



Beint lýðræði í íslensku stjórnarskránni

Beiting 26. greinar stjórnarskrárinnar

Sigurbjörn Jóhannes Björnsson

Lokaverkefni til BA-gráðu í stjórn málafræði

Félagsvísindasvið

Febrúar 2014



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Beint lýðræði í íslensku stjórnarskránni

Beiting 26. greinar stjórnarskrárinnar

Sigurbjörn Jóhannes Björnsson

Lokaverkefni til BA-gráðu í stjórnmálafræði

Leiðbeinandi: Svanur Kristjánsson

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.

© Sigurbjörn Jóhannes Björnsson, 2013

Kennitala 011275-3039

Ísland 2013

Útdráttur

Viðfangsefni þessarar ritgerðar er beint lýðræði í íslensku stjórnarskránni og beiting 26. greinar hennar. Notast er við kenningu Rousseau um beint lýðræði til að útskýra hugsunina á bakvið beint lýðræði og því næst eru rætur beins lýðræðis í íslensku stjórnarskránni skoðaðar. Er 26. greinin sérstaklega skoðuð ásamt viðmiðunum sem sett voru í upphafi, fyrir beitingu hennar. Næst eru fimm stór mál skoðuð, þar sem reyndi á þau Vigdís Finnbogadóttur og Ólaf Ragnar Grímsson og metið út frá áherslum stjórnarskrárinnar á beint lýðræði hvort þau hafi tekið réttar ákvarðanir í þessum málum. Er þar skoðað hvort þau hafi fylgt viðmiðunum um beitingu 26. greinarinnar sem sett voru með lýðveldisstjórnarskránni árið 1944 og jafnframt er skoðað hvort samræmi hafi verið milli ákvarðana hjá Ólafi Ragnari. Niðurstöðurnar eru þær að þau Vigdís og Ólafur hafa ekki alltaf tekið réttar ákvarðanir út frá áherslum stjórnarskrárinnar á beint lýðræði í þessum fimm málum.

Formáli

Ritgerð þessi er 12 eininga lokaverkefni til BA prófs í stjórnmálafræði. Hún er skrifuð haustið 2013. Leiðbeinandi var Svanur Kristjánsson og þakka ég honum kærlega fyrir aðstoðina. Hann miðlaði mikilli þekkingu og reynslu til mín meðan á skrifum stóð. Einnig þakka ég móður minni henni Eddu fyrir prófarkarlesturinn og Marzenu og börnunum fyrir þolinmæði og stuðning meðan á skrifum hefur staðið.

Efnisyfirlit

1. Inngangur	6
2. Jean-Jacque Rousseau og beint lýðræði	9
2.1 Lýðræðishugmyndir Rousseau.....	9
2.2 Skilgreining Rousseau á fullveldinu.....	10
2.3 Almannaþingin.....	11
2.4 Lögjafarvaldið og lögmætið.....	12
3. Beint lýðræði í íslensku stjórnarskránni	14
3.1 Upphaf beins lýðræðis í íslensku stjórnarskránni.....	14
3.2 Sögulegar rætur beins lýðræðis í íslensku stjórnarskránni.....	16
3.3 26. greinin.....	17
4. EES samningurinn 1993	21
4.1 EES samningurinn í þinginu.....	21
4.2 Niðurstaða um EES samninginn.....	25
5. Öryrkjamálið 2001	27
5.1 Öryrkjamálið í þinginu.....	27
5.2 Niðurstaða um Öryrkjamálið.....	30
6. Fjölmíðlafrumvarpið 2004	31
6.1 Fjölmíðlafrumvarpið í þinginu.....	31
6.2 Niðurstaða um fjölmíðlalögin.....	37
7. Icesave samningarnir	39
7.1 Upphaf Icesave málsins.....	39
7.2 Niðurstaða um Icesave II.....	43
7.3 Icesave III.....	45
7.4 Niðurstaða um Icesave III.....	48
8. Niðurstöður og lokaorð	51
Heimildaskrá	57

1. Inngangur

Í dag er sannkölluð upplýsingaöld. Hægt er að sækja sér upplýsingar um hvaðeina á örskotsstundu og auðvelt er að fylgjast með stærstu málum samfélagsins í gegnum ótal fréttamiðla og í gegnum samfélagsmiðla netsins. Með þessari miklu upplýsingabyltingu hefur almenningur betri tök á að fylgjast með opinberum málum og nú er svo komið á Íslandi að tíðni undirskriftasafnana meðal almennings hefur snaraukist á síðustu árum.¹ Þessum undirskriftum er ætlað að þrýsta á um tiltekin málefni og ef vel tekst til við söfnun undirskriftanna – og snúist undirskriftasöfnunin um lagasetningu – eru þær afhentar forseta landsins og skorað á hann að synja viðkomandi lagafrumvarpi staðfestingar. Er þetta til marks um að hugmyndin um beint lýðræði skipar mikilvægan sess í vitund almennings á Íslandi og hafa þrennar þjóðaratkvæðagreiðslur verið haldnar á Íslandi frá árinu 2010, hinar fyrstu frá því afnám sambandslaganna og setning nýrrar stjórnarskrár voru borin undir þjóðina árið 1944.²

Beint lýðræði á uppruna sinn í Grikklandi til forna, nánar tiltekið í Aþenu. Orðið lýðræði kemur frá gríska orðinu *demokratia* sem þýðir stjórn (*kratos*) af fólkinu (*demos*). Í þessu felst að fólknið kys sér ekki stjórnendur til að stjórna sér heldur stjórnar það sér sjálf. Allir fullorðnir einstaklingar tóku þátt í stjórn ríkisins í Aþenu og mætti því segja að í beinu lýðræði verði ríkið og samfélagið eitt og hið sama.³ Í Aþenu var hlutkesti notað til að velja í ráð sem sat í 1 ár í senn og sá þetta ráð um að setja dagskrána fyrir þjóðþingið. Á þjóðþinginu höfðu að nafninu til allir rétt á að láta sjá sig og taka til máls en í raun og veru gátu þó ekki allir Aþenubúar tekið þátt því til þess þurfti viðkomandi að vera karlkyns og með borgararéttindi. Konum og þrælum var meinuð þátttaka og þeir einir sem áttu báða foreldra frá Aþenu

¹ Þórður Snær Júlíusson, „Þrýstihópalýðræði,“ *Kjarninn*, 29. ágúst 2013.

² Hagstofa Íslands, „Þjóðaratkvæðagreiðslur,“ <http://hagstofan.is/pages/2464> (sótt 13. sept. 2013).

³ Rod Hague og Martin Harrop, *Comparative Governments and Politics: An Introduction*, 8. útg. (Houndmills, Basingstoke: Palgrave Mcmillan, 2010), bls. 84-85.

öðluðust borgararéttindi og gátu þar með iðkað lýðræðið. Á það hefur líka verið bent að þrælahald lagði í raun grundvöllinn að lýðræðinu í Aþenu því með þrælahaldinu gafst nægur tími til að stunda stjórn málin. Fór það svo að beina lýðræðið reyndist Aþenubúum þungt í vöfum og óskilvirkt fyrir utan að vera dýrt í rekstri og tímafrekt. Að lokum lagðist það af eftir að hafa verið við lýði í meira en 100 ár þegar Aþenubúar biðu ósigur í stríði og var þá fyrstu lýðræðistilrauninni formlega lokið.⁴ Nú á tímum er beint lýðræði ekki notað sem aðallýðræðiskerfið innan lýðræðisríkja heimsins heldur er það frekar notað þegar taka þarf ákvörðun í allra stærstu málunum eins og til dæmis um Evrópusamrunann. Fulltrúalýðræði er nú það kerfi sem algengast er í lýðræðisríkjum heimsins. Í því kýs almenningur sér fulltrúa til að fara með stjórn mála og kemur að öðru leyti lítið að einstökum málum. Þessir fulltrúar fara með stjórn ríkisins milli kosninga og er fulltrúalýðræðið af mörgum talið mun skilvirkara kerfi heldur en Aþenska lýðræðið.⁵

Í þessari ritgerð er fjallað um beint lýðræði í íslensku stjórnarskránni og hvernig forsetar Íslands hafa túlkað það. Fimm stór mál þar sem reyndi á forsetann eru skoðuð, undirritun EES samningsins 1993, Öryrkjamálið 2001, Fjölmíðlalögin 2004, Icesave II 2010 og Icesave III 2011. Er sérstaklega skoðað á hvaða hátt þau Vigdís Finnbogadóttir og Ólafur Ragnar Grímsson hafa fylgt áherslum stjórnarskrárinnar á beint lýðræði í ofantöldum málum og hvort ákvarðanir þeirra hafi verið réttar út frá þessum áherslum. Verður einnig skoðað hvort Ólafur Ragnar hafi verið samkvæmur sjálfum sér í ákvarðanatökum sínum.

Til þess að útskýra hugsunina á bakvið beint lýðræði og til þess að unnt sé að svara spurningunum er kenning Rousseau um beint lýðræði kynnt. Því næst er farið yfir áherslur íslensku stjórnarskrárinnar á beint lýðræði og sögulegar rætur þess og 26. greinarinnar kynntar. Eftir það eru málin 5 skoðuð og leitast við að draga fram aðalatriðin í hverju og einu þeirra. Er rannsóknarspurningunni svarað í hverju máli fyrir sig. Að lokum er niðurstöðukafli þar sem farið er yfir umræður um stöðu forseta Íslands í gegnum söguna og hvernig menn hafa metið hana. Er byrjað á umræðum um forsetaembættið fyrir kosningarnar árið 1980 og

⁴ Sama heimild, bls. 85-86.

⁵ Sjá t.d. sömu heimild, bls. 88 um fulltrúalýðræðið og bls. 85-86 um beina lýðræðið.

svo rekur höfundur sig til áráanna 1968 og 1952 þegar forsetakosningar fóru fram. Eru umræðurnar um völd forseta og 26. greinina settar í samhengi við kenningu Rousseau um beint lýðræði. Í köflunum um Rousseau og sögulegar rætur beins lýðræðis í stjórnarskránni er mestmegnis notast við fræðilegar greinar en í hinum köflunum eru samtíma heimildir úr dagblöðum, bókum og af Alþingisvefnum mikið notaðar.

2. Jean-Jacque Rousseau og beint lýðræði

2.1 Lýðræðishugmyndir Rousseau

Jean-Jacque Rousseau er stundum flokkaður með frönsku heimspekingunum en hann fæddist í Genf þann 28. júní 1712 og lést móðir hans úr barnsfararsótt aðeins átta dögum síðar.⁶ Þegar Rousseau fæddist var Genf ennþá sjálfstætt ríki⁷ en það var nátengt Svissneska sambandslýðveldinu og þeirri miklu lýðræðishefð sem þar var. Var Rousseau mjög hrifinn af lýðræðisáherslum sveitarfélaga í Sviss sem bjuggu við sjálfstjórn þar sem karlmenn sveitarfélagsins hittust reglulega til að ráða ráðum sínum og greiða atkvæði í þeim málum þar sem þurfti að taka ákvarðanir.⁸ Á sinni ævi gaf Rousseau út nokkur merk rit en það rit sem einkum er til umfjöllunar hér er *Samfélagssáttmálinn* sem kom út árið 1762.⁹ Í Samfélagssáttmálanum lýsir Rousseau kenningu sinni um lýðræðið og er sú kenning í raun um að eina stjórnarfarið sem eigi að viðhafa sé beint lýðræði. Því er vert að hafa í huga að þegar Rousseau talar um lýðræði þá er hann í raun og veru að tala um beint lýðræði¹⁰ (í kenningarkaflanum í þessari ritgerð er því ýmist skírskotað til lýðræðis eða beins lýðræðis og er í báðum tilvikum átt við beint lýðræði).

Rousseau hafnar hugmyndinni um fulltrúalýðræðið með eftirfarandi orðum: „Hvernig sem allt veltist, þá er það svo að um leið og þjóðin skipar sér fulltrúa er hún ekki lengur frjáls; hún er ekki lengur til.“¹¹ Rousseau gerði sér þó grein fyrir því að beint lýðræði væri erfitt í framkvæmd og segir hann fullum fetum að lýðræði hafi aldrei verið til og muni aldrei verða

⁶ Már Jónsson, inngangur í *Samfélagssáttmálinn*, höfundur Jean-Jacque Rousseau, (Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag, 2004), bls. 10.

⁷ Bryan Magee, *Saga heimspekinnar (e. The Story of Philosophy)*, (Reykjavík: Mál og Menning 2002), bls. 126.

⁸ Már Jónsson, inngangur í *Samfélagssáttmálinn*, bls. 48.

⁹ Magee Bryan, *Saga heimspekinnar (e. The Story of Philosophy)*, bls. 126.

¹⁰ David Held, *Models of Democracy*, 2. útg. (Cambridge: Polity Press, 1996), bls. 56-58.

¹¹ Jean-Jacque Rousseau, *Samfélagssáttmálinn (fr. Du contract social)*, (Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag 2004), bls. 189.

til í strangasta skilning orðsins og það að meirihlutinn stjórn minnihlutanum sé andstætt náttúrulegri skipan hlutanna. Færir hann enn fremur rök fyrir því að lýðræði sé afar erfitt í framkvæmd enda geti þjóðin tæpast verið öllum stundum saman á sama stað að sinna opinberum málum og ríkið þyrfti helst að vera nægjanlega smátt í sniðum til að hægt væri að safna henni allri fyrir á sama stað til ákvarðanatöku.¹² Þessi rök gegn beina lýðræðinu sem hér hafa verið höfð eftir Rousseau eiga við enn þann dag í dag og nefnir Rousseau fleiri annmarka á beina lýðræðinu sem ekki er þörf á að fara nánar út í.

2.2 Skilgreining Rousseau á fullveldinu

Þegar Rousseau talar um fullveldið leggur hann ríka áherslu á að það sé gert úr einstaklingunum sem mynda það og engu öðru og því hafi fullveldið ekki hagsmuni sem séu andstæðir hagsmunum einstaklinganna.¹³ Innan fullveldisins hefur sérhver einstaklingur samið við sjálfan sig, ef svo má segja, og þar með tekið á sig tvíþætta skuldbindingu. Sú skuldbinding er að annars vegar er einstaklingurinn skuldbundinn öðrum einstaklingum sem meðlimur fullveldisins og hins vegar er hann skuldbundinn fullveldinu sem meðlimur ríkisins.¹⁴ Af þessu leiðir að fullveldið vill ekki skaða þegna sína en þó geta þegnarnir haft annað viðhorf gagnvart fullveldinu. Ef fullveldinu tekst ekki að halda trúmennsku við þegnana þá gætu þegnarnir skorast undan sínum parti af samkomulaginu. Eins getur einstaklingur innan fullveldisins haft annan vilja sem samræmist ekki þeim almannavilja sem hann annars hefur sem borgari. Getur þessum einstakling þótt hann bera skarðan hlut frá borði og því væri honum alveg eins gott að binda endi á samkomulagið af sinni hálfu.

Til að vinna bug á þessu vandamáli og til að koma í veg fyrir að samfélagssáttmálinn verði marklaust plagg segir Rousseau að samfélagssáttmálinn verði að innihalda þá þöglu skuldbindingu að þeir sem neiti að gegna almannaviljanum verði þvingaðir til þess af öllum

¹² Sama heimild, bls. 146.

¹³ Sama heimild, bls. 79.

¹⁴ Sama heimild, bls. 78-79.

hinum. Með því móti hefur föðurlandið yfirráð yfir öllum borgurunum¹⁵ og er hér kominn vísir að nútíma skilgreiningu á fullveldi sem segir að fullveldið sé æðsta valdið í hverju samfélagi. Fullveldið er sæti ofar öllu öðru innan samfélagsins og þar liggja völdin og lagasetningarvaldið.¹⁶ Samkvæmt skilning Rousseau liggur fullveldið hjá almenningi en sú skoðun er reyndar víða viðtekin að fullveldið liggi raunverulega hjá þinginu, fyrir hönd almennings.¹⁷ Þó verður tæpast um það deilt að frumuppspretta fullveldisins í lýðræðisríkjum er hjá borgurunum og borgurunum einum og snýst kenning Rousseau um það.

2.3 Almannaþing

Þegar Rousseau hefur skilgreint fullveldið á þennan hátt, heldur hann því fram að fullveldið sé framkvæmd almannaþingar og geti ekki verið neitt annað en það. Er það vegna þess að fullveldið er samsett fyrirbæri sem getur ekki gefið sig sjálft eftir, vegna þess að enginn fulltrúi getur komið í staðinn fyrir fullveldið. Völd geta flust milli manna en ekki vilji.¹⁸ Hann útilokar ekki að í tilteknu máli geti sérstakur vilji átt samleið með almannaþingunum en hann útilokar að það geti verið viðvarandi ástand og nefnir í því sambandi að ef þjóð lofar skilyrðislausri hlýðni þá sé hún ekki lengur þjóð heldur leggi sig sjálfa niður. Þetta getur þó þýtt að þjóðin samþykki skipanir leiðtoga síns með þögninni einni saman og skipanir leiðtogans geta vel gegnt hlutverki almannaþingar.¹⁹ Þar sem öll þjóðin fer með fullveldisréttinn þá leggur Rousseau áherslu á að allar raddir fái að heyrast. Þegnarnir þurfa

¹⁵ Sama heimild, bls. 79-80.

¹⁶ Rod Hague og Martin Harrop, *Comparative Governments and Politics: An Introduction*, 8. útg. bls. 14-15.

¹⁷ Sama heimild bls. 15.

¹⁸ Jean-Jacques Rousseau, *Samfélagssáttmálinn (fr. Du contract social)*, bls. 87.

¹⁹ Sama heimild, bls. 88.

ekki allir að vera sammála til að viljinn teljist almennur en sé ein rödd formlega útilokuð er ekki lengur um almannavilja að ræða því fullveldinu verði ekki skipt upp.²⁰

Samkvæmt kenningu Rousseau leiðir þetta til þess að almannaviljinn hefur alltaf á réttu að standa þó að einstakar ákvarðanir þurfi ekki alltaf að vera jafn réttmætar. Ástæðan fyrir þessari mótsögn er að menn vilja alltaf það sem er þeim fyrir bestu en stundum mistekst mönnum að sjá fyrirfram hvað það er. Þjóðin getur látið blekkjast og þannig valið rangt.²¹ Rousseau varar einnig við of sterkum hagsmunasamtökum því ef þau verða of sterk þá verður almannaviljinn ekki annað en endurspeglun á hugmyndum þessara samtaka. Til þess að hinn eini sanni almannavilji komi fram þurfa borgararnir því að eiga í sem minnstu samráði sín á milli og á þann hátt verður ákvörðunin tekin til góðs. Út frá þessu leiðir Rousseau að hagsmunasamtök þurfi að vera mörg og ekki megi vera ójöfnuður milli þeirra til að tryggja að almannaviljinn villist ekki af leið.²²

Rousseau greinir einnig á milli almannaviljans og vilja allra. Þegar margir ólíkir hagsmunir koma saman verður almannaviljinn samlagning þessara hagsmuna eftir að þeir hafa vegið hverja aðra upp og tekur viljinn þá mið af sameiginlegum hagsmunum. Vilji allra tekur aftur á móti mið af sérhagsmunum allra þegnanna og verður því eingöngu samanlagður vilji allra borgaranna.²³ Með öðrum orðum þá telur Rousseau að almannaviljinni kalli fram það sem er samfélaginu fyrir bestu þó að einhverjir einstakir aðilar samfélagsins gætu haft annan vilja.²⁴

2.4 Löggjafarvaldið og lögmætið

Samkvæmt kenningu Rousseau átti almenningur ekki að sjá um að semja löginn og almenningur átti heldur ekki að sjá um að hrinda lögunum í framkvæmd. Til þess að semja löginn gat almenningur fengið sérstaka löggjafa enda gæti almenning skort aga, hann gæti

²⁰ Sama heimild, bls. 89.

