

Leikstjóri, leikari eða áhorfandi? Forsetinn og stjórnarmyndanir

Guðni Th. Jóhannesson stundakennari
við sagnfræðiskor Háskóla Íslands

1. tbl. 2. árg. 2006
Fræðigreinar



Útdráttur

Stjórnarkreppa, stjórnarmyndunarviðræður, stjórnarmyndunarumboð; allt eru þetta orð og hugtök sem hafa ekki verið ofarlega á baugi á Íslandi síðustu 15 ár eða svo.¹ Vel gekk að mynda ríkisstjórnir eftir alþingiskosningar árin 1991 og 1995 og stjórnin sem var mynduð í seinna skiptið sat áfram við völd eftir kosningarnar árin 1999 og 2003. Í ljósi sögunnar er þetta þó óvenjulegt ástand og þótt það sé nógu erfitt fyrir sagnfræðinga að slá einhverju föstu um fortíðina verður því spáð hér að við næstu þingkosningar geti gengið treglega að mynda ríkisstjórn. Og þá mun koma til kasta forseta Íslands, eins og raun hefur verið í fyrri stjórnarkreppum í landinu. Í þessu yfirliti verður gerð stutt grein fyrir þeim ólíku venjum sem hafa skapast og þeim óljósu reglum sem hafa gilt um stöðu forseta við stjórnarmyndanir á Íslandi. Einnig verður minnst á þær hugmyndir sem hafa öðru hvoru vaknað um að gera þá stöðu skýrari í stjórnarskránni.

Forsagan

Hlutverk þjóðhöfðingjans við stjórnarmyndanir hér á landi er jafngamalt þingræðisreglunni sem komst á með heimastjórn árið 1904. Frá þeim tíma og fram að seinni heimsstyrjöld kom Danakonungur við sögu við skipan ráðherra og ríkisstjórna á Íslandi. Eftir fyrra stríð var atbeini konungs þó fyrst og fremst formlegur og mál gengu nær alltaf þannig fyrir sig að þingheimur kom sér saman um ríkisstjórn – fljótt eða seint eftir atvikum – og tilkynnti konungi hver skyldi verða forsætisráðherra og fékk sá svo umboð hans til myndunar stjórnarinnar.² Að vísu mátti segja að konungur hefði úrslitavald samkvæmt orðanna hljóðan því í 11. grein stjórnarskrár konungsríkisins Íslands frá 1920 sagði: „Konungur skipar ráðherra og veitir þeim lausn. Hann ákveður tölu þeirra og skiftir störfum með þeim.“ En aðrar greinar voru þessari vitaskuld yfirsterkari; fyrsta greinin – „Stjórnskipulagið er þingbundin konungsstjórn“ – og sú níunda og tíunda; að konungur léti ráðherra framkvæma vald sitt og væri ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum.³

Lýðveldisstofnun

Svo kom að lýðveldisstofnun. Þá þurfti Alþingi að semja nýja stjórnarskrá en hafði áður sett sér þau takmörk að engar breytingar mætti gera á henni aðrar en þær „sem beinlínis leiðir af sambands slitum við Danmörku og því að Íslendingar taka með stofnun lýðveldis til fullnustu í sínar hendur æðsta vald í málefnum ríkisins“.⁴ Snemma árs 1944 ræddu þingmenn um hina væntanlegu lýðveldisstjórnarskrá og veltu þá mikið fyrir sér rétti konungs til að synja um staðfestingu laga þannig að þau tækju ekki gildi. Hvernig ætti það vald að vera í höndum íslensks forseta? Niðurstaðan varð sú að forseti skyldi ekki hafa algert stöðvunarvald gagnvart Alþingi heldur skilyrt synjunarvald eða málskotsrétt þannig að lög tækju gildi þótt hann synjaði um staðfestingu þeirra en yrðu síðan felld eða staðfest í þjóðaratkvæðagreiðslu.⁵

Það vekur aftur á móti nokkra furðu að þingmenn ræddu það lítið sem ekkert hvort atbeini þjóðhöfðingjans við stjórnarmyndanir myndi ekki líka breytast við lýðveldisstofnun. Í raun er það ótrúlegt en sá atbeini var aðeins einu sinni nefndur á nafn, og þá í framhjáhlaupi: Magnús Jónsson, þingmaður Sjálfstæðisflokksins, sagði í umræðum um málskotsrétt forseta „að ef forsetinn á að vera utan við deilur og standa sem hlutlaus maður, t.d. í stjórnarskiptum, verðum við að hafa hann sem valdaminnstan“.⁶ Það var allt og sumt og í lýðveldisstjórnarskránni (15. gr.) sagði um hinn ábyrgðarlausa forseta, eins og konung áður: „Forseti skipar ráðherra og veitir þeim lausn. Hann ákveður tölu þeirra og skiptir störfum með þeim.“⁷

Freistandi er að álykta að alþingismenn hafi einfaldlega séð fyrir sér að forseti myndi ekki þurfa að hafast neitt að við stjórnarmyndanir annað en það sem konungur hafði gert árin milli stríða; að taka við upplýsingum um stöðu mála og staðfesta vilja meirihluta þings um nýja ríkisstjórn þegar slíkt lægi fyrir. Á hitt er þó að líta að frá sumri 1941 hafði verið ríkisstjóri í landinu, Sveinn Björnsson, og látið til sín taka. Síðar það ár hafði hann nánast neitað að fallast á lausnarbeiðni Hermanns Jónassonar, forsætisráðherra þjóðstjórnarinnar, og þannig fengið því framgengt að hún sat til næsta vors. Þá tók við minnihluta-stjórn Ólafs Thors sem baðst lausnar að hausti og þegar hvorki gekk né rak að mynda meirihlutastjórn brá Sveinn Björnsson á það ráð að skipa utanþings-stjórn, undir forsæti Björns Þórðarsonar. Sjálfstæðismönnum mislíkaði sú ákvörðun ætíð stórlega en ríkisstjóri sagðist ekki hafa átt neinna annarra kosta vól, eða eins og hann lýsti yfir í tilkynningu um skipun nýrrar stjórnar: „Ég hefði talið mér skylt að skipa stjórn utan þings, eftir að hafa kannað að árangurslausu allar hugsanlegar leiðir til myndunar stjórnar þingmanna, sem hefði fyrirfram trygt meiri hluta Alþingis“.⁸

Þingmenn máttu því vita að innlendir þjóðhöfðingi gæti reynst frekur til fjörsins, „enn lengra út úr því hlutverki sem ætla mætti að erlendir konungur hefði tekið á herðar sér“, sagði Helgi Skúli Kjartansson sagnfræðingur síðar.⁹ Því verður að ítreka hve undarlegt það er að þingmenn skyldu ekki velta fyrir sér stöðu þjóðhöfðingjans við stjórnarmyndanir þegar þeir sömdu lýðveldis-stjórnarskrána.

Þeim var kannski vorkunn að því leyti að á Íslandi virðist lítið sem ekkert hafa verið skrifað um stöðu forseta við stjórnarmyndanir. Þingræðisreglan var eina trausta leiðarljósið; að ríkisstjórnin gæti ekki setið ef meirihluti þingheims væri henni andvígur. Fengi einn flokkur hreinan meirihluta eftir kosningar lá ljóst fyrir að forseti yrði að leita til hans um myndun ríkisstjórnar; afhenda honum stjórnarmyndunarumboð. Staðan myndi hins vegar flækjast þegar enginn flokkur næði hreinum meirihluta, eins og raun hefur verið allan lýðveldis-tímamann. Veldur hver á heldur, eins og sagan sýnir.

Sveinn Björnsson

Alþingi kaus Svein Björnsson fyrsta forseta Íslands og hann var í embætti til dauðadags árið 1952. Utanþingsstjórnin var enn við völd þegar lýðveldi var stofnað á Þingvöllum 17. júní 1944 og var það til marks um sundrunu þingsins. „Skyldi okkur takast, að láta þau undur og stórmerki gerast, að meirihluti hins 1013 ára gamla Alþingis gæti komið sjer saman um stjórnarmyndun?“ hafði *Morgunblaðið* spurt í „Reykjavíkurbréfi“ í ársbyrjun 1944.¹⁰ Þótt spyrja megi hvort Sveinn hafi gripið of fljótt til þess að skipa eigin stjórn árið 1942 báru forystumenn þingflokkanna meginábyrgð á því að hún lifði jafnlengi og raun bar vitni.

