



BA í lögfræði

Er forsetinn konungur Íslands?

Vangaveltur um tilurð, grundvöll og túlkun stjórnarskrár Íslands

Maí, 2023

Nafn nemanda: Erla Hadda Franksdóttir

Kennitala: 060488 – 2589

Leiðbeinandi: Katrín Oddsdóttir

Útdráttur

Er forsetinn konungur Íslands?

Vangaveltur um tilurð, grundvöll og túlkun stjórnarskrár Íslands.

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands hefur verið í gildi allt frá lýðveldisstofnun árið 1944, þrátt fyrir að upphaflega hafi hún verið ætluð til bráðabirgða. Þegar Ísland varð lýðveldi og forseti kom í stað konungs var engu breytt frá stjórnarskrá konungsríkisins Íslands frá árinu 1920, nema því sem nauðsynlegt var talið. Frá því að stjórnarskráin tók gildi árið 1944, hefur nokkrum sinnum verið hafist handa við að endurskoða hana, en þrátt fyrir það hefur slík heildarendurskoðun aldrei skilað árangri. Ísland hefur því enn í dag stjórnarskrá sem samin var fyrir annað land, á öðrum forsendum, á annarri öld. Fyrir vikið má segja að Íslendingar hafi setið eftir með óskýra mynd af hlutverki forseta, þar sem honum eru falin tiltekin völd í stjórnarskránni sem önnur ákvæði taka svo frá honum. Hvað gerir forseti Íslands í raun? Er hann valdalaus líkt og konungur eða hefur hann einhver völd? Óskýrleiki stjórnarskrárinnar varðandi hlutverk forseta hefur haft afleiðingar í för með sér og skapað ringulreið í þjóðfélaginu, ekki síst á Alþingi, en fjallað er um dæmi þess í ritgerðinni.

Í þessari ritgerð eru stjórnarskrár Íslands og Danmerkur bornar saman, með áherslu á forseta- og konungsákvæði. Sérstaklega verða tekin fyrir nánast samhljóða ákvæði 29. gr. íslensku stjórnarskrárinnar og 24. gr. þeirrar dönsku, og fjallað um náðun og uppreist æru. Þá verður rýnt í það hvernig ein stjórnarathöfn, ein undirskrift forseta, gat komið af stað atburðarrás sem olli almenningi svo miklum ama, að sitjandi ríkisstjórn féll og stórtækar lagabreytingar fóru hratt í gegn, allt vegna þess að stjórnarskráin er ekki nægjanlega fyrirsjáanleg.

Abstract

Is the Icelandic President the King of Iceland?

Speculation about the origin, foundation and interpretation of Iceland's Constitution.

The Constitution of the Republic of Iceland has been in operation ever since the establishment of the republic in 1944, despite that originally it was only intended to be temporary. When Iceland declared independence and a president replaced the king, only urgent changes were made to the Constitution of the Kingdom of Iceland from 1920. Despite several attempts to revise the effective constitution from 1944, a complete review has not been successful. Therefore, Iceland still depends on a constitution that was drawn up for another country; from a different perspective and in another age. As a result, it can be said that Icelanders have been left with an ambiguous view of the president's role, as the constitution gives him certain powers which are removed by other provisions. What does the President of Iceland really do? Is he powerless like a king or does he have some authority? The ambiguity of the constitution regarding the president's role has had consequences and created chaos in the society, not least in Alþingi, an example of which is discussed in the essay.

In this essay, the constitutions of Iceland and Denmark are compared, focusing on the presidential and royal provisions. In particular, the almost identical provisions of Article 29 of the Icelandic Constitution and Article 24 of the Danish Constitution, with emphasis on pardon and reprieve. Following is a review on how, one governing act, one signature from the President, could start series of events causing the public such distress, that the government in power collapsed and extensive amendments to the constitution were passed and legislated under urgency, all because of an unpredictable constitution.

Efnisyfirlit

Myndaskrá.....	iv
Lagaskrá	v
Dómaskrá.....	vii
1 Inngangur	1
2 Stjórnarskrá Íslands	2
2.1 Forsaga	2
2.2 Gerð Lýðveldisstjórnarskrárinnar	3
2.3 Endurskoðun stjórnarskrárinnar.....	4
2.4 Hversu íslensk er stjórnarskráin?.....	7
3 Forseti Íslands	8
3.1 Samanburður á forsetaákvæðum stjórnarskrár Íslands og konungsákvæðum stjórnarskrár Danmerkur.....	9
3.2 Völd eða valdaleyfi forseta.....	11
3.3 Neikvætt valdsvið forseta	14
3.4 Konungvaldið.....	15
4 Ákvæði 29. gr. Stjórnarskrár Íslands og Danmarks Riges Grundlov §24.....	16
4.1 Framkvæmd náðunar	17
4.2 Náðun og uppreist æru.....	19
4.3 Óflekkað mannorð og svipting borgaralegra réttinda	20
4.4 Uppreist æru í Danmörku	21
5 Afnám uppreist æru úr hegningarlögum.....	23
5.1 Óflekkað mannorð dæmdra kynferðisbrotamanna	23
5.2 Vantraust á ríkisstjórn orsakar þingrof	26
5.3 Framkvæmd eftir brottfall ákvæða varðandi uppreist æru.....	27
6 Þarf að endurskoða embætti forseta Íslands?	30
6.1 Forseti mótar sitt embætti	30
6.2 Skýra þarf hlutverk forseta	33
7 Lokaorð.....	34
Heimildaskrá	36

Myndaskrá

Mynd 1. Sjónrænt yfirlit yfir líkindi forseta- og konungskafli stjórnskráa Íslands og Danmerkur.	10
Mynd 2. Yfirlit yfir náðunardeiðir á Íslandi á árunum 2017 - 2021	18
Mynd 3. Yfirlit yfir náðanir í Danmörku á árunum 2017 - 2021	19

Lagaskrá

Íslensk lög

Almenn hegningarlög nr. 19/1940
Forsetabréf um afreksmerki hins íslenska lýðveldis nr. 143/2005
Forsetabréf um heimild íslenskra ríkisborgara til að bera erlend heiðursmerki nr. 15/1947
Forsetabréf um hina íslensku fálkaorðu nr. 145/2005
Forsetabréf um starfshætti orðunefndar nr. 144/2005
Kosningalög nr. 112/2021
Lög nr. 16/1976 um breytingu á almennum hegningarlögum nr. 19/1940
Lög nr. 141/2018 um breytingu á ýmsum lögum vegna afnáms ákvæða um uppreist æru.
Lög um fullnustu refsinga nr. 15/2016
Lög um lögmenn nr. 77/1998
Lög um mannréttindasáttmála Evrópu nr. 62/1994
Lög um ráðherraábyrgð nr. 4/1963
Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996
Lög um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011
Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944
Upplýsingalög nr. 140/2012

Brottfallin íslensk lög

Lög nr. 54/1976 um breytingu á umferðarlögum nr. 40/1968
Lög um kosningar til Alþingis nr. 24/2000
Lög um stjórnlagaping nr. 90/2010
Stjórnarskrá konungsríkisins Íslands nr. 9, 18. maí 1920
Stjórnarskrá um hin sjerstaklegu málefni Íslands nr. 1, 5. janúar 1874

Dönsk lög

Civillisteloven nr. 136 af 26.04.1972
Grundloven, Lov nr. 169 af 05.06.1953
Lov nr. 117 af 15.04.1964 om ministeransvar
Lov nr. 201 af 28.02.2023 om fuldbyrdelse af straf mv.
Tronfølgeloven af 27. marts 1953

Brottfallin dönsk lög

Danmarks Riges Grundlov af 5. Juni 1915
Juniloven af 5.6.1849
Kongeloven, Lov nr. 20001 af 14.11.1665
Lov nr. 49 af 14.03.1924 og af 3.4.1868 om Æresoprejsning
Lov nr. 127 af 15.04.1930 om borgerlig straf
Lov nr. 88 af 15.03.1939 om ændret Affattelse af forskellige Bestemmelser i Borgerlig Straffelov Nr. 126 af 15. April 1930 med flere Love. (Rettighedsfortabelse som Følge af Lovovertrædelser)

Danskar reglugerðir og lögskýringargögn

Bekendtgørelse nr. 1150 af 12.07.2009 om den administrative behandling af sager om benådning m.v. (benådningsbekendtgørelsen)

Forslag til Lov om ændret Affattelse af forskellige Bestemmelser i Borgerlig Straffelov Nr. 126 af 15. April 1930 med flere Love

Þingskjöl

Alþt. 1942-1943, A-deild, þskj. 2 - 2. mál

Alþt. 1944-1945, A-deild, þskj. 1 - 1. mál

Alþt. 1959, A-deild, þskj. 1 - 1. mál.

Alþt. 1968-1969, A-deild, þskj. 2 - 2. mál

Alþt. 1983-1984, A-deild, þskj. 221 - 154. mál

Alþt. 1991, A-deild, þskj. 1 - 1. mál

Alþt. 1994-1995, A-deild, þskj. 389 - 297. mál

Alþt. 1999, A-deild, þskj. 1 - 1. mál

Alþt. 2009-2010, A-deild, þskj. 168 - 152. mál

Alþt. 2012-2013, A-deild, þskj. 1139 - 641. mál

Alþt. 2013-2014, A-deild, þskj. 5 - 5. mál

Alþt. 2017-2018, A-deild, þskj. 111 - 111. mál

Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 234 - 222. mál

Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 822 - 501. mál.

Alþt. 2019-2020, A-deild, þskj. 313 - 279. mál

Alþt. 1944-1945, B-deild, 20. fundur, 3. mál (Jakob Möller) skoðað 25. janúar 2023

Alþt. 2011-2012, B-deild, 106. fundur, 636. mál (atkvæðagreiðsla) skoðað 1. febrúar 2023

Alþt. 2012-2013, B-deild, 90. fundur, 641. mál (Árni Páll Árnason) skoðað 5. mars 2023

Alþt. 2017, B-deild, 2. fundur, 1. mál (Eva Pandora Baldursdóttir) skoðað 2. apríl 2023

Alþt. 2017, B-deild, 5. fundur, 1. mál (Bjarni Benediktsson) skoðað 2. apríl 2023

Alþt. 2017, B-deild, 6. fundur, 1. mál (Oddný G. Harðardóttir) skoðað 2. apríl 2023

Alþt. 2017, B-deild, 6. fundur, 1. mál (Þórhildur Sunna Ævarsdóttir) skoðað 2. apríl 2023

Alþt. 2017, B-deild, þingsetningarfundur (Guðni Th. Jóhannesson) skoðað 2. apríl 2023

Dómaskrá

Dómar Hæstaréttar

Hrd. 16. október 1980 í máli nr. 187/1980
Hrd. 29. september 1994 í máli nr. 114/1994
Hrd. 6. febrúar 2003 í máli nr. 393/2002
Hrd. 25. mars 2004 í máli nr. 463/2003
Hrd. 15. maí 2008 í máli nr. 539/2007
Hrd. 14. júní 2012 í máli nr. 671/2011
Hrd. 15. júní 2017 í máli nr. 361/2017

Dómar Landsréttar

Lrd. 20. júní 2018 í máli nr. 438/2018

Dómar héraðsdómstóla

Dómur héraðsdóms Reykjavíkur 29. maí 2001 í máli nr. S-599/2001

Dómar Mannréttindadómstóls Evrópu

Atli Guðjón Helgason g. Íslandi App nr. 703/19 (ECtHR, 23. júní 2022)

Úrskurðir

Úrskurður úrskurðarnefndar um upplýsingamál 11. september 2017, nr. 704/2017 í máli ÚNU 170600

1 Inngangur

Alls hafa þrjár stjórnarskrár haft gildi á Íslandi frá 19. öld. Danakonungur færði íslensku þjóðinni Stjórnarskrá um hin sjerstöku málefni Íslands árið 1874 og Stjórnarskrá konungsríkisins Íslands árið 1920. Við lýðveldisstofnun 17. júní 1944 tók Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands gildi og hefur hún gilt sem æðstu lög landsins alla tíð síðan. Þeirri stjórnarskrá var þó ekki ætlað að vera til frambúðar, heldur var um að ræða bráðabirgðastjórnarskrá og átti vinna við heildarendurskoðun hennar að hefjast sem fyrst. Ástæðan var sú að stjórnarskránni frá árinu 1920 var einungis breytt á þann veg að lýðræðislega kjörinn forseti kom í stað konungs. Heildarendurskoðun hennar hefur aldrei náð fram að ganga og má því segja að stjórnarskrá Íslands sé að upplagi dönsk. Henni hefur þó verið breytt sex sinnum frá upphafi og hefur þá mögulega fjarlægst þá dönsku að einhverju leyti, en forsetaákvæðunum hefur aldrei verið haggð. Af þeirri ástæðu mætti ætla að forseti Íslands hefði sömu völd og konungur Íslands hafði haft. Mögulega hefur hann sömu völd og Danadrottning hefur nú í Danmörku. Þessum spurningum verður ekki svarað nema með því að skoða málið ítarlega frá báðum bæjardyrum, Íslands og Danmerkur.

Eftir því sem rýnt er dýpra í stjórnarskrárnar, vakna fleiri spurningar um valdsvið forseta og konungs. Ólafur Ragnar Grímsson forseti Íslands á árunum 1996-2016, sýndi fram á það að forseti hefði einhver völd með því að synja lögum til staðfestingar og virkja þar með 26. gr. stjórnarskrárinnar sem kveður á um málskotsrétt til þjóðarinnar. En hvað með annað vald líkt og náðunarvaldið sbr. 29. gr.? Í *Grundloven*, dönsku stjórnarskránni, segir að konungur hafi bæði synjunarvald og náðunarvald, en á það líka við um forseta? Hvernig er náðun í framkvæmd og hver er munurinn á náðun og uppreist æru? Umræða um uppreist æru var mjög áberandi árið 2017 þegar í ljós kom að forseti Íslands hafði fallist á tillögu um uppreist æru og undirritað staðfestingu þar að lútandi. Forseti var harðlega gagnrýndur í kjölfarið. Almenníngur skyldi ekki hvernig forseti hafði samvisku í að veita kynferðisbrotamönnum uppreist æru sem gaf þeim óflekkað mannorð, og almenningur vissi heldur ekki hvernig sú stjórnarathöfn gekk fyrir sig. Í kjölfarið var hugtakið „óflekkað mannorð“ endurskoðað í lögum og „uppreist æru“ afmáð úr hegningarlögum. Þá orsökuðu þessir atburðir bresti í ríkisstjórn sem leiddu til þingrofs. En hefði forseti getað komið í veg fyrir þessa ólíkindaatburðarrás með því að neita að skrifa undir uppreist æru? Hefur hann vald til þess að neita undirritun? Svörin ættu að vera í stjórnarskránni þar sem hlutverk forseta ætti að vera vel skilgreint.

2 Stjórnarskrá Íslands

2.1 Forsaga

Lýðveldið Ísland var stofnað 17. júní 1944. Fyrir þann dag hafði Ísland verið undir stjórn Danakonungs, eða allt frá árinu 1662 þegar Alþingi afsalaði sér að fullu lagasetningarvaldi í hans hendur.¹ Konungur Danmerkur, Friðrik III, var þá einvaldur og hafði í höndum sér löggjafarvald, framkvæmdarvald og veitingarvald.² Hann gaf út svokölluð Konungslög árið 1665 sem voru æðstu lög Danmerkur á þeim tíma, en í inngangi laganna kom fram að Guð hefði gefið konunginum *jura majestatis*, eða algert vald yfir öllu því sem við kom ríkinu og þegnum þess. Konungslögin höfðu að geyma nokkuð hefðbundin stjórnarskrárákvæði, en af þeim var ljóst að um algert einveldi konungs væri að ræða.³ Konungslögin voru í gildi allt til ársins 1849, en þá tók við *Danmarks Riges Grundlov* eða *Juniloven*, sem var fyrsta eiginlega stjórnarskrá Danmerkur og hafði í för með sér nokkuð lýðræðislegt stjórnarfar.⁴

Í *Juniloven af 5.6.1849* var ekki minnst einu orði á Ísland. Það var vegna þess að Íslendingar vildu sjálfir fá að ákveða hverjir yrðu fulltrúar þeirra í stjórnlagabþinginu, en það tók konungur ekki til greina.⁵ Árið 1871 gaf danska þingið út lög þar sem gert var ljóst að Ísland væri óaðskiljanlegur partur af Danmörku og gáfu Alþingi á sama tíma svolítið, en mjög takmarkað, lagasetningarvald. Hinn 5. janúar 1874 fékk Ísland sína eigin stjórnarskrá, eftir að konungur hafnaði stjórnarskrárfrumvarpi sem Alþingi hafði borið undir hann. Sú stjórnarskrá var hins vegar hvorki borin undir íslenska ráðamenn, eða aðra Íslendinga né danska ríkisþingið, heldur var hún sett af konungi einum. Stjórnarskráin, sem fékk yfirskriftina *Forfatningslov for Islands særlige Anliggender*, í íslenskri þýðingu *Stjórnarskrá um hin sjerstaklegu málefni Íslands*, var mjög dönsk að upplagi. Ísland fékk þó innanríkisvöld að einhverju leyti þrátt fyrir að öðlast ekki fullt lagasetningar- eða dómsvald.⁶ Danmörk fór eftir sem áður með æðstu stjórn landsins, svo baráttan um sjálfstæðið hélt áfram og árið 1904 fékk Ísland heimastjórn.⁷ Samhliða ráðherravaldinu sem Ísland hafði þá öðlast, komst þingræðisreglan á, sem hefur verið hornsteinn að stjórnarfar landsins alla tíð síðan. Þingræðisreglan var fyrst skráð í lög árið 2011, þegar ný heildarlög um Stjórnarráð Íslands voru sett, en fram að því hafði hún aldrei verið

¹ Ólafur Jóhannesson, *Stjórnskipun Íslands* (Hlaðbúð 1960) 18.

² Dr. Arnór Hannibalsson dósent, „Sögulegur bakgrunnur íslensku stjórnarskrárinnar“ (1983) 33 (2) Tímarit Lögfræðinga 73.

³ Kongeloven, Lov nr. 20001 af 14.11.1665 [brottfallin].

⁴ Alf Ross, *Dansk statsforfatningsret I* (2. útg., Nyt nordisk forlag 1966) 101.

⁵ Ólafur Jóhannesson (n. 1) 23–24; Ólafur Jóhannesson (n. 1) 27.

