



FORSETINN OG STJÓRNARSKRÁIN – SJÖ ÁRUM SÍÐAR

Erindi forseta Íslands Guðna Th. Jóhannessonar á afmælistíðingum lagadeildar Háskólans á Akureyri

22. mars 2023

Rektor, heiðursgestur og
aðrir góðir áheyrendur.

Ég hef mitt mál á því að óska öllum við lagadeild Háskólans á Akureyri hjartanlega til hamingju með afmælið. Hér voru merk tímamót þegar sú góða deild tók til starfa fyrir réttum tuttugu árum. Aðrir þekka betur en ég sögu deildarinnar og mikilvægi hennar bæði hér við skólann, hér á Norðurlandi og hér á þessu landi. Ég leyfi mér þó að fullyrða að við höfum öll notið þess að síðustu áratugi hafa rannsóknir og nám á sviði lögfræði styrkst og eflst, ekki síst vegna aukinnar fjölbreytni og fleiri valkosta sem nú bjóðast. Áfram má ræða hversu langt skuli gengið í þeim efnum í frekar fámennu ríki en engum getur dulist sú breyting til batnaðar sem orðið hefur.

Innan við tveir mánuðir voru liðnir af minni forsetatíð þegar ég stóð í svipuðum sporum og nú, flutti hér erindi á alþjóðlegri ráðstefnu um endurskoðun stjórnarskrárinnar. Já, það var í september 2016 og í desember fjórum árum síðar var ég aftur hér í svipuðum erindagjörðum, tók þátt í málþingi um sama efni, í tilefni af útgáfu ritsafns um stjórnarskrármál. Um leið var sá viðburður helgaður minningu Ágústs Þórs Árnasonar sem lést fyrir aldur fram árið 2019. Undir merkjum Háskólans á Akureyri lagði hann drjúgan skerf til rannsókna á íslenskri stjórnskipun og skyldum efnum. Blessuð sé minning Ágústs Þórs.

Og nú er ég hingað kominn í þriðja sinn, tæpum sjö árum eftir fyrstu ráðstefnuna. Þá nefndi ég að forseti Íslands hefði alltaf 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. Við hæfi var að vitna í þau orð Sveins Björnssonar, fyrsta forseta Lýðveldisins, í nýársávarpi árið 1949 að vonandi drægist ekki lengi úr þessu að setja landinu nýja stjórnarskrá. „Búum vér ... ennþá við bætta flík, sem sniðin var upprunalega fyrir annað land, með öðrum viðhorfum,“ sagði forseti.

Nú heyrst því gjarnan fleygt í umræðum um þessi mál að ekki þurfi að kvarta undan því að stjórnarskrá okkar sé sprottin upp úr erlendum jarðvegi, úr danskri grund. Grunnlög Danaveldis, Grundloven, hafi mótast af frjálslyndum straumum og beri jafnvel keim af öðrum framsæknum stjórnarskrám sem settar voru nokkru fyrr, í Bandaríkjunum, Frakklandi og Belgíu. Það má allt til sanns vegar færa. Eftir stendur þó að þegar Lýðveldisstjórnarskráin var sett, sumarið 1944, sáu alþingismenn, stjórnspekingar og ekki síst forsetinn sjálfur fyrir sér að hún yrði óðara tekin til gagngerðrar endurskoðunar. Og mergur málsins er ekki endilega sá að stjórnarskráin sé með dönskum brag heldur að hún er enn með brag konungdæmis. Þjóðhöfðingjanum eru í orði falin völd sem hann hefur ekki á borði. Táknræn staða konungs eða drottningar er eitt, staða þjóðkjörins forseta er annars eðlis.

Grundvöll íslenskrar stjórnskipunar má finna í fyrstu grein stjórnarskrárinnar: „Ísland er lýðveldi með þingbundinni stjórn.“ Síðan fylgja ákvæði um stöðu forseta, nær alveg óbreytt í flestum meginatriðum frá 1944 og í raun frá níttjándu öld nema að við lýðveldisstofnun kom orðið forseti í stað orðsins konungur þar sem það átti við.

