

Alþingi í ljósi samþættingar löggjafarvalds og framkvæmdavalds

Þorsteinn Magnússon
forstöðumaður á skrifstofu Alþingis

1. tbl. 1. árg. 2005
Fræðigreinar



Útdráttur

Grein þessi er rituð í frambaldi af grein í Tímariti lögfræðinga þar sem fjallað var um þá spurningu hvort ríkisvaldið á Íslandi sé tvískipt með þeim hætti að löggjafarvaldið og framkvæmdarvaldið hafi runnið saman í einn valdþátt er líti forustu ríkisstjórnarinnar. Greinin er ætlað að varpa ljósi á stöðu Alþingis í ljósi samþættingar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds, en með samþættingu er vísað til þess að sami pólitíski aðilinn, þingmeirihlutinn, fer með stjórn þessara tveggja megingreina ríkisvaldsins. Færð eru fyrir því rök að þrátt fyrir samþætt-inguna hafi löggjafarvald og framkvæmdarvald ekki runnið saman í einn valþátt. Rætt er jafnframt um hlutverk Alþingis í því pólitíska umhverfi sem samþætt-ingin skapar og bent á að þrátt fyrir samþættinguna gegni þingið mikilvægu hlutverki í löggjafarferlinu og rakið hvernig þingið sinnir öðrum hlutverkum, svo sem eftirlitshlutverki og umræðuhlutverki. Þá er dregið fram að það leiðir af samþættingunni að pólitísk átakalína er ekki milli löggjafarvalds og framkvæmd-arvalds heldur milli stjórnarliða og stjórnarandstöðu. Þessi staða varpi ljósi á það mikilvæga hlutverk sem stjórnarandstaða gegnir í stjórnkerfi þar sem sami aðili stýrir bæði löggjafarvaldi og framkvæmdarvaldi. Það sé þess vegna edlilegt að endurmat fari fram á því hvað felist í því að styrkja stöðu Alþingis. Bent er á að slíkt geti ekki fyrst og fremst falist í því að skerpa skil löggjafarvalds og framkvæmdarvalds þar sem takmörk eru fyrir því hversu langt er hægt ganga í þeim efnum í íslenska stjórnkerfinu. Menn hljóti ekki síður að íhuga hver eigi að vera staða stjórnarandstöðunnar og hvernig eigi að búa að henni.

1. Inngangur¹

Í ritstjórnargrein í Tímariti lögfræðinga fyrir nokkru varpar Friðgeir Björnsson (1999, 3-4) fram þeirri spurningu hvort ríkisvaldið á Íslandi sé tvískipt. Höfundur spyr m.a. hvort þrískipting ríkisvaldsins sé ekki „hálfgerð blekking sem er til þess eins fallin að rugla menn í ríminu?“ Niðurstaða hans er sú að það sé „vafasamt að hægt sé að segja að ríkisvaldið sé þrískipt þegar haft er í huga innbyrðis staða framkvæmdarvalds og löggjafarvalds eins og hún nú er“. Hann spyr jafnframt hvort fram-kvæmdarvaldið ráði „því ekki nánast alfarið hver lög eru sett?“ Svar hans er að það sé „ekki mjög fjarri lagi að segja að sú sé staða mála að ríkisstjórn með forsætisráðherra í broddi fylkingar fari í raun bæði með handhöfn framkvæmdarvalds og löggjafarvalds í flestu því sem einhverju máli skiptir“. Þó að höfundur sé varkár í alhæfingum og svari ekki spurningum sínum með afdráttarlausum hætti verða orð hans vart skilin öðru vísi en svo að hann hallist mjög að því að löggjafarvald og framkvæmdarvald sé í reynd runnið saman í einn sjálfstæðan valdþátt er standi samhliða dómsvaldinu og að við

¹ Grein þessi birtist upphaflega í Tímariti lögfræðinga, 2. hefti 2005, bls. 197-228. Greinin er að mestu óbreytt frá fyrri gerð, en nokkrum atriðum hefur verið breytt til að gera þau ýmist nákvæmari eða skýrari og er það gert með hliðsjón af gagnlegum ábendingum frá tveimur ónafngreindum ritrýnum.

þann samruna hafi framkvæmdarvaldið í reynd yfirtekið löggjafarvaldið.²

Athyglisvert er að engin viðbrögð hafa orðið við þessari ritstjórnargrein á vettvangi tímaritsins þó að í greininni sé hreyft við mjög mikilvægu efni á sviði íslenskrar stjórnskipunar. Ef til vill er ein ástæðan fyrir þessu tómlæti sú að viðfangsefni ritstjórnargreinarinnar er að vissu leyti meira af stjórnsmálafræðilegum toga en lögfræðilegum. Lögfræðileg greining á ríkisvaldinu, sem tekur mið af formlegum ákvæðum stjórnarskrár, hlýtur óhjákvæmilega að leiða til þeirrar niðurstöðu að ríkisvaldið sé þrískipt þó að vissulega sé jafnframt á það bent í ritum um íslenska stjórnskipun (Ólafur Jóhannesson 1960, 82-84; Gunnar G. Schram 1997, 25-27)³ að „í íslensku stjórnarskránni [sé] í reyndinni engan veginn jafnræði á milli aðalhandhafa ríkisvaldsins“ og Alþingi sé „ótvírátt valdamesta stofnunin“ og að slíkt byggist „áuk löggjafarvaldsins á fjárstjórnarvaldi þingsins og þingræðis-venjunni“.

Höfundur ritstjórnargreinarinnar vísar frá hinu „lögfræðilega rituáli“ og lætur sér ekki nægja að greina hina lögformlegu stöðu þings og ríkisstjórnar heldur leitast við að svara því hvernig sú staða er í raun og gengur þannig lengra en lögfræðingar hafa almennt gert í umfjöllun um íslenska stjórnskipun. Þessi nálgun höfundar er að nokkru leyti í ætt við þau sjónarmið sem Páll Þórhallsson (1998, 528), lögfræðingur hjá forsætisráðuneytinu, hefur sett fram í tímariti laganema, Úlfjótí, en í grein þar gagnrýnir Páll m.a. aðferðafræði stjórnskipunarréttar, eins og sú fræðigrein hefur verið kennd við lagadeild Háskóla Íslands, og hvetur jafnframt til samstarfs við „stjórnsmálafræði- og heimspekideildir Háskólans um rannsóknir í stjórnskipunarfræðum“. Það má skoða grein mína sem innlegg í sameiginlega umræðu lögfræði og stjórnsmálafræði sem hefur aukist seinustu ár í Háskóla Íslands.

Ég get verið sammála höfundi ritstjórnargreinarinnar um það að vissulega er löggjafarvald og framkvæmdarvald mjög samofið á Íslandi.⁴ Hins vegar er hætt við að lesandinn dragi þá ályktun af ritstjórnargreininni að Alþingi, sem aðalhandhafi löggjafarvaldsins, gegni mjög veigalítlu hlutverki í stjórnskipuninni. Slík ályktun fæli í sér skekka mynd af stöðu þingsins. Það er því nauðsynlegt að kryfja frekar það efni sem fjallað er um í ritstjórnargreininni. Þær athugasemdir sem hér eru settar fram eru í meginatriðum tvíþættar. Sú fyrri lýtur að samtengingu löggjafarvalds og framkvæmdarvalds. Færð verða fyrir því rök að löggjafar-

² Það má jafnframt benda á að Helgi Skúli Kjartansson sagnfræðingur (1998, 26) telur að þingræðisfyrirkomulagið leiði til þess að framkvæmdarvald og löggjafarvald sé það samtvinnað að það megi telja ríkisvaldið tvískipt.

³ Tilvitnaður texti Ólafs og Gunnars er samhljóða og byggir Gunnar orðrétt á greiningu Ólafs, en af hagkvæmnisástæðum er einnig vísað til rits Gunnars þar sem færri kunna að hafa aðgang að eldra riti Ólafs.

⁴ Í daglegu tali er hugtakið framkvæmdarvald oft notað í sömu merkingu og ríkisstjórn. Sú orðanotkun leiðir af því að þegar verið er að ræða um samskipti Alþingis og framkvæmdarvalds er yfirleitt verið að fjalla um samskipti þingsins og hinnar pólitísku forustu framkvæmdarvaldsins. Formleg merking hugtaksins vísar hins vegar bæði til opinberrar stjórnsýslu og þeirra stjórnvalda sem fara með þá sýslu sem telst til framkvæmdarvalds.

vald og framkvæmdarvald hafi ekki runnið saman og að framkvæmdarvaldið hafi ekki yfirtekið löggjafarvaldið heldur hafi orðið ákveðin samþætting þessara tveggja valdþátta ríkisvaldsins sem byggist á því að sami pólitíski aðilinn fer með stjórn þeirra. Síðari athugasemdin snýr að hlutverki þingsins og er tvíþætt og varðar hlutverk þess í löggjafarferlinu og önnur hlutverk sem þingið gegnir en löggjafarstarfinu. Í þessu sambandi verður ekki horft fram hjá því að þrátt fyrir að nán samtenging löggjafarvalds og framkvæmdarvalds hafi áhrif á löggjafarstarf Alþingis gegnir þingið þýðingarmiklu hlutverki í löggjafarferlinu og því er ekki hægt að afgreiða löggjafarstarf þess með því að það skipti engu máli í því ferli. Þá má ekki heldur missa sjónar á þeirri staðreynd að þingið sinnir öðrum hlutverkum en löggjafarstarfi, en í umfjöllun um Alþingi hættir mönnum til að einblína á löggjafarhlutverk þingsins og horfa þá fram hjá öðrum mikilvægum hlutverkum þess, svo sem eftirlitshlutverki og umræðuhlutverki. Þau hlutverk væru í sjálfu sér fullnægjandi til að skapa þinginu sjálfstæðan tilverugrundvöll. Hér á eftir verður fjallað nánar um þessi atriði. Fyrst verður rætt um samþættingu löggjafarvalds og framkvæmdarvalds og síðan fjallað um hlutverk þingsins. Að lokum set ég fram þær ályktanir sem ég tel eðlilegt að draga af þessari umfjöllun.⁵

2. Samþætting löggjafarvalds og framkvæmdarvalds

2.1. Inntak samþættingarinnar

Eins og vikið var að í inngangskafli birtist samþætting löggjafarvalds og framkvæmdarvalds á Íslandi í því að sami pólitíski aðilinn fer með stjórn meginstofnana ríkisvaldsins, löggjafarvaldsins (Alþingis) og framkvæmdarvaldsins (Stjórnarráðsins). Sá pólitíski aðili, sem stýrir báðum þessum stofnunum og sem tengir þær saman, eru þeir *stjórnsmálaflokkar* sem mynda meirihluta á Alþingi hverju sinni og standa að ríkisstjórn. Helstu forustumenn þessara flokka á þingi taka yfirleitt sæti í ríkisstjórn. Þeir eru því ekki aðeins oddvitar framkvæmdarvaldsins heldur eru þeir jafnframt í forustu þess pólitíska meirihluta sem er á Alþingi hverju sinni. Við þessar aðstæður verður forsætisráðherrann bæði hinn *pólitíski* leiðtogi framkvæmdarvaldsins og meirihluta þingsins.

Í þingkosningum leita stjórnsmálaflokkarnir eftir umboði landsmanna til að stjórna bæði löggjafarvaldinu og framkvæmdarvaldinu. Flokkarnir ganga yfirleitt óbundnir til kosninga um samstarf við aðra flokka en þegar ríkisstjórn hefur verið mynduð skiptast þeir í tvo meginhópa, annars vegar stjórnarliða og hins vegar stjórnarandstæðinga. Síðari hópurinn er þó yfirleitt ekki jafnsamstæður hópur og sá fyrrnefndi. Þegar þingmeirihlutinn hefur tekið við stjórn megin-

⁵ Það efni, sem sett er fram í þessari grein, er ekki nýtt (nema hvað tölulegar upplýsingar hafa verið uppfærðar) því það byggist á þáttum í fyrirlestrum sem höfundur hefur flutt í stjórnsmálafræði við Háskóla Íslands á undanförunum árum, en höfundur hefur verið stundakennari við HÍ síðan 1987.

valdastofnana ríkisvaldsins, löggjafarvalds og framkvæmdarvalds, eru ekki lengur beinar andstæður á milli þessara stofnana. Hin pólitíska áttakalína er frá þeirri stundu að mjög takmörkuðu leyti milli löggjafarvalds og framkvæmdarvalds. Áttakalínan er í stað þess annars vegar á milli ríkisstjórnar og stuðningsmanna hennar og hins vegar þeirra flokka sem mynda stjórnarandstöðuna. Það er því misvísandi að stilla löggjafarvaldinu (Alþingi) og framkvæmdarvaldinu (ríkisstjórn) upp sem andstæðum pólum innan íslenska stjórnsmálakerfisins. Á Íslandi eru þetta ekki andstæður heldur má miklu frekar líta á Alþingi og ríkisstjórn að nokkru sem samherja að því leyti að ríkisstjórn og meirihluti þingmanna mynda allsamstæðan hóp. Þessi staða er ekki séríslenskt fyrirbæri heldur setur hún mjög mark sitt á þingræðiskerfin þó að í mismunandi mæli sé.

Sú mikla samþætting löggjafarvalds og framkvæmdarvalds sem er á Íslandi felur þó ekki í sér samruna þessara tveggja meginstofnana ríkisvaldsins þannig að ríkisvaldið sé tvískipt. Það væri of mikil einföldun að ætla á grundvelli samþættingarinnar að segja að Alþingi og framkvæmdarvaldið séu orðin eitt, hafi runnið saman í eina heild eða einn valdpátt. Hvað Alþingi varðar er ljóst að þingið er ekki einsleit stofnun. Þar eiga sæti bæði stjórnarliðar og stjórnarandstæðingar. Þar sem hér á landi ríkir lýðræði er þess ekki að vænta að breyting verði á þessari samsetningu þingsins. Alþingi er því í pólitískum margbreytileika sínum ólíkt hinni pólitísku forustu framkvæmdarvaldsins, þ.e. ríkisstjórninni.

Nátengd „samrunakenningunni“ um tvískipt ríkisvald er „yfirökukeningin“ eða „gíslakenningin“, en það eru þau viðhorf sem oft heyrast að framkvæmdarvaldið hafi yfirtekið löggjafarvaldið og að Alþingi sé einhvers konar gísl eða bandingi þess. Er þá horft til forustu ríkisstjórnar á Alþingi. Þá gleymist hins vegar að samtenging framkvæmdarvalds og Alþingis hefur ekki síður áhrif á framkvæmdarvaldið en þingið. Það má nefnilega einnig færa fyrir því rök að framkvæmdarvaldið (þ.e. stjórnsýsla þess) sé „gísl“ Alþingis með þeim hætti að þingmeirihlutinn hafi yfirtekið framkvæmdarvaldið, þ.e. að fulltrúar þingsins (ráðherrarnir) hafi yfirtekið stjórn framkvæmdarvaldsins í umboði stjórnarmeirihlutans á þinginu. Gunnar Harðarson (1992, 180), dósent í heimspeki, hefur reyndar sett fram þá skoðun að á Íslandi ríki einveldi þingsins og með því á hann við að „meirihluti þingsins fari eiginlega með framkvæmdarvaldið“ eins og hann orðar það. Fyrirverandi forsætisráðherra, Davíð Oddsson (Alþt. B 2000-2001, 4288), orðaði þetta í umræðu á Alþingi, um endurskoðun stjórnarskrár, svo að „framkvæmdarvaldið [lúti] forustu þingræðismeirihlutans á hverjum tíma“.

