

Purfum við stjórnarskrá?

I

Ég þakka traustið sem mér sýnt með því að bjóða mér að taka til máls á þessari virðulega samkomu þar sem stofna skal félagsskap um stjórnarskrá. Ég geri ráð fyrir að ástæðan sé sú að ég hef á liðnum misserum stöku sinnum tekið til máls um nauðsyn þess að leggja rækt við ríkið. Boðskapinn sem ég hef flutt má draga saman í fjórar meginstaðhæfingar: (1) Við Íslendingar höfum tamið okkur vona stjórnsiði og stjórnarhætti gegnum tíðina; (2) við höfum vanrækt ríkið sem skipan sameiginlegra mála en eflt ríkisvald úr hófi fram; (3) við höfum ekki sinnt stjórnmalamenntun þegnanna, heldur látið svokölluð „atvinnustjórnmalamönnum“ eftir hið opinbera svið; (4) við höfum ekki tekist á við sameiginleg lífsverkefni okkar með skýrum skilningi á rökvísi hinna ólíku samfélagskerfa, heldur látið eina hugmyndafræði, einkum að undanfögnu, ráða sýn okkar á samfélagsveruleikann. Í stuttu máli sagt: *við höfum ekki byggt samfélag okkar upp af skynsemi, heldur göslast áfram og skaðað bæði sjálf okkur og aðra.*

Boðskapur þessi kallar á byltingu í íslenskum stjórnmalum: (1) Að við tileinkum okkar gjörbreytta stjórnarhætti; (2) að við stóreflum stjórnskipun ríkisins en heftum möguleika ríkisvaldsins á að hygla sérhagsmunum og ganga gegn mannréttindum; (3) að skólar landsins frá leikskóla til háskóla sinni eiginlegri stjórnmalamenntun svo lýðræði nái smám saman að festa rætur meðal þjóðarinnar; (4) að við forgangsröðum af viti – af skilningi á almannaheill – þegar við ákveðum hvernig skattpeningar okkar verða nýttir.

Getur sú bylting, sem hér er boðuð, átt sér stað? Ég er sannfærður um það. En margir munu berjast gegn henni vegna þess að þeir telja hagsmuni sína stangast á við hana eða að hún sé öldungis óraunsæ draumsýn. Þess vegna mun þessi bylting

ekki gerist af sjálfu sér. En hún mun ná fram að ganga vegna þess að mannveran, þessi manneskja sem hvert okkar er, er hugsandi vera sem skilur ekki aðeins eigin hag heldur líka þá hagsmuni sem eru í húfi fyrir veröldina alla.

Þegar spurt er í heiti þessa erindis „Þurfum við stjórnarskrá?“ þá þarf að beina sjónum að verkefnunum sem framundan eru og spyrja: Hvaða gagn má hugsanlega hafa af stjórnarskrá í glímuni við þessi verkefni? Þess vegna spyr ég: (1) Getur stjórnarskrá orðið til að bæta stjórnarhætti okkar?; (2) getur hún treyst stjórnskipunina og heft yfirgang ríkisvaldsins?; (3) getur hún fest lýðræði í sessi?; (4) getur hún stuðlað að farsælli uppbyggingu samfélagsins í heild sinni?

Nú vilja margir eflaust svara án frekari umhugsunar og afdráttarlaust: Auðvitað þurfum við stjórnarskrá, auðvitað kemur hún að notum við allt þetta sem nefnt er, og auk þess er hún nauðsynleg til að skýra stjórnkerfi landins, grunnlög þess og réttindi manna sem og skipan sameiginlegra mála. Það sé því ástæðulaust að ræða hvort við þurfum stjórnarskrá, við þurfum að ræða hvernig hún á að vera, hvað á að standa í henni, það er verkefnið sem við blasir.

Nú hef ég gefið helsta andstæðingi mínum orðið, en hann er sá sem vill ævinlega keyra áfram af fullum krafti og ganga í verkin. Hann lætur aldrei efasemdir eða vangaveltur verða til að draga úr sér móðinn, heldur talar eins og sá sem allt veit og skilur og getur sagt okkur öllum hinum, íslenskri alþýðu, hvað þurfi að gera og hvernig það skuli gert. Hann setur lög og reglur eins og ekkert sé, skipar í nefndir og ráð, dreifir út valdi sínu, kallar menn til skrafs og ráðagerða á meðan hann blæs mæðinni. Og heldur svo áfram eins og honum liggi lífið á.

