta persónulega synjunarvald, hvort sem litið sé á það þannig að það hafi verið óljóst fyrir árið 2004 eða ekki. Notkun Ólafs Ragnars á 26. grein stjórnarskrárinnar hefur samt sem áður sýnt það að forseti hefur þetta vald, og ráðherra þarf þar hvergi að koma nærri máli svo forseti geti beitt valdi sínu. Það var hins vegar rétt mat hjá Ólafi Jóhannessyni að slíkar lagasynjanir gætu haft áhrif á samband forseta við ráðherra. Það sést að mínu mati á viðbrögðum Davíðs Oddssonar og Halldórs Ásgrímssonar, þáverandi forsætisráðherra og utanríkisráðherra, árið 2004. Forseti synjaði þá fjölmiðlalögum um staðfestingu, og frá mínu sjónarhorni lítur út fyrir að sérstök nefnd hafi verið sett á laggirnar til þess að gera tillögur að breytingum á stöðu forseta Íslands innan stjórnskipunarinnar.

Samskipti milli forseta og ráðherra voru einnig ekki góð eftir synjanir á Icesave. Þar gagnrýndi Steingrímur, þáverandi fjármálaráðherra, ákvörðun forseta og þjóðarinnar svo harðlega að forsetinn sá sig knúinn að svara til baka, og sakaði þar Steingrím um rangtúlkanir og ómaklega gagnrýni.<sup>123</sup> Að sama skapi fullyrði ég að ef lagasynjanir eru gerðar undir réttum kringumstæðum og á réttum tíma, geti það haft

---

<sup>123</sup> Eyjan.pressa.is (2011). „Aðför Steingríms J. að ákvörðun forseta og þjóðar – sit ekki undir slíku.“ Vefheimild. <http://eyjan.pressan.is/frettir/2011/09/12/olafur-ragn/> (Sótt 29. desember 2012).

góð áhrif á samband milli forseta og þjóðar. Ég tel að það hafi sýnt sig þegar Ólafur Ragnar var endurkjörinn forseti Íslands árið 2012.

Þegar litið er til baka til árána 1995 og 1996, í kosningabaráttu Ólafs Ragnars og þeirra orða sem voru höfð þar uppi, er alveg ljóst að hann hefur verið samkvæmur sjálfum sér og notað málskotsréttinn í þeim málum, þar sem djúpstæð gjá hafi myndast milli þings og þjóðar. Í kjölfar niðurstöðu minnar hef ég komist að þeirri niðurstöðu að í sporum Vigdísar Finnbogadóttur árið 1994, tel ég að rétt hefði verið að beita synjunarvaldinu þegar Alþingi samþykkti EES-samninginn. Þar tel ég að myndast hafi mikil gjá milli þings og þjóðar, þar sem henni barst áskorun með 30 þúsund undirskriftum, þar sem hún var hvött til þess að synja lögunum. Auk þess tel ég að samningurinn hafi varðað framsal á fullveldi þjóðarinnar, og slík mál eiga að mínu mati endanlega heima hjá þjóðinni.

Það ber þó að taka það fram að Vigdís Finnbogadóttir var lýðræðislega kjörin forseti lýðveldisins Íslands, og hafði því umboð til þess að túlka 26. grein stjórnarskrárinnar með sínum hætti.

## Heimildaskrá:

- Alþingi (2011). *Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944*. Vefheimild. <http://www.althingi.is/lagas/139b/1944033.html> (Fyrst sótt 19. nóvember 2012).
- Alþingi (2009). 138 löggjafarþing. 59 fundur. Ræða Sigmundar Davíðs Gunnlaugssonar. *Ríkisábyrgð á lántöku Tryggingarsjóðs innistæðueigenda og fjárfesta*. 136. mál. Vefheimild. <http://www.althingi.is/altext/raeda/137/rad20090828T092112.html> (Fyrst sótt 18. desember 2012).
- Ágúst Árnason (2010). Lýðveldið, stjórnskipun og staða forseta. *Lögfræðingur 4 (1)*. Akureyri: Þemis.
- Björg Thorarensen (2006). Vald forseta sem handhafa framkvæmdarvalds. *Stjórnsmál og stjórnsýsla. 2 (1)*. Vefheimild. <http://www.stjornmalogstjornsysla.is/images/stories/eg2006v/bjorg.pdf> (Fyrst sótt 1. desember 2012).
- Eiríkur Tómasson (2004). Hvernig á að skýra fyrirmæli 2. gr. stjórnarskrárinnar um að Alþingi og forseti fari saman með löggjafarvaldið? *Úlfjótur 57 (3)*. Reykjavík: Orator.
- Elgie, Robert (2007). Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies. *Taiwan Journal of Democracy. 3 (2)*. Vefheimild. <http://doras.dcu.ie/4515/2/053-072-Elgie.pdf> (Fyrst sótt 3. janúar 2013).
- Eyjan.pressa.is (2011). *Aðför Steingríms J. að ákvörðun forseta og þjóðar – sit ekki undir slíku*. Vefheimild. <http://eyjan.pressan.is/frettir/2011/09/12/olafur-ragn/> (Fyrst sótt 29. desember 2012).
- Eyjan.pressan.is (2010). *Þjóðaratkvæðagreiðslan: Öll atkvæði hafa verið talin. Tæplega 135 þúsund kjósendur sögðu nei*. Vefheimild. <http://eyjan.pressan.is/frettir/2010/03/07/thjodaratkvaedagreislan-oll-atkvaedihafa-verid-talin-taeplega-135-thusund-kjosendur-hofnudu-icesave-logunum/> (Fyrst sótt 26. nóvember 2012).
- Eyjan.pressan.is (2010). *Sigurður Líndal og Jón Steinar: Aldrei sátt nema Icesave fari fyrir dóm*. Vefheimild. <http://eyjan.pressan.is/frettir/2010/01/25/sigurdur-lindal-og-jon-steinar-aldreisatt-nema-icesave-fari-fyrir-dom/> (Fyrst sótt 26. nóvember 2012).