Vangaveltur um það hvort framkvæmdarvaldið „kúgi“ Alþingi eða öfugt skila í reynd litlu. Aðalatriðið er að sami pólitíski aðilinn fer með stjórn þessara stofnana. Þeir flokkar, sem fá þingmeirihluta á Alþingi og mynda ríkisstjórn, fá umboð þjóðarinnar til að stýra þessum tveimur stofnunum ríkisvaldsins. Það verður þó ætíð að hafa í huga að meðan umboðsmenn þingmeirihlutans (ráðherrarnir) fara með óskoraða stjórn á framkvæmdarvaldinu er eðli Alþingis slíkt, sbr. það sem áður er sagt um stjórnarandstöðuna, að ráðherrarnir geta ekki

stýrt löggjafarstofnuninni með sama hætti og þeir stýra framkvæmdarvaldinu.

Þó að vissulega sé samþætting löggjafarvalds og framkvæmdarvalds á Íslandi mjög mikil er þrískipting ríkisvaldsins ekki eingöngu að formi til. Sérstaða Alþingis gerir það að verkum að það getur sinnt sjálfstæðu stjórnskipulegu hlutverki þó að staða þingsins og störf þess mótist vitaskuld af því pólitíska umhverfi sem það starfar í. Að þessu verður vikið nánar þegar rætt verður um meginhlutverk þingsins.

2.2. Atriði sem stuðla að samþættingu

Samþætting löggjafarvalds og framkvæmdarvalds ræðst bæði af stjórnskipulegum og pólitískum þáttum og almennt má segja að hún einkenni flest þingræðisríki, en mismunandi er eftir löndum hvernig hún mótast stöðu þjóðþingsins og ráða þar miklu þættir eins og mismunandi pólitísk menning og aðrar aðstæður, t.d. sögulegur bakgrunnur, sem ekki verður fjallað um hér.

Þrjú atriði skýra einkum þá miklu samþættingu löggjafarvalds og framkvæmdarvalds sem er á Íslandi: 1) sterk staða þingflokka á Alþingi, 2) rótgróin hefð fyrir meirihlutastjórnnum og 3) þingræðisskipulagið.

STERK STAÐA ÞINGFLOKKANNA Á ALÞINGI. Það er eitt af einkennum íslenska stjórnsmálakerfisins að þingmenn eru kjörnir til Alþingis sem fulltrúar stjórnsmálaflokka en ekki sem óháðir einstaklingar (eins og stjórnarskráin virðist þó gera ráð fyrir, sbr. 48. gr.). Á Alþingi skipa þingmenn sér því í þingflokka sem eru skipulagðar og tiltölulega agaðar heildir. Hver einstakur þingmaður er þannig hluti af stærri pólitískri heild á þinginu og verður að setta sig við vissa takmörkun á sjálfstæði sínu. Þingflokkarnir eru því hin pólitíska grunneining í starfi þingsins en ekki einstakir þingmenn. Það skipulag og sú samheldni sem einkennt hefur íslenska þingflokka frá myndun núverandi flokkakerfis á öðrum og þriðja áratug 20. aldar þýðir að þingmenn hegða sér í reynd eins og hver þingflokkur sé sérstök eining. Með þessu er þó ekki sagt að þingmenn séu algjörlega fjötraðir flokksböndum. Í lýðræðisríki eins og Íslandi geta þingmenn vitaskuld barist fyrir skoðunum sínum í eigin þingflokki og þeir geta einnig hvenær sem er tekið afstöðu gegn sínum flokki, sbr. ákvæði 48. gr. stjórnarskrárinnar um að „þingmenn [séu] eingöngu bundir við sannfæringu sína og eigi við neinar reglur frá kjósendum sínum“. Það er þannig hægt að benda á ýmis dæmi þess á umliðnum árum að einstakir þingmenn stjórnarflokka hafa ekki verið samstiga öðrum stjórnarliðum. Þau dæmi eru hins vegar frávik frá meginreglunni og breyta ekki heildarmyndinni. Þeir verða þá um leið að taka pólitískum afleiðingum þess. Dæmi um slíkt er þegar þingflokkur framsóknarmanna ákvað 28. september 2004 að velja ekki Kristinn H. Gunnarsson sem fulltrúa þingflokksins í neina af fastanefndum þingsins og vísaði þá formaður þingflokksins til þess í viðtali sem birtist í Morgunblaðinu daginn eftir, 29. september, að þingflokkurinn ynni sem „liðsheild en ekki sem einstaklingar“.

Veruleikinn er því sá að leiðtogar þeirra flokka sem mynda ríkisstjórn geta treyst á að njóta stuðnings nokkuð samstæðs hóps sinna flokksmanna á Alþingi.⁶

RÓTGRÓIN HEFÐ FYRIR MEIRIHLUTASTJÓRNUM. Það er mjög sterkt einkenni íslenska stjórnsmálakerfisins að ríkisstjórnir hafa með fáum undantekningum verið meirihlutastjórnir. Að vísu hefur enginn einn flokkur getað myndað meirihlutastjórn frá því að núverandi flokkakerfi mótaðist á öðrum og þriðja áratug 20. aldar heldur hafa meirihlutastjórnir verið samsteypur tveggja eða fleiri flokka.⁷ Þegar litið er á tímabilið 1947-70 (Heidar o.fl. 2000, 30) voru meirihlutastjórnir við völd á Íslandi 93% tímans og á tímabilinu 1971-96 voru þær 95% tímans. Á Íslandi er því mjög rík hefð fyrir meirihlutastjórnnum og í reynd hafa þingflokkarnir litið svo á að það væri skylda þeirra að sjá til þess að við stjórnvölinn sæti ríkisstjórn er nyti meirihlutastuðnings á Alþingi. Umdeild ríkisstjórnarmyndun Gunnars Thoroddsen 1980 (Ólafur Ragnarsson 1981, 183-186) var m.a. rökstudd með tilvísun til slíkrar skyldu.

Þar sem hér sitja allajafna meirihlutastjórnir er staða ríkisstjórnar mjög sterk og að mörgu leyti sterkari en í ýmsum öðrum þingræðisríkjum. Ríkisstjórnin þarf þannig ekki að leita út fyrir þingflokka stjórnarinnar til að tryggja málum sínum brautargengi í þinginu, líkt og minnihlutastjórnir hafa þurft að gera t.d. í Danmörku og Noregi. Í þessum ríkjum voru t.d. minnihlutastjórnir við völd yfir 90% tímabilsins 1971-1996 (Heidar o.fl. 2000, 30). Þetta þýðir þó ekki að málamiðlanir og samningar um mál einkenni ekki íslensk stjórnsmál. Í stað þess að slíkt sé milli stjórnar og stjórnarandstöðu, eins og löngum hefur t.d. verið í Danmörku, eru samningaviðræðurnar héraðs á vettvangi ríkisstjórnarinnar milli stjórnarflokkanna.

ÞINGRÆÐISSKIPULAGIÐ. Ísland hefur síðan 1904 búið við þingræði. Í þingræði felst að ráðherrar í ríkisstjórn eru pólitískt ábyrgir gagnvart þinginu og því getur ríkisstjórnin ekki setið nema meirihluti þingsins vilji styðja hana eða umbera hana og lýsir ekki á hana vantrausti. Með þessu verður til ákveðin samtenging ríkisstjórnar og þings.

Almennt má segja að þingræðisskipulag ýti undir myndun ríkisstjórnar sem hefur meirihluta þingmanna að baki sér þar sem slíkt er forsenda þess að ríkisstjórn geti verið örugg um að eiga ekki stöðugt yfir sér þann möguleika að verða að fara frá fyrir vantraust.⁸ Slík meirihlutastjórn er jafnframt nokkuð

⁶ Um sterka stöðu þingflokka og flokkshollustu í norrænum þingflokkum má m.a. lesa í Knut Heidar (2000, 183-209) og Torben K. Jensen (2000, 210-236).

⁷ Þó að Framsóknarflokkurinn hefði meirihluta þingmanna að baki sér eftir þingkosningarnar 12. júní 1931 var ríkisstjórn sú sem flokkurinn stóð að ekki eiginleg meirihlutastjórn. Flokkurinn var með meirihluta í sameinuðu þingi og neðri deild en í efri deild var fjöldi stjórnarliða og stjórnarandstæðinga jafn. Sjá Agnar Kl. Jónsson (1969, 200).

⁸ Alveg frá upphafsárum þingræðis á Íslandi hafa komið fram vantrauststillögur á Alþingi. Aðeins þrjár slíkar hafa þó verið samþykktar og leitt til afsagnar ráðherra. Hannes Hafstein vék frá eftir vantraust 1909 og Björn Jónsson einnig 1911 og sama gerði hin skammlífa minnihlutastjórn Sjálfstæðisflokksins sem var við völd í þrjá mánuði frá desember 1949 til mars 1950. Stjórnarandstaðan hverju sinni hefur gert sér grein fyrir því að vantrauststillögur

örugg um að geta tryggt framgang sinna stefnumála á þinginu án þess að þurfa að semja um slíkt við stjórnarandstöðuna. Í þingræðiskerfi verður því ákveðinn hvati til þess að mynda meirihlutastjórnir. Það kemur því ekki á óvart að flest þingræðisríki búa við meirihlutastjórnir. Meirihlutastjórnir eru þó ekki óhjákvæmileg afleiðing af þingræðiskerfinu eins og sést á því að í sumum þingræðisríkjum eru minnihlutastjórnir algengari en meirihlutastjórnir. Í því sambandi má nefna Danmörku og Noreg, en í báðum þessum ríkjum er sterk hefð fyrir minnihlutastjórnnum. Þessi ríki, sem og reyndar Svíþjóð einnig, verða þó að teljast frávik frá hinni almennu reglu um meirihlutastjórnir í þingræðisríkjum.⁹

Þingræðiskerfið stuðlar einnig að því að efla samheldni innan þingflokka því ef hún væri ekki fyrir hendi væri ríkisstjórn ekki örugg um stöðu sína frá degi til dags.

2.3. Viðhorf þingmanna

Ekki hefur verið gerð sérstök könnun á viðhorfi alþingismanna til samþættingar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds. Hins vegar er hægt að draga um það efni nokkra ályktun af þeim viðhorfum sem koma fram í málflutningi og tillögum þingmanna á Alþingi er varða samskipti þings og framkvæmdarvalds og jafnframt má nokkuð álykta um efnið út frá því hvaða afgreiðslu þessi mál hafa fengið á þinginu.

Sú sterka staða sem ríkisstjórn hefur á Alþingi í krafti samþættingar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds hefur verið sígilt umræðuefni á vettvangi stjórnsmálanna og þá ekki síst á Alþingi. Á síðustu áratugum, og einkum eftir 1978, hafa komið fram ýmsar tillögur á Alþingi um að skerpa skilin milli löggjafarvalds og framkvæmdarvalds og styrkja með því stöðu Alþingis gagnvart framkvæmdarvaldinu. Fæstar þessara tillagna hafa náð fram að ganga. Meginundantekningin frá því eru þær breytingar sem samstaða varð um að gera á stöðu og skipulagi Alþingis árið 1991, þegar stjórnarskrá og þingsköpum var breytt, en vikið verður að þeim breytingum í næsta kafla.

eiga engan möguleika á að verða samþykktar og þær hafa því frekar verið fluttar til að kalla fram umræðu um ákveðið mál sem talið er að geti komið sér illa fyrir ríkisstjórn. Engin vantrauststillaga hefur þó verið flutt síðan 1994.

⁹ Það er þó rétt að hafa í huga að jafnvel þar sem minnihlutastjórn er við völd (þ.e. ríkisstjórn skipuð fulltrúum flokka sem hafa minnihluta þingmanna að baki sér) getur slík stjórn í reynd verið að nokkru leyti ígildi „meirihlutastjórnar“ ef flokkur sem ekki á fulltrúa í ríkisstjórninni styður stjórnina og veitir málum hennar brautargengi í flestum eða öllum málum. Slík staða er t.d. nú (2005) í Danmörku þar sem Danski þjóðarflokkurinn er utan ríkisstjórnar en styður í reynd minnihlutastjórn Vinstri flokksins og Íhalds flokksins þannig að stjórnin hefur meirihluta þingmanna á bak við sig. Ólíkt eiginlegri meirihlutastjórn býr slík stjórn vitaskuld við þær aðstæður að stuðningsflokkurinn getur aldrei talist jafn traustur í samstarfi og flokkur sem á formlega aðild að ríkisstjórninni.

Þær tillögur, sem fram hafa komið á Alþingi, og ekki hafa fengið nægan stuðning til að hljóta samþykki þingsins eru í meginatriðum tvenns konar. Annars vegar eru tillögur sem hafa falið í sér kerfisbreytingu, þ.e. afnám þingræðiskerfisins og sem miðað hafa að því að færa stjórnskipunina í átt til þess sem er við lýði í Bandaríkjunum. Hins vegar eru tillögur sem kalla má umbótatillögur og hafa falið í sér breytingar innan ramma þingræðiskerfisins.

Tillaga um kerfisbreytingu, sem Vilmundur Gylfason flutti á þinginu 1982-1983 (Alpt. A 1982-1983, 802), er harðasta gagnrýnin sem sett hefur verið fram á Alþingi á síðustu áratugum á samþættingu löggjafarvalds og framkvæmdarvalds. Tillagan fól í sér að forsætisráðherrann yrði kosinn beinni kosningu og að hann skipaði síðan ríkisstjórn. Þá var gert ráð fyrir að kosið yrði til Alþingis á því ári þegar kosning forsætisráðherra færi ekki fram. Einnig var kveðið á um að auk löggjafar- og fjárstjórnarvalds skyldi Alþingi hafa strangt eftirlit með framkvæmd löggjafar og þingmönnum yrði óheimilt að sinna framkvæmdarvaldsstörfum. Því átti þingmaður að láta af þingmennsku yrði hann ráðherra og tæki þá varamaður hans við þingmennsku. Þá var lagt til að forsætisráðherra gæti efnt til þjóðaratkvæðagreiðslu um hvaða mál sem vera skyldi, þar á meðal um samþykkt lagafrumvörp. Þessi tillaga fékk lítinn hljómgrunn innan þingsins og kom ekki til afgreiðslu.¹⁰ Sambærileg tillaga hefur ekki verið endurflutt á Alþingi, en Björgvin G. Sigurðsson, þingmaður Samfylkingarinnar, lýsti því yfir á Alþingi í nóvember 2004 (Vefútg. Alpt. 2. nóv., 2004) að hann og annar þingmaður flokksins, Jóhanna Sigurðardóttir, væru að kanna kosti og galla þess að forusta framkvæmdarvaldsins væri kosin beinni kosningu.

Þær umbótatillögur sem komið hafa fram á undanförunum tveimur til þremur áratugum hafa miðað að því að styrkja stöðu þingsins og skerpa aðgreiningu löggjafarvalds og framkvæmdarvalds innan ramma þingræðiskerfisins.¹¹ Þessar tillögur má í grófum dráttum flokka í sjö hópa:

1. Tillögur um breytt og öflugra nefndakerfi á Alþingi.¹²
2. Tillögur um rannsóknarvald þingnefnda og eftirlit þeirra með framkvæmdarvaldinu.¹³

¹⁰ Gagnrýni á þingræðisfyrirkomulagið og jafnvel tillögur um afnám þess má þó rekja mun lengra aftur eða til fyrri hluta 20. aldar. Sjá Gunnar Helga Kristinsson (1994a, 33-35). Sjá um sama efni Gunnar Helga Kristinsson (1994b, 36-40).

