



## FORSETINN OG STJÓRNARSKRÁIN – FJÓRUM ÁRUM SÍÐAR

### Fyrirlestur forseta Íslands Guðna Th. Jóhannessonar á málþingi lagadeildar Háskólans á Akureyri um endurskoðun stjórnarskrárinnar

10. desember 2020

Forsætisráðherra,  
fyrirlesarar og  
ágætu áheyrendur nær og fjær

Ég fagna því að taka þátt í þessu málþingi í tilefni af merku ritsafni um endurskoðun stjórnarskrár Íslands. Ég þakka lagadeild Háskólans á Akureyri þetta góða frumkvæði. Ég óska höfundum og ritstjórum bókarinnar til hamingju með vel unnið verk. Og ég minnst Ágústs Þórs Árnasonar af virðingu og hlýhug. Góður drengur er fallinn frá en góðar minningar lifa og Gústi lifir líka í verkum sínum, ekki síst á sviði stjórnskipunarréttar. Það er vel við hæfi að helga málþingið minningu hans og atbeina að málefnum stjórnarskrár og lýðræðis.

Við Ágúst Þór ræddum gjarnan um stjórnarskrármál, meðal annars um uppruna og inntak lýðveldisstjórnarskrárinnar. Ég vitnaði í orð þingmanna og lögspekinga árið 1944 um „bráðabirgðastjórnarskrá“ sem taka skyldi til gagngerðrar endurskoðunar við fyrstu hentugleika. Honum fannst ég taka þar fulldjúpt í árinna. Við skiptumst líka á skoðunum um stöðu stjórnarskrárinnar í hruninu. Hann taldi hana hafa staðist þá prófraun og undir það má taka. Á hinn bóginn tel ég að við þá umræðu megi meðal annars bæta að úrelt ákvæði um Landsdóm hafi gert illt verra þessi átakaár, enda hefur víða gætt ríks vilja til þess að leggja dóminn af í núverandi mynd.

Já, ég mat mikils rökræður okkar Ágústs Þórs og geri enn. Skömmu eftir að ég tók við embætti forseta sumarið 2016 hafði hann samband og bauð mér að taka þátt í ráðstefnu um stjórnarskrármál sem Háskólinn á Akureyri stóð að í

samstarfi við stjórnarskrárnefnd og forsætisráðuneytið. Ráðstefnan var haldin í september 2016 og flutti ég þar erindi undir heitinu „Forsettinn og stjórnarskráin“. Þar drap ég örstutt á afstöðu fyrri forseta til stjórnarskrárbreytinga. Einnig minntist ég á afstöðu mína í aðdraganda forsetakosninga, ekki síst þá skoðun að í stjórnarskrá þyrfti að skýra betur völd og verksvið forseta og setja ætti í hana ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslu að frumkvæði tilskilins fjölda kjósenda.

Og nú eru rúm fjögur ár liðin. Hvað hefur breyst? Hvað hefur gerst á þessum vettvangi? Gengið var til þingkosninga í lok október 2016. Við tóku langar og strangar stjórnarmyndunarviðræður, á grundvelli umboðs forseta til þeirra verka hverju sinni. Í þeim tóku meðal annars þátt fulltrúar flokka sem vilja að tillögur stjórnlagaráðs, sem voru afhentar Alþingi árið 2011, verði grundvöllur nýrrar stjórnarskrár Íslands. Eftir á að hyggja sýnist ólíklegt að sátt hefði getað náðst um þá niðurstöðu en einnig er óhætt að segja að afstaða til endurskoðunar stjórnarskrár hefur ekki skipt sköpum í stjórnarmyndunarviðræðum. Svo fór að ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks, Viðreisnar og Bjartrar framtíðar tók við völdum. Í stefnuyfirlýsingu hennar sagði að þingmannanefnd myndi vinna að endurskoðun stjórnarskrár „á grundvelli þess viðamikla starfs sem átt hefur sér stað undanfarin ár“ og yrðu tillögur að breytingum lagðar fram í síðasta lagi árið 2019.

Þessi ríkisstjórn lifði ekki lengi. Forsætisráðherra baðst lausnar í september 2017 og féllst ég á tillögu hans um þingrof eftir að hafa gengið úr skugga um að fyrir því væri meirihlutafylgi á þingi.

