

FRÉTTASKÝRING: Endurskoðun stjórnarskrárinnar

1. hluti

# Ráðherrarnir út fyrir vegginn

Umrót síðustu mánaða hefur vakið upp spurninguna um stöðu Alþingis gagnvart framkvæmdarvaldinu. Hvernig má skilja frekar á milli handhafa ríkisvaldsins, lýðræðinu til framdráttar? Þessari spurningu hafa menn velt upp allan lýðveldistímann.

Margir líta á sviptingar efnahags-hrundsins sem tækifæri til nauðsynlegra grundvallarbreytinga á Íslandi. Er þar ekkert undanskilið; ekki einu sinni lýðræðið sjálft. Raddir úr öllum áttum fullyrða að nauðsynlegt sé að innleiða nýja starfshætti í stjórnmálum. Búsáaldabyltingin knúði fram ríkisstjórnarskipti. Ný ríkisstjórn, undir forystu Jóhönnu Sigurðardóttur, hyggur á endurskoðun stjórnarskrárinnar og undirbúning að stjórnlagabingi sem haldið verði síðar á árinu.

**Afgreiðslustofnunin Alþingi**

Stoð stjórnskipunar á Íslandi er þrískipting ríkisvaldsins; löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómvald. Innan þessarar skiptingar er Alþingi valdamesta stofnunin og fer með fjárveitingar- og löggjafarvaldið. Alþingismenn sækja umboð sitt til þjóðarinnar í lýðræðislegum kosningum. Framkvæmdarvaldið starfar svo í skjóli meirihluta þingsins sem grundvallast af svokallaðri þingræðisreglu; sem þýðir að ríkisstjórnin verður að njóta trausts þingheims. Segja má að með þingræðisreglunni yfirtaki meirihluti á Alþingi framkvæmdarvaldið þar sem þingheimur hefur gert með sér samkomulag um hvernig ríkisstjórn er skipuð á hverjum tíma. Löggjafarvaldið og framkvæmdarvaldið er þannig samtvinnað í gegnum ríkisstjórnina. Ráðherrar eru í senn hluti af framkvæmdarvaldinu sem æðstu yfirmenn stjórnsýslunnar í sínum málaflokkum, og löggjafarvaldinu sem þingmenn.

Þó deilt sé um valdahlutföll framkvæmdarvalds og löggjafarvalds hníga flest rök að því að mjög halli á það síðarnefnda. Styrkur framkvæmdarvaldsins felst í því að meirihlutinn sem styður ríkisstjórnina á hverjum tíma unni þvi að framkvæmdarvaldið hafi undirtökin á þingi. Það er því stjórnarandstaðan á hverjum tíma sem ber hitann og þungann af því að verja stöðu löggjafans en hefur farið hallloka í þeirri baráttu. Það er framkvæmdarvaldið sem hefur frumkvæði að og undirbýr stóran meirihluta allra þeirra lagafrumvarpa sem þingið hefur til meðferðar. Aðkomu þingsins að lagasetningunni hafa gagnrýnendur því sagt vera litla sem enga; þingið sé afgreiðslustofnun. Þetta er þó einföldun og gefur ekki raunsanna mynd af störfum þingsins. Fá frumvörp fara óbreytt í gegnum þingið. Löggjafarvinnan fer að stórum hluta fram á fundum þingflokka og í fagnefndum.

**Ráðherrana út fyrir vegginn**

Á undanförunum árum, og síðast í janúar síðastliðnum, hafa verið flutt frumvörp á Alþingi um breytingar á stjórnskipaninni. Inntak þeirra er einfaldlega að ráðherrar gegni ekki þingmennsku sem tekur fyrir þann möguleika að einstaklingur sitji beggja vegna borðsins. Hugmyndin er að löggjafarstjórnin færist til Alþingis. Í því felst að ráðherra kemur ekki í þingsal nema til að mæla fyrir sínum málum eða til að svara fyrirspurnum. Hann hefur ekki afskipti af því hvaða mál eru á dagskrá þingsins; er ekki hluti af þinginu og hefur því ekki atkvæðisrétt. Ráðherrar hafi ekki afskipti af því hvað fastanefndir þingsins ákveða að taka fyrir og hafa ekki áhrif á afgreiðslu mála innan nefndanna að neinu leyti. Í hnotskurn: Þeir gera það sem þingið segir þeim að gera en ekki öfugt.