Ég skal fúslega viðurkenna að oft er mér óljóst hvert þessi andstæðingur minn er að fara, en ég veit hvert hann hefur iðulega farið með mig og raunar alla íslensku þjóðina og það er í tóma vitleysu. Fyrir 19 árum flutti ég erindi á fundi hjá Félagi

frjálslyndra jafnaðarmanna 19. febrúar 1991 um stjórnarhætti og stjórnarskrá og lauk því svona: „Mælskulist og kappræðustíll kolspilla allri skynsamlegri stjórn málaumræðu á Íslandi. Sá sem gerir minnstar kröfur um skilning og rök, en flytur mál sitt með sleggjudómum um menn og málefni, helst með viðeigandi bröndurum, honum virðist takast að fá athygli fjölmiðla og ná í gegnum þá til kjósenda. Kjósendurnir, íslenskur almenningur, er líka orðinn svo sinnulaus um eiginleg stjórn mála að það er eins og fólk geri sér enga grein fyrir ábyrgð sinni á stjórn landsins.

Við þessar aðstæður skapast upplausnarástand sem ógerlegt er að spá fyrir um til hvers muni leiða. Hættan er sú að við fáum tækniharðstjórn sem dylur sig rækilega í hugsjónaklæðum réttarríkis og lýðræðis, en þar sem ákvarðanirnar sem máli skipta um hag landsmanna verða í rauninni teknar af lítilli valdaklíku. Spurningin er sú hvort við búum jafnvel í reynd við slíkt ástand.“

Sannleikurinn er sá að stjórnarskráin sem Kristján konungur 9di færði okkar árið 1874 ber ekki ábyrgð á því hvernig við Íslendingar höfum haldið á málum okkar frá því við höfum að nafninu til átt að heita sjálfstæð þjóð. Þessi stjórnarskrá – sem við fengum upp í hendurnar – hefur ekki mér vitanlega reynst mjög illa að svo miklu leyti sem hún hefur yfirleitt skipt máli. Hún hefur allavega reynst hentug til að tryggja völd þeirra sem með völdin hafa farið, enda hafa valdhafar okkar frá stofnun lýðveldisins skipulega komið í veg fyrir að hún yrði rædd af alvöru og ofan í kjölinn. Með því fyrirkomulagi sem nú hefur verið sett á laggirnar við endurskoðun stjórnarskrárinnar virðist farin ný leið til að drepa málinu á dreif og koma í veg fyrir að þjóðin fái þann tíma sem hún þarf til að hugsa undirstöðumál sín. Þjóðin hefur aldrei fengið tækifæri til slíkrar umhugsunar og það er með ólíkindum ef núverandi valdhafar sjá ekki sóma sinn í því að tryggja þjóðinni það næði sem hún þarf til að yfirvega stjórnarskrá sína. Hverju mannsbarni má ljóst

vera að þjóðin getur ekki á örfáum mánuðum náð að hugsa og átta sig á því hvernig hún geti sem best hagað skipan sameiginlegra mála. Hún þarf fræðslu og ráðrúm til yfirvegunar sem er ekki átaksverkefni, heldur hægvirkt þroskaferli þar sem þjóðin lærir smám saman að þekkja sjálfa sig og viðurkenna takmarkanir sínar og möguleika.

Þurfum við stjórnarskrá? Fyrsta spurningin sem vaknar er þessi: Hver erum við – sem spyrjum þessarar spurningar? Svarið sem blasir við er að sjálfsögðu „við Íslendingar“. En hverjir erum við Íslendingar? Við erum íbúar á þessari eyju í miðju Atlandshafi og höfum dvalið hér í rúm 1100 ár, eigum okkur ákveðna sögu og tungu, siði og hefðir. Erum skýrt aðgreind frá öðrum þjóðum og ansi fá og smá í samfélagi þjóðanna. Við eigum einkalíf með fjölskyldu og vinum, félagslíf með fjölda kunningja og starfsfélaga og gerum margt saman í þjóðfélaginu. Og á örfáum áratugum höfum við byggt upp samfélagskerfi með nýrri og öflugri tækni af svo miklum hraða og krafti að ekki stendur steinn yfir steini úr fortíðinni. Og raunar óljóst með öllu hvort við ráðum sjálf við þessi kerfi eða höfum skynsamleg tök á þeim.