Stjórnarmyndanir gengu síðan frekar seint og illa í forsetatíð Sveins Björnssonar og stjórnarkreppur voru harðar (það orð er notað hér fyrir þann tíma sem líður frá því að ríkisstjórn biðst lausnar og þar til ný stjórn tekur við völdum). Tvennt vekur kannski mesta athygli við verklag Sveins Björnssonar: Í tveimur fyrstu stjórnarkreppunum í valdatíð sinni brá hann fyrst á það ráð að stofna svokallaðar „Tólf manna nefndir“ með fulltrúum flokkanna fjögurra – Sjálfstæðisflokks, Framsóknarflokks, Sósíalístaflökks og Alþýðuflokks. Svo gaf hann þetta fyrirkomulag upp á bátinn, enda virtist það ganga illa og hefur þessi eða svipaður háttur ekki verið reyndur síðar. Í annan stað leit Sveinn Björnsson greinilega svo á að forseta bæri að skipa utanþingsstjórn – eins og hann hafði gert í ríkisstjóratíð sinni – ef stjórnarmyndunarviðræður drægjust úr hófi fram að hans eigin mati. Heimild er fyrir því að snemma árs 1947, þegar stjórnarkreppan eftir fall nýsköpunarstjórnarinnar var að nálgast eða var komin yfir hundrað daga, hafi Sveinn hugsað sér að biðja Kjartan Ólafsson (lengi bæjarfulltrúa í Hafnarfirði og föður Magnúsar Kjartanssonar, þingmanns Alþýðubandalagsins) að mynda stjórn utanþingsmanna. „Úr því varð þó ekki“, sagði Lárus Jóhannesson, alþingismaður Sjálfstæðisflokks og síðar hæstaréttardómari, í eftirmælum um Kjartan, „því að við þessar fréttir sá Alþingi sóma sinn í því að mynda nýja samsteypustjórn þingmanna undir forsæti Stefáns Jóhanns Stefáns-sonar“.¹¹

„Stefanía“ féll síðla árs 1949. Enn gekk afar illa að mynda stjórn og urðu lyktir þær að Ólafur Thors fór fyrir minnihlutastjórn sjálfstæðismanna sem sat frá desember þess árs fram í mars 1950 þegar meirihluti þingheims samþykkti vantrauststillögu Framsóknarflokksins á hana. Þá komst Sveinn Björnsson á fremsta hlunn með að skipa utanþingsstjórn undir forsæti Vilhjálms Þórs og sagði Ólafur við hann þungur á brún: „Heldur þú að það sé hlutverk þitt sem forseta að koma í veg fyrir að hér á landi sé þingræði og þingræðisstjórnir?“¹² Svo fór að Framsóknarflokkur og Sjálfstæðisflokkur mynduðu ríkisstjórn undir forsæti framsóknarmannsins Steingríms Steinþórssonar en ekki mátti miklu muna að utanþingsstjórn settist að völdum, í annað sinn á innan við áratug. Sveinn Björnsson var fyrirferðarmikill leikstjóri sem gat ætíð hugsað sér að stíga fram á sviðið og takast á hendur hlutverk í leiknum.

Tafla 1. Stjórnarmyndanir í forsetatíð Sveins Björnssonar.¹³

<i>Stjórnarskipti</i>	<i>Handbafar stjórnarmyndunarumboðs</i> (<i>rómverskt númer er fyrir stærð þingflokks</i>)
1944	Tólf manna nefnd (þrjú úr hverjum þingfl.) 1. Ólafur Thors (I) – Nýsköpunarstjórnin, stjórn Sjálfstæðisflokks, Alþýðuflokks og Sósíalístaflökks
1947	Tólf manna nefnd 1. Ólafur Thors (I) 2. Stefán J. Stefánsson (IV) – Stefanía, stjórn Alþýðuflokks, Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks
1949	1. Hermann Jónasson (II) 2. Ólafur Thors (I) – minnihlutastjórn Sjálfstæðisflokks
1950	1. Hermann Jónasson (II) 2. Vilhjálmur Þór (utan þings og óformlegur handhafi) – stjórn Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks

Ásgeir Ásgeirsson

Sveinn Björnsson lést í ársbyrjun 1952. „Það er afar þýðingarmikið að forseti Íslands gerþekki völdundarhús stjórnsmálanna,“ sagði Ólafur Thors í eftirmælum um Svein. „Hann þarf að geta leikið á hljóðfæri sitt eins og snillingur.“¹⁴ Sjálfstæðismönnum hafði þó fundist Sveinn fyrirferðarmikill á forsetastóli og tefldu fram séra Bjarna Jónssyni vígslubiskupi í kjörinu um eftirmann hans sumarið 1952. Framsóknarflokkurinn studdi séra Bjarna sömuleiðis því forysta flokksins hafði ímugust á Ásgeiri Ásgeirssyni, þingmanni Alþýðuflokks og fyrrverandi framsóknarmanni, sem einnig bauð sig fram. Auk þess var sjálfstæðismaðurinn Gísli Sveinsson í framboði en hann átti aldrei sigurvegan.

Vígslubiskup var orðinn rúmlegur sjötugur að aldri, fæddur árið 1881 (sama ár og Sveinn Björnsson). Hann hafði aldrei tekið þátt í stjórnsmálum og Ólafur Thors þurfti nú að vanda sínu kvæði í kross og útskýra orðin um „völdundarhús stjórnsmálanna“ á þann veg að lífshlaup forseta yrði að hafa veitt honum „svo mikla innsýn í mannlega sál“ að auðrætt yrði um það.¹⁵ Sjálfur sagði séra Bjarni jafnframt að hann hygðist alls ekki láta til sín taka á vettvangi stjórnsmálanna: „Auðvitað játa ég það að ef ég ætti að setjast að afgreiðslu daglegra stjórnar-erinda, taka virkan þátt í löggjafarstarfsemi Alþingis eða taka þátt í stjórnsmálaerjum, þá er það svo fjarri þeim störfum sem ég hef vanist að ég mundi ekki hafa gefið kost á mér til slíks.“¹⁶

Í kosningabaráttunni tóku málsvarar sjálfstæðismanna og framsóknarmanna engu að síður skýrt fram að forseti Íslands gæti haft „úrslitavaldið í þjóðfé-

laginu“, eins og *Tíminn* orðaði það, eða „meira pólitískt vald en nokkrum öðrum einum Íslendingi fyrr eða síðar í sögu landsins hefur verið fengið í hendur“, eins og Bjarni Benediktsson skrifaði.¹⁷ Og sú staða var sögð geta komið upp við stjórnarmyndanir; þar lægi hið raunverulega pólitíska vald forsetans.

Svo fór í forsetakjörinu 1952 að Ásgeir Ásgeirsson vann nauman sigur og hafði vissulega áhrif við stjórnarmyndanir þau 16 ár sem hann sat að Bessastöðum. Í júní 1953 voru fyrstu Alþingiskosningarnar í embættistíð Ásgeirs. Framsóknarmenn vildu áfram vera í stjórn en fá Alþýðuflokkinn til samstarfs á nýjan leik, eins og árin 1947-49. Alþýðuflokksmenn sýndu því hins vegar lítinn áhuga og sjálfstæðismenn voru því líka afhuga. Í raun ríkti stjórnarkreppa þótt ríkisstjórn Steingríms Steinþórssonar bædist ekki lausnar eftir kosningarnar og um skeið taldi forseti að hann yrði yrði að hóta utanþingsstjórn og standa við þau orð ef öll sund lokuðust.¹⁸ Að lokum náðu framsóknarmenn og sjálfstæðismenn svo samkomulagi um áframhaldandi stjórnarsamstarf en gegn því skilyrði hinna síðarnefndu að Ólafur Thors yrði forsætisráðherra.

Snemma árs 1956 ákváðu framsóknar- og alþýðuflokksmenn að vinna saman við næstu alþingiskosningar. Stjórnarsamstarfið var brostið og í mars 1956 baðst Ólafur lausnar fyrir sig og ríkisstjórn sína. Forysta Framsóknarflokksins ýjaði þá að því að Ásgeir Ásgeirsson myndaði utanþingsstjórn sem ryfi samstundis þing og boðaði til kosninga.¹⁹ Hugmyndin sýnir að skipun utanþingsstjórnar var virkt stjórn tæki í huga framsóknarmanna, og eflaust einnig alþýðuflokksmanna, sálufélaga þeirra þetta sumar. En forseti tók þetta ekki í mál og skrifaði hjá sér: „Alþingi á aldrei að heimta utanþingsstjórn. Hættulegt fordæmi, sem verður illmögulegt að afnema. Og illur vottur um úlfúð.“²⁰

Sumarið 1956 mun Ólafur Thors hafa biðlað nokkuð til Alþýðubandalagsins, enda vildi hann afstýra því að Framsóknarflokkurinn færi með stjórnarforystu í landinu.²¹ Ólafi varð þó ekki kápan úr því klæðinu og að kosningum loknum komst til valda vinstri stjórn Framsóknarflokks, Alþýðuflokks og hins nýstofnaða Alþýðubandalags (kosningabandalags Sósíalísta flokksins og félaga í Málfundafélagi jafnaðarmanna sem höfðu klofið sig úr Alþýðuflokknum undir forystu Hannibals Valdimarssonar). Hermann Jónasson varð forsætisráðherra en augljóst var að þessi nýja stjórn var Ásgeiri Ásgeirssyni þvert um geð. Vel sást það til dæmis á því að Hermann fékk ekki formlegt umboð forseta til stjórnarmyndunar fyrr en seint í júlí, tæpum mánuði eftir kosningar. Og einhvern tímann í þessari stjórnarkreppu skráði forseti líka hjá sér: „Á að bjóða Haraldi [Guðmundssyni, formanni Alþýðuflokks] stjórnarmyndun? Er þeim möguleika ekki lokið með H.J. [Hermann Jónassyni] og hans kommatilboði?“²² Forsetinn leit greinilega ekki svo á að öllum flokksleiðtogum bæri nánast sjálfkrafa réttur til að spreyta sig við stjórnarmyndun ef þeim, sem hann veldi fyrst, mistækist.