Eyjan.pressan.is (2012). *Stjórnlagaráð var algjörlega umboðslaus samkunda fræga fólksins*. Vefheimild. <http://eyjan.pressan.is/frettir/2012/12/13/stjornlagarad-var-algjorlegaumbodslaus-samkunda-fraega-folksins/> (Fyrst sótt 15. desember 2012).

Forseti.is. *Nýársávarp Sveins Björnssonar forseta Íslands árið 1949*. Vefheimild. <http://www.forseti.is/media/files/01.01.49.S.B.nyarsavarp.pdf> (Fyrst sótt 20. nóvember 2012).

Forsætisráðuneytið. *EFTA fyrir dómstólinn*. Vefheimild. <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/7001> (Fyrst sótt 26. nóvember 2012).

Forsætisráðuneytið. *Skýringar við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands*. Vefheimild. <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/skyringar.pdf> (Fyrst sótt 19. nóvember 2012).

Fréttablaðið (2006). *Sækja sér bresk innlán*. Vefheimild. [http://timarit.is/view\\_page\\_init.jsp?pageld=3918398](http://timarit.is/view_page_init.jsp?pageld=3918398) (Fyrst sótt 18. desember 2012).

Guðjón Friðriksson (2008). *Saga af forseta, Forsetatíð Ólafs Ragnars Grímssonar: útrás, athafnir, átök og einkamál*. Reykjavík: Mál og menning.

Guðni Th. Jóhannesson (2010). *Bylting á Bessastöðum. Embætti forseta Íslands í valdatíð Ólafs Ragnars Grímssonar. Skírnir (vor 2010)*. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.

Gunnar G. Schram (1997). *Stjórnskipunarréttur*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Gunnar Helgi Kristinsson (1994). *Þróun íslensku stjórnarskrárinnar*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

Gunnar Helgi Kristinsson (2007). *Íslenska stjórnkerfið. (2. útgáfa)*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Hagstofan (2012). *Hagtíðindi. Þjóðaratkvæðagreiðsla 9. apríl 2011*. Vefheimild. <https://hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=12680> (Fyrst sótt 26. nóvember 2012).

Ólafur Jóhannesson (1978). *Stjórnskipun Íslands (önnur útgáfa)*. Reykjavík: Iðunn.

Páll Valsson (2009). *Vigdís: Kona verður forseti*. Reykjavík: JPV útgáfa.

Shugart, Matthew Søberg (2005). *Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns*. Vefheimild.<http://dss.ucsd.edu/~mshugart/semi-presidentialism.pdf> (Fyrst sótt 3. janúar 2013).

Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands (2010). *Grundvallarlög Íslenska ríkisins*. Reykjavík: Iðunn.

Stjórnlagaráð. *Upplýsingar um stjórnlagaráð*. Vefheimild.  
<http://stjornlagarad.is/upplýsingar/um-stjornlagarad/> (Fyrst sótt 15. nóvember 2012).

Sigurður Líndal (1992). Stjórnskipuleg staða forseta Íslands. *Skírnir (haust 1992)*. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.

Sigurður Líndal (2004). Forseti Íslands og synjunarvald hans. *Skírnir (vor 2004)*. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.

Smugan (2011). *Lee Bucheit: Vafi á lagaskyldu en ekki siðferðiskyldu*. Vefheimild.  
<http://smugan.is/2011/04/Lee-Bucheit-Vafi-a-lagaskyldu-en-ekki-asidferdiskyldu/> (Fyrst sótt 26. desember 2012).

Svanur Kristjánsson (2002). Stofnun lýðveldis – Nýsköpun lýðræðis. *Skírnir (vor 2002)*. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.

Yfirlýsing forseta Íslands (2004). *Bessastöðum 2. júní 2004*. Vefheimild.  
[http://forseti.is/media/files/04.06.02.Yfirlýsing\\_forseta.pdf](http://forseti.is/media/files/04.06.02.Yfirlýsing_forseta.pdf) (Fyrst sótt 27. nóvember 2012).

Yfirlýsing forseta Íslands (2010). *Bessastöðum 5. janúar 2010*. Vefheimild.  
[http://forseti.is/media/PDF/10\\_01\\_05\\_yfirlýsing\\_med\\_skjaldarmerki.pdf](http://forseti.is/media/PDF/10_01_05_yfirlýsing_med_skjaldarmerki.pdf) (Fyrst sótt 26. nóvember 2012).

Yfirlýsing forseta Íslands (2011). *Bessastöðum 20. febrúar 2011*. Vefheimild.  
[http://forseti.is/media/PDF/2011\\_02\\_20\\_icesave3\\_isl.pdf](http://forseti.is/media/PDF/2011_02_20_icesave3_isl.pdf) (Fyrst sótt 26. nóvember 2012).

Þór Vilhjálmsson (1994). Synjunarvald forseta Íslands. *Afmælisrit, Gaukur Jörundsson sextugur 24. september 1994*. Reykjavík: Orator.