

# 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.

**M**argir lita á sviptingar efnahags-hrunsins sem tækifæri til nauðsynlegra grundvallarbreytinga á Íslandi. Er þar ekkert undanskilið; ekki einu sinni lýðræði sjálf. Raddir úr öllum áttum fullyrða að nauðsynlegt sé að innleiða nýja starfshætti í stjórnmalum. Búsáhaldaþýltingin knúði fram ríkisstjórnarskipti. Ný ríkisstjórn, undir forystu Jóhönnu Sigurðardóttur, byggir á endurskoðun stjórnarskrárinnar og undirbúningu að stjórnlagagjöngu 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 Alþingis framkvæmdarvaldið þar sem þingheimur hefur gert með sér samkomulag um hvernig ríkisstjórn er skipuð á hverjum tíma. Löggjafarvaldið og framkvæmdarvaldið eru þannig samtvinnað og gegnum ríkisstjórnina. Ráðherrar eru í senn hluti af framkvæmdarvaldinu sem æðstu yfirmenn stjórnábyssunnar í sínum málaflokki, og löggjafarvaldinu sem þingmenn.

Þó deilt sé um valdahlutföll framkvæmdarvalds og löggjafarvalds hniga flest rök að því að mjög halli á það síðarnefnda. Styrkur framkvæmdarvaldsins felst í því að meirihlutiinn sem stýður ríkisstjórnina á hverjum tíma unni því að framkvæmdarvaldið hafi undirtökin á þingi. Það er því stjórnarandstaðan á hverjum tíma sem þeir 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 tilta 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 undanföllum árum, og síðast í janúar síðastliðnum, hafa verið flutt frumvörp á Alþingi um breytingar á stjórnskipuninni. Inntak þeirra er einfaldlega að ráðherrar gegni ekki þingmennsku sem tekur fyrir þann möguleika að einstaklingur sitji beggja vegna borðsins. Hugmyndin er að löggjafarstjórnin færir 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 ófgt.

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 hluteysis Alþingis. Lagafrumvörp ríkisstjórnarinnar gætu því með krökaleitum 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 nefndarstörum. 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 varamaður hans sæti á Alþingi á meðan hann gegnir ráðherraembætti. Væri því forðæmin 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. Eihver myndi segja að það eina sem áþreifanlega hefði breyst væri að kostnaður við stjórnábyssuna hefði aukist að mun. Hins vegar er sú breyting eftirtektarverðari að með fráhræfni ráðherra af þingi og innkomu varamþingmanna

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

## Gömul saga og ný

Bjarni Benediktsson, síðar forsætisráðherra, hefur að öðrum ólstuðum 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 teifa fyrir lýðveldisstofnuninni. En hann spur hvort það sé sjáfsagt 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 útfærir 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 hild erfiða úrlausnarefni um forseta og samhengi í meðferð hins æðsta valds leyst fyrirhafnarlaust.

Gyfi P. Gíslason, síðar ráðherra og þingmaður Alþýðuflokksins, skrifaði árið eftir lýðveldisstofnun um sama efni. Hann áhylltist afnámi þingræðis, rétti eins og Bjarni fyrir. Höfudeinkenni þingræðisins væri náin tengsl valdþáttanna og á þau þyrfti að skera. Hann vildi forsetaræði að bandarískri fyrirmynd, tveggja flokka kerfi sem yki skilvirki. 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 óheimil að gegna ráðherraðömi og viki af þingi fyrir varamanni sínum veldist hann til starfans.

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 stjórnkerfi eru í upplausn. Erlendar skuldir á hvert mannsbarn í landinu nema um 4000 bandaríkjadóllum. Verðpenla nemur nálægt 70 af hundruði á ári. Atvinnuleysi gæti blasað við, þrátt fyrir margháttað góðæri.“