Andúð Ásgeirs á stjórnarsetu framsóknarmanna og sósíalísta kom svo enn betur í ljós í árslok 1958. Hermann Jónasson neyddist þá til þess að biðjast lausnar fyrir sig og ráðuneyti sitt, eftir hatrammar deilur um efnahagsmál innan stjórnarinnar. Ólafur Thors fékk umboð forseta til stjórnarmyndunar og reyndi

að mynda stjórn, annaðhvort með Alþýðuflokki og Alþýðubandalagi eða aðeins með Alþýðubandalaginu. Alls var þó óvíst að sjálfstæðismenn féllust á slíkt samstarf við „kommana“. Auk þess mun Ásgeir Ásgeirsson hafa látið andstöðu sína svo sterklega í ljós að Ólafur kvartaði yfir afskiptasemi hans í stjórnarmyndunarviðræðunum og skilaði umboðinu án þess að ný ríkisstjórn væri í sjónmáli.²³

Hvað var þá til ráða? Vitað var að framsóknar- og alþýðubandalagsmenn höfðu áhuga á því að endurlífga hina nýföllu stjórn, og jafnframt að þau öfl væru til innan Alþýðuflokks sem gætu hugsað sér þær lyktir.²⁴ Og þegar Ólafur Thors hafði látið gott heita að svo stöddu mátti heita eðlilegt og sanngjarnt að Hermann Jónasson, formaður næststærsta flokksins á þingi, fengi næst að spreyta sig við myndun stjórnar. En forseti var á öðru máli. Hann sneri sér til Emils Jónssonar, formanns Alþýðuflokksins, minnsta flokksins á þingi og þess flokks sem hafði ekki verið reiðubúinn til samstarfs við sjálfstæðismenn ef marka mátti afstöðu Ólafs Thors.

Þar að auki lét Ásgeir Ásgeirsson í veðri vaka að mistækist Emil að mynda stjórn myndi hann ekki láta stjórnarmyndunarumboð sitt ganga til næsta flokksleiðtoga, heldur taka í taumana og skipa utanþingsstjórn.²⁵ Hvorki Hermann Jónasson né Einar Olgeirsson, leiðtogi sósíalista, hefðu þá fengið tækifæri til þess að koma saman stjórn sem styddist við meirihluta á Alþingi. Það var því eins gott að stjórnlist Ásgeirs gengi upp! Eflaust þóttist hann nokkuð viss um að Emil Jónsson tækist ætlunarverk sitt og reyndin varð sú að minnihlutastjórn Alþýðuflokksins komst til valda, með stuðningi Sjálfstæðisflokksins. Eftir kosningar árið 1959 hélt það samstarf svo áfram í meirihlutastjórn þessara tveggja flokka undir forsæti Ólafs Thors.

Fljótlega var farið að kenna þá stjórn við viðreisn, í höfuðið á víðtækum efnahagstillögum hennar. Ekki kom frammar til stjórnarskipta í forsetatíð Ásgeirs Ásgeirssonar og náði hann þess vegna því markmiði sínu að halda sósíalismum, og helst framsóknarmönnum, utan stjórnar. Forsetinn lét greinilega til sín taka í stjórnsmálabaráttunni og síðla árs 1993 spurði Styrmir Gunnarsson, ritstjóri *Morgunblaðsins*, hvort hann mætti jafnvel teljast „einhver mesti orlagavaldur í stjórnsmálum lýðveldisins?“ Fyrir svörum var Gylfi Þ. Gíslason, mennta- og viðskiptamálaráðherra í viðreisnarstjórninni, og svaraði á þessa leið:

Ásgeir Ásgeirsson virtist taka mjög skyndilega ákvörðun um að fela Emil Jónssyni stjórnarmyndunarumboð [1958]. Ég held að Ásgeir Ásgeirsson hafi í einkasamtölum gengið úr skugga um að það væri hægt að framkvæma breytingu á kjördæmaskipan og að Emil gæti fengið bæði Sjálfstæðisflokkinn og Alþýðubandlagið til þess að samþykkja slíka breytingu. Ásgeir Ásgeirsson vissi ekki að það gæti tekist samstarf Sjálfstæðisflokks og Alþýðuflokks. En breytt kjördæmaskipan var grundvöllurinn að myndun Viðreisnarstjórnarinnar. Ásgeir vonaði ugglaust að upp úr öllu myndi koma samstarf Sjálfstæðisflokks og Alþýðuflokks og ég leyfi mér líka að hrósa honum fyrir þá von.²⁶

Líkt og Sveinn Björnsson var Ásgeir Ásgeirsson leikstjóri að tjaldabaki en lék líka sína rullu þótt kannski tækju ekki allir eftir því í áhorfendasalnum.

Í forsetatíð Ásgeirs Ásgeirssonar birtist í fyrsta sinn, að því er best verður séð, ýtarleg lýsing á stöðu forseta við stjórnarmyndanir á Íslandi. Í *Stjórnskipun Íslands* eftir Ólaf Jóhannesson, sem kom út árið 1960, sagði að fengi flokkur hreinan meirihluta í þingkosningum væri forseta skylt að leita til leiðtoga hans um myndun ríkisstjórnar. Forsetinn hefði hins vegar „frjálsari hendur“ þegar enginn flokkur kæmist í slíka stöðu:

Þá ráðfærir hann sig að sjálfsögðu ... við forystumenn þingflokka. Er hann hefur kynnt sér viðhorf þeirra ræður hann hverjum hann felur að gera tilraunir til stjórnarmyndunar og hvern frest hann veitir til þeirrar tilraunar. Að jafnaði mundi hann sjálfsagt fela þeim manni stjórnarmyndun er hann teldi líklegastan til að geta myndað meirihlutastjórn, þ.e. samsteypustjórn fleiri flokka. Þyrfti það alls ekki að vera formaður stærsta flokksins, og eigi heldur formaður þess flokks sem mest hefði unnið á í kosningum. Það fer alveg eftir atvikum.²⁷

Allt var þetta háð mati hvers og eins hverju sinni. Og sama gildi ef foringja stjórnsmálaflokks mistækist að mynda ríkisstjórn. Þá bæri forseta að leita til næsta flokksformanns sem hann teldi líklegan til að ná árangri, koll af kalli ef því væri að skipta og kannski hefði enginn erindi sem erfiði. Þegar forseti kæmist að þeirri niðurstöðu að vonlaust væri að skipa meirihlutastjórn yrði hann að grípa til annarra ráða; annaðhvort fela einum stjórnsmálaflokki eða fleirum að mynda stjórn sem væri í minnihluta á þingi eða skipa í ríkisstjórn menn sem ekki ættu sæti á þingi – utanþingsstjórn.²⁸

Ljóst er að þessar viðmiðunarreglur eru ekki í fullu samræmi við þá starfs hætti sem þeir Sveinn Björnsson og Ásgeir Ásgeirsson höfðu tileinkað sér. Spyrja má hvort Ólafur Jóhannesson hafi ekki öðrum þræði verið að lýsa því hvernig staða forseta ætti að vera – og þá að hans mati – en ekki aðeins hvernig hún hefði verið. Og lykilorðin í lýsingu hans eru: „Það fer alveg eftir atvikum.“ Sú hefð hafði myndast að forseti mótaði embætti sitt eftir eigin höfði frekar en að lúta skýrum reglum.

