

# Stjórnarskrá er ekki jeppi



**Gunnar Karlsson,**  
prófessor í sagnfræði við H. Í.

Stjórnarskrár ríkja eru í eðli sínu niðurstöður byltinga. Þegar róttæk valdaskipti hafa orðið í landi, ef skipt hefur verið um stjórnkerfi eða valdhafahóp, og gert er ráð fyrir að umskiptin gangi ekki til baka í fyrirsjáanlegri framtíð, þá setjast menn niður og skrifa reglur um hvernig eigi að velja stjórnendur í framtíðinni, hverju gömlu valdhafarnir eigi að ráða áfram, ef einhverju, og hvernig völd valdhafa yfir almennungi takmarkist af mannréttindareglum. Þannig varð stjórnarskrá Bandaríkjanna til sem niðurstaða af valdatöku heimamanna í nýlendum Breta í Norður-Ameríku 1776, og fyrsta stjórnarskrá Frakka sem niðurstaða af stjórnarbyltingunni miklu sem hófst 1789. Í lýðræðisbylgju 19. aldar voru síðan samþykktar stjórnarskrár í hverju ríkinu af öðru, jafnan í tengslum við valdaskipti. Norðmenn sömdu stjórnarskrá sína árið 1814, þegar þeir risu upp gegn þeirri ákvörðun stórveldanna að þeir létu af þegnskap við Danakonung og gerðust undirsátar Svíakonungs. Að vísu urðu Norðmenn að láta undan, en þeir höfðu það upp úr uppreisn sinni að fá að halda stjórnarskránni. Danir sömdu sína stjórnarskrá 1848–49, þegar konungur þeirra lagði niður einveldi sitt. Bretar eiga sem kunnugt er enga stjórnarskrá, af því að þeir hafa aldrei skynjað varanleg valdaskipti sín þannig að þau væru nægilega djúpstæð eða snögg til að kalla á skriflega niðurstöðu. Stjórnarskrá íslenska lýðræðisríkisins varð til í nokkrum áföngum á 70 ára tímabili, frá 1874 til 1944, af því að þetta ríki myndaðist smám saman.

## Stjórnarskrá er festing

Í stjórnarskrá felst ákvörðun um að byltingunni sé lokið; með henni er leitast við að festa niðurstöðuna og ná jafnvægi á ný. Af því leiðir að helst á ekki að breyta stjórnarskrá nema orðið hafi eða sé að verða að minnsta kosti einhver snefill af byltingu. Valdhafar eiga að hafa stjórnarskrá sína í heiðri, og ein allra

algengasta leiðin til að sýna virðingu sína, fyrir nánast hverju sem er, er að breyta því ekki nema nauðsyn beri til. Því á ekki að hrófla við stjórnarskrá nema verulega mikið liggi við.

Verst af öllu er líklega það sem Alþingi Íslendinga gerði í tilefni af 50 ára afmæli lýðveldisins árið 1994 og lögleiddi 1995, að fíkta við einn kafla stjórnarskrárinnar án þess að vilja breyta neinu sem skipti máli, og án þess að vera knúð áfram af öðru en sýndarmennsku og hegómaskap. Enda skín stefnuleysið út úr nýja mannréttindakaflanum; hann segir næstum jafnmikið um hvernig megi takmarka réttindi fólks með lögum eins og hann segir um sjálf réttindin.

„Með lögum má þó ákveða að maður missi þann rétt...“

„Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. má með sérstakri lagaheimild takmarka á annan hátt friðhelgi einkalífs, heimilis eða fjölskyldu ef brýna nauðsyn ber til vegna réttinda annarra.“

„Með lögum má takmarka rétt erlendra aðila til að eiga fasteignaréttindi eða hlut í atvinnufyrirtæki hér á landi.“

„Tjáningarfrelsi má aðeins setja skorður með lögum...“

Ég meina ekki að þessar takmarkanir séu endilega rangar, heldur það að hér er stjórnarskrárgjafi farinn að vinna á of lágu alhæfingarstigi fyrir stjórnarskrá. Hann hefur villst niður fyrir stjórnarskrárgildið, sjálfsgætt af því að þar var svo lítið að gera.