Þetta er stærsti vandi okkar: Sagan og siðferðið hafa einfaldlega setið á hakanum í bægsлагanginum við að byggja upp borgir og bæi, virkja fallvötn og reisa verksmiðjur, stofna háskóla og heilsugæslur. Félagslíf okkar hefur allt verið ofurselt sömu kröfu um hraða og þar að auki taumlausri löngun eftir afþreyingu fyrir alla aldurshópa. Við þessar aðstæður hefur óðagotið orðið allsráðandi og við höfum smám saman farið á mis við sanna menningu sem felur í sér endalausa barátta gegn smekkleysu, yfirborðsmennsku, skrumi, hræsni og umfram allt hugsunarleysi.

Hugsunarleysi er höfuðlöstur nútímans. Öll nútímataekni og fjölmiðlun ýtir undir það að maður sé aldrei *með sjálfum sér* í bókstaflegri merkingu, heldur endalaust að eltast við eitthvað annað. Að vera með sjálfum sér vitandi vits er að vita að maður veit af sér með öðrum í heiminum og kemst ekki hjá því að glíma, oft í angist, við hugsanir sínar og annarra, takast á við spurningar um merkingu og tilgang lífsins, þrá að átta sig á lögmálum náttúrunnar, kynnast sögu mannkyns, öðlast yfirsýn yfir veröldina. Sá sem er aldrei fyllilega með sjálfum sér axlar enga ábyrgð, heldur vísar henni sífellt yfir á aðra eða aðstæðurnar. Hann verður um leið skeytingarlaus um eiginleg verðmæti og afskiptalaus um hag náungans. Og þá er stutt í að lestir svo sem ófyrirleitni, ósvífni og blygðunarleysi verði lofaðir sem helstu dygðir.

Vandi okkar Íslendinga í dag er sá að læra *að vera með sjálfum okkur* – bæði sem einstaklingar í eigin hugarheimi og sem borgarar í samfélagi þar sem hugir okkar þurfa að mætast og tengjast svo að við getum verið saman og talað saman eins og vitibornar verur af kurteisni og virðingu hvert fyrir öðru.

Ef við viljum takast á við það verkefni að þroska sjálf okkur og verða sjálfráða sem ein hugsandi heild, þá þurfum við umfram allt að gera þrennt: (1) Taka umræðusiði okkar til rækilegrar gagnrýni og endurskoðunar; (2) hefja skipulega viðleitni til að mennta okkur og börnin okkar í siðuðum samskipta- og stjórnarháttum; (3) hætta að láta eftirsóknina eftir þeim gæðum sem möl og ryð fá grandað stjórna lífi okkar og beina þess í stað huganum að þeim hugsjónum um frelsi, jafnrétti og bræðralag sem einar geta vísað okkur brautina til betra samfélags.

Við þurfum með öðrum orðum að setja okkur *lífsreglur* sem miða að því að gefa okkur færi á því að yfirvega í alvöru lífshætti okkar og breyta þeim svo að börnum okkar og barnabörnum finnist eftirsóknarvert að lifa í þessu landi. Tilgangur

lífsreglnanna væri sá að leggja grunn að mannsæmandi lífi og sjá til þess að ekki logi allt í illdeilum.

Þurfum við stjórnarskrá? Ef við erum sammála því sem hér hefur verið sagt um sjálf okkur og verkefnin sem við verðum að takast á við, þá má ljóst vera að við eigum langa þroskagöngu framundan. Fyrsti áfanginn gæti verið að yfirvega í alvöru, og ekki einungis lögfræðilega, hið útlenda plagg sem við gerðum að stjórnarskrá okkar árið 1944. Markmiðið væri að umbreyta því svo að það endurspegli þær lífsreglur sem við viljum hafa til að leiða sameiginleg mál okkar farsællega til lykta. En þá veltur allt á því að við flönum ekki að neinu og áttum okkur á því að það er ferlið sjálft – hvernig við förum að því að yfirvega og setja okkur lífsreglurnar – sem skiptir sköpum um það hvernig til tekst. Við þurfum auðvitað að kynna okkur hvernig aðrar þjóðir hafa tekist á við svipuð verkefni, en við megum samt ekki apa upp eftir öðrum, heldur verðum að leggja á okkur það erfiði að uppgötva og móta þau lög og þá siði sem duga okkur og henta við þær sérstöku sögulegu aðstæður sem við lifum við.