⁶ Ólafur Jóhannesson (n. 1) 26.

⁷ sama heimild 29; Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur - Undirstöður og handhafar ríkisvalds* (Codex 2015) 86.

orðuð beint í lögum landsins.⁸ Má segja að hún hafi verið óskráð regla, sem hafði þó stoð í 1. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 (hér eftir stjkskr.), og segir til um að meirihluti Alþingis verði að treysta, eða að minnsta kosti setta sig við ráðherra landsins.⁹ Árið 1918 náði heimastjórnin samningum um að landið yrði fullvalda ríki, en það yrði þó enn í konungssambandi við Danmörku. Árið 1920 fékk Ísland nýja stjórnarskrá, Stjórnarskrá konungsríkisins Íslands nr. 9/1920, og varð hún grunnur að þeirri sem sett var við stofnun Lýðveldis og gildir enn.¹⁰

2.2 Gerð lýðveldisstjórnarskrárinnar

Sambandslagasamningurinn frá árinu 1918 kvað á um alger slit sambandsins milli Íslands og Danmerkur eftir aldarfjórðung ef ekki yrði um annað samið, en þegar stríð braust út í Evrópu árið 1939 komu upp áhyggjur af því að Danmörk yrði hernúmin af nasistum. Því var mynduð stjórnarskrárnefnd að frumkvæði Sveins Björnssonar sendiherra í Kaupmannahöfn, Hermanns Jónassonar forsætisráðherra í Þjóðstjórninni svokölluðu, ásamt stjórn Sjálfstæðisflokks, Framsóknarflokks og Alþýðuflokks. Skipaðir voru þrír hæstaréttardómarar í nefndina, þeir Einar Arnórsson, Gizur Bergsteinsson og Þórður Eyjólfsson, ásamt Bjarna Benediktssyni prófessor, til að semja nýja stjórnarskrá fyrir Ísland, þar sem áætlað var að slíta sambandinu við Danmörku. Þeim voru settar þær reglur við gerð stjórnarskrárinnar, að hún átti að vera í meginatriðum eins og þágildandi stjórnarskrá, fyrir utan það sem beint leiddi af sambandsslitum við Dani. Varð það til þess að orðið forseti kom í stað konungs. Drög að stjórnarskránni lágu fyrir í ársbyrjun 1940 og frumvarp var lagt fram í júní sama ár, en svo varð ekki meira úr málinu í bili.¹¹

Í maí 1941 var Sveinn Björnsson kjörinn ríkisstjóri og jafnframt staðfesti Alþingi að samband Íslands og Danmerkur yrði rofið og stofnun Lýðveldis lægi fyrir. Í september 1942 var átta manna stjórnarskrárnefnd valin til að vinna að gerð nýrrar stjórnarskrár, og aftur var það svo að engu mátti breyta nema því sem nauðsynlegt var.¹² Þegar frumvarpið lá fyrir árið 1943 var það nær óbreytt frá því sem lagt var fram þremur árum áður en Bjarni Benediktsson, sem aftur tók þátt í gerð stjórnarskrárinnar, ýjaði að því í grein sem hann skrifaði að þetta hefði ekki

⁸ Lög um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011, 2. mgr. 1. gr.

⁹ Ólafur Jóhannesson (n. 1) 84–85.

¹⁰ Björg Thorarensen (n. 7) 93.

¹¹ Guðni Th. Jóhannesson, „Tjaldað til einnar nætur. Uppruni bráðabirgðastjórnarskrárinnar.“ (2011) 7 (1) Stjórnsmál og stjórnsýsla 61, 62–63.

¹² Alþt. 1942-1943, A-deild, þskj. 2 - 2. mál; Guðni Th. Jóhannesson, „Tjaldað til einnar nætur. Uppruni bráðabirgðastjórnarskrárinnar.“ (n. 11) 63.

verið sú leið sem hann hefði viljað fara. Hann sagði að í stjórnarskránni væru atriði sem ættu ekki lengur erindi í hana þrátt fyrir að hafa verið réttlæt看leg áður fyrir.¹³ Þessi ummæli vekja athygli höfundar þar sem enn árið 2023 standa mörg þessara ákvæða svo gott sem óbreytt.

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands var þá tilbúin en ljóst var að um bráðabirgðastjórnarskrá væri að ræða.¹⁴ Í annarri umræðu um frumvarpið á Alþingi þann 26. febrúar 1944 tók Jakob Möller raunar svo til orða:

Þessi fyrirhugaða stjkskr. sem hér um ræðir, er hugsuð og í rauninni yfirlýst sem hrein bráðabirgðastjkskr., þ.e.a.s., jafnframt því, sem hún er samþ., er gert ráð fyrir, að stjkskr. ríkisins í heild verði tekin til gagngerðrar endurskoðunar á næstu árum.¹⁵

Svo rann upp 17. júní 1944 og lýðveldið Ísland var stofnað, sem hafði í för með sér að bráðabirgðastjórnarskráin tók gildi. Sumarið eftir var Gunnar Thoroddsen, þingmaður Sjálfstæðisflokksins og lagaprófessor, skipaður framkvæmdastjóri stjórnarskrárnefndar og lagði hann upp í Evrópureisu til að afla gagna sem nýta mætti við þá vinnu. Þó kom ekkert út úr því og önnur stjórnarskrárnefnd var skipuð eftir næstu Alþingiskosningar 1947, sem skilaði heldur engu.¹⁶

2.3 Endurskoðun stjórnarskrárinnar

Fyrstu breytingarnar sem gerðar voru á stjórnarskránni voru þegar 31. gr. um kjördæmaskipan var breytt árið 1959.¹⁷ Næsta breyting var á 33. gr. árið 1968, en kosningaaldur var þá færður niður úr 21 í 20 ár.¹⁸ Árið 1984 varð frekari breyting á þegar 31. og 33. gr. var aftur breytt. Um var að ræða kjördæmaskipan og kosningaaldur, sem nú var færður niður í 18 ár, ásamt því að skilyrði um óflekkað mannorð var tekið út úr 33. gr., en því skilyrði var bætt við 34. gr. sem fjallar um kjörgengi.¹⁹ Árið 1991 voru svo gerðar nokkuð umfangsmiklar breytingar á stjórnarskránni, en frumvarpið var samtals 28 greinar. Það snerist um deildaskiptingu Alþingis, sem fór úr því að starfa í tveimur deildum í það að starfa í einni málstofu sbr. 32. gr. Breytingar á öðrum greinum lutu aðallega að orðalagi og tímalengdum, líkt og 24. gr. þar sem í stað orðanna „8 mánuðum“ kom „tíu vikum“, sem er tíminn á milli þess sem forseti rýfur Alþingi

¹³ Guðni Th. Jóhannesson, „Tjaldað til einnar nætur. Uppruni bráðabirgðastjórnarskrárinnar.“ (n. 11) 64.

¹⁴ Alþt. 1944-1945, A-deild, þskj. 1 - 1. mál.

¹⁵ Alþt. 1944-1945, B-deild, 20. fundur, 3. mál (Jakob Möller) skoðað 25. janúar 2023.

¹⁶ Guðni Th. Jóhannesson, „Tjaldað til einnar nætur. Uppruni bráðabirgðastjórnarskrárinnar.“ (n. 11) 68.

¹⁷ Alþt. 1959, A-deild, þskj. 1 - 1. mál.

¹⁸ Alþt. 1968-1969, A-deild, þskj. 2 - 2. mál.

¹⁹ Alþt. 1983-1984, A-deild, þskj. 221 - 154. mál.

og að það komi saman á ný.²⁰ Árið 1995 var VII. kafli tekinn til heildarendurskoðunar í kjölfar laga um Mannréttindasáttmála Evrópu nr. 62/1994 og óhætt er að segja að það séu veigamestu breytingar á íslensku stjórnarskránni frá upphafi.²¹ Eftir þessa breytingu hefur einungis 31. gr. um kjördæmaskipan verið breytt aftur, sem var árið 1999.²² Árið 2013 kom svo inn ákvæði um stundarsakir, sem gildi til ársins 2017. Það kvað á um að þörf væri á samþykki 2/3 hluta Alþingis, til að breytingar á stjórnarskrá Íslands færu fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu til samþykkis eða synjunar.²³ Það ákvæði var þó aldrei nýtt af Alþingi.

Óhætt er að segja að þetta séu ekki miklar breytingar á stjórnarskrá sem aðeins var ætlað að vera til bráðabirgða fyrir tæpum 80 árum og því er ekki að undra að þjóðin hafi kallað eftir nýrri. Jóhanna Sigurðardóttir, þáverandi forsætisráðherra, lagði fram frumvarp á Alþingi árið 2009 um ráðgefandi stjórnlagabing, sem átti að hafa það hlutverk að endurskoða stjórnarskrána. Í greinargerð með frumvarpinu var skýrt að þetta væri að ósk þjóðarinnar.²⁴ Frumvarpið var samþykkt og varð að lögum nr. 90/2010. Í kjölfarið var stjórnlaganefnd mynduð, sem skilaði skýrslu sinni 24. febrúar 2011, eftir að hafa unnið að tillögum að breytingum við heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar í samráði við þjóðina.²⁵ Þá fóru kosningar til stjórnlagabings fram en Hæstiréttur dæmdi þær ólögmetar á grundvelli 33. gr. stjórnarskrár og laga um kosningar til Alþingis nr. 24/2000, þar sem annmarkar voru á framkvæmd þeirra.²⁶ Í kjölfarið skipaði Alþingi stjórnlagaráð þar sem öllum þeim sem höfðu náð kjöri í hinum ógiltu kosningum var boðið sæti í ráðinu, og þáðu það allir nema einn.²⁷ Stjórnlagaráð, sem samanstóð af 25 einstaklingum, hafði það hlutverk að semja drög að nýrri stjórnarskrá með hliðsjón af skýrslu stjórnlaganefndar.²⁸ Frumvarp að nýrri stjórnarskrá var síðan afhent Alþingi 29. júlí 2011 og boðað var til þjóðaratkvæðagreiðslu 20. október 2012 þar sem 66,9% kjósenda samþykktu að leggja tillögur stjórnlagaráðs til grundvallar frumvarpi að nýrri stjórnarskrá.²⁹ Þjóðaratkvæðagreiðslan var hins vegar einungis ráðgefandi en ekki bindandi, þar sem ekki var

²⁰ Alþt. 1991, A-deild, þskj. 1 - 1. mál.

²¹ Alþt. 1994-1995, A-deild, þskj. 389 - 297. mál.

²² Alþt. 1999, A-deild, þskj. 1 - 1. mál.

²³ Alþt. 2013-2014, A-deild, þskj. 5 - 5. mál.

²⁴ Alþt. 2009-2010, A-deild, þskj. 168 - 152. mál.

²⁵ Stjórnlaganefnd, *Þjóð til þings - Skýrsla stjórnlaganefndar I*, b 1 (Guðrún Pétursdóttir ritstj., Stjórnlaganefnd 2011).

²⁶ Krístrún Heimisdóttir, „Landfesti lýðræðis: Þýðing breytingarreglu stjórnarskrárinnar“ (2020) 70 (3) Tímarit Lögfræðinga 369, 382–383.

²⁷ sama heimild 384.

²⁸ „Stjórnlagaráð 2011 - Um Stjórnlagaráð“ <<http://www.stjornlagarad.is/upplýsingar/um-stjornlagarad/index.html>> skoðað 12. febrúar 2023.

²⁹ Alþt. 2011-2012, B-deild, 106. fundur - 636. mál atkv.gr. 58, skoðað 1. febrúar 2023; Krístrún Heimisdóttir (n. 26) 388.

um að ræða fullunna stjórnarskrá á þeim tímapunkti.³⁰ Þjóðaratkvæðagreiðslan fór fram þrátt fyrir að í 48. gr. stjkskr. standi orðrétt „Alþingismenn eru eingöngu bundnir við sannfæringu sína og eigi við neinar reglur frá kjósendum sínum.“ Því er spurning hvort væri í raun verið að þrýsta á alþingismenn til að skuldbinda sig máli sem hafði enn ekki fengið þinglega meðferð.³¹ Þjóðaratkvæðagreiðslunni var hins vegar einungis ætlað að koma til viðbótar við stjórnskipulegt ferli um endanlega stjórnarskrá, en ekki ætlað að koma í stað þjóðaratkvæðis um fullbúna stjórnarskrá. Kosið var um það hvort *leggja ætti tillögu stjórnlagaráðs til grundvallar vinnu við nýtt stjórnarskrárfrumvarp* sem batt því ekki hendur Alþingis.³² Svo leið og beið, málið var rætt fram og aftur á þingi, en var þó ekki afgreitt fyrir næstu kosningar á eftir eins og gera mátti ráð fyrir. Í 79. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að ef samþykki Alþingis næst um breytingar á stjórnarskránni, skuli rjúfa þing og efna til almennra kosninga að nýju. Ef nýtt Alþingi samþykkir ályktunina óbreytta, þá verður hún að gildum stjórnskipunarlögum þegar forseti hefur samþykkt hana. Þess vegna hafa stjórnarskrárbreytingar jafnan verið síðasta mál á dagskrá fyrir þingrof og myndast þá gjarnan óhófleg tímapressa. Því var ákvæði um stundarsakir bætt við árið 2013. Hugsunin á bakvið það var að þegar stjórnarskráin væri fullunnin, samþykkt af meirihluta Alþingis og færi aftur fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu, þá myndi hún taka gildi en ekki velkjast meira um á Alþingi.³³ Klára átti málið á næsta kjörtímabili, helst á 70 ára afmæli lýðveldisins árið 2014, en eins og kunnugt er hefur það enn ekki verið gert og eru nú liðin tæp 14 ár frá því að stjórnlaganefnd hóf vinnu sína.³⁴ Þess má geta að á síðustu árum hafa verið skipaðar fleiri stjórnarskrárnefndir sem hafa lagt fram frumvörp til stjórnskipunarlaga, en störf þeirra hafa enn sem komið er verið árangurslaus með öllu.³⁵

Til samanburðar getum við litið til þess þegar fyrsta stjórnarskrá Danmerkur leit dagsins ljós. Til þess að koma til móts við þegnana og koma á lýðræðislegri stjórnskipan eftir einveldi konungs, skipaði Friðrik VII Danakonungur nýtt ráðuneyti í október 1848, en helsta hlutverk þess var að tryggja það að Danmörk fengi stjórnarskrá. Vinnan við hana tók aðeins nokkra

³⁰ Vilhjálmur Þorsteinsson, Katrín Oddsdóttir, og Viktor Orri Valgarðsson, „Að móta og breyta stjórnarskrá: Krístrúnu Heimisdóttur svarað“ (2022) 72 (1) Tímarit Lögfræðinga 55, 67.

³¹ Krístrún Heimisdóttir (n. 26) 389–390.

³² Vilhjálmur Þorsteinsson, Katrín Oddsdóttir, og Viktor Orri Valgarðsson (n. 30) 67.

³³ Alþt. 2012-2013, A-deild, þskj. 1139 - 641. mál.

³⁴ Alþt. 2012-2013, B-deild, 641. mál, 90. fundur (Árni Páll Árnason) skoðað 5. mars 2023.

³⁵ Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 822 - 501. mál.; Alþt. 2019-2020, A-deild, þskj. 313 - 279. mál.

mánuði, en í maí árið á eftir var hún tilbúin og konungur undirritaði *Juniloven* þann 5. júní 1849.³⁶

2.4 Hversu íslensk er stjórnarskráin?

Sumir vilja meina að fráleitt sé að segja að Ísland sé með danska stjórnarskrá, þar sem þá væri eins hægt að segja að Danmörk sé með belgíska.³⁷ Raunin er sú að eftir febrúarbyltinguna í Frakklandi árið 1848 fóru Evrópuríki að semja sér stjórnarskrár í stórum stíl. Þar sem sú norska frá árinu 1814 var elst og sú belgíska var frá árinu 1830, þá var að hluta til byggt á þeim, sem fyrirmyndum, við gerð annarra stjórnarskráa í Evrópu.³⁸ Munurinn þegar íslenska stjórnarskráin var gerð, var sá að þess var sérstaklega gætt að stjórnarskránni frá 1920 yrði ekki breytt meira en nauðsynlegt væri vegna sambandsslita Íslands við Danmörku. Það var ekki horft til hennar sem fyrirmyndar.³⁹ Var það gert af þeirri ástæðu að einhugur átti að ríkja um stofnun lýðveldis.⁴⁰ Af því leiddi að enn í dag er margt í íslensku stjórnarskránni sem er nákvæmlega eins og í þeirri dönsku, þrátt fyrir að Danmörk hafi uppfært hana árið 1953.⁴¹

Þegar núgildandi stjórnarskrá Íslands er borin saman við *Stjórnarskrá um hin sjerstaklegu málefni Íslands*, *Stjórnarskrá konungsríkisins Íslands* og stjórnarskrá Danmerkur kemur í ljós að einungis eru níu ákvæði í stjórnarskrá Íslands sem eru séríslensk. Það eru 4., 5., 6. og 7. gr. sem kveða á um kjörgengi forseta, kosningu hans, kjörtímabil og fráfall, auk 12. gr. um aðsetur forsetans. Þetta eru allt ákvæði sem óbyggjandi leiddu af breytingum frá konungsríki til lýðveldis, líkt og lagt var upp með. Í frumvarpi til stjórnskipunarlaganna um Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands kemur fram að breytingar séu fyrst og fremst í 1. – 30. gr. Efnisbreytingar séu þær að forseti kemur í stað konungs og að aðrar breytingar miðist við það.⁴² Skýringar fylgja við hvert ákvæði og í mörgum tilvikum eru einungis skýringar á borð við „Ákvæði greinarinnar eru að efni hin sömu og nú gilda.“ og „Sú ein breyting er gerð, að forseti kemur í stað konungs.“⁴³ Eftir 30. gr. endar þingskjalið á „Aðrar greinar frv. þurfa eigi skýringa við.“⁴⁴ Auk þessara fimm greina sem varða forsetann, má segja að 45. gr., sem segir: „Reglulegar

³⁶ „Grundlovens og folkestyrets udvikling“ (*Folketinget*, 29. nóvember 2016) <<https://www.ft.dk/da/folkestyret/grundloven-og-folkestyret/grundlovens-og-folkestyrets-udvikling>> skoðað 5. mars 2023.

³⁷ Hafsteinn Þór Hauksson, „Bútasamur“ (2014) 10 (2) *Tímarit Lögréttu* 286, 306.