Stjórnarskrár segja jafnan eitthvað um það sjálfar að þær ætlist til að vera látnar í friði í lengstu lög. Í stjórnarskrá okkar eru þannig ákvæði um að henni verði ekki breytt með öðru móti en því að breytingin sé samþykkt á Alþingi, þingið síðan rofið, kosið til nýs þings og nýja þingið samþykki breytinguna. Þannig getur ekkert þing leitt stjórnarskrárbreytingu í gildi nema til þess hafi verið kosið eftir að kjósendur höfðu fengið að vita hvað stæði til að gera við stjórnarskrána. Á Íslandi hefur það tíðkast í seinni tíð að fara í kringum þessa reglu með því að samþykkja stjórnarskrárbreytingar í fyrria skiptið á síðasta þingi kjörtímabils þegar komið er að þingrofi og kosningum hvort sem er og losna þannig við að rjúfa þingið sérstaklega vegna breytingarinnar. Þetta telst sjálfsgætt löglegt, en óeitanlega er það svolítið á skjön við það sem stjórnarskráin ætlast til, enda hafa stjórnarskrárbreytingar ekki verið til umræðu í kosningabaráttu síðan kjördæmaskipuninni var breytt 1959. Strangt tekið ætti líklega ekki að gera stjórnarskrárbreytingar nema þær séu svo mikilvægar og brýnar að þær réttlæti kosningar til Alþingis.

Nú er ég hræddur um að lesendur séu farnir að draga mig í dilk hreinrækt aðra íhaldsmanna sem þola engar breytingar. Því verð ég að taka fram að ég væri alveg til viðtals um að breyta stjórnarskránni til að ganga í Evrópusambandið, afnema markaðshagkerfið eða banna náttúruspjöll, ef það væri einlægur vilji meirihluta þjóðarinnar. Ég er bara að segja að það eigi ekki að breyta stjórnarskrá nema það sé nauðsynlegt vegna samfélagsbreytinga. Þessi stjórnarskráfastheldni birtist á svolítið ólíkan hátt í ólíkum málum og á ólíkum sviðum, og þessa ólíku hætti ætla ég að kanna hér á eftir, en grundvallaratriðið er alls staðar nokkurn veginn það sama, að við breytum ekki stjórnarskrá bara til að breyta.

Vissulega lenda stundum inni í stjórnarskrám ákvæði sem óhjákvæmilega verður að breyta vegna hægbara samfélagsbreytinga. Sumar byltingar fara sér hægt. Atvinnubylting Íslendinga á 20. öld, flutningur þjóðarinnar úr sveitum í þéttbýli, leiddi þannig til þess að nauðsynlegt var að breyta stjórnarskrárbundinni kjördæmaskipun, og það oftast einu sinni. Eftir á blasir við að það hefði verið ráðlegra að hafa ákvæðin um kjördæmaskipunina í kosningalögum til Alþingis en ekki í stjórnarskrá, enda var það aðeins á tímabili sem kjördæmaskipun var rígbundin í stjórnarskrá. Kjördæmi voru komin til á undan stjórnarskránni 1874 og voru upphaflega bara í Alþingistilskipun sem einvaldur konungur Dana setti árið 1843. Kjördæmaskipun var ekki ákvæðin með stjórnarskrarákvæði fyrr en 1934. Síðan hafa kjördæmin verið losuð út úr stjórnarskránni í áföngum og er þar nú aðeins ákvæði um fjölda þeirra. Ef við hefðum ekki haft kjördæmaskipunina í stjórnarskrá, hefðu breytingar á henni kannski ekki verið eins átakanlega langt á eftir samfélagsþróuninni eins og var á Íslandi á 20. öld, einkum fram að stjórnarskrárbreytingunni 1959.