Það má spyrja sig hvort þetta breyti eins miklu og það virðist gera við fyrstu sýn. Vegna þingræðisreglunnar þyrftu þeir flokkar sem saman mynda ríkisstjórn að njóta stuðnings eða hlutleysis Alþingis. Lagafrumvörp ríkisstjórnarinnar gætu því með króka-leiðum verið í meirihluta og notið forgangs. Flokkshollusta þingmanna, sem vart þarf að vefengja að er til staðar, myndi tryggja að svo færi. Eins er erfitt að sjá fyrir sér hvernig skilja ætti að ráðherra og þingmenn sama flokks í nefndarstörfum. Hins vegar eru forðæmin til staðar og þarf ekki að fara lengra en til Noregs. Þar í landi getur ráðherra ekki jafnframt verið þingmaður og tekur vara-maður hans sæti á Alþingi á meðan hann gegnir ráðherraembætti. Væri því forðæmi fylgt má enn spyrja sig hvort mikið hefði breyst við að ráðherra gengi úr húsi. Hlutföll þingheims á milli stjórnarliða og stjórnarandstöðu yrðu þau sömu. Einhver myndi segja að það eina sem áþreifanlega hefði breyst væri að kostnaður við stjórnsýsluna hefði aukist að mun. Hins vegar er sú breyting eftirtæktarverðari að með fráhrarfi ráðherra af þingi og innkomu varaþingmanna

þeirra hefði stjórnarliðum í raun fjölgað sem því næmi. Þannig myndi enn frekar halla á stjórnarandstöðuna en með gildandi fyrirkomulagi.

**Gömul saga og ný**

Bjarni Benediktsson, síðar forsætisráðherra, hefur að öðrum ólöstuðum lagt hvað mest til umræðunnar um stjórnskipun landsins. Sumarið 1940, þegar breskur her var nýstígginn af skipsfjöli í Reykjavík, sat hann og velti vöngum yfir því sem þá var öllum ljóst. Ísland myndi segja sig úr sambandi við konung og lýðveldi yrði stofnað. Ný stjórnarskrá, grundvallarlög til nýrrar framtíðar, var viðfangsefni hans eins og oft síðar. Hann skrifar: „Dönum getur eigi fremur en oss dulizt, að sagan hefir kveðið upp sinn dóm, og að bezt er í vináttu að jarðsetja það, sem þegar er dautt.“ En nýtt upphaf sá Bjarni fyrir sér að þyrfti ekki að grundvallast á þeim arfi sem Danir höfðu fært þjóðinni með stjórnarskránni 1874. Hann sá að líklegt væri að byggt væri á því sem fyrir var, enda myndi annað tefja fyrir lýðveldisstofnuninni. En hann spyr hvort það sé sjálfsagt að halda í þingræðisfyrirkomulagið, sem honum er til efs að sé heppilegt. Hann horfir til Bandaríkjanna sem völdugasta lýðræðisríkis heims. „Þar er forsetinn kosinn af þjóðinni og hann útnefnir ráðherrana, sem eru þinginu óháðir. (...) Þingræðið í sömu mynd og hér, hefir ekki heldur verið tekið upp hjá einni elztu lýðræðisþjóð Norðurlálfunnar, Svisslendungum. Hefir þeim þó lengi verið viðbrugðið fyrir frelsisást sína og viturlega stjórnarháttu.“

Bjarni sá fyrir sér að með afnámi þingræðisins og beinni kosningu forsætisráðherra væri hið erfiða úrlausnarefni um forseta og samhengi í meðferð hins æðsta valds leyst fyrirhafnarlaust.

Gylfi Þ. Gíslason, síðar ráðherra og þingmaður Alþýðuflokksins, skrifaði árið eftir lýðveldisstofnun um sama efni. Hann aðhylltist afnáam þingræðis, rétt eins og Bjarni fyrr. Höfuðeinkenni þingræðisins væri nán tengsl valdþáttanna og á þau þyrfti að skera. Hann vildi forsetaræði að bandarískri fyrirmynd, tveggja flokka kerfi sem yki skilvirkni. Helstu kosti taldi hann vera að farið væri með framkvæmdarvaldið af meiri heildarleika og því ekki misbeitt í þágu einstaklinga eða flokka. Til verka myndu veljast hæfari menn því stjórnin væri engum háð nema forseta.