³⁸ Tamm, Ditlev, „Hvorfor skal grundloven revideres?“ (2001) 33 *Politica* 11, 11–12.

³⁹ Guðni Th. Jóhannesson, „Tjaldað til einnar nætur. Uppruni bráðabirgðastjórnarskrárinnar.“ (n. 11) 63.

⁴⁰ sama heimild 65.

⁴¹ Grundloven, Lov nr. 169 af 05.06.1953.

⁴² Alþt. 1944-1945, A-deild, þskj. 1 - 1. mál, 12.

⁴³ sama heimild, 14.

⁴⁴ sama heimild, 15.

alþingiskosningar skulu fara fram eigi síðar en við lok kjörtímabils. Upphaf og lok kjörtímabils miðast við sama vikudag í mánuði, talið frá mánaðarmótum“, eigi sér ekki hliðstæðu í dönsku stjórnarskránni, en það ákvæði sem kemst hvað næst því er 3. mgr. 32. gr. hennar sem kveður á um að það sé á ábyrgð forsætisráðherra að boða til nýrra kosninga fyrir lok kjörtímabils. Við endurskoðun mannréttindakaflans árið 1995 komu inn tvær greinar sem Danir hafa ekki í sinni stjórnarskrá. Það eru 68. og 69. gr. sem banna meðal annars pyndingar, nauðungarvinnu og dauðarefsingar. Að endingu er 80. gr., sem stendur nú auð í stjórnarskránni, en sú grein kvað á um að þessi stjórnskipunarlög felldu úr gildi önnur þágildandi stjórnskipunarlög. Af framangreindu má sjá að meirihluti þeirra ákvæða sem nefnd eru hér að ofan og eiga sér ekki hliðstæðu í dönsku stjórnarskránni, fjalla um starfshætti er varða kjör forseta lýðveldisins. Verður því næst fjallað um hlutverk forseta eins og það er skilgreint í stjórnarskrá Íslands.

3 Forseti Íslands

Það hefur komið til álita hvort forseti sé beinn arftaki konungs og valdsvið hans það sama. Sigurður Líndal vill meina að svo sé ekki, hlutverk forseta sé allt annað en hlutverk konungs og samanburður því allskostar ástæðulaus. Nefnir hann sér til stuðnings umræður á þingi þegar hlutverk forseta var í mótun, þar sem sagt var að „forseti ætti að vera þjóðkjörinn, vera eins konar umboðsmaður þjóðarinnar og í stað synjunarvalds ætti hann að geta skotið lögum undir atkvæði þjóðarinnar.“⁴⁵ Þó er ekki hjá því komist að líkja þessum embættum saman, sér í lagi í ljósi stjórnskipunarlaga nr. 97/1942 þar sem segir í seinni málslíð 1. gr.:

Þó er óheimilt að gera með þessum hætti nokkrar aðrar breytingar á stjórnarskránni en þær, sem beinlínis leiðir af sambandsslitum við Danmörku og því, að Íslendingar taka með stofnun lýðveldis til fullnustu í sínar hendur æðsta vald í málefnum ríkisins.

Forsetaákvæði stjórnarskrárinnar eru því sniðin að konungdæminu þar sem ekki mátti gera neinar breytingar umfram algjört lágmark. Í ljósi þess var 26. gr. rædd ítarlega þar sem um var að ræða breytingar þess eðlis að neitunarvald konungs varð að synjunarvaldi forseta, sem gæti þá jafnframt skotið þeim lögum, sem hann synjar til undirskriftar, í þjóðaratkvæðagreiðslu. Spurningin var hvort hér hefði verið gengið of langt og farið út fyrir rammann sem beint leiddi af sambandsslitum við Danmörku og stofnun lýðveldis.⁴⁶ Af þeirri ástæðu er vert að skoða

⁴⁵ Sigurður Líndal, „Stjórnskipuleg staða forseta Íslands“ (1992) 166 Skírnir 425, 436.

⁴⁶ Björg Thorarensen, *Um afmörkun og endurmat á stjórnskipulegri stöðu og hlutverki forseta Íslands* (Helgi Áss Grétarsson ritstj., Þjóðarspeggillinn: Rannsóknir í félagsvísindum XI, Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands 2010) 20.

betur og bera saman hlutverk forseta samkvæmt stjórnarskrá Íslands við hlutverk konungs samkvæmt stjórnarskrá Danmerkur. Þá er hægt að sjá hvort og þá hver munurinn er á embættunum líkt og þau koma fyrir sjónir í æðstu lögum ríkjanna.

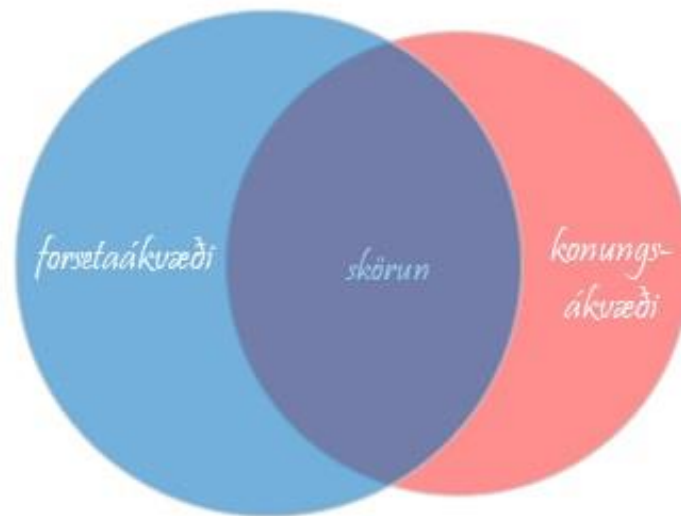
3.1 Samanburður á forsetaákvæðum stjórnarskrár Íslands og konungsákvæðum stjórnarskrár Danmerkur

Ákvæði 2. gr. stjkskr. og 3. gr. stjórnarskrár Danmerkur (hér eftir grl.) kveða á um þrískiptingu ríkisvaldsins. Á Íslandi fer forseti með löggjafarvaldið ásamt Alþingi og framkvæmdarvaldið ásamt ráðherrum. Í Danmörku fer konungur með löggjafarvaldið ásamt Folketinget og framkvæmdarvaldið ásamt ráðherrum. Í báðum ríkjum fara dómendur einir með dómsvaldið. Forseti Íslands er þjóðkjörinn sbr. 3. gr. stjkskr. en elsti afkomandi konungs erfir krúnuna sbr. 2. gr. grl. samkvæmt lögum um arftaka krúnunnar (d. Tronfølgeloven). Konungur er lögráða 18 ára og getur ekki tekið við krúnunni fyrir þann aldur. Hann skal tilheyra lúthersku kirkjunni og getur ekki ríkt yfir öðrum löndum án samþykkis danska þingsins. Þetta eru fyrstu konungsákvæðin í dönsku stjórnarskránni en ekki eru hliðstæð ákvæði í þeirri íslensku varðandi forseta. Í stjórnarskrám beggja ríkja fjalla II. og III. kafli um þjóðhöfðingja ríkisins, konunginn í Danmörku og forsetann á Íslandi. Forvitnilegt er að skoða hver munurinn á þessum embættum er; en eins og fram hefur komið voru einungis gerðar breytingar á því sem talið var nauðsynlegt þegar lýðveldi var stofnað árið 1944. Það voru því ýmis ákvæði sem stóðu óbreytt og standa þannig enn í dag. Forseti og konungur þurfa báðir að vinna drengskaparheit að stjórnarskránni er þeir taka við störfum sbr. 9. gr. stjkskr. og 8. gr. grl. Þeir eru báðir ábyrgðarlausir á stjórnarathöfnum sbr. 11. gr. stjkskr. og 13. gr. grl., þeir skipa ráðherra og veita þeim lausn sbr. 15. gr. stjkskr. og 14. gr. grl., báðir geta þeir lagt fyrir þingið lagafrumvörp og aðrar samþykktir sbr. 25. gr. stjkskr. og 21. gr. grl., þeir geta gefið út bráðabirgðalög þegar þingið er ekki að störfum sbr. 1. mgr. 28. gr. stjkskr. og 23. gr. grl., þeir náða menn og veita almenna uppgjöf sakar sbr. 29. gr. stjkskr. og 24. gr. grl. og veita undanþágur frá lögunum sbr. 30. gr. stjkskr. og 25. gr. grl. Þá veita þeir þau embætti sem lög mæla á um, skipa embættismenn, víkja þeim frá og flytja úr einu starfi í annað sbr. 20. gr. stjkskr. og 27. gr. grl.

Til staðar eru önnur ákvæði sem geta í eðli sínu talist áþekk, en 21. gr. stjkskr. er orðuð þannig að forseti lýðveldisins gerir samninga við önnur ríki, en 19. gr. grl. er orðuð þannig að konungurinn komi fram fyrir hönd ríkisins í alþjóðamálum. Að öðru leyti eru þessi ákvæði eins, þannig að hvorki forseti né konungur geti gert samninga sem fela í sér kvaðir eða afsal á landi eða landhelgi, eða fela í sér breytingar á stjórnarhöfum ríkisins, nema með samþykki

þingsins. Þá er vert að minnast á 26. gr. stjkskr., þar sem forseti þarf að undirrita lagafrumvörp til staðfestingar, en það sama þarf konungurinn að gera skv. 22. gr. grl. Þó er sá munur á að ef forseti synjar lagafrumvarpi, verður það lagt í þjóðaratkvæðagreiðslu sem nánar verður vikið að í kafla 3.2.

Eftir samanburð á fyrstu þremur köflum stjórnarskráa beggja þjóða, má sjá að af 27 ákvæðum íslensku stjórnarskrárinnar sem fjalla um forseta og 23 ákvæðum dönsku stjórnarskrárinnar sem fjalla um konung, eru 14 ákvæði efnislega sambærileg. Það gera 13 ákvæði í íslensku stjórnarskránni sem eiga sér ekki hliðstæðu í þeirri dönsku, en af þeim eru þó ekki nema sjö sem ekki var getið í *Stjórnarskrá konungsríkisins Íslands* frá 1920. Af þeim sjö eru tvö sem getið er í Grundloven frá 1953; 8. og 11. gr. stjkskr. sem kveða á um handhafa forsetavalds þegar forseti getur ekki sinnt störfum sínum, og ábyrgðarleysi forseta á stjórnarathöfnum sbr. 9. og 13. gr. grl.. Eftir standa þá 4., 5., 6., 7., og 12. gr. stjkskr. sem fjallað var um í kafla 2.4.



Mynd 1. Sjónrænt yfirlit yfir líkindi forseta- og konungskafla stjórnarskráa Íslands og Danmerkur.

Dönsku konungsákvæðin níu sem ekki eru áþekkt forsetaákvæðum íslensku stjórnarskrárinnar eru, auk 5., 6. og 7. gr. grl. sem talin voru upp hér að ofan, 11. gr. grl. sem kveður á um framfærslueyri meðlima konungsfjölskyldunnar og 12. gr. grl. þar sem konungi er gefið allt vald, með þeim takmörkunum sem fram koma í stjórnarskránni, yfir öllum málefnum ríkisins. Hann fer þó með það fyrir milligöngu ráðherranna, sem heimfæra má á 13. gr. stjkskr. sem segir að forseti lætur ráðherra framkvæma vald sitt. Þá er það 17. gr. grl. sem fjallar um ríkisráð sem

arftaki krúnunnar tekur sæti í þegar hann kemst á lögræðisaldur og konungur hefur forsæti í. Í ríkisráðinu skulu allar mikilvægar umræður fara fram er varða lög og ákvarðanir ríkisins. Þá kveður 18. gr. grl. á um að ef konungurinn hefur ekki tök á að taka mál fyrir í ríkisráði, þá getur hann kallað saman ráðherraráð sem samanstendur af forsætisráðherra ásamt ráðherrum ríkisins. Konungur hefur einnig heimild til að slá mynt skv. 26. gr. grl. og að endingu er í 19. gr. grl. kveðið á um hernað; konungur þarf að hafa samþykki danska þingsins til að beita hervaldi gegn öðru ríki, nema ef um er að ræða sjálfsvörn.

Vert er að nefna að þrátt fyrir að ávallt sé talað um konunginn, þá er drottning við völd í Danmörku eins og er. Margrethe II Danadrottning tók við krúnunni árið 1972 af föður sínum Frederik IX, en árið 1953 var lögum um arftaka krúnunnar breytt í Danmörku svo konur gætu tekið við af föður sínum, konungi.⁴⁷

3.2 Völd eða valdaleyfi forseta

Forsetaembættið er ein meginstoð stjórnskipunar Íslands. Forsetinn er þjóðhöfðingi íslenska ríkisins og nýtur þeirrar virðingar og réttinda sem aðrir þjóðhöfðingjar njóta samkvæmt þjóðarétti. Forseti Íslands er annar handhafi löggjafarvalds sem og framkvæmdarvalds samkvæmt stjórnarskrá. En hversu mikið vald hefur hann í reynd? Í stjórnarskránni er forseta veitt ákveðin völd í orði, en í stjórnarframkvæmdum er hluttaka forseta nokkurs konar formsatriði þannig hann hefur ekki raunveruleg áhrif.⁴⁸

Samkvæmt stjórnarskránni eru völd forseta og störf hans eftirfarandi:

- Skipa ráðherra og veita þeim lausn ásamt því að ákveða tölu þeirra og skipta störfum með þeim (15. gr.)
- Skipa ríkisráð ásamt ráðherrum; öll lög ásamt öðrum mikilvægum stjórnarathöfnum skulu vera borin undir hann (16. gr.)
- Skipa embættismenn (20. gr.)
- Gera samninga við önnur ríki (21. gr.)
- Stefna saman Alþingi (22. gr.), getur frestað fundum Alþingis og kvatt það saman til funda ef nauðsyn ber við (23. gr.) ásamt því að geta rofið þing og boðað til nýrra kosninga (24. gr.)

⁴⁷ Tronfølgeloven af 27. marts 1953

⁴⁸ Ólafur Jóhannesson, *Stjórnskipun Íslands* (önnur útgáfa, Iðunn 1978) 121 - 122.

- Getur lagt frumvörp fyrir Alþingi (25. gr.) og getur synjað lögum staðfestingar (26. gr.). Það verður þá í höndum þjóðarinnar að samþykkja eða synja tédum lögum.
- Getur gefið út bráðabirgðalög þegar Alþingi er ekki að störfum (28. gr.) og veitt undanþágu frá lögum (30. gr.).
- Forseti hefur náðunarvald (29. gr.), en uppreist æru á sér einnig stoð í þessari grein.⁴⁹

Séu þessi ákvæði lesin ein og sér, má ætla að forseti Íslands sé afar valdamikill, en önnur ákvæði stjórnarskrárinnar eru til þess fallin að taka frá honum þau völd. Má þar helst nefna 11. gr. sem kveður á um að forsetinn sé ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum og 13. gr. þar sem fram kemur að forseti lætur ráðherra framkvæma vald sitt. Þá segir í 14. gr. að ráðherrar beri ábyrgð á öllum stjórnarframkvæmdum. Um ráðherraábyrgð eru svo nánar útlistaðar reglur í lögum nr. 4/1963, þar sem 1. gr. vísar í stjórnarskrá. Í raun þarf atbeina beggja, ráðherra og forseta, svo að stjórnarathöfn hafi gildi, en í 19. gr. stjkskr. segir að undirritun ráðherra veiti undirskrift forseta gildi.⁵⁰ Af þessu má skilja að ef forseti hefði einn og sér frumkvæði að einhverskonar stjórnarathöfnum, hefðu þær engin stjórnskipuleg eða lögformleg áhrif.⁵¹

Þrátt fyrir þetta eru nokkur ákvæði sem falla hvorki undir 13. né 19. gr., og jafnvel ekki 11. gr. stjkskr. og má þá einna helst benda á 26. gr. um synjunarvald forseta, þar sem ráðherra kemur hvergi við sögu. Í athugasemdum við 26. gr. frumvarps til stjórnskipunarlaga sem varð að stjórnarskrá Íslands kemur fram að ekki þyki fært að færa forseta algert synjunarvald líkt og konungur hefði haft. Þess í stað getur forseti, án atbeina ráðherra, skotið lagafrumvörpum Alþingis í þjóðaratkvæðagreiðslu. Lögin myndu þó samt sem áður taka gildi fram að því að þjóðin myndi mögulega synja þeim.⁵² Fyrir lýðveldisstofnun hafði konungur algert synjunarvald.⁵³ Hann notaði það vald óspart og synjaði lögum í 91 skipti fram til ársins 1904 þegar íslenska þjóðin fékk heimastjórn.⁵⁴ Eftir að heimastjórn komst á fór lagasynjunum konungs ört fækkandi og synjaði hann síðast lögum árið 1914.⁵⁵ Málskotsréttur forseta skv. 26. gr. stjkskr. varð sambærilegur því sem forseti þýska Weimar lýðveldisins hafði sem varð til þess að auka völd þjóðhöfðingjans. Einar Olgeirsson, einn forystumanna sósíalista, benti á að með þessu ákvæði væri komið í veg fyrir það að þjóðhöfðingi Íslands yrði einungis „toppfigúra“ og voru aðrir sammála því. Þá var einnig bent á það að með þeim hömlum sem settar voru á 26.

⁴⁹ Fjallað verður sérstaklega um 29. gr. í kafla 4.

⁵⁰ sama heimild 129.

⁵¹ Björg Thorarensen (n. 7) 347.

⁵² Alþt. 1944, A-deild, þskj. 1 - 1. mál 15.

⁵³ Stjórnarskrá um hin sjerstaklegu málefni Íslands nr. 1/1874, 10. gr.

⁵⁴ Björn Þórðarson, *Alþingi og konungsvaldið - Lagasynjanir 1875-1904* (Leiftur 1949) 127.