## Bestu byltingarnar gerast innan ramma stjórnarskrár

Svo geta breytingar á stjórnerkfi gerst innan ramma stjórnarskrárinnar. Þær krefjast því ekki breytinga á stjórnarskránni, en geta engu að síður gert hana dálítið fornfálega. Breyting af því tagi hjá okkur er þingræðisreglan sem var tekin upp eftir Dönnum eftir að heimasjóm komst á 1904. Því hefur verið hreyft að eðlilegt væri að skrá hana í stjórnarskrá. En gegn því mælir að þessi regla hefur einstaka sögu meðal stjórnskipunarreglna. Hún er upprunnin í Bretlandi, þar sem stjórnarskrá er engin, sem nokkurs konar vinnuregla um að konungur veldi sem ráðgjafa menn úr þeirri klíku sem væri í meirihluta í neðri deild þingsins hverju sinni. Á Norðurlöndum varð þessi regla að tæki frjálslyndra borgara- og sveitamannaflokka (*Vestre* í Noregi og Danmörku) til að ná ríkisvaldinu í sínar hendur á 19. öld og í upphafi 20. aldar. En þá var reglan hvergi skráð í stjórnarskrá eða lög, þar sem ég þekki til. Og er ekki reyndin sú að reglan hafi sterka stöðu fyrir vikið? Þingræðisreglan er flókin, og væri ekki einfalt mál að skrifa hana þannig að rúmaði öll nauðsynleg tilvik (þótt vísast hafi það verið reynt einhvers staðar). – Hvenær á leiðtogi stærsta flokksins að fá umboð forseta til stjórnarmyndunar; hvenær á leiðtogi þess flokks sem hefur unnið mest á í kosningum að fá það? Hve lengi á að láta stjórnarmálaleiðtogana hafa stjórnarmyndunarumboð áður en forseti skerst í leikinn? Hve lengi á að umbera setu starfsstjórnar sem nýtur ekki trausts þingsins?

Ómögulegt væri að setja reglur um þetta allt í stjórnarskrána; þar yrði að koma stutt ákvæði sem gæti rúmað allt sem löggjafanum finnst vera rétt og sanngjarn. Vafamál er að betra væri að hafa slíka reglu en þá óskráðu síðareglu um þingræði sem við höfum. Síðareglan stendur á vissan hátt ofar skráðum lögum; það er ekki hægt að hártoga bókstaf hennar, og það er erfitt að takmarka hana með löggjöf. En umfram allt er ómögulegt að halda því fram að brynt sé að skrifa þingræðisreglu inn í stjórnarskrá eftir að við höfum búið við þingræði samkvæmt

óskráðri reglu í heila öld. Út frá þeirri meginreglu að við eigum að breyta stjórnarskránni sem minnst og sjaldnast, nema við séum að gera byltingu, þá eigum við auðvitað ekki að taka stjórnarskrána upp vegna þingræðisreglunnar.

Svöltið svipuð en ekki alveg eins og krafan um þingræðisákvæði í stjórnarskrá er sú hugmynd sem hefur heyrst nýlega að það eigi að stjórnarskrárbinda að íslenska sé ríkismál Íslendinga. Öldum saman réðist það af hagnýtum sjónarmiðum hvenær danska var notuð og hvenær íslenska í stjórnsýslu Íslands. Í reyndinni var það svo að íslenska hafði yfirgnæfandi stöðu innanlands. Lögbokin Jónsbók var skrifuð á tungumálinu sem þá var kallað norræna en menn fóru síðar að kalla íslensku þegar allir aðrir en Íslendingar voru hættir að nota það. Þegar Norsku lög Kristjáns konungs fimmta ruddu sér að nokkru leyti til rúms á Íslandi, voru þau gefin út í íslenski þýðingu. Alþingi starfaði alla tíð nær eingöngu á íslensku; embættismenn innanlands voru jafnan flestir íslenskir að uppruna og skiptust á bréfum á íslensku nema þeir ættu í skiptum við menn sem ekki skildu það mál.

Á fyrri hluta 19. aldar virðist danskan hafa sótt heldur á, en um miðja öldina var dæminu snúið við undir merkjum vaxandi þjóðernishyggju. Árið 1844 var tekið að krefjast þess að umsækjendur um embætti á Íslandi skiludu vottorði um íslenskukunnáttu með umsókn sinni, og 1857 var þeim gert að gangast undir próf í íslensku hjá kennaranum í „Oldnordisk“ við Kaupmannahafnarháskóla eða íslenskukennara Lærða skólans í Reykjavík. Árið 1859 var ákveðið með konungsúrskurði að lög sem ættu að gilda á Íslandi skyldu framvegis undirrituð af konungi bæði á dönsku og íslensku, sem merkti að báðir textarnir höfðu jafnt lagagildi, og 1891 var lögfest að konungur undirritaði aðeins íslenskan texta laga. Því má segja að íslenska hafi formlega orðið opinbert mál þjóðarinnar á árunum 1844–91.