²¹ Sama heimild, bls. 92.

²² Sama heimild, bls. 92-94.

²³ Sama heimild, bls. 92.

²⁴ Magee Bryan, *Saga heimspekinnar (e. The Story of Philosophy)*, bls. 128

verið illa upplýstur og ekki séð hlutina í réttu ljósi. Að sama skapi gat almenningur valið sér ráðamenn til að sjá um að hrinda lögnum í framkvæmd en það sem skipti aðalmáli í kenningu Rousseau var að almenningur samþykkti lögin og þar með væru þau bindandi fyrir alla.²⁵ Með því að almenningur hafi lokaorðið í lagasetningunni þá nær almannaviljinn að koma fram og þannig er samfélagssáttmálanum viðhaldið.²⁶ Þannig er í raun ekki verið að spyrja hvort að almenningur samþykki eða synji lagafrumvarpi heldur er verið að spyrja hvort að lagafrumvarpið sé í samræmi við almannaviljann eða ekki.²⁷

Með samfélagssáttmálanum næst skv. Rousseau jafnræði meðal borgaranna þannig að eitt er látið yfir alla ganga og allir njóta sömu réttinda. Hagsmunir og réttlæti tvinnast saman þegar almenningur gerir upp hug sinn og ákvarðanir öðlast lögmæti því þegnarnir hafa samþykkt þær. Með samþykki þegnanna næst líka sanngjörn niðurstaða sem er almenningi til heilla.²⁸

Áður en skilið er við Rousseau og kenningu hans um beint lýðræði er þarft að nefna eina helstu gagnrýnina á Rousseau og beint lýðræði. Hún er fólgin í því að í beinu lýðræði eru litlar sem engar hömlur á valdi ríkisins. Þar sem ríkið og samfélagið verða í raun eitt og hið sama, eins og áður sagði, er mikil hættu á alræði ríkisins og ofríki meirihlutans gagnvart minnihlutanum. Ef enginn aðili eða stofnun er þess megnug að veita hinu beina valdi þjóðarinnar mótvægi þá má fátt fara úrskaiðis svo ekki eigi að fara illa.²⁹ Hefst nú umfjöllun um beint lýðræði í íslensku stjórnarskránni og sögulegar rætur þess.

²⁵ Sama heimild, bls. 128.

²⁶ Jean-Jacque Rousseau, *Samfélagssáttmálinn (fr. Du contract social)*, bls. 110.

²⁷ Sama heimild, bls. 203.

²⁸ Sama heimild, bls. 97-98.

²⁹ Sjá t.d. umfjöllun hér: Constanze Stelzenmuller, „Orðin svartsýn á beint lýðræði,“ *Fréttablaðið*, 14. maí 2011.

3. Beint lýðræði í íslensku stjórnarskránni

3.1 Upphaf beins lýðræðis í íslensku stjórnarskránni

Þegar Kristján IX Danakonungur gaf Íslendingum „Stjórnarskrána um hin sjerstaklegu málefni Íslands“ árið 1874 var þar ekki að finna neitt ákvæði um beint lýðræði.³⁰ Þetta hafði breyst árið 1920 þegar stjórnarskrá konungsríkisins Íslands var undirrituð því þá sagði í 76. greininni að samþykki Alþingi breytingar á sambandslögunum við Danmörku eigi að leggja það undir atkvæði allra kosningabærra manna og í sömu grein var tekið fram að ef lagabreytingar verði gerðar á kirkjuskipaninni eigi að bera málið undir þjóðina.³¹

Í núverandi stjórnarskrá sem upphaflega var samþykkt árið 1944 er víða að finna ákvæði um beint lýðræði og eru þau öll í sinni upprunalegu mynd.³² Strax í 3. og 5. greinum stjórnarskrárinnar kemur fram að forseti Íslands eigi að vera þjóðkjörinn og að hann skuli „kjörinn í beinum, leynilegum kosningum“.³³ Það má deila um hvort forsetakjör sé raunverulega beint lýðræði en þó að þjóðin sé þarna í raun að kjósa sér fulltrúa þá er almennt litið svo á að þjóðkjörinn forseti standi þjóðinni nær heldur en þingmenn sem ávallt eru að einhverju leyti háðir einhverjum sérhagsmunum – hvort sem þeir hagsmunir tengjast viðkomandi stjórnaráflokki, heima kjördæminu eða einhverjum öðrum öflum.³⁴ Aftur kemur beint lýðræði við sögu í 11. gr. stjórnarskrárinnar þar sem kveðið er á um að Alþingi geti með $\frac{3}{4}$ hluta atkvæða samþykkt að víkja forsetanum frá völdum. Ef Alþingi gerir það skal kjósa um brottvikninguna innan tveggja mánaða í þjóðaratkvæðagreiðslu. Ef þjóðin aftur á móti hafnar brottvikningunni skal Alþingi þegar í stað rofið og efnt til nýrra kosninga. Er þessi

³⁰ Stjórnarskrá til framtíðar, „Ítarefni,“

http://www.stjornarskra.is/media/stjr_itarefni/Stjornarskra1874.pdf (sótt 27. sept. 2013).

³¹ Stjórnarskrá til framtíðar, „Ítarefni,“

http://www.stjornarskra.is/media/stjr_itarefni/Stjornarskra_konungs.pdf (sótt 27. sept. 2013).

³² Sjá núverandi stjórnarskrá og stjórnarskrána frá 1944 sem vísað er í hér neðar.

³³ Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. 5.gr.

³⁴ Svanur Kristjánsson, „Stofnun lýðveldis – Nýsköpun lýðræðis,“ *Skirnir* 176 árg. (2002): 38.

grein til marks um að fullveldið liggja hjá fólkinu og ef Alþingi mistekst að koma forsetanum, sem kosinn er beinni kosningu af fullveldishöfunum, frá völdum þá njóti Alþingi ekki lengur trausts almennings og þurfi því sjálft að víkja. Í 79. gr. stjórnarskrárinnar kemur beint lýðræði enn við sögu því þar kemur fram að ef breytingar á kirkjuskipan ríkisins séu samþykktar á Alþingi, eigi að boða til þjóðaratkvæðagreiðslu um málið svo þjóðin hafi lokaorðið.

Sú grein í íslensku stjórnarskránni sem skipar hvað mestan sess í vitund Íslendinga um beint lýðræði er 26. greinin. Hún hljóðar svo:

„Ef Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp, skal það lagt fyrir forseta lýðveldisins til staðfestingar eigi síðar en tveim vikum eftir að það var samþykkt, og veitir staðfestingin því lagagildi. Nú synjar forseti lagafrumvarpi staðfestingar, og fær það þó engu að síður lagagildi, en leggja skal það þá svo fljótt sem kostur er undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar með leynilegri atkvæðagreiðslu. Lögin falla úr gildi, ef samþykkis er synjað, en ella halda þau gildi sínu.“³⁵

Þessi grein hefur verið óbreytt í stjórnarskránni frá upphafi hennar árið 1944³⁶ og var synjunarhluti hennar óvirkur fyrstu 60 ár lýðveldisins. Það var ekki fyrr en 2004 sem forseti Íslands neitaði í fyrsta skipti að skrifa undir lög sem Alþingi hafði samþykkt, þegar Ólafur Ragnar Grímsson neitaði að samþykkja fjölmiðlalögin. Síðan þá hefur forsetinn tvívegis neitað að skrifa undir lög frá Alþingi og verða þau tilfelli rakin nánar hér síðar. Í þessari grein kristallast sú hugsun Rousseau um að fullveldið liggja hjá fólkinu. Forsetinn er kosinn beinni kosningu og hann hefur völd til að synja lagafrumvörpum staðfestingar og geri hann það liggur hin endanlega ákvörðun hjá fullveldishöfunum, fólkinu sem landið byggir. Í þessu tilliti er mikilvægt að muna eftir 2. grein stjórnarskrárinnar sem segir að Alþingi og forsetinn fari saman með löggjafarvaldið sem og 19. greininni sem segir að undirskrift forseta þurfi til að lög öðlist gildi. Með þessum greinum er ljóst að almenningur hefur falið forsetanum að taka

³⁵ Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. 26. gr.

³⁶ Stjórnarskrá til framtíðar, „Ítarefni,“

http://www.stjornarskra.is/media/stjr_itarefni/Lydveldistjornarskrain.pdf (sótt 27. sept. 2013).

þátt í lagasetningunni fyrir sína hönd og þar sem forsetinn er kjörinn beinni kosningu af fólkinu þá er hann skuldbundinn þegnumum.

3.2 Sögulegar rætur beins lýðræðis í stjórnarskránni

Af þessari umfjöllun má sjá að beina lýðræðinu í stjórnarskránni óx mjög fiskur um hrygg á þeim 70 árum sem Íslendingar höfðu stjórnarskrá þangað til landið hlaut fullt sjálfstæði frá Dönum. Undir lok 19. aldarinnar og fram á þá 20. tókust á tvær fylkingar sem höfðu ólíka sýn á lýðræðið þegar kom að stjórn kaupstaða í landinu.³⁷ Önnur fylkingin var málsvari fulltrúalýðræðisins en hin fylkingin talaði máli beins lýðræðis. Þessi ágreiningur ólíkra lýðræðishefða var ósættanlegur og fór það svo að fylking beins lýðræðis bar sigur úr býtum því hún náði helsta baráttumáli sínu í gegn, sem var að kjósa borgar- og bæjarstjóra í beinum kosningum. Árið 1914 samþykkti Alþingi að borgarstjórinn í Reykjavík yrði kosinn beinni kosningu og árið 1926 var það fest í lög að kjósa bæri borgar-/bæjarstjóra beinni kosningu í öllum bæjarfélögum landsins (þeim lögum var breytt aftur 1929 þannig að viðkomandi bæjarstjórn sá um að velja bæjarstjóran).³⁸ Með þessu var farin leið blandaðs kerfis þar sem notast var við fulltrúalýðræði þegar bæjarstjórnendur voru kosnir til stjórnunar og beint lýðræði þegar bæjarstjórinn var kosinn beinni kosningu. Sama varð upp á teningnum í aðdraganda lýðveldisstofnunarinnar 1943/1944 þegar ákveðið var að forsetinn skyldi kosinn beinni kosningu. Með því höfnuðu Íslendingar óheftu fulltrúaræði og völdu sér í staðinn nýja tegund lýðræðis sem blandaði saman fulltrúalýðræði og beinu lýðræði.³⁹ Það var þó ekki sjálfgefið að þannig myndi þetta verða því stjórnmalaflokkarnir sem sátu á Alþingi voru flestir á móti þjóðkjörnum forseta og vildu að forsetinn yrði þingkjörinn.⁴⁰ Aftur á móti kom skýr

³⁷ Svanur Kristjánsson, „Ísland á leið til lýðræðis: Löggjöf um stjórn Reykjavíkur 1872-1914,“ *Ritið* nr. 2 (2006): 136

³⁸ Sama heimild, bls. 135-136.

³⁹ Sama heimild, bls. 138-139.

⁴⁰ Svanur Kristjánsson, „Stofnun lýðveldis – Nýsköpun lýðræðis,“ *Skírnir* 176 árg. (2002): 41.

krafa frá landsmönnum sem og flestum blöðum og tímaritum um þjóðkjörinn forseta sem gæti temprað vald Alþingis.⁴¹

Þessum ágreiningi þings og þjóðar um forsetaembættið lyktaði með því að Ísland varð á þeim tíma eina landið í heiminum þar sem forsetinn var kosinn beinni kosningu (í Finnlandi og Bandaríkjunum var notast við kjörmannakerfi).⁴² Í forsetakosningum varð landið eitt kjördæmi þar sem öll atkvæði vógu jafnt og er sú skipan mála við lýði enn í dag. Fleiri rimmur voru háðar milli málsvara beins lýðræðis og fulltrúalýðræðis á fyrstu áratugum 20. aldarinnar og naut beina lýðræðið mikils fylgis meðal almennings. Má í því sambandi helst nefna að þjóðaratkvæðagreiðslur voru haldnar um áfengislöggjöfina árið 1908, um þegnskylduvinnu árið 1916, um dönsk-íslensku sambandslögin 1918, um afnám áfengislaganna 1933 og loks um afnám sambandslaganna og nýja stjórnarskrá árið 1944.⁴³ Verður nú fjallað um 26. grein stjórnarskrárinnar sem varð til árið 1944 og rætur hennar.

3.3 26. greinin

Í stjórnarskránni frá 1920 kom fram í 22. gr. að ef konungur myndi ekki staðfesta lagafrumvarp sem Alþingi hafði samþykkt, áður en næsta þing kæmi saman, myndi viðkomandi lagafrumvarp niður falla. Var þetta ákvæði í samræmi við 10. gr. stjórnarskrárinnar frá 1874. Þessu einskona synjunarvaldi var beitt nokkuð til ársins 1904 en eftir að Ísland fékk sinn ráðherra staðfesti konungur nánast öll lagafrumvörp sem hann fékk í hendurnar.⁴⁴ Í allri umræðunni um það hvort að forseti Íslands yrði þjóðkjörinn eða þingkjörinn þurfti einnig að ræða hvort forsetinn ætti að hafa synjunarvald líkt og kóngurinn

⁴¹ Sama heimild, bls. 13-14.

⁴² Sama heimild, bls. 13.

⁴³ Hagstofa Íslands, „Þjóðaratkvæðagreiðslur,“ <http://hagstofan.is/pages/2464> (sótt 28. sept. 2013).

⁴⁴ Helgi Skúli Kjartansson. „Forveri forseta: Konungur Íslands 1904-1944,“ 1. tbl. 2. árg. *Stjórnsmál og stjórnsýsla* (2006): 60-61. Skv. þessari grein var í raun bara eitt samþykkt lagafrumvarp ekki birt konungi milli 1904-1944 með þeim afleiðingum að það var látið niður falla, sjá bls. 61.

hafði haft. Ekki þótti sjálfgefið að forseti hefði synjunarvaldið því til voru þeir sem vildu áfram óheft vald Alþingis eins og hafði að mestu verið staðreynd frá árinu 1904. Þetta óhefta vald Alþingis byggðist á þingstjórnarkenningunni en frá því að Ísland fékk fullveldið árið 1918 þangað til um og eftir 1940 aðhylltust flestir þingmenn landsins hana.⁴⁵ Þingstjórnarkenningin um lýðræði er tilraun til að sætta sjónarmið einveldis og beins lýðræðis á þann hátt að fókið notar fullveldisrétt sinn á nokkurra ára fresti til að velja sér fulltrúa á löggjafarsamkunduna. Milli kosninga fer þingið með fullveldisréttinn og ríkisstjórnin, þjóðhöfðinginn og dómstólar eiga að lúta vilja þess því þeir hafa ekki verið kjörnir af fólkinu – ólíkt þinginu. Saman við þingstjórnarkenninguna var blandað kenningunni um hina ábyrgu flokka sem segir að stjórnmalaflokkarnir vinni í almannapágu og þiggi umboð sitt frá kjósendum og beri þannig ábyrgð gagnvart þeim.⁴⁶

Þessu óhefta þingræði var hafnað þegar ákveðið var að forsetinn yrði þjóðkjörinn og hann gæti vísað lögum til þjóðarinnar. Forsetaþingræði varð niðurstaðan þar sem staða þjóðkjörins forseta er miklu sterkari en staða þingkjörins forseta enda litu þingmenn svo á að forsetinn hefði sterk völd, sem sjá má á umræðum um málið. Hin íslenska leið til lýðræðis, þar sem blandað var saman fulltrúalýðræði og beinu lýðræði, var lögfest í stjórnarskránni og þingið var ekki eini löggjafinn.⁴⁷

Rétt er að geta þess að þegar Íslendingar stóðu frammi fyrir því að stofna lýðveldi þá átti ekki að gera neinar aðrar breytingar á stjórnarskránni en þær sem nauðsynlegar voru til að færa æðsta vald til landsins.⁴⁸ En þar sem staða konungs og þjóðkjörins forseta var gjörólík

⁴⁵ Svanur Kristjánsson, „Hraðskilnaður eða lögskilnaður: Átök um sambands slit, sjálfstæði og lýðræði 1942-1944,“ *Skírnir* (vor 2010): 26-27.

⁴⁶ Svanur Kristjánsson, „Ísland á leið til lýðræðis: Er Júdas jafningi Jesú?“ *Saga* nr. 2 (2007): 94-96.

⁴⁷ Svanur Kristjánsson, „Forseti Íslands og utanríkisstefnan,“ *Ritið* nr. 2 (2005): 145-148.

⁴⁸ Sjá t.d. hér: Jakob Möller. Stjórnskipunarlæg. 28. fundur, 08.03.1944, ein umræða neðri deild.

1944-1945. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*,

<http://www.althingi.is/altext/gomulraeda.php4?rnr=189<hing=63&dalkur=132> (sótt 15.

nóvember 2013).

þurfti að fjalla um völd hins nýja forseta embættis og var það gert. Í þeim umræðum lét Ólafur Thors formaður Sjálfstæðisflokksins meðal annars þessi orð falla:

Svo má deila um, hvort valdið, sem forseta er ætlað, sé ekki samt sem áður ólíkt meira en konungsins var, því að það er rétt sem hæstvirtur 3. þingmaður Reykjavíkur sagði, að um marga áratugi hefur konungur aldrei beitt synjunarvaldi sínu né heldur hinn íslenski handhafi konungsvalds síðustu ára. En í aðstöðu hans, sem byggir á „tradition“ konungsvaldsins, og aðstöðu þjóðkjörins forseta er svo mikill munur, að orð hæstvirts 3. þingmanns Reykjavíkur um óbreytta „tradition“ geta ekki átt við.⁴⁹

Var Ólafur Thors þarna að vísa til þess að Jakob Möller þingmaður Sjálfstæðisflokksins hafði talað um þá „tradition“ að konungur hefði haft synjunarvaldið en ekki beitt því um áratuga skeið. Kemur þarna vel í ljós að Ólafur leit vald konungs og þjóðkjörins forseta ólíkum augum.

Magnús Jónsson þingmaður Sjálfstæðisflokksins ræddi einnig um þessi völd forseta og hafði meðal annars þetta að segja: „Hann hefur rétt til þess að skjóta því undir atkvæði þjóðarinnar, hver er sá rétti þjóðarvilji í ákveðnu máli.“⁵⁰

Páverandi forsætisráðherra utanþingsstjórnarinnar, Björn Þórðarson, flutti einnig ræður um hin nýju stjórnskipunarlög og í umræðum um völd forseta lét hann eftirfarandi orð falla: „En við verðum að reikna með því, að forsetinn verði alltaf meðal fremstu manna í þessu þjóðfélagi og hann beiti valdi sínu í samræmi við þjóðarvilja.“⁵¹

⁴⁹ Ólafur Thors. Stjórnskipunarlög. 28. fundur, 08.03.1944, ein umræða neðri deild. 1944-1945.

Vefútgáfa Alþingistíðinda,

<http://www.althingi.is/alttext/gomulraeda.php4?rnr=190<hing=63&dalkur=134> (sótt 15.

nóvember 2013).

⁵⁰ Magnús Jónsson. Stjórnskipunarlög. 21. fundur, 04.03.1944, 2. umræða efri deild. *Vefútgáfa*

Alþingistíðinda, <http://www.althingi.is/alttext/gomulraeda.php4?rnr=178<hing=63&dalkur=118>

(sótt 15. nóvember 2013).