**Vilmundur**

Róttækari hugmyndir en þær sem nú eru uppi um aðskilnað valdsins komu til kasta þingsins þegar Vilmundur Gylfason, þingmaður Alþýðuflokks og Bandalags jafnaðarmanna og ráðherra, lagði fram þingsályktunartillögu árið 1982. Hugmynd Vilmundar var að forsætisráðherra yrði kosinn beinni kosningu. Hann skipaði ríkisstjórn, utan þings eða innan, sem færi með framkvæmdarvaldið. Þingið hins vegar væri kosið sérstaklega í aðskildum kosningum. Þingið færi eitt með fjárveitingar- og löggjafarvaldið. Þingmanni væri því óheimilt að gegna ráðherraðomi og viki af þingi fyrir varamanni sínum veldist hann til starfars.

Hér er rétt að staldra við. Í upphafsorðum Vilmundar í greinargerð hans með frumvarpinu má merkja vissa samfellu við daginn í dag. „Íslenskt efnahagslíf og íslenskt stjórnskipkerfi eru í upplausn. Erlendar skuldir á hvert mannsbarn í landinu nema um 4000 bandaríkjadöllum. Verðpensla nemur nálægt 70 af hundraði á ári. Atvinnuleysi gæti blasað við, þrátt fyrir margháttað góðæri.“

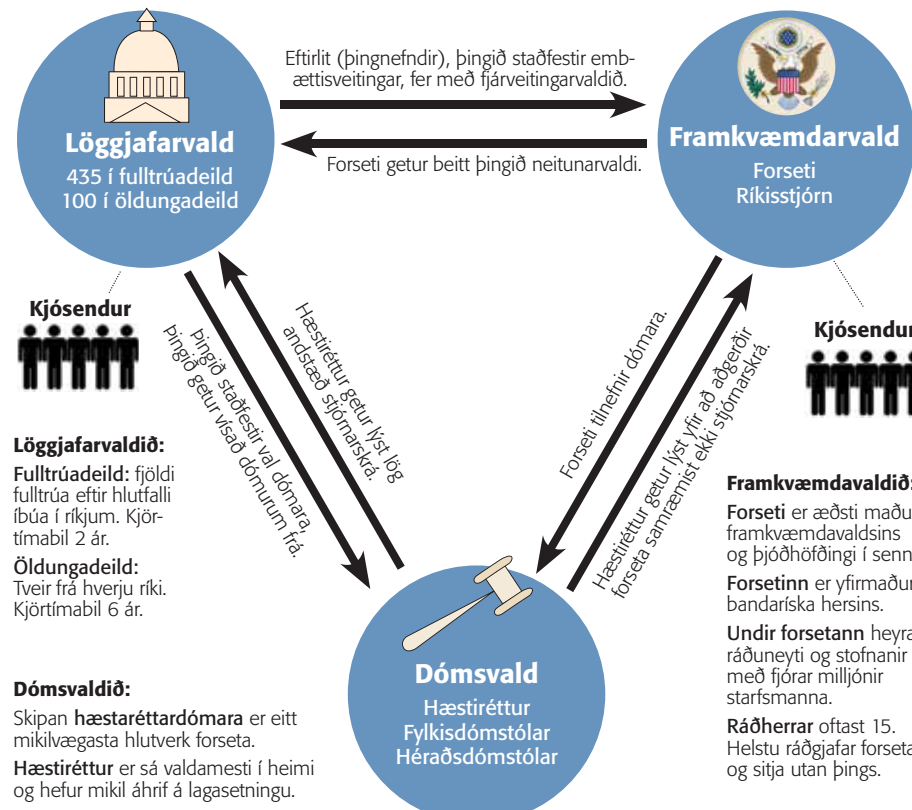
Þessi leið Vilmundar stefnir að því að framkvæmdarvaldið fái umboð sitt beint frá þjóðinni, líkt og Alþingi gerir í dag. Mjög er kallað eftir róttækri kerfisbreytingu af þjóðinni og má til sanns vegar færa að þessi leið myndi uppfylla þá nauðsyn að byggja upp traust á milli þings og þjóðar. Framgangur mála ræðst af samkomulagi á milli þingsins og ríkisstjórnarinnar sem felur í sér valdreifingu. Gegnsæi, sem mjög er kallað eftir, hlyti að nást þegar einstök mál væru ekki á valdi einstakra ráðherra heldur væru rædd fyrir opnum tjöldum á Alþingi.