Tafla 2. Stjórnarmyndanir í forsetatíð Ásgeirs Ásgeirssonar.²⁹

<i>Stjórnarskipti</i>	<i>Handhafar stjórnarmyndunarumboðs (rómversket númer er fyrir stærð þingflokks)</i>
1956	Enginn formlegur handhafi við stjórnarmyndunarviðræður Framsóknarflokks, Alþýðuflokks og Alþýðubandalags. 1. Hermann Jónasson (II) – stjórn Framsóknarflokks, Alþýðuflokks og Alþýðubandalags
1958	1. Ólafur Thors (I) 2. Emil Jónsson (IV) – minnihlutastjórn Alþýðuflokks
1959	Enginn formlegur handhafi við stjórnarmyndunarviðræður Sjálfstæðisflokks og Alþýðuflokks. 1. Ólafur Thors (I) – Viðreisnarstjórnin, stjórn Sjálfstæðisflokks og Alþýðuflokks

Kristján Eldjárn

Í nýársávarpi sínu árið 1968 tilkynnti Ásgeir Ásgeirsson að hann sæktist ekki eftir endurkjöri. Óvenjulitlar breytingar höfðu þá orðið um árabíl á ædstu stjórn landsins; Ásgeir var að ljúka sínu fjórða kjörtímabili og í kosningum sumarið 1967 hafði viðreisnarstjórnin fengið nægt fylgi til að sitja áfram að völdum. Tveir buðu sig fram í forsetakjöri sumarið 1968: Kristján Eldjárn og Gunnar Thoroddsen. Enn kom staða forseta við stjórnarmyndanir til umræðu. Bjarni Benediktsson (nú forsætisráðherra) endurtók til dæmis þá skoðun, sem hann hafði sett fram í aðdraganda forsetakosninganna 1952, að við stjórnarmyndanir gæti forseti Íslands haft „úrslitaorð um hin allra mikilvægustu efni“.³⁰

Gunnar Thoroddsen og hans stuðningsmenn gerðu mikið úr þessum þætti embættisins, enda Gunnar margreyndur stjórnsmálamaður. Flokksbróðir hans og félagi, Magnús Jónsson frá Mel, komst svo að orði að forsetinn yrði að „búa yfir þeirri reynslu og stjórnsmálaþekkingu að hann geti á örlagastundu tekið skynsamlegar ákvarðanir óháður leiðsögn hinna flokkspólítísku foringja“. Kristjánsmenn lögðu aftur á móti áherslu á að þótt forseti gæti vissilega þurft að láta til sín taka við stjórnarmyndanir væri mun affarasælla að hann hefði ekki staðið sjálfur í víglínu stjórnsmálanna. Sjálfur lýsti Kristján Eldjárn þessu svo að „ópólítískur forseti, eða forseti sem hefur ekki verið virkur í stjórnsmálum og hefur ekki á sér sterkan flokkslit“, gæti átt hægara um vik að miðla málum. Slíkur forseti nyti trausts allra og myndi ekki mismuna mönnum.³¹

Kristján hlaut örugga kosningu og er auðvitað rökrétt að álykta að drjúgur meirihluti kjósenda hafi aðhyllst mat hans á stöðu forseta við stjórnarmyndanir þótt auðvitað hafi fleiri þættir ráðið því hvernig atkvæði féllu. Fyrri hluta sinnar forsetatíðar hafði Kristján Eldjárn síðan lítið af stjórnarmyndunum að segja. Viðreisnarstjórnin missti þingmeirihluta sinn í Alþingiskosningum árið 1971 og

Kristján veitti Ólafi Jóhannessyni, formanni Framsóknarflokksins, umboð til stjórnarmyndunar. Forseti hafði þarna sett sér þá vinnureglu að „sigurvegari“ kosninga fengi fyrstur að spreyta sig – og þyrfti það ekki endilega að vera fulltrúi þess flokks sem flest atkvæði hlyti – og síðan myndi umboðið ganga koll af kalli ef nauðsyn krefði. Kristján byggði greinilega á skrifum Ólafs Jóhannessonar og annarra fræðimanna en eftirtektafvert er einnig að stuttu eftir kosningarnar las hann „þrjár kronikur danskar um hvernig kóngi bæri að hegða sér eftir kosningar“, eins og hann komst að orði.³²

Það setti þó strík í reikninginn að Framsóknarflokkurinn var hreint ekki ótvíræður sigurvegari kosninganna. Hin nýju Samtök frjálslyndra og vinstri manna þóttu hafa unnið mestan sigur (þótt þau hlytu fæsta þingmenn á þingi) og Hannibal Valdimarsson, leiðtogi þeirra, sóttist eftir því að fá fyrstur umboð til stjórnarmyndunar. Kristján Eldjárn komst hins vegar að þeirri niðurstöðu að ekki gengi að leita fyrst til smæsta flokksins.

Sumarið 1971 tókst Ólafi Jóhannessyni að koma saman stjórn síns eigin flokks, Alþýðubandalags og Samtaka frjálslyndra og vinstri manna. Þessi stjórn fór frá völdum árið 1974 og var Ólafur aftur í aðalhlutverki í stjórnarmyndunarviðræðum það sumar. Sjálfstæðisflokkurinn var ótvíræður sigurvegari kosninganna og Geir Hallgrímsson, formaður hans, fékk því auðvitað fyrstur umboð forseta til stjórnarmyndunar. Samstjórn Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks virtist líklegust eftir kosningarnar en afstaða Ólafs Jóhannessonar réð allnokkru um það að ekki gekk saman fyrr en hann sjálfur hafði fengið stjórnarmyndunarumboðið. Geir Hallgrímsson varð þó forsætisráðherra og aftur hafði forseti ekkert annað gert en að afhenda umboð sitt og fylgjast svo með gangi mála.

Sumarið 1978 syrti í álinn. Úrslit Alþingiskosninga urðu þá afar óvenjuleg, í sögulegu ljósi: „A-flokkarnir“ Alþýðubandalag og Alþýðuflokkur unnu stórsigra og urðu jafnfjöldmennir á þingi en Framsóknarflokkur og Sjálfstæðisflokkur guldu afhroð. Eftir kosningar beið forseti um sinn með að veita umboð sitt í þeirri von að forsvarsmenn „A-flokkanna“ næðu saman. Þegar það gerðist ekki sneri Kristján Eldjárn sér til Benedikts Gröndals, formanns Alþýðuflokksins, síðan Geirs Hallgrímssonar en svo til Lúðvíks Jósepssonar. Aldrei áður í lýðveldissögunni hafði sósíalisti fengið umboð til stjórnarmyndunar og brugðust margir sjálfstæðismenn ókvæða við, ekki síst ritstjórar *Morgunblaðsins*. En þar staðfesti Kristján þá bjargföstu skoðun sína að forseti ætti ekki að taka pólitíska afstöðu; það væri „fjarri öllum leikreglum í lýðræðisríki“ að sniðganga sósíalista algerlega, annan stærsta stjórnsmálaflokk landsins eftir Alþingiskosningarnar 1978. Kalda stríðið gat því miður byrgt einlægum lýðræðissinum sýn í þessum efnum en eftir að því lauk hafa næsta fáir reynt að réttlæta þá „óskráðu reglu“ að sósíalistar mættu aldrei fá umboð til stjórnarmyndunar á Íslandi.³³

Lúðvík Jósepssyni mistókst að koma saman ríkisstjórn og gekk umboð forseta þá að síðustu til Ólafs Jóhannessonar. Hann hafði nú mörg tromp á hendi því stjórnarkreppan hafði varað óvenjulengi og utanþingsstjórn vofði að margra mati yfir. Þeir síðustu urðu fyrstir, eins og sagt var, og Ólafur Jóhannesson varð forsætisráðherra í stjórn Framsóknarflokks og „A-flokkanna“ tveggja.

Í ljós hafði komið sá galli við verklag Kristjáns Eldjárns að stjórnsmála-leiðtogarnir gátu freistast til þess að sýna stífnunni uns röðin kæmi að þeim sjálfum og mál væru í tímaþröng. En hver var þá valkosturinn? Haustið 1979 hrökklaðist ríkisstjórn Ólafs Jóhannessonar frá og forseti ákvað að það væri til einskis að láta stjórnarmyndunarumboðið ganga frá einum flokksformanni til annars svo stuttu eftir heilan hring af því tagi. Kristján sagði leiðtogum Alþýðuflokks og Sjálfstæðisflokks að kæmu þeir sér ekki saman um einhvers konar stjórnarsamstarf myndi hann skipa utanþingsstjórn, og var frá því gengið að Jóhannes Nordal yrði forsætisráðherra.³⁴ Til þess kom þó ekki því minnihlutastjórn Alþýðuflokks tók við völdum, með stuðningi Sjálfstæðisflokks. „Ópólítíski“ forsetinn Kristján Eldjárn hafði þarna tekið í taumana svo um munaði.

Inngrip forseta var undantekning, til komin vegna einstakra aðstæðna. Þetta sannaðist eftir vetrarkosningarnar 1979 þegar forseti tók upp fyrri hætti, enda nýtt þing komið saman með nýjum valdahlutföllum. Aftur gerðist það, líkt og árið 1978, að formenn flokkanna fjögurra fengu umboð til stjórnarmyndunar en nú urðu líka þau einsdæmi að *engum* þeirra tókst að mynda ríkisstjórn. Utanþingsstjórn Jóhannesar Nordals lá á ný í loftinu en Gunnar Thoroddsen, varaformaður Sjálfstæðisflokksins, tók þá til sinna ráða og myndaði ríkisstjórn með nokkrum stuðningsmanna sinna auk Alþýðubandalags og Framsóknarflokks.