Þegar Íslendingum var fyrst sett stjórnarskrá, 1874, hefur það væntanlega verið orðið nokkurn veginn sjálfsgert að íslenska væri ríkismál í þessum hluta ríkisins, og engum hefur dottið í hug að setja um það ákvæði í stjórnarskrána. Þessi stjórnarskrá var að vísu gjöf konungs og hafði ekki verið borin undir þing á Íslandi, þannig að hún er ein út af fyrir sig ekki heimild um almannavilja á Íslandi. En árið áður en hún var sett hafði Alþingi samþykkt stjórnarskrárfurvarp sem þingmenn vissu að konungur mundi ekki staðfesta hvort sem væri og notuðu það því til að tjá yfstrustu sjálfstjórnarkröfur sem þeir gátu hugsað sér, gerðu ráð fyrir jarli á Íslandi sem hefði ráðherra undir sér og gæti staðfest lög í umboði konungs. Í furmvarpinu var ekki minnst á stöðu íslenskrar tungu.

Seinna höfðu Íslendingar endurtekin tækifæri til að bæta ákvæði um þetta í stjórnarskrá: þegar heimastjórnin var stjórnarskrárbundin árið 1903, þegar fullveldið var stjórnarskrárbundið 1920 og þegar lýðveldisstjórnarskráin var sett 1944. En það var ekki gert, sjálfsgert af því að það hefur verið svo augljóst að þannig hlyti að vera. – Ekki stendur í stjórnarskrá að við eigum að anda að okkur lofti eða drekka vatn. – Að stjórnarskrárbinda íslensku sem ríkismál Íslendinga væri veikleikamerki sem mér finnst ástæðulaust að sýna. Ég neita því auðvitað ekki að íslenska getur verið í hættu í framtíðinni; sumir tala nú um að

smáþjóðamál eins og sænska og finnska muni liða undir lok; varla er eytt orðum að málum sem eru töluð af innan við milljón manns. En um það breytir ekkert stjórnarskrárákvæði neinu, það er deginum ljósara.

Enn ein grundvallarbreyting sem hefur orðið á stjórnsmálakerfi okkar síðan við fengum stjórnarskrá er veldi stjórnsmálaflokkanna. Stjórnsmálalagmennt skiptust að vísu í klíkur og stefnuhópa á 19. öld, en þess konar samtök voru óformleg, oft hálfgerð feimnismál eins og innanflokkaklíkur okkar tíma, og töldust ekki hluti af stjórnkerfinu. Af þessu leiðir að varla er minnst á stjórnsmálaflokka í stjórnarskrá okkar. Þar er einu sinni minnst á *stjórnsmálalagsamtök*, í merkingunni *stjórnsmálaflokkur* (31. gr.) og einu sinni *stjórnsmálafélög* í merkingu sem getur rúmað flokka (74. gr.). Þar stendur aftur á móti meginregla einstaklingsstjórnsmála sem hefur verið þar frá upphafi: „Alþingismenn eru eingöngu bundnir við sannfæringu sína og eigi við neinar reglur frá kjósendum sínum.“

Þessi fjarvera stjórnsmálaflokkanna í stjórnarskrá okkar er stundum notuð til að rökstyðja þörfina á að endurskoða hana. Er það ekki ankannalegt að flokkarnir, sem fara með meginhlutverk í stjórnsmálum okkar, skuli ekki vera nefndir í stjórnarskrá, en forsetinn, sem kemur ekki að verki við stjórnsmál nema stöku sinnum, komi við einar 29 greinar hennar? Jú, að vísu, en hvað er það sem okkur langar til að setja í stjórnarskrá um stjórnsmálaflokkana? Ég man ekki eftir neinu. Ekki viljum við fara að löghelga flokkana eða gera stöðu þeirra sterkari en hún er með því að skrifa þá inn í stjórnarskrána. Ekki viljum við hindra einstaklingsbundin stjórnsmál meira en þegar hefur verið gert með kjördæmakerfi okkar og hlutfallskosningum. Eða viljum við draga úr veldi flokkanna með því að setja í stjórnarskrá einhvers konar hömlur á starfsemi þeirra? Ég held að varla sé pólitískur vilji til slíks, og meðan það er ekki og flokkarnir halda stjórnsmálstarfinu uppi, yrðu slík ákvæði aldrei annað en sýndarmennska og fikt. Niðurstaðan hlýtur að vera sú að þögn stjórnarskrárinnar um stjórnsmálaflokkana sé bara skemmtilega skrytín afleiðing af sögulegri þróun.

