



## FORSETINN OG STJÓRNARSKRÁIN

### Ávarp forseta Íslands Guðna Th. Jóhannessonar

#### Endurskoðun íslensku stjórnarskrárinnar.

#### Alþjóðleg ráðstefna í samstarfi við stjórnarskrárnefnd og forsætisráðuneytið í Háskólanum á Akureyri 23. september 2016

Frá upphafi vega hefur forseti Íslands látið sig stjórnarskrármál varða, stöðu þjóðhöfðingjans í stjórnskipun landsins og hugsanlega nauðsyn þess að endurskoða stjórnarskrána, ekki síst kaflann um forseta, völd hans og verksvið.

Vel fer á að ræða í stuttu máli um afstöðu fyrri forseta og atbeina þeirra þegar horft er til stöðu mála í dag. Vorið 1941 varð Sveinn Björnsson ríkisstjóri. Í því embætti fannst honum ekki við hæfi að fjalla opinberlega um tillögur þingheims að nýrri stjórnarskrá. Á bak við tjöldin talaði hann hins vegar um „tilraunir til að hrifsa sem mest af valdinu í hendur þingsins“ og kvaðst vart fánlegur til að sitja á þjóðhöfðingjastóli með þeim afarkostum sem í vændum væru. Að síðustu stóðst Sveinn Björnsson ekki mátið og lagði til í ársbyrjun 1944 að þjóðfundur yrði skipaður til að setja hinu fyrirhugaða lýðveldi nýja stjórnarskrá. En sú hugmynd var andvana fædd. Þingið réð för, landsmenn voru sama sinnis, enginn þjóðfundur var haldinn.

Sveinn Björnsson varð engu að síður forseti þegar lýðveldið var stofnað 17. júní 1944. Í því embætti hafði hann eftir sem áður skoðanir á stjórnarskrá og stöðu forsetans. Raunar skóf Sveinn ekki utan af því þegar hann ræddi um lýðveldisstjórnarskrána. Hún hefði verið samþykkt til bráðabirgða á Þingvöllum og hana þyrfti að endurskoða við fyrstu hentugleika. Í nýársávarpi sínu árið 1949 komst forseti svo að orði:

Og nú, hálfu fimmta ári eftir stofnun lýðveldisins, rofar ekki enn fyrir þeirri nýju stjórnarskrá sem vér þurftum að fá sem fyrst og almennur áhugi var um hjá þjóðinni og stjórnmalaleiðtogunum að sett yrði sem fyrst. Í því efni búum vér því ennþá við bættu flík, sem sniðin var upprunalega fyrir annað land, með öðrum viðhorfum, fyrir heilli öld. ... Vonandi dregst eigi lengi úr þessu að setja nýja stjórnarskrá.

Sveinn Björnsson var fyrirferðarmikill á hinu pólitíska sviði. Engu að síður varð hann „sameiningartákn“ í huga Íslendinga. Um það hlutverk var ekki stafkrókur í stjórnarskrá en hér skipti viðhorf máli, ekki orðalag.

Ásgeir Ásgeirsson fetaði um margt í fótspor Sveins Björnssonar. Áður en Ásgeir varð forseti hafði hann sagt um stjórnarskrána að annað hvort yrðu breytingar á henni að vera sem minnstar „eða þá verulega *radikal* svo skapi nýja trú hjá fólkinu“. Áform um endurskoðun stjórnarskrárinnar koðnuðu hins vegar niður í forsetatíð hans. Stjórnmalaflokkarnir brunnu ekki í skinninu af áhuga á breytingum og almenningur enn síður. Að vísu var veigamiklum þætti stjórnarskrárinnar breytt þegar ný kjördæmaskipan var tekin upp árið 1959. Hörð átök urðu um þá stjórnarskrárbreytingu, innan þings sem utan.

Að öðru leyti gerðist fátt í sögu stjórnarskrárinnar og forsetaembættisins í forsetatíð Ásgeirs. Sósíalistar höfðu ætíð horn í síðu hans en síðustu árin á Bessastöðum sat Ásgeir á friðarstóli, sameiningartákn utan átaka stjórnmalanna.

Í tíð Kristjáns Eldjárns var endurskoðun stjórnarskrárinnar enn til umræðu. Ný stjórnarskrárnefnd var skipuð og var henni ætlað að skila frumvarpi um endurbætur á stjórnarskránni fyrir þjóðhátíðina á Þingvöllum 1974. Þau háleitu áform rættust ekki en nefndin hélt þó áfram störfum. Lítt þokaðist og nefndarmenn kvörtuðu undan því að þjóðin hefði „brugðist í stjórnarskrármálinu“. Leitað hefði verið til samtaða og almennings um breytingar en viðbrögð reynt lítil sem engin. Fólk virtist una vel við sína stjórnarskrá.