⁵¹ Björn Þórðarson. Stjórnskipunarlög. 28. fundur, 08.03.1944, ein umræða neðri deild. *Vefútgáfa*

Í sömu umræðum lét Brynjólfur Bjarnason þingmaður Sósíalístaflokksins eftirfarandi orð falla:

Ég skal skýra, við hvað ég á með því, er ég tala um málefnalegan rétt og aðstöðu forseta til að synja lögum um staðfestingu. Það er í fyrsta lagi, ef hann þykist viss um, að meiri hluti þjóðarinnar sé andvígur lögum, sem Alþingi hefur samþykkt og þau brjóta þannig í bág við þjóðarvilja. Þá álit ég að forseti hafi fullan siðferðilegan rétt til þess að neita lögum um staðfestingu og muni gera það. ... En ég held líka, að slík synjun mundi geta komið til greina í mörgum öðrum tilvikum, að forseti mundi undir öðrum kringumstæðum neita lögum um staðfestingu ... og slíku valdi mundi verða beitt í hinum allra þýðingarmestu þjóðmálum.⁵²

Viðmiðin sem sett voru fyrir beitingu 26. greinarinnar voru þau að þingið færi ekki gegn þjóðarvilja í stærstu og mikilvægustu málunum. Ef forseta fyndist sem þingið gerði það gæti hann vísað lagafrumvörpum í þjóðaratkvæðagreiðslu. Eru þessi viðmið notuð sem mælitæki á það hvort þau Vigdís Finnbogadóttir og Ólafur Ragnar Grímsson hafi fylgt áherslum stjórnarskrárinnar á beint lýðræði þegar þau þurftu að taka ákvörðun um að skrifa undir eða synja lögum staðfestingar í þeim málum sem nú verða tekin til skoðunar. Eru málin tekin í réttri tímaröð sem þýðir að fyrsta málið sem fjallað er um, er EES samningurinn árið 1993.

Alþingistíðinda, <http://www.althingi.is/altext/gomulraeda.php4?rnr=191<hing=63&dalkur=135> (sótt 16. nóvember 2013).

⁵² Brynjólfur Bjarnason. Stjórnskipunarlög. 21. fundur, 04.03.1944, 2. umræða efri deild. 1944-1945. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/gomulraeda.php4?rnr=177<hing=63&dalkur=114> (sótt 16. Nóvember 2013).

4. EES samningurinn 1993

4.1 EES samningurinn í þinginu

Þann 12. janúar árið 1993 voru lög nr. 2 um Evrópska efnahagssvæðið samþykkt frá Alþingi.⁵³ Þetta lagafrumvarp hafði farið í gegnum miklar umræður á undangengnum mánuðum og hafði þáverandi þingmaður og formaður Alþýðubandalagsins, Ólafur Ragnar Grímsson, til að mynda hafið umræðuna með því að leggja fram tvær álitserðir um EES samninginn og stjórnarskrána. Í þessum álitserðum sem unnar voru af fræðimönnunum Birni Þ. Guðmundssyni og dr. Guðmundi Alfreðssyni komu fram afdráttarlausar efasemdir um að EES samningurinn stæðist stjórnarskrá Íslands og því þyrfti að breyta stjórnarskránni til að hægt væri að samþykkja hann.⁵⁴ Á vegum ríkisstjórnarinnar var aftur á móti ráðgjafarnefnd stofnuð til að skera úr um hvort breyta þyrfti stjórnarskránni til að samþykkja EES samninginn og komst nefndin að þeirri niðurstöðu að þess þyrfti ekki.⁵⁵ Athyglisvert er að í þeirri nefnd átti sæti einn Hæstaréttardómari, Þór Vilhjálmsson,⁵⁶ sem telja má óheppilega ráðstöfun.

Af umræðum á þingi mátti sjá að þingmenn litu á EES samninginn sem stórmál og lét Svavar Gestsson, þingmaður Alþýðubandalagsins, hafa eftir sér að málið væri hið stærsta í sögu lýðveldisins.⁵⁷ Snerust áhyggjur Svavars ekki síst um að með því að samþykkja EES

⁵³ Lög um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993.

⁵⁴ Ólafur Ragnar Grímsson. Lög um Evrópska efnahagssvæðið, 1. umræða. 1992-1993. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/116/08/r20123659.sgm> (sótt 14. okt. 2013).

⁵⁵ Svanur Kristjánsson, „Íslenska valdakerfið: Hljóðlát breyting við aldarlok.“ Í *Lindæla* Ritnefnd Garðar Gíslason, Davíð Þór Björgvinsson, Guðrún Kvaran, Páll Hreinsson, Skúli Magnússon og Sverrir Kristinsson. (Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag 2001), 578-579.

⁵⁶ Frumvarp til laga um evrópskt efnahagssvæði. Þskj. 372, 2. umræða. 1992-1993. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/116/s/0372.html> (sótt 19. desember 2013).

⁵⁷ Svavar Gestsson. Stjórnskipunarlög (samningar við önnur ríki). 1. umræða. 1992-1993. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/116/08/r27151146.sgm> (sótt 14. okt. 2013).

samninginn væri Ísland komið með annan fótinn í Evrópubandalagið og í svipaðan streng tók Páll Pétursson þingmaður Framsóknarflokksins. Páll var á því að hér væri ferðinni afdrifaríkasta mál sem komið hefði til kasta Alþingis frá lýðveldisstofnun og kallaði hann af því tilefni eftir þjóðaratvæðagreiðslu um málið.⁵⁸

Ein helstu rök þeirra sem voru á móti samningnum voru að hann skerti fullveldi þjóðarinnar. Íslendingar höfðu fengið fullveldið þann 1. des. 1918 og sáu nú fram á að þurfa að láta hluta þess af hendi einungis 75 árum síðar. Vigdís Finnbogadóttir hefur sagt að þessi fullveldisskerðing hafi verið það sem hún hræddist hvað mest og tilhugsunin um hana gerði það að verkum að hún íhugaði mjög að neita að skrifa undir lögin um samninginn.⁵⁹ Þessi fullveldisskerðing birtist m.a. í því að hér á landi öðlast ýmis lög gildi sem Alþingi hefur ekki sett heldur Evrópubandalagið (þá Evrópusambandið)⁶⁰ og við það voru ekki allir tilbúnir að búa.

Skv. skoðanakönnunum var málið mjög umdeilt og almennt virtust landsmenn vilja fá að segja skoðun sína um málið í þjóðaratkvæðagreiðslu. Þannig birtist könnun í DV hinn 5. nóvember 1992 þar sem yfir 75% þeirra sem tóku afstöðu vildu að málið yrði lagt í dóm þjóðarinnar.⁶¹ Í sömu könnun kom fram að 51,8% þeirra sem tóku afstöðu væru fylgjandi aðild að EES og var það í fyrsta skipti sem könnun DV sýndi fram á meirihluta fyrir samningnum því í júní sama ár höfðu einungis 37,4% þeirra sem tóku afstöðu verið fylgjandi

⁵⁸ Páll Pétursson. Stjórnskipunarlög (samningar við önnur ríki). 1. umræða. 1992-1993. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/alttext/116/08/r27161053.sgml> (sótt 14. okt. 2013).

⁵⁹ Baldur Þórhallsson, „Evrópastefna íslenskra stjórnvalda: Stefnumótun, átök og afleiðingar.“ Í *Uppbrot hugmyndakerfis: Endurmótun íslenskrar utanríkisstefnu 1991-2007*. Ritstj. Valur Ingimundarson (Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag 2008), 89.

⁶⁰ Svanur Kristjánsson, „Íslenska valdakerfið: Hljóðlát breyting við aldarlok.“ Í *Líndæla* Ritnefnd Garðar Gíslason, Davíð Þór Björgvinsson, Guðrún Kvaran, Páll Hreinsson, Skúli Magnússon og Sverrir Kristinsson. (Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag 2001), 579.

⁶¹ DV, „Skoðanakönnun DV: Þrír af hverjum fjórum vilja þjóðaratkvæði um EES – af þeim sem taka afstöðu til spurningarinnar,“ 5. nóvember 1992.

honum og í september hafði nákvæmlega sami stuðningur mælt við samninginn.⁶² Fleiri kannanir birtust og sýndu þær fram á að þjóðin var klofin í afstöðu sinni til samningsins, í lok ágúst birtist í Morgunblaðinu könnun sem unnin var af Gallup þar sem kom fram að 47,3% þeirra sem svöruðu voru andvígir aðild Íslands að EES samningnum en 40,1% hlyntir henni⁶³ og í júní höfðu 51,7% þeirra sem tóku afstöðu verið fylgjandi samningnum og 48,3% andvígir honum.⁶⁴ Í öllum þessum könnunum var hlutfall óákveðinna og þeirra sem ekki tóku afstöðu hátt og má því ljóst vera að þjóðin var klofin í afstöðu sinni til málsins ásamt því að hún gat illa gert upp hug sinn.

Áður en kosið var um sjálfan samninginn í þinginu var kosið um þingsályktunartillögu um að setja málið í þjóðaratkvæðagreiðslu. Sú tillaga var naumlega felld 31-28 þrátt fyrir að Kristín Einarsdóttir þingkona kvennalistans hafi bent á að rúmlega 34.000 manns hafi skrifað undir áskorun um að málið færi í þjóðaratkvæðagreiðslu.⁶⁵ Þegar loksins var kosið um samninginn sjálfan í byrjun janúar 1993 eftir rúmlega fjögurra mánaða heitar umræður voru 33 þingmenn fylgjandi samningnum en 23 á móti honum. Sama dag barst Vigdís forseta áskorun frá 300 valinkunnum einstaklingum um að senda málið í dóm þjóðarinnar með því að skrifa ekki undir lögina. Þessir einstaklingar voru margir hverjir þekktir af störfum sínum í þjóðfélaginu, t.d. framámenn úr launþegahreyfingunni, listamenn og fólk úr menningarlífinu

⁶² DV, „Skoðanakönnun DV: Tæpur meirihluti fylgjandi EES – af þeim sem tóku afstöðu,“ 5.

nóvember 1992. Í þessum tölum hafði DV sleppt þeim sem voru óákveðnir og því voru 48,2%, 62,4% og 62,4% á móti samningnum.

⁶³ Morgunblaðið, „Skoðanakönnun ÍM Gallup um Ísland og Evrópska efnahagssvæðið: Tæp 60% óttast lítið eða ekki að EES brjóta í bága við stjórnarskrá,“ 28. ágúst 1992. Í þessum tölum voru hlutlausir hafðir með og voru það alls 12,5%.

⁶⁴ Morgunblaðið, „Skoðanakönnun fyrir Sjónvarpið: Meirihluti hlyntur EES-samningi,“ 10. Júní 1992.

⁶⁵ Kristín Einarsdóttir. Þingsályktunartillaga, Þjóðaratkvæðagreiðsla um aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu. Síðari umræða. 1992-1993.

<http://www.althingi.is/alttext/116/11/r05174356.sgm> (sótt 15. okt. 2013).

og hafði margt þeirra verið stuðningsmenn Vigdísar.⁶⁶ Vigdís var sem milli steins og sleggju í málinu því mikil pressa var sett á hana úr öllum áttum. Meðan málið var enn í meðförum þingsins notaði Vigdís tímann til að kynna sér málið frá eins mörgum hliðum og mögulegt var og átti hún ítarlegar samræður við stjórnámálamenn og menn úr háskólasamfélaginu. Vigdís gætti sín þó á því að láta skoðun sína aldrei í ljós því hún vissi að hún ein þyrfti að taka ákvörðunina um það hvort hún ætti að samþykkja eða synja lögnum.⁶⁷ Daginn eftir að lögin um Evrópska efnahagssvæðið voru samþykkt frá Alþingi boðaði Vigdís til ríkisráðsfundar þar sem hún flutti ráðherrunum yfirlýsingu áður en hún undirritaði lögin.⁶⁸ Í yfirlýsingunni segir meðal annars:

Árið 1946, í forsetatíð Sveins Björnssonar, bárust forseta tilmæli af þessu tagi, og nú eins og þá er boðað til ríkisráðsfundar. [Innskot höfundar: „af þessu tagi“ vísar til þess að fyrir í yfirlýsingunni segir Vigdís að margir hafi skorað á sig að senda samninginn í þjóðaratkvæðagreiðslu].

Frá stofnun lýðveldis á Íslandi hefur embætti forseta Íslands verið í mótun. Þar hefur jafnt og þétt styrkst sá meginþáttur embættisins að vera óháð og hafið yfir flokkapólítík og flokkadrætti, en um leið samnefnari fyrir íslenska þjóðmenningu, mennta- og menningarstefnu Íslendinga, tákni sameiningar en ekki sundrunga. Glöggvitni um það eðli embættisins er að enginn forseti hefur gripið fram fyrir hendur á lýðræðislega kjörnu Alþingi sem tekið hefur ákvarðanir sínar með lögmætum hætti. Sá forseti sem nú gegnir því embætti hefur í störfum sínum alla tíð lagt áherslu á sáttmála sinn við þjóðina, við fólk úr öllum flokkum sem aðhyllist ólíkustu skoðanir. Í því felst að virða þær hefðir og venjur sem skapast hafa og efna þannig drengskaparheit forseta við þjóðina.⁶⁹

Í yfirlýsingu sinni leggur Vigdís mikla áherslu á að forsetinn sé sameiningartákn þjóðarinnar og hún kemur réttilega inn á þá staðreynd að enginn forseti hafði á þessum tíma

⁶⁶ Páll Valsson, *Vigdís: Kona verður forseti*, (Reykjavík: JPV útgáfa, 2009), 388.

⁶⁷ Sama heimild, bls. 386-388.

⁶⁸ Vigdís Finnbogadóttir, „Yfirlýsing forseta Íslands,“ *Morgunblaðið*, 14. janúar 1993.

⁶⁹ Sama heimild.

gengið gegn meirihluta vilja Alþingis. Vísar hún til þess að Sveinn Björnsson hafi á sínum tíma boðað til fundar í ríkisráði þegar Keflavíkursamningurinn var samþykktur og Sveinn hafi ekki sent samninginn í þjóðaratkvæðagreiðslu.⁷⁰

Seinna hefur hún bætt þeirri skýringu við að sjálfri hugnaðist henni samningurinn. Með EES samningnum væri verið að tengja Ísland betur við Evrópu en án hans yrði tengingin við Ameríku meiri. Með ESS samningnum myndi unga fólkið sækja sér menntun til Evrópu en án hans myndi það fara í framhaldsnám til Kanada og Bandaríkjanna.⁷¹ Einnig hafa bæði Jón Baldvin Hannibalsson og Vigdís talað um að synjun Vigdísar hefði leitt af sér mikla stjórnskipunarlega óvissu. Þeir Jón Baldvin og Davíð Oddsson funduðu með Vigdís um málið og talaði Davíð þar um að þing myndi verða rofið og efnt til kosninga ef Vigdís synjaði samningnum. Í þeim kosningum yrði kosið milli ríkisstjórnarinnar og Vigdísar og þær kosningar myndi ríkisstjórnin vinna. Vigdís virðist hafa metið stöðuna á svipaðan hátt, þ.e.a.s. að kosið yrði milli hennar og ríkisstjórnarinnar í þjóðaratkvæðagreiðslunni og EES samningurinn myndi komast í aukahlutverk. Flokkshollusta myndi ráða úrslitum enda vissi fólk almennt ekki mikið um EES samninginn. Í þessu ljósi var hún sátt við ákvörðun sína.⁷²

4.2 Niðurstaða um EES samninginn

Þegar málið er skoðað sést að Vigdís setti sér það viðmið um 26. greinina að forseti ætti ekki að ganga gegn þingviljanum, heldur ætti forseti frekar að vera sameiningartákn. Þau rök að ekki megi ganga gegn meirihluta vilja Alþingis vegna þess að enginn annar forseti hafi gert það geta þó ekki talist sterk. Vissulega hefði þurft að ganga gegn venjum og hefðum þess tíma en sagan hefur nú sýnt okkur að 26. greinin er virk og beið eingöngu eftir að henni væri beitt. Fordæmið frá 1946 sem Vigdís vísar til virðist vera á misskilningi byggt því

⁷⁰ Svanur Kristjánsson. „Forseti Íslands og utanríkisstefnan,“ *Ritið* nr. 2 (2005): 165-166.

⁷¹ Baldur Þórhallsson, „Evrópustefna íslenskra stjórnvalda: Stefnumótun, átök og afleiðingar.“ Í *Uppbrot hugmyndakerfis: Endurmótun íslenskrar utanríkisstefnu 1991-2007*. Ritstj. Valur Ingimundarson (Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag 2008), 89-90.

⁷² Sama heimild, bls. 91-94.

Keflavíkursamningurinn var þingsályktunartillaga og um þær hefur forseti ekkert að segja, ólíkt lagafrumvörpum.⁷³ Sveini bárust vissulega áskoranir um að koma Keflavíkursamningnum í þjóðaratkvæðagreiðslu en þær áskoranir snerust þó um að hann beitti áhrifavaldi sínu til að svo yrði. Þeir sem skoruðu á hann vissu mætavel að stjórnarskráin veitti forsetanum ekki völd til að senda þingsályktunartillögur í þjóðaratkvæðagreiðslur.⁷⁴

Hvað varðar hina stjórnskipunarlegu óvissu sem Vigdís óttaðist þá hefði einfaldlega þurft að láta reyna á hana. Á þessum tíma var engin reynsla af beitingu 26. greinarinnar en einu sinni verður allt fyrst. Komið hefur fram að málið var mjög umdeilt í þinginu og var einungis naumur meirihluti sem hafnaði því að samningurinn færi í þjóðaratkvæðagreiðslu. Jafnframt hefur verið komið inn á að meirihluti landsmanna vildi að EES samningurinn færi í þjóðaratkvæðagreiðslu og skoðanakannanir sýndu enn fremur fram á að þjóðin var klofin í afstöðu sinni gagnvart samningnum sjálfum. Því var ekki ljóst hver þjóðarviljinn var nema að fólkið vildi nýta sér fullveldisréttinn og úr því þingið vildi ekki veita þeim hann var eingöngu hægt að vona að forsetinn gerði það. Með samningnum átti sér einnig stað framsal á fullveldi þjóðarinnar til yfirþjóðlegra stofnana, án þess að fullveldishafinn væri spurður, né dómstólar. Þegar horft er til þessara atriða og haft í huga að við lýðveldisstofnun hafði alræði Alþingis verið hafnað, er niðurstaðan sú að út frá áherslum stjórnarskrárinnar á beint lýðræði hefði Vigdís Finnbogadóttir átt að neita að skrifa undir löginn og vísa þar með málinu í þjóðaratkvæðagreiðslu.

⁷³ Svanur Kristjánsson. „Forseti Íslands og utanríkisstefnan,“ *Ritið* nr. 2 (2005): 165-166.

⁷⁴ Svanur Kristjánsson. „Þjóðaratkvæði, forsetavald og Keflavíkursamningurinn 1946,“ *Saga* nr. 1 (2012): 150-152.

5. Öryrkjamálið 2001

5.1 Öryrkjamálið í þinginu

Í lok árs árið 2000 vann Öryrkjabandalagið, undir stjórn Garðars Sverrissonar, mál nr. 125/2000 gegn Tryggingastofnun ríkisins fyrir Hæstarétti Íslands. Hæstiréttur felldi þann dóm að ríkinu væri ekki heimilt að tekjutengja bætur til öryrkja með sama hætti og það hafði gert skv. lögum nr. 117/1993. Lögin snerust í stuttu máli um að tekjur öryrkja skertust vegna tekna maka og sagði Hæstiréttur að það mætti ekki gera á þann hátt sem ríkið gerði það. Hæstiréttur komst að þeirri niðurstöðu að tekjutengingin stangaðist á við 76. og 65. greinar stjórnarskrárinnar⁷⁵ en þessar greinar kveða á um að öllum sé tryggður réttur til aðstoðar m.a. vegna sjúkleika og örorku og að allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda. Ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks skipaði í kjölfar dómsins nefnd nokkurra lögfræðinga sem ætti að skýra dóminn enda var hann um margt óskýr.⁷⁶ Þegar lögfræðinganefndin skilaði niðurstöðum sínum urðu miklar deilur í þóðfélaginu því í krafti lögfræðinganeftdarinnar lögðu stjórnarliðar fram nýtt frumvarp sem kvað á um að kjör öryrkja yrðu áfram skert í samræmi við tekjur maka en breytingar voru gerðar á lögum til að koma til móts við dóm Hæstaréttar.⁷⁷ Þessu mótmælti Öryrkjabandalagið ákaflega enda fannst þeim verulega á sig hallað. Þegar málið var til umræðu á þinginu í janúar 2001 voru dagleg mótmæli fyrir utan Alþingi þar sem öryrkjar og stuðningsmenn þeirra söfnuðust fyrir utan þinghúsið með kyndla og einnig voru þingbekkir þétt setnir meðan á umræðum stóð.⁷⁸ Margir báru þá von í brjósti að Ólafur Ragnar Grímsson myndi synja þessum lögum

Hæstiréttur Íslands. Mál nr. 125/2000. <http://haestirettur.is/domar?nr=1104&leit=t> (sótt 21. okt. 2013).