Ég rek hér ekki umræður um þjóðhöfðingjakafli stjórnarskrárinnar á síðustu öld. Margt var þá rætt, allt frá afnámi forsetaembættisins til smávægilegra breytinga. Sama hefur verið uppi á teningnum á þeirri öld sem við nú lifum og rétt er að vekja lauslega máls á umræðum og tilraunum á þessum vettvangi. Í ársbyrjun 2005 var skipuð nefnd um endurskoðun stjórnarskrárinnar og skilaði hún áfangaskýrslu tveimur árum síðar. Þar segir svo um þjóðhöfðingjakafliann:

Mörg ákvæði í þessum kafla eru orðuð þannig að þau draga ekki upp rétta mynd af raunveruleikanum nema þau séu lesin í samhengi hvert við annað og skýrð í ljósi ýmissa venjuhelgaðra reglna sem hafa í raun öðlast stjórnarskrárvarða stöðu, svo sem þingræðisreglunnar, sem þó er ekki nefnd. Þetta á til að mynda við um valdheimildir forseta og ráðherra. Nefndin hefur staldrað við það hvort ekki sé ástæða til þess að minnsta kosti að skýra betur hlutverk forseta Íslands í stjórnskipuninni og valdsvið gagnvart ríkisstjórn. Texti núgildandi stjórnarskrár veiti litla vísbendingu um þær venjuhelguðu reglur sem gildi á þessu sviði. Ef þessi leið sé farin þurfi til dæmis að vera skýrlega mælt fyrir um það í stjórnarskránni hvenær forseti þurfi atbeina ráðherra til embættisathafna og hvenær ekki. Þá sé mikilvægt að afmarka með einhverjum hætti hvað felist í þjóðhöfðingjaskyldum, t.d. á erlendum vettvangi.

Áfram var þó nefnt að sumir nefndarmenn teldu enga þörf á að breyta ákvæðum um forseta og svo voru enn aðrir sem vildu ganga mun lengra. Svo kom hrun, búshaldabylting og stjórnlagabing sem breyttist í stjórnlagaráð sem lagði fram tillögur að nýrri stjórnarskrá sem nutu stuðnings í ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu. Stjórnlagaráð lagði til að ákvæðum um forseta í stjórnarskrá yrði gerbreytt frá því sem áður var og er enn. Sitt sýndist hverjum um hvort völd forsetans ykjast til muna eða ekki og ekki hefur reynt á það. Hitt er skýrt að í því skjali sem ráðið færði Alþingi árið 2011 kvað að nokkru leyti við sama tón og hjá stjórnarskrárnefnd um óskýra stöðu forsetans. Þar sagði meðal annars: „Talsverð áhersla hefur því verið lögð á að yfirfara og skýra óljóst hlutverk og orðalag. Í núgildandi stjórnarskrá er forseti sagður fara með vald sem í reynd er hjá ráðherrum og Alþingi. Í samræmi við markmið stjórnlagaráðs um skýrleika og gegnsæi var ekki talið rétt að viðhalda þeirri skipan.“

Ágætu áheyrendur: Eftir að stjórnlagaráð lauk störfum var á ný skipað í stjórnarskrárnefndir, fyrst árið 2013 og áfram eftir það. Veturinn fyrir alþingiskosningar 2021 lagði Katrín Jakobsdóttir fram frumvarp til stjórnarskipunarlaga, eins og það heitir formlega. Þar voru meðal annars lagðar til ýmsar breytingar á ákvæðum um völd og verksvið forseta, eða eins og sagði í greinargerð með frumvarpinu:

Tillögur frumvarpsins um breytingar á II. kafla stjórnarskrárinnar eiga það sammerkt að uppfæra ýmis ákvæði og skýra betur án mikilla efnisbreytinga. Þannig er lagt til að þingræðisreglan verði fest í stjórnarskrá og kveðið nánar á um þingrof, heimildir starfsstjórna og forystuhlutverk forsætisráðherra. Þá er einnig að finna ýmis nýmæli eins og varðandi forsetakjör, lengd kjörtímabils forseta og hámarksfjölda þeirra, ábyrgð forseta og ráðherra og forræði Alþingis á samkomutíma sínum.

Fróðlegt verður að sjá hvernig þráðurinn verður tekinn upp að nýju. Eflaust gefst þá tækifæri til að rökræða inntak þeirra tillagna, til dæmis hér á Akureyri. Þá verður einmitt tilefni til að ræða þá þætti sem að ofan getur. Einnig mætti íhuga ákvæði um handhafa forsetavalds (vankanta á því fyrirkomulagi og það álitamál á gervihnattaöld hvort forseti skuli missa sitt vald við að vera utan landsteinanna), og starfshætti ríkisráðs (meðal annars í ljósi skýrra ákvæða um að lög og mikilvægar stjórnarráðstafanir skuli bera upp fyrir forseta í ríkisráði) svo að dæmi séu tekin.

Kæri rektor, góðir áheyrendur: Ég ítreka heillaóskir til lagadeildar Háskólans á Akureyri, hlakka til að njóta þessa málþings og óska ykkur öllum alls velfarnaðar.