

SKOÐUN



Um gæði nýju íslensku stjórnarskrárinnar – Fjórði hluti

David A. Carrillo skrifar © 14.9.2017 07:00

Þetta er fjórða greinin í flokki greina eftir þrjá sérfræðinga í stjórnskipunarrétti við lagadeildina í Berkeley-háskóla í Kaliforníu. Við skoðum þá gagnrýni sem stjórnarskrárferlið á Íslandi hefur sætt og vísun henni á bug með rökstuðningi. Ennfremur hvetjum við ykkur til að endurskoða stjórnarskrána. Að þessu sinni tökum við fyrir fullyrðingar þess efnis að ekkert sé að núgildandi stjórnarskrá Íslands og ekki sé tímabært að breyta stjórnarskránni, og við sýnum fram á að nú sé einmitt kjörið að endurskoða stjórnarskrána.

Sú stjórnarskrá Íslands, sem nú er í gildi, er frá 1944. Hún var samþykkt í skyndi með þjóðaratkvæðagreiðslu til þess að marka sjálfstæði Íslands frá konungsríkinu Danmörku við lok síðari heimsstyrjaldarinnar. Stjórnarskráin var að miklu leyti byggð á þeirri dönsku, og ekki gafst tími til þess að gera nema óverulegar breytingar á henni. Þessi stjórnarskrá kann að hafa hentað Dönum vel á fimmta áratug síðustu aldar, en hún endurspeglar ekki íslenskan samtíma. Til dæmis var ákvæðum, sem vörðuðu konung, aðeins breytt með því að nefna forseta í hans stað. Því var frestað að taka af skarið í mikilvægum málefnum á borð við valdsvið forseta og skipulag kosningakerfis. Þetta var gert vegna þess að um var að ræða bráðabirgðaskjal sem til stóð að endurskoða síðar, enda hefur verið litið á stjórnarskrána sem tímabundinn sáttmála allar götur síðan. Þó

hafði aldrei farið fram gagnger endurskoðun á henni, né tilraun til að skipta henni út.

Meðal þeirra fjölmörgu atriða sem þyrfti að endurskoða má nefna peningamálin. Samkvæmt dönsku stjórnarskránni frá 1944 hefur Alþingi fullt umboð til þess að ráðstafa fjárhag Íslendinga. Með öðrum orðum er það Alþingi eitt sem ræður því hverja skuli skattleggja og hve mikið, hvernig sjóðum skuli ráðstafað eða hvort eigi að hætta að veita úr þeim, og hvaða fyrirtækjum skuli hygla og hverjum ekki. Þetta er ein aðferðin við að stjórna landinu, en ef til vill mætti bæta hana með því að fela kjósendum örlítinn skerf löggjafarvaldsins. Finnst þér þú borga of mikla skatta? Þarf skóli barna þinna að fá ríflegri fjárveitingu? Fær fyrirtæki keppinutarins betri fyrirgreiðslu en fyrirtækið þitt? Samkvæmt núgildandi stjórnarskrá er ekkert hægt að gera nema bíða eftir næstu kosningum, og kjósa þá frambjóðendur sem heita því að taka á þessum vandamálum, en óvíst er um efndir og árangur. Ef stjórnarskránni væri hins vegar breytt þannig að tíu prósent kjósenda geti krafist atkvæðagreiðslu um umdeild lög getur þú sem kjósandi þokað málum áleiðis.

Sumir bera því við að of erfitt sé að breyta stjórnarskrá. Þeir hafa nokkuð til síns máls. Auðvitað á að vera erfitt að breyta stjórnarskrá. Ef einfaldur meirihluti nægði til þess að gera stórfelldar breytingar á stjórnarskrá Íslendinga mundi slíkt leiða til óstöðugleika og óvissu. Hvorugt er eftirsóknarvert sem þjóðareinkenni. Einstaklingar og fyrirtæki reiða sig á stöðugleika stofnana, þannig má búa í haginn og öðlast sálarró. Þó kemur fyrir að samfélag neyðist til innri endurskoðunar. Það gerist þegar ósamræmið hrannast upp smám saman milli þjóðfélagssáttmálans og daglegs lífs, og verður loks réttarríkinu fjötur um fót. Þá er nauðsynlegt að breyta stjórnarskránni.

Þessar meginreglur er að finna í stjórnarskrá Íslands og það er mjög erfitt að breyta henni. Aðeins Alþingi hefur vald til þess að breyta íslensku stjórnarskránni frá 1944, og breytingarnar þarf að staðfesta tvívegis, enda þurfa tvö sitjandi þing að samþykkja þær. Eftir fyrstu atkvæðagreiðsluna er Alþingi leyst upp, gengið er til kosninga og síðan þarf nýkjörið þing líka að staðfesta breytingarnar. Í báðum tilvikum ber að staðfesta sömu breytingar, án nokkurra leiðréttinga. Loks þarf forsetinn að staðfesta niðurstöðuna. Þetta ferli er svo erfitt í framkvæmd að aðeins hefur verið lagt í að breyta stjórnarskránni með umfangsmiklum hætti einu sinni á þeim 73 árum sem hún hefur verið í gildi. Það var árið 1995 (VII. kafli, um mannréttindi).

Eiga Íslendingar að hika við að breyta stjórnarskránni af því að það er svo erfitt? Svo

sannarlega ekki. Það er heldur ekki eðli Íslendinga að sætta sig bljúgir við orðinn hlut og hætta við að sækjast eftir æskilegum breytingum. Afrekið verður meira eftir því sem hindranirnar eru stærri. Ef hægt væri að breyta stjórnarskránni með pennastriki mundi það gert árlega. Verkefnið er erfitt, en sú vitneskja á að vera hvatning til dáða, enda er það ómaksins vert fyrir bragðið.

Nú er rétti tíminn til að bæta stjórnarskrá Íslands, hvort sem maður telur að þar sé kreppa eða að kreppan sé liðin hjá. Á friðartímum sjá menn ekki ástæðu til að breyta grunnvirkjum, og svara að bragði: til hvers ætti að breyta því sem er í góðu lagi? Þegar kreppa er yfirvofandi er einmitt kjörið að velta fyrir sér stjórnarskrárbreytingum, ekki í því skyni að virkja tímabundin átök til að þvinga fram róttækar breytingar, heldur til þess að breyta slíkri orku í uppbyggilegt verkefni. Jafnvel þegar kreppan er liðin hjá búa stjórnvöld enn yfir þeim eiginleikum sem komu henni af stað. Ef til vill er stutt í næsta hrun af þeirra völdum. Í báðum tilvikum felst hvatning til þess að breyta stjórnarskránni. Hvort sem menn telja að landið sé að sökkva í sæ eður ei er tímabært að endurskoða stjórnarskrána einmitt nú.

Höfundur er lagaprófessor við Berkeley-háskóla í Bandaríkjunum.

Fréttablaðið