⁷⁶ Guðjón Friðriksson, *Saga af forseta*, (Reykjavík: Mál og Menning, 2008), 216.

⁷⁷ Frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannatryggingar, nr. 117/1993, með síðari breytingum, þskj. 624 – 379. mál. 2000-2001. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/126/s/0624.html> (sótt 24. okt. 2013).

⁷⁸ DV, „Alþingi samþykkti öryrkjalögin í nótt: Heit kartafla í fang forsetans,“ 24. jan. 2001.

staðfestingar enda hafði hann talað mjög í anda Rousseau í innsetningarræðu sinni árið 2000. Orðrétt sagði hann:

„Sú stjórnskipan sem aðeins veitir almenningi aðgang að ákvörðunum með kosningum á nokkurra ára fresti og bindur formlega ráðgjöf við stofnanir flokka og faglegra samtaka er í reynd aðeins rammi frá liðinni tíð. Við eigum núna möguleika á endurreisn hins raunvirka lýðræðis, veruleika þar sem fólkið sjálf fer með valdið. Hinn gamli rammi villir þó áfram mörgum sýn sem telja að forysta hljóti jafnan að vera í fárra höndum.“⁷⁹

Var hann þarna að taka upp þráðinn frá því í kosningabaráttunni fjórum árum áður þegar hann hafði sagt að málskotsréttur forsetans væri lifandi og honum mætti beita ef skorti á samhljóm milli þingvilja og þjóðarvilja.⁸⁰

Á Alþingi voru þung orð látin falla í umræðum um málið og vildi stjórnarandstaðan meina að nýju löginn brytu í bága við stjórnarskrána rétt eins og eldri löginn. Til að fá skorið úr því atriði sendi Halldór Blöndal, forseti Alþingis, Hæstarétti bréf þar sem hann spurði Garðar Gíslason forseta Hæstaréttar hvort líta bæri á Hæstaréttardóminn frá því í lok desember sem almennan. Garðar svaraði á þá leið að dómurinn væri ekki almennur heldur ætti við þetta tiltekna mál sem dæmt hafði verið í.⁸¹ Garðar Sverrisson formaður Öryrkjabandalagsins var afdráttarlaus í þeirri skoðun sinni að forsetinn ætti að synja lögnum staðfestingar og talaði um að Alþingi sýndi Hæstarétti og þrískiptingu valdsins lítillsvirðingu ef það keyrði frumvarpið í gegnum þingið. Sagði Garðar einnig að forsetinn yrði meðábyrgur ef hann staðfesti löginn og þannig tæki hann þátt í mannréttindabrotum á öryrkjum.⁸² Fyrrum samherjar Ólafs Ragnars úr Alþýðubandalaginu, þau Margrét Frímannsdóttir og Steingrímur J. Sigfússon efuðust ekki

⁷⁹ Ólafur Ragnar Grímsson. „Ræður og kveðjur,“ *forseti.is*, innsetningarræða 2000.

<http://www.forseti.is/media/files/00.08.01.Innsetningarraeda%281%29.pdf> (sótt 24. okt. 2013).

⁸⁰ *Morgunblaðið*, „Ólafur Ragnar Grímsson á fundi á Hótel Sögu: Forseti sitji 2-3 kjörtímabil,“ 12. júní 1996.

⁸¹ *Morgunblaðið*, „Bréfaskipti forseta Alþingis og forseta Hæstaréttar,“ 24. janúar 2001.

⁸² *DV*, „Formaður Öryrkjabandalagsins um þátt forseta í lagasetningu: Forsetinn á þetta við eigin samvisku,“ 22. janúar 2001.

um að Ólafur Ragnar hefði kjark í að skjóta lögnum til þjóðarinnar og töldu þau að hann hlyti að íhuga þann kost vel.⁸³ Ragnar Aðalsteinsson lögmaður Öryrkjabandalagsins tók aftur á móti aðra afstöðu gagnvart forsetanum því hann vildi ekki að forsetinn beitti 26. greininni heldur að hann beitti áhrifavaldi sínu. Vísaði Ragnar til þess að það hefði t.d. Ásgeir Ásgeirsson gert nokkrum sinnum. Nefndi Ragnar að Ásgeir hefði skipt sér af ríkisstjórnarmyndunum árin 1956 og 1958. Enn fremur hafi Ásgeir unnið að því að milda viðbrögð Bandaríkjamanna og Breta við því að þingið sagði upp varnarsamningnum árið 1956 og að Ásgeir hafi tekið pólitíska afstöðu til hlutleysisstefnunnar í áramótaávarpinu 1957/58. Með þessum ábendingum var Ragnar að leggja áherslu á að forsetinn gæti skapað sér hlutverk við stjórn landsins og birtist þar sýn margræðis en ekki óhefts þingræðis. Talaði Ragnar um að öryrkjamálið varðaði undirstöðuréttindi og það væri vegið að mannréttindum. Ríkisstjórnin væri að kveða upp úr um dóma Hæstaréttar og það væri ekki hlutverk hennar að segja til um hvort hæstaréttardómar væru góðir eða slæmir. Það gengi heldur ekki að ríkisstjórnin gæti bara breytt lögum sem Hæstiréttur væri búinn að dæma sem ólög.⁸⁴ Vildi Ragnar að forsetinn blandaði sér í málið og vísaði til þess að skv. stjórnarskránni færi forsetinn með löggjafar- og framkvæmdarvaldið ásamt öðrum valdhöfum. Varaði Ragnar mjög sterklega við því að framkvæmdarvaldið hunsaði dóm Hæstaréttar því þá væri verið að senda þau skilaboð að minnihlutahópar ættu ekkert að sækja rétt sinn fyrir dómstólum því á það yrði hvort eð er ekkert hlustað.⁸⁵

Daginn eftir að lögín voru samþykkt frá Alþingi skrifaði Ólafur Ragnar undir þau. Við það tilefni lét hann m.a. eftirfarandi orð falla:

⁸³ DV, „Öryrkjalögin á leið til undirritunar hjá forseta Íslands: Forsetinn getur breytt stjórn málasögunni,“ 23. janúar 2001.

⁸⁴ Morgunblaðið, „Lögfræðingur Öryrkjabandalagsins segir fordæmi fyrir afskiptum forseta: Forsetinn beiti sér í málum er varða undirstöðuréttindi,“ 3. janúar 2001.

⁸⁵ Morgunblaðið, „Forystumenn Öryrkjabandalags Íslands funduðu með forseta Íslands á Bessastöðum: Forsetinn beðinn að beita áhrifavaldi,“ 30. desember 2000.

„Samkvæmt stjórnskipun Íslands gildir sú ótvíræða regla að það eru dómstólar sem kveða á um hvort lög samrýmast stjórnarskrá sbr. nýfallinn dóm Hæstaréttar frá 19. desember árið 2000. Forseti Íslands fer ekki með úrskurðarvald um það hvort lög fari í bága við stjórnarskrána né heldur felur þjóðaratkvæðagreiðsla í sér niðurstöðu í þeim efnum... Þótt forseti hafi samkvæmt stjórnarskrá heimild til að vísa lögum til þjóðaratkvæðagreiðslu verður að gæta ítrustu varkárni og rök vera ótvíræð þegar því valdi er beitt.“⁸⁶

Ríkisstjórnin kom því lagafrumvarpinu í gegn en í hverjum sigri er frjókorn ósigurs falið.

5.2 Niðurstaða um Öryrkjamálið

Í þessu máli setur Ólafur Ragnar sér það viðmið um beitingu 26. greinarinnar að forseti eigi ekki að skera úr um lögmæti lagafrumvarpa, heldur sé það hlutverk dómstóla. Í rökstuðningi sínum tók Ólafur Ragnar ekki afstöðu til ákalls Ragnars Aðalsteinssonar um að beita áhrifavaldi sínu, en eins langt og rökstuðningurinn nær, þá er hann mjög góður og afdráttarlaus. Það er ekki hlutverk forseta Íslands að segja til um hvort lög standist stjórnarskrá eða ekki og því síður er það hlutverk þjóðaratkvæðagreiðslu að segja til um það. Í þessu máli hefði beint lýðræði ekki komið að neinum notum. Því er það niðurstaðan að Ólafur Ragnar gerði rétt í því að senda lögin ekki í þjóðaratkvæðagreiðslu. Ekki er tekin afstaða til þess hvort Ólafur Ragnar hefði átt að beita áhrifavaldi sínu enda er það utan við efni þessarar ritgerðar en sú spurning er engu að síður mjög áhugaverð sem og sú staðreynd að Ragnar Aðalsteinsson hafi kallað eftir því.

⁸⁶ Ólafur Ragnar Grímsson, „Yfirlýsing forseta Íslands,“ *Morgunblaðið*, 25. Janúar 2001.

6. Fjölmiðlafrumvarpið 2004

6.1 Fjölmiðlafrumvarpið í þinginu

Í desember 2003 var skipuð nefnd af menntamálaráðherra undir forsæti Davíðs Þórs Björgvinssonar lagaprófessors. Þessari nefnd var ætlað að setja lög sem koma ætti í veg fyrir samþjöppun á fjölmiðlamarkaði og skilaði nefndin skýrslu í byrjun apríl 2004. Skýrslan var kynnt á ríkisstjórnarfundi þann 20. apríl 2004 og á sama fundi lagði Davíð Oddsson forsætisráðherra fram frumvarp til nýrra fjölmiðlalaga. Seinna hafa þeir Guðni Ágústsson og Jón Kristjánsson lýst því fyrir Guðjóni Friðrikssyni sagnfræðingi, hvernig frumvarpið kom Halldóri Ásgrímssyni í opna skjöldu og að eftir ríkisstjórnarfundinn hafi Halldór skammað þá ráðherra Framsóknarflokksins sem tóku vel í frumvarpið. Þótti Halldóri alltof langt gengið þó hann hefði sjálfur verið viljugur til þess að setja lög um fjölmiðla en Davíð virtist vilja keyra málið í gegn á sem stystum tíma. Rúmri viku síðar var frumvarpið lagt fyrir Alþingi og mun það í millitíðinni hafa tekið miklum breytingum frá upphaflega frumvarpinu sem Davíð hafði lagt fram.⁸⁷ Mun upphaflega frumvarpið hafa gengið það langt að það var í raun skerðing á prentfrelsi.⁸⁸

Megininntak frumvarpsins var að útvarpsleyfi væri ekki veitt til fyrirtækis sem væri fyrst og fremst í rekstri óskyldum fjölmiðlarekstri. Einnig gæti fyrirtæki í markaðsráðandi stöðu á einhverju sviði ekki fengið útvarpsleyfi og dagblöð og ljósvakamiðlar máttu ekki vera undir sama eignarhaldi. Fyrirtæki sem væri nú þegar í þessari stöðu þyrfti að skila inn útvarpsleyfi og einnig þyrftu fyrirtæki að láta vita um allar breytingar á sínu eignarhaldi. Tekið var fram að Samkeppnisstofnun myndi gefa sitt álit á því hvort fyrirtæki væri í markaðsráðandi stöðu.⁸⁹

⁸⁷ Guðjón Friðriksson, *Saga af forseta*, (Reykjavík: Mál og Menning, 2008), 321-323.

⁸⁸ Sjá umfjöllun um og útdrátt úr frumvarpinu hér: Sigurjón M. Egilsson, „Fyrsta fjölmiðlafrumvarp Davíðs Oddsonar: Ætlaði að stoppa Fréttablaðið,“ *Mannlíf*, 25. ág. 3. tbl. (2008): 19

⁸⁹ Frumvarp til laga um breytingu á útvarpslögum nr. 53/2000 og samkeppnislögum nr. 8/1993, þskj. 1525, 974. mál, 2003-2004. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*.

<http://www.althingi.is/alttext/130/s/1525.html> (sótt 30. október 2013).

Það þurfti ekki fjörukt ímyndunarafli til að sjá að lögunum var aðallega beint að hinu ört vaxandi viðskiptaveldi Baugs. Baugur var að meirihluta í eigu þeirra Jóhannesar í Bónus og Jóns Ásgeirs sonar hans og hafði Baugur eignast Fréttablaðið, DV og Norðurljós, sem rak m.a. Stöð 2 og Bylgjuna, á undangengnum árum. Málið varð strax umdeilt í þjóðfélaginu og bárust mótmæli víða að.

Árvakur, útgáfufélag Morgunblaðsins, mótmælti fjölmiðlafrumvarpinu í yfirlýsingu í byrjun maí þar sem sagt var að frumvarpið gengi of langt og röskunin á starfsumhverfi ljósvakamiðla væri óþarflega mikil. Ennfremur var því mótmælt harðlega að útgefendur dagblaða mættu ekki hafa útvarpsleyfi og var vakin athygli á þeim skamma tíma sem umræðum um frumvarpið voru ætlaðar.⁹⁰ Fleiri mótmæltu frumvarpinu og var skrifað um það í Staksteinum Morgunblaðsins að Hafsteinn Þór Hauksson, þáverandi formaður Sambands ungra Sjálfstæðismanna, Ólafur Teitur Guðnason og Heimdallur teldu eðlilegast að markaðurinn væri látinn greiða úr þeirri stöðu sem upp var komin á fjölmiðlamarkaðnum án þess að ríkið væri eitthvað að skipta sér af því.⁹¹ Á sama degi og Árvakur birti sína yfirlýsingu birtist einnig skoðanakönnun sem Gallup hafði unnið fyrir Norðurljós og sögðust 65% af þeim sem svöruðu vera á móti frumvarpinu á meðan 24% voru hlyntir því og 12% voru hlutlausir eða vildu ekki svara.⁹² Þegar leið á maí mánuð birtust fleiri kannanir um málið og jókst andstaðan við frumvarpið eftir því sem leið á mánuðinn. Þannig sagðist 81% aðspurðra vera á móti frumvarpinu í könnun Fréttablaðsins þann 21. maí og í sömu könnun kom fram að 71% þeirra sem tóku afstöðu töldu að forsetinn ætti að synja lögunum staðfestingar. Jafnframt var mikill meirihluti þeirra sem tók afstöðu á því að forsetinn hefði þetta vald því 87% voru á því.⁹³

Í byrjun maí efndu starfsmenn Norðurljósa til mótmæla á Austurvelli og ætluðu sér að afhenda þorgerði Katrínu Gunnarsdóttur menntamálaráðherra undirskriftarlista með 400

⁹⁰ *Morgunblaðið*, „Samþykkt stjórnar Árvakurs hf. um fjölmiðlafrumvarpið,“ 7. maí 2004

⁹¹ *Morgunblaðið*, „Staksteinar: Formaður SUS og fjölmiðlafrumvarp,“ 7. maí 2004.

⁹² *Morgunblaðið*, „Meirihluti andvígur fjölmiðlafrumvarpi,“ 7. maí 2004.

⁹³ *Fréttablaðið*, „Andstaðan eykst,“ 21. maí 2004.

nöfnum starfsmanna Norðurljósa, en Þorgerður tók ekki við listanum. Í ávarpi á mótmælendafundinum talaði Reynir Traustason þá blaðamaður á Fréttablaðinu um „tvíhöfðalýðræði“ Davíðs Oddssonar og Halldórs Ásgrímssonar og bætti um betur þegar hann kallaði þingmenn Sjálfstæðis- og Framsóknarflokksins „húsbóndaholla hentistefnumenn.“⁹⁴

Helstu rök þeirra sem vildu að forseti myndi synja lögnum staðfestingar voru að löggjöfin virtist aðallega beinast að einu fyrirtæki, að þau gengu alltof langt og hraði málsins væri alltof mikill. Jafnframt voru miklar efasemdir um að lögin stæðust ýmis ákvæði stjórnarskrárinnar og EES samningsins.⁹⁵ Sigurður Líndal lagaprófessor benti á að ansi langt væri gengið í því að skerða eignarrétt, atvinnuréttindi og tjáningarfrelsi með lögnum og var hann ekki viss um að lögin stæðust stjórnarskrána. Taldi hann málið henta vel til þess að láta reyna á málskotsrétt forsetans enda varðaði það grundvallaratriði.⁹⁶ Í svipaðan streng tók Filip van Elsen, belgískur sérfræðingur í fjölmiðlarétti. Sagði hann að meðalhófs væri ekki gætt í málinu og það gæti stangast á við fjörmörg ákvæði EES samningsins.⁹⁷

Fylgjendur frumvarpsins bentu þó á að full ástæða væri til að setja lög um eignarhald á fjölmiðlum. Í Reykjavíkurbréfi Morgunblaðsins dagsett þann 15. maí var málið rætt á víðum grundvelli og bent á að ekki gengi að einn aðili, sem þegar væri í ráðandi stöðu á ýmsum mörkuðum eins og t.d. matvörumarkaði, kæmist líka í ráðandi stöðu á fjölmiðlamarkaði. Var skrifað um það að þingmenn stjórnarandstöðunnar gætu ekki raunverulega verið á móti frumvarpinu heldur hlyti þetta að vera tækifærismennska hjá þeim að setja sig upp á móti því. Ekki myndi verða friðvænlegt á Íslandi ef nokkrar viðskiptablokkir myndu eiga landið og Íslendingar yrðu eingöngu leigjendur þeirra.⁹⁸ Þegar frumvarpið var fyrst kynnt fyrir þinginu

⁹⁴ *Morgunblaðið*, „Starfsmenn Norðurljósa mótmæltu á Austurvelli,“ 7. maí 2004.

⁹⁵ *Fréttablaðið*, „Fjölmiðlafrumvarpinu verði vísað frá,“ 12. maí 2004.

⁹⁶ *Fréttablaðið*, „Sigurður Líndal um fjölmiðlalög: Forseti ætti að láta reyna á málskotsrétt,“ 12. maí 2004.

⁹⁷ *Fréttablaðið*, „Breytingar til verndar hagsmunum Skjás eins,“ 12. maí 2004.