Kristján Eldjárn hafði að mestu haldið að sér höndum en þegar þessi síðasta stjórnarkreppa í embættistíð hans var nýliðin þóttist hann sjá að kannski ætti forseti að láta meir til sín taka:

Þakklátur er ég ... forsóninni fyrir að þetta hefur gengið áfallalaust og ég veit ekki til að ég hafi gert beinlínis neitt rangt. Mér er farið að finnast þetta vera dálítið skrytinn sitúasjon, þetta leikstjórahlutverk forsetans þar sem hann leggur eiginlega ekkert aktívt til, reynir bara að gera rétt, að halda jafnvægi milli flokkanna, að allir fái það sem þeim ber, og það er nú kannski hans hlutverk, en mér finnst að það gæti nú vel komið til mála að blátt áfram stinga upp á einhverju munstri við menn, og þar með að styrkja þá móralskt.³⁵

Afskipti forseta yrðu þó alltaf neyðarúrræði sem grípa þyrfti til ef svo illa væri komið að stjórnsmálaleiðtogunum hefði mistekist að ná saman um stjórn. Því hefur engu að síður verið haldið fram að Kristján Eldjárn hafi reynt að ráða úrslitum um stjórnarmyndanir og hafi gert „ítrekaðar tilraunir til þess að gera Jóhannes Nordal ... að forsætisráðherra“.³⁶ Þetta er ekki rétt. Alla sína forsetatíð leit Kristján Eldjárn svo á að forseta bæri ekki að stíga inn á vettvang stjórnsmálanna nema í nauðir ræki. Í stjórnarmyndunarviðræðum vildi Kristján fyrst vera áhorfandi, sá svo að hann yrði að vera leikstjóri og jafnvel leggja línur – og þrautpíndur ákvað hann að ef leikaranir kynnu ekki endinn myndi hann stíga fram á sviðið og ljúka sjónarspilinu.

Tafla 3. Stjórnarmyndanir í forsetatíð Kristjáns Eldjárns.³⁷

<i>Stjórnarskipti</i>	<i>Handhafar stjórnarmyndunarumboðs (rómverskt númer er fyrir stærð þingsflokks)</i>
1971	1. Ólafur Jóhannesson (II) – stjórn Framsóknarflokks, Alþýðubandalags og Samtaka frjálslyndra og vinstrimanna
1974	1. Geir Hallgrímsson (I) 2. Ólafur Jóhannesson (II) – stjórn Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks
1978	Enginn formlegur handhafi við stjórnarmyndunarviðræður Alþýðubandalags og Alþýðuflokks 1. Benedikt Gröndal (III) 2. Geir Hallgrímsson (I) 3. Lúðvík Jósepsson (II) 4. Ólafur Jóhannesson (IV) – stjórn Framsóknarflokks, Alþýðubandalags og Alþýðuflokks
1979	1. Benedikt Gröndal (III)
1980	1. Steingrímur Hermannsson (II) 2. Geir Hallgrímsson (I) 3. Svavar Gestsson (III) 4. Benedikt Gröndal (IV) 5. Gunnar Thoroddsen (varaform. Sjstfl.) – stjórn Gunnars og stuðningsmanna, Alþýðubandalags og Framsóknarflokks

Vigdís Finnbogadóttir

Kristján Eldjárn lét af embætti árið 1980 og voru fjórir þá í framboði til forseta Íslands: Albert Guðmundsson alþingismaður, Guðlaugur Þorvaldsson ríkisráttasemjari, Pétur J. Thorsteinsson sendiherra og Vigdís Finnbogadóttir leikhússtjóri. Vigdís bar sigur úr bítum. Líkt og Kristján 12 árum fyrr var Vigdís „ópólítísk“ valkosturinn í þetta sinn þar eð hún hafði ekki tekið virkan þátt í flokkspólítík. Auk þess hafði hún ekki haslað sér völl á vegum hins opinbera eins og hinir frambjóðendurnir. Sjálf sagði hún sömuleiðis að forseti hefði aðeins pólitískt vald við stjórnarmyndanir og þá varðaði mestu „að gæta ströngustu óhlutdrægni gagnvart stjórnsmálaflokkum“. Vigdís Finnbogadóttir einsetti sér að fylgja fordæmi Kristjáns Eldjárns og sagði síðar: „Ég hugsaði alltaf, hvað hefði Kristján gert?“³⁸

Virðing Vigdísar fyrir verklagi Kristjáns Eldjárns sýndi sig vorið 1983 þegar gengið var til Alþingiskosninga. Hún lét þá umboð til stjórnarmyndunar ganga á

milli manna og útilokaði engan flokk þannig að Svavar Gestsson, formaður Alþýðubandalags, fékk að reyna sig. „Ég hefði aldrei lokað þessum *carousel* [hringekju] nema allir hefðu fengið að reyna sig; það var grundvallaratriði í mínum huga,“ sagði hún.³⁹ Stjórnarmyndunarviðræður gengu illa og fjórum árum síðar komst sá orðrómur á kreik að forseti hefði undirbúið myndun utanþingsstjórnar.⁴⁰ Vigdís Finnbogadóttir sagði síðar svo frá að í þessari stjórnarkreppu hefði henni borist bréf frá bónda nokkrum með tillögum að mönnum í utanþingsstjórn og hefði hún sagt vinum og kunningjum frá því. En það hefði meira verið til gamans gert: „Mér hefði aldrei dottið í hug að skipa utanþingsstjórn; ég bar alltof mikla virðingu fyrir Alþingi til þess.“ Vigdís kvaðst einnig hafa spurt Gylfa Þ. Gíslason, náninn ráðgjafa sinn í stjórnarmyndunarviðræðum, hvort þau hefðu nokkurn tímann rætt í alvöru um þetta neyðarúrræði og hefði hann vísað því á bug.⁴¹

Sumarið 1983 komst á laggirnar ríkisstjórn Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks, undir forsæti Steingríms Hermannssonar, og sat hún til loka kjörtímabilsins. Þá varð enn ein hefðbundin stjórnarkreppa á Íslandi, sú næstlengsta í Íslandssögunni hingað til. Forseti beið í fyrstu með að afhenda umboð til stjórnarmyndunar. „Ég var alltaf að óska þess að menn ræddu saman á bak við tjöldin, án þess að ég skipti mér af,“ sagði Vigdís um þá afstöðu sem svipaði til viðhorfs Kristjáns Eldjárns sumarið 1978 og að vissu leyti til „tölf manna nefnda“ Sveins Björnssonar.⁴² Þetta ráðrúm skilaði þó engu og ekki heldur viðræður undir stjórn Steingríms Hermannssonar, Þorsteins Pálssonar, formanns Sjálfstæðisflokksins, og Jóns Baldvins Hannibalssonar, formanns Alþýðuflokksins. Undir lok stjórnarkreppunnar sagði *Morgunblaðið* að í samtölum við Jón Baldvin og Steingrím hefði Vigdís Finnbogadóttir „krafist þess“ að það réðist næstu daga hvort þeir kæmu að myndun ríkisstjórnar eður ei.⁴³ Vigdís rak ekki minni til þess síðar að hafa notað það orðalag; frekar að hún hefði sagt að „nú væri kominn tími til að við sjáum til lands, eða eitthvað í þá veruna“. En þarna var ljóst að utanþingsstjórn væri ekki unnt að útiloka; svo lengi hafði stappið staðið.

Ekki er loku fyrir það skotið að utanþingsvofan hafi ráðið einhverju um það að stjórnarkreppan leystist að lokum. Þorsteinn Pálsson varð forsætisráðherra í ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks, Alþýðuflokks og Framsóknarflokks. Hún reyndist skammlíf og haustið 1988 geisaði enn stjórnarkreppa. Minnihlutastjórn framsóknarmanna og alþýðuflokksmanna lá um skeið í loftinu en Alþýðubandalagið bættist svo í þann hóp og úr varð meirihlutastjórn, undir forsæti Steingríms Hermannssonar.

Bæði þarna og við næstu tvö stjórnarskipti í embættistíð Vigdísar Finnbogadóttur, árin 1991 og 1995, kom lítið sem ekkert til hennar kasta. Í þau tvö skipti myndaði Davíð Oddsson, formaður Sjálfstæðisflokksins, ríkisstjórn á örskömmum tíma og án þess að fleiri þyrftu að fá umboð til stjórnarmyndunar. Fyrst gekk Sjálfstæðisflokkur í stjórn með Alþýðuflokki og síðan með Framsóknarflokki. Greinilegt var að kaflaskil höfðu orðið; á almennum fundi um forsetaembættið í október 1995 sagði Ólafur Ragnar Grímsson, sem þá hafði

látið af embætti formanns Alþýðubandalagsins, til dæmis að atbeina forseta væri ekki lengur þörf við stjórnarmyndanir vegna þess að „forstumenn í stjórnmalum hafi þróað með sér aðferðafræði til að mynda stjórn og því hafi þeir fengið þetta vald“.⁴⁴

Þessa naut Vigdís Finnbogadóttir. Við stjórnarmyndanir undir lok hennar embættistíðar kom forseti í raun hvergi nærri – og sú hefur verið raunin síðan.