⁵⁵ Helgi Skúli Kjartansson, „Forveri forseta - Konungur Íslands 1904-1944“ (2006) 2 (1) Stjórnsmál og stjórnsýsla 57 og 59.

gr. væri gert ráð fyrir því að synjunarvaldi forseta yrði beitt, en þó var gengið út frá því að það yrði aðeins við mjög sérstakar og ófyrirsjáanlegar aðstæður. Synjunarvaldið, líkt og það var orðið eftir að konungur beitti því síðast árið 1914, yrði því ekki dauður bókstafur lengur.⁵⁶ Ýmsir íslenskir fræðimenn voru þrátt fyrir það á því máli að 26. greinin væri dauður bókstafur þar til Ólafur Ragnar Grímsson, fyrrum forseti, beitti henni og blés þannig í hana lífi.⁵⁷ Í Danmörku hefur ákvæði um synjunarvald konungs sbr. 22. gr. grl. í raun enga þýðingu lengur, þar sem aldrei hefur reynt á það í tíð núverandi stjórnarskrár Dana. Síðast beitti konungur synjunarvaldi sínu þar árið 1865, en undirritun hans er einungis formlegs eðlis í dag. Því hefur verið haldið fram að það sé stjórnskipuleg skylda handhafa konungsvalds í Danmörku að undirrita lög, en óvissa ríkir um það hverjar afleiðingarnar yrðu ef konungur myndi taka upp á því að synja staðfestingu á lögum.⁵⁸ Líkt og fram hefur komið, þarf ekki atbeina ráðherra til þess að forseti geti neitað undirskrift laga og verður þá að gera ráð fyrir því að hann beri sjálfur ábyrgð á þeirri stjórnarathöfn. Ábyrgðarleysi 11. gr. stjkskr. á því ekki undir 26. gr., líkt og 13. og 19. gr. stjkskr.

Forseti veitir þeim flokksleiðtoga stjórnarmyndunarumboð, sem hann telur líklegastan til að geta myndað ríkisstjórn. Á það sér stoð í 15. gr. stjkskr. sem kveður á um að forseti skipi ráðherra og veiti þeim lausn. Þetta ber hins vegar að túlka með hliðsjón af þingræðisreglunni, þannig að í raun hefur Alþingi úrslitavaldið.⁵⁹ Heimild forseta til að veita stjórnarmyndunarumboð er skýr og hefur legið fyrir frá lýðveldisstofnun. Eftir samtöl við flokksleiðtoga veitir forseti umboð til stjórnarmyndunar. Það er ekki sjálfgefið að fulltrúar stærstu flokkanna fái umboðið, enda eru þetta „ekki verðlaun fyrir góðan árangur í kosningum“ líkt og Guðni Th. Jóhannesson sitjandi forseti komst svo glettilega að orði, eftir að hann veitti Katrínu Jakobsdóttur stjórnarmyndunarumboð 2. nóvember 2017 að loknu sögulegu þingrofi sem nánar verður vikið að í kafla 5.2.⁶⁰ Ljóst er að þau ákvæði stjórnarskrár sem taka völd af forseta, eiga ekki við um umboð til stjórnarmyndunar þar sem í þeim efnun hafa ráðherrar engin völd.

⁵⁶ Guðni Th. Jóhannesson, *Fyrstu forsetarnir - Embætti þjóðhöfðingja Íslands á 20. öld* (Sögufélag 2016) 39 og 57.

⁵⁷ Guðni Th. Jóhannesson, „Bylting á Bessastöðum - Embætti forseta Íslands í valdatíð Ólafs Ragnars Grímssonar“ (2010) 184 Skírnir 61, 85 og 87.

⁵⁸ Björg Thorarensen (n. 7) 349–350.

⁵⁹ Sigurður Línal (n. 46) 434.

⁶⁰ Guðni Th. Jóhannesson, „Forseti ræðir við fjölmiðla“ (Bessastaðir 2. nóvember 2017) 2:40 <<https://www.visir.is/k/clp58387>> skoðað 3. mars 2023.

Þessu til viðbótar eru önnur verkefni á valdsviði forseta þar sem hann hefur heimild til beinna ákvarðana án atbeina ráðherra. Þar má nefna ýmsar veitingar viðurkenninga, þar á meðal heiðursmerki hinnar íslensku Fálkaorðu.⁶¹

3.3 Neikvætt valdsvið forseta

Ábyrgðarleysi forseta felst í því að hann verður hvorki sóttur til saka né skaðabótaábyrgðar fyrir stjórnarathafnir sínar. Þar sem hann er ekki algerlega friðhelgur, líkt og konungur, þá er hann ekki ábyrgðarlaus ef svo ólíklega vildi til að hann fremdi refsivert brot utan embættis síns.⁶² Leyfi Alþingis þarf til að sækja forseta til sakar sbr. 2. mgr. 11. gr. stjkskr., en þó væri hægt að stefna forseta í einkamáli líkt og öðrum borgara. Reglan um ábyrgðarleysi forseta eru leifar frá virðingarstöðu konungs í einveldi hans og hægt er að setja spurningamerki við að þjóðhöfðingi í lýðræðisríki sé ekki ábyrgur gjörða sinna á stjórnarathöfnum. Þrátt fyrir að forseti hafi ekki frumkvæði, þá þarf óneitanlega undirskrift hans til þess að slíkar athafnir hafi gildi.⁶³ Í stjórnarskrá eru engin ákvæði sem segja til um hvaða áhrif það myndi hafa ef forseti tæki upp á því að neita undirskrift. Það er því mögulega hægt að segja að forseti Íslands hafi neikvætt vald þar sem hann hefur ekki heimild til jákvæðra athafna, eða til þess að taka frumkvæði, en hins vegar þarf hann að undirrita ákvarðanir annarra til þess að þær taki gildi, sem þó er ekki hægt að þvinga hann til að gera.⁶⁴

Forseta er heimilt að neita að staðfesta stjórnarathafnir eða lög og þarf hann engan ráðherra til þess. Hins vegar gæti það leitt til árekstra við ráðherra, sem gæti í framhaldi leitt til þess að ráðherra segði af sér. Það gæti svo farið þannig að forseti yrði í vandræðum með myndun ríkisstjórnar, sér í lagi ef þingið tæki afstöðu með ráðherra.⁶⁵ Ef forseti tæki upp á því að neita að skrifa undir stjórnarathafnir og teldi það vera hluta af sínu valdi sem forseti, væri það andstætt þeim grunnhugmyndum sem stjórnskipan landsins byggir á. Er það vegna þess að ályktunin um að völd forseta séu formlegs eðlis, byggir á undirstöðum stjórnarskrárinnar og þingræðisreglunni, ásamt þeim sögulegu forsendum að konungur sé valdalaus. Hins vegar, ef um mikilvæg málefni væri að ræða við óvenjulegar eða krísutengdar aðstæður, þá gæti vel farið svo að forseti beiti valdi sínu á annan hátt en venjan er. Forseti Íslands gæti orðið einskonar

⁶¹ Forsetabréf um hina íslensku fálkaorðu nr. 145/2005; Forsetabréf um starfshætti orðunefndar nr. 144/2005; Forsetabréf um heimild íslenskra ríkisborgara til að bera erlend heiðursmerki nr. 15/1947; Forsetabréf um afreksmerki hins íslenska lýðveldis nr. 143/2005.

⁶² Björg Thorarensen (n. 7) 360.

⁶³ sama heimild 361.

⁶⁴ sama heimild 348.

⁶⁵ Ólafur Jóhannesson (n. 52) 130.

öryggisventill í stjórnkerfinu við slíkar aðstæður.⁶⁶ Ólafur Ragnar Grímsson, fimmti forseti íslenska lýðveldisins tók svo til orða í fréttaviðtali á Stöð 2:

Þá má ekki gleyma því að forsetinn er grundvallarþáttur í stjórnskipun landsins ... hann er „head of state“ eða höfuð ríkisvaldsins, og ef aðrar stofnanir ríkisvaldsins bregðast, þá er stjórnskipun íslenska lýðveldisins þannig að þá stendur forsetinn einn eftir og verður að axla þá ábyrgð að tryggja landinu farsæla stjórn.⁶⁷

Þá er rétt að vísa í orð Guðna Th. Jóhannessonar núverandi forseta, þegar hann var spurður að því hvort hann hefði getað neitað að undirrita tillögu um uppreist æru í kjölfar máls sem fór hátt í samfélaginu sumarið 2017:

Ég held að það hafi aldrei gerst. Ég spurði lögfrótt fólk um þetta bæði í gær og í morgun, og það væri eins og staðan er núna líklega brot á lögum og stjórnarskrá líka, því ég er ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum og læt ráðherra framkvæma vald mitt.⁶⁸

3.4 Konungsvaldið

Í 2. gr. grl. segir að stjórnarformið sé konunglegt. Þó segir í skýringum að þrátt fyrir að Danmörk stjórnist af konungi hefur hann engin sjálfstæð völd, heldur er landinu stjórnað af ríkisstjórn sem danska þingið hefur samþykkt.⁶⁹ Í 12. gr. grl. er kveðið á um að konungur hafi hæsta vald yfir öllu sem viðkemur ríkinu, en líkt og í íslensku stjórnarskránni eru aðrar greinar sem koma í veg fyrir það vald. Konungurinn er friðhelgur og ábyrgðarlaus skv. 13. gr. grl. Þarna gengur Danmörk lengra en Ísland þar sem forsetinn er ekki friðhelgur - konungur er alltaf ábyrgðarlaus. Í skýringum við þetta ákvæði er bent á að ráðherrar fari með allt vald konungs og vísað er til laga um ráðherraábyrgð.⁷⁰ Í Danmörku er framkvæmdin sú að sá sem konungsvaldið hefur, hefur aðeins formlegum skyldum að gegna. Hann kemur fram fyrir hönd ríkisins, undirritun laga og aðrar stjórnarframkvæmdir eru einungis formlegs eðlis. Nefnt er í skýringum við stjórnarskrá Danmerkur að konungur hafi síðast nýtt vald sitt árið 1869 og skipaði hann þá ríkisstjórnarfund sbr. 18. gr. grl. Í 19. gr. kemur fram í skýringum að orðið *konungur* (d. kongen) skuli lesast sem *ríkisstjórn* (d. regeringen) þar sem ríkisstjórn og

⁶⁶ Björg Thorarensen (n. 7) 348.

⁶⁷ Guðni Th. Jóhannesson og Andri Snær Magnason, „Ísland í dag“ (viðtal við Andra Ólafsson og Margréti Erlu Maack, Stöð 2 18. apríl 2016) 1:10 <<https://www.youtube.com/watch?v=YPBCSFh2SMY>> skoðað 15. apríl 2023.

⁶⁸ Guðni Th. Jóhannesson, „Guðni Th. um Robert Downey“ (viðtal við Nadine Guðrúnu Yaghi í sjónvarpsfréttum Stöðvar 2 16. júní 2017) 03:05 <<https://www.visir.is/k/clp55128>> skoðað 3. mars 2023.

⁶⁹ *Min grundlov, Grundloven med forklaringer* (Folketinget 2017) 11.

⁷⁰ sama heimild 23.

ráðherrar fari með allt vald konungs.⁷¹ Danir hafa fundið aðrar leiðir til að tryggja aðkomu þjóðarinnar, í ljósi þess að konungur er valdlaus og ekkert ákvæði er í grl. um málskotsrétt til þjóðarinnar líkt og er í 26. gr. stjkskr. Ef þriðjungi þingmanna hugnast ekki lagasetning er heimilt að kalla til þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 42. gr. grl. innan þriggja vikna frá gildistöku laganna. Af þessu má sjá að konungur fer í raun ekki sjálfur með synjunarvald líkt og höfundur lagði upp með í byrjun ritgerðarinnar - en hvað með náðunarvaldið? Á Íslandi á uppreist æru sér stoð í 29. gr. stjkskr. sem kveður á um náðunarvald forseta, en danska stjórnarskráin geymir samhljóða ákvæði í 24. gr. hennar. Það er því upplagt að skoða hvernig framkvæmdinni er háttað og hvort hún sé í reynd í höndum konungs eða forseta, líkt og stjórnarskrár beggja þjóða kveða á um.

4 Ákvæði 29. gr. Stjórnarskrár Íslands og Danmarks Riges Grundlov §24

Í 29. gr. stjkskr. segir: „Forsetinn getur ákveðið, að saksókn fyrir afbrot skuli niður falla, ef ríkar ástæður eru til. Hann náðar menn og veitir almenna uppgjöf saka. Ráðherra getur hann þó eigi leyst undan saksókn né refsingu, sem Landsdómur hefur dæmt, nema með samþykki Alþingis.“ Ákvæði 24. gr. grl. segir: „Kongen kan benåde og give amnesti. Ministrene kan han kun med folketingets samtykke benåde for de dem af rigsretten idømte straffe.“ Þessi ákvæði eru nánast efnislega samhljóða, en það danska er styttra og hnitmiðaðra og kveður ekki á um niðurfellingu saksóknar. Í íslenska ákvæðinu er fyrsta efnisgreinin þríþætt; um er að ræða niðurfellingu saksóknar og náðun, sem eiga við í einstökum ákveðnum tilvikum, hið fyrra áður en til dóms kemur og hið seinna eftir að dómur hefur fallið. Hið þriðja er almenn uppgjöf sakar, sem veitir forseta heimild til þess að gefa almennt upp sakir fyrir tiltekna tegund brota, hvenær sem er í ferlinu.⁷²

Náðun er eftirgjöf refsingar að sumu eða öllu leyti. Eðli brots og refsing skiptir ekki öllu máli, eða hvort um fangelsi eða fésekt er að ræða. Refsinguna má lækka eða fella niður með náðun, en þó haldast önnur áhrif sakfellisdóms, líkt og ítrekunaráhrif, réttindasvipting, eignaupptaka og ákvæði um bætur.⁷³ Náðun getur komið til bæði með eða án umsóknar, en algengast er að hún sé veitt út frá beiðni og eftir að afplánun hefur hafist.⁷⁴ Náðun er

⁷¹ sama heimild 25.

⁷² Ólafur Jóhannesson (n. 52) 376.

⁷³ sama heimild 379.

⁷⁴ sama heimild 380.

undantekningarúræði og er ekki veitt nema fyrir því séu sérstaklega ríkar ástæður og reglur um reynslulausn eigi ekki við. Ástæðurnar geta verið heilsuleysi brotamanns, að hann hafi orðið fyrir miklum þjáningum af völdum brotsins eða málsmeðferðarinnar, ef nýjar upplýsingar koma fram sem hefðu mildað dóminn, eða að hagir brotamanns séu gjörbreyttir. Því alvarlegra sem brotið er, því ríkari ástæður þurfa að vera fyrir hendi svo náðun verði réttlætt.⁷⁵

Almenn náðun hefur þrisvar sinnum farið fram á Íslandi, en það hefur aðallega verið vegna skorts á fangelsisrýmum.⁷⁶ Hefur það farið fram í tengslum við sérstaka atburði í sögu þjóðarinnar; í fyrsta sinn við stofnun Lýðveldisins 17. júní 1944, í annað sinn í tilefni af 50 ára afmæli heimastjórnar árið 1954 og síðast við vígslu Skálholtskirkju árið 1963.⁷⁷ Náðunin náði yfir þá sem höfðu hafið afplánun í fangelsi og þá sem biðu afplánunar, ásamt því að varðhaldsdómum fyrir ölvunarakstur var breytt í sektarboð. Í fyrsta skipti voru 146 menn náðaðir, næst var 164 mönnum veitt náðun og síðast voru 228 menn náðaðir. Þeir sem höfðu hlotið dóma fyrir manndráp þurftu að afplána hluta af refsivistinni.⁷⁸ Almenn náðun er sum sé ekki algeng og í raun enn fátíðari í Danmörku. Þar hefur aðeins einu sinni verið veitt almenn náðun, eftir seinni heimstyrjöld, þar sem fangelsin voru yfirfull vegna landráðadóma. Þess vegna var nokkrum föngum veitt náðun á meðan þeir biðu afplánunar, en rökin fyrir því voru að refsingin yrði mun þyngri en dómarnir sögðu til um vegna biðarinnar.⁷⁹

4.1 Framkvæmd náðunar

Eftir lagabreytingar á árunum 1976–1980 urðu verulegar breytingar á framkvæmd náðana, sem fólu í sér að reglur um reynslulausn voru rýmkaðar umtalsvert í almennum hegningarlögum og í umferðarlögum var gerð breyting sem stuðlaði að fækkun ölvunarakstursnáðana.⁸⁰ Fyrir þann tíma var náðun yfirleitt veitt í sama tilgangi og reynslulausn.⁸¹ Í dag er náðun veitt í samræmi við upphaflegan tilgang hennar, þegar sérstakar aðstæður eru fyrir hendi sem myndu gera afplánun óvenju harkalega fyrir brotamanninn.⁸² Framkvæmdin er þannig að náðunarnefnd fer yfir beiðni þess sem óskar eftir náðun, eftir að umsókn hefur borist Fangelsismálastofnun. Náðunarnefnd metur þá umsóknina út frá upplýsingum, líkt og heilbrigðisgögnum ef sótt er um á grundvelli heilsufars. Náðunarnefnd hefur heimild til að kalla eftir hvers kyns gögnum

⁷⁵ Jónatan Þórmundsson, *Viðurlög við afbrotum* (Orator 1992) 51.

⁷⁶ Hildigunnur Ólafsdóttir, „Náðanir og fangelsismál“ (1972) 25 (1) Úlfjótur 23, 23.

⁷⁷ Ólafur Jóhannesson (n. 52) 381.

⁷⁸ Hildigunnur Ólafsdóttir (n. 82) 26.

⁷⁹ sama heimild 27.

⁸⁰ Jónatan Þórmundsson (n. 81) 189–190.

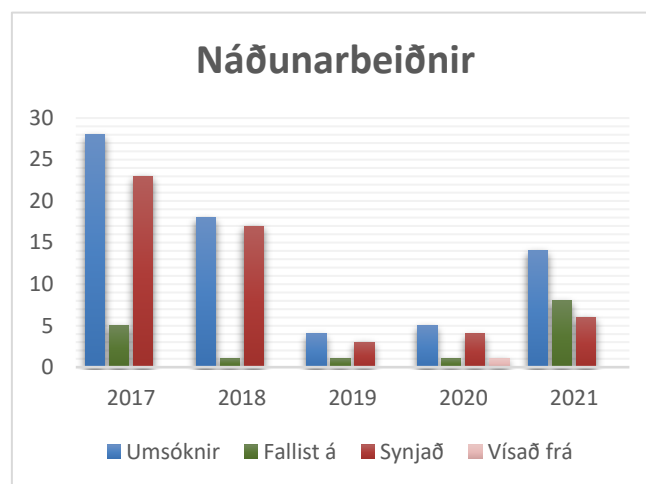
⁸¹ sama heimild 190.