⁹⁸ *Morgunblaðið*, „Reykjavíkurbref: Laugardagur 15. maí.“ 16. maí 2004.

af Davíð Oddssyni lagði hann ríka áherslu á að eitt stærsta fyrirtæki landsins væri nú orðið eigandi að næstum öllum einkareknu fjölmiðlum og við því yrði að sporna. Sagði hann frumvarpið innihalda almennar reglur og að flest ríki Evrópska efnahagssvæðisins hefðu sett sér reglur til að sporna gegn samþjöppun á fjölmiðlamarkaði. Þetta væri því ekki séríslensk hugmynd heldur eitthvað sem vel þekktist í öðrum Evrópulöndum.⁹⁹ Hjálmar Árnason þingflokksformaður Framsóknarflokksins fór yfir það að í Þýskalandi og Bretlandi þætti það mikið ef markaðshlutdeild eins aðila á matvörumarkaði færi yfir 27% og þar væri vöruverðið með besta móti í Evrópu. Á Íslandi væri nú eitt fyrirtæki með yfir 50% markaðshlutdeild á matvörumarkaðnum og því þyrfti að spyrja sig hvort eðlilegt væri að það fyrirtæki yrði líka ráðandi á fjölmiðlamarkaði. Honum þótti öfugsnúið að ýmsir stjórnarandstöðu þingmenn, sem áður höfðu haft uppi stór orð um að enginn einn aðili mætti verða ráðandi á fjölmiðlamarkaði, töluðu nú gegn þessu frumvarpi.¹⁰⁰

Snemma hljóp mikil harka í umræðuna, bæði innan og utan þingsins. Stjórnarandstaðan gagnrýndi hraða málsmeðferð, enda var það svo að innan við mánuði eftir að frumvarpið var lagt fram í þinginu var það orðið að lögum frá Alþingi. Og hraðinn var ekki það eina sem stjórnarandstaðan gagnrýndi því Steingrímur J. Sigfússon formaður VG var allt annað en sáttur við fjarvist forsætisráðherra og annarra þingmanna Sjálfstæðisflokksins við aðra umræðu um málið og kallaði hann Davíð „gungu og druslu“ við það tilefni.¹⁰¹ Áður en málið komst í þennan farveg í þinginu var forsetinn búinn að gera sér grein fyrir því að um stórmál

⁹⁹ Davíð Oddsson. Útvarpslög og samkeppnislög (eignarhald á fjölmiðlum), 1. umræða. 2003-2004. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/130/05/r03155328.sgm> (sótt 31. Október 2013).

¹⁰⁰ Hjálmar Árnason. Útvarpslög og samkeppnislög (eignarhald á fjölmiðlum), 1. umræða. 2003-2004. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/130/05/r03201649.sgm> (sótt 31. október 2013).

¹⁰¹ Steingrímur J. Sigfússon. Útvarpslög og samkeppnislög (eignarhald á fjölmiðlum), 2. umræða. 2003-2004. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/130/05/r14120307.sgm> (sótt 31. október 2013).

væri að ræða. Hann hafði verið erlendis en flýtti heimkomunni og tilkynnti á sama tíma að hann kæmist ekki í brúðkaup Friðriks krónprins Danmerkur vegna aðstæðna á Íslandi.¹⁰² Með þessum athöfnum sínum sýndi hann svo ekki varð um villst að hann hugleiddi mjög að beita 26. grein stjórnarskrárinnar í fyrsta skipti í sögu lýðveldisins. Ekki lagðist sú hugmynd vel í Davíð Oddsson sem talaði um það í samtali við Ríkissjónvarpið að forsetinn væri algerlega vanhæfur vegna tengsla sinna við Norðurljós. En skv. Davíð var vanhæfni Ólafs ekki eina ástæðan fyrir því að hann gæti ekki synjað lögunum því það væri alveg óvíst hvort forsetinn hefði þetta synjunarvald. Orðrétt sagði Davíð:

Lögmenn deila um það hvort forsetinn geti synjað eða hvort það er vald ráðherrans. Þetta skilur fólk illa hér á landi því við erum alltaf með meirihlutastjórnir. Í Danmörku, Noregi og Svíþjóð hafa iðulega verið minnihlutastjórnir. Þar gæti þingið samþykkt lög sem ráðherrann teldi að hefðu stórkostleg útgjöld í för með sér og myndi þess vegna leggja til við þjóðhöfðingjann að þeim væri synjað, ekki þjóðhöfðinginn.¹⁰³

Með þessum orðum virtist Davíð efast um að forsetinn gæti beitt 26. greininni. Var það breyting frá því sem áður var (t.d. í aðdraganda EES samningsins), þegar Davíð taldi að forsetinn gæti beitt 26. greininni en ætti ekki að gera það. Morgunblaðið fylgdi Davíð að málum og rifjaði upp gömul orð Ólafs Ragnars frá 1977 um að 26. greinin væri dauður bókstafur því enginn forseti hefði beitt þessu ákvæði.¹⁰⁴

Þann 24. maí voru fjölmiðlalögin samþykkt á Alþingi með 32 atkvæðum gegn 30, einn þingmaður greiddi ekki atkvæði. Allir þingmenn Sjálfstæðisflokksins greiddu með frumvarpinu en 1 framsóknarmaður greiddi gegn því og annar framsóknarmaður sat hjá við

¹⁰² Guðjón Friðriksson, *Saga af forseta*, (Reykjavík: Mál og Menning, 2008), 326-328.

¹⁰³ Davíð Oddsson. „Davíð Oddsson forsætisráðherra í viðtali í kvöldfréttatíma Ríkissjónvarpsins í gær: Útskýra þarf fjarveru forseta fyrir ríkisstjórn Dana og konungsfjölskyldu.“ *Morgunblaðið*, 15. maí 2004.

¹⁰⁴ *Morgunblaðið*, „Davíð Oddsson forsætisráðherra segir forseta Íslands ekki geta neitað að staðfesta fjölmiðlafrumvarpið sem lög: Forseti vanhæfur vegna tengsla við Norðurljós,“ 15. Maí 2004.

atkvæðagreiðsluna. Degi eftir að lögin voru samþykkt frá Alþingi bárust forsetaembættinu listar með tæplega 32.000 nöfnum þar sem skorað var á forsetann að staðfesta lögin ekki.¹⁰⁵ Það var þó ekki fyrr en 2. júní sem yfirlýsing kom frá forsetanum um málið. Í þeirri yfirlýsingu sagði meðal annars:

Fjölmiðlar eru svo mikilvægir í lýðræðisskipan nútímans að þeir eru tíðum nefndir fjórða valdið. Margir telja að fjölmiðlarnir hafi meiri áhrif á hið raunverulega lýðræði sem þjóðir búa við en formlegar reglur um valdmörk helstu stofnana. Í stjórnarskrá okkar segir: „Ritskoðun og aðrar sambærilegar tálmanir á tjáningarfrelsi má aldrei í lög leiða.“ Sjálfstæðir og öflugir, fjölbreyttir og frjálsir fjölmiðlar eru hornsteinar lýðræðisins. ...

Því miður hefur skort á samhljóminn sem þarf að vera milli þings og þjóðar í svo mikilvægu máli. Fjölmiðlarnir eru sá hornsteinn í lýðræðisskipan og menningu okkar Íslendinga að ekki er farsælt að varanlega verði djúp gjá milli þingvilja og þjóðarvilja. Slíka gjá þarf að brúa. ...

Við búum að stjórnskipan þar sem forseti Íslands og aðrir kjörnir fulltrúar sækja vald sitt og umboð til hennar. Þjóðin hefur samkvæmt stjórnarskránni síðasta orðið.¹⁰⁶

Einnig benti forsetinn á að það væri hlutverk dómstóla að meta hvort frumvarpið stæðist stjórnarskrána eða alþjóðlega samninga en almenn sátt þyrfti að ríkja um lagasetningu um fjölmiðla. Að endingu sagðist hann ekki taka efnislega afstöðu til málsins þó hann vísaði málinu til þjóðarinnar. Hafði það nú gerst í fyrsta skipti í sögu landsins að forseti lýðveldisins beitti 26. grein stjórnarskrárinnar.

¹⁰⁵ Fréttablaðið, „Ákvörðun forseta Íslands beðið,“ 26. maí 2004.

¹⁰⁶ Ólafur Ragnar Grímsson, „Ræður 2004,“ Forseti staðfestir ekki lagafrumvarp um breytingu á útvarpslögum og samkeppnislögum – Yfirlýsing.

<http://www.forseti.is/media/files/04.06.02.Yfirl%C3%BDsing%20forseta.pdf> (sótt 3. Nóvember 2013).

6.2 Niðurstaða um fjölmiðlalögin

Nú gaf Ólafur Ragnar tóninn og setti sér viðmið um beitingu 26. greinarinnar. Þau viðmið voru að málið væri mikilvægt og það snerti undirstöðu atriði lýðræðisins. Einnig að gjá hefði myndast milli þings og þjóðar á þann hátt að þingið færi gegn þjóðarviljanum. Samkvæmt yfirlýsingunni tók hann þó ekki efnislega afstöðu til málsins, né heldur til þess hvort lögin stönguðust á við stjórnarskrána eða önnur lög.

Þetta mál er á margan hátt mjög flókið. Ekki er hægt að tala um að málið hafi ógnað efnahagslegum stöðugleika þjóðarinnar, heldur var það annars eðlis. Vinnubrögðin sem voru viðhöfð í málinu voru ekki til fyrirmyndar. Það kom snemma í ljós að málið var umdeilt og mönnum þótti málshraðinn vera alltof mikill. Ef löggjafinn vill koma á mjög íþyngjandi löggjöf sem leiðir til þess að einhverjir aðilar neyðast til að selja eignir sínar þarf málið að fá góða umræðu í þinginu og þjóðfélaginu sjálfu svo hægt sé að sætta sem flest sjónarmið. Eins og forsetinn kom inn á í sinni yfirlýsingu gegna fjölmiðlar mjög mikilvægu hlutverki í lýðræðisþjóðfélögum og því þarf að vanda lagasetningu um þá enn meir en gengur og gerist um önnur fyrirtæki. Málshraðinn og þessi mikli asi sem einkenndi málið vann því gegn frumvarpinu.

Rök Davíðs Oddssonar um að forsetinn hafi verið vanhæfur vegna tengsla sinna við Norðurljós sýndu svo ekki varð um villst að lögunum var fyrst og fremst beint gegn einu fyrirtæki, þrátt fyrir fyrri orð Davíðs um að lagasetningin væri almenn. Það getur ekki talist lýðræðislegt að keyra umdeilt mál sem beinist að einum aðila í gegnum þingið, með naumum meirihluta. Við slíkar aðstæður er enn meiri ástæða til að gæta meðalhófs og ganga ekki lengra en nauðsynlegt er. Það var ekki gert í þessu máli því eins og rakið hefur verið, voru margir og ólíkir aðilar á því að of langt væri gengið með löggjöfinni.

Ennfremur var óvissa um að lögin stæðust stjórnarskrána og EES samninginn en það hefði verið útkljáð á öðrum vettvangi eins og forsetinn kom inn á. Sem rök fyrir því að forsetinn þyrfti að staðfesta lögin velti Davíð Oddsson því fyrir sér hvort forsetinn hefði þetta synjunarvald eða hvort það væri viðkomandi ráðherra sem hefði það. Eins og áður segir vísaði hann þar til þess að í Noregi, Svíþjóð og Danmörku myndi ráðherrann leggja það til við þjóðhöfðingjann að synja lögum staðfestingar. En sá er munurinn á Íslandi og þessum löndum að hér er þjóðhöfðinginn þjóðkjörinn en í hinum löndunum er kóngafólk í stöðu þjóðhöfðingja. Þetta skiptir miklu máli enda segir 26. gr. stjórnarskrárinnar tvímælalaust að

forsetinn hafi þetta synjunarvald hjá sér en ekki ráðherra. Þessi málflutningur er því ekki rök fyrir því að lögin hefðu átt að verða staðfest. Í málflutningi Davíðs mátti greina að hann væri á því að hér væri þingræði í samræmi við þingstjórnarkenninguna sem áður hefur verið vikið að en staðreyndin er sú að stjórnarskráin mælir fyrir um forsetaþingræði með áherslu á valddreifingu. Þessi afstaða Davíðs er þó skiljanleg í því ljósi að aldrei í lýðveldissögunni hafði forseti gripið fram fyrir hendurnar á þinginu. Eins og fyrr er getið hafði Vigdís gefið út þá yfirlýsingu árið 1993 að hún vildi ekki ganga gegn meirihluta Alþingis og hefur sú yfirlýsing vafalaust ýtt enn frekar undir þá skoðun forsætisráðherra að hér væri þingstjórn þar sem þingið eitt hefði lagasetningarvaldið.

Eins og segir hér að ofan setti Ólafur Ragnar sér þau viðmið fyrir synjuninni að málið sjálft væri mikilvægt því það varðaði undirstöðuatriði lýðræðisins. Lagði forsetinn einnig áherslu á að gjá hefði myndast milli þings og þjóðar í málinu og var það mat forsetans að þessa gjá þyrfti að brúa. Eru þessi viðmið í samræmi við það sem um var rætt við setningu stjórnarskrárinnar árið 1944. Því hefði besta leiðin til að brúa þessa gjá verið, að mati höfundar, að senda málið í dóm þjóðarinnar, enda ættu lýðræðislega kjörin stjórnvöld ekki að þurfa að óttast þjóðaratkvæðagreiðslu um mál sem þetta.

Niðurstaðan er því sú að Ólafur Ragnar tók rétta ákvörðun þegar hann neitaði að staðfesta fjölmiðlalögin árið 2004. Stjórnvöld voru lent í ógöngum með málið og þar sem stjórnarskráin leggur áherslu á margræði þurfti að grípa inn í og hindra alræði Alþingis og framkvæmdavaldsins.

7. Icesave samningarnir

7.1 Upphaf Icesave málsins

Þegar íslenska bankakerfið hrundi haustið 2008 varð til eitt erfiðasta og mest rædda deilumál lýðveldissögunnar, Icesave málið. Frá árinu 2006 hafði Landsbankinn fjármagnað sig að stórum hluta með innlánum viðskiptavina bankans í Bretlandi og síðar einnig Hollandi. Í krafti EES samningsins og fjórfrelsisins sem honum fylgdi hafði frjálst flæði vöru, þjónustu, vinnuafls og fjármagns til og frá Íslandi orðið hluti af veruleika Íslendinga og íslenskra fyrirtækja. Fyrir tilstilli EES samningsins gat Landsbankinn opnað útibú í Bretlandi og Hollandi og safnað innlánnum á netreikninga bankans og flutt fjármunina til Íslands. Þegar íslenska bankakerfið hrundi sátu því margir innstæðueigendur í löndunum tveimur eftir með sárt ennið en vandi Íslendinga var að Tryggingasjóður innstæðueigenda á Íslandi var talinn vera ábyrgur fyrir lágmarkstryggingu sem nemur allt að 20.877 evrum fyrir hvern innstæðueiganda.¹⁰⁷ Þetta voru peningar sem hinn íslenski Tryggingasjóður átti ekki til og snerist deilan um það hvort íslenska ríkið ætti að gangast í ábyrgð fyrir þessum peningum. Snemma lýstu íslensk stjórnvöld yfir samningsvilja í málinu og fyrsti Icesave samningurinn við Breta og Hollendinga, Svavars-samningurinn svokallaði, var samþykktur frá Alþingi í lok ágúst árið 2009. Samningurinn var nefndur í höfuðið á fyrrverandi formanni Alþýðubandalagsins og leiðtoga samninganefndarinnar, Svavari Gestssyni. Í kjölfarið undirritaði Ólafur Ragnar Grímsson forseti lög frá Alþingi um að íslenska ríkið ábyrgðist Tryggingasjóð innstæðueigenda í samræmi við samninginn, þrátt fyrir um 10.000 undirskriftir Íslendinga sem mótmæltu samningnum. Samkvæmt yfirlýsingu Ólafs vógu þungt þeir fyrirvarar sem Alþingi setti á samningana. Þeir voru unnir af fulltrúum fjögurra þingflokka, eftir að málið var lagt fram af Steingrími J. Sigfússyni, og skipti máli skv. yfirlýsingu Ólafs að samstaða hefði náðst á Alþingi og utan þingsins um fyrirvarana.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Guðni Th. Jóhannesson, *Hrunið*, (Reykjavík: JPV Útgáfan, 2009), 62-63.

¹⁰⁸ Ólafur Ragnar Grímsson, „Fréttatilkynningar,“ dags. 02. september 2009,

http://www.forseti.is/media/PDF/09_09_02_yfirlýsing_undirritud.pdf (sótt 3. nóvember 2013).

Í þinginu hafði samningurinn verið samþykktur með rúmum meirihluta, 34 sögðu já, 14 nei, 14 sátu hjá og 1 var fjarstaddur.¹⁰⁹ Flestir þingmenn Sjálfstæðisflokksins sátu hjá við atkvæðagreiðsluna og allir þingmenn Framsóknarflokksins sögðu nei við samningnum. Bjarni Benediktsson, formaður Sjálfstæðisflokksins útskýrði hjásetu Sjálfstæðisflokksins þannig að þingið hefði náð að betrubæta samninginn með fyrirvörunum sem búið væri að bæta við en ríkisstjórnin hefði þó ekki gætt hagsmuna þjóðarinnar nógu vel og þess vegna gæti Sjálfstæðisflokkurinn ekki stutt samninginn.¹¹⁰ Framsóknarmenn nefndu ýmsar ástæður fyrir því að vera á móti samningnum en helstar voru þær að hann væri slæmur og óvíst væri um ábyrgð íslenska ríkisins í málinu. Fyrirvararnir hefðu vissulega hjálpað til en þeir breyttu ekki þessum staðreyndum málsins, að mati Framsóknarmanna.¹¹¹ Þessir fyrirvarar áttu þó eftir að valda því að semja þurfti upp á nýtt um málið því Bretar og Hollendingar tóku fálega í þá. Var strax hafist handa við að lagfæra samninginn til að koma til móts við Hollendinga og Breta og seinni partinn í október flutti fjármálaráðherra, Steingrímur J. Sigfússon, nýtt frumvarp til breytingar á fyrrnefndu lögunum.¹¹²

¹⁰⁹ Ríkisábyrgð á lántöku Tryggingasjóðs innstæðueigenda og fjárfesta, 136. mál lagafrumvarp.

Lög nr. 96/2009, atkvæðagreiðsla, 2009. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*,

<http://www.althingi.is/dba-bin/atkvgr.pl?nnafnak=41243> (sótt 7. nóvember 2013).

¹¹⁰ Bjarni Benediktsson. Ríkisábyrgð á lántöku Tryggingasjóðs Innstæðueigenda og fjárfesta. 2009.

Vefútgáfa Alþingistíðinda, <http://www.althingi.is/alttext/raeda/137/rad20090828T104934.html>

(sótt 11. nóvember 2013).

¹¹¹ Sjá t.d. ummæli Höskuldar, Vigdísar, Sigmundar eða annarra Framsóknarmanna hér:

<http://www.althingi.is/alttext/137/08/l28100122.sgm> (sótt 7. nóvember 2013).

¹¹² Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 96/2009, um heimild fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, til að ábyrgjast lán Tryggingasjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá breska og hollenska ríkinu til að standa straum af greiðslum til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf. Þskj. 76 –

76. mál, 2009–2010. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/alttext/138/s/0076.html>

(sótt 7. nóvember 2013).

Sá samningur, sem oftast er kallaður Icesave II, var samþykktur frá Alþingi þann 30. desember 2009 eftir harðar umræður á Alþingi. Nú hafði andstaðan gagnvart málinu vaxið mjög, bæði innan þings og utan þess. Þannig sýndi skoðanakönnun sem unnin var af MMR og birtist í Viðskiptablaðinu (og daginn eftir í Morgunblaðinu) snemma í desember að 69% landsmanna vildu að forsetinn sendi málið í þjóðaratkvæðagreiðslu.¹¹³ Á þinginu fór það svo að lögin voru naumlega samþykkt 33-30. Atkvæðagreiðslan á Alþingi var mjög dramatísk og gerðu samtals 44 þingmenn grein fyrir atkvæði sínu. Stóð atkvæðagreiðslan um frumvarpið og breytingartillögur við það yfir í tæpar tvær klukkustundir, allt saman í beinni útsendingu hjá Ríkisútvarpinu.¹¹⁴ Í millitíðinni hafði breytingartillaga Péturs Blöndals um að senda málið í þjóðaratkvæðagreiðslu verið felld 30-33¹¹⁵ og því var eina von andstæðinga samningsins að forsetinn myndi senda málið til þjóðarinnar.