Tafla 4. Stjórnarmyndanir í forsetatíð Vigdísar Finnbogadóttur.⁴⁵

<i>Stjórnarskipti</i>	<i>Handhafar stjórnarmyndunarumboðs (rómværskt númer er fyrir stærð þingsflokks)</i>
1983	<ol style="list-style-type: none"> 1. Geir Hallgrímsson (I) 2. Steingrímur Hermannsson (II) 3. Svavar Gestsson (III) 4. Steingrímur Hermannsson (II) – stjórn Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks
1987	<p>Enginn formlegur handhafi fyrst um sinn.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Steingrímur Hermannsson (II) 2. Þorsteinn Pálsson (I) 3. Jón Baldvin Hannibalsson (III) 4. Þorsteinn Pálsson (I) – stjórn Sjálfstæðisflokks, Alþýðuflokks og Framsóknarflokks
1988	<ol style="list-style-type: none"> 1. Steingrímur Hermannsson (II) 2. Þorsteinn Pálsson (I) 3. Steingrímur Hermannsson (II) – stjórn Framsóknarflokks, Alþýðubandalags og Alþýðuflokks (og síðar Borgaraflokks)
1991	<ol style="list-style-type: none"> 1. Davíð Oddsson (I) – stjórn Sjálfstæðisflokks og Alþýðuflokks
1995	<ol style="list-style-type: none"> 1. Davíð Oddsson (I) – stjórn Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks

Ólafur Ragnar Grímsson

Árið 1996 lauk 16 ára setu Vigdísar Finnbogadóttur að Bessastöðum. Fjórir voru í framboði til forseta í kosningum þetta sumar: Ástþór Magnússon athafnamaður, Guðrún Agnarsdóttir lækni, Ólafur Ragnar Grímsson alþingismaður og Pétur Kr. Hafstein hæstaréttardómari. Ólafur Ragnar bar tiltölulega öruggan sigur úr býtum. Þótt hann hefði lengst og mest allra frambjóðendanna staðið í eldlínu stjórnmalanna varð hann að vissu leyti valkostur þeirra sem vildu ekki kjósa fulltrúa „valdakerfisins“ eins og allir þeir sem höfðu verið kosnir til forseta á undan honum. Í ljósi þessara úrslita má líka spyrja hvort einhvers

konar stríðni eða ertni kæmi í suma landsmenn við forsetakosningar og þeir stæðust ekki mátið að velja þann frambjóðanda sem valdhöfunum þætti líklega verstur. „Já, forsetakosningar eru skemmtilegar,“ sagði Davíð Þór Jónsson, einn stuðningsmanna Ólafs Ragnars Grímssonar, sumarið 1996. „Þær virðast einatt gefa þorra þjóðarinnar kærkomið tækifæri til að fylgjast opinberlega með örvæntingu þeirra afla sem einmitt er svo ánægjulegt að sjá örvænta ... og tapa.“⁴⁶

Í kosningabaráttunni var lítið rætt um stöðu forseta við stjórnarmyndanir og virtist ríkja einhugur um þá skoðun, sem Ólafur Ragnar Grímsson hafði minnst á árið áður, að stjórnarkreppur heyrðu sögunni til. Jón Baldvin Hannibalsson skrifaði til dæmis að vald til að setja saman ríkisstjórn væri „augljóslega í höndum formanna þeirra flokka sem semja um samsteypustjórnir og þar með á ábyrgð þingflokka. Áhrif forsetans í þessum efnum eru alla vega óbein og á þau reynir aðeins í algerum undantekningartilvikum“. Davíð Oddsson var sama sinnis.⁴⁷

En allt er í heiminum hverfult. Í sjónvarpsþætti árið 1998 benti Sigurður Línadal lagaprófessor á að ekkert hefði breyst í íslenskri stjórnskipun og erfiðleikar við stjórnarmyndanir gætu aftur blossað upp: „Ef hér væri sífelld stjórnarkreppa og upplausn þá mundi forseti hafa ... miklu meiri afskipti af stjórnsmálum. Þá gæti hann farið að möndla til ríkisstjórnir og hræra í hinum pólitísku pottum dálítið hressilega.“ *Morgunblaðið* dró þessi orð í efa og leiddi líkum að því að „forystumenn stjórnsmálaflokkanna mundu taka því afar illa ef þeir yrðu varir við afskipti forseta af stjórnarmyndun sem þeir kynnu að telja að ekki væru við hæfi“.⁴⁸

Enn hefur ekki reynt á þessar framtíðarspár en fróðlegt verður að sjá hvað gerist eftir næstu Alþingiskosningar sem verða í síðasta lagi sumarið 2007. Þeir menn, sem gegnt hafa embætti forsætisráðherra í embættistíð Ólafs Ragnars Grímssonar, gera báðir ráð fyrir því að forseti haldi sig þá til hlés. „Ég tel að það sé alveg skýrt,“ hefur Halldór Ásgrímsson forsætisráðherra sagt, „að það sé fyrst og fremst á valdi og ábyrgð stjórnsmálaflokkanna að mynda ríkisstjórnir, og forseti hafi þar fyrst og fremst milligönguhlutverki að gegna.“⁴⁹ Og Davíð Oddsson tekur í svipaðan streng: „Ég tel að forseti hafi ekkert annað hlutverk [í stjórnarmyndunarviðræðum] en að tryggja meirihlutastjórn, svo minnihluta-stjórn og til þrautavara embættismannastjórn.“⁵⁰

Á hinn bóginn er eftirtektarvert að hvorki Halldór né Davíð telja sanngjarnt eða skynsamlegt að forseti leyfi leiðtogum allra stjórnsmálaflokka á þingi að spreyta sig við stjórnarmyndun ef þörf krefur. „Það að ganga á einhverja röð aðeins til þess að ganga á röðina skilur engu að mínu mati,“ segir Halldór Ásgrímsson og Davíð kemst þannig að orði að „það að umboð forseta skuli ganga til allra, óháð augljósum líkum á að ekki gangi, er „rakarastofuaðferðin – næsti, gerðu svo vel“.⁵¹ Um leið eykst þá hlutverk forseta því hann þarf að leggja eigið mat á það hvaða stjórnsmálaleiðtogar hafi raunhæfa möguleika á að mynda stjórn og hverjir þeirra séu bara í röðinni en eigi ekkert erindi í Stjórnarráðið.

Það verður því fróðlegt að sjá hvað gerist eftir næstu kosningar, fari svo að núverandi stjórn biðjist lausnar að þeim loknum og mynda þurfi nýja stjórn. Sú hefð er sémilega skýr að „sigurvegari“ kosninganna skuli fyrstur reyna samninga um meirihlutastjórn en það þarf alls ekki að gerast strax. Auk þess hefur reyndin verið sú að „sigurvegarinn“ hefur jafnoft verið formaður næststærsta flokksins á þingi og þess stærsta (ef einnig er tekið tillit til þess að stundum hófust stjórnarmyndunarviðræður einnig á óformlegum umþóttunartíma).

Skoðanakannanir snemma árs 2006 gáfu til kynna að Sjálfstæðisflokkur og Framsóknarflokkur myndu tæplega halda meirihluta sínum á þingi eftir næstu Alþingiskosningar. Kannanirnar sýndu einnig að tiltölulega mjótt gæti verið á munum milli tveggja stærstu flokkanna, Samfylkingar og Sjálfstæðisflokks. Þótt nær vonlaust sé auðvitað að spá fyrir um framtíðina má leiða líkur að því að forseti gæti þurft að veita og meta hver skuli teljast „sigurvegari“ kosninganna og fá fyrst stjórnarmyndunarumboð. Hver sá verður er auðvitað líka erfitt að spá um – og sagan sýnir líka að það er ekki endilega best að vera fremst í röðinni!

Tafla 5. Fyrstu handhafar stjórnarmyndunarumboðs eftir að fyrri stjórn biðst lausnar.

	Enginn nær samstundis eða nefnd	Stærsti flokkur	Næststærsti flokkur	Þriðji stærsti flokkur
Sveinn Björnsson	Tvisvar (1944 og 1946-47)	Aldrei	Tvisvar (1949 og 1950)	Aldrei
Ásgeir Ásgeirsson	Tvisvar (1956 og 1959)	Einu sinni (1958)	Aldrei	Aldrei
Kristján Eldjárn	Einu sinni (1978)	Einu sinni (1974)	Tvisvar (1971 og des. 1979)	Einu sinni* (okt. 1979)
Vigdís Finnbogadóttir	Einu sinni (1987)	Þrisvar (1983, 1991 og 1995)	Einu sinni (1988)	Aldrei
Samtals	6	5	5	1

* Hér er átt við haustið 1979 þegar alþýðuflokksmaðurinn Benedikt Gröndal, formaður þriðja stærsta flokksins á þingi („A-flokkarnir“ voru jafnfölmennir en Alþýðubandalagið hafði ögn meira fylgi í kosningunum), fékk fyrstur stjórnarmyndunarumboð. Sumarið 1978 fékk Benedikt einnig umboðið fyrstur allra, en áður hafði forseti veitt honum og Lúðvík Jósepssyni, formanni Alþýðubandalagsins, óformlegt ráðrúm til að ræða saman um stjórnarmyndun.