¹¹ Umræður um umbætur á þingræðiskerfinu eru ekki nýjar af nálinni, sbr. þau viðhorf sem Ólafur Jóhannesson (1954), lagaprófessor og fyrrv. forsætisráðherra, setti fram fyrir rúmum 50 árum.

¹² Alpt. 1998-1999, A-deild, bls. 3603. Flutt af forsætisnefnd Alþingis (Ólafi G. Einarssyni, Ragnari Arnalds, Sturlu Böðvarssyni, Guðna Ágústssyni og Guðmundi Árna Stefánsyni). Frumvarpið fól í sér heildarendurskoðun á þingsköpum og var ætlað að styrkja stöðu þingsins. Þar var m.a. gert ráð fyrir að styrkja nefndastarfið enn frekar með því að fækka nefndum og að þingmál færu beint til nefndanna en ekki fyrst til umræðu í þingsal eins og nú er.

¹³ Alpt. 2004-2005, A-deild, bls. 793. Flutt af Jóhönnu Sigurðardóttur. Sams konar tillaga var flutt á Alþingi á þingunum 1996-2004. Þá var í frumvarpi forsætisnefndar 1999, sbr. Neðan-

3. Tillögur um að ráðherrar láti af þingmennsku meðan þeir gegna ráðherraembætti.¹⁴
4. Tillögur um að ráðherra gefi ekki út reglugerðir fyrr en sú fastanefnd Alþingis, sem fjallar um málefna svið reglugerðarinnar, hefur samþykkt efni hennar.¹⁵
5. Tillögur um aukna upplýsingaskyldu ráðherra gagnvart Alþingi.¹⁶
6. Tillögur um að afnema heimild ráðherra til að beita sér fyrir útgáfu bráðabirgðalaga.¹⁷
7. Tillögur um að lengja starfstíma Alþingis.¹⁸

Þó að þessar umbótatillögur geti ekki talist fela í sér beina andstöðu við samþættingu löggjafarvalds og framkvæmdarvalds hafa þær samt ekki náð fram að ganga. Það er því ljóst að þrátt fyrir árvissan tillöguflutning og umræðu á Alþingi um stöðu þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu hefur í reynd ekki verið mikil stuðningur við að draga úr áhrifum samþættingarinnar. Þetta má túlka með tvennum hætti. Í fyrsta lagi væri hægt að draga þá ályktun að

málgrein nr. 12, m.a. kveðið á um sérstaka stjórnlaganefnd sem átti að styrkja eftirlits-
hlutverk þingsins. Einnig má nefna að í tillögu, sem Páll Pétursson, Guðrún Helgadóttir,
Kjartan Jóhannsson, Kristín Einarsdóttir, Aðalheiður Bjarnfreðsdóttir, Sighvatur Björg-
vinsson og Hjörleifur Guttormsson fluttu á 111. og 112. löggjafarþingi, var gert ráð fyrir
sérstakri þingnefnd, stjórnsýslunefnd, sem hefði rannsóknarvald (Alþt. 1988-1989, A-deild,
bls. 3057, og Alþt. 1989-1990, A-deild, bls. 3890).

¹⁴ Alþt. 2004-2005, A-deild, bls. 856. Flutt af Siv Friðleifsdóttur, Kristni H. Gunnarssyni,
Margréti Frímansdóttur, Péttri H. Blöndal og Gunnari Örlygssyni. Frumvarp sama efnis var
flutt á Alþingi 1998-1999 af Siv Friðleifsdóttur og 2003-2004 af Kristni H. Gunnarssyni. Í
tillögu sem Páll Pétursson o.fl. fluttu á 111. og 112. löggjafarþingi var einnig kveðið á um að
þingmaður láti af þingmennsku verði hann ráðherra (sjá neðanmálgrein nr. 13).

¹⁵ Alþt. 2004-2005, A-deild, bls. 856. Flutt af Örlygi Hnefli Jónssyni. Svipaðar tillögur voru
fluttar á Alþingi 1981-1982, 1991-1992, 2001-2002 og 2002-2003, en flutningsmenn voru
ekki ætíð þeir sömu enda um langt tímabil að ræða.

¹⁶ Alþt. 2003-2004, A-deild, bls. 2735 og 2738. Flutt af Guðmundi Árna Stefánssyni, Ástu R.
Jóhannesdóttur, Margréti Frímansdóttur, Rannveigu Guðmundsdóttur, Jóhönnu
Sigurðardóttur, Einari Má Sigurðssyni, Kristjáni L. Möller og Helga Hjörvar. Sams konar
tillaga var flutt á Alþingi 1997-1998 og á þingunum 1999-2003, en á þeim þingum voru með-
flutningsmenn Guðmundar Árna í nokkrum tilvikum aðrir. Þá flutti forsætisnefnd Alþingis
frumvarp á þinginu 1998-1999 um heildarbreytingu á þingsköpum, sbr. neðanmálgrein nr.
12, sem m.a. fól í sér heimild til handa þingmönnum til að beina fyrirspurnum til ráðherra í
þinghléi (t.d. sumar- og jólahléi) og fá frá þeim skrifleg svör.

¹⁷ Alþt. 2003-2004, A-deild, bls. 1501. Flutt af Kristni H. Gunnarssyni. Sams konar tillaga var
flutt á 117. þingi af þingflokki Kvennalistsins (Alþt. 1993-1994, A-deild, bls. 2227). Sjá einnig
9. mál á 131. þingi (Alþt. 2004-2005, A-deild, bls. 516), sem felur í sér afnám heimildarinnar
að mestu leyti. Í tillögu, sem Páll Pétursson o.fl. fluttu á 111. og 112. löggjafarþingi, var
einnig gert ráð fyrir breytingu á heimild til útgáfu bráðabirgðalaga sem fól í sér að ríkisstjórn
var veitt meira aðhald við útgáfu slíkra laga (sjá neðanmálgrein nr. 13).

¹⁸ Alþt. 2004-2005, A-deild, bls. 575. Flutt af Rannveigu Guðmundsdóttur, Margréti
Frímansdóttur og Bryndísi Hlöðversdóttur. Sjá einnig 147. mál á 130. þingi (Alþt. 2003-
2004, A-deild, bls. 848).

afgreiðsla Alþingis sýni sterka stöðu oddvita framkvæmdavaldsins, ráðherranna, og andstöðu þeirra við breytingar er lúta að því að styrkja stöðu þingsins. Í öðru lagi má draga þá ályktun af meðferð þingsins og umfjöllun þess um þessi mál að meðal þingmanna sé allmikil pólitísk samstaða og sátt um það kerfi sem samþætting löggjafarvalds og framkvæmdarvalds grundvallast á. Höfundur þessarar greinar hallast frekar að síðari niðurstöðunni og byggir það mat sitt á því að hafa fylgst nokkuð vel með störfum þingsins í aldarfjórðung.

Niðurstaðan er því sú að langstærstur hluti þingmanna styður þingræðiskerfið, metur kosti meirihlutastjórna sem hafa burði til að veita framkvæmdarvaldinu og löggjafarvaldinu forustu og er sáttur við að vera hluti af þingflokki sem starfar sem samstæð heild. Samþætting löggjafarvalds og framkvæmdarvalds virðist því að mati flestra þingmanna vera eðlilegur hluti af því stjórnkerfi sem við búum við og á engan hátt ógnun við lýðræðisskipulagið. Þeir þingmenn, sem hafa viljað gjörbreytingu á stjórnkerfinu í anda þess sem er í Bandaríkjunum og ýmsum öðrum ríkjum, hafa verið í miklum minnihluta. Þeir sem hafa viljað breytingar (að vísu misróttækar) innan ramma núverandi kerfis hafa ekki haft til slíks nægan stuðning eða aðeins náð fram takmörkuðum breytingum.¹⁹

2.4. Þróun Alþingis

Samþætting löggjafarvalds og framkvæmdarvalds hefur einkennt íslenskt stjórnkerfi að verulegu leyti frá því að Ísland fékk heimastjórn og þingræði var innleitt. Þegar litið er til áraanna eftir síðari heimsstyrjöld, þegar forusta framkvæmdarvaldsins í pólitískri stefnumótun varð meira afgerandi en áður, er ljóst að þeir sem stýrðu bæði löggjafarvaldinu og framkvæmdarvaldinu lögðu meiri áherslu á uppbyggingu framkvæmdarvaldsins en löggjafarvaldsins. Væntanlega hafa menn litið svo á að það þyrfti öflugra forustu framkvæmdarvalds við uppbyggingu og þróun þjóðfélagsins í kjölfar stríðsins. Hér kunna einnig að fléttast inn í þau viðhorf sumra stjórnsmálamanna að styrkja þyrfti og efla sjálfstæði framkvæmdarvaldsins þar sem það væri einfaldlega of veikt. Var þá m.a. bent á að ríkisstjórnir væru ekki nógu fastar í sessi en á sama tíma væru áhrif stjórnsmálaflokkanna með sína valdastöðu á þinginu of mikil. Það er því hugsanlegt að á þessum árum hafi menn litið svo á að í samskiptum þings og framkvæmdarvalds hallaði á það síðarnefnda og því þyrfti að rétta hlut þess (Gylfi Þ. Gíslason 1945, 117-121, Ólafur Jóhannesson 1945, 106-108). Allavega er ljóst að minni áhersla var lögð á löggjafarvaldið en framkvæmdarvaldið í uppbyggingu stjórnkerfisins. Áratugum saman var því verr búið að þjóðþinginu

¹⁹ Það yfirlit yfir tillöguflutning á Alþingi sem birtist í þessum kafla er ekki tæmandi og til að fá aðeins fyllri mynd af þessu efni má jafnframt benda á grein sem Grétar Þór Eypórsson (1988) ritaði og fjallar um tillögur á Alþingi á tímabilinu 1976-1986 sem miðuðu að því að styrkja stöðu þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu.

en framkvæmdarvaldinu og stofnunum þess. Þingmönnum og starfsfólki Alþingis var þannig ekki búin sambærileg aðstaða og ráðherrum og starfsfólki framkvæmdarvaldsins. Það má með nokkrum sanni segja að skipulagslega og tæknilega hafi Alþingi að verulegu leyti staðið í stað fram á miðbik níunda áratugar 20. aldar.²⁰

Vaxandi skilningur stjórnsmálamanna á því að ekki sé síður mikilvægt fyrir lýðræðið í landinu að vel sé búið að þjóðþinginu en stofnunum framkvæmdarvaldsins hefur leitt til verulegrar breytingar á aðstöðu þingsins til að sinna verkefnum sínum. Breytt og nútímalegri viðhorf þeirra er stýra bæði löggjafarvaldi og framkvæmdarvaldi hafa leitt til þess að staða Alþingis er nú önnur en áður. Ef til vill má segja að viðhorf til þess hvernig samspil löggjafarvalds og framkvæmdarvalds eigi að vera innan ramma þeirrar samþættingar sem við búum við séu að breytast.²¹

Þær breytingar sem orðið hafa á stöðu Alþingis eru að vísu fremur tæknilegar og skipulagslegar en pólitískar. Með því er átt við að þingið er nú betur í stakk búið til að sinna verkefnum sínum án þess þó að hin nána samtenging löggjafarvalds og framkvæmdarvalds hafi breyst í grundvallaratriðum. Það má þó ekki vanmeta þau óbeinu pólitísku áhrif sem leitt hefur af breyttum starfsháttum og bættri aðstöðu þingmanna. Þó að ýmsum þyki staða þingsins ekki sterk í dag má samt fullyrða að þegar litið er yfir stærra tímabil sé hún öllu betri en t.d. fyrir 20 árum. Það sýnir að hægt er að bæta og styrkja þingið innan ramma samþættingarinnar. Þær breytingar sem einkum hafa orðið á síðustu 20 árum eru eftirfarandi:

1. *Betri starfsaðstaða.* Starfsaðstaða alþingismanna hefur batnað til mikilla muna. Allir þingmenn hafa nú eigin skrifstofur sem búnar eru nauðsynlegum tækja- og húsbúnaði. Þetta er mikil breyting frá þeim tíma þegar þingmenn voru í lélegu skrifstofuhúsnæði með takmarkaðan tækjabúnað og oft nokkrir um hverja skrifstofu. Það eru reyndar ekki nema 30 ár síðan þingmenn fengu skrifstofur og lengi vel, fram yfir 1980, voru oft 2-3 þingmenn saman um hverja skrifstofu og skiptust menn þá gjarnan á um að nota hana.

2. *Aukin fagleg aðstoð.* Þingmenn njóta nú meiri faglegrar aðstoðar en nokkru sinni áður. Skrifstofa þingsins hefur verið eflað með markvissum hætti á seinustu 15-20 árum. Þingmenn geta nú í daglegum störfum sínum treyst á aðstoð hóps vel menntaðra starfsmanna, en fyrir tveimur áratugum voru þeir starfsmenn fáir sem gátu veitt þeim faglega aðstoð við þingstörfin. Alþingi og einstakir

²⁰ Undantekning frá þessu er sú breyting sem varð 1952 þegar vélræn upptaka á þingræðum hófst, en Alþingi varð fyrst þjóðþinga í heiminum til að nota eingöngu vélræna upptöku af þingfundum og leggja um leið niður störf þingskrifara (hraðritara), sjá Með leyfi forseta: Alþingistíðindi og umræður á Alþingi, bls. 27.

²¹ Þær pólitísku viðhorfsbreytingar sem orðið hafa má í reynd rekja allt aftur til ársins 1971 þegar stjórnarliðar buðu stjórnarandstöðunni upp á meira samstarf um þinghaldið með því að bjóða henni að fá annan af tveimur varaförsetum í sameinuðu þingi og þingdeildum.

Þingmenn eru því nú í betri aðstöðu en áður til að leggja sjálfstætt mat á þau mál sem eru til meðferðar í þinginu.

3. *Fleiri aðhaldstæki.* Þau „tæki“ sem þingmenn hafa yfir að ráða til að veita framkvæmdarvaldinu aðhald hafa batnað. Aðalbreytingin varð 1991 þegar stjórnarskrá og þingsköpum var breytt. Í fyrsta lagi hafa fastanefndir þingsins síðan þá haft heimild til að vera að störfum allt árið og geta þær jafnframt fjallað um mál að eigin frumkvæði, en áður gátu þær aðeins fjallað um mál sem vísað var til þeirra frá þinginu, þ.e. frumvörp, þingsályktunartillögur og skýrslur. Í auknum mæli hafa því önnur mál en þingmál verið á dagskrá nefndanna þegar þing situr. Í þinghléi hafa þær einnig getað kallað eftir upplýsingum frá framkvæmdarvaldinu auk þess sem fulltrúar frá hagsmunasamtökum hafa komið á fundi nefndanna þegar þær hafa óskað eftir slíku. Fundir í þinghléi eru að vísu ekki tíðir en það er samt alltaf nokkuð um slíka fundi á hverju ári. Á 131. þingi (2004-2005) héldu þannig sex fastanefndir fundi í þinghléi, alls 8 fundi. Sem dæmi um efni fundanna má taka félagsmálanefnd sem fjallaði á tveimur fundum um starfsmannamál á Kárahnjúkasvæðinu og kallaði til ýmsa gesti. Í öðru lagi voru teknar upp árið 1991 svokallaðar óundirbúnar fyrirspurnir til ráðherra sem eru til viðbótar hefðbundnum fyrirspurnum sem eru munnlegar og lagðar fram skriflega. Með óundirbúnum fyrirspurnum var þingmönnum veitt tækifæri til að beina spurningum til ráðherra og leita eftir upplýsingum og afstöðu þeirra til mála án þess að þeir vissu fyrir fram um efni fyrirspurnar. Í þriðja lagi skapaðist sú venja í tíð Halldórs Blöndals sem þingforseta (frá 1999) að í upphafi þingfundar geta þingmenn efnt til umræðu undir dagskrárliðnum „um störf þingsins“ (sem standa má í 20 mín.) um málefni liðandi stundar. Ráðherra sem lendir í „skotlínunni“ undir þessum lið veit sjaldnast fyrir fram að ætlunin er að beina til hans spurningum. Þessar umræður eru í reynd að festast í sessi sem eitt af aðhalds- og eftirlitsækjum þingmanna. Möguleikar þingmanna til að láta ráðherra standa opinberlega reikningsskap gerða sinna hafa því verið bættir.