⁸² Ólafur Jóhannesson (n. 52) 381.

sem kann að þurfa til ákvarðanatöku, annars vegar til náðunarbeiðanda og hins vegar til viðeigandi stofnana. Þá lætur nefndin dómsmálaráðherra í té rökstudda tillögu um afgreiðslu náðunarbeiðna og forseti Íslands undirritar sbr. 13. gr. laga um fullnustu refsinga nr. 15/2016. Guðni Th. Jóhannesson, sitjandi forseti, hafði þetta að segja um náðunarvaldið:

Það er litið svo á að forseti hefur sjálfur náðunarvald, sem hann hefur ekki. Ég til dæmis fæ beiðnir hingað um náðun vegna ölvunaraksturs til dæmis frá harðduglegu fólki sem er búið að koma sér á beinu brautina, en ég get ekki tekið ákvörðun um slíkt. Það er náðunarnefnd sem gerir það.⁸³

Frá árinu 2017 hafa 69 náðunarbeiðnir komið inn á borð dómsmálaráðuneytisins og af þeim voru 16 sem náðunarnefnd samþykkti.⁸⁴



Mynd 2. Yfirlit yfir náðunarbeiðnir á Íslandi á árunum 2017 - 2021

Í Danmörku er útlistað nákvæmlega hvernig framkvæmd náðunar gengur fyrir sig í reglugerð um náðun (d. benádningsbekendtgørelsen), sem sett er með stoð í V. kafla dönsku laganna um fullnustu refsinga (d. straffuldbyrdelsesloven). Í 1. gr. reglugerðarinnar kemur fram að náðun sé veitt með konungsúrskurði að fengnum tillögum dómsmálaráðuneytisins. Í 1. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar kemur fram að fangelsismálastjóri hefur yfirumsjón með stjórnsýslulegri meðferð náðunarmála og í 3. mgr. 3. gr. er upptalning á þeim aðstæðum sem geta réttlætt náðun, en töluliðirnir eru fjórir talsins:

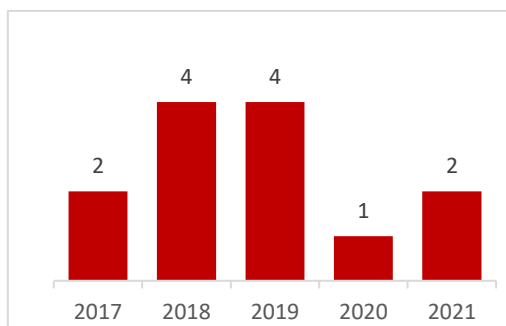
- 1) Ef líklegt þykir að innilokun dómþola muni hafa í för með sér alvarlegar afleiðingar á heilsu hans.
- 2) Ef maki eða börn dómþola eru alvarlega veik og þurfa á umönnun hans að halda.
- 3) Ef vistun dómþola er sérlega óþægileg vegna hás aldurs hans eða sjúkdóms.

⁸³ Guðni Th. Jóhannesson, „Guðni Th. um Robert Downey“ (n. 73) 02:40.

⁸⁴ Dómsmálaráðuneytið, tölvupóstur til höfundar (13. apríl 2023).

4) Ef uppi eru aðrar mjög sérstakar aðstæður sambærilegar þessum.

Reglugerðin kveður einnig á um hvernig umsókn skuli háttáð og hvernig hún er metin, hvers konar gögn skuli fylgja og í rauninni allt það sem 13. gr. íslensku laganna um fullnustu refsinga inniheldur, en á mun ítarlegri hátt.⁸⁵ Af þessu má sjá að reglur um framkvæmd náðunar eru nánast eins í báðum ríkjum og aðkoma konungs og forseta er í reynd sú sama, þó er mun minna um náðanir í Danmörku en á Íslandi. Á árunum 2017–2021 náðaði konungur 13 manns í Danmörku, en forseti náðaði 16 manns á Íslandi. Í hlutfalli við fólksfjölda í hvoru ríki fyrir sig eru náðanir margfalt fleiri á Íslandi.⁸⁶



Mynd 3. Yfirlit yfir náðanir í Danmörku á árunum 2017 - 2021

4.2 Náðun og uppreist æru

Náðun og uppreist æru á hvoru tveggja við eftir að dómur hefur verið kveðinn upp, en munurinn er sá að við náðun haldast öll áhrif sakfellisdóms fyrir utan það að refsing fellur niður, en með uppreist æru öðlast einstaklingur sem tekið hefur út sína refsingu, öll borgaraleg réttindi að nýju eða óflekkað mannorð.⁸⁷ Æra í þessu tilviki, táknað „þann heiðarleik, sem er skilyrði fyrir nautn ýmissa borgaralegra og pólitískra réttinda; maður „missir æruna“, þegar hann er dæmdur til hegningar fyrir svívirðilegan verknað, og við „uppreist á æru“ fær hann aftur hin töpuðu réttindi.“⁸⁸

Almenn hegningarlög nr. 19/1940 (hér eftir hgl.) höfðu að geyma ákvæði um uppreist æru og óflekkað mannorð allt fram til ársins 2018 sbr. 1. gr. breytingarlaga nr. 141/2018. Í 84. gr. hgl. var því lýst hvernig maður öðlaðist aftur óflekkað mannorð og þurfti þá refsing að vera að fullu úttekin, fyrnd eða gefin upp, ásamt því að þau skilyrði þurftu að vera fyrir hendi að dæmd

⁸⁵ Bekendtgørelse nr. 1150 af 12.07.2009 om den administrative behandling af sager om benådning m.v. (benådningsbekendtgørelsen), Lov nr. 201 af 28.02.2023 om fuldbyrdelse af straf mv. kap. 5.

⁸⁶ „Kriminalforsorgens statistik 2021“ (Direktoratet for kriminalforsorgen gúst 2022) 52 <<https://www.kriminalforsorgen.dk/wp-content/uploads/2022/12/kriminalforsorgen-statistik-2021-aa.pdf>> skoðað 4. janúar 2023.

⁸⁷ Ólafur Jóhannesson (n. 52) 379; Björg Thorarensen (n. 7) 270.

⁸⁸ Gunnar Thoroddsen, *Fjölmæli* (Bókaútgáfa menningarsjóðs 1967) 127.

refsing hefði ekki farið fram úr eins árs fangelsi og að viðkomandi hafi ekki sætt ákæru fyrir brot eftir þann tíma, sem meiri refsing lá við en sektir. Að þessu uppfylltu öðlaðist einstaklingur sjálfkrafa óflekkað mannorð að fimm árum liðnum. Í 1. mgr. 85. gr. hgl. var kveðið á um að forseti Íslands gæti veitt manni uppreist æru tveimur árum eftir að dómur hefði verið að fullu úttekin að uppfylltum skilyrðum sem talin voru upp í 84. gr. laganna. Hafi maður verið dæmdur fyrir brot sem taldist svívirðilegt að almenningsáliti og refsing farið fram úr einu ári í fangelsi, þá var ekki mögulegt að öðlast öll borgaraleg réttindi að nýju nema ef forseti veitti honum uppreist æru. Fimm ár þurftu að líða frá því að refsingin hafði verið að fullu úttekin sbr. 2. mgr. 85. gr. laganna. Þrátt fyrir það gátu menn, ef sérstaklega stóð á, sótt um uppreist æru að tveimur árum liðnum, þó að fangelsisvist hefði farið fram úr einu ári sbr. 3. mgr. 85. gr.⁸⁹ Höfðu þessi ákvæði stoð í 29. gr. stjkskr. enda uppreist æru og náðun mjög sambærilegar stjórnarathafnir.

4.3 Óflekkað mannorð og svipting borgaralegra réttinda

Skilgreining á því hvað felst í óflekkuðu mannorði er ekki að finna í stjórnarskrá, en í 1. mgr. 34. gr. stjkskr. kemur þó fram að óflekkað mannorð þurfi til að vera kjörgengur til Alþingis. Er það arfur frá liðinni tíð, þar sem í 2. mgr. 17. gr. *Stjórnarskrár um hin sjerstöku málefni Íslands* voru ýmis skilyrði fyrir því að maður hefði kosningarétt og eitt af þeim var að hann hefði óflekkað mannorð. Fleiri skilyrði fylgdu svo kjörgengi, þar á meðal að viðkomandi þyrfti að hafa kosningarétt sbr. 18. gr. laganna. Það var því í höndum löggjafans að skilgreina hugtakið, og var í 1. mgr. 5. gr. kosningalaga nr. 24/2000 að finna ágætis skilgreiningu sem dómstólar vísuðu gjarnan til í seinni tíð.⁹⁰ Ákvæðið hljómaði svo: „Enginn telst hafa óflekkað mannorð sem er sekur eftir dómi um verk sem er svívirðilegt að almenningsáliti nema hann hafi fengið uppreist æru sinnar.“ Hins vegar afmarkar ákvæðið ekki hvað telst vera svívirðilegur verknaður að álit almennings, en ljóst er að það getur verið nokkuð matskennt. Svipting borgaralegra réttinda hafði oft áhrif til varnaðar, og hélt verknaði brotamannsins í minnum.⁹¹ Það að vera meðvitaður um að teljast ekki nýtur þjóðfélagsþegn var til þess fallið að kynda undir minnimáttakennd hans, auk þess sem það var flekkur á mannorði hans að missa kosningaréttinn fyrir stjórnarskrárbreytingarnar árið 1984.⁹² Í dag hafa allir íslenskir ríkisborgarar, 18 ára og

⁸⁹ Björg Thorarensen (n. 7) 269–270.

⁹⁰ Hrd. 14. júní 2012 í máli nr. 671/2011.

⁹¹ Ragna Árnadóttir og Sigurbjörn Á. Þorbergsson (ritstj.), *Safn greinargerða við almenn hegningarlög* (Úlfjótur 1989) 68.

⁹² Sama heimild; Alþt. 1983-1984, A-deild, þskj. 221 - 154. mál.

eldri sem hafa lögheimili á Íslandi, kosningarétt skv. 33. gr. stjkskr. og 3. gr. kosningalaga nr. 112/2021.

Í mörgum tilvikum var vikið að því í íslenskum lögum að óflekkað mannorð þyrfti til að gegna hinum ýmsu störfum, sem dæmi má nefna lögmennsku sbr. þáverandi 3. tl. 1. mgr. 6. gr. laga um lögmenn nr. 77/1998 ásamt kjörgengi til Alþingis sbr. þáverandi 4. gr. laga nr. 24/2000.⁹³ Það hefur ekki oft reynt á skilyrðið um óflekkað mannorð þegar kjörgengi er annars vegar, en þó er mál Árna Johnsen fyrrverandi þingmanns vel þekkt. Hann var ákærður í 27 liðum, meðal annars fyrir fjárdrátt og umboðssvik í opinberu starfi.⁹⁴ Árni sagði af sér þingmennsku áður en ákæra á hendur honum var gefin út, svo ekki reyndi á að hann missti kjörgengi, en brotin sem hann framdi voru tvímælalaust talin „svívirðileg að almannaáliti“ líkt og sagði í kosningalögnum. Hann hlaut tveggja ára óskilorðsbundið fangelsi og sótti um uppreist æru tveimur árum eftir að hann fékk veitta reynslulausn. Samkvæmt túlkun á reglum var talið að hann hefði lokið því að afplána sína refsingu á þeim tímapunkti. Því uppfyllti hann öll lögformleg skilyrði sem þurfti til og í fjarveru forseta Íslands sem staddur var erlendis veittu handhafar forsetavalds honum uppreist æru þann 30. ágúst 2006. Það voru Geir H. Haarde forsætisráðherra, Gunnlaugur Claessen forseti Hæstaréttar og Sólveig Pétursdóttir forseti Alþingis. Árni bauð sig fram til Alþingis árið 2007 og var kjörinn á þing, enda uppfyllti hann skilyrði 34. gr. stjkskr. eftir að hafa hlotið uppreist æru árið áður og þar með óflekkað mannorð.⁹⁵

Í lögum var ekki vikið að brotategundum þegar meta ætti beiðni um uppreist æru. Aðeins átti að horfa til þess að einstaklingur uppfyllti lögbundin skilyrði sem talin voru upp í 84. og 85. gr. hgl. þegar borgaraleg réttindi líkt og atvinnufrelsi og kjörgengi voru í húfi. Uppreist æru laut því einungis að borgaralegum réttindum einstaklingsins. Brotin sem hann framdi höfðu þó enn ítrekunaráhrif ef hann skyldi fremja samskonar brot aftur, en Hæstiréttur staðfesti það í máli nr. 114/1994.⁹⁶

4.4 Uppreist æru í Danmörku

Í Danmörku voru lög um uppreist æru afnumin með 4. gr. borgaralegra hegningarlaga árið 1930.⁹⁷ Þó voru ákvæði í lögnum sem kváðu á um missi borgaralegra réttinda ef maður gerðist

⁹³ Breytingalög nr. 141/2018.

⁹⁴ Björg Thorarensen (n. 7) 270; Hrd. 6. febrúar 2003 í máli nr. 393/2002.

⁹⁵ Björg Thorarensen (n. 7) 270–271.

⁹⁶ Hrd. 29. september 1994 í máli nr. 114/1994.

⁹⁷ Lov nr. 49 af 14.03.1924 og af 3.4.1868 om Æresoprejsning; Lov nr. 127 af 15.04.1930 om borgerlig straf 4. gr.

sekur um refsivert brot. Í 78. gr. laganna var nánar tilgreint í hverju þau borgaralegu réttindi voru fólgin, en um var að ræða kjörgengi, kosningarétt og atvinnufrelsi þar sem taldir voru upp ýmiskonar starfstitlar líkt og tannlæknar, kennarar, flugmenn og fleira, ásamt því að viðkomandi hafði fyrirgert rétti til lífeyrisgreiðslna af öllu tagi. Réttaráhrif þessa ákvæðis hófust um leið og refsíðómur hafði verið tekinn út og stóð yfir í fimm ár. Á svipaðan hátt var kveðið í 79. gr., en þar þurfti refsíðómur ekki að koma til, heldur gat dómurinn svipt brotamann atvinnufrelsinu, sem var þá í raun refsingin. Hann gat því svipt mann heimild til þess að vinna við það sem hann hafði menntað sig í og gat sviptingin staðið yfir í eitt til fimm ár eða ævilangt, ef um var að ræða svívirðilegt brot sem myndi rýra traust brotamanns til frambúðar.⁹⁸ Þá var 97. gr. um uppreist æru nýmæli í borgaralegum hegningarlögum, en líkt og fram hefur komið voru sérlög sem giltu um þá athöfn fyrir árið 1930. Samkvæmt því var hægt að sækja um uppreist æru fimm árum eftir að refsing hafði verið að fullu tekin út. Í ummælum Oluf H. Krabbe prófessors um hegningarlögin kom fram að þessi grein væri allskostar óþörf, þar sem í 78. gr. var kveðið á um að missir borgaralegra réttinda í kjölfar refsíðóms gat í mesta lagi staðið yfir í fimm ár. Þó var í sérlögum nokkuð um að ákveðin réttindi töpuðust ef einstaklingur hafði hlotið refsíðóm og gat konungur þá veitt uppreist æru. Réttaráhrif þess voru þau sömu og á Íslandi, viðkomandi hlaut óflekkað mannorð og þau lagaákvæði sem um ræddi áttu þá ekki við um hann lengur.⁹⁹

Árið 1939 voru 78. og 97. gr. laganna felldar úr gildi með lögum nr. 88 um breytingar á ýmsum lögum varðandi missi borgaralegra réttinda við refsíðóm.¹⁰⁰ Í greinargerð með frumvarpinu var komið inn á ástæður þess að þörf væri á breytingum, en talið var að svipting borgaralegra réttinda hefði í för með sér afar íþyngjandi, áframhaldandi refsingu, og kæmi sér sérlega illa fyrir þá sem aðeins höfðu hlotið einn refsíðóm á lífsleiðinni en annars verið fyrirmyndarborgarar. Talið var að æra og heiður borgaranna ætti að vega þyngra en gamaldags hugsunarháttur um skerðingu borgaralegra réttinda, og ekki væri réttlátt að refsa einstaklingum áfram eftir að hafa tekið út refsingu sína innan veggja fangelsis, eða á annan hátt. Þá var talið réttlátt að láta nægja ákvæði í sérlögum þess efnis að uppfylla þyrfti ákveðin skilyrði til þess að gegna ýmsum störfum. Fram að þessum tíma höfðu sem dæmi ekki verið ákvæði í lögreglulögum þar sem hreint sakavottorð væri eitt af skilyrðum þess að vera lögregluþjónn.

⁹⁸ Oluf H. Krabbe og Carl Rasting, *Borgerlig Straffelov af 15. april 1930 og lov af s.D. om Ikrafttræden af borgerlig Straffelov m.m.* (G E C Gads forlag 1931) 119–124 <https://jura.ku.dk/jurabog/pdf/juridiske-monografier/Krabbe_Borgelig_straffelov_1931.pdf>.

⁹⁹ sama heimild 153.

¹⁰⁰ Lov nr. 88 af 15.03.1939 om ændret Affattelse af forskellige Bestemmelser i Borgerlig Straffelov Nr. 126 af 15. April 1930 med flere Love. (Rettighedsfortabelse som Følge af Lovovertrædelser).

Í frumvarpinu voru lagðar til ýmiskonar breytingar á fjölda sérlaga í framhaldi af brottfalli 78. og 97. gr. úr hegningarlögum, en þó var enn í stjórnarskrá ákvæði um að til þess að hafa kosningarétt mætti einstaklingur ekki hafa hlotið refsídóm nema hafa hlotið uppreist æru, og til þess að vera kjörgengur þyrfti viðkomandi að hafa kosningarétt.¹⁰¹

Stjórnarskrá Danmerkur var endurskoðuð í heild sinni árið 1953 og gildir enn. Í 29. gr. grl. er varðar kosningarétt er nú kveðið á um að ákvarða skuli með lögum, að hve miklu leyti refsídómur takmarki þann rétt. Þá segir í 30. gr. grl. að þeir sem hafi kosningarétt séu kjörgengir nema þeir hafi hlotið refsídóm fyrir verknað sem rýrir traust þeirra almennt sem þingmenn.

Að mati höfundar er þessi danska nálgun mun betri en sú íslenska, en þó hefur ýmislegt breyst á Íslandi í þessum efnum. Í kaflanum hér á eftir verður fjallað um aðdraganda afnáms uppreist æru úr íslenskum lögum. Höfundur telur það gott dæmi um hversu mikil áhrif óskýrleiki í stjórnarskrá varðandi hlutverk forseta hefur, en lagabreytingar voru gerðar í miklum flýti.