Tafla 6. Fyrstu handhafar stjórnarmyndunarumboðs eftir að fyrri stjórn biðst lausnar (tölf manna nefndum Sveins Björnssonar og upphafsumpóttunartíma í tíð annarra forseta sleppt)

	Stærsti flokkur	Næststærsti flokkur	Þriðji stærsti flokkur
Sveinn Björnsson	Tvisvar (1944 og 1946-47)	Tvisvar (1949 og 1950)	Aldrei
Ásgeir Ásgeirsson	Tvisvar (1958 og 1959)	Einu sinni (1956)	Aldrei
Kristján Eldjárn	Einu sinni (1974)	Tvisvar (1971 og des. 1979)	Tvisvar (1978 og okt. 1979)
Vigdís Finnbogadóttir	Þrisvar (1983, 1991 og 1995)	Tvisvar (1987 og 1988)	Aldrei
Samtals	8	7	2

Staða forseta við stjórnarmyndanir og endurskoðun stjórnarskrárinnar

Þótt stjórnarskrá íslenska lýðveldisins hafi tekið ýmsum breytingum í árunna rás er hún að stofni til óbreytt. Sú staða mála var alls ekki ætlun þeirra sem sömdu hana á sínum tíma; stjórnarskráin skyldi vera til bráðabirgða og tekin til endurskoðunar fljótlega. Árið 1942 hafði verið skipuð millipinganefnd til að vinna að gerð lýðveldisstjórnarskrárinnar og var hún áfram að störfum fram yfir lýðveldisstofnun en lognaðist svo út af. Árið 1947 samþykkti Alþingi að stofna aðra nefnd til að vinna að endurskoðun stjórnarskrárinnar. Fimm árum síðar kynntu fulltrúar Sjálfstæðisflokksins, nefndarformaðurinn Bjarni Benediktsson, Gunnar Thoroddsen og Jóhann Hafstein, tillögur í þeim efnum. Þar var meðal annars vikið að stöðu forseta við stjórnarmyndanir og lagt til að vald forseta til að skipa utanþingsstjórn yrði skilyrt og skýrt: Færi svo að ekki hefði tekist að mynda stjórn sem nyti meirihlutastuðnings eða hlutleysis á Alþingi innan mánaðar frá kosningum skyldi þing rofið og forsetinn réði hvort hann bæði ríkisstjórn að sitja áfram eða hann skipaði utanþingsstjórn.⁵²

Ekki varð af því að stjórnarskráin yrði tekin til gagn Gerrar endurskoðunar á þessum árum og stjórnarskrárnefnd hætti störfum. Ýtarlegar hugmyndir um stjórnarskrárbreytingar birtust næst í ársbyrjun 1983 þegar stjórnarskrárnefnd Gunnars Thoroddsens kynnti tillögur sínar. Þingræðisreglan var styrkt og einnig var lagt til að ný grein bættist við stjórnarskrána þar sem skýrt væri kveðið á um svigrúm forseta til myndunar utanþingsstjórnar:

Forseti ákveður hverjum hann felur að mynda ríkisstjórn. Hann skipar ráðherra og veitir þeim lausn. Jafnframt ákveður hann tölu þeirra og skiptir störfum með þeim að tillögu forsætisráðherra.

Ríkisstjórn skal njóta stuðnings meiri hluta Alþingis eða hlutleysis. Hún skal því aðeins mynduð að forseti hafi gengið úr skugga um að meiri hluti Alþingis sé henni ekki andvígur.

Hafi viðræður um stjórnarmyndun skv. 2. mgr. ekki leitt til myndunar ríkisstjórnar innan átta vikna er forseta heimilt að skipa ríkis-stjórn.

Ríkisstjórn skal láta af störfum ef meiri hluti Alþingis lýsir yfir vantrausti á henni.⁵³

Átta vikna mörkunum var ætlað að stuðla að því að stjórnarmyndunarviðræður drægjust ekki á langinn en forseta var þó ekki skylt að skipa eigin stjórn að þeim tíma liðnum. Vald hans við stjórnarmyndanir yrði því áfram til staðar; en það yrði skilgreint og skilyrt.

Enn stóð þó á gagngerri endurskoðun stjórnarskrárinnar og má segja að ekki hafi verið rætt aftur um þau mál og stöðu forseta við stjórnarmyndanir fyrr en á allra síðustu árum. Síðla árs 2003 sagði Davíð Oddsson forsætisráðherra að ákvæði um þá stöðu gæti átt heima í stjórnarskrá: „Það mundi tengist því að þingræðisreglan yrði fest í sessi, t.d. gagnvart skilyrðum um það í hvaða tilvikum sé hægt að mynda utanþingsstjórn, boða til kosninga undir ákveðnum kringumstæðum og þar fram eftir götunum.“⁵⁴ Á aldarafmæli heimastjórnar í febrúar 2004 vakti Davíð aftur máls á þessu.⁵⁵

Í ársbyrjun 2005 skipaði Halldór Ásgrímsson forsætisráðherra nýja nefnd sem skyldi koma með tillögur að endurskoðun stjórnarskrárinnar. Þessi stjórnarskrárnefnd situr enn og hefur sett sér það markmið að frumvarp til breytinga á stjórnarskránni liggi fyrir ekki síðar en í árslok 2006. Í ljósi fyrri tillagna um breytingar á stjórnarskránni, þeirra óljósu reglna og venja sem gilda og þess hve miklu máli atbeini forseta getur skipt, hlýtur að mega ætla að stjórnarskrárnefnd komist að þeirri niðurstöðu að í endurskoðaðri stjórnarskrá skuli það að minnsta kosti koma fram að forseti hafi hlutverki að gegna við stjórnarmyndanir. Annað væri furðulegt.

Heimildir

Viðtöl

Davíð Oddsson, 3. mars 2006.

Halldór Ásgrímsson, 20. mars 2006.

Vigdís Finnbogadóttir, 29. september 2005.

Aðrar óbirtar heimildir

Gögn Ásgeirs Ásgeirssonar. Í vörslu afkomenda.

Viðtal Jóns Guðna Kristjánssonar fréttamanns við Svan Kristjánsson, prófessor í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands. „Spegillinn“, *Ríkisútvarpið* (rás eitt), 19. janúar 2006.

Vefheimildir

[http://www.stjornarskra.is/media/stjr_itarefni/Stjornarskra_konungs.pdf].

[http://www.stjornarskra.is/media/stjr_itarefni/Lydveldistjornarskra.in.pdf].

Davíð Oddsson, „Aldarafmæli þingræðis á Íslandi“. Ávarp forsætisráðherra á ráðstefnu um aldarafmæli þingræðis á Íslandi í hátíðarsal Háskóla Íslands, föstudaginn 6. febrúar 2004 [<http://forsaetisraduneyti.is/radherra/raedur-og-greinar/nr/1257>].

Documents on Canadian External Relations XXII. C.A. Ronning, sendiherra Kanada fyrir Ísland í Osló, til utanríkisráðherra, Ottawa, 9. október 1956 (skeyti 29) [<http://www.dfait-maeci.gc.ca/hist/dcer/details-en.asp?intRefid=3379>].

Helgi Skúli Kjartansson, „Forveri forseta. Konungsvaldið á Íslandi 1904 til 1944“ [<http://www.stjornmalogstjornsysla.is/>].

Gunnar Helgi Kristinsson, „Ágrip af þróun stjórnskrárinnar. Skýrsla unnin að beiðni nefndar um endurskoðun stjórnskrár lýðveldisins Íslands, desember 2005“

[<http://www.stjornarskra.is/Itarefni/>].

Umræður á Alþingi um fyrirspurn Steingríms J. Sigfússonar um endurskoðun stjórnskrárinnar, 5. nóvember 2003 [<http://www.althingi.is/altext/130/11/r05133622.sgml>].

Vefheimildir voru síðast skoðaðar 26. apríl 2006.

Opinber rit

Alþingistíðindi 1942 B (haustþing).

Alþingistíðindi 1944 B.

Stjórnartíðindi 1920 A.

Stjórnartíðindi 1942 A.

Stjórnartíðindi 1944 A.

Greinar og fréttir úr fjölmiðlum

Alþýðublaðið, 1996.

Helgarpósturinn, 1987.

Morgunblaðið, 1944, 1952, 1868, 1971, 1979, 1988, 1993 og 1998.

Tíminn, 1952.

Bækur og greinar

Agnar Kl. Jónsson, 1969. *Stjórnarráð Íslands 1904-1964 I*. Reykjavík: Sögufélag.

Benedikt Gröndal, 1991. *Örlög Íslands*. Reykjavík: Vaka-Helgafell.

Bjarni Benediktsson, 1956. „Þingræði á Íslandi“, *Tímarit lögræðinga* 6, 1-22.

Guðni Th. Jóhannesson, 2005. *Völundarhús valdsins. Stjórnarmyndanir, stjórnarslit og staða forseta Íslands í embættistíð Kristjáns Eldjárns, 1968-80*. Reykjavík: Mál og menning.

Gunnar G. Schram, 1977. *Um endurskoðun stjórnskrárinnar*. Reykjavík: Örn og Örlygur.

Gylfi Þ. Gíslason, 1993. *Viðreisnarárin*. Kópavogi: Almenna bókafélagið.

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

Halldór Halldórsson, 1984. *Jón G. Sólnes segir frá viðburðaríkri og stormasamri avi*. Reykjavík: Örn og Örlygur.