Strax eftir áramótin, þann 2. janúar, bárust forsetanum undirskriftir 56.089 manns sem InDefence hópurinn hafði safnað til að skora á forsetann um að senda Icesave lögin í þjóðaratkvæðagreiðslu. InDefence samtökin eru þverpólitísk samtök sem höfðu verið stofnuð strax í október 2008 til að standa vörð um hagsmuni Íslendinga í kjölfar hrunsins.¹¹⁶ Samtökin söfnuðu undirskriftunum á netinu og yfirfóru þær jafnóðum til að minnka líkurnar á því að nöfn á borð við Andrés Önd væru á listanum sem bærisk forsetanum. Fyrir afhendingu undirskriftanna skipulagði hópurinn mikla blysför að Bessastöðum þar sem

¹¹³ *Morgunblaðið*, „„Icesave erfitt og hörmulegt“,“ 11. desember 2009.

¹¹⁴ Sigurður Már Jónsson, *Icesave samningarnir: Afleikur aldarinnar?* (Reykjavík: Almenna bókafélagið, 2011), 166-167. (*Ath.semd höfundar: Ranghermt er í bókinni að atkvæðagreiðslan hafi staðið yfir í tæpar þrjár klst. Því hún stóð yfir í tæpar tvær klst., sjá nánar hér: <http://www.althingi.is/dba-bin/nafnak.pl?btim=2009-12-30+21:29:21&etim=2009-12-30+23:26:39&timi=21:29-23:26>)*

¹¹⁵ Ríkisábyrgð á lántöku Tryggingasjóðs innstæðueigenda og fjárfesta, 76. mál lagafrumvarp Lög nr. 1/2010, atkvæðagreiðsla, 2009. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/dba-bin/atkvgr.pl?nnafnak=41975> (sótt 7. nóvember 2013).

¹¹⁶ InDefence, „Um InDefence,“ <http://www.indefence.is/about/> (sótt 8. nóvember 2013).

meðlimir hópsins kveiktu á neyðarblysum og létu taka áhrifamiklar ljósmyndir af sjónarspilinu, m.a. úr þyrlu. Ólafur Ragnar virtist sáttur við aðgerðir hópsins því hann ræddi málið í tvær klukkustundir við meðlimi hópsins þegar hann veitti undirskriftunum viðtöku – greinilegt var að hann íhugaði að synja lögnum staðfestingar.¹¹⁷ Innan lands sem utan þess biðu menn í ofvæni eftir ákvörðun forsetans og vonuðust ýmsir framámenn í þjóðfélaginu eftir því að Ólafur myndi staðfesta lög. Þann 5. janúar birtist umfjöllun um málið í Fréttablaðinu þar sem Vilhjálmur Egilsson formaður SA, Gylfi Arnbjörnsson forseti ASÍ og Elín Björg Jónsdóttir formaður BSRB sögðust vona að forsetinn staðfesti lög. Gerði hann það ekki væri allsendis óvíst að betri samningur fengist og allar tafir á málinu væru slæmar fyrir endurreisn Íslands.¹¹⁸ Utan landsteinanna sagði Alistair Darling þáverandi fjármálaráðherra Bretlands að það væri afar mikilvægt að lög yrðu staðfest af forsetanum.¹¹⁹

Fylgjendur samningsins töluðu ekki eingöngu um hraða endurreisnarinnar þegar þeir hvöttu forsetann til að samþykkja samninginn því einnig var sagt að ekki væri rétt senda milliríkja deilu í þjóðaratkvæðagreiðslu. Eins og svo gjarnan áður skrifaði Sigurður Línal fyrirverandi lagaprófessor yfirvegaða grein um málið í Fréttablaðið. Benti Sigurður á að skv. dönsku stjórnarskránni gætu 1/3 þingmanna krafist þjóðaratkvæðagreiðslu um lagafrumvörp en „lagafrumvörp til framkvæmdar á gildum skuldbindingum samkvæmt þjóðréttarsamningum“ væru undanskilin þessari grein. Velti hann því fyrir sér hvort rétt væri að senda lög um samninga við önnur ríki í þjóðaratkvæðagreiðslu því „slíkt hlýtur að valda óvissu og truflunum í samskiptum ríkja.“ Hann treysti sér þó ekki til þess að segja til um hvort Icesave samningurinn myndi falla undir fyrrnefnt ákvæði í dönsku stjórnarskránni en áréttaði að almennt henti þjóðréttarskuldbindingar illa til þjóðaratkvæðagreiðslu. Sigurður tók þó

¹¹⁷ Sigurður Már Jónsson, *Icesave samningarnir: Afleikur aldarinnar?* (Reykjavík: Almenna bókafélagið, 2011), 174-176.

¹¹⁸ *Fréttablaðið*, „Hvetja forsetann til að skrifa strax undir Icesave,“ 5. janúar 2010.

¹¹⁹ *Fréttablaðið*, „Fjármálaráðherra Bretlands: Mikilvægt að staðfesta lög,“ 5. janúar 2010.

ekki beina afstöðu til málsins því hann endaði á að segja að Icesave málið væri vissulega óvenjulegt mál.¹²⁰

Eftir að hafa íhugað málið í nokkra daga synjaði Ólafur Ragnar lögunum staðfestingar og sendi þau þar með í þjóðaratkvæðagreiðslu. Þessa ákvörðun sína rökstuddi Ólafur Ragnar með því að vísa til þess að honum hafi borist fjölda áskorana um að setja málið í þjóðaratkvæðagreiðslu. Einnig talaði hann um að samkvæmt skoðanakönnunum væri góður meirihluti þjóðarinnar fylgjandi því að fá að kjósa um málið. Sagði hann að yfirlýsingar á Alþingi og áskoranir frá einstökum þingmönnum bentu líka til þess að meirihluti þingmanna vildi að málið færi í þjóðaratkvæðagreiðslu. Í yfirlýsingunni kom Ólafur Ragnar enn fremur með þennan áhugaverða vinkil:

Hornsteinn stjórnskipunar íslenska lýðveldisins er að þjóðin er æðsti dómari um gildi laga. Stjórnarskráin sem samþykkt var við lýðveldisstofnun 1944 og yfir 90% atkvæðisbærra landsmanna studdu í þjóðaratkvæðagreiðslu felur í sér að það vald sem áður var hjá Alþingi og konungi er fært þjóðinni. Forseta lýðveldisins er ætlað að tryggja þjóðinni þann rétt.¹²¹

Vísaði forsetinn einnig til fyrri yfirlýsingar sinnar um að taka þyrfti „mið af sanngjörnum rétti þjóðarinnar, hagsmunum Íslendinga á komandi árum og alþjóðlegri samábyrgð,“ og að þjóðin sjálf þyrfti að fá að ráða för.¹²²

7.2 Niðurstaða um Icesave II

Eins og fjölmiðlamálið þá er þetta afar flókið mál. Ólafur Ragnar var á hálum ís þegar hann sagði að meirihluti þingmanna vildi að málið færi í þjóðaratkvæðagreiðslu því rúmum klukkutíma áður en þingið samþykkti Icesave lögin, hafði þingið einmitt hafnað því að senda málið í þjóðaratkvæðagreiðslu. Var forsetinn líklega að vísa til þess að Ögmundur Jónasson

¹²⁰ Sigurður Línadal, „Forsetinn og Icesave,“ *Fréttablaðið*, 29. desember 2009.

¹²¹ Ólafur Ragnar Grímsson. „Ræður 2010,“ *Yfirlýsing forseta Íslands*

http://www.forseti.is/media/PDF/10_01_05_yfirlýsing_med_skjaldarmerki.pdf (sótt 9. nóvember 2013).

¹²² Sama heimild.

hafði lýst því yfir að hann væri fylgjandi því að lögin færu í þjóðaratkvæðagreiðslu en samt kaus hann gegn því. Það gerði hann vegna þess að hann sagði að Alþingi ætti að taka afstöðu til samningsins sjálfs.¹²³ En jafnvel þó Ögmundur hefði kosið með þjóðaratkvæðagreiðslu þá hefði vantað eitt atkvæði í viðbót til að sú tillaga hlyti brautargengi. Þessi röksemd byggir því á veikum grunni sem fyrr segir.

Varðandi annað í rökstuðningi Ólafs Ragnars þá er það sterkara. Málið var mjög stórt og mikilvægt og gjá hafði myndast milli þings og þjóðar. Lýsti þjóðin yfir skýrum vilja til að ráða þessu sjálf. Tillaga um þjóðaratkvæðagreiðslu var naumlega felld á þinginu og samningurinn sjálfur komst naumlega í gegnum þingið. Segja má að rökin um að ekki eigi að setja milliríkja deilu í þjóðaratkvæðagreiðslu eigi ekki við í þessu tilviki því vafamál var hvort Íslenska ríkinu bæri skylda til að ábyrgjast Icesave reikningana, fyrir hönd Tryggingasjóðs innstæðueigenda. Þjóðin væri heldur ekki að kjósa sig frá málinu því þó þjóðin myndi fella alla þá samninga sem hún gæti um málið þá myndi það alltaf halda áfram, eins og það gerði. Þjóðin vildi einfaldlega fá að velja milli samningaleiðarinnar eða dómstólaleiðarinnar og gerði einmitt það í þjóðaratkvæðagreiðslunum tveimur. Þeir voru fjölmargir sem sögðu að íslenska ríkið bæri enga ábyrgð á þessu brótti einkafyrirtækisins í öðrum löndum og þyrfti því alls ekki að ábyrgjast það. Úr þessu þyrfti að fá skorið hjá EFTA dómstólnum áður en samið yrði um málið. Aðrir voru ekki jafn áhugasamir um að taka þessa áhættu og vildu fara samningaleiðina og í raun og veru snerust þjóðaratkvæðagreiðslurnar um þetta val. Að sama skapi var það allsendis óvíst hvort að endurreisnin tækist betur ef það væri samið heldur en ef það væri ekki samið. Rök þeirra sem vildu að naumur meirihluti Alþingis hefði alræði í þessu máli voru því ekki nógu sterk.

Viðmiðin um beitingu 26. greinarinnar frá 1944 sem og viðmiðin sem Ólafur Ragnar setti sér þegar hann synjaði fjölmiðlalögunum árið 2004 áttu einnig við um þetta mál. Því er það niðurstaðan að Ólafur Ragnar gerði rétt í því að senda Icesave II í þjóðaratkvæðagreiðslu.

¹²³ Ögmundur Jónasson. Ríkisábyrgð á lántöku Tryggingasjóðs innstæðueigenda og fjárfesta (Icesave-reikningar), 3. umræða. 2009-2010. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/alttext/raeda/138/rad20091230T221459.html> (sótt 9. nóvember 2013).

Málið var of umdeilt til að gera það ekki, bæði innan þings og utan þess og þingið var að ganga gegn þjóðarviljanum.

7.3 Icesave III

Áður en fyrri þjóðaratkvæðagreiðslan um Icesave samninginn fór fram var þegar ljóst að nýr samningur væri í bígerð. Strax um miðjan febrúar, rúmum mánuði eftir að forsetinn synjaði lögnum staðfestingar, var búið að skipa nýja samninganefnd undir forystu bandaríska lögfræðingsins Lee Bucheit. Bretar og Hollendingar fóru fram á það við íslensk stjórnvöld að nú myndu stjórnarandstaðan einnig koma að samningaborðinu þannig að sem breiðust samstaða næðist um málið á Íslandi. Þeir höfðu ekki mikinn áhuga á að láta almenning á Íslandi kjósa um samninginn og vildu enn síður að nýr samningur færi sömu leið og síðasti samningur. Lárus Blöndal lögfræðingur var skipaður í samninganefndina sem fulltrúi stjórnarandstöðu flokkanna og áður en til þess kom höfðu þeir Bjarni Benediktsson og Sigmundur Davíð Gunnlaugsson farið ásamt Steingrími fjármálaráðherra til Hollands til skrafs og ráðagerða við fulltrúa hollenskra og breskra yfirvalda.¹²⁴

Í byrjun mars 2010 fór fram þjóðaratkvæðagreiðsla um Icesave II og var samningurinn kolfelldur með 98,1% greiddra atkvæða, kjörsókn var 62,7%.¹²⁵ Var enda ljóst á þessum tímamarki að betri samningur yrði sennilega í boði fyrir Íslendinga og því hafði þjóðaratkvæðagreiðslan ekki ýkja mikið gildi. Til að mynda lýsti Jóhanna Sigurðardóttir forsætisráðherra því yfir að hún myndi ekki taka þátt í þjóðaratkvæðagreiðslunni¹²⁶ en Ólafur Ragnar lýsti því reyndar yfir að hann myndi mæta á kjörstað enda væri kosningarétturinn grundvöllur lýðræðislegs samfélags.¹²⁷

¹²⁴ Sigurður Már Jónsson, *Icesave samningarnir: Afleikur aldarinnar?* (Reykjavík: Almenna bókafélagið, 2011), 181-182, 192.

¹²⁵ Hagstofa Íslands, „Þjóðaratkvæðagreiðslur,“ <http://hagstofa.is/pages/2464> (sótt 14. Nóvember 2013).

¹²⁶ *Fréttablaðið*, „Jóhanna ætlar að sitja heima,“ 5. mars 2010.

¹²⁷ *Fréttablaðið*, „Allir sammála um ósanngirni laganna,“ 6. mars 2010.

Bucheit samninganefndin kom með nýjan samning til landsins í byrjun desember 2010 og hófst Alþingi þegar handa við að fjalla um hann. Voru þeir samþykktir frá Alþingi um miðjan febrúar 2011 eftir miklar umræður en þó náðist töluvert meiri samstaða í þinginu heldur en síðast. Nú voru 44 þingmenn fylgjandi samningnum, 16 á móti honum og 3 greiddu ekki atkvæði. Af þessum 44 þingmönnum sem voru fylgjandi samningnum voru 11 Sjálfstæðismenn, þar af formaðurinn Bjarni Benediktsson. Sem fyrr var andstaða við samninginn í röðum Framsóknarmanna og greiddu 7 þingmenn þeirra atkvæði gegn samningnum og 2 sátu hjá. Einnig voru allir 3 þingmenn Hreyfingarinnar á móti samningnum sem og 2 þingmenn VG.¹²⁸ Eins og svo oft áður þegar umdeild mál fara í gegnum þingið kom fram tillaga um að senda málið í þjóðaratkvæðagreiðslu. Sú tillaga var felld 33-30 og kusu allir stjórnarliðar nema tveir gegn þjóðaratkvæðagreiðslu á sama tíma og allir stjórnarandstæðingar kusu með þjóðaratkvæðagreiðslu. Kom þarna enn í ljós sú tilhneiging að stjórnarliðar virðast almennt vera á móti þjóðaratkvæðagreiðslum og stjórnarandstæðingar fylgjandi þeim. Geta stjórnámálamenn hæglega haft hlutverkaskipti í afstöðu sinni gagnvart þjóðaratkvæðagreiðslum eftir því hvort þeir eru innan stjórnar eða utan sbr. afstöður ýmissa þingmanna í þeim málum sem rakin hafa verið hér.

Þann 15. febrúar, þegar Icesave samningarnir voru til umræðu í þinginu, birti Andríki skoðanakönnun sem MMR hafði framkvæmt fyrir vefmiðilinn. Kom þar fram að 62% þeirra sem tóku afstöðu töldu eðlilegt að þjóðin fengi að segja álit sitt á nýjasta Icesave-samningnum.¹²⁹ Reyndar má deila um það hvort spurningin sem var spurð hafi e.t.v. verið og leiðandi en hún var orðuð svo: „Telur þú eðlilegt að íslenska þjóðin fái að segja sitt álit á nýjasta Icesave-samningnum í þjóðaratkvæðagreiðslu?“ En þrátt fyrir þessa mögulegu

¹²⁸ Samningar um ábyrgð á endurgreiðslu Tryggingasjóðs innstæðueigenda til breska og hollenska ríkisins (heildarlög) 388. mál lagafrumvarp Lög nr. 13/2011, atkvæðagreiðsla 2010-2011.

Vefútgáfa Alþingistíðinda, <http://www.althingi.is/dba-bin/atkvgr.pl?nnafnak=44028> (sótt 14. nóvember 2013).

¹²⁹ Andríki, „Safn,“ *Priðjudagur 15. febrúar 2011*, 46. tbl. 15. árg., <http://andriki.is/post/11061477275> (sótt 16. nóvember 2013).

annmarka þá virtist almenningur hafa áhuga á að eiga lokaorðið um lagasetninguna vegna Icesave málsins. Tveimur dögum áður en þessi skoðanakönnun birtist hafði Ólafur Ragnar verið í viðtali hjá Agli Helgasyni í Silfri Egils þar sem hann lét eftirfarandi orð falla:

Kjarni málsins er sá hvort Alþingi á hverjum tíma tekst að sannfæra þorra þjóðarinnar um það að ákvörðun Alþingis sé rétt. Ef Alþingi tekst það, þá kemur varla til álita að forseti vísi málinu [til þjóðarinnar], hvað sem forminu líður. Þetta er spurning um það hvort þorri þjóðarinnar styður þá ákvörðun.¹³⁰

Við þetta tilefni sagði Sigurður Línadal að eftir því sem stuðningur við lögin væri minni á Alþingi, þeim mun meiri líkur væru á því að málið færi í þjóðaratkvæðagreiðslu en ef góður meirihluti væri fyrir málinu á Alþingi væru skilaboðin skýr og samningurinn færi síður í þjóðaratkvæðagreiðslu.¹³¹

Eftir að Alþingi hafði samþykkt Icesave samninginn bárust lögin til forsetans samkvæmt venju. En lögin voru ekki það eina sem forsetanum barst því honum bárust einnig um 40.000 undirskriftir þar sem skorað var á hann að synja lögnum staðfestingar.¹³² Ólafur Ragnar tók sér nokkurra daga frest til að hugsa málið en ákvað svo að synja lögnum staðfestingar. Daginn sem Ólafur Ragnar synjaði lögnum birtist skoðanakönnun MMR um málið. Í henni sögðust 60,7% þeirra sem tóku afstöðu styðja þá ákvörðun forsetans að staðfesta ekki nýja Icesave samninginn. Aftur á móti sögðust 57,7% þeirra sem tóku afstöðu að þau myndu styðja Icesave lögin, færu þau í þjóðaratkvæðagreiðslu.¹³³

Ólafur Ragnar tók fram í rökstuðningi sínum að þjóðin hafi átt lokaorðið í síðustu Icesave-samningum og síðan þá hefði Alþingi ekki verið endurýjað. Þar sem annar löggjafinn, Alþingi,

¹³⁰ Ólafur Ragnar Grímsson, „Icesave-samningur líklega ekki í hendur þjóðar styðji meirihluti þingmanna hann: Alþingi með umboð þjóðarinnar,“ *Fréttablaðið*, 14. febrúar 2011.

¹³¹ Sigurður Línadal, „Icesave-samningur líklega ekki í hendur þjóðar styðji meirihluti þingmanna hann: Alþingi með umboð þjóðarinnar,“ *Fréttablaðið*, 14. febrúar 2011.

¹³² *Fréttablaðið*, „Ólafur Ragnar tekur á móti undirskriftum gegn Icesave-lögnum í dag: Forseti undir feldi vegna Icesave,“ 18. febrúar 2011.