5 Afnám uppreist æru úr hegningarlögum

Forseti Íslands væri sennilega enn að undirrita tillögur um uppreist æru ef Íslendingar hefðu ekki snúið bókum saman í mótmælum, en myllumerkið #höfumhátt fór sem eldur í sinu um samfélagsmiðla og átti þátt í að vekja marga í samfélaginu til vitundar um afleiðingar kynferðisbrota.¹⁰² Stundum koma upp tilvik sem vekja upp slíka reiði hjá almenningi að það getur leitt til þess að stjórnvöld eigi ekki annarra kosta vól en að bregðast skjótt við og þurfa jafnvel að ráðast í lagabreytingar til að sýna vilja til umbóta. Það vildi þannig til, að árið 2017 varð uppákoma sem olli straumhvörfum í íslenskri pólitík.¹⁰³

5.1 Óflekkað mannorð dæmdra kynferðisbrotamanna

Þann 16. september 2016 undirritaði forseti Íslands fjórar beiðnir um uppreist æru, þar á meðal var beiðni manns að nafni Robert Downey.¹⁰⁴ Áður hét hann Róbert Árni Hreiðarsson Downey og starfaði sem lögmaður þegar hann framdi brot sín. Með dómi Hæstaréttar 15. maí 2008 var

¹⁰¹ Sama heimild; Danmarks Riges Grundlov af 5. Juni 1915 30. og 31. gr.

¹⁰² Kristjana Björg Guðbrandsdóttir, „Stúlkurnar sem Robert Downey braut gegn: Vilja ekki taka þátt í pólitískum slag - Vísir“ (*visir.is*, 23. september 2017) <<https://www.visir.is/g/20171405127d>> skoðað 23. apríl 2023.

¹⁰³ Alþt. 2017, B-deild, 6. fundur, 1. mál (Þórhildur Sunna Ævarsdóttir) 27, skoðað 2. apríl 2023.

¹⁰⁴ Kjarninn, „Öll gögn um uppreist æru: Robert Downey“ (Dómsmálaráðuneytið 2017) <https://kjarninn.is/documents/136/Robert_Downey.pdf> skoðað 1. apríl 2023.

hann dæmdur í þriggja ára fangelsi fyrir kynferðisbrot gegn fjórum stúlkum, og tekið er fram í dómnum að „brot hans [voru] ítrekuð og alvarleg og brotavilji hans einbeittur.“ Jafnframt var staðfest að hann skyldi verða sviptur réttindum sínum til að vera héraðsdómslögmaður þar sem brot hans voru stórfelld og taldist hann því ekki þess verður að rækja þeirra starfa eða njóta þeirra réttinda sem fylgja því að vera lögmaður.¹⁰⁵ Heimild til þesskonar sviptingar má finna í 2. mgr. 68. gr. hgl. Sama dag og forseti veitti Robert Downey uppreist æru, var Hjaltá Sigurjóni Haukssyni veitt slíkt hið sama. Sá fékk fimm ára og sex mánaða fangelsisdóm sbr. Hrd. nr. 463/2003, fyrir margítrekuð gróf kynferðisbrot gegn stjúp dóttur sinni, sem stóð yfir frá árinu 1988 og allt til ársins 2002. Var það þyngsti dómur sem fallið hafði fyrir kynferðisbrot á þeim tíma.¹⁰⁶

Í kjölfar þess að Robert Downey öðlaðist óflekkað mannorð, freistaði hann þess að fá lögmannsréttindi sín til baka. Hæstiréttur staðfesti þá ákvörðun héraðsdóms um að réttindasvipting hans yrði felld niður á grundvelli þess að ekki hafði verið sýnt fram á að varhugavert væri að hann öðlaðist réttindin að nýju. Auk þess voru liðin níu ár frá sviptingu, hann hafði tekið út sinn dóm að fullu og hlotið uppreist æru.¹⁰⁷ Þegar almenningur komst á snoðir um þetta, varð gífurlega mikil reiði í þjóðfélaginu og í kjölfarið sköpuðust heilmiklar umræður um fyrirkomulag uppreist æru og hlutverk forseta.¹⁰⁸ Hvernig gat forseti Íslands lagt blessun sína yfir menn eins og þessa og veitt þeim óflekkað mannorð? Í kvöldfréttum Stöðvar 2 daginn eftir, þann 16. júní 2017, útskýrði forseti hvernig stjórnarathöfnin raunverulega færi fram. Viðtalið var tilfinningaþrungið og augljóst var að forseti harmaði þetta mjög og lét hann meðal annars þessi orð falla:

Mér finnst þetta ömurlegt. Samúð mín er auðvitað öll hjá þeim sem þessi brotamaður braut á, að þurfa að þola þessa upprifjun núna. Ég hérna, er bara eins og aðrir Íslendingar held ég, að þegar kynferðisafbrot eru annars vegar þá vill maður helst að brotamaðurinn sé læstur inni og lyklinum hent.¹⁰⁹

Orðalag forseta sýnir hversu mikill tilfinningahiti var í samfélagsumræðunni, en staðreyndin er sú að þetta var ekki á hans valdi. Umsóknir um uppreist æru voru sendar innanríkisráðuneytinu, sem nú heitir dómsmálaráðuneytið, ásamt fylgigögnum og meðmælum. Þar voru löglærðir einstaklingar sem byggðu niðurstöður á lögum, en einungis var litið til

¹⁰⁵ Hrd. 15. maí 2008 í máli nr. 539/2007.

¹⁰⁶ Hrd. 25. mars 2004 í máli nr. 463/2003; Kjarninn, „Öll gögn um uppreist æru: Hjalti Sigurjón Hauksson“ (Dómsmálaráðuneytið 2017) <https://kjarninn.is/documents/133/Ak%C3%A6r%C3%B0i_X.pdf> skoðað 1. apríl 2023.

¹⁰⁷ Hrd. 15. júní 2017 í máli nr. 361/2017.

¹⁰⁸ Arnar Þór Jónsson, „Uppreist æru og óflekkað mannorð“ í Guðrún Gauksdóttir o.fl. (ritstj.), *Afmælisrit: Jón Steinar Gunnlaugsson sjötugur*, 27. september 2017 (Codex 2017) 55.

¹⁰⁹ Guðni Th. Jóhannesson, „Guðni Th. um Robert Downey“ (n. 73) 00:40.

formsatriða skv. 84. og 85. gr. hgl. til þess að umsóknin yrði tekin til greina.¹¹⁰ Það var því ekki litið til þess hvers eðlis brotið var sem viðkomandi framdi, né hversu þungur dómur hafði fallið þegar sótt var um uppreist æru á grundvelli þágildandi 2. mgr. 85. gr. hgl., sem kvað á um að fimm ár áttu að hafa liðið frá því að refsingin var að fullu út tekin, hún fyrnd eða gefin upp, ásamt því að umsækjandi færði sönnur á að hegðun hans hafi verið góð út þann tíma. Þegar afgreiðsla málsins var fullkláruð hjá ráðuneytinu var forseta send tillaga, án rökstuðnings, þar sem einungis kom fram nafn umsækjanda og heimilisfang, hversu langan dóm hann hlaut og hvenær, ásamt ákaflega formlegum, stöðluðum texta sem hljómaði svo: „Með því að skilyrði þykja nú fyrir hendi til þess að verða við framangreindri beiðni, vil ég leyfa mér að leggja til, að yður, forseti Íslands, mætti þóknast að veita nefndum manni uppreist æru sinnar að því er snertir framangreindan dóm.“¹¹¹ Meira kom ekki fram í þeirri tillögu sem barst forseta Íslands er varðaði uppreist æru, aðeins var ætlast til þess að hann undirritaði hana. Forseti er ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum skv. 11. gr. stjkskr. og lætur ráðherra framkvæma vald sitt skv. 13. gr. stjkskr. Það er því í raun ekki í höndum forseta að veita uppreist æru. Ferlið er allt unnið í ráðuneytinu og málinu lýkur með undirritun forseta. Forseti Íslands gagnrýndi þetta fyrirkomulag í fyrrgreindu viðtali með þessum orðum:

Mér finnst að við ættum að vinda okkur í það, og ég er ekki bara að segja þetta núna, ég hef sagt það margoft, áður en ég tók við embætti, eftir að ég tók við embætti, að við þurfum að skýra völd og valdsvið forseta Íslands svo að fólkið í landinu átti sig betur á því hvað forseti gerir í raun og hvað hann má gera í raun, og svo að forsetinn lendi ekki í þeirri aðstöðu að þurfa með sinni formlegu undirskrift að bera formlega ábyrgð á ákvörðunum annarra. Ég hef alveg nóg með að verja mínar eigin ákvarðanir og gjörðir þótt ég þurfi ekki, með þessum formlega hætti, að taka við gagnrýni á hlutum þar sem ég kem ekki við sögu fyrr en með minni formlegu undirskrift í blálökin.¹¹²

Þegar mál Roberts Downey komst í hámmæli í fjölmiðlum hafði brotápoli Hjálta Sigurjóns Haukssonar ekki vitneskju um það að hann hafði einnig fengið uppreist æru og var því á pappírnum með óflekkað mannorð. Polandi hans upplifði að brot hans gegn henni hefðu verið afmáð af yfirvöldum en eftir sem áður bæri hún afleiðingar gjörða hans.¹¹³ Þá hafði innanríkisráðuneytið neitað að birta gögn um umsóknir þeirra um uppreist æru, byggt á 9. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 er varðar upplýsingaleynd vegna einkahagsmuna, en

¹¹⁰ Sama heimild.

¹¹¹ Guðni Th. Jóhannesson, „Guðni Th. um Robert Downey“ (n. 73); Kjarninn, „Öll gögn um uppreist æru: Robert Downey“ (n. 112) 7.

¹¹² Guðni Th. Jóhannesson, „Guðni Th. um Robert Downey“ (n. 73) 07:12.

¹¹³ Jóhann Páll Jóhannsson, „Honum tókst ekki að skemma mig“ (*Heimildin*, 7. september 2017) <<https://stundin.is/grein/5380/>> skoðað 21. mars 2023.

úrskurðarnefnd upplýsingamála kvað upp þann úrskurð að gögnin skyldu birt. Bent var á ákvæði 2. mgr. 238. gr. hgl. sem kvað á um að ekki mætti saka menn sem hefðu gerst brotlegir, ef þeir hefðu hlotið uppreist æru eftir að hafa tekið út refsinguna. Eðli málsins samkvæmt gæti ákvæðið ekki haft tilskilin áhrif ef leynd ríkti um ákvörðun um uppreist æru, á þeim forsendum að hún teldist einkamálefni.¹¹⁴ Einn af meðmælendum Hjalta var Benedikt Sveinsson, faðir Bjarna Benediktssonar þáverandi forsætisráðherra og verður það rætt frekar í næsta kafla.¹¹⁵

5.2 Vantraust á ríkisstjórn orsakar þingrof

Við þingsetningu 12. september 2017 hélt forseti Íslands þingsetningarræðu sína, líkt og hefð er fyrir. Hafði hann orð á því að almenningur hafði brugðist ókvæða við fyrr um sumarið, þegar kynferðisbrotamenn fengu uppreist æru eftir afplánun dóms. Hann sagði engu skipta þó að farið væri eftir hefðum og lögum, þar sem lagahugtakið *uppreist æru* þætti úrelt og villandi. Afnáam uppreist æru úr hegningarlögum væri nú í bígerð og sjónarmið um að takmarka ýmis réttindi með lagaboði væru skynsamleg, með tilliti til þess hvers eðlis brotið væri. Hvatti forseti almenning til þess að láta í sér heyra þegar þeim væri misboðið og færa rök fyrir því sem betur mætti fara. Þá áréttaði hann að ábyrgð skipti sköpum í samfélaginu, en að forseti væri ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum þar sem ráðherrar framkvæmi vald hans og beri því ábyrgðina. Eftir sitji þó alltaf ábyrgð gagnvart fólkinu í landinu sem kýs sér forseta, ábyrgð gagnvart eigin samvisku og ábyrgð þess efnis að færa mál til betri vegar þegar þess væri þörf, og að sú væri einmitt raunin núna.¹¹⁶

Eftir stefnuræðu forsætisráðherra, 13. september 2017, var ljóst að þónokkrir flokkar á þingi höfðu ekki hugsað sér að setta sig við þá stöðu sem upp var komin. „Spilling lætur oft lítið fyrir sér fara og eru lög ekki endilega brotin en túlkun reglna er hagrætt til að ná fram ákveðnu markmiði.“ sagði Eva Pandora Baldursdóttir, þingmaður Pírata 2016-2017. Benti hún jafnframt á að tími væri kominn til að staðfesta nýja stjórnarskrá, og að í frumvarpi stjórnlagaráðs segi í 15. gr. að stjórnsvísan skuli vera gagnsæ og að upplýsingar og gögn í fórum stjórnvalda skuli vera aðgengileg án undantekningar. Þá líkti hún Alþingi við kökuskraut á köku sem enginn veit hvað inniheldur.¹¹⁷ Ekki var einungis um stjórnarandstöðuflokka að ræða, sem lýstu andúð sinni á ríkisstjórninni, heldur ákvað Björt framtíð að draga sig úr

¹¹⁴ Úrskurður úrskurðarnefndar um upplýsingamál 11. september 2017, nr. 704/2017 í máli ÚNU 17060007.

¹¹⁵ Kjarninn, „Öll gögn um uppreist æru: Hjalti Sigurjón Hauksson“ (n. 114) 5.

¹¹⁶ Alþt. 2017, B-deild, þingsetningarfundur (Guðni Th. Jóhannesson) skoðað 2. apríl 2023.

¹¹⁷ Alþt. 2017, B-deild, 2. fundur, 1. mál (Eva Pandora Baldursdóttir) skoðað 2. apríl 2023.

ríkisstjórn vegna þess trúnaðarbrests sem hafði myndast í ríkisstjórninni. Trúnaðarbresturinn var fólgin í því að 18. júlí 2017 var haldinn fundur í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd vegna ákalls brotáþola kynferðisbrotamannanna, sem hlutu uppreist æru í september 2016, í kjölfar þess að Robert Downey endurheimti lögmannsréttindi sín. Nefndin óskaði eftir því að fá að sjá meðmælabréf ásamt yfirliti yfir þau brot sem umsækjendurnir höfðu gerst sekir um. Þremur dögum síðar, eða 21. júlí 2017, upplýsti dómsmálaráðherra forsætisráðherra um að faðir hans hefði verið einn af þeim sem veitti Hjalta Sigurjóni Haukssyni, sem hafði beitt stjúp dóttur sína kynferðislegu ofbeldi í 12 ár, meðmæli sín. Í kjölfarið ríkti alger leynd yfir skjölunum, eða allt þar til Ríkisútvarpið kærði málið til úrskurðarnefndar um upplýsingamál.¹¹⁸ Úrskurðurinn var svo birtur 11. september, en þann dag komst það upp að faðir forsætisráðherra hefði veitt téðum manni meðmæli. Þingsetning var daginn eftir, þann 12. september, stefnuræða forsætisráðherra 13. september og 18. september undirritaði forseti Íslands beiðni um þingrof, með vísan til 24. gr. stjkskr.¹¹⁹

Áður en þingi var slitið, var frumvarp um afnám 85. gr. og 2. mgr. 238. gr. hgl. lagt fram, auk þess sem í 84. gr. hgl. sneri að uppreist æru. Í frumvarpinu var gerð grein fyrir ákvæðum 28 annarra lagabálka sem breyta þurfti, auk 34. gr. stjórnarskrárinnar.¹²⁰ Frumvarp þetta var lögfest með lögum nr. 141/2018. Stjórnarskránni hefur þó enn ekki verið breytt og 34. gr. hennar kveður enn á um að óflekkað mannorð sé skilyrði til kjörgengis.

5.3 Framkvæmd eftir brottfall ákvæða varðandi uppreist æru

Heimild til að svipta einstakling atvinnufrelsi er að finna í 68. gr. hgl. Þar er kveðið á um að einstaklingur þarf að hafa framið refsivert brot til þess að verða sviptur starfsréttindum fyrir dómi. Fjallar 1. mgr. 68. gr. hgl. um opinbera starfsmenn sem teljast ekki lengur verðir eða hæfir til þess að sinna tilteknu starfi. Opinberir starfsmenn vinna eftir lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, þar sem í 2. mgr. 6. gr. laganna kemur fram að þeir sem hlotið hafa refsídóm fullnægi ekki starfsskilyrðum. Í 2. mgr. 68. gr. hgl. er vikið að starfstéttum þar sem opinbert leyfi, löggildingu, próf eða skipun þarf til að tilheyra, enda teljist veruleg hætta á að viðkomandi muni fremja brot í starfi, ef svipting nær ekki fram að ganga. Ef brot er stórfellt, nægir þó að hann teljist ekki framar þess verður til að rækja starfann eða njóta réttindanna. Þá kveður 1. mgr. 68. gr. a. um að bera megi synjun undir dómstóla, ef hún

¹¹⁸ Alpt. 2017, B-deild, 6. fundur, 1. mál (Oddný G. Harðardóttir) skoðað 2. apríl 2023.

¹¹⁹ Alpt. 2017, B-deild, 5. fundur, 1. mál (Bjarni Benediktsson) skoðað 2. apríl 2023.

¹²⁰ Alpt. 2017-2018, A-deild, þskj. 111 - 111. mál.

er á grundvelli þess að viðkomandi hlaut refsídóm. Jafnframt er í 2. mgr. 68. gr. a. kveðið á um að þegar einstaklingur er sviptur starfsréttindum með dómi, þá megi hann að fimm árum liðnum höfða dómsmál og freista þess að fá sviptinguna niður fellda. Ekki hefur verið hróflað við þessum ákvæðum almennra hegningarlaga, 68. gr. og 68. gr. a., eftir að 84. og 85. gr. hgl. um uppreist æru voru felldar brott með lögum nr. 141/2018.