- Helgi Skúli Kjartansson, 2004. „Emil Jónsson“. Ólafur Teitur Guðnason (ritstjóri), *Forsætisráðherrar Íslands. Forsætisráðherrar og ráðherrar Íslands í 100 ár*. Akureyri: Hólar.
- Matthías Johannessen, 1981. *Ólafur Thors. Ævi og störf* II. Reykjavík: Almenna bókafélagið.
- Ólafur Jóhannesson, 1960. *Stjórnskipun Íslands*. Reykjavík: Hlaðbúð.
- Sigurður Líndal, 1992. „Stjórnskipuleg staða forseta Íslands“, *Skírnir* 166, 425-439.
- Sigurður Líndal, 2004 „Forseti Íslands og synjunarvald hans“, *Skírnir* 178, 203-237.
- Skýrsla stjórnarskrárnefndar um endurskoðun stjórnarskrárinnar*, 1983. Reykjavík: án útg.
- Svanur Kristjánsson, 2002. „Stofnun lýðveldis – Nýsköpun lýðræðis“, *Skírnir* 176, 7-45.
- Valur Ingimundarson, 1996. *Í eldlínu kalda stríðsins. Samskipti Íslands og Bandaríkjanna 1945-1960*. Reykjavík: Vaka-Helgafell.

-
- ¹ Þessi grein er byggð á samnefndu erindi höfundar á málþingi Sagnfræðingafélags Íslands, í samvinnu við stjórnarskrárnefnd, um forsetaembættið og stjórnarskrána í sögulegu ljósi, sem haldið var í Þjóðminjasafni Íslands 25. mars 2006. Auk þess er efniviðurinn að miklu leyti fenginn úr bók höfundar, *Völundarbús valdsins. Stjórnarmyndanir, stjórnarslit og staða forseta Íslands í embættistíð Kristjáns Eldjárns, 1968-80*.
- ² Sjá Helga Skúla Kjartansson, „Forveri forseta. Konungsvaldið á Íslandi 1904 til 1944“ [<http://www.stjornmalogstjornsysla.is/>], og Agnar Kl. Jónsson (1969), 158-217.
- ³ *Stjórnartíðindi* 1920 A, 11-12. Sjá einnig [http://www.stjornarskra.is/media/stjr_itarefni/Stjornarskra_konungs.pdf].
- ⁴ *Stjórnartíðindi* 1942 A, 189.
- ⁵ Sigurður Líndal (1992) og (2004), og Svanur Kristjánsson (2002).
- ⁶ *Alþingistíðindi* 1944 B, 120.
- ⁷ *Stjórnartíðindi* 1944 A, 43. Sjá einnig [http://www.stjornarskra.is/media/stjr_itarefni/Lydveldistjornarskrain.pdf].
- ⁸ *Alþingistíðindi* 1942 B (haustþing), 1351. Sjá einnig Agnar Kl. Jónsson (1969), 249.
- ⁹ Helgi Skúli Kjartansson, „Forveri forseta. Konungsvaldið á Íslandi 1904 til 1944“ [<http://www.stjornmalogstjornsysla.is/>].
- ¹⁰ „Reykjavíkurbrið“, *Morgunblaðið*, 9. janúar 1944.
- ¹¹ *Morgunblaðið*, 22. maí 1971.
- ¹² Matthías Johannessen (1981), 144.
- ¹³ Sjá einnig Guðna Th. Jóhannesson (2005), 335.
- ¹⁴ *Morgunblaðið*, 2. febrúar 1952.
- ¹⁵ *Morgunblaðið*, 13. júní 1952.
- ¹⁶ *Morgunblaðið*, 27. júní 1952.
- ¹⁷ *Tíminn*, 22. febrúar 1952. Bjarni Benediktsson, „Forsetinn á fyrst og fremst að þekkja þarfir íslensku þjóðarinnar“, *Morgunblaðið*, 18. maí 1952.
- ¹⁸ Gylfi Gröndal (1992), 365-366.
- ¹⁹ Agnar Kl. Jónsson (1969), 296, og Gylfi Gröndal (1992), 384-386.
- ²⁰ Gögn Ásgeirs Ásgeirssonar. Í vörslu afkomenda.
- ²¹ *Documents on Canadian External Relations XXII*. C.A. Ronning, sendiherra Kanada fyrir Ísland í Osló, til utanríkisráðherra, Ottawa, 9. október 1956 (skeyti 29) [<http://www.dfait-maeci.gc.ca/hist/dcer/details-en.asp?intRefid=3379>].
- ²² Gögn Ásgeirs Ásgeirssonar. Í vörslu afkomenda.
- ²³ Valur Ingimundarson (1996), 386-387.

-
- ²⁴ Helgi Skúli Kjartansson (2004), 282, og Gylfi Gröndal (1992), 400.
- ²⁵ Guðni Th. Jóhannesson (2005), 34.
- ²⁶ *Morgunblaðið*, 11. nóvember 1993. Sjá einnig Benedikt Gröndal (1991), 216, Gylfa Þ. Gíslason (1993), 62, Gylfa Gröndal (1992), 395-406, og Helga Skúla Kjartansson (2004), 281-282.
- ²⁷ Ólafur Jóhannesson (1960), 139. Sjá einnig Bjarna Benediktsson (1956), 5-6.
- ²⁸ Ólafur Jóhannesson (1960), 140.
- ²⁹ Sjá einnig Guðna Th. Jóhannesson (2005), 336-337.
- ³⁰ *Morgunblaðið*, 9. júní 1968.
- ³¹ Guðni Th. Jóhannesson (2005), 34-36.
- ³² Guðni Th. Jóhannesson (2005), 68-73.
- ³³ Sjá þó Guðna Th. Jóhannesson (2005), 151-156.
- ³⁴ Sjá Halldór Halldórsson, (1984), 200, Freysteinn Jóhannesson og Magnús Finnsson, „Kratastrófa Sjálfstæðisflokksins“, *Morgunblaðið*, 18. október 1979, og Agnesi Bragadóttur, „Lítið samkomulagshljóð í stjórnarliðum“, *Morgunblaðið*, 13. september 1988.
- ³⁵ Sjá Guðna Th. Jóhannesson (2005), 295-296.
- ³⁶ Viðtal Jóns Guðna Kristjánssonar fréttamanns við Svan Kristjánsson, prófessor í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands. „Spegillinn“, *Ríkisútvarpið* (rás eitt), 19. janúar 2006.
- ³⁷ Sjá einnig Guðna Th. Jóhannesson (2005), 338-339.
- ³⁸ Guðni Th. Jóhannesson (2005), 306-307.
- ³⁹ Viðtal höfundar við Vigdís Finnbogadóttur, 29. september 2005.
- ⁴⁰ Garðar Sverrisson, „Frá Kristjáni konungi til Vigdísar forseta“, *Helgarpósturinn*, 16. júlí 1987.
- ⁴¹ Viðtal höfundar við Vigdís Finnbogadóttur, 29. september 2005.
- ⁴² Viðtal höfundar við Vigdís Finnbogadóttur, 29. september 2005.
- ⁴³ *Morgunblaðið*, 27. júní 1987.
- ⁴⁴ Sjá Guðna Th. Jóhannesson (2005), 315.
- ⁴⁵ Sjá einnig Guðna Th. Jóhannesson (2005), 340-341.
- ⁴⁶ *Alþýðublaðið*, 13. júní 1996.
- ⁴⁷ Sjá Guðna Th. Jóhannesson (2005), 315.
- ⁴⁸ Sjá „Reykjavíkurbref“, *Morgunblaðið*, 13. desember 1998. Sjá einnig Guðna Th. Jóhannesson (2005), 316-317.
- ⁴⁹ Viðtal höfundar við Halldór Ásgrímsson, 20. mars 2006.
- ⁵⁰ Viðtal höfundar við Davíð Oddsson, 3. mars 2006.
- ⁵¹ Viðtal höfundar við Halldór Ásgrímsson, 20. mars 2006, og Davíð Oddsson, 3. mars 2006.
- ⁵² Gunnar G. Schram (1977), 4-11, og Gunnar Helgi Kristinsson, „Ágrip af þróun stjórnarskrárinnar“. Skýrsla unnin að beiðni nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, desember 2005 [<http://www.stjornarskra.is/Itarefni/>].
- ⁵³ *Skýrsla stjórnarskerárnefndar um endurskoðun stjórnarskrárinnar* (1983), 5.
- ⁵⁴ Umræður á Alþingi um fyrirspurn Steingríms J. Sigfússonar um endurskoðun stjórnarskrárinnar, 5. nóvember 2003 [<http://www.althingi.is/altext/130/11/r05133622.shtml>].
- ⁵⁵ Davíð Oddsson, Aldarafmæli þingræðis á Íslandi. Ávarp forsætisráðherra á ráðstefnu um aldarafmæli þingræðis á Íslandi í hátíðarsal Háskóla Íslands, föstudaginn 6. febrúar 2004 [<http://forsaetisraduneyti.is/radherra/raedur-og-greinar/nr/1257>]