¹³³ *Fréttablaðið*, „Skoðanakönnun MMR: Meirihluti vill staðfesta Icesave,“ 22. Febrúar 2011.

væri enn eins skipað væri spurning hvort það ætti eitt að ljúka málinfu, án hins löggjafans, þjóðarinnar. Til að svo mætti vera, þyrfti víðtæk samstaða að vera um að Alþingi fengi eitt að ljúka málinu. Þessi samstaða væri ekki fyrir hendi. Vísaði hann í því sambandi til þess að um 40.000 undirskriftir hefðu borist forsetaembættinu þar sem beðið væri um að málið færi í þjóðaratkvæðagreiðslu. Samkvæmt yfirlýsingunni bentu skoðanakannanir einnig til þess að þjóðin vildi koma að lokaafgreiðslu málsins. Ennfremur sagði í yfirlýsingu forsetans að tillaga um þjóðaratkvæðagreiðslu hefði fengið góðan stuðning á Alþingi. Kjarninn í ákvörðun forsetans um að synja lögnum staðfestingar liggur í eftirfarandi orðum hans:

Grundvallaratriðið sem hlýtur að ráða niðurstöðu forseta, hvað sem líður kostum hinna nýju samninga, er að þjóðin fór með löggjafarvald í Icesave málinu og ekki hefur tekist að skapa víðtæka sátt um að Alþingi ráði nú eitt niðurstöðu málsins.¹³⁴

7.4 Niðurstaða um Icesave III

Þegar þetta mál er skoðað er mikilvægt að hafa í huga að þegar Ólafur Ragnar tók þá ákvörðun að senda málið í þjóðaratkvæðagreiðslu var ekki ljóst hvernig málið myndi enda. Ekki var ljóst hvernig þjóðaratkvæðagreiðslan myndi enda og ekki var heldur ljóst hvað myndi gerast ef Íslendingar höfnuðu lögnum og málið færi fyrir EFTA dómstólinn. Niðurstaðan úr þessu liggur nú fyrir og kom út á besta mögulega veg fyrir Ísland en enginn gat vitað það fyrirfram.

Röksemd Ólafs Ragnars er veikari nú en oft áður. Vissulega var málið enn umdeilt og forsetanum bárust margar undirskriftir þar sem skorað var á hann að senda það í þjóðaratkvæðagreiðslu. Ólafur Ragnar vísaði einnig til skoðanakannana sem bentu til þess að meirihluti þjóðarinnar vildi fá að greiða atkvæði um málið og er það í samræmi við það sem hann gerði í fyrri málum þar sem málskotsréttinum var beitt. Aftur á móti geta skoðanakannanir verið bjagaðar og sem fyrr er minnst á þá var orðalagið í fyrri MMR könnuninni frekar vafasamt. Einnig kom fram stuðningur við samninginn í

¹³⁴ Ólafur Ragnar Grímsson, „Ræður 2011,“ *Yfirlýsing forseta*.

http://www.forseti.is/media/PDF/2011_02_20_icesave3_isl.pdf (sótt 16. nóvember 2013).

skoðanakönnuninni sem birtist daginn sem lögunum var hafnað. Bendir sá stuðningur til þess að þingið hafi í raun ekki verið að ganga gegn þjóðarviljanum. Þar með er eitt helsta viðmiðið fyrir beitingu 26. greinarinnar ekki til staðar.

Annað sem veikir ákvörðun Ólafs Ragnars er að góð samstaða var um málið á Alþingi. Þegar hann samþykkti fyrsta Icesave-samninginn, í september 2009, vísaði hann til þess í yfirlýsingu sinni, að samstaða hafi náðst á Alþingi. Nú var enn meiri samstaða í þinginu því flestir þingmenn Sjálfstæðisflokksins kusu með samningnum, í stað þess að sitja hjá, og því kusu alls 70% þingmanna með samningnum. Ljóst var að þessi Icesave-samningur var mun betri en hinir fyrri. Því má segja að með ákvörðun sinni hafi Ólafur Ragnar sagt að það væri sama hve góður samningur yrði samþykktur á Alþingi, hann myndi alltaf senda málið í þjóðaratkvæðagreiðslu. En hefði þá ekki verið nær að segja það einfaldlega strax svo ekki tapaðist meiri tími og fjármunir við að semja um þetta umdeilda mál? Slík yfirlýsing hefði vissulega verið óvenjuleg en Ólafur Ragnar hefur oft farið ótroðnar slóðir og þess vegna hefði hann allt eins getað lýst því yfir að úr þessu máli skyldi leyst í þjóðaratkvæðagreiðslu og hann myndi nota völd sín til að svo yrði – sem hann og gerði.

Einnig er innri mótsögn í yfirlýsingu Ólafs því hann segir að tillaga um þjóðaratkvæðagreiðslu hafi hlotið stuðning tæplega helmings þingheims úr fjórum stjórn málaflokkum en það skiptir varla miklu máli úr því hann lætur það ekki skipta sig máli að samningurinn hafi verið samþykktur með góðum meirihluta á Alþingi.

Sú staðreynd að um 40.000 manns skoruðu á forsetann að senda lögin í þjóðaratkvæðagreiðslu er það sem best styður ákvörðun Ólafs Ragnars. Aðalspurningin hlýtur að vera hvort það sé gjá milli þings og þjóðar og gefa undirskriftirnar vísbendingu um að svo hafi verið. Þó ber að hafa í huga að þingmenn á Alþingi eru kosnir af þessari sömu þjóð og þegar 70% samstaða næst á þingi þar sem þrír stærstu þingflokkarnir kjósa með málinu þá telst það einnig breið samstaða. Var þessi breiða samstaða ein af forsendum Hollendinga og Breta fyrir því að semja upp á nýtt um málið.

Viðmiðin sem Ólafur Ragnar setti sér í þessu máli eru á suman hátt ólík þeim sem hann setti sér árin 2004 og 2010 og þar af leiðandi eru þau einnig ólík viðmiðunum sem sett voru við upphaf lýðveldisstjórnarskrárinnar. Nú segir Ólafur Ragnar að grundvallaratriðið sé að þjóðin hafi áður farið með löggjafarvaldið í málinu og eigi að gera það áfram. Þetta er alveg nýtt viðmið sem aldrei hefur verið minnst á áður. Einnig eru rökin um að þingið hafi ekki

verið endurnýjað frá síðasta samning fremur vafasöm vegna þess að stuðningurinn í þinginu var kominn úr 52% í 70% sem er gjörbreyting. Má því segja að Ólafur Ragnar hafi á vissan hátt grafið undan fulltrúalýðræðinu með yfirlýsingu sinni.

Það sem Ólafur Ragnar gerði er að hann leit á allt málið í heild sinni og vildi að það færi í þjóðaratkvæðagreiðslu en 26. greinin mælir ekki fyrir um að það sé gert. Það sem 26. greinin gerir er að hún fjallar um einstök lagafrumvörp og hvort forsetinn geti sent þau í þjóðaratkvæðagreiðslu. Er niðurstaðan sú að Ólafur Ragnar fór fram úr sér þegar hann ákvað að senda þriðja Icesave samninginn í þjóðaratkvæðagreiðslu. Samkvæmt hans eigin mælikvörðum og áherslum stjórnarskrárinnar á beint lýðræði hefði verið réttast af forsetanum að samþykkja lögin um þriðja Icesave samninginn. Lýkur hér yfirferðinni um málin fimm og við taka niðurstöður og lokaorð.

8. Niðurstöður og lokaorð

Þegar málin fimm hafa verið skoðuð sést að þau Vigdís og Ólafur Ragnar hafa ekki alltaf komist að rétttri niðurstöðu um beitingu 26. greinarinnar út frá áherslum stjórnarskrárinnar á beint lýðræði. Mælikvarðarnir fyrir beitingu 26. greinarinnar eins og þeir voru hugsaðir í upphafi voru þeir að málið væri stórt og mikilvægt og þingið væri að ganga gegn þjóðarviljanum. Þau Vigdís og Ólafur Ragnar hafa litið sínum augum á 26. greinina, Vigdís vildi ekki beita henni vegna þess að hún vildi ekki ganga gegn þingviljanum. Leit hún fremur á forseta embættið sem sameiningartákn sem ætti að vera hafið yfir flokkadrætti. Ólafur Ragnar hefur aftur á móti litið öðrum augum á embættið og 26. greinina því hann hefur lagt áherslu á að þjóðin hafi rétt á að eiga lokaorðið og forsetinn eigi að tryggja þjóðinni þennan rétt. Hefur Ólafur Ragnar endurvakið upphaflegu hugsunina um beint lýðræði í stjórnarskránni en miðað við niðurstöðu þessarar ritgerðar gekk hann of langt í þeim efnum í Icesave III. Í hinum þremur málunum sem Ólafur Ragnar kom að sem forseti tók hann réttar ákvarðanir. Vigdís tók aftur á móti ekki rétta ákvörðun þegar hún skrifaði undir lögin um EES samninginn árið 1993.

Þegar eðli forsetaembættisins er skoðað vakna strax upp spurningar um hvert það er. Ef embættið er skoðað í sögulegu ljósi og farið 20 ár aftur í tímann til þess tíma þegar Vigdís Finnbogadóttir velti fyrir sér spurningunni um EES-samninginn má segja að það hafi verið ópólítískt. Vigdís lýsti því yfir að hún liti á forsetann sem sameiningartákn þjóðarinnar og þar af leiðandi vildi hún ekki grípa fram fyrir hendurnar á lýðræðislega kjörnu Alþingi. Í dag er mun auðveldara að sjá hið pólitíska eðli embættisins enda hefur Ólafur Ragnar breytt því með því að grípa inn í mál með afdrifaríkum hætti. Ef forsetaembættið er skoðað út frá því sem kemur fram í stjórnarskránni þá sést að embættið er pólitískt í eðli sínu. Stjórnarskráin mælir fyrir um að forsetinn sé þjóðkjörinn og þar af leiðandi hafa í gegnum söguna verið háðar margar kosningabaráttur milli forsetaframbjóðenda. Í þessum kosningabaráttum hafa frambjóðendur kynnt þær áherslur sem þeir vilja standa fyrir, nái þeir kjöri.

Í kosningabaráttunni árið 1980 áttu sér stað umræður um þetta eðli forsetaembættisins og hvort það væri pólitískt. Var Albert Guðmundsson sagður óheppilegur frambjóðandi

vegna þess að hann kæmi beint úr stjórnmalunum en hann svaraði á móti að hann teldi forsetaembættið hápólitískt – þó það væri ekki flokkspólitískt. Því myndi reynsla hans úr stjórnmalunum nýtast honum vel á forsetastóli.¹³⁵ Svipaðan hljóm mátti heyra hjá Indriða G. Þorsteinssyni í grein sem hann skrifaði til stuðnings Albert nokkrum dögum fyrir kosningarnar. Í greininni kom fram sú sýn Indriða að nú væri tími fyrir þjóðina að velja sér forseta sem hefði kjark og þor til að hlýða sinni samvisku en ekki yfirboði stjórnmalamannanna. Rekur Indriði það hvernig tveir fyrstu forsetarnir, þeir Sveinn Björnsson og Ásgeir Ásgeirsson, hafi komið úr stjórnmalunum og hafi sú reynsla nýst þeim vel í embætti til að standa í lappirnar gagnvart stjórnmalamönnunum. Samkvæmt Indriða voru mótframbjóðendur Alberts um embættið, þau Vigdís Finnbogadóttir, Guðlaugur Þorvaldsson og Pétur J. Thorsteinsson ljósrit af Kristjáni Eldjárn og sem slík myndu þau verða meðfærileg á forsetastóli, meðfærileg fyrir stjórnmalamennina. Setti Indriði einnig fram þá hugmynd að stjórnmalamennirnir í landinu sameinuðust yfirleitt um að á Bessastöðum sæti leiðitamar forseti sem ógnaði ekki völdum þeirra sjálfra. Í þessum tilgangi hafi þeir Hermann Jónasson og Ólafur Thors sameinast um biðja séra Bjarna Jónsson um að bjóða sig fram til forseta gegn stjórnmalamaninum Ásgeiri Ásgeirssyni árið 1952.¹³⁶

Svipaðar umræður áttu sér stað fyrir forsetakosningarnar 1968. Þá voru þeir dr. Gunnar Thoroddsen og dr. Kristján Eldjárn í framboði og vildu stuðningsmenn Gunnars meina að gott væri að hafa vanan stjórnmalaman á Bessastöðum. Nefndi Jóhanna Sigurðardóttir, stuðningskona Gunnars og síðar forsætisráðherra, að reynsla Gunnars úr stjórnmalunum gæti nýst honum vel við stjórnarmyndun og í svipaðan streng tóku fleiri stuðningsmenn Gunnars á fjölmennum fundi í Laugardalshöll tveimur dögum fyrir kosningarnar. Vék Bjarni Benediktsson, þáverandi forsætisráðherra og formaður Sjálfstæðisflokksins sérstaklega að

¹³⁵ Albert Guðmundsson, „Á ferð með forsetaframbjóðanda: „Ég býð mig fram til þjónustu“,“ *Morgunblaðið*, 21. Júní 1980.

¹³⁶ Indriði G. Þorsteinsson, „Albert Guðmundsson og hinir,“ *Morgunblaðið*, 21. júní 1980.

því hve vel Íslendingar þekktu til starfa Gunnars og væri það kostur þegar það kæmi í hlut Gunnars að útdeila umboði til stjórnarmyndunarviðræðna.¹³⁷

Sextán árum áður, árið 1952, hafði Bjarni þó ekki verið jafn hrifinn af því að gamalreyndur stjórnmalamaður byði sig fram til forseta. Sagði hann við það tilefni að forsetinn hefði mikið vald sem hann ætti þó ekki að beita sem flokksmaður eða flokksforingi heldur sem túnaðarmaður allrar þjóðarinnar.¹³⁸ Þessi orð Bjarna verða að vissu leyti að skoðast í ljósi þeirrar miklu hörku sem einkenndi forsetakosningarnar þetta árið. Frambjóðandinn Ásgeir Ásgeirsson átti hvorki upp á pallborðið hjá Framsóknarflokknum né Sjálfstæðisflokknum, eins og komið var inn á í orðum Indriða hér að ofan. Ástæðan fyrir því var vísast sú að Ásgeir var á þessum tíma starfandi þingmaður Alþýðuflokksins og þegar framboð hans mætti andstöðu stjórnarflokkanna, Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks, varð forsetakjörið að mjög flokkspólitísku máli. Svo flokkspólitísku að forsvarsmenn stjórnmalaflokkanna fengu að flytja útvarpsávarp í beinni útsendingu í Ríkisútvarpinu tveimur dögum fyrir kosningarnar (Stefán Jóh. Stefánsson formaður Alþýðuflokksins og Alþýðuflokkurinn höfnuðu þó boðinu).¹³⁹ Stjórnarflokkarnir tveir studdu séra Bjarna Jónsson opinberlega og var uppgefin ástæða oft en ekki sú að gott væri að til forseta veldist maður sem hefði staðið utan stjórnmalanna í ákveðinn tíma því þannig ætti viðkomandi auðveldara með að verða sameiningartákn þjóðarinnar.¹⁴⁰ En eins og gefur að skilja héldu stuðningsmenn Ásgeirs öðru fram og má nefna að Gunnar Thoroddsen, þáverandi borgarstjóri Reykjavíkur og tengdasonur Ásgeirs, var hrifinn af því að hafa reyndan stjórnmalaman á forsetastóli. Var það ekki síst vegna þess að í tveimur tilvikum gæti forseti þurft að taka pólitískar ákvarðanir. Annars vegar ef Alþingi

¹³⁷ *Morgunblaðið*, „„Veljum hæfari frambjóðandann:“ Frá fundi stuðningsmanna Gunnars Thoroddsens í Laugardalshöll,“ 29. Júní 1968.

¹³⁸ Bjarni Benediktsson, „Forsetinn á að vera hlutlaus dómari,“ *Morgunblaðið*, 28. júní 1952.

¹³⁹ *Morgunblaðið*, „Íslendingum ber að fjölmenna til forsetakjörsins: Þýðingarmestu kosningar síðustu áratuga,“ 27. júní 1952

¹⁴⁰ Sjá t.d. *Tíminn*, „Á að vera friður um forsetastólinn?“ 26. júní 1952 og *Morgunblaðið*, „Hin sanna stjórnvíska,“ 27. júní 1952

tækist ekki að mynda ríkisstjórn – þá reyndi á forsetann að koma á starfhæfri stjórn. Hitt dæmið um pólitísk völd forseta, að mati Gunnars, var heimild hans til að synja lagafrumvarpi staðfestingar.¹⁴¹ Raunar er athyglisvert í þessari umræðu að í minningargrein um Svein Björnsson, í febrúar 1952, hafði Ólafur Thors mjög mært stjórn málahæfileika Sveins og látið eftirfarandi orð falla:

*En aðal vandi forsetaembættisins liggur þó í allt öðru. Honum er ætlað að vita allt á sviði stjórn mála, hafast ekki að, en vera stöðugt viðbúinn. Þegar svo örlagastundin rennur upp, þegar stjórnarkreppur ógna og yfir vofir glötun mikilla verðmæta, vegna þess að þjóðarskútan velkist um í ólgusjó stjórn mála, eins og stjórnlaust rekald, er þessum afskiptalítla manni ætlað að grípa um stjórnvölinn, taka málin í sínar hendur, firra þjóðina voða og koma þjóðarskútni heilli í höfn... það er afar þýðingarmikið að forsetinn gerþekki vöndarhús stjórn mála.*¹⁴²

Virðist Ólafur Thors hafa breytt um skoðun þegar ljóst var að Ásgeir byði sig fram og var honum oft velt upp úr þessum orðum í kosningabaráttunni um sumarið.¹⁴³ En víst er að enn þann dag í dag finnast þeir sem leggja nákvæmlega þennan skilning í eðli forsetaembættisins eins og Ólafur Thors gerði í þessari minningargrein.

Út frá þessum umræðum má sjá að rökræðan um völd og pólitíska stöðu forsetans á sér djúpar rætur. Sú skoðun að forsetinn eigi fyrst og fremst að vera ópólitískt sameiningartákn hefur þó verið útbreidd¹⁴⁴ og þarf það í raun ekki að koma á óvart því forseti sem beitir völdum sínum á ára eða áratuga fresti fær ósjálfrátt á sig þann stimpil. Samhliða talinu um að forsetinn eigi að vera sameiningartákn hefur því oft verið haldið fram að stjórnarskráin sem

¹⁴¹ Gunnar Thoroddsen, „Forsetakjör er ekki flokksmál,“ *Forsetakjör*, 28. maí 1952.

¹⁴² Ólafur Thors, „Markaði merkileg spor á mesta framfaraskeiðinu,“ *Morgunblaðið*, 2. febrúar 1952.

¹⁴³ Sjá t.d. Gunnar Hall, „Fer eftir leiðbeiningum Ólafs Thors, - og kýs Ásgeir Ásgeirsson,“ *Forsetakjör*, 28. maí 1952.

¹⁴⁴ Sjá t.d. Guðni Th. Jóhannesson, „Bylting á Bessastöðum: Embætti forseta Íslands í valdatíð Ólafs Ragnars Grímssonar,“ *Skírnir* (vor 2010), 61-63.

samþykkt var við lýðveldistökuna í þjóðaratkvæðagreiðslu árið 1944 hafi nánast eingöngu verið breytt þannig að orðið forseti kæmi í stað konungur.¹⁴⁵ En eins og hefur verið sýnt fram á í þessari ritgerð voru tvær veigamiklar breytingar gerðar er varða stöðu forsetans: Hann er þjóðkjörinn og hann getur sent lagafrumvörp í þjóðaratkvæðagreiðslu. Hafa verið færð rök fyrir því að bæði þessi ákvæði eigi rætur sínar í því hve sterka stöðu beint lýðræði hafði hér á landi fyrri part 20. aldarinnar. Nú hefur það einnig tíðkast að hver túlkar völd forsetans eftir sinni stöðu hverju sinni, eins og sýnt hefur verið fram í þessari ritgerð. En það er óumdeilt að samkvæmt stjórnarskránni getur forsetinn sent lagafrumvörp í þjóðaratkvæðagreiðslu og er sú merkilega heimild í raun mikill styrkleiki á stjórnarskránni. Eins og kenning Rousseau segir til um þá liggur fullveldið hjá þjóðinni sjálfri og því er eðlilegt og sanngjarnt að þjóðin sjálf fái að ráða örlögum sínum í allra stærstu og umdeildustu málunum. Þingið getur komist í þá stöðu að verða ofurselt hagsmunasamtökum, eða hagsmunum þeirra sem ráða hverju sinni og því er nauðsynlegt að til staðar sé sá valdhafi sem getur temprað það vald þingsins. Þetta vald þarf þó að fara sparlega með, enda getur þjóðinni skjátlást eins og Rousseau benti á. Gerist það aðallega ef einhverjar raddir eru útilokaðar eða ef einhver hagsmunaöfl verða of sterk þannig að þjóðin láti blekkjast. Því þarf gæta þess að þjóðaratkvæðagreiðslur séu ekki misnotaðar, en sagan geymir mörg dæmi um slíka misnotkun.¹⁴⁶

Líklegt má telja að forsetaembættið og 26. greinin haldi áfram að gegna stóru hlutverki í stjórnámálum landsins. Krafan um beint lýðræði hefur vaxið á síðustu árum eftir því sem aðgengi að upplýsingum hefur fleygt fram og bendir margt til þess að sú krafa aukist frekar

¹⁴⁵ Sjá t.d. sömu heimild, bls. 90-91 og Gunnar Thoroddsen, „Forsetakjör er ekki flokksmál,“

Forsetakjör, 28. maí 1952.