Í danskri löggjöf er vikið að því að takmarka megi starfsréttindi þeirra sem hlotið hafa refsídóm ef líklegt þykir, með tilliti til eðlis brotsins, að viðkomandi muni misnota réttindi sín. Á þetta við um starfsemi þar sem opinbert leyfi eða löggilding er skilyrði þess að rækja starfann og eru það stjórnvöld sem meta hvort þurfa þyki að taka til þeirra aðgerða að svipta mann starfsréttindum sínum. Slíkt er ekki gert af léttúð, heldur þarf heildstætt mat til þess að ákvarða hvort íþyngjandi aðgerðir af þessu tagi séu réttmætar.¹²¹

Eftir heildarendurskoðun laga vegna afnáms uppreist æru úr hegningarlögum, eru nú ákvæði í ýmsum sérlögum sem kveða á um að einstaklingur megi ekki hafa hlotið refsídóm á lífsleiðinni ef hann hyggst sinna tilteknum störfum. Það má því segja að nú séu gerðar strangari kröfur til ýmissa starfsstétta, þar sem með uppreist æru féllu öll þess háttar réttaráhrif niður. Rökin fyrir þessu eru að um sé að ræða mikilvæg störf og eðlilegt sé að gera strangari kröfur til þeirra sem fara til dæmis með rannsókn og saksókn mála.¹²² Í 1. mgr. 6. gr. laga um lögmenn nr. 77/1998 eru talin upp skilyrði sem uppfylla þarf til þess að fá útgefin lögmennsréttindi og eitt af þeim er „hefur aldrei hlotið fangelsisdóm fyrir refsiverðan verknað sem framinn var eftir að hann varð fullra 18 ára“ sbr. 3. tl. fyrrgreinds ákvæðis. Í 2. mgr. er þó að finna undantekningu sem hægt er að fá með dómi, en þá þurfa fimm ár að vera liðin frá því að afplánun lauk og umsögn Lögmennafélagsins þarf að fylgja. Þá segir einnig að þetta sé ekki heimilt ef brotið er þess eðlis að það rýri það traust sem lögmenn þurfa að njóta sbr. 2. mgr. 6. gr. laganna. Nokkuð ljóst þykir að þeir sem hafi misst lögmennsréttindi vegna refsídóms, muni nú eiga erfiðara með að endurheimta þau. Jafnvel þó forseti hafi veitt fyrrum lögmanni uppreist æru, þá er ekki þar með sagt að hann geti endurheimt lögmennsréttindi sín eftir að umræddar lagabreytingar voru samþykktar.

Mál Atla Helgasonar lögfræðings er gott dæmi þess. Hann hlaut 16 ára fangelsisdóm í maí 2001 fyrir manndráp af ásetningi sbr. 211. gr. hgl. ásamt því að vera sviptur lögmennsréttindum á grundvelli 2. mgr. 68. gr. hgl.¹²³ Honum var veitt reynslulausn í maí 2011 og staðfesti Fangelsismálastofnun að refsingu hans væri lokið í maí 2015. Atli sendi þá inn beiðni um

¹²¹ Ragna Árnadóttir og Sigurbjörn Á. Þorbergsson (n. 99) 69.

¹²² Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 234 - 222. mál 12.

¹²³ Dómur héraðsdóms Reykjavíkur 29. maí 2001 í máli nr. S-599/2001.

uppreist æru og í kjölfarið undirritaði forseti Íslands tillögu þess efnis í nóvember sama ár.¹²⁴ Árið 2018 krafðist hann þess að fá sviptingu lögmannsréttinda sinna fellda niður, með vísan til atvinnufrelsis sbr. 75. gr. stjkskr. sem og þeirrar staðreyndar að hann hafði hlotið uppreist æru. Þá vísaði hann í dóm Hæstaréttar nr. 187/1980 þar sem felld var niður réttindasvipting lögmanns, en sá hafði hlotið 16 ára fangelsisdóm fyrir manndráp af ásetningi og hlotið uppreist æru, líkt og hann sjálfur.¹²⁵ Mælti Hæstiréttur að eftir lagabreytingar í kjölfar afnáms uppreist æru úr hegningarlögum, hafi framangreindur dómur ekki lengur fordæmisgildi þar sem nú þarf að fara fram mat í hverju tilviki fyrir sig, meðal annars með tilliti til eðlis og alvarleika brots. Í þessu tilviki þykir brotið tvímælalaust svívirðilegt að almenningsáliti, enda er manndráp það brot sem telst alvarlegast að lögum og Lögmannafélagið hafði rökstutt ítarlega ástæður þess að hann ætti ekki að hljóta lögmannsréttindi á ný. Atvinnufrelsi Atla var skert skv. 68. gr. hgl. vegna stórfellds brots. Á þetta sér stoð í 75. gr. stjkskr. þar sem fram kemur að skerða megi atvinnufrelsi með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess.¹²⁶ Líklegt er að þetta mál hefði farið öðruvísi ef uppreist æru hefði enn haft sömu réttaráhrif. Atli kærði málið í kjölfarið til Mannréttindadómstóls Evrópu á þeim grundvelli að hann hefði ekki fengið réttláta málsmeðferð, en Mannréttindadómstóllinn vísaði málinu frá.¹²⁷

Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 141/2018 var lagt til að allar tilvísanir til óflekkaðs mannorðs yrðu afmáðar úr lögum, þó ekki úr kosningalögum en að hugtakið yrði þar túlkað rúmt. Í 34. gr. stjkskr. segir enn að kjörgengur til Alþingis sé hver sá ríkisborgari sem hefur kosningarétt og óflekkað mannorð. Eftir að 5. gr. kosningalaga [brottfallin] var breytt, sem er það ákvæði sem oftast hefur verið litið til við skýringu á framangreindu hugtaki, þá hafa dómþolar óflekkað mannorð um leið og fullnustu refsingar er lokið. Samræmist það betrunarstefnu ríkisins, þannig að einstaklingar sem hlotið hafa refsisdóm geta nú verið nýttir þjóðfélagsþegnar um leið og þeir hafa afplánað sinn dóm og geta boðið sig fram í Alþingiskosningum. Það fellur svo í skaut stjórnmalaflokka, og síðar þjóðarinnar að kjósa sér fulltrúa á Alþingi, en slíkt hugnast lýðræðinu vel.¹²⁸

Af framangreindu vaknar álitamál um hvort hefði mátt fyrirbyggja alla ringulreiðina í kringum afnám uppreist æru úr lögum. Í raun orsakaðist þessi atburðarrás af því að forseti Íslands skrifaði undir skjal sem honum ber að undirrita samkvæmt stjórnarskrá. Þegar

¹²⁴ Kjarninn, „Öll gögn um uppreist æru: Atli Guðjón Helgason“ (Dómsmálaráðuneytið 2017) <https://kjarninn.is/documents/108/%C3%A6rubei%C3%B0ni_Atli_Gu%C3%B0jon_Helgason.pdf> skoðað 1. apríl 2023.

¹²⁵ Hrd. 16. október 1980 í máli nr. 187/1980.

¹²⁶ Lrd. 20. júní 2018 í máli nr. 438/2018.

¹²⁷ *Atli Guðjón Helgason g. Íslandi* App nr. 703/19 (ECtHR, 23. júní 2022).

¹²⁸ Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 234 - 222. mál 11.

afleiðingar þessa skjals komu svo til vitundar almennings olli það mikilli reiði í garð forseta og í kjölfar þess fór þessi ótrúlega atburðarrás í gang. Að mati höfundar er þetta mál gott dæmi um hversu ógegnisæ og ófyrirsjáanleg stjórnskipunin er, samkvæmt núgildandi stjórnarskrá.

6 Þarf að endurskoða embætti forseta Íslands?

Alla tíð frá því Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands var skrifuð hefur verið fullyrt að eingöngu sé um bráðabirgðastjórnarskrá að ræða. Uppbygging stjórnarskrárinnar er í grunninn sú sama og uppbygging fyrstu stjórnarskrár Íslands frá árinu 1874 og er framsetningin og efnisuppbyggingin óbreytt frá Stjórnarskrá konungsríkisins Íslands frá árinu 1920.¹²⁹ Nokkrum sinnum hefur hafist vinna við heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar, nánar tiltekið árin 1945, 1947, 1972, 1983 og 2005 auk vinnu stjórnlagaráðs 2011–2012, en af einhverjum ástæðum hafa frumvörp um nýja stjórnarskrá aldrei verið afgreidd á þingi.¹³⁰ Það hafa þó verið gerðar breytingar á stjórnarskránni, líkt og rakið hefur verið í 2. kafla þessarar ritgerðar, en aldrei hefur II. kafli stjórnarskrárinnar verið endurskoðaður. Það er kafli um forsetaembættið, sem er mögulega sá kafli sem mikilvægast er að endurskoða. Hér að framan hefur verið fjallað um 29. gr. stjkskr. sem segir að forseti hafi náðunarvald, en ljóst er að það hefur hann ekki að neinu leyti. Eina aðkoma hans að náðunum er sú að hann ritar undir ákvarðanir sem teknar eru í ráðuneyti. Stjórnarskrárbundið ábyrgðarleysi forseta skv. 1. mgr. 11. gr. stjkskr., sem felur þó í sér formlega staðfestingu á ákvörðunum annarra ætti ekki að eiga heima í stjórnsýslu samtímans, þar sem það samræmist ekki réttarvitund fólks.¹³¹

6.1 Forseti mótar sitt embætti

Höfundar stjórnarskrárinnar sáu fyrir sér að forseta myndi svipa til lögsögumannsins að fornu. Hann stæði ekki í stjórnmalabaráttu en yrði eins konar konungur í borgaralegum klæðum.¹³² Þar sem hlutverk forseta er fremur óljóst þegar rýnt er í stjórnarskrána þá hefur það að einhverju leyti verið í höndum kjörinna forseta að móta embættið eftir sínu höfði. Sveinn Björnsson, fyrsti forseti lýðveldisins, hafði í raun hlotið óbein völd fjarlægs og valdalaus konungs, en hann hafði hins vegar látið að sér kveða svo um munaði á vettvangi stjórnmalanna.¹³³ Hann

¹²⁹ Björg Thorarensen (n. 7) 93.

¹³⁰ sama heimild 94–96.

¹³¹ Alpt. 2017, B-deild, þingsetningarfundur (Guðni Th. Jóhannesson) skoðað 2. apríl 2023.

¹³² Guðni Th. Jóhannesson, *Fyrstu forsetarnir - Embætti þjóðhöfðingja Íslands á 20. öld* (n. 60) 39.

¹³³ sama heimild 68.

veitti Ólafi Thors stjórnarmyndunarumboð í október 1944, en fyrir þann tíma hafði slíkt aldrei verið á hendi eins manns. Þetta umboð veitti Sveinn honum munnlega og var það staðfest með fréttáflutningi frá forsetaskrifstofu.¹³⁴ Með þessari athöfn gerði Sveinn veitingu stjórnarmyndunarumboðsins með þessum hætti að nokkurs konar venju. Hann varð einnig titlaður sameiningartákn þjóðarinnar, ekki aðeins forseti og þjóðhöfðingi, og hefur sá titill fylgt öllum forsetum lýðveldisins síðan. Um var að ræða viðhorf íslensku þjóðarinnar til forseta síns en ekki er stafkrók um það að finna í stjórnarskrá.¹³⁵ Á sjötugsafmæli forsetans skrifaði Gizur Bergsteinsson hæstaréttardómari að hlutverk forseta væri tvíþætt. Annars vegar ætti hann að vera sameiningartákn þjóðarinnar inn á við og hins vegar æðsti fulltrúi hennar út á við.¹³⁶ Sveinn Björnsson lifði ekki þann dag að ný stjórnarskrá liti dagsins ljós, en ummæli hans um bráðabirgðastjórnarskrána standa enn. Það var í nýársávarpinu árið 1949, tæpum fimm árum eftir lýðveldisstofnun, sem hann kallaði með þunga eftir nýrri stjórnarskrá og mælti: „búum vér ennþá við bættu flík, sem sniðin var upprunalega fyrir annað land, með öðrum viðhorfum, fyrir heilli öld.“¹³⁷

Ásgeir Ásgeirsson varð annar forseti Íslands. Í innsetningarræðu sinni gaf hann í skyn að hann myndi beita sér við stjórnarmyndanir ef þyrfti, en annars myndi hann ekki stíga inn á hið pólitíska svið.¹³⁸ Hann bætti þó nýjum og nauðsynlegum skyldum við forsetahlutverkið með því að styrkja vináttu- og frændsemistengsl við Norðurlöndin.¹³⁹ Hann hélt einnig í fleiri opinberar embættisferðir og tók á móti þjóðhöfðingjum annarra ríkja á Bessastöðum. Þrátt fyrir að hafa ekki ætlað að stíga inn á hið pólitíska svið, þá beitti hann sér hiklaust gegn því að Sósíalistaflokkurinn yrði við stjórn, og var seinna staðráðinn í að fá til valda ríkisstjórn sem væri honum að skapi.¹⁴⁰

Kristján Eldjárn var þriðji forseti lýðveldisins. Hann sagði að nú yrði stefnubreyting frá pólitískum forseta, hann myndi halda sig til hlés og leyfa Alþingi að sinna sínum störfum án afskipta af hans hálfu. Hann flutti ávörp í útvarpi þegar mikið lá við, mótaði embættið með þekkingu sinni á íslenskri menningu og vildi vernda tungumál og sagnaarf landsins. Hann var hið sanna ópólitíska sameiningartákn.¹⁴¹ Hann hafði þó eitt sinn nánast í hótunum við Alþingi,

¹³⁴ sama heimild 80.

¹³⁵ sama heimild 77.

¹³⁶ sama heimild 78.

¹³⁷ sama heimild 90–91.

¹³⁸ sama heimild 105.

¹³⁹ sama heimild 107.

¹⁴⁰ sama heimild 110–113.

¹⁴¹ sama heimild 137–139.

sagði að hann ætlaði að mynda utanþingsstjórn ef ekki væri komist að samkomulagi um stjórnarmyndun hið snarasta.¹⁴²

Fjórði forseti Lýðveldisins var Vigdís Finnbogadóttir og óhætt er að segja að hún hafi brotið blað í sögunni, enda fyrsti kvenkyns þjóðkjörni þjóðhöfðingi heims.¹⁴³ Hún var álitin öflugt sameiningartákn, lagði mikla áherslu á náttúruvernd, íslenska menningu og íslenska tungu. Í forsetatíð hennar fór hún í mun fleiri opinberar heimsóknir en áður hafði þekkst. Þar nýtti hún tækifærið til að koma Íslandi, menningu þess og framleiðslu á framfæri. Hún lagði áherslu á að hún væri ekki pólitískur forseti. Hún lá þó ekki á skoðunum sínum og þverneitaði óskum stjórnámálanna um að „minnast á NATO í ræðum sínum þegar erlendir stjórnámálamenn hlustuðu á“ og var mjög mótfallin því að Ísland gengi í Evrópusambandið.¹⁴⁴ Vigdís þurfti að taka afstöðu til 26. gr. stjkskr. og sagði: „Enginn forseti hefur gripið fram fyrir hendur á Lýðræðislegu kjörnu Alþingi“ og það gerði hún ekki heldur í sinni forsetatíð.¹⁴⁵ Hún íhugaði frekar afsögn þegar rúmlega 34.000 manns höfðu hvatt hana, með undirskriftum sínum, til þess að vísa inngöngu Íslands í EES til þjóðaratkvæðagreiðslu, en hún endaði á að undirrita lög.¹⁴⁶

Ólafur Ragnar Grímsson var fimmti forseti Íslands. Hann skrifaði í kennslubók árið 1977 að málskotsréttur forseta skv. 26. gr. stjkskr. væri „dauður bókstafur“, en lífgaði hann svo við í embættistíð sinni með því að synja lögum til staðfestingar, alls þrisvar sinnum.¹⁴⁷ Breytti hann þannig forsetaembættinu að eigin frumkvæði.¹⁴⁸ Þegar Geir H. Haarde fyrrum forsætisráðherra baðst lausnar árið 2009, kom Ólafur Ragnar fram og sagði að nú væri enginn forsætisráðherra starfandi á landinu og því væri þingrofsvaldið alfarið í hans höndum.¹⁴⁹ Árið 2016 hafnaði hann svo beiðni Sigmundar Davíðs Gunnlaugssonar um þingrof.¹⁵⁰ Hann hafði einnig uppi sínar skoðanir á því hverjir skyldu mynda ríkisstjórn og átti það jafnvel til að setja skilyrði um þau mál sem ríkisstjórn ætti að beita sér fyrir.¹⁵¹ Ólafur Ragnar Grímsson var við völd í 20 ár og

¹⁴² Guðni Th. Jóhannesson, „Leikstjóri, leikari eða áhorfandi? - Forsetinn og stjórnarmyndanir“ (2006) 2 (1) Stjórnsmál og stjórnsýsla 83–84.

¹⁴³ Guðni Th. Jóhannesson, *Fyrstu forsetarnir - Embætti þjóðhöfðingja Íslands á 20. öld* (n. 60) 170.

¹⁴⁴ sama heimild 176–177.

¹⁴⁵ sama heimild 182.

¹⁴⁶ sama heimild 185.

¹⁴⁷ Hannes Hólmsteinn Gissurarson, „Mótsagnir - Vísir“ (*visir.is*, 16. júlí 2004)

<<https://www.visir.is/g/20041581276d>> skoðað 23. apríl 2023.

¹⁴⁸ Guðni Th. Jóhannesson, „Bylting á Bessastöðum - Embætti forseta Íslands í valdatíð Ólafs Ragnars Grímssonar“ (n. 62) 65.

¹⁴⁹ sama heimild 74.

¹⁵⁰ Ólafur Ragnar Grímsson, „Ólafur Ragnar Grímsson um þingrof“ (Bessastaðir 5. apríl 2016)

<<https://www.youtube.com/watch?v=d3V13xsM6rQ>> skoðað 20. apríl 2023.

¹⁵¹ Guðni Th. Jóhannesson, „Bylting á Bessastöðum - Embætti forseta Íslands í valdatíð Ólafs Ragnars Grímssonar“ (n. 62) 79.

óhætt er að segja að hann hafi sett mark sitt á embættið enda hafði hann lengi verið virkur í stjórnámálum, áður en hann var kjörinn forseti.

Guðni Th. Jóhannesson er ríkjandi forseti í dag og sá sjötti frá upphafi lýðveldisins. Hann hefur tjáð sig mikið um embættið og skrifað bækur og fræðigreinar þess efnis. Guðni hefur verið vinsæll forseti meðal þjóðarinnar og tekur virkan þátt í samfélagsmálum. Er hann sannkallaður maður fólksins og getur gantast með hverjum sem er, meira að segja Putin.¹⁵² Komst hann í heimspressuna eftir að hann grínaðist með að banna ananas á pizzu. Í framhaldinu sendi hann út yfirlýsingu þess efnis að hann hefði „sem betur fer“ ekki þess háttar völd.¹⁵³ Hann gengur í mislitum sokkum á Downs deginum, varð þess valdandi að höfuðbuff til styrktar Alzheimer-félaginu seldust upp og hann gerði sér auk þess lítið fyrir og svaraði tölvupóstum frá höfundum við vinnu þessarar ritgerðar.¹⁵⁴ Guðni hefur farið mikinn í gagnrýni gagnvart embætti forseta Íslands eins og það er skilgreint skv. II. kafla stjórnarskrárinnar; bæði áður en hann fór í forsetaframboð en einnig eftir að hann tók við embættinu.