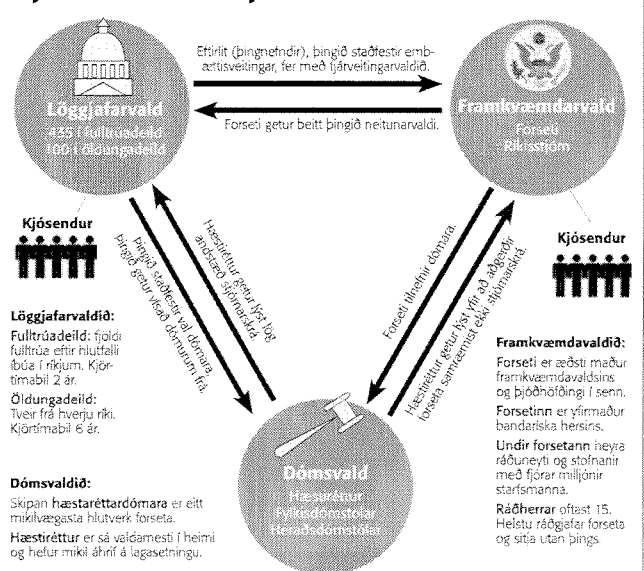
Þessi leið Vilmundar stefnir að því að framkvæmdarvaldið fái umboð sitt beint frá þjóðinni, líkt og Alþingi gerir í dag. Mjög er kallað eftir róttækri kerfisbreytingu af þjóðinni og má til sanns vegar fara að þessi leið myndi uppfylla þá nauðsyn að byggja upp traust á milli þings og þjóðar. Framgangur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



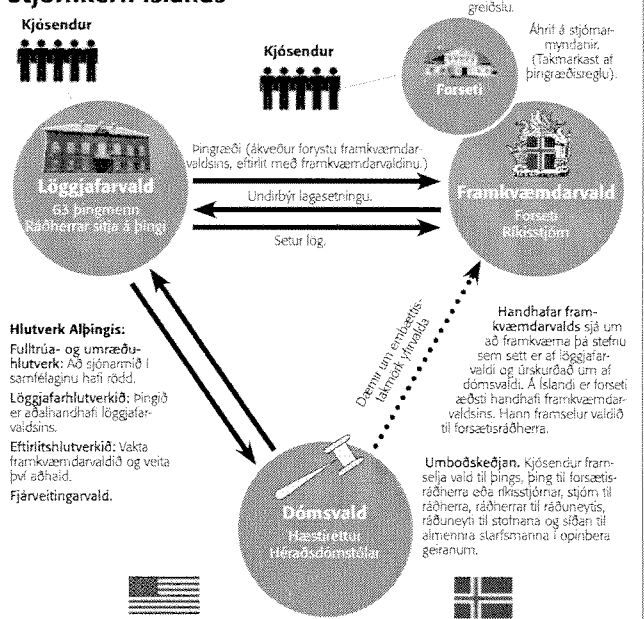
FRÉTTASKYRING SVAVAR HÁVARÐSSON svavar@frettabladid.is

Fyrsti hluti af fjórum Á morgun: Saga stjórnarskrárinnar

## Stjórnkerfi Bandaríkjanna



## Stjórnkerfi Íslands



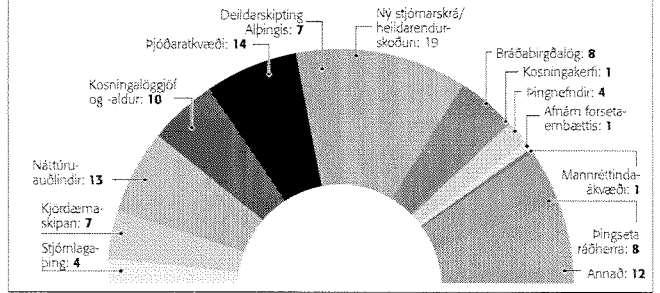
Two columns of text titled 'KOSTIR' and 'GALLAR' comparing the US and Icelandic systems. The 'KOSTIR' column lists advantages of the US system, such as the separation of powers and the ability to remove officials through impeachment. The 'GALLAR' column lists disadvantages, such as the complexity of the system and the potential for gridlock. The Icelandic system is also compared, noting its strengths and weaknesses.