4. *Aukin sérhæfing.* Ein veigamesta breytingin á stjórnarskránni 1991 var afnám deildaskiptingarinnar þannig að Alþingi varð ein málstofa, en þingið hafði stærstan hluta 20. aldar í reynd starfað í þremur málstofum: efri deild, neðri deild og sameinuðu þingi (Þorsteinn Magnússon 1990, 38-42; Vilborg Guðnadóttir 1990). Þessi breyting leiddi til þess að fastanefndum, sem höfðu verið í öllum málstofunum, fækkaði úr 23 í 12. Þingmenn sátu eftir þessa breytingu yfirleitt í færri nefndum og þeir gátu nú betur sinnt nefndaskyldum sínum og sérhæft sig enn frekar á ákveðnum málefnasviðum. Það að komin var ein nefnd á hverju málefnasviði varð einnig til þess að styrkja nefndirnar út á við.

Saman hafa þessir fjórir þættir leitt til þess að þingmál fá nú betri og faglegri athugun en t.d. fyrir tveimur áratugum og skapað grundvöll fyrir því að veita framkvæmdarvaldinu meira aðhald.

Þessu til viðbótar má segja að sú ákvörðun Alþingis árið 1986 að færa Ríkisendurskoðun undir þingið, en hún hafði áður heyrt beint undir fjármála-ráðherra, sem og sú ákvörðun þingsins árið 1987 að stofna til embættis umboðsmanns Alþingis, hafi verið þáttur í þeim viðhorfsbreytingum að menn töldu eðlilegt að efla eftirlit og aðhald að störfum framkvæmdarvaldsins og stjórnsýslu þess. Með því að láta þessar stofnanir heyra undir Alþingi en starfa ekki undir boðvaldi ráðherra var verið að tryggja að þær gætu starfað sem sjálfstæðir eftirlitsaðilar. Eftirlit þeirra er þó með öðrum hætti en það pólitíska eftirlit sem þingmenn sinna og mikilvægt er að hafa hugfast að þrátt fyrir að báðar stofnanirnar heyri undir Alþingi eru þær sjálfstæðar í störfum sínum.²² Þá má einnig bæta við að sú sérfræðiaðstoð sem Ríkisendurskoðun veitti fjárlaganefnd Alþingis á fyrstu árum þessara breytinga var mjög mikilvæg og tryggði að nefndin var ekki fyrst og fremst háð upplýsingum frá ráðuneytum og stofnunum framkvæmdarvaldsins. Þó að skrifstofa Alþingis hafi haustið 1992 tekið yfir alla þjónustu við fjárlaganefnd nýtur þingið þess enn að hafa greiðan aðgang að Ríkisendurskoðun og í störfum sínum hefur fjárlaganefnd náð samstarf við stofnunina.²³

Þrátt fyrir þær jákvæðu breytingar sem hafa orðið á aðbúnaði og vinnubrögðum Alþingis verður að gæta þess að draga ekki of víðtækar ályktanir af áhrifum þeirra á stöðu þingsins. Leiðarahöfundur Morgunblaðsins er í þessu sambandi nokkuð glannalegur í ályktunum sínum í tveimur ritstjórnargreinum í október 2003. Í fyrri ritstjórnargreininni (Morgunblaðið 2003a, 32) segir m.a.:

„Á fyrstu áratugum lýðveldisins duldist engum, að ákveðið jafnvægisleysi ríkti milli þings og framkvæmdavalds, þinginu í óhag. Hægt og bitandi hefur orðið breyting á því. Alþingi er smátt og smátt að taka til sín það vald, sem þar á heima.“

Það mætti ætla af þessum orðum Morgunblaðsins að Alþingi sé að verða sjálfstæð stofnun óháð framkvæmdarvaldinu. Hér er fullsterkt að orði kveðið. Það hefur ekki orðið nein grundvallarbreyting í pólitískum samskiptum þings og ríkisstjórnar. Staða þingsins hefur styrkst en það hafa ekki orðið neinar grundvallarbreytingar. Við búum enn við samþættingu löggjafarvalds og framkvæmdarvalds.

Morgunblaðið fjallar frekar um þetta mál í ritstjórnargrein (Morgunblaðið 2003b, 28) nokkrum dögum seinna og segir þá m.a.:

„Þróunin hefur stefnt í rétta átt og á því byggjast þau sjónarmið, sem Morgunblaðið hefur sett fram. En þar með er ekki sagt að hún sé komin á endapunkt. Því fer víðs fjarri. Það gerist ekki fyrr en Alþingi hefur náð sömu stöðu gagnvart framkvæmdavaldinu og Bandaríkjaþing hefur gagnvart framkvæmdavaldinu þar í landi. Þeirri stöðu á Alþingi að geta náð.“

²² Sjá 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, og 3. gr. laga nr. 86/1997, um Ríkisendurskoðun.

²³ Um hlutverk Alþingis í fjárlagaferlinu má m.a. fræðast í nýlegri MS-ritgerð Sigurðar Rúnars Sigurjónssonar (2004).

Það verður að teljast óraunhæft að ætla að Alþingi, sem starfar í þingræðisríki, eigi eftir að ná sömu stöðu gagnvart framkvæmdarvaldinu og Bandaríkjaþing hefur gagnvart framkvæmdarvaldinu þar í landi. Munurinn á stjórnkerfunum er það mikill að þessi þróun er ólíkleg. Menn geta vitaskuld, líkt og Bandalag jafnaðarmanna á sínum tíma, haft þá skoðun að slík breyting sé æskileg.²⁴ Hins vegar er fátt sem bendir til að slíkt verði að veruleika þar sem ekki hefur verið mikill pólitískur stuðningur við þessi sjónarmið innan stjórnsmálaflokkanna. Þau sjónarmið sem koma fram í áðurgreindum ritstjórnargreinum Morgunblaðsins eru hins vegar ekki síður athyglisverð fyrir það að þau eru skýrt dæmi um þá viðhorfsbreytingu sem á undanförunum árum hefur orðið til spurningarinnar um stöðu Alþingis í íslenska stjórnsmálakerfinu.

3. Hlutverk Alþingis

Það er ljóst af stjórnarskránni að Alþingi er ætlað að sinna ákveðnum hlutverkum sem marka um leið tilverugrundvöll þingsins. Þessi hlutverk eru ekki síst löggjafarhlutverkið, eftirlitshlutverkið, umræðuhlutverkið og land-stjórnarhlutverkið. Þetta eru skjalfest hlutverk þingsins í þeim skilningi að þau má lesa úr ákvæðum stjórnarskrárinnar. Þessu til viðbótar eru önnur skjalfest hlutverk sem Alþingi hefur, svo sem fjárstjórnarhlutverkið og fulltrúahlutverkið, en ekki eru tók á því að fjalla um þau hér. Þó að sjónum sé beint að formlegum hlutverkum þingsins er í umfjöllun um þau reynt að draga fram á raunsæjan hátt hvernig það sinnir þessum hlutverkum.

3.1. Löggjafarhlutverk Alþingis

Í 2. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að Alþingi fari með löggjafarvaldið ásamt forseta Íslands, en Alþingi er þó samkvæmt stjórnarskránni aðalhandhafi þess valds (Gunnar G. Schram 1997, 185).²⁵ Á Íslandi, eins og í öðrum ríkjum, er frumkvæði að opinberri stefnumótun, þar með talið lagasetning, hins vegar fyrst og fremst á hendi framkvæmdarvaldsins, þ.e. ríkisstjórnar og ráðuneyta hennar.²⁶ Það er því ríkisstjórnin sem lætur semja og flytur mikilvægustu málin

²⁴ Bandalag jafnaðarmanna var beinlínis stofnað sem stjórnsmálaflokkur til að afnema þingræðiskerfið og innleiða stjórnkerfi í líkingu við það sem er í Bandaríkjunum. Bandalagið var stofnað 1983 undir forustu Vilmundar Gylfasonar. Bandalagið hlaut fjóra þingmenn kjörna 1983. Flokkurinn leystist upp árið 1986 þegar þrír þingmenn hans gengu í Alþýðuflokkinn en einn í Sjálfstæðisflokkinn (sjá vef Alþingis, slóð: <http://www.althingi.is/vefur/thingfl.html>).

²⁵ Þegar forseti Íslands greindi frá því 2. júní 2004 að hann hefði synjað um staðfestingu á fjölmiðlalögnum var brugðið frá þeirri hefð (stjórnskipunarvenju?) sem ríkti allt frá því að Ísland fékk heimastjórn og þingræði var innleitt árið 1904 að þjóðhöfðinginn virti að fullu löggjafarvald þingsins.

²⁶ Jafnvel í stjórnkerfi eins og því bandaríska, þar sem þingið er talið áhrifameira en í öðrum ríkjum, á langstærstur hluti þeirra mála, sem þingið fjallar um, uppruna sinn í stjórnsýslu

sem Alþingi fjallar um hverju sinni. Þetta er ekki nýleg þróun eins og oft mætti ætla af umfjöllun í fjölmiðlum því segja má að frá lokum síðari heimsstyrjaldar hafi veigamestu frumvörpin sem Alþingi fjallar um nær eingöngu komið frá ríkisstjórn og verið unnin af embættismönnum í stjórnsýslunni. Frumvinnsla þessara mála fer því ekki fram í þinginu sjálfu heldur í stofnunum framkvæmdarvaldsins. Fáir hafa talað gegn þessu frumkvæðishlutverki ríkisstjórnar á síðustu árum. Pétur H. Blöndal alþingismaður (Alþt. B, 2004-2004, 3996; Vefútg. Alþt., 15. nóv. 2004) hefur þó sett fram þá skoðun að flytja eigi lagasmíð alfarið til Alþingis og flytja um leið hluta af starfsfólki Stjórnarráðsins til þingsins til að sinna þessu verkefni. Þá var sú skoðun sett fram í ritstjórnargrein í Morgunblaðinu fyrir nokkrum árum (Morgunblaðið 1999, 36) að þingmenn ættu „markvisst að vinna að því að endurheimta frumkvæði í lagasetningu úr höndum ríkisstjórnar“, en jafnframt tekið fram að eðlilegt væri að ráðherrar legðu mál fyrir Alþingi. Með aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu í ársbyrjun 1993 hefur jafnframt orðið sú breyting að hluti þeirrar löggjafar sem Alþingi samþykkir er að frumkvæði Evrópusambandsins.²⁷ Löggjöf sem byggist á EES-reglum er að vísu enn sem komið er lítill hluti heildarlöggjafarinnar en fer þó vaxandi. Sé litið til allrar lagasetningar frá upphafi aðildar að EES og fram að 131. löggjafarþingi (2004-2005) hafa 8% allra samþykkrá laga verið sett til að fullnægja skilyrðum EES-samningsins, en þegar litið er til síðustu fjögurra þinga er þetta hlutfall hins vegar orðið 13% af samþykktum lögum.²⁸

Þau lagafrumvörp, sem þingmenn flytja, eru yfirleitt mun styttri en stjórnarfrumvörpin og fela oftast í sér breytingar eða lagfæringar á gildandi lögum frekar en að um nýja löggjöf sé að ræða. Þau eru engu að síður hátt í 40% frumvarpa á hverju þingi og þótt að stór hluti þeirra sé endurflutt frumvörp frá fyrri þingum eru þau vitnisburður um að á vettvangi þingsins fer fram viss stefnumótunarvinna á sviði lagasetningar. Á árunum 1997-2004 (122.-130. löggjafarþing) voru framlögð þingmannafrumvörp 37% af heildarfjölda frumvarpa. Stjórnarfrumvörp voru þá 59% og nefndafrumvörp voru 4% (Ársskýrslur Alþingis 1999-2004).²⁹ Þingmannafrumvörp, sem hlutfall af heildar-

framkvæmdarvaldsins. Bandaríska þingið setur þó mun meira mark sitt á endalega niðurstöðu mála en gerist í þingræðisríkjum (Alan R. Ball 1979, 149). Sjá vef bandaríska þingsins: <http://thomas.loc.gov/home/lawsmade.bysec/sourcesofleg.html>.

²⁷ Lögin um Evrópska efnahagssvæðið tóku gildi 1. jan. 1994, að undanskilinni 1. gr. laganna sem kvað á um heimild til að fullgilda samninginn fyrir Íslands hönd, en hún tók gildi 13. jan. 1993.

²⁸ Með því að fara í tengilinn „þingmál“ og kalla fram samþykkt lög á 116.-130. löggjafarþingi (1992-2004) má í heiti frumvarpa á vefyfirliti sjá hvort þau eru flutt til að fullnægja ákvæðum EES-samnings. Sjá einnig skriflegt svar utanríkisráðherra við fyrirspurn um hversu margar EES-gerðir hafi krafist lagabreytinga við innleiðingu hér á landi (Alþt. 2004-2005, þingskjal 1373).

²⁹ Í fyrstu ársskýrslu Alþingis sem var fyrir 123. þing eru einnig tölulegar upplýsingar fyrir 122. þing (1997-1998). Víða í þessari grein eru tölulegar upplýsingar miðaðar við árin 1997-

fjöldi frumvarpa, hefur jafnt og þétt farið fækkandi. Fyrir síðari heimsstyrjöld voru þau í miklum meirihluta og á árunum 1945-1960 voru þau enn að jafnaði rúmlega 2/3 frumvarpa (67%). Frá 1960 og fram undir 1990 voru þau um 45% frumvarpa (Þorsteinn Magnússon 1987, 376).³⁰

Meirihluti þingmannafrumvarpa er unninn af þingmönnum með aðstoð starfsmanna þingsins en stundum njóta þingmenn einnig aðstoðar sérfræðinga utan þings. Langflest þingmannafrumvarpa eru flutt af stjórnarandstöðu-þingmönnum enda má segja að stefna stjórnarþingmanna endurspeglar í þingmálum ríkisstjórnarinnar. Á árunum 1997 til 2004 fluttu þingmenn stjórnarandstöðunnar þannig 76% allra þingmannafrumvarpa en stjórnarliðar lögðu fram 24% frumvarpanna (Ársskýrslur Alþingis 1999-2004).³¹ Það að þingmannafrumvörpin eru að miklum meirihluta stjórnarandstöðumál skýrir að verulegu leyti hvers vegna svo fá þeirra hljóta samþykki þingsins. Á áðurgreindu árabili (1997-2004) voru aðeins rúmlega 3% framlagðra þingmannafrumvarpa samþykkt af Alþingi sem lög og af þeim voru langflest flutt af stjórnarþingmönnum, eða nær 80% (Ársskýrslur Alþingis 1999-2004).