6.2 Skýra þarf hlutverk forseta

Andri Snær Magnason, forsetaframbjóðandi árið 2016, sagði í viðtali að það „þýðir ekki að hafa þetta æðsta embætti undirorpið svona mikilli óvissu. Mörkin eru orðin svo óljós, hvað getur hann gert, hvað má hann gera, hvað má hann segja, hverju getur hann komið til leiðar?“¹⁵⁵ Í stjórnarskrá þarf að draga upp skýrari mynd af ríkjandi stjórnarfari og áréttu að ráðherrar fari með æðsta framkvæmdarvald, auk þess að standa þarf skýrt í stjórnarskrá landsins, berum orðum, hvaða stjórnskipulegu völd forseti hafi í raun.¹⁵⁶ Guðni Th. er ötull talsmaður þess að stjórnarskráin verði endurskoðuð, líkt og sjá má af þessum orðum hans í kjölfar þess að undirritun hans á tillögu ráðherra um uppreista æru Roberts Downey komst í hámmæli:

Ég talaði um það mikið í kosningabaráttunni og reyndar eftir að ég tók við þessu embætti að við þurfum að endurskoða stjórnarskrána og ekki síst ákvæði um völd forseta Íslands. Það er svo margt í stjórnarskránni sem lýtur að því að forseti

¹⁵² Guðni Th. Jóhannesson og Vladimir Putin, „Putin offers Iceland military assistance“ (Arctic Forum conference 30. mars 2017) <<https://twitter.com/Ruptly/status/847467205822259200>> skoðað 23. apríl 2023.

¹⁵³ Guðni Th. Jóhannesson, „Yfirlýsing í stóra pizzumálinu - a statement on the pizza-controversy“ (Forseti Íslands 21. febrúar 2017) <<https://www.facebook.com/embattiforseta/posts/764995766984279>> skoðað 22. apríl 2023.

¹⁵⁴ „Fjölbreytileikanum fagnað“ (*Forseti.is*) <<http://www.forseti.is/fréttir/2023-03-17-fjoelbreytileikanum-fagnað/>> skoðað 16. apríl 2023; Tryggvi Páll Tryggvason, „Forsetabuffið óvænt tekjulind fyrir Alzheimer-samtökin: „Við mokum þessu út“ - *Vísir*“ (*visir.is*, 15. nóvember 2016) <<https://www.visir.is/g/20161257012d>> skoðað 23. apríl 2023; Guðni Th. Jóhannesson, Er forsetinn konungur Íslands? tölvupóstur til höfundar (21. apríl 2023).

¹⁵⁵ Guðni Th. Jóhannesson og Andri Snær Magnason (n. 72) 11:15.

¹⁵⁶ Alþt. 2017, B-deild, þingsetningarfundur (Guðni Th. Jóhannesson) skoðað 2. apríl 2023.

geri hitt og þetta, sem hann gerir í raun ekki, og núna höfum við fengið enn eitt dæmið um það. Forseti Íslands er ekki alvaldur. Við viljum ekki búa í þannig ríki að forseti ákveði upp á sitt einsdæmi hverjir fái náðun, hverjir ekki, hverjir fái uppreist æru, hverjir ekki. ... Ég leit á þessi nöfn og ég þekkti þau ekki. Enda fæ ég ekkert meira. Ég fæ engan rökstuðning, engin fylgigögn, engar upplýsingar, það liggur allt saman í ráðuneytinu því að forseti er ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum og lætur ráðherra framkvæma vald sitt. ... Allt ferlið er unnið annars staðar og svo er það með minni formlegu undirskrift að málinu er lokið. Mér finnst að við ættum að vinda okkur í það, og ég er ekki bara að segja þetta núna, ég er búinn að segja þetta margoft, áður en ég tók við embætti, eftir að ég tók við embætti, að við þurfum að skýra völd og valdsvið forseta Íslands svo fólkið í landinu átti sig betur á því hvað forseti gerir í raun og hvað hann má gera í raun.¹⁵⁷

7 Lokaorð

Bráðabirgðastjórnarskráin hefur verið í gildi heila mannsævi. Ljóst er að mikið þarf til að henni verði breytt og hefur það alloft staðið til án þess að úr því hafi orðið. Stjórnarskrá Íslands er að mörgu leyti dönsk, þar sem eingöngu nauðsynlegar breytingar voru gerðar sem leiddi af sambandsslitum við Dani, og orðinu *konungur* skipt út fyrir orðið *forseti*. Sigurður Líndal velti því upp í grein sinni um stjórnskipulega stöðu forseta Íslands, hvort forseti væri þá beinn arftaki konungs og valdsvið hans það sama, því það myndi fela í sér að embættið yrði einungis táknræn tignarstaða án nokkurs stjórnskipulegs hlutverks.¹⁵⁸ Eftir samanburð á stjórnarskrám Íslands og Danmerkur sést að þær eru mjög svipaðar að upplagi, enda af sama uppruna. Meginmunur þeirra er á þeim köflum sem fjalla um forsetaembættið annars vegar og konungsvaldið hins vegar, en með sérstökum samanburði á þeim köflum kom í ljós að ákvæðin eru nánast efnislega samhljóða. Við lýðveldisstofnun var þó forseta falin þau völd með 26. gr. stjkskr. að geta synjað lögum staðfestingar með því að skjóta þeim til þjóðaratkvæðagreiðslu, og var vald forseta þannig fært aðeins fjær konungsvaldinu og í frekari átt að lýðræðisfyrirkomulagi. Þó héldu fræðimenn því fram að ákvæðið væri dauður bókstafur, þar á meðal Ólafur Ragnar Grímsson í kennslubók árið 1977, en hann virkjaði ákvæðið engu að síður í embættistíð sinni sem forseti.

Við yfirlestur stjórnarskrárinnar mætti ætla að forsetinn væri valdamesti maður á Íslandi þar sem fjöldi ákvæða hennar gefa forseta völd. En svo eru önnur ákvæði sem taka þau völd frá honum. Forseti lætur ráðherra framkvæma vald hans, undirskrift hans er aðeins gild ef ráðherra ritar undir með honum og forseti er ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum. Hvers vegna skyldi forseta gefin öll þessi völd ef hann hefur þau ekki í raun og veru? Stjórnarskrá Íslands

¹⁵⁷ Guðni Th. Jóhannesson, „Guðni Th. um Robert Downey“ (n. 73).

¹⁵⁸ Sigurður Líndal (n. 46) 436.

er ekki skýr hvað varðar hlutverk forsetans. Sú stjórnarathöfn sem fjallað er um í þessari ritgerð, sem leiddi til þingrofs og breytingar fjölda lagabálka, orsakaðist vegna þess að stjórnarskráin og stjórnskipun landsins er ekki gagnsæ og fyrirsjáanleg fyrir almenning. Formleg undirskrift, sem forseti bar ekki ábyrgð á samkvæmt stjórnarskrá, þar sem ákveðnum dæmdum barnaníðingum var veitt uppreist æru, uppskar reiði almennings í garð forseta. Það var jú hann sem undirritaði skjölin. Í kjölfarið tók við heilmikil atburðarrás, myllumerkið #höfumhátt fór eins og eldur um internetið og upp komst að faðir forsætisráðherra hafði veitt einum mannanna meðmæli. Því var svo haldið leyndu, sem varð til þess að ríkisstjórnin sprakk, ákvæði um uppreist æru voru afnumin úr hegningarlögum og ráðist var í allsherjar lagabreytingar til aðlögunar. Allt þetta gerðist á örskömmum tíma, en ætla mátti að hægt hefði verið að koma í veg fyrir þessa ringulreið ef stjórnarskráin væri skýr. Það væri hún mögulega ef störf einhverra þeirra stjórnarskrárnefnda sem lagt hafa fram frumvarp um nýja stjórnarskrá hefðu náð fram að ganga.

Alloft hafa verið gerðar tilraunir til þess að Íslendingar fái nýja stjórnarskrá, tilraunir til þess að skýra hlutverk forseta. Orð Sveins Björnssonar standa þó enn tæpum 80 árum seinna: „búum vér ennþá við bætta flík, sem sniðin var upprunalega fyrir annað land, með öðrum viðhorfum, fyrir heilli öld.“ Auk þess hefur núverandi forseti margoft kallað eftir breytingum þar sem hann telur að almenningi ætti að vera kunnugt um hlutverk forseta og því þurfi það að vera skýrt í stjórnarskránni. Þó skal ekki segja hvort hlutverk konungs sé skýrara samkvæmt Grundloven, en þar virðist ríkja skilningur á því að konungsvaldið sé einungis að forminu til. Líkt og fram kemur í kafla 3.4, þá nýtti konungur síðast vald sitt árið 1869 og orðið „konungur“ ætti að lesast sem „ríkisstjórn“ í stjórnarskrá Dana.

Þar sem forseti er ekki fullkomlega valdalaus líkt og konungur, dregur höfundur þá ályktun að spurningunni um hvort forsetinn sé konungur Íslands sé svarað neitandi. Höfundi þykir þó við hæfi að enda þessa ritgerð á svari frá forsetanum sjálfum við þeirri spurningu:

Nei, forsetinn er alls ekki konungur Íslands, langt frá því. Grunn íslenskrar stjórnskipunar má finna í fyrstu grein stjórnarskrárinnar: Ísland er lýðveldi með þingbundinni stjórn. Aftur á móti er sumt í stjórnskipun okkar og jafnvel venjum og hefðum sem ber merki þess að eitt sinn var Ísland hluti Danaveldis og konungsríki.¹⁵⁹

¹⁵⁹ Guðni Th. Jóhannesson, Er forsetinn konungur Íslands? tölvupóstur til höfundar (21. apríl 2023) (n. 163).

Heimildaskrá

Arnar Þór Jónsson, „Uppreist æru og óflekkað mannorð“ í Guðrún Gauksdóttir o.fl. (ritstj.), *Afmælisrit: Jón Steinar Gunnlaugsson sjötugur, 27. september 2017* (Codex 2017)

Björg Thorarensen, *Um afmörkun og endurmat á stjórnskipulegri stöðu og hlutverki forseta Íslands* (Helgi Áss Grétarsson ritstj., Þjóðarspekillinn: Rannsóknir í félagsvísindum XI, Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands 2010)

——, *Stjórnskipunarréttur - Undirstöður og handhafar ríkisvalds* (Codex 2015)

Björn Þórðarson, *Alþingi og konungsvaldið - Lagasynjanir 1875-1904* (Leiftur 1949)

Dr. Arnór Hannibalsson dósent, „Sögulegur bakgrunnur íslenzku stjórnarskrárinnar“ (1983) 33 (2) Tímarit Lögfræðinga 73

Dómsmálaráðuneytið, tölvupóstur til höfundar (13. apríl 2023)

„Fjölbreytileikanum fagnað“ (*Forseti.is*) <<http://www.forseti.is/fréttir/2023-03-17-fjoelbreytileikanum-fagnað/>> skoðað 16. apríl 2023

„Grundlovens og folkestyrets udvikling“ (*Folketinget*, 29. nóvember 2016) <<https://www.ft.dk/da/folkestyret/grundloven-og-folkestyret/grundlovens-og-folkestyrets-udvikling>> skoðað 5. mars 2023

Guðni Th. Jóhannesson, „Leikstjóri, leikari eða áhorfandi? - Forsetinn og stjórnarmyndanir“ (2006) 2 (1) Stjórnsmál og stjórnsýsla

——, „Bylting á Bessastöðum - Embætti forseta Íslands í valdatíð Ólafs Ragnars Grímssonar“ (2010) 184 Skírnir 61

——, „Tjaldað til einnar nætur. Uppruni bráðabirgðastjórnarskrárinnar.“ (2011) 7 (1) Stjórnsmál og stjórnsýsla 61

——, *Fyrstu forsetarnir - Embætti þjóðhöfðingja Íslands á 20. öld* (Sögufélag 2016)

——, „Yfirlýsing í stóra pizzumálinu - a statement on the pizza-controversy“ (Forseti Íslands 21. febrúar 2017) <<https://www.facebook.com/embattiforseta/posts/764995766984279>> skoðað 22. apríl 2023

——, „Guðni Th. um Robert Downey“ (viðtal við Nadine Guðrúnu Yaghi í sjónvarpsfréttum Stöðvar 2 16. júní 2017) <<https://www.visir.is/k/clp55128>> skoðað 3. mars 2023

——, „Forseti ræðir við fjölmiðla“ (Bessastaðir 2. nóvember 2017) <<https://www.visir.is/k/clp58387>> skoðað 3. mars 2023

Guðni Th. Jóhannesson, Er forsetinn konungur Íslands? tölvupóstur til höfundar (21. apríl 2023)

Guðni Th. Jóhannesson og Andri Snær Magnason, „Ísland í dag“ (viðtal við Andra Ólafsson og Margréti Erlu Maack, Stöð 2 18. apríl 2016) <<https://www.youtube.com/watch?v=YPBFSFh2SMY>> skoðað 15. apríl 2023

Guðni Th. Jóhannesson og Vladimir Putin, „Putin offers Iceland military assistance“ (Arctic Forum conference 30. mars 2017) <<https://twitter.com/Ruptly/status/847467205822259200>> skoðað 23. apríl 2023

Gunnar Thoroddsen, *Fjölmæli* (Bókaútgáfa menningarsjóðs 1967)

Hafsteinn Þór Hauksson, „Bútasumur“ (2014) 10 (2) Tímarit Lögréttu 286

Hannes Hólmsteinn Gissurason, „Mótsagnir - Vísir“ (*visir.is*, 16. júlí 2004)
<<https://www.visir.is/g/20041581276d>> skoðað 23. apríl 2023

Helgi Skúli Kjartansson, „Forveri forseta - Konungur Íslands 1904-1944“ (2006) 2 (1) Stjórnsmál og stjórnslá 57

Hildigunnur Ólafsdóttir, „Náðanir og fangelsismál“ (1972) 25 (1) Úlfjótur 23

Jóhann Páll Jóhannsson, „Honum tókst ekki að skemma mig“ (*Heimildin*, 7. september 2017)
<<https://stundin.is/grein/5380/>> skoðað 21. mars 2023

Jónatan Þórmundsson, *Viðurlög við afbrotum* (Orator 1992)

Kjarninn, „Öll gögn um uppreist æru: Atli Guðjón Helgason“ (Dómsmálaráðuneytið 2017)
<https://kjarninn.is/documents/108/%C3%A6rubei%C3%B0ni_Atli_Gu%C3%B0jon_Helgas on.pdf> skoðað 1. apríl 2023

——, „Öll gögn um uppreist æru: Hjalti Sigurjón Hauksson“ (Dómsmálaráðuneytið 2017)
<https://kjarninn.is/documents/133/Ak%C3%A6r%C3%B0i_X.pdf> skoðað 1. apríl 2023

——, „Öll gögn um uppreist æru: Robert Downey“ (Dómsmálaráðuneytið 2017)
<https://kjarninn.is/documents/136/Robert_Downey.pdf> skoðað 1. apríl 2023

Krabbe O og Rasting C, *Borgerlig Straffelov af 15. april 1930 og lov af s.D. om Ikrafttræden af borgerlig Straffelov m.m.* (G E C Gads forlag 1931)
<https://jura.ku.dk/jurabog/pdf/juridiske-monografier/Krabbe_Borgelig_straffelov_1931.pdf>

„Kriminalforsorgens statistik 2021“ (Direktoratet for kriminalforsorgen 2022)
<<https://www.kriminalforsorgen.dk/wp-content/uploads/2022/12/kriminalforsorgen-statistik-2021-aa.pdf>> skoðað 4. janúar 2023

Kristjana Björg Guðbrandsdóttir, „Stúlkurnar sem Robert Downey braut gegn: Vilja ekki taka þátt í pólitískum slag - Vísir“ (*visir.is*, 23. september 2017)
<<https://www.visir.is/g/20171405127d>> skoðað 23. apríl 2023

Krístúrú Heimisdóttir, „Landfesti lýðræðis: Þýðing breytingarreglu stjórnarskrárinnar“ (2020) 70 (3) Tímarit Lögfræðinga 369

Min grundlov, Grundloven med forklaringer (Folketinget 2017)

Ólafur Jóhannesson, *Stjórnskipun Íslands* (Hlaðbúð 1960)

——, *Stjórnskipun Íslands* (önnur útgáfa, Iðunn 1978)

Ólafur Ragnar Grímsson, „Ólafur Ragnar Grímsson um þingrof“ (Bessastaðir 5. apríl 2016)
<<https://www.youtube.com/watch?v=d3V13xsM6rQ>> skoðað 20. apríl 2023

Ragna Árnadóttir og Sigurbjörn Á. Þorbergsson (ritstj.), *Safn greinargerða við almenn hegningarlög* (Úlfjótur 1989)

Ross A, *Dansk statsforfatningsret I* (2. útg., Nyt nordisk forlag 1966)

Sigurður Línal, „Stjórnskipuleg staða forseta Íslands“ (1992) 166 Skírnir 425

Stjórnlaganefnd, *Þjóð til þings - Skýrsla stjórnlaganefndar I*, bindi 1 (Guðrún Pétursdóttir ritstj., Stjórnlaganefnd 2011)

„Stjórnlagaráð 2011 - Um Stjórnlagaráð“ <<http://www.stjornlagarad.is/upplýsingar/um-stjornlagarad/index.html>> skoðað 12. febrúar 2023

Tamm D, „Hvorfor skal grundloven revideres?“ (2001) 33 *Politica* 11

Tryggvi Páll Tryggvason, „Forsetabuffið óvænt tekjulind fyrir Alzheimer-samtökin: „Við mokum þessu út“ - *Vísir*“ (*visir.is*, 15. nóvember 2016)

<<https://www.visir.is/g/20161257012d>> skoðað 23. apríl 2023

Vilhjálmur Þorsteinsson, Katrín Oddsdóttir, og Viktor Orri Valgarðsson, „Að móta og breyta stjórnarskrá: Krístrúnu Heimisdóttur svarað“ (2022) 72 (1) *Tímarit Lögfræðinga* 55