Sjálfur minntist Kristján Eldjárn á endurskoðun stjórnarskrárinnar á opinberum vettvangi. Varkár var hann í orðavali eins og hans var von og vísa. Í þriðju og síðustu innsetningarræðu sinni í ágúst 1976 sagði Kristján:

Öllum er kunnugt, sem lesið hafa stjórnarskrána, að í fljótu bragði mætti svo virðast sem vald forseta væri talsvert, en í ljós kemur að það er meira í orði en verki, þar sem forseti felur ráðherrum að fara með vald sitt og stjórnarathafnir hans eru á þeirra ábyrgð. ... Nú er stjórnarskrárnefnd að starfi hér á landi. Ég geri ráð fyrir að hún muni meðal annars taka til rannsóknar hversu gefist hafa þau ákvæði sem lúta að hlut forsetans á liðnum árum. Engu skal um það spáð hvort lagt verður til að gera þar einhverjar breytingar á eða hvort slíkar tillögur næðu þá fram að ganga. Líklega mun mönnum helst finnast forvitnilegt hvort lagt verður til að hrófla við þætti forsetans í myndun nýrra ríkisstjórna, en í því efni er honum ætlað veigamikið hlutverk.

Snemma árs 1980, eftir nær samfellda stjórnarkreppu og stjórnarmyndunarþref í tæp tvö ár, spurði Kristján sjálfan sig hvort forseti ætti ekki að láta meira til sín taka á þeim vettvangi. Þessi orð las hann inn á segulband sitt: „Mér er farið að finnast þetta vera dálítið skrytín sitúasjón, þetta leikstjórahlutverk forsetans þar sem hann leggur eiginlega ekkert aktívt til, ... mér finnst að það gæti nú vel komið til mála að blátt áfram stinga upp á einhverju munstri við menn, og þar með að styrkja þá móralskt.“

Eftir stóð sú lofsverða afstaða Kristjáns Eldjárns að reyna ekki að ráða því sjálfur hverjir settust í stjórn og hverjir ekki. Að því leyti var hann svo sannarlega

ópólítískur forseti. Sameiningartáknið stóð undir nafni og þannig þjóðhöfðingja vildi fólkið í landinu þá.

Þetta vissi Vigdís Finnbogadóttir. Sem nýr forseti las hún stjórnarskrána þannig að samkvæmt henni „væri forsetinn hafinn yfir stjórnmal“. Þeirri skoðun lýsti Vigdís með formlegum hætti þegar hún staðfesti lög um aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu í ársbyrjun 1993:

Frá stofnun lýðveldis á Íslandi hefur embætti forseta Íslands verið í mótun. Þar hefur jafnt og þétt styrkst sá meginþáttur embættisins að vera óháð og hafið yfir flokkapólítík og flokkadrætti, en um leið samnefnari fyrir íslenska þjóðmenningu, mennta- og menningarstefnu Íslendinga, tákn sameiningar en ekki sundrunar.

Enn sátu stjórnarskrárnefndir í forsetatíð Vigdísar Finnbogadóttur og nú rötuðu ýmsar breytingar í stjórnarskrá, lækkun kosningaaldurs, afnám deildaskiptingar Alþingis, breytt ákvæði um þingrof og nýr mannréttindakafli. Heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar lét hins vegar á sér standa eins og fyrri daginn.

Ólafur Ragnar Grímsson varð fimmti forseti lýðveldisins. Synjunarvaldinu beitti hann fyrstur forsetanna og áfram voru stjórnarskrárnefndir að störfum. Fyrir bankahrunið 2008 var ekki að sjá að þær myndu skila miklu en í kjölfar þess urðu kaflaskil. Þjóðfundir voru haldnir, stjórnlaganefnd skipuð og stjórnlagahing kosið sem síðar varð að stjórnlagaráði. Sumarið 2011 afhenti ráðið Alþingi tillögur sínar að nýrri stjórnarskrá og við þingsetningu að hausti sagði forseti hug sinn um þær svo eftir var tekið. „Tillögur stjórnlagaráðs fela í sér veigamiklar breytingar á stjórnskipun landsins,“ sagði Ólafur Ragnar, „í raun nýr grundvöllur stjórnskipunar og annars konar lýðræðiskerfi en þjóðin hefur vanist, mjög frábrugðið því sem við höfum þekkt í áratugi.“

Rúm fimm ár eru liðin frá því að tillögur stjórnlagaráðs litu dagsins ljós. Engu skal spáð um hverjar lyktir þeirra verða. Sagan sýnir hins vegar að þeir sem sitja Bessastaði hafa þurft að tjá sig um stöðu forseta í stjórnskipan landsins. Þeir hafa gengið mislangt í þeim efnum enda tilefnin misjöfn. Hver forseti mótar embættið eftir eigin óskum, tíðaranda og þörfum samtímans, innan þess ramma sem venjur, hefðir og stjórnskipunin sjálf marka.

Í sumar urðu enn tímamót, nýr þjóðhöfðingi kjörinn. Í aðdraganda forsetakosninganna lýsti ég minni afstöðu til stjórnarskrárbreytinga með þessum orðum:

Forseti á að stuðla að því að sátt náist um stjórnarskrá Íslands. Í hana þarf að setja ákvæði um þann rétt tilskilins fjölda kjósenda að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um lög frá Alþingi. Einnig þarf að skýra betur völd og verksvið forseta Íslands. Í þessum efnum ætti forseti að móta sér opinbera afstöðu því að þau lúta að stöðu hans með beinum hætti.

Í innsetningarræðu minni 1. ágúst minnti ég á ábyrgð Alþingis og komst svo að orði:  
„Geti þingið ekki svarað ákalli margra landsmanna og yfirlýstum vilja  
stjórnmaflokka um endurbætur eða endurskoðun er úr vöndu að ráða. Í þessum  
efnum minni ég á gildi áfangasigra og málamiðlana.“

Þessa áminningu ítreka ég nú. Stjórnmal eru list hins mögulega.