¹⁴⁶ Til dæmis var kosið um það í þjóðaratkvæðagreiðslu í Þýskalandi árið 1934 að sameina embætti forsetans og kanslarans eftir að Paul von Hindenburg lét lífið. Eftir að þetta var samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu var Hitler og Nasistaflokkurinn orðinn svo til einráður því hann var nú orðinn *Fürher und Reichkanzler*. Í framhaldinu var það samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu árið 1936 að banna alla aðra stjórnámálaflokka en Nasistaflokkinn og að hertaka Rínarlöndin og má segja að með því hafi Nasistarnir misnotað beint lýðræði til að hrifsa til sín völd og útiloka aðra frá þeim.

en hitt. Því mætti huga að því að setja skýrari ramma um beint lýðræði í stjórnarskrána svo ákvarðanir forseta þurfi ekki að vera jafn umdeildar og þær hafa verið.

Heimildaskrá:

- Albert Guðmundsson. „Á ferð með forsetaframbjóðanda: „Ég býð mig fram til þjónustu“.“ *Morgunblaðið*. 21. Júní 1980.
- Andríki, „Safn.“ *Þriðjudagur 15. febrúar 2011*, 46. tbl. 15. árg., <http://andriki.is/post/11061477275> (sótt 16. nóvember 2013).
- Baldur Þórhallsson. „Evrópustefna íslenskra stjórnvalda: Stefnumótun, átök og afleiðingar.“ Í *Uppbrot hugmyndakerfis: Endurmótun íslenskrar utanríkisstefnu 1991-2007*. Ritstj. Valur Ingimundarson (Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag 2008), 67-136.
- Bjarni Benediktsson (eldri). „Forsetinn á að vera hlutlaus dómari.“ *Morgunblaðið*. 28. júní 1952.
- Bjarni Benediktsson (yngri). Ríkisábyrgð á lántöku Tryggingasjóðs Innstæðueigenda og fjárfesta. 2009. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/raeda/137/rad20090828T104934.html> (sótt 11. nóvember 2013).
- Björn Þórðarson. Stjórnskipunarlög. 28. fundur, 08.03.1944, ein umræða neðri deild. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/gomulraeda.php4?rnr=191<hing=63&dalkur=135> (sótt 16. nóvember 2013).
- Bryan Magee. *Saga heimspekinnar (The Story of Philosophy)*. Reykjavík: Mál og Menning 2002.
- Brynjólfur Bjarnason. Stjórnskipunarlög. 21. fundur, 04.03.1944, 2. umræða efri deild. 1944-1945. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/gomulraeda.php4?rnr=177<hing=63&dalkur=114> (sótt 16. nóvember 2013).
- Davíð Oddsson. „Davíð Oddsson forsætisráðherra í viðtali í kvöldfréttatíma Ríkissjónvarpsins í gær: Útskýra þarf fjarveru forseta fyrir ríkisstjórn Dana og konungsfjölskyldu.“ *Morgunblaðið*. 15. Maí 2004.
- Davíð Oddsson. Útvarpslög og samkeppnislög (eignarhald á fjölmiðlum), 1. umræða. 2003-2004. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/130/05/r03155328.sgml> (sótt 31. október 2013).
- DV. „Alþingi samþykkti Öryrkjalögin í nótt: Heit kartafla í fang forsetans.“ 24. jan. 2001.
- DV. „Formaður Öryrkjabandalagsins um þátt forseta í lagasetningu: Forsetinn á þetta við eigin samvisku.“ 22. janúar 2001.
- DV. „Skoðanakönnun DV: Tæpur meirihluti fylgjandi EES – af þeim sem tóku afstöðu.“ 5. Nóvember 1992.
- DV. „Skoðanakönnun DV: Þrír af hverjum fjórum vilja þjóðaratkvæði um EES – af þeim sem taka afstöðu til spurningarinnar.“ 5. nóvember 1992.
- DV. „Öryrkjalögin á leið til undirritunar hjá forseta Íslands: Forsetinn getur breytt stjórn málasögunni.“ 23. janúar 2001.
- Fréttablaðið*. „Allir sammála um ósanngirni laganna.“ 6. mars 2010.
- Fréttablaðið*. „Andstaðan eykst.“ 21. maí 2004.

Fréttablaðið. „Ákvörðun forseta Íslands beðið.“ 26. maí 2004.

Fréttablaðið. „Breytingar til verndar hagsmunum Skjás eins.“ 12. maí 2004.

Fréttablaðið. „Fjármálaráðherra Bretlands: Mikilvægt að staðfesta lögin.“ 5. janúar 2010.

Fréttablaðið. „Fjölmiðlafrumvarpinu verði vísað frá.“ 12. maí 2004.

Fréttablaðið. „Hvetja forsetann til að skrifa strax undir Icesave.“ 5. janúar 2010.

Fréttablaðið. „Jóhanna ætlar að sitja heima.“ 5. mars 2010.

Fréttablaðið. „Ólafur Ragnar tekur á móti undirskriftum gegn Icesave-lögunum í dag: Forseti undir felldi vegna Icesave.“ 18. febrúar 2011.

Fréttablaðið. „Sigurður Línalög um fjölmiðlalög: Forseti ætti að láta reyna á málskotsrétt.“ 12. maí 2004.

Fréttablaðið. „Skoðanakönnun MMR: Meirihluti vill staðfesta Icesave.“ 22. Febrúar 2011.

Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 96/2009, um heimild fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, til að ábyrgjast lán Tryggingasjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá breska og hollenska ríkinu til að standa straum af greiðslum til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf. Þskj. 76 – 76. mál, 2009-2010. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/138/s/0076.html> (sótt 7. nóvember 2013).

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannatryggingar, nr. 117/1993, með síðari breytingum, þskj. 624 – 379. mál. 2000-2001. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/126/s/0624.html> (sótt 24. okt. 2013).

Frumvarp til laga um breytingu á útvarpslögum nr. 53/2000 og samkeppnislögum nr. 8/1993, þskj. 1525, 974. mál, 2003-2004. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/130/s/1525.html> (sótt 30. október 2013).

Frumvarp til laga um evrópskt efnahagssvæði. Þskj. 372, 2. umræða. 1992-1993. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/116/s/0372.html> (sótt 19. desember 2013).

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

Guðni Th. Jóhannesson. „Bylting á Bessastöðum: Embætti forseta Íslands í valdatíð Ólafs Ragnars Grímssonar.“ *Skírnir* (vor 2010). 61-99.

Guðni Th. Jóhannesson. *Hrunið*. Reykjavík: JPV Útgáfan, 2009.

Gunnar Hall. „Fer eftir leiðbeiningum Ólafs Thors, - og kýs Ásgeir Ásgeirsson.“ *Forsetakjör*. 28. maí 1952.

Gunnar Thoroddsen. „Forsetakjör er ekki flokksmál.“ *Forsetakjör*. 28. maí 1952.

Hagstofa Íslands. „Þjóðaratkvæðagreiðslur.“ <http://hagstofa.is/pages/2464> (fyrst sótt 13. september 2013).

Hague, Rod og Martin Harrop, *Comparative Governments and Politics: An Introduction*, 8. útg. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Mcmillan, 2010.

Held, David. *Models of Democracy*. 2. útg. Cambridge: Polity Press, 1996.

Helgi Skúli Kjartansson. „Forveri forseta: Konungur Íslands 1904-1944,“ 1. tbl. 2. árg. *Stjórnsmál og stjórnsýsla* (2006): 57-72.

Hjálmar Árnason. Útvarpslög og samkeppnislög (eignarhald á fjölmiðlum), 1. umræða. 2003-2004. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/130/05/r03201649.sgml> (sótt 31. október 2013).

Hæstiréttur Íslands. Mál nr. 125/2000. <http://haestirettur.is/domar?nr=1104&leit=t> (sótt 21. okt. 2013).

InDefence. „Um InDefence.“ <http://www.indefence.is/about/> (sótt 8. nóvember 2013).

Indriði G. Þorsteinsson. „Albert Guðmundsson og hinir.“ *Morgunblaðið*. 21. júní 1980.

Jakob Möller. Stjórnskipunarlög. 28. fundur, 08.03.1944, ein umræða neðri deild. 1944-1945. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*. <http://www.althingi.is/altext/gomulraeda.php4?rnr=189<hing=63&dalkur=132> (sótt 15. nóvember 2013)

Kristín Einarsdóttir. Þingsályktunartillaga, Þjóðaratkvæðagreiðsla um aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu. Síðari umræða. 1992-1993. <http://www.althingi.is/altext/116/11/r05174356.sgml> (sótt 15. okt. 2013).

Lög um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993.

Magnús Jónsson. Stjórnskipunarlög. 21. fundur, 04.03.1944, 2. umræða efri deild. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/gomulraeda.php4?rnr=178<hing=63&dalkur=118> (sótt 15. nóvember 2013).

Már Jónsson. Inngangur í *Samfélagssáttmálinn*. Höfundur Jean-Jacques Rousseau. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag, 2004.

Morgunblaðið. „Bréfaskipti forseta Alþingis og forseta Hæstaréttar.“ 24. janúar 2001.

Morgunblaðið. „Davið Oddsson forsætisráðherra segir forseta Íslands ekki geta neitað að staðfesta fjölmiðlafrumvarpið sem lög: Forseti vanhæfur vegna tengsla við Norðurljós.“ 15. maí 2004.

Morgunblaðið. „Forystumenn Öryrkjabandalags Íslands funduðu með forseta Íslands á Bessastöðum: Forsetinn beðinn að beita áhrifavaldi.“ 30. desember 2000.

Morgunblaðið. „Hin sanna stjórnvizka.“ 27. júní 1952.

Morgunblaðið. „„Icesave erfitt og hörmulegt.““ 11. desember 2009.

Morgunblaðið. „Íslendingum ber að fjölmenna til forsetakjörsins: Þýðingarmestu kosningar síðustu áratuga.“ 27. júní 1952.

Morgunblaðið. „Lögfræðingur Öryrkjabandalagsins segir fordæmi fyrir afskiptum forseta: Forsetinn beiti sér í málum er varða undirstöðuréttindi.“ 3. janúar 2001.

Morgunblaðið. „Meirihluti andvígur fjölmiðlafrumvarpi.“ 7. maí 2004.

Morgunblaðið. „Ólafur Ragnar Grímsson á fundi á Hótel Sögu: Forseti sitji 2-3 kjörtímabil.“ 12. júní 1996.

Morgunblaðið. „Reykjavíkurbref: Laugardagur 15. maí.“ 16. maí 2004.

Morgunblaðið. „Samþykkt stjórnar Árvakurs hf. um fjölmiðlafrumvarpið.“ 7. maí 2004.

Morgunblaðið. „Skoðanakönnun fyrir Sjónvarpið: Meirihluti hlynntur EES-samningi.“ 10. júní 1992.

Morgunblaðið. „Skoðanakönnun ÍM Gallup um Ísland og Evrópska efnahagssvæðið: Tæp 60% óttast lítið eða ekki að EES brjóta í bága við stjórnarskrá.“ 28. ágúst 1992.

Morgunblaðið. „Staksteinar: Formaður SUS og fjölmiðlafrumvarp.“ 7. maí 2004.

Morgunblaðið. „Starfsmenn Norðurljósa mótmæltu á Austurvelli.“ 7. maí 2004.

Morgunblaðið, „„Veljum hæfari frambjóðandann:“ Frá fundi stuðningsmanna Gunnars Thoroddsens í Laugardalshöll.“ 29. Júní 1968.

Ólafur Ragnar Grímsson, „Fréttatilkynningar,“ dags. 02. september 2009,
http://www.forseti.is/media/PDF/09_09_02_yfirlýsing_undirritud.pdf (sótt 3. nóvember 2013).

Ólafur Ragnar Grímsson. „Icesave-samningur líklega ekki í hendur þjóðar styðji meirihluti þingmanna hann: Alþingi með umboð þjóðarinnar.“ *Fréttablaðið*. 14. febrúar 2011.

Ólafur Ragnar Grímsson. Lög um Evrópska efnahagssvæðið, 1. Umræða. 1992-1993. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/116/08/r20123659.sgml> (sótt 14. okt. 2013).

Ólafur Ragnar Grímsson. „Ræður 2000,“ *forseti.is*, innsetningarræða 2000.
<http://www.forseti.is/media/files/00.08.01.Innsetningarraeda%281%29.pdf> (sótt 24. okt. 2013).

Ólafur Ragnar Grímsson. „Ræður 2004,“ *Forseti staðfestir ekki lagafrumvarp um breytingu á útvarpslögum og samkeppnislögum – Yfirlýsing*.
<http://www.forseti.is/media/files/04.06.02.Yfirl%C3%BDsing%20forseta.pdf> (sótt 3. nóvember 2013).

Ólafur Ragnar Grímsson. „Ræður 2010,“ *Yfirlýsing forseta Íslands*
http://www.forseti.is/media/PDF/10_01_05_yfirlýsing_med_skjaldarmerki.pdf (sótt 9. Nóvember 2013).

Ólafur Ragnar Grímsson, „Ræður 2011,“ *Yfirlýsing forseta*.
http://www.forseti.is/media/PDF/2011_02_20_icesave3_isl.pdf (sótt 16. nóvember 2013).

Ólafur Ragnar Grímsson. „Yfirlýsing forseta Íslands.“ *Morgunblaðið*, 25. Janúar 2001.

Ólafur Thors. „Markaði merkileg spor á mesta framfaraskeiðinu.“ *Morgunblaðið*. 2. febrúar 1952.

Ólafur Thors. Stjórnskipunarlög. 28. fundur, 08.03.1944, ein umræða neðri deild. 1944-1945. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/gomulraeda.php4?rnr=190<hing=63&dalkur=134> (sótt 15. nóvember 2013).

Páll Pétursson. Stjórnskipunarlög (samningar við önnur ríki). 1. umræða. 1992-1993. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/116/08/r27161053.sgml> (sótt 14. okt. 2013).

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

Ríkisábyrgð á lántöku Tryggingasjóðs innstæðueigenda og fjárfesta, 136. mál lagafrumvarp. Lög nr. 96/2009, atkvæðagreiðsla, 2009. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*,
<http://www.althingi.is/dba-bin/atkvgr.pl?nnafnak=41243> (sótt 7. nóvember 2013).

Ríkisábyrgð á lántöku Tryggingasjóðs innstæðueigenda og fjárfesta, 76. mál lagafrumvarp. Lög nr. 1/2010, atkvæðagreiðsla, 2009. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*,
<http://www.althingi.is/dba-bin/atkvgr.pl?nnafnak=41975> (sótt 7. nóvember 2013).

Rousseau, Jean-Jacque. *Samfélagssáttmálinn*. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag, 2004.

Samningar um ábyrgð á endurgreiðslu Tryggingasjóðs innstæðueigenda til breska og hollenska ríkisins (heildarlög) 388. mál lagafrumvarp Lög nr. 13/2011, atkvæðagreiðsla 2010-2011. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/dba-bin/atkvgr.pl?nnafnak=44028> (sótt 14. nóvember 2013).

Sigurður Línal. „Forsetinn og Icesave.“ *Fréttablaðið*, 29. desember 2009.

Sigurður Líndal. „Icesave-samningur líklega ekki í hendur þjóðar styðji meirihluti þingmanna hann: Alþingi með umboð þjóðarinnar.“ *Fréttablaðið*. 14. febrúar 2011.

Sigurður Már Jónsson. *Icesave samningarnir: Afleikur aldarinnar?* Reykjavík: Almenna bókafélagið, 2011.

Sigurjón M. Egilsson. „Fyrsta fjölmiðlafrumvarp Davíðs Oddsonar: Ætlaði að stoppa Fréttablaðið.“ *Mannlíf*. 25. árg. 3. tbl. (2008): 19

Steingrímur J. Sigfússon. Útvarpslög og samkeppnislög (eignarhald á fjölmiðlum), 2. umræða. 2003-2004. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/130/05/r14120307.sgml> (sótt 31. október 2013).

Stelzenmuller, Constanze. „Orðin svartsýn á beint lýðræði.“ *Fréttablaðið*. 14. maí 2011.

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.

Stjórnarskrá til framtíðar. „Ítarefni.“
http://www.stjornarskra.is/media/stjr_itarefni/Stjornarskra1874.pdf (sótt 27. sept. 2013).

Stjórnarskrá til framtíðar. „Ítarefni.“
http://www.stjornarskra.is/media/stjr_itarefni/Stjornarskra_konungs.pdf (sótt 27. sept. 2013).

Stjórnarskrá til framtíðar. „Ítarefni.“
http://www.stjornarskra.is/media/stjr_itarefni/Lydveldistjornarskrain.pdf (sótt 27. sept. 2013).

Svanur Kristjánsson. „Forseti Íslands og utanríkisstefnan.“ *Ritið* nr. 2 (2005): 141-168.

Svanur Kristjánsson. „Hraðskilnaður eða lögskilnaður: Átök um sambandsslit, sjálfstæði og lýðræði 1942-1944.“ *Skírnir* (vor 2010): 23-60.

Svanur Kristjánsson. „Ísland á leið til lýðræðis: Er Júdas jafningi Jesú?“ *Saga* nr. 2 (2007): 93-127.

Svanur Kristjánsson. „Ísland á leið til lýðræðis: Löggjöf um stjórn Reykjavíkur 1872-1914.“ *Ritið* nr. 2 (2006): 115-142.

Svanur Kristjánsson. „Íslenska valdakerfið: Hljóðlát breyting við aldarlok.“ Í *Lindæla* Ritnefnd Garðar Gíslason, Davíð Þór Björgvinsson, Guðrún Kvaran, Páll Hreinsson, Skúli Magnússon og Sverrir Kristinsson. (Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag 2001), 575-588.

Svanur Kristjánsson. „Stofnun lýðveldis – Nýsköpun lýðræðis“ *Skírnir* 176 árg. (2002): 7-45.

Svanur Kristjánsson. „Þjóðaratkvæði, forsetavald og Keflavíkursamningurinn 1946.“ *Saga* nr. 1 (2012): 143-159.

Svavar Gestsson. Stjórnskipunarlög (samningar við önnur ríki). 1. umræða. 1992-1993. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/116/08/r27151146.sgml> (sótt 14. okt. 2013).

Tíminn. „Á að vera friður um forsetastólinn?“ 26. júní 1952

Vigdís Finnbogadóttir. „Yfirlýsing forseta Íslands.“ *Morgunblaðið*, 14. janúar 1993.

Þórður Snær Júlíusson. „Þrýstihópalýðræði.“ *Kjarninn*. 29. ágúst 2013.

Ögmundur Jónasson. Ríkisábyrgð á lántöku Tryggingasjóðs innstæðueigenda og fjárfesta (Icesave-reikningar), 3. umræða. 2009-2010. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/raeda/138/rad20091230T221459.html> (sótt 9. nóvember 2013).