## STJÓRNARSKRÁ LÝÐVELDISINS ÍSLANDS

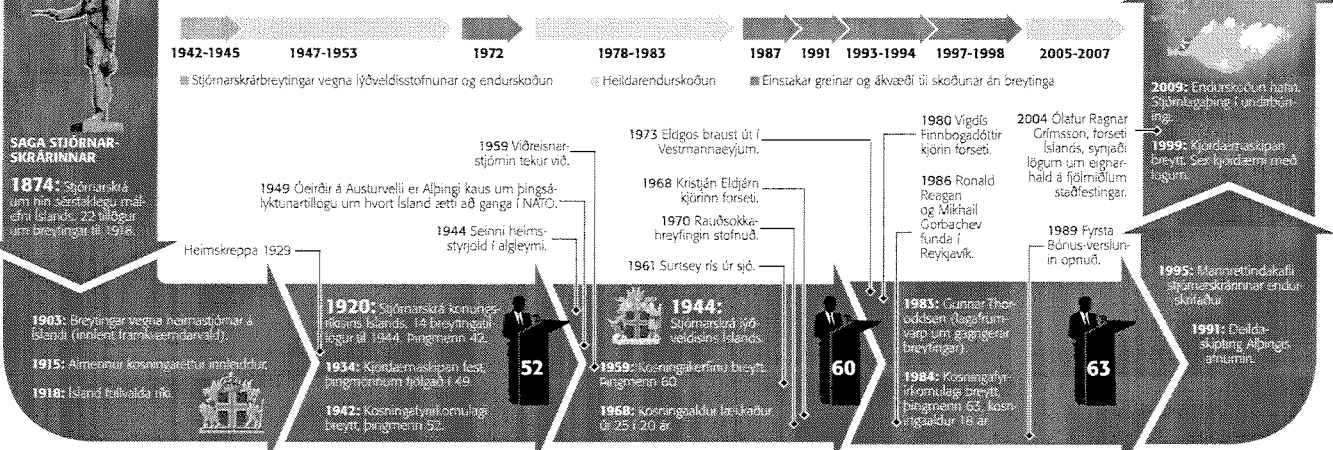
Í stjórnarskrá Íslands eru 80 greinar í sjö köflum. Þar eru skilgreind grundvallarréttindi borgaranna og stjórnarskipan útlístuð.

- I. kafli:** tilgreinir að Ísland skuli vera lýðveldi og stjórnir þingbundin án þess að það sé skilgreint frekar. Einnig er kveðið á um þrískiptingu ríkisvaldsins. Lögjafarvaldið er í höndum Alþingis og forseta Íslands, framkvæmdarvaldið er hjá forsetanum en hann felur það ráðherrum og öðrum stjórnvöldum sem skilgreind eru í lögum og dómvaldið er hjá dómendum.
- II. kafli:** fjallar um forseta Íslands, hvernig standa skuli að forsetakosningum og um valdsvið forsetans. Einnig er fjallað um ráðherraþing og birtingu laga.
- III. kafli:** fjallar um kjördæmaskipan, kosningarétt og kjörgengi fyrir alþingiskosningar.
- IV. kafli:** skilgreinir hver störf Alþingis eru og réttindi og völd þingmanna.
- V. kafli:** fjallar um dómvaldið og að dómendur skuli skera úr öllum ágreiningi sem verður vegna embættistakmarka yfirvalda.
- VI. kafli:** um trúmál og að evangelíska lúterska kirkjan sé þjóðkirkja Íslands. Trúfrelsi er skilgreint og er öllum fjrást að stofna trúfélög og vera aðilar að þeim.
- VII. kafli:** fjallar um mannréttindi.

## TILLÖGUR AÐ BREYTINGUM Á LÝÐVELDISSTJÓRNARSKRÁNNI 1944–2009



## ENDURSKOÐUN STJÓRNARSKRÁRINNAR 1944–2007



# Þjóðin semur grundvallarlögin

Endurskoðun stjórnarskrárinnar hefur staðið yfir nær óslitið allan lýðveldistímam. Enn standa þó eftir lítt breytt grundvallarlög íslenskrar stjórnarskipunar. En þjóðin vill marka leið til nýrrar framtíðar og hyggst gera það án aðkomu kjörinna fulltrúa á Alþingi.

Tilraunir til heildarendurskoðunar stjórnarskrárinnar hafa staðið yfir nær óslitið allan lýðveldistímam. Þær hafa allar mistekist. Hins vegar hafa ýmsar breytingar verið gerðar; sumar mjög afmarkaðar en aðrar viðtækari í seinni tíð eins og breytingar á starfsháttum Alþingis og endurskoðaður mannréttindakafli.