Aftur var kosið, enn hófust stjórnarmyndunarviðræður. Og aftur má segja ólíklegt að unnt hefði verið að ná víðtækri sátt milli flokka um að tillögur stjórnlagarráðs skyldu lagðar til grundvallar nýrri stjórnarskrá. Svo fór að ríkisstjórn Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs, Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks tók við völdum. Í sáttmála hennar segir svo: „Ríkisstjórnin vill halda áfram heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar í þverpólitísku samstarfi með aðkomu þjóðarinnar og nýta meðal annars til þess aðferðir almennings-samráðs. Nefnd um málið mun hefja störf í upphafi nýs þings og leggur ríkisstjórnin áherslu á að samstaða náist um feril vinnunnar.“

Þannig standa mál nú um stundir. Þar að auki hefur forsætisráðherra lýst yfir að hún muni leggja fram tillögur að breytingum á stjórnarskrá síðar á þessum þingvetri.

Undanfarin ár hef ég fylgst með þessari þróun mála, átt fundi, flutt ræður. Við setningu Alþingis í september 2017, um ári eftir ráðstefnuna á Akureyri, komst ég svo að orði:

Við það er ríkur stuðningur, innan þings sem utan, að í stjórnarskrá skuli setja ákvæði um umhverfisvernd, þjóðareign á auðlindum og þjóðaratkvæðagreiðslur, svo dæmi séu nefnd. Auk þess hafa stjórnsmálaleiðtogar, stjórnspekingar og fleiri margsinnis viðurkennt, ekki síst á þessari öld, að í stjórnarskrá okkar þurfi að draga upp skýrari mynd af ríkjandi stjórnarhari, áréttu þurfi að ráðherrar fari með æðsta framkvæmdarvald, hver á sínu sviði, og nefna berum orðum hvaða stjórnskipuleg völd forseti hafi í raun. Í þeim efnum má meðal annars huga að atbeina við stjórnarmyndanir, þingrofi og skipun í ýmis embætti. Loks varðar miklu að völd og ábyrgð fari saman. Stjórnarskrárbundið ábyrgðarleysi forseta, sem felur samt í sér formlega staðfestingu á ákvörðunum annarra, samræmist ekki réttarvitund fólks og á ekki heima í stjórnsýslu samtímans.

Hér stikla ég aðeins á stóru. Í nýársávarpi fyrir tæpu ári dró ég upp mynd af helstu sjónarmiðum í stjórnarskrármálum. Lengst vilja þeir ganga sem byggja vilja á nýrri stjórnarskrá stjórnlagaráðs og fengu þeir vind í seglin í nýlegri undirskriftasöfnun. Skemmst vilja þeir svo fara sem telja að litlu sem engu þurfi að breyta. Lyktir munu ráðast af vilja kjósenda og þeirra fulltrúa sem þeir velja til setu á Alþingi.

Að síðustu minntist ég á stjórnarskrármál við setningu Alþingis í byrjun október, lofaði þá samstöðu sem þjóðin hefur sýnt í þrengingum þessa árs en bætti svo við þessum orðum:

En hitt getur líka gerst að viljinn til samstöðu hamli breytingum, leiði til kyrrstöðu. Illt væri að una við það til eilífðarnóns í mikilvægum málum að engu skuli hnikað vegna þess að full eining sé ekki fyrir hendi. Þannig synjunarvald samræmist vart lýðræðislegum stjórnarháttum. Sannfæring getur verið eins lofsamleg og samstaða – en er samt ekki varhugavert að standa gegn breytingum ef þær fullnægja ekki óskum fólks og þörfum í einu og öllu? Þannig synjunarvald virðist ekki heldur til framfara fallið, sú leið til stöðnunar að hafna málamiðlunum og áfangasigrum, að velja frekar það versta en það næstbesta.

Einnig taldi ég brýnt að þingmenn taki þær tillögur að breytingum á stjórnarskrá, sem fram kunna að koma í vetur, til efnislegrar afgreiðslu. Víst er að vangeta í þeim efnum má teljast áhyggjuefni.

Ágætu áheyrendur: Ég ítrefka heillaóskir vegna útgáfu hins nýja rits. Við söknum öll vinar í stað en lífið heldur áfram. Ágúst Þór var rökfastur, kurteis og hleypidómalaus í málflutningi sínum. Ég man þó eftir að honum misbauð, ekki síst ef hann var sakaður um íhaldssemi eða kreddufestu. „Þetta perrar mig,“ sagði hann haustið 2012, „því ég er búinn að vera að berjast fyrir endurskoðun

stjórnarskrárinnar í meira en aldarfjórðung. Og allt í einu er manni stillt upp sem einhverjum afturhaldsseggi af því maður er ekki tilbúinn til að æða áfram með bundið fyrir augun.“

Ég þakka ykkur fyrir að hlusta. Förum varlega yfir hátíðarnar, sinnum eigin sóttvörnum, fylgjum tilmælum og vinnum að því saman að auka ekki á vanda heilbrigðiskerfisins að óþörfu.