### Ekki staður fyrir frámar óskir

Sumar hugmyndir um stjórnarskrárbreytingar eru frámar óskir um byltingar sem samfélagið er því miður ekki tilbúið til að gera. Af því tagi er krafan um að það sé bundið í stjórnarskrá okkar að fiskurinn á miðunum sé sameign þjóðarinnar. Ef því fylgdi einlæg ákvörðun um að afnema sægrefaveldið og banna að nokkur aðili hafi forréttindi umfram annan til að draga af la úr sjó, nema hann hafi keypt þann rétt á markaðsverði, þá væri þetta hugmynd um þarfa stjórnarskrárbreytingu. En meðan svo er ekki, væri stjórnarskrárbreyting af þessu tagi ekkert annað en sýndarmennska og vanhelgun á stjórnarskránni.

Eins og ástandið er núna lægi beinna við að löghelga sægrefaveldið í stjórnarskrá með því að setja þar inn ákvæði um að þeir sem höfðu tiltekna veiðireynslu eitthvert ákveðið ár í fortiðinni skuli hafa einkarétt á að draga fisk úr sjó, uns þeir framselji þennan rétt til annarra. Slík breyting hefði óneitanlega sína kosti því ef myndast kynni þingmeirihluti sem væri einbeittur í að afnema

sægreifaveldið, væri hægt að gera það á kraftmikinn hátt með því að fella ákvæðið úr stjórnarskrá. – Hér á við það sama og ég ræddi hér á undan í sambandi við þingræðið; skráð lagaregla er að vissu leyti viðkvæmari en óskráð siðaregla. – Ég mæli samt ekki með því að löghelga sægreifaveldið í stjórnarskrá og hef þar í huga sömu sjónarmið og ég hélt fram í umræðunni um stjórn mála-flokkana; eins og þeir, hefur sægreifaveldið sprottið upp innan stjórnarskrár-innar og krefst því ekki stjórnarskrárbreytingar.

## Uppvakningur forsætisráðherra

Ein krafa sem hefur komið fram um stjórnarskrárbreytingu að undanfögnu hefur mikla sérstöðu. Hún er sú að binda enda á aðild forsetans að löggjafar-valdinu. Eftir að forseti Íslands neitaði að staðfesta lög sem Alþingi samþykkti árið 2004 um eignarhald á fjölmiðlum, hefur mörgum þótt sem löggjafarvald þingsins væri óhóflega veikt ef bókstaf stjórnarskrárinnar væri fylgt. Ef forseti getur synjað um staðfestingu einu sinni, getur hann alveg eins gert það oftár, hafa menn sagt; hann gæti tekið upp á að stöðva mestalla löggjöf þingsins ef hann tæki sér stöðu í varanlegri stjórnarandstöðu. Ég held að þessi veikleiki löggjafarþingsins hafi verið búinn til óvart á síðasta ári af því að menn kunnu ekki nógu mikið í stjórnskipunarsögu. Því er rétt að skýra málið með því að fara nokkuð langt aftur í tímann

Frá því um 1660 var Danakonungur einvaldur og gat gefið út þau lög sem honum sýndist. Auðvitað hafa það oftast verið embættismenn hans og aðrir ráðgjafar sem sömdu lögin, en konungi var formlega í sjálfvald sett hvort hann fylgdi ráðum nokkurs manns. Þegar konungseinveldið var afnumið, 1848–49 í Danmörku og 1874 á Íslandi, fólust í afnáminu tvær breytingar á löggjafarvaldi. Annars vegar gat ekkert orðið að lögum nema löggjafarþing – á Íslandi Alþingi – hefði samþykkt það. Hins vegar varð konungur nú ábyrgðarlaus á ákvörðunum sínum, þar á meðal um löggjöf. Lög öðluðust ekki gildi nema einhver ráðgjafi konungs tæki ábyrgð á þeim með honum með undirskrift sinni. Í þessu kerfi voru lög því sett af tveimur jafnréttáum aðilum, annars vegar af löggjafarþingi, hins vegar af konungi og ráðgjöfum hans. Báðir aðilar gátu átt frumkvæði að lögum: konungur og ráðgjafar gátu lagt fram stjórnarfrumvörp og þingmenn þingmannafrumvörp. Báðir aðilar gátu stöðvað lagafrumvörp: þingið með því að samþykkja ekki, konungur og ráðgjafar með því að staðfesta ekki. Konungsmegin í kerfinu hafa ráðgjafarnir haft meira vald hversdagslega, en hvenær sem var gat konungur vikið þeim frá og tekið sér nýja, þannig að úrslitavaldið var hjá honum.