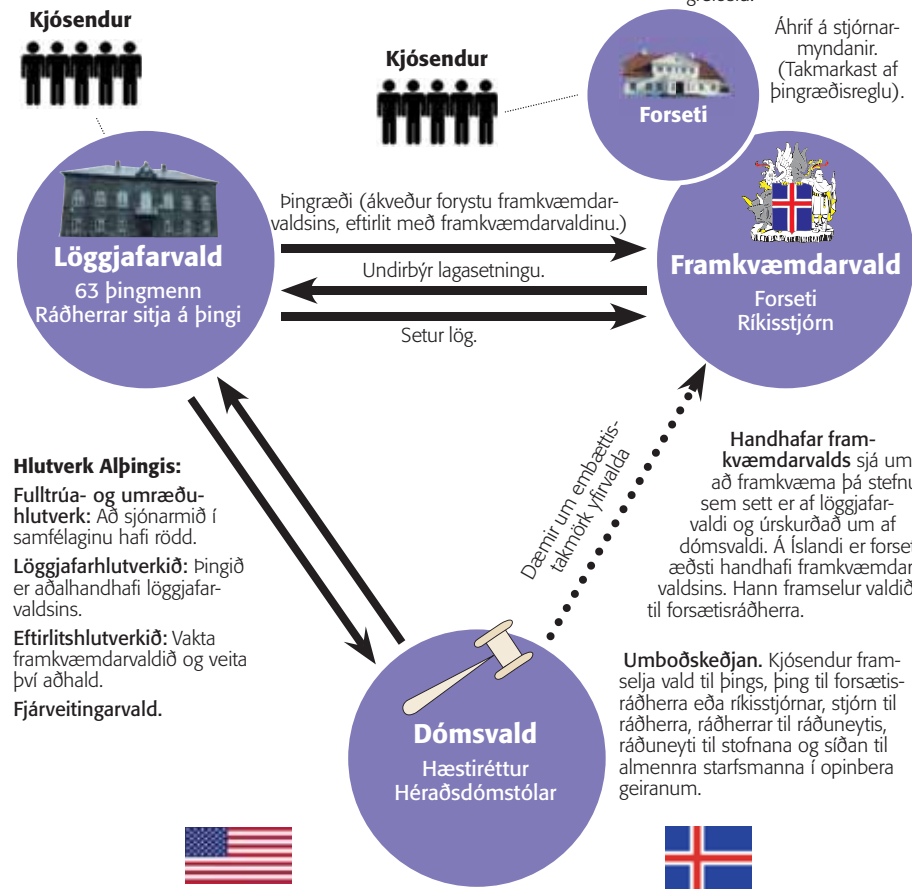
FRÉTTASKÝRING SVAVAR HÁVARÐSSON svavar@frettabladid.is

Fyrsti hluti af fjórum Á morgun: Saga stjórnarskrárinnar

**Stjórnskipkerfi Bandaríkjanna**



**Stjórnskipkerfi Íslands**



**KOSTIR**

- Þingmenn sjálfstæðir, flokksræði ekki jafn sterk og víða annars staðar.
- Einfalt að bregðast við atburðum eða aðstæðum.
- Stöðugra kerfi en þingræði.
- Reglulegir kosningar.
- Aðhald dómvaldsins með lagasetningu.

**KOSTIR**

- Þingmenn hafa mikil tækifæri til að beita sér í þinginu. Minni möguleikar á fjölmennum þingum.
- Hlutfallskosningar og líklegra að ólíkir hugmyndastraumar fái rödd.
- Þingræðið er skilvirkt. Lagasetning einföld.
- Valldreifing meiri en í forsetaræði.

**GALLAR**

- Framþjóðendur lítilla flokka eiga erfitt uppdráttar.
- Kosnið í fulltrúadeild á tveggja ára fresti sem gerir störf þeirra óskilvirk; eru alltaf í kosningabaráttu.
- Tveggja flokka kerfi leiðir til einsleitni. Takmarkar valkosti fjöldans.
- Nær útlokað að koma forseta frá völdum.

**GALLAR**

- Misræmi í atkvæðavægi. Fyrirgreiðslupólitik.
- Stjórnmálaflokkar mjög valdamiklir.
- Valdheimildir forseta óskýrar.
- Afskipti framkvæmdarvalds af embættisveitingum.
- Oddviti framkvæmdarvaldsins ekki kjörinn beinni kosningu.