Sú staðreynd að stjórnarandstöðuþingmenn flytja flest þingmannafrumvörpin skýrir ólíkt vægi þeirra og stjórnarfrumvarpa í starfi þingsins. Stjórnarfrumvörpin taka t.d. mun meira af starfstíma þingsins en þingmannafrumvörpin. Á kjörtímabilinu 1999-2003 var þannig rætt um stjórnarfrumvörp í samtals í 1.074 klst. en umræða um þingmannafrumvörp tók á sama tíma 149 klst.³² Stjórnarfrumvörpin veita ekki síður þungt í nefndavinnunni þó að ekki liggja fyrir sambærilegar tölur í þeim efnum. Þau njóta því forgangs í störfum Alþingis bæði á þingfundum og í nefndum eins og er mjög áberandi síðustu dagana fyrir jóla- og sumarhlé þingsins þegar mestar annir eru í þinginu. Þá eru aðallega stjórnarfrumvörp á dagskrá þingfunda og nefnda. Í sjálfu sér er eðlilegt að mál ríkisstjórnar hafi forgang í störfum Alþingis því ríkisstjórnin og þingmeirihlutinn hefur umboð meirihluta kjósenda til að vinna að framgangi sinna stefnumála.

Þar sem ríkisstjórnin er hverju sinni með meirihluta þingmanna að baki sér getur hún treyst því að þær tillögur hennar sem njóta stuðnings stjórnarþingflokka hljóti staðfestingu þingsins hvað sem líður athugasemdum stjórnarandstöðunnar. Tilgangurinn með því að koma á fót meirihlutastjórn er vitaskuld sá að tryggja að mál ríkisstjórnarflokka hljóti afgreiðslu í samræmi við stefnu stjórnarflokka og eðlilegt að stjórnarþingmenn styðji lagafrumvörp sem byggjast á pólitískri stefnumörkun þingmeirihlutans. Það er því ekki hægt að búast við því að þingmenn gjörbylti málum ríkisstjórnar; slíkt hlýtur að heyra til

2004 (122.-130. löggjafarþing) þar sem mjög handhægar upplýsingar um störf Alþingis er að finna í ársskýrslum Alþingis fyrir þau ár, en fyrsta ársskýrslan kom út árið 1999.

³⁰ Í tölunum frá 1945 til 1990 eru nefndafrumvörp talin með þingmannafrumvörpum, en þau voru tiltölulega fá á þessum árum og breyta því ekki heildarmyndinni.

³¹ Hér eru nefndafrumvörp ekki talin með enda eru það ekki eiginleg þingmannafrumvörp.

³² Þessar tölur byggja á upplýsingum frá tölvudeild skrifstofu Alþingis 2004.

undantekninga í því kerfi sem við búum við. Það má með nokkrum sannni segja að stjórnarmeirihlutinn á Alþingi hverju sinni sé aðalhandhafi löggjafarvaldsins. Það þarf því ekki að koma á óvart að á milli 80 og 90% þeirra lagafrumvarpa sem ríkisstjórn leggur fram á Alþingi hverju sinni verða að lögum. Þannig samþykkti Alþingi á þingunum 1997-2004 84% þeirra lagafrumvarpa sem ríkisstjórnin lagði fram (Ársskýrslur Alþingis 1999-2004). Það að sum stjórnarfrumvörp eru ekki afgreidd stafar m.a. af því að þau eru lögð fram undir lok þinghalds og ekki er ætlunin að fá þau samþykkt strax heldur eru frekar lögð fram til kynningar. Í öðrum tilvikum getur verið hörð andstaða stjórnarandstöðunnar við umdeild mál (sem sum hafa verið lögð fram undir lok þinghalds) og ríkisstjórnin kys þá frekar að fresta afgreiðslu þeirra en að leggja út í hörð átök sem geta lengt þinghaldið langt fram yfir hefðbundið jóla- eða sumarhlé þingsins.

Það leiðir hins vegar ekki af sterkri stöðu ríkisstjórnar og þingmeirihlutans að Alþingi hafi ekki öðru hlutverki að gegna í löggjafarstarfinu en að staðfesta ákvarðanir ríkisstjórnar. Segja má að hlutverk Alþingis í löggjafarferlinu felist einkum í því sem kalla má gæðaeftirlit. Með því er átt við það að hlutverk þingsins sé að endurskoða og yfirfara þingmál og lagfæra það sem betur má fara og veita síðan þeim málum sem stjórnarmeirihlutinn getur fallist á lögmæti með staðfestingu sinni.³³ Með breytingum sínum er þingið m.a. að bregðast við almenningsálitinu, sjónarmiðum sérfræðinga eða leita lausnar til sátta í málum sem ágreiningur er um. Þessi löggjafarvinna á vettvangi þingsins fer í meginatriðum fram annars vegar á fundum þingflokka ríkisstjórnarinnar, en þar eru það edlilega aðeins stjórnarþingmenn sem taka þátt í löggjafarstarfinu, og hins vegar í fastanefndum þingsins þar sem bæði þingmenn stjórnar og stjórnarandstöðu eru þátttakendur í starfinu. Þingnefndirnar vega þyngra í gæðaeftirliti og endurskoðun þingsins, en hinar stærri pólitísku ákvarðanir ráðast frekar á fundum þingflokka ríkisstjórnarinnar.

Á reglulegum fundum þingflokka stjórnarinnar er fjallað um þau frumvörp (og reyndar líka tillögur til þingsályktunar) sem ráðherrar hyggjast leggja fyrir þingið, enda er það óskráð regla á Alþingi að stjórnarfrumvörp eða þingsályktunartillögur frá ráðherrum eru ekki lagðar fram á Alþingi fyrr en slík framlagning hefur verið samþykkt í þingflokkum stjórnarinnar. Þetta fyrirkomulag sýnir sterka pólitíska stöðu þingflokka á Alþingi. Stór hluti af fundatíma þingflokka stjórnarflokka á Alþingi fer reyndar í það að ræða frumvörp og þingsályktunartillögur frá ríkisstjórninni. Oftast er framlagning slíkra mála heimiluð, en þau geta þó áður tekið einhverjum breytingum við umfjöllun þingflokka. Þá getur verið að framlagning sé heimiluð með fyrirvara um að þingmenn hafi verulegt svigrúm til breytinga í þingnefndum ef þörf krefur.³⁴

³³ Hugtakið „gæðaeftirlit“ (quality control) hefur verið notað til að lýsa stöðu breska þingsins í löggjafarstarfinu. Sjá R. Hague og M. Harrop (2001, 225).

³⁴ Á fundi þingflokks sjálfstæðismanna 23. febrúar 2005 var þannig samþykkt að heimila framlagningu frumvarpa frá viðskiptaráðherra (samstarfsflokki) um samkeppnismál með

Einnig kemur fyrir að þingflokkur hafni tillögum ráðherra (einkum þá samstarfsflokksins) eða geri kröfur um verulegar breytingar. Almennt má þó segja að þingflokkarnir hafi takmarkaða möguleika til að leggja ígrundað mat á þessi stjórnarmál. Eins og Helgi Bernóðsson (1998, 3), skrifstofustjóri Alþingis, hefur bent á hafa þeir „nær enga sérfræðipjónustu eða annað starfslið á sínum vegum, en víðast hvar erlendis eru skrifstofur þingflokka öflugar, og nýtast þeim ekki síður í stjórnarandstöðu við undirbúning þingmannamála“.

Það er hins vegar í fastanefndum þingsins sem bæði stjórnarliðar og stjórnarandstæðingar koma saman til að fjalla um lagafrumvörp, þingsályktunartillögur og önnur mál sem legið geta fyrir nefndunum. Nefndafundir eru lokaðir og þingmenn því ótruflaðir þar af návist fjölmiðla. Á þeim fundum eru þannig betri forsendur fyrir málefnalegri umfjöllun um þingmál sem einhver ágreiningur er um en í þingsalnum þar sem fundir eru opnir fjölmiðlum og almenningi (Þorsteinn Magnússon 1987, 645-662). Í „rólegra“ andrúmslofti nefndanna gefst betra tækifæri en í þingsal til að meta hlutlægt þau ágreiningsmál sem eru til meðferðar. Þegar ágreiningur er of mikill til að menn nái saman hefur meðferð málsins og umfjöllunin í nefndinni engu að síður oftast verið með allt öðrum blæ en í þingsalnum. Almennt má segja að í nefndavinnunni gildi þeir starfshættir að kostir og gallar mála séu ígrundaðir og menn reyna oftast að ná samkomulagi um sameiginlega niðurstöðu þó að slíkt takist eðlilega ekki í öllum tilvikum. Þessu til viðbótar eru fastanefndirnar sérhæfðar eftir málaflokkum og í hverri nefnd sitja því yfirleitt þeir þingmenn sem besta þekkingu hafa á viðkomandi málaflokki.

Þingnefndirnar gegna því mikilvægu hlutverki í endurskoðun og athugun þingsins á málum. Almennt má segja að þar fái mál nokkuð vandlega umfjöllun. Þar eru ekki eingöngu könnuð lagatæknileg atriði eins og vísanir til annarra laga, ónákvæmt orðalag o.fl. heldur vegur ekki síður þungt að kanna afstöðu þeirra er málið varðar. Er þá leitað til fulltrúa hagsmunasamtaka en einnig til embættismanna í ráðuneytum og ríkisstofnunum sem hafa komið að samningu málsins eða búa yfir sérþekkingu á því sviði sem málið varðar. Þetta er gert með því að leita eftir skriflegum umsögnum um mál og jafnframt eru sömu menn oft boðaðir á fund nefndar til að gera grein fyrir viðhorfum sínum og svara spurningum nefndarmanna. Á 130. löggjafarþingi (2003-2004) sendu nefndir þannig út 6.551 umsagnarbeiðni og bárust 3.130 svör. Á sama þingi komu 1.834 gestir á fundi nefndanna (Ársskýrsla Alþingis 2004, 18). Nefndirnar eru því í reynd mjög „opnar“ fyrir ábendingum þeirra er málin varða og vilja koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Þetta viðamikla umsagnarkerfi er sérstakt fyrir Ísland þegar litið er til þinga á Norðurlöndum, en þar fer þessi vinna fremur fram á undirbúningsstigi þegar stjórnarmálin eru unnin í ráðuneytunum (Helgi

„ákveðnum almennum fyrirvörum, bæði pólitískum og tæknilegum“ eins og Arnbjörg Sveinsdóttir, þáverandi varaformaður þingflokksins, orðaði það í viðtali við Morgunblaðið 25. febr. 2005 og sagði jafnframt að þingmenn flokksins reiknuðu með að „þau atriði [yrðu] lagfærð þegar málið [kæmi] til kasta fjárhags- og viðskiptanefndar“.

Bernódusson, 1998, 5). Umsagnarkerfið er mikilvægt fyrir starf nefndanna þar sem með því er ekki síst reynt að tryggja að málin fái sem vandaðasta meðferð. Jafnframt má segja að í hinni þinglegu meðferð sé oft leitað álits breiðari hóps en gert var á „stjórnarráðstiginu“. Sá munur er hins vegar á umfjöllun þingnefnda um stjórnarmál og þingmannamál að yfirleitt er látið nægja að senda þingmannamálin til skriflegrar umsagnar og sjaldgæft að gestir séu boðaðir á fund um þau. Þau fá því almennt ekki jafnmikla umfjöllun og stjórnarmál og dagar flest uppi í þingnefnd eða þau eru „svæfð“ eða „söltuð“ eins og það heitir á innanhússmáli þingsins. Það ræður miklu um þessa afgreiðslu að þau eru flest flutt af stjórnarandstöðunni.

Þó að vinna þingnefnda sé að jafnaði vönduð er ekki hægt að horfa fram hjá því að nefndirnar, og þá um leið þingið, hafa stundum lítinn tíma til að fjalla ítarlega um stjórnarfrumvörp. Þó nokkur hluti þeirra er lagður fram með litlum fyrirvara, þ.e. skömmu áður en afgreiða þarf málin. Þetta gerist einkum fyrir jólahlé og sumarhlé þingsins. Þetta skipulagsleysi hefur sætt vaxandi gagnrýni undanfarin ár, en skiptar skoðanir eru um hvort þessi málsmeðferð ríkisstjórnar sé úthugsuð af ráðherrum eða beri vott um veikburða stjórnsýslu framkvæmdarvaldsins sem geti ekki gengið frá málum tímanlega. Gagnrýni á seinagang við framlagningu þingmála er ekki bundin við stjórnarandstöðu. Ólafur G. Einarsson (Alþt. B 1995-1996, 5, 2777, 7811), fyrrverandi forseti Alþingis, hvatti til þess að þingmál stjórnarinnar væru lögð fram með góðum fyrirvara þegar hann var þingforseti og fleiri stjórnarliðar hafa orðið til þess að lýsa svipuðum viðhorfum, t.d. Einar K. Guðfinnsson (Fréttablaðið 2003, 16), þáverandi form. þingflokks sjálfstæðismanna, og Hjálmar Árnason (Morgunblaðið 2005b, 8), form. þingflokks framsóknarmanna.

Það er þó nauðsynlegt að hafa í huga að hinn umdeildi seinagangur í framlagningu stjórnarfrumvarpa varðar aðeins hluta lagafrumvarpa því flest þeirra eru til meðferðar yfir lengra tímabil. Þegar litið er til allra stjórnarfrumvarpa á þingunum 1991 til 2004 (115.-130. löggjafarþing) er meðaltími stjórnarfrumvarpa frá því þau eru lögð fram (útbýtt á þingfundi) þar til þau verða að lögum 71 dagar, og sum þeirra eru því mun lengur í umfjöllun en önnur eðlilega skemur.³⁵ Mörg stærstu og veigamestu mál þingsins eru þannig til meðferðar í marga mánuði áður en þau eru samþykkt. Því er mikilvægt að draga ekki rangar ályktanir um vinnubrögð Alþingis þó að málsmeðferð sé með þeim hætti að flest mál eru endanlega afgreidd í atkvæðagreiðslu á lokadögum þingsins. Það er í þessu sambandi athyglisvert að þegar athuguð er úttekt umboðsmanns Alþingis á meinbugum á lögum, sem nær yfir árin 1988 til 1997 (Skýrsla umboðsmanns Alþingis 1998, 34-52), beinast athugasemdir hans í reynd fyrst og fremst að framkvæmdarvaldinu og löggjafarfrumkvæði þess. Aðeins er eitt tilgreint mál af 45, sem fjallað er um í skýrslunni, þar sem hægt er að tala um beina yfirsjón í málsmeðferð á Alþingi.

³⁵ Þessar tölur byggja á upplýsingum frá tölvudeild skrifstofu Alþingis 2004.