Síðar var þingræði tekið upp, 1901 í Danmörku og 1904 (eða upp úr 1904 kannski) á Íslandi. Ráðgjafar konungs, sem nú var tekið að kalla ráðherra á íslensku, geta þeir einir verið til lengdar sem löggjafarþingið vill að séu það. Ef konungi líkar ekki ráð ráðgjafa sinna og segir þeim upp, getur hann staðið frammi fyrir því að löggjafarþingið vilji ekki veita ráðherrum stuðning með aðrar skoðanir en þær sem konungur hafði hafnað. Konungur hlýtur þannig að

eiga á hættu að kalla fram stjórnarkreppu. Við henni má auðvitað bregðast, einna helst með því að rjúfa þing og efna til kosninga til að fá skorið úr því hvort kjósendur vilja styðja þingið eða konung. En það er djarft spil hjá konungi að kalla fram stjórnarkreppu og útilokað að gera það nema órsjaldan þegar tekist er á um stórmál. Synjunarvald konungs er þannig lamað af þingræðisreglunni.

Önnur leið konungs til að beita persónulegu valdi sínu er að neita að staðfesta ákvarðanir sem þingið og ríkisstjórnin eru sammála um að ríkinu beri að taka. Þó að ákvarðanir konungs hafi ekki gildi nema ráðherra skrifi undir með honum, verður ekki komist framhjá því að synjun konungs að skrifa undir eitt eða neitt hafi gildi þótt hann standi einn og ábyrgðarlaus gegn þingi og ríkisstjórn. Að samþykkja er óhjákvæmilega líkamleg athöfn, hvort sem það er gert með því að segja „já“ eða skrifa nafn sitt á blað, og ómögulegt væri að neyða þjóðhöfðingja líkamlega til að framkvæma þá athöfn. Eðlilegast hlýtur að vera að þessi leið konungs til að hafa völd takmarkist líka af þingræðisreglunni. Ef konungur neitar að skrifa undir það sem ráðherrar hans vilja að hann skrifi undir, liggur beint við að ráðherrarnir segi af sér. Þegar ráðherrar biðja konung að skrifa undir ný lög, eru þeir í því upprunalega hlutverki sínu að vera ráðgjafar konungs; fari hann ekki að ráðum ráðgjafa sinna í mikilvægustu málum, hljóta þeir að segja starfi sínu lausu. En þá situr konungur enn uppi með stjórnarkreppu.

Þegar forseti Íslands tók við af Danakonungi sem þjóðhöfðingi íslenska ríkisins var synjunarvald hans skert á þann hátt að lög ganga í gildi án þess að hann skrifi undir þau, en skylt er að leggja þau undir dóm þjóðarinnar í almennri atkvæðagreiðslu. Að öðru leyti hljóta að gilda um synjunarvald forseta sömu grundvallarreglur og giltu um synjunarvald konungs. Því ber augljóslega að túlka synjunarvald forseta eins mikið og getur samrýmt stjórnarskránni. Þess vegna hlýtur að teljast óheimilt að gera nokkrar sérstakar kröfur um þátttöku í þjóðaratkvæðagreiðslu til þess að synjun forsetans standist. Ef óhjákvæmilegt þykir að gera einhverjar sérkröfur um þjóðaratkvæðagreiðsluna með lögum og atkvæðagreiðslan stenst þær ekki, þá hlýtur það að vera synjun forsetans sem gildir.