A hverjum tíma hefur þrýstingurinn á endurskoðun ýmist komið frá Alþingi, og þá iðulega stjórnarandstöðunni, eða frá fólkinu. Oft má greina rót þeirrar kröfu í ríkjandi efnahagsástandi; erfiðleikar skapa gerjur í samfélaginu. Sú skoðun hefur verið sett fram að aldrei hafi verið jafn mikill þrýstingur á að endurskoðun stjórnarskrárinnar fari fram, og verði lokið innan tiltölulega skamms tíma. Krafan kemur frá þjóðinni og hún hyggst annast þetta vanda-samma verk án afskipta kjörinna fulltrúa sinna á Alþingi.

### Hvað á heima hvar?

Í stjórnarskránni eru ákvæði um meðferð ríkisvalds, hlutverk helstu handhafa þess og samspil þeirra á milli. Réttindi borgaranna í samskiptum við ríkisvaldið eru færð til bókar og hömlur lagðar við því að á grundvallarréttindi sé gengið. En það er ekkert einfalt mál að skilgreina hvað á heima í stjórnarskrá og hvað ekki. Grunnreglur þarf að setja fram á knöppu en skýru máli. Fjölmörg atriði, sem við fyrstu sýn eiga heima í stjórnarskránni, verður að skilja eftir fyrir almenna lögjafann og fjárveitingarvaldið. Markmið verða því að vera ljós og forðast verður að setja í stjórnarskrá almennar stjórnsmálegar yfirlýsingar.

Uppbygging stjórnarskrárinnar sýnir að hún er að stofni til frá 19. öld. Valdahlutföll milli helstu stofnana ríkisins endurspeglast því ekki í henni og almennt er viðurkennt að uppsetning textans

verði að breytast. Þannig er talið eðlilegt að kaflinn um Alþingi fari á undan köflum um aðra handhafa ríkisvalds sem veigamesti handhafi ríkisvalds og þungamiðja þess fulltrúalýðræðis sem einkennir íslenska stjórnarskipan. Einnig er kafa um mannréttindi sé gert hærra undir höfði í uppröðun einstakra kafa til að undirstrika um hvað grundvallarlögin raunverulega snúast.

### Leiðið og þér munuð ekki finna

„Sá sem opnar stjórnarskrána til að finna útlístan á lýðræði að hætti Íslendinga verður fjórtíu fyrir vonbrigðum,“ skrifaði Gunnar Helgi Kristinsson, prófessor í stjórnsmálaræði við Háskóla Íslands, árið 2005. „Orðið lýðræði kemur þar hvergi fyrir. Heldur ekki þingræði. Ekki er þar þrískipting ríkisvaldsins nefnd berum orðum og grundvallarstofnanir íslenska lýðræðiskerfisins, eins og ríkisstjórn og Hæstiréttur, eru þar hvergi nefndar á nafn – þótt tilvist þeirra megi að vísu ráða af samhenginu.“

Í raun reyndir hafa erlendir fræðimenn í stjórnlagafraeðum, sem lesið hafa íslensku stjórnarskrána, komist að þeirri niðurstöðu að hér ríki forsetaræði, líkt og í Bandaríkjunum. Kannski er það vegna þess að forsetinn kemur fyrir í þróðungi af áttatíu greinum hennar.

### Ein eða þrjár?

Íslendingum hefur þrisvar verið sett stjórnarskrá; konungsstjórnarskráin 1874, fullveldisstjórnarskráin 1920 og lýðveldisstjórnarskráin 1944. Á þessum sjötíu árum voru gerðar ýmsar breytingar en eftir sem áður eru stjórnarskrárnar þrjár mjög líkar. Ekki er að forða þó lýðveldisstjórnarskráin líkist forvera sinum þar sem meðvitund ákvörðun var tekin um litlar sem engar breytingar. Þær voru unnar í flýti með því fororði að heildar-

endurskoðunin færi fram strax eftir að lýðveldi verði stofnað. Í greinargerð með þingsályktunartillögu um endurskoðun stjórnarskrárinnar árið 1944 kemur fram að almenn óánægja var með stjórnarskrána eins og hún var samþykkt í þjóðratkvæðagreiðslunni þá um sumarið. „Þjóðin virðist á einu máli um það, að stjórnarskipunarlag þau, sem við nú búum við, séu á margan hátt svo gölluð og úrelt, að ekki verði lengur við unað.“ Kemur fram að þjóðarvilji til stofnunar lýðveldis hafi komið í veg fyrir að almenningur sýndi óánægju sína með plaggjó.