Stór hluti þeirra lagafrumvarpa sem þingnefndir fjalla um og afgreiða frá sér tekur einhverjum breytingum í meðferð þingsins. Á kjörtímabilinu 1999-2003 (124.-128. þingi) voru 65% af samþykktum lagafrumvörpum afgreidd með breytingum frá þinginu.³⁶ Almennt má þó segja að endurskoðunarvinna þingsins leiði sjaldnast til stórvægilegra breytinga á stjórnarmálum. Margar þessara breytinga eru auk þess gerðar að ábendingu ríkisstjórnar og starfsmanna framkvæmdarvaldsins og hagsmunaaðila ekki síður en að frumkvæði þingmanna. Almennt gildir að forusta nefndanna lætur ráðherra fylgjast með þeim efnislegu breytingum sem vilji er til að gera á málum og það er því ákveðið samráð í slíku breytingarferli. Það er þó frekar sjaldgæft að málum ríkisstjórnar sé gjörbreytt í meðferð þingsins en dæmi eru að vísu um slíkt. Ef stjórnarmál taka verulegum breytingum eru þau „óflokkspólitísk“ mál, en það eru mál þar sem ekki liggja fyrir skýrar flokkslínur. Sem dæmi um frumvarp sem tók miklum breytingum í meðferð Alþingis má nefna frumvarp til skipulags- og byggingarlaga sem lagt var fram á 121. þingi (1996-1997) en umhverfisnefnd lagði til breytingar í 66 liðum og voru sumir liðir með fleiri en einni breytingu. Því sem næst hverri grein frumvarpsins var breytt (Alþt. A 1996-1997, 5307, 5340, 5735). Önnur dæmi um frumvörp, sem hafa tekið miklum breytingum í meðferð þingsins á síðustu árum, eru frumvörp til samkeppnislaga, um náttúruvernd, til jarðalaga, um breytingu á ýmsum lögum við nýjan stofnsamning Fríverslunarsamtaka Evrópu, um breytingu á raforkulögum, um meðferð opinberra mála (m.a. um símahleranir) og frumvarp um breytingu á iðnaðarlögum (iðnráð).³⁷ Andstætt málum sem þessum eru þau mál sem kalla má „flokkspólitísk“ mál og varða grundvallaratriði í stjórnarstefnunni og skýrar flokkslínur liggja fyrir í. Þessi mál taka yfirleitt litlum eða engum breytingum í meðferð þingsins. Í þessum hópi eru efnahagsmál stærsti einstaki flokkurinn. Efnahags- og viðskiptanefnd þingsins fjallar um stærstan hluta þessara pólitísku mála og því er það svo að í engri annarri nefnd (nema fjárlaganefnd sem fjallar um fá mál) verður eins oft klofningur milli stjórnarliða og stjórnarandstæðinga við afgreiðslu mála.

Eins og við er að búast er langstærstur hluti þeirra lagafrumvarpa sem Alþingi samþykkir stjórnarmál, eða um 90%.³⁸ Það sem eftir stendur, eða um

³⁶ Þessa tölu má reikna út með því að fara í tengilinn þingmál (og undirtengilinn þingmál á skjölum) á vef Alþingis og kalla þar fram fyrir hvert þing þau frumvörp sem samþykkt hafa verið með breytingum.

³⁷ Samkeppnislög (Alþt. 1992-1993, A-deild, 2367, 2370), náttúruvernd (Alþt. 1998-1999, A-deild, 4339, 4345), jarðalög (Alþt. 2003-2004, A-deild, 7024, 7027), Fríverslunarsamtökin (Alþt. 2002-2003, A-deild, 5778, 5779), raforkulög (Alþt. 2003-2004, A-deild, 6918, 6922), meðferð opinberra mála (Alþt. 2003-2004, A-deild, 6714, 6716), iðnaðarlög (Alþt. 2001-2002, A-deild, 2159, 2161).

³⁸ Á þingunum 1991-2003 (þrjú kjörtímabil) var hlutfall stjórnarfrumvarpa af samþykktum lagafrumvörpum 89,1%. Tölur fyrir þingin frá 1991 til 1998 (114.-122. þing) má finna í árlegri yfirlitsræðu forseta Alþingis sem birt er í aftast í B-deild Alþingistíðinda. Upplýsingar um þingin þar á eftir má finna í ársskýrslum Alþingis fyrir 123.-128. löggjafarþing (1998-2003).

10% samþykkt lagafrumvarpa, eru ýmist flutt af þingnefndum eða þingmönnum og eru flest þeirra nefndafrumvörp. Á þingunum 1997-2004 (123.-130. þing) voru t.d. stjórnarfrumvörp 91% samþykkt lagafrumvarpa, nefndafrumvörp voru 7% og þingmannafurmvörp voru 2% (Ársskýrslur Alþingis 1999-2004). David Arter stjórnsmálafræði-prófessor (2004, 210) hefur bent á það að í engu þingi í Vestur-Evrópu sé frumvörp sem flutt eru af nefndum og þingmönnum eins stórt hlutfall af samþykktum lögum og á Íslandi. Hér verður þó að gæta þess að ofmeta ekki nefndafrumvörpin sem sjálfstætt frumkvæði þingmanna því þau eru oft flutt að ósk ráðherra þó að vissulega gildi það ekki um þau öll. Oft er hins vegar erfitt að sjá í greinargerð með nefndafrumvörpum hvaðan frumkvæði að flutningi þeirra kemur. Höfundur þessarar greinar áætla þó að ekki færri en helmingur nefndafrumvarpa sé fluttur að frumkvæði ráðherra. Í reynd er því staðan sú að á undanförunum árum (1997-2004) hafa líklega um 95% samþykkt lagafrumvarpa verið flutt af ríkisstjórn eða að hennar tilstuðlan. Þau 5% samþykkt lagafrumvarpa sem ekki koma frá ráðherrum eru þá að mestu leyti flutt að beinu frumkvæði nefnda eða af stjórnarþingmönnum, sbr. það sem nefnt var hér fyrr í kaflanum um samþykkt lagafrumvörp frá þingmönnum stjórnarflokkanna.

Þó að langflestar frumvörp sem samþykkt eru á Alþingi séu stjórnarfrumvörp er nauðsynlegt að hafa í huga að lítill eða enginn ágreiningur er meðal þingmanna um meirihluta þessara frumvarpa. Þannig voru 69% allra samþykkt stjórnarfrumvarpa á Alþingi 1997-2004 samþykkt án ágreinings (Ársskýrslur Alþingis 1999-2004). Svipuð niðurstaða var í rannsókn sem höfundur þessarar greinar gerði fyrir tæpum 20 árum (Þorsteinn Magnússon 1987, 637-639, 649). Til samanburðar má nefna að í danska þinginu voru að meðaltali 80% lagafrumvarpa samþykkt ágreiningslaust af stóru flokkunum fjórum á árabílinu 1953 til 2001 (Internetavísan Jyllands-Posten 2004, Morgenavísan Jyllands-Posten 2004). Ástæða þess að Alþingi hefur engu að síður á sér ímynd sem afgreiðslustofnun fyrir ríkisstjórn (og stjórnar-meirihlutann) er ekki síst sú að fjölmiðlar fjalla ekki eins mikið um þau mál sem samstaða er um og þau sem ágreiningur er um. Samstöðumálin, sem eru meirihluti samþykkt lagafrumvarpa, falla í skuggann. Ágreiningsmálin eru minnihluti mála á þinginu, þeim er jafnframt breytt minnst í meðferð þingsins og þau fá mesta umfjöllun fjölmiðla og skapa um leið þá mynd af Alþingi sem afgreiðslustofnun fyrir ríkisstjórn og stjórnarmeirihlutann.³⁹

3.2. Eftirlitshlutverk Alþingis

Eitt veigamesta hlutverk Alþingis er eftirlit þess með framkvæmdarvaldinu, en kjarni eftirlits- og aðhaldsvalds þingsins felst í því að ríkisstjórn er skylt að standa Alþingi reikningsskil gerða sinna. Vald þetta byggist á 1. gr. Stjórnar-

³⁹ Það sem sagt hefur verið um lagafrumvörp gildir einnig í meginatriðum um þingsályktunartillögur.

skrárinnar þar sem kveðið er á um að Ísland sé lýðveldi með „þingbundinni stjórn“ og jafnframt byggist það á þingræðisreglunni, en um ýmsa þætti þessa valds er nánar kveðið á í stjórnarskrá og þingsköpum. Þetta eftirlits- og aðhaldsvald þingsins má greina í nokkra þætti.⁴⁰ Alþingismenn geta í fyrsta lagi beint fyrirspurnum til ráðherra (ýmist skriflega eða munnlega); í öðru lagi geta þeir óskað eftir skýrslum frá ráðherrum; í þriðja lagi geta þingmenn efnt til umræðna á þingfundi með tiltölulega stuttum fyrirvara um mál sem þeir vilja krefja ráðherra svara um, svokallaðar umræður utan dagskrár, en þessar umræður gera mögulegt fyrir þingmenn að kalla með skjótum hætti eftir skýringum og afstöðu stjórnvalda til mála eða atburða í þjóðfélaginu; í fjórða lagi hefur skapast sú venja á síðustu árum að þingmenn geta efnt til umræðna um málefni líðandi stundar (sbr. 2.4.) í upphafi hvers þingfundar; í fimmta lagi geta þingmenn tekið upp mál í fastanefndum sem þeir telja brýnt að nefndirnar fjalli um og skiptir þetta ekki síst máli í þinghléi; og í fimmta lagi getur þingið kjörið sérstakar rannsóknarnefndir. Þessar heimildir í stjórnarskrá og þingsköpum má kalla eftirlitstæki þingsins. Með þessum ákvæðum er þingmönnum gefið færi á að fylgjast með störfum ríkisstjórnar og ráðuneyta hennar og kalla eftir upplýsingum frá ráðherrum og veita ríkisstjórn nauðsynlegt aðhald. Þessu til viðbótar má segja að „umsagnarkerfi“ þingnefnda, sem áður hefur verið vikið að, sé ákveðið tæki fyrir þingmenn, ekki síst þá sem eru í stjórnarandstöðu, til að afla upplýsinga sem nýtast þeim í umræðum við ráðherra um stjórnarþingmál og skapi þeim betri forsendur til að sinna eftirlits- og aðhaldshlutverki sínu.

Með því að persónugera Alþingi má segja að það sé með klofinn persónuleika við eftirlitsstörf sín. Annars vegar er Alþingi samkvæmt stjórnarskrá og þingsköpum ætlað að hafa eftirlit með framkvæmdarvaldinu og hins vegar er meirihluti þingmanna á sama tíma bakhjarl eða stuðningssveit leiðtoga framkvæmdarvaldsins; þeirra sömu og þingið á að hafa eftirlit með. Í þessu felst augljóslega þversögn sem markast af því stjórnsmálakerfi sem Alþingi starfar í. Þessar aðstæður hafa áhrif á hvers eðlis eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu er og hversu veigamikið það er. Það er þannig ekki við því að búast að stjórnarþingmenn séu í hlutverki gagnrýnandans eða eftirlitsaðilans og er erfitt fyrir þá að halda uppi eftirliti sem getur falið í sér gagnrýni á forustumenn þeirra í ríkisstjórn. Það er ekki hægt að gera þá kröfu að stjórnarmeirihlutinn á Alþingi hafi eftirlit með sjálfum sér, þ.e. að stjórnarmeirihlutinn hafi eftirlit með þeim ráðherrum sem sitja í skjóli þessa sama meirihluta. Samþættingin takmarkar óhjákvæmilega svigrúm stjórnarþingmanna til eftirlits með framkvæmdarvaldinu. Eftirlit Alþingis er því ekki sama eðlis og ef þingið væri algjörlega óháð og ekki í neinum pólitískum tengslum við framkvæmdarvaldið.

⁴⁰ Hér er ekki fjallað um embætti umboðsmanns Alþingis og Ríkisendurskoðun þar sem þessar stofnanir sinna ekki hinu pólitíska eða þinglega eftirliti.

Með þessu er ekki verið að gera lítið úr eftirliti þingsins. Í reynd hefur líklega aldrei verið meira pólitískt eftirlit með ríkisstjórn og stjórnsýslu framkvæmdarvaldsins í sögu Alþingis en einmitt á síðustu árum. Þegar lítið er til notkunar á fyrirspurnarrétti þingmanna sést að gífurleg aukning hefur orðið á fjölda fyrirspurna sem beint er til ráðherra. Þannig voru fyrirspurnir til ráðherra að jafnaði aðeins 28 á hverju þingi á árunum 1947-1971, en miðað er við árið 1947 þar sem það ár var tekinn upp fastur fyrirspurnatími á Alþingi (Handbók Alþingis 1991, 256-257). Á árunum 1971-1991 hafði fyrirspurnum fjölgað í 125 á hverju þingi og síðan meira en tvöfölduðust þær á árunum 1991-2003 og voru orðnar 284 að jafnaði á hverju þingi.⁴¹ Þó að aðeins hluti fyrirspurna á Alþingi lúti að eftirliti með störfum ráðherra og ráðuneyta þeirra, þar sem stór hluti þeirra felst í því að þingmenn leita upplýsinga sem eiga oft lítið skylt við pólitískt eftirlit, breytir það því ekki að þessu tæki er nú meira beitt en nokkru sinni fyrr. Svipaða þróun má sjá þegar lítið er til umræðna utan dagskrár. Ekki liggja að vísu fyrir tölur um sama tímabil en þegar t.d. eru borin saman kjörtímabilin 1974-1978 og 1999-2003 er áberandi munur. Á fyrra tímabilinu voru umræður utan dagskrár að jafnaði 15 á hverju þingi en 37 að jafnaði á hverju þingi á síðara tímabilinu. Þá má nefna að beiðnir um skýrslur frá ráðherrum voru að jafnaði fimm á hverju þingi eða alls 21 á kjörtímabilinu 1999-2003 en aðeins tvær slíkar beiðnir komu fram á kjörtímabilinu 1974-1978.⁴² Þá hefur beiting óundirbúinna fyrirspurna (síðan 1991) og stjórnsmála-umræður í upphafi þingfundar um málefni liðandi stundar undir liðnum „störf þingsins“ endurspeglad vaxandi áherslu og um leið möguleika þingmanna til að láta ráðherra standa opinberlega pólitísk reikningsskil stjórnarathafna sinna.

Samþætting þings og ríkisstjórnar veldur því að það kemur fyrst og fremst í hlut stjórnarandstöðunnar að beita eftirlitsvaldi þingsins. Þetta sést best á því að flestar fyrirspurnir eru bornar fram af stjórnarandstöðuþingmönnum, þeir eiga frumkvæðið að flestum umræðum utan dagskrár og flestar beiðnir um skýrslur koma frá stjórnarandstöðunni. Í þessu sambandi er mikilvægt að hafa í huga að þrátt fyrir samþættingu löggjafarvalds og framkvæmdarvalds hafa þingmenn óskerta möguleika til að nota þessi eftirlitstæki þingsins.⁴³ Þingmenn hafa í reynd getað beitt þessum eftirlitstækjum sjálfstætt án þess að vera háðir

⁴¹ Tölur fyrir árin 1971-1991 má finna í Handbók Alþingis 1991, bls. 257. Tölur fyrir þingin 1991 til 1997 (115.-122. þing) má finna í árlegri yfirlitsræðu forseta Alþingis við þinglok sem birt er í aftast í B-deild Alþingistíðinda. Eftir 1997 (122. þing og áfram) sjá ársskýrslur Alþingis. Svokallaðar óundirbúnar fyrirspurnir, sem teknar voru upp 1991, eru ekki með í þessum tölum.