II

Ef við höfum þörf fyrir stjórnarskrá, þá sprettur sú þörf af þrá okkar sjálfra til að þroskast sem siðuð og sjálfráða þjóð í samfélagi þjóðanna. Og hér sé ég fyrir mér það sem gæti orðið eitt helsta verkefni þess félags sem nú hefur göngu sína.

Stjórnarskrárfélagið ætti að beita sér skipulega fyrir umræðum og fræðslu um þær hugmyndir og hugsjónir sem við getum haft til leiðsagnar á þeirri vegferð sem framundan er til að móta ríki sem verður sannarlega til góðs fyrir íslenskt samfélag. Sjálfur trúi ég því að við þurfum nýja hugsjón um ríkið til að samhæfa

krafta okkar og hugsa lífsreglurnar sem við þurfum að temja okkur til að takast á við það verkefni að endurmóta pólitískan veruleika okkar.

Áður en ég lýsi nánar þessari hugsjón fyrir ykkur vil ég nefna fjórar mikilvægar hugmyndir um ríkið sem mótast hafa á síðustu tveimur öldum og hafa í reynd drottnað yfir allri umræðu um nútímaríki og málefni þessi. Fyrst er hugmyndin um *réttarríkið* – ríki þar sem lögin og rétturinn eru lögð til grundvallar stjórn ríkisins. Sjálf hugmyndin um stjórnarskrá stendur í nánnum tengslum við þessa hugmynd um réttarríkið og er jafnvel samofin henni: Stjórnarskráin á að lýsa grundvallarlögum og réttindum sem ríkisvaldið skal ævinlega virða og halda í heiðri.

Önnur hugsjón um ríkið er sú sem bindur það við þjóðina. Þetta er hugsjónin sem skiptir sköpum fyrir þróun heimsins á 19. öld og er enn í fullu fjöri í umræðum og átökum í veröldinni. Ríki heimsins eru *þjóðríki* og byggja á sögulegum arfi og menningu sem þau eiga að varðveita og efla. Og þótt margir hafi spáð endalokum þjóðríkis ekki síst á öld efnahagslegrar hnattvæðingar þá virðast lífdagar þess fjarri því að vera taldir.

Þriðja hugsjónin um ríkið sem ég vil nefna mótast undir lok 19. aldar og Norðurlöndin með Svíþjóð í broddi fylkingar eru gjarnan talin hafa náð lengst í að hrinda henni í framkvæmd. Þetta er að sjálfsögðu hugsjónin um *velferðarríkið*, ríkið sem setur sér sem meginverkefni að tryggja velferð allra þegna sinna með því að jafna kjörin og setja á laggirnar stofnanir sem hugsa fyrir þörfum og hagsmunum allra félagshópa.

Fjórða hugsjónin um ríkið sem ég vil nefna er órofa tengd þróun vestrænna ríkja í kjölfar þess að konungar og aðalsmenn voru settir til hliðar og þingræði innleitt. Þetta er hugsjónin um *lýðræðisríkið* þar sem áhersla er lögð á að valdið sé að endingu hjá lýðnum, fólkinu sjálfu, sem ræðir um mál sín og leiðir þau til lykta

eftir reglum og leiðum sem það sjálft virðir og viðurkennir. Frjálsar kosningar og borgaralegar skyldur eru meðal þess sem hér skiptir höfuðmáli.

Að mínu viti verður nútímaleg stjórnarskrá að taka mið af öllum þessum ólíku hugsjónum sem hér hafa verið nefndar vegna þess að þær endurspeгла hver með sínum hætti ákveðinn skilning á hinum samfélagslega veruleika okkar og á því sem okkur ber að leggja megináherslu á við uppbyggingu ríkisins. Vandinn er hins vegar sá að iðulega er togstreita og spenna á milli þessara ólíku hugsjóna, þótt okkur sé það oft ekki ljóst. Réttlæti, velferð, fullveldi og frelsi – allt getur þetta rekist hvert á annars horn og gerir það í hinum pólitíska veruleika okkar þar sem almannaeill er í húfi um leið og taka þarf tilliti til ótal sérhagsmuna. En aðalvandi okkar í dag er þó ekki sá að hér séu á ferðinni ólík grundvallarsjónarmið til þeirra gilda sem mestu skipta í stjórnámálum, sjónarmið sem erfitt eða ókleift getur virst að sætta. Vandinn er miklu fremur sá að þessar hugsjónir hafa allar á síðari tímum verið túlkaðar of þröngt og í reynd glatað hugsjónaeðli sínu.