### Endurskoðun

Í reynd hafa fjórar nefndir verið settar á fót til að endurskoða stjórnarskrána frá því að ákvæðið var að slíta sambandinu við Danmörku og stofna lýðveldi 1944. Sú fyrsta var kjörin af Alþingi árið 1942 og vann að nauðsynlegustu breytingum vegna lýðveldisstofnunarinnar, og fékk tólf manna liðsáka árið 1945 til að takast á við heildarendurskoðun. Árið 1947 tók önnur nefnd við sem starfaði til ársins 1952. Næst var kjörin stjórnarskrárnefnd árið 1972 sem starfaði stutt. Þjóða stjórnarskrárnefndin var skipuð 1978 og starfaði til ársins 1983. Hún komst lengst og skilaði hún skýrslu til þingflokka sem hafði að geyma tillögur að nýrri stjórnarskrá. Þar var tekið á öllum þáttum stjórnarskrárinnar nema kjördæmaskipuninni. Nefndin taldi sig þó eiga eftir að fjalla betur um ýmsa efnin, svo sem eignarréttarákvæði og mannréttindi sem ágreiningur var um innan nefndarinnar. Síðast starfaði nefnd á vegum forsætisráðuneytisins árin 2005 til 2007 og endurskoðunin sem nú fer í hönd byggir að töluverðu leyti á vinnu þeirrar nefndar.

### Þjóðfundur

Hugmyndin um stjórnlagabing,

eða þjóðfund eins og margir vilja kalla samkomuna, er ekki ný af nálinni. Hún kom strax fram við upphaf lýðveldistímans. Stjórnlagabingjó sem ráðgjafarhöfuð ríkisstjórnarinnar undirbyr hefur töluvert verið í umræðunni, án þess að skýr svör hafi fengist um hvernig til þess verði valið og hver umgerð þess verður. Eðlilegt er að líta til þeirra hugmynda sem hafa verið settar fram í frumvörpum á Alþingi á síðastu árum. Jóhanna Sigurðardóttir forsætisráðherra lagði fram hugmyndir um stjórnlagabingjó 1995 og ekki ólíklegt að til þess verði horft nú. Í stuttu máli var gert ráð fyrir 41 kjörum fulltrúa og miðað var við að störf um þingsins lyki innan tveggja ára. Hugmyndir Framsóknarflokksins, sem settar voru fram nýlega, gera ráð fyrir 63 fulltrúum en aðeins sex mánaða starfstíma.

### Verkefnið fram undan

Deilur um embætti forseta Íslands, sem núdu athygli alþjóðar við sýn-un forseta á staðfesting fjölmiðlafrumvarpsins 2004, hefur ekki síst vakið athygli almennings á hversu óljós stjórnarskráin er. Í kjölfarið hafa komið fram hugmyndir um að rétt sé að leggja embættið niður. Aðrir hafa komið auga á möguleika til að gera grundvallarbreytingar á embættinu og forseti starfi sem forseti Alþingis. Með því yrði honum fundið veigamikili hlutverk sem gæti styrkt Alþingi gagnvart framkvæmdarvaldinu, eins og var rætt í fyrsta hluta fréttskýringarinnar. Forseti Alþingis í dag er valinn af stjórnarmeirihlutunum eða framkvæmdarvaldinu. Með þessu móti mætti tryggja að verk-stjórn þingsins verði óháð atókum á milli stjórnar og stjórnarandstöðu og styrkja lögjafarvaldið eins og svo mjög er kallað eftir. Að því sögðu er ljóst að nauðsynlegt er að skýra stöðu og hlutverk forsetans svo friður sé um embætti þjóðhöfðingjans.

Auðlindaákvæði stjórnarskrárinnar og ákvæði um þjóðratkvæðagreiðslur hafa verið skilgreind sem forgangsmál í þeirri vinnu sem á að klára fyrir verið Auðlindaákvæði mótaði tillögu að ákvæði árið 2000 sem fjallar um að náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti verði lýst- ar þjóðareign. Von er til að byggt verði á þeirri vinnu.