⁴² Sjá aðalefnisyfirlit í A-deild Alpt. 1974-1978 varðandi fjölda utandagskráumræðna og málaskrá A-deildar varðandi fjölda skýrslna. Sjá einnig ársskýrslur Alþingis fyrir 125-128. löggjafarþing (1999-2003).

⁴³ Að vísu þarf forseti Alþingi að leyfa fyrirspurn, sbr. 49. gr. þingskapa, en það er afar sjaldgæft að forseti synji fyrirspurn framlagningar. Þá þarf þingið formlega að heimila skýrslubeiðni, sbr. 46. gr. þingskapa, en þess munu ekki dæmi að slíkri beiðni hafi verið hafnað af þinginu.

afskiptum ríkisstjórnar eða vilja meirihluta þingsins. Þetta er ekki síst mikilvægt fyrir stjórnarandstöðuna. Það er því svo að þrátt fyrir að dagskrá þingsins mótist einkum af þörfum ríkisstjórnar hefur stjórnarandstaðan veruleg tækifæri til að láta að sér kveða sem eftirlitsaðili með því að beita fyrirspurnum, skýrslubeiðnum, umræðum í upphafi þingfundar um „störf þingsins“ og utandagskrárumræðum. Öðrum eftirlitstækjum þingsins verður hins vegar ekki beitt til eftirlits með ríkisstjórn nema með samþykki meirihluta þingnefndar eða þingheims. Þetta gildir um eftirlit fastanefnda með framkvæmdarvaldinu sem og um beitingu heimildar stjórnarskrár um kosningu rannsóknanefnda.

Í ljósi þess hversu hlutverk stjórnarandstöðu er almennt mikilvægt í lýðræðisríki má telja eðlilegt að henni sé tryggð viðunandi aðstaða til að sinna eftirlitshlutverki sínu. Hér á landi, þar sem samtenging þings og ríkisstjórnar er mjög náin, hlýtur hlutverk stjórnarandstöðunnar að teljast veigamikil.

Þó að eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu sé fyrst og fremst á herðum stjórnarandstöðunnar er ekki þar með sagt að stjórnarliðar eigi enga aðild að eftirliti með framkvæmdarvaldinu. Eftirlitið beinist ekki alltaf beinlínis gegn ríkisstjórn. Það beinist líka að stjórnsýslunni sem slíkri. Þar geta verið aðfinnsluverðir hlutir sem allir þingmenn geta sameinast um að gagnrýna eða telja brýnt að kanna.

Ekki er það eingöngu samþætting þings og ríkisstjórnar sem hefur áhrif á möguleika Alþingis til að sinna eftirlitshlutverki. Starfstími þingsins skiptir í þessu sambandi einnig miklu máli. Þegar athugað er hve marga daga þing er ekki að störfum á hverju ári, þ.e. sá tími sem þingfrestun varir í jóla- og sumarhléi, kemur í ljós að Alþingi er ekki að störfum rúmlega 40% af árinu. Á þriggja ára tímabili, á árunum 2000-2002, tók þannig jóla- og sumarhlé þingsins að jafnaði 158 daga árlega.⁴⁴ Á móti kemur að alltaf er eitthvað um fundi í fastanefndum í þessum þinghléum, en þeir eru þó ekki reglulegir og langt frá því að vera eins tíðir og þegar þing situr. Framkvæmdarvaldið er því að verulegu leyti laust við aðhald frá Alþingi allstóran hluta ársins. Þó að starfstími Alþingis væri lengdur verulega frá því sem nú er væri aldrei hægt að gera ráð fyrir því að þingið væri að störfum allt árið því að þingmenn og starfslíð þingsins fara í sumarleyfi eins og meginþorri fólks í landinu. Starfsemi stofnunarinnar er þess eðlis að gera verður slíkt hlé fyrir alla þingmenn á sama tíma og þannig væri innbyggt a.m.k. sex vikna tímabil sem þingið væri ekki að störfum. Þess má geta að í frumvarpi til breytinga á þingsköpum Alþingis sem forsætisnefnd þingsins lagði fram í febrúar 1999 (Alþt. A 1998-1998, 3603), en varð eigi útrætt, er í greinargerð með frumvarpinu kynnt hugmynd um lengdan starfstíma Alþingis. Lagt er til að þingið starfi í lotum þar sem skiptist á þingfundavikur, nefndavikur og kjördæmavikur, auk jólahlés og páskahlés. Það er rétt að nefna að lokum að þegar fjallað er um starfstíma Alþingis þarf að gera mun á starfstíma Alþingis og starfstíma þingmanna. Starfstími Alþingis miðast

⁴⁴ Þessa tölu má reikna út með því að skoða upplýsingar um sumar- og jólahlé á vef Alþingis (fara í tengilinn þingfundir á vef Alþingis og skoða þar þingfundi á 125.-128. löggjafarþingi).

við 7-8 mánuði en starfstími þingmanna er í reynd allt að 12 mánuðir ársins, enda þurfa þingmenn að sinna margvíslegum skyldum utan hefðbundins starfstíma Alþingis, svo sem tengslum við kjósendur og flokksmenn, samningu þingmála, þátttöku í ferðum þingnefnda innan lands, þátttöku í alþjóðastarfi þinga og þátttöku í ýmiss konar samkomuhaldi og ráðstefnum sem þykir sjálfsagt að þingmenn sæki.

3.3. Umræðuhlutverk Alþingis

Það er eitt af stjórnarskrárbundnum hlutverkum Alþingis að vera pólitískur umræðuvettvangur um opinber málefni. Það má því segja að Alþingi sé hinn opinberi vettvangur pólitískrar umræðu og skoðanaskipta í þjóðfélaginu og í því sambandi má að nokkru líta á Alþingi sem hið opinbera málfundafélag landsins. Stór hluti af tíma Alþingis fer einmitt í umræður. Það eru umræður á þingfundum um lagafrumvörp, þingsályktunartillögur, stefnuræðu forsætisráðherra og skýrslur ráðherra, að ógleymdum utandagskrárumræðum. Öll þjóðþing gegna slíku umræðuhlutverki, en það er þó mismunandi hversu veigamikil það hlutverk er. Helgi Bernóðsson (1998, 9; 1996), skrifstofustjóri Alþingis, hefur t.d. bent á að á Norðurlöndunum eru að þessu leyti tvær þinghefðir. Annars vegar hin dansk-íslenska og hins vegar hin sænsk-norska og finnska. Hann hefur kallað Alþingi og Folketinget „umræðu-þing“, þ.e. þing þar sem mikil áhersla er lögð á starfið í þingsalnum, en Stortinget, Riksdagen og Eduskunta hefur hann nefnt „nefnda-þing“, en þau einkennast m.a. af sterkri stöðu þingnefndanna sem ráða miklu um málsmeðferðina í þingunum.

Alþingi sinnir umræðuhlutverki sínu fyrir opnum tjöldum, þ.e. þingfundir eru opnir öllum sem vilja fylgjast með þeim. Fjölmiðlarnir með umfjöllun sinni endurvarpa þessari umræðu að hluta út í þjóðfélagið og almenningur getur jafnframt fylgst daglega með henni í beinni útsendingu í sjónvarpi eða á netinu. Þessar umræður geta verið langar um einstök mál og þær hafa oftast í sjálfu sér lítil eða engin áhrif á niðurstöðu mála, enda ráðast þau á fundum þingflokka og í þingnefndum. Gildi umræðnanna felst fyrst og fremst í því að þær gefa fulltrúum ólíkra pólitískra sjónarmiða tækifæri til að koma á framfæri út í þjóðfélagið afstöðu sinni og sinna flokka til málefna sem eru til umræðu í þjóðfélaginu. Og þó að eitt sjónarmið verði síðan niðurstaðan með afgreiðslu Alþingis hefur umræðan oft sýnt að önnur viðhorf geta líka verið til málsins. Þessi umræða er því einn af hornsteinum þess lýðræðis sem landsmenn búa við.

Fyrirverandi forsætisráðherra, Davíð Oddsson, vék sérstaklega að gildi þessa umræðuhlutverks Alþingis í þjóðhátíðarræðu á Austurvelli 17. júní árið 2000 (Morgunblaðið 2000, 43). Hann sagði þá að umræðan á þingi og hinar pólitísku skylmingar hefðu mikið gildi fyrir lýðræðið og lýsti sig andvígán því að skerða meira það frelsi sem þingmenn hafa til umræðna á þingfundum. Þetta viðhorf Davíðs Oddssonar má líta á sem andsvar við hugmyndum sem hafa verið uppi um að takmarka meira en nú ræðutíma þingmanna og þá á þeim forsendum að

langar ræður (sem stundum má kalla „málþóf“) skili litlum árangri í starfi þingsins.

Þar sem mál ríkisstjórnar og stjórnarmeirihlutans vega þyngst í starfi þingsins eru það eðlilega þau mál sem móta mest þá umræðu sem fram fer á Alþingi. Umræður um mál sem ríkisstjórnin flytur (stjórnarfrumvörp og þingsályktunartillögur) taka nær því 2/3 hluta af fundartíma þingsins. Þrátt fyrir að umræðan stýrist verulega af málum stjórnarinnar fer um þriðjungur umræðutímans í mál sem sett eru fram að frumkvæði stjórnarandstöðunnar. Vega þar þyngst þingmál stjórnarandstöðunnar og umræður utan dagskrár um mál sem eru efst á baugi í þjóðfélagsumræðunni. Í reynd taka þingmenn stjórnarandstöðunnar mestan þátt í umræðum á þinginu enda leiðir slíkt af hlutverki þeirra sem gagnrýnenda ríkisstjórnar hverju sinni. Á síðasta kjörtímabili 1999-2003 töluðu stjórnarliðar, þar með taldir ráðherrar, samtals í 680 klst. en stjórnarandstæðingar (sem eru þó töluvert færri) töluðu í 1.221 klst. eða 64% alls umræðutímans.⁴⁵ Í þessu sambandi verður þó að hafa í huga að í umræðum um umdeild mál þar sem þingmenn stjórnarandstöðu tala mikið eru stjórnarþingmenn oft undir þrýstingi frá forustu flokka sinna um að vera stuttordir eða taka ekki til máls í því skyni að reyna að koma í veg fyrir að þingfundur lengist um of, sérstaklega þegar liður að þinghléi fyrir jól og að vori (Þorsteinn Magnússon 1985, 32-33).

Þó að sú umræða sem fer fram á þingfundum einkennist oftlega af miklum átökum milli flokka, einkum þó stjórnarliða og stjórnarandstöðu, er það svo að það er aðeins minnihluti mála sem veldur þessu deilum. Hér er um að ræða 1/3 hluta þingmála, en átakaumræður um þessi mál taka 2/3 af fundartíma þingsins. Meðan þessi minnihluti mála skapar átakamynd af Alþingi falla þau mál sem enginn ágreiningur er um meira í skuggann, sbr. það sem sagt var í kaflanum um löggjafarhlutverk Alþingis.⁴⁶

Alþingi er í reynd það mikilvægur umræðuvettvangur að segja má að þingið sé miðstöð pólitískrar umræðu í landinu. Sá mikilvægi sess sem umræður á Alþingi skipa í þjóðfélaginu sést einna best á því að almennt er talað um að pólitísk „gúrkuþíð“ hefjist í fjölmiðlum þegar þingið frestar fundum sínum yfir sumarið og færist þá að jafnaði einnig veruleg ró yfir hina pólitísku umræðu í landinu. Hin pólitíska umræða lifnar ekki aftur við fyrr en þing er komið saman að nýju um haustið. Þróunin hefur því ekki orðið sú að meginþungi umræðu um þjóðfélagsmál hafi færst frá Alþingi yfir á fjölmiðla. Í reynd er það svo að þó að umræða í fjölmiðlum um ákveðin mál geti orðið kveikja að umræðu á Alþingi er það ekki síður algengt að umræða á Alþingi verði kveikja að umfjöllun um mál í fjölmiðlum.

⁴⁵ Upplýsingar frá tölvudeild skrifstofu Alþingis 2005.

⁴⁶ Þessar tölur byggjast á rannsókn höfundar fyrir um 20 árum, en athugun á umræðum síðustu ár bendir ekki til að þetta hafi breyst (Þorsteinn Magnússon 1987, 637-639, 649).

3.4. Landsstjórnarhlutverk Alþingis

Í 1. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að Ísland sé lýðveldi með þingbundinni stjórn. Alþingi er því ekki aðeins aðalhandhafi löggjafarvalds heldur ræður það miklu um landsstjórnina. Afskipti Alþingis af landsstjórninni eru með tvennum hætti.

Ríkisstjórn situr einungis með vilja þingsins. Þetta byggist á þingræðisreglunni eins og áður hefur verið vikið að. Ríkisstjórn getur því setið meðan meirihluti Alþingis vill styðja hana eða meðan þingið umber ríkisstjórnina (svokallað neikvætt þingræði). Þetta táknar að einstökum ráðherrum eða ríkisstjórninni í heild er skylt að segja af sér ef þingið samþykkir vantraust. Það hefur hins vegar ekki tíðkast hér líkt og í sumum öðrum þingræðisríkjum að ný ríkisstjórn þurfi að leita eftir traustsyfirlýsingu þingsins (svokallað jákvætt þingræði). Alþingi hefur því ávallt undirtökin ef til ágreinings eða átaka kemur milli þings og ríkisstjórnar, t.d. ef brestur verður í meirihlutastuðningi við ríkisstjórn.

Þingmenn stjórnarflokka ráða vali á ráðherrum. Þingflokkar þeirra stjórnsmálaflokka sem standa að ríkisstjórn hverju sinni ráða hverjir veljast til ráðherrastarfa. Þingmenn hafa allt frá því að Ísland fékk innlendan ráðherra 1904 talið það hlutverk sitt að vera aðilar að ákvörðun um val á ráðherrum (Agnar Kl. Jónsson, 1969, 35-36). Það er því á vettvangi þingflokka, sem eiga aðild að ríkisstjórn, sem teknar eru ákvarðanir um hverjir skuli vera fulltrúar þessara flokka í ríkisstjórn og fara með stjórn framkvæmdarvaldsins. Þó að sterkur flokksleiðtogi hafi auðvitað ætíð getað haft veruleg áhrif á það hverja þingflokkur hans velur hafa þingmenn engu síður haft um slíkt lokaorðið þar sem tillögur formanna um ráðherraskipan þarf að leggja fyrir þingflokka. Á síðustu árum hafa formenn stjórnarflokka rætt einslega við alla þingmenn í sínum flokki til að kanna afstöðu þeirra til ráðherraefna áður en tillögur hafa verið gerðar á þingflokksfundi. Val á ráðherrum er því ekki einkamál forystu flokka. Það hefur þó verið nokkuð mismunandi hvernig þingflokkarnir hafa staðið að vali á sínum ráðherraefnum og það hefur líka verið breytilegt eftir leiðtogum.⁴⁷

Síðan 1904 hefur meginreglan verið sú að ráðherrar séu jafnframt þingmenn en sú skipan er algengust í þingræðisríkjum. Þessi regla hefur þó ekki verið án undantekninga, enda engar lagalegar hindranir á því að utanþingsmaður sitji í ráðherraembætti, sbr. utanþingsstjórnina 1942-1944, auk þess sem nokkrir aðrir hafa gegnt ráðherrastörfum án þess að vera þingmenn á sama tíma. Frá 1904 til ársloka 2003 hafa 118 gengt ráðherrastörfum, 16 hafa ekki verið þingmenn á

⁴⁷ Þess eru dæmi að leiðtogi flokks hafi ekki gert tillögu um ráðherraefni heldur látið þingflokkinn algjörlega um valið eins og Geir Hallgrímsson gerði bæði 1974 og 1983 eftir að stjórnarsamstarf tókst milli Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks. Þá ritaði hver þingmaður á kjörseðil jafnmörg nöfn og ráðherraembættin voru sem komu í hlut flokksins og þeir sem flest atkvæði fengu urðu ráðherraefni. Sú leið var reyndar valin vegna ástands innan flokksins og togstreitu á milli forustumanna hans en eftirmenn hans á formannsstóli hafa hins vegar kosið að gera sjálfir tillögu um ráðherraefni eftir viðræður við þingmenn (Davíð Oddsson, 1994, 37-38, 53-54). Sjá einnig Gunnar Helga Kristinsson (2005, 15-16).

sama tíma og þar af fimm sem sátu í utanþingsstjórninni (Handbók Alþingis 1995, 185-186). Á lýðveldistímanum hafa fimm gegnt ráðherrastörfum án þess að vera jafnframt alþingismenn en allir þessir utanþingsráðherrar nema einn hafa verið fyrrverandi alþingismenn. Það hefur því í raun ekki verið opnað fyrir þann möguleika að aðrir en stjórnsmálsmenn gegni ráðherrastörfum. Slíkt styrkir fremur en hitt samþættingu löggjafarvalds og framkvæmdarvalds.

4. Niðurstöður

Í þessari grein hefur verið leitast við að færa fyrir því rök að það sé ekki rétt greining á íslenskri stjórnskipan að ríkisvaldið sé tvískipt með þeim hætti að löggjafarvaldið og framkvæmdarvaldið hafi runnið saman í einn valdþátt. Það hefur jafnframt verið dregið fram að Alþingi gegnir mikilvægum hlutverkum í stjórnskipuninni þrátt fyrir þá sterku samþættingu löggjafarvalds og framkvæmdarvalds sem við búum við. Alþingi sinnir þannig ekki aðeins virkri endurskoðun löggjafarmála heldur er eftirlit þess með ríkisstjórn og ráðuneytum og stofnunum framkvæmdarvaldsins nú meira en nokkru sinni áður í sögu þess jafnhliða því sem þingið er öflugri umræðuvettvangur en áður.

Það er auðvelt að halda því fram að þingið standi sig ekki nógu vel og krefjast meira af því. Þegar dómur er felldur um Alþingi er hins vegar nauðsynlegt að hafa í huga að við búum við stjórnkerfi þar sem sami pólitíski aðilinn fer bæði með stjórn löggjafarvalds og framkvæmdarvalds. Við þær aðstæður er staða ríkisstjórnar og stjórnarmeirihlutans eðlilega mjög sterk í starfi þingsins. Þessar aðstæður byggjast ekki síst á því að héraðs er rótgróin hefð fyrir meirihlutastjórnnum sem almenn sátt virðist um og menn virðast telja hafa verið farsælt fyrirkomulag fyrir íslenskt samfélag.

Það leiðir jafnframt af þessari stöðu að pólitísk átakalína er ekki milli löggjafarvalds og framkvæmdarvalds heldur milli stjórnarliða og stjórnarandstöðu. Með öðrum orðum er Alþingi ekki nema að takmörkuðu leyti í pólitískum slag við framkvæmdarvaldið. Umræðan um stöðu löggjafarvalds og framkvæmdarvalds ber hins vegar stundum keim af því að menn séu að fjalla um annað stjórnkerfi en það íslenska. Virðast menn þá oft vera með hugann í Bandaríkjunum þar sem stjórnkerfið er allt annars eðlis, þingræði ekki til staðar og tiltölulega veikir stjórnsmálaflokkar og þrískipting ríkisvaldsins skýr. Tiltölulega víðtæk og góð sátt virðist vera um það stjórnkerfi sem við höfum búið við að meira eða minna leyti í heila öld og lítill vilji til að taka upp þá stjórnskipan sem er til staðar í Bandaríkjunum.

Sú staðreynd að átakalínan í íslenskum stjórnsmálum er milli stjórnar og stjórnarandstöðu varpar ljósi á það mikilvæga hlutverk sem stjórnarandstaða gegnir hverju sinni í stjórnkerfi þar sem sami aðili stýrir bæði löggjafarvaldi og framkvæmdarvaldi. Stjórnsmálaflokkarnir skiptast á um að sinna hlutverki stjórnarandstöðunnar og það styrkir óneitanlega lýðræðið þegar stjórnar-

andstaðan getur rækt vel aðhaldshlutverk sitt. Benda má á að Gunnar Helgi Kristinsson (2004, 9), prófessor í stjórnsmálafræði, telur að „á Íslandi [ríki] mun óheftara meirihlutaræði en í flestum þeirra smáríkja í Evrópu sem hafa traustar lýðræðishefðir“.

Þegar skoðaðar eru þær tillögur sem þingmenn (sem oftast eru þingmenn í stjórnarandstöðu) hafa sett fram á Alþingi og þær greinar sem þeir hafa ritað í blöð um nauðsyn þess að styrkja stöðu Alþingis má ljóslega greina að þeir eru í reynd oft að tala um að það þurfi að bæta aðstöðu stjórnarandstöðunnar þó að það sé sjaldan sagt berum orðum því menn hrærast enn að verulegu leyti í goðsögninni um þing sem eigi að vera óháð ríkisstjórn.⁴⁸ Að mínu mati þarf að endurskilgreina hvað felst í því að styrkja stöðu þingsins. Slíkt getur ekki falist fyrst og fremst í því að styrkja löggjafarvaldið gagnvart framkvæmdarvaldinu með því að skerpa skil löggjafarvalds og framkvæmdarvalds þar sem takmörk eru fyrir því hversu langt er hægt ganga í þeim efnum í okkar stjórnkerfi. Menn hljóta því ekki síður að íhuga hver eigi að vera staða stjórnarandstöðunnar og hvernig eigi að búa að henni. Slíkt væri í reynd í anda þeirrar þróunar sem orðið hefur á Alþingi á síðustu 15-20 árum og birst hefur í bættum aðbúnaði og verklagi innan þingsins.

⁴⁸ Ögmundur Jónasson alþingismaður hefur þó í þingræðu lagt til að aðstaða stjórnarandstöðunnar verði bætt þar sem það komi fyrst og fremst í hennar hlut að veita framkvæmdarvaldinu aðhald (Vefútgáfa Alþt., slóð: <http://www.althingi.is/raeda.php4?raeda=/131/03/r31123217.shtml>). Þá hefur Siv Friðleifs-dóttir bent á nauðsyn þess að bæta aðstöðu stjórnarandstöðunnar komi til þess að það fyrirkomulag verði tekið upp að ráðherrar segi af sér þingmennsku þegar þeir taka við ráðherradómi og varamenn þeirra taki í staðinn sæti á Alþingi en slíkt mundi leiða til fjölgunar stjórnarliða á Alþingi (Vefútgáfa Alþt., slóð: <http://www.althingi.is/raeda.php4?raeda=/131/03/r31115459.shtml>).

Heimildir:

- Agnar Kl. Jónsson 1969. *Saga Stjórnarráðs Íslands 1904-1964*. Reykjavík: Sögufélagið.
- Alþingistíðindi A*, 1974-1978, 1981-1983, 1988-1990, 1991-1994, 1996-1997, 1998-1999, 2001-2005. Reykjavík: Skrifstofa Alþingis.
- Alþingistíðindi B*, 1991-1998, 2000-2001, 2004-2005. Reykjavík: Skrifstofa Alþingis.
- Ársskýrslur Alþingis*, 123.-130. löggjafarþing. 1999-2004. Reykjavík: Skrifstofa Alþingis.
- Arter, D. 2004. *The Scottish Parliament: A Scandinavian-Style Parliament?* London: Frank Cass.
- Ball, A.R. 1979. *Modern Politics and Government*. London and Basingstoke: The Macmillan Press Ltd.
- Davíð Oddsson 1994. „Geir Hallgrímsson“ í *Andvara* 119. ár, 13-60.
- Friðgeir Björnsson 1999. „Tvískipt ríkisvald?“ í *Tímariti lögfræðinga*, 1, 1-4.
- Fréttablaðið* 2003. „Úlfaldi úr mýflugu“, 2. nóvember.
- Grétar Þór Eypórsson 1988. „Tillögur á Alþingi er miðað hafa að því að styrkja stöðu þess gagnvart framkvæmdarvaldinu tímabilið 1976-1986“ í *Samfélagstíðindum*, 109-123.
- Gunnar Harðarson 1992. „Þingveldið Ísland“ í *Skírni*, vor, 179-183.
- Gunnar Helgi Kristinsson 1994a. *Embættismenn og stjórnmalamenn*. Reykjavík: Heimskringla.
- Gunnar Helgi Kristinsson 1994b. *Dróun íslensku stjórnarskrárinnar*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Gunnar Helgi Kristinsson 2004. „Er Ísland besta lýðræðisríki í heimi?“ í *Lesbók Morgunblaðsins*, 9. október.
- Gunnar Helgi Kristinsson 2005. „Paths to Ministerial Power and Democratic Accountability in Iceland, 1904-2005“, ritgerð lögð fram á ECPR-ráðstefnu í Granada.
- Gunnar G. Schram 1997. *Stjórnskipunarréttur*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Gylfi Þ. Gíslason 1945. „Lýðræði og stjórnfesta: hugleiðingar um stjórnskipunarmálið“ í *Helgafelli*, 4, 114-123.
- Hague, R. & Harrop, M. 2001. *Comparative Government and Politics*. Basingstoke: Palgrave.
- Handbók Alþingis* 1991. 1992. Reykjavík: Skrifstofa Alþingis.
- Handbók Alþingis* 1995. 1996. Reykjavík: Skrifstofa Alþingis.
- Heidar, K. 2000. „Parliamentary Party Groups“ í Esaiasson, P. & og Heidar, K., ritstj., *Beyond Westminster and Congress. The Nordic Experience*. Columbus: Ohio State University Press.
- Heidar, K. o.fl. 2000. „Five Most Similar Systems“ í Esaiasson, P. & og Heidar, K., ritstj., *Beyond Westminster and Congress. The Nordic Experience*. Columbus: Ohio State University Press.
- Helgi Bernódusson 1996. „Löggevningarskipunin í de nordiske parlament: Udvalgs-ting vs. plenar-ting“. Óútgefið erindi flutt á fundi embættismanna norrænu þinganna í Reykjavík.
- Helgi Bernódusson 1998. „Löggjafarstarf Alþingis“. Óútgefið erindi flutt á málþingi Lögmannafélagsins og dómarafélagsins í Valhöll á Þingvöllum.
- Helgi Skúli Kjartansson 1998. „Stjórnarskrá Íslands: Saga, eðli og efni“, handrit í vörslu skrifstofu Alþingis.
- Internetavisen Jyllands-Posten* 2004. „Blokkpolitik i Folketinget“, slóð: <http://www1.jp.dk/indland/blokkpolitik/> [sótt á vefinn 19. október 2004].
- Jensen, T.K. 2000. „Party Cohesion“ í Esaiasson, P. & og Heidar, K., ritstj., *Beyond Westminster and Congress. The Nordic Experience*. Columbus: Ohio State University Press.
- Lög um umboðsmann Alþingis*, nr. 85 27. maí 1997.
- Lög um Ríkisendurskoðun*, nr. 86 27. maí 1997.
- Með leyfi forseta: Alþingistíðindi og umræður á Alþingi*. 2002. „Vélræn upptaka þingræðna“. Reykjavík: Skrifstofa Alþingis.
- Morgenavisen Jyllands-Posten* 2004. „Regeringen fører blokkpolitik“, 15. október.

Stjórnsmál og stjórnsýsla vef tímarit

- Morgunblaðið* 1999. „Af hverju frumkvæði ráðherra?“, 21. ágúst.
- Morgunblaðið* 2000. „Margt bendir til að meiri kyrrð sé að færast yfir efnahagslífið“, 20. júní.
- Morgunblaðið* 2003a. „Umræður um stefnuræðu“, 3. október.
- Morgunblaðið* 2003b. „Alþingi og framkvæmdarvaldið“, 12. október.
- Morgunblaðið* 2004. „Trúnaður var brostinn“, 29. september.
- Morgunblaðið* 2005a. „Afgreiddu frumvörp um samkeppnismál“, 25. febrúar.
- Morgunblaðið* 2005b. „Framhald ef þörf er á“, 24. apríl.
- Nefndasvið skrifstofu Alþingis*. Tölulegar upplýsingar um fundi nefnda utan þingtíma á 131. löggjafarþingi.
- Ólafur Jóhannesson 1945. „Hugleiðingar um stjórnarskrána“ í *Helgafelli*, 4, 104-113.
- Ólafur Jóhannesson 1954. „Alþingi og framkvæmdarvaldið“ í *Tímariti lögfræðinga*, 1, 4-27.
- Ólafur Jóhannesson 1960. Stjórnskipun Íslands. Reykjavík: Hlaðbúð.
- Ólafur Ragnarsson 1981. *Gunnar Thoroddsen*. Reykjavík: Vaka.
- Páll Þórhallsson 1998. „Stjórnskipunarréttur: ritdómur“ í *Úlfjóti*, 4, 528.
- Stjórnarskrá Íslands*, 48. gr.
- Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 1997*. 1998. „Meinbugir á lögum“, 34-52. Reykjavík: Umboðsmaður Alþingis.
- Sigurður Rúnar Sigurjónsson 2004. *Fjarlagaverli þjóðþinga*, MS-ritgerð við Háskóla Íslands.
- Vilborg Guðnadóttir 1990. *Þróun Alþingis í þrjár málfstofur*, BA-ritgerð við Háskóla Íslands.
- Þorsteinn Magnússon 1985. „Alið á ranghugmyndum um starfsemi Alþingis“ í *Morgunblaðinu*, 1. mars. Sama grein birtist einnig í *Samfélagstíðindum*, 1, 1985.
- Þorsteinn Magnússon 1987. „The Icelandic Althingi and Its Standing Committees“, doktorsritgerð, Exeter University á Englandi.
- Þorsteinn Magnússon 1990. „Fra tre til ett kammer“ í *Nordisk Kontakt*, 3, 38-42.
- Vefur Alþingis*, slóð: <http://www.althingi.is/vefur/thingfl.html>.
- Vefútgáfa Alþingistíðinda*, slóð:
<http://www.althingi.is/raeda.php4?raeda=/131/11/r02142133.shtml> [tilvísun í ræðu BGS sótt á vefinn 7. nóvember 2004]
- Vefútgáfa Alþingistíðinda*, slóð:
<http://www.althingi.is/raeda.php4?raeda=/131/11/r15172449.shtml> [tilvísun í ræðu PHB sótt á vefinn 23. maí 2005]
- Vefútgáfa Alþingistíðinda*, slóð:
<http://www.althingi.is/raeda.php4?raeda=/131/03/r31123217.shtml>,
<http://www.althingi.is/raeda.php4?raeda=/131/03/r31115459.shtml> [tilvísanir í ræður SF og ÖJ sóttar á vefinn 11. maí 2005].
- Vefur bandaríska þingsins*: <http://thomas.loc.gov/home/lawsmade.bysec/sourcesofleg.html>.
- Tölvudeild skrifstofu Alþingis*. Ýmsar tölulegar upplýsingar.