Ég nefni örfá dæmi:

Réttarríkishugsjónin hefur gjarnan verið takmörkuð við að sett séu grundvallarlög og stofnaðir dómstólar til að dæma eftir þeim. Í reynd kallar réttarríkið á að öllum þegnum sé innprentuð virðing fyrir lögum og rétti í samfélaginu því þannig verður til sá siðferðilegi jarðvegur sem réttarríkið þarf til að dafna.

Velferðarríkishugsjónin hefur iðulega verið skilin eins og hér sé fyrst og fremst um að ræða að tryggja aðgang að efnislegum gæðum og heilbrigðisþjónustu, en ekki um skipulega viðleitni til að tryggja andlega velferð þegnanna og möguleika þeirra sjálfra á að standa á eigin fótum.

Þjóðríkishugsjónin hefur vissulega átt í vök að verjast í efnahagslegri veröld þar sem menn vilja þurrka út öll landamæri og skeyta ekkert um söguleg gildi og

hefðir, heldur vilja láta lögmál alheimsmarkaðarins gilda. En viðbrögð margra þjóðríkja við þessu hafa verið þau að líta svo á að þjóðríkið eigi fyrst og fremst að standa vörð um við efnahagslega hagsmuni þjóðarinnar. Þar með hefur þjóðríkið vanrækt að sinna þeirri frumskyldu sinni að efla og tryggja samfélagslega vitund og andlega samheldni þegna sinna.

Hver er nú sú hugsjón sem ég tel að geti komið okkur að mestu gagni við að hugsa grundvöll ríkisins og byggja upp samfélag okkar? Ég nefndi áðan að ég teldi hugsunarleysi vera höfuðlöst nútímans. Það mætti ekki síður segja að það sé menntunarleysi – skortur á eiginlegri menntun sem fólgin er í þroska þeirrar gáfu sem gerir okkur mennsk, hæfileikinn til að hugsa, leita skilnings, setja sig í spor annarra, sjá hið sanna og reyna að gera hið rétta. Fólk sem er sannmenntað skilur og viðurkennir takmarkanir sínar og leitast sífellt við að leysa lífsverkefni sín í ljósi þeirrar bestu fræðilegu, tæknilegu og siðferðilegu þekkingar sem völ er á.

Háskólapróf er engin trygging fyrir eiginlegri menntun. Sennilega eiga ómenntaðir sérfræðingar meiri þátt í óförum okkar en flesta grunar. Það breytir ekki því að skólarnir, menntastofnanirnar, eru mikilvægust tæki okkar til að þroskast og læra að takast á við lífsverkefni okkar. En til þess að þeir gegni eiginlegu hlutverk sínu þá þarf svo sannarlega að taka til hendinni í skólamálum landsins og raunar alls heimsins.

Síðustu áratugina hefur sú stefna orðið ríkjandi í hinum vestræna heimi að skólar eigi fyrst og fremst að ala upp fólk til að taka þátt í framleiðslu- og viðskiptalífi en ekki til að þroskast alhliða sem manneskjur sem bera skynbragð á þau verðmæti öll sem gefa lífinu gildi. Þar með hefur skipulega verið dregið úr skilningi almennings á gildi menningar og stjórn mála rétt eins og verkefni og vandamál þeirra leysist af sjálfu sér ef efnahagnum sé borgið. Ekkert er fjær sanni eins og dæmin sanna og við Íslendingar höfum fengið að reyna á eigin skinni.

Hugsjónin um menntaríkið á að leiðrétta þessa grundvallarvillu. Hún á að opinbera öllum þá staðreynd að sönn menntun – þar sem samtvinnast fræðileg, tæknileg og siðferðileg þekking – er lykillinn að því leysa öll þau snúnu og erfiðu verkefni sem tilveran leggur okkur á herðar jafnt í einkalífi sem þjóðlífi.

Ný íslensk stjórnarskrá á að leggja grunninn að slíku ríki og ég er sannfærður um að það félag sem hér er stofnað til getur lagt mikið af mörkum til þess að svo verði.

Flutt á stofnfundi Stjórnarskrárfélagsins,

Reykjavík, 26. september 2010

Páll Skúlason