Núgildandi stjórnarskrá geymir frá ákvæði um efnis sem leggja þarf fyrir þjóðina til úrskurðar í þjóðratkvæðagreiðslu, enda hefur slík atkvæðagreiðsla ekki verið haldin á lýðveldistímamun. Skýlausa krafa er um að þessu verði breytt og möguleikar að almenningur hafi frekari tækifæri til að koma beiht að ákvörðunum sem þá varðar.

### Ef þing kemur saman

Þegar, og ef, stjórnlagabing kemur saman á þessu ári verður einnig að setja ákvæði um utanríkisráð, sem eins og gefur að skilja hafa fengið aukid vægi frá 1944. Eins verður að hafa í huga þann möguleika að Ísland gangi í Evrópusambandið, og við því verður að bregðast með ákvæðum sem gera ráð fyrir því að hluta ríkisvaldsins færirst öðrum á hönd.

Þótt heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar sé aðkallandi segir sagan að það er ekki blaupjóð að því að draga upp texta sem allir sætta sig við. Það má líka spyrja sig að því hversu langt þarf að ganga. Lång saga tírauna gefur kannski tilefni til að álykta sem svo að þörfin til byltinga á grunnreglum samfélagsins sé ekki fyrir hendi.



FRÉTTASKÝRING  
SVAVAR HÁVARDSSON  
svavar@frettabladid.is

Annar hluti af fjórum  
Á tímumdag: Kosningalög og kjördæmaskipan



# Lýðræðishalli af mannavöldum

Kosningakerfið íslenska og kjördæmaskipanin hafa verið deilumál í áratugi. Háværar raddir eru uppi um að gera þurfi róttækar breytingar á íslenski stjórnskipun. Jöfnun atkvæðisréttar er þar í forgrunni. Tækifærið gæti verið fyrirhugað stjórnlagagöng.

**S**trax og úrslit voru kunn eftir alþingiskosningarnar 2007 hófst umræða um að íslenska kosningakerfið væri meingallað. Nokkur dæmi voru tünd til því til rökstuðnings og vart hægt að mótmæla að röðun í þingsæti var ekki í samræmi við kosningúrslit. Misræmi í vægi atkvæða eftir kjördæmum kom skýrt fram, enn á ný.

Kosningakerfið og kjördæmaskipanin hafa verið viðvarandi viðfangsefni tillagna um stjórnarskrárbreytingar á lýðveldistíðum og hefur reyndar verið eitt helsta deiluefni íslenskra stjórnsmála frá því snemma á 20. öld. Þannig voru breytingar á kosningakerfinu meginefni þeirra stjórnarskrárbreytinga sem tóku gildi frá 1934 til 1999. Þróunin hefur verið í þá veru að auka jafnvægi atkvæða en tillögur hafa reglulega komið fram um að gera landið allt að einu kjördæmi, eða frá árinu 1927.

### Kosningarnar 2007

Dæmi frá alþingiskosningunum 2007 varpa ljósi á kosningakerfið íslenska. Sjálfstæðisflokkurinn fékk 35,4 prósent atkvæða í Reykjavíkarkjördæmi norður og fjóra þingmenn kjörna, en Samfylkingin 29,2 prósent og fimm þingmenn. Framsóknarflokkurinn fékk þrjú þingmenn í Norðausturkjördæmi með 5 726 atkvæðum en engan þingmann með 4.266 atkvæði í Reykjavík. Ofan á þetta má bæta að Samfylkingin fékk 26,8 prósent atkvæða í Suðurkjördæmi og tvo þingmenn, sama þingmannafjöldi og Framsókn bar úr bítum í sama kjördæmi með 18,7 prósent atkvæða.

Mat fjölmargra fræðimanna og áhugaafólks um stjórnmál er að alþingismenn hafi af mikilli hagsmunu að gæta við ákvorðun um skiptinguna landsins í kjördæmi og jöfnun atkvæðisréttar. Alþingismenn séu því vart til þess hæfir að setja landinu sanngjörn og réttlát kosningalög.

### Lýðræðishugtakið

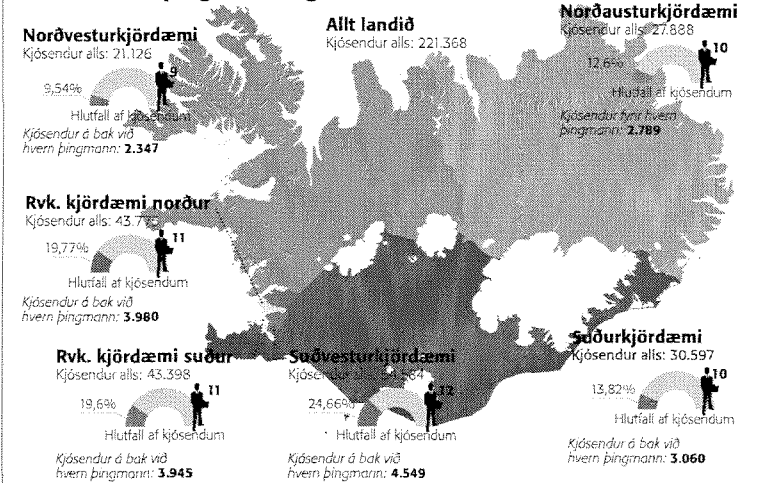
Baldur Þórhallsson, prófessor í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands, er einn þeirra sem hafa gagnrýnt kosningakerfið. Hann bendir á að til séu margar útfærslur á kosningakerfum og menn deili um hvaða útfærsla sé lýðræðislegust. „Það á rætur að rekja til þess að ekki hefur náðst sátt um það hvernig skilgreina eigi lýðræði, og þá hvað felst nákvæmlega í lýðræðishugtakinu. Sérstaklega ekki hvernig best er að útfæra lýðræðishugmyndina í almennum kosningum. Þetta gerir það að verkum að kosningakerfin eru mjög ólík.“

Baldur segir að kosningakerfið hér á landi hafi vissulega tekið verulegum breytingum og þingsæti á milli stjórnmálaflokka skiptist nokkuð jafnt á milli þeirra eftir atkvæðamagni. „Það var ekki svo lengi vel en þetta hefur verið fært til betri vegar. Kosningakerfið er hins vegar þeim stóra annmarka háð að misvægi atkvæða er mjög mikið hér á landi. Áð minnu mati samræmist það ekki hugmyndum um lýðræði að atkvæði borgaranna sé misjafnlega vægi.“

### Sagan

Árið 1934 var kjördæmaskipanin fest í sessi í stjórnarskrá en árið 1959 var kosningakerfinu svo gjörbreytt; þau 28 kjördæmi sem verið höfðu voru lögð niður og tekin upp hlutfallskosning í átta kjördæmum; Reykjavíkarkjördæmi hélt óbreytt en eldri kjördæmi sem höfðu miðast við sýslur eða kaupstaði voru sameinuð eftir landslutum. Þetta fyrirkomulag hélt óbreytt til ársins 1987 þegar atkvæðavægi milli flokka var jafnað að miklum mun. Þetta var gert með því að prófa

### Niðurstaða alþingiskosninga 12. maí 2007



flókið kosningakerfi sem tók hins vegar ekki til jöfnunar atkvæðisréttarins.

Gunnar Helgi Kristinsson, prófessor í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands, bendir á að þegar kosningakerfið tók að þróast hér á landi hafi í raun búið ein þjóð í landinu. „Það var ekkert þéttbýli/dreifbýli eða suðvesturhorn/landsbyggðin. Í meginatriðum voru þetta bændur og búalið sem hér jbyggj með svipaða hagsmuni og hugmyndir. Síðan varð gífurleg breyting í atvinnu- háttum og búsetu fólks þeim tengd. En hinar dreifðu byggðir voru hins vegar ekki sáttar við að láta frá sér það pólitíska vald sem legið hafði hjá þeim í gamla kerfinu. Valdið fluttist því ekki með fólkinu.“

Gunnar Helgi segir stöðuna í dag einkennast af því að vissir landslutar græði á kosningakerfinu og þingmenn landsbyggðarkjördæmanna hafi mikil áhrif innan flokkanna. „Það er því erfitt að hreyfa við málum landsbyggðarinnar og