Þetta er þó ekki aðalatriðið hér, heldur hitt að vilji forsætisráðherra halda synjunarvaldi forseta í lágmarki, verður hann að hafa á hreinu að hann muni biðjast lausnar fyrir sig og ráðuneyti sitt ef forseti neitar að staðfesta lög sem löggjafarþingið hefur samþykkt og forsætisráðherra telur mikilvægt að hljóti gildi. Þegar Davíð Oddsson, forsætisráðherra, lét ógert að lýsa þessu yfir í aðdraganda þess að forseti stöðvaði fjölmiðlafrumvarp ríkisstjórnarinnar 2004, og lét ógert að segja af sér þegar forseti hafnaði lögnum, þá endurvakti hann á Íslandi þjóðhöfðingjavald sem hafði nánast lagst niður með upptöku þingræðisreglunnar fyrir hundrað árum. Án þess að það skipti máli hér verð ég að segja að ég trúi ekki að Davíð hafi gert þetta af fastheldni við ráðherrastólinn, heldur af því að hann hafi ekki áttá sig á eðli málsins; það álykta ég af samtölum við annað fólk sem hefði líka átt að vita þetta.

Nú er ég ekkert viss um að Ólafur Ragnar Grímsson, forseti, hefði staðfest fjölmiðlafrumvarpið þótt hann hefði átt von á að ríkisstjórnin færi frá. Það var

búið að ögra honum svo mikið í þessu máli að hann átti erfitt með að láta það ganga yfir sig, og vel mátti segja að með því hefði hann lítillækkað forsetaembættið sem hann á auðvitað að vernda og verja. En synjun forseta í þessu eina máli hefði varla valdið neinni stjórnskipunarlegri kollsteypu, hún hefði í mesta lagi kallað á kosningar til Alþingis, og annað eins hefur nú gerst. En sú hætta sem þingræðissinnar óttast nú, að einhver forseti kunni að taka upp á að vinna að staðaldri með stjórnarandstöðunni og synja um staðfestingu hverra laganna af öðrum, hún væri úr sögunni. Engum forseta héldist slíkt uppi þar sem þingræðisregla er höfð í heiðri. Það mundi valda óþolandi óvinsældum og gæti í versta falli orðið til þess að honum yrði víkið frá völdum með aðferð sem er mælt fyrir um í 11. grein stjórnarskrárinnar. Því reynist vera óþarft að breyta nokkru í stjórnarskrá um aðild forseta að löggjafarvaldinu. Aðeins þarf að gæta þess í framtíðinni að forsætisráðherrar geri það að reglu sinni að leggja embætti sín að veði fyrir því að forsetar staðfesti lög sem Alþingi hefur samþykkt.

### Stjórnarskrá er klettur

Niðurstaða mín er sú að allar algengustu tillögur sem hafa komið fram að undanfögnu um breytingar á stjórnarskránni reynast vera óþarfar ef þær eru skoðaðar vandlega. Sumar eru spröttnar af yfirborðslegum túlkunum á stjórnskipuninni, einkum vegna þess að fólk kann ekki að setja reglur nútímans í rétt sögulegt samhengi. Þetta á sérstaklega við hugmyndir um nauðsyn þess að takmarka eða afnema aðild forseta lýðveldisins að löggjafarvaldi. Það sama má að vissu leyti segja um kröfur um að skrifa stjórnsmálaflokkana og þingræðisregluna inn í stjórnarskrána. Hvort tveggja lifir þetta góðu lífi utan stjórnarskrár. Aðrar tillögur í þessa átt virðast einna helst komnar til af velviljaðri löngun til að vekja athygli á málstað. Það á greinilega við hugmyndina um að stjórnarskrárfesta íslensku sem ríkismál, og er vafalaust sjónarmið að minnsta kosti sumra þeirra sem vilja binda í stjórnarskrá þjóðareign á fiskinum á miðunum. En það er misbeiting á stjórnarskrá að nota hana í þess konar auglýsingarskyni, eins þótt málstaðurinn sé allrar virðingar verður.

Umfram allt á ekki að breyta stjórnarskránni til að koma til móts við þær óskir um breytingar sem ég hef rætt hér á undan, vegna þess að stjórnarskrá á að heiðra með því að halda henni sem allra mest óbreyttri. Við breytum henni ekki að gamni okkar til tilbreytingar eða til að vekja athygli á einu né neinu, eins og fólk breytir um hárgreiðslu. Stjórnarskrá er ekki jeppi sem við hækkuðum upp, bætum á aukahlutum og endurnýjum reglulega. Stjórnarskrá á að vera klettur sem landstjórnin er reist á, og það á ekki að skreyta hann, ekki einu sinni á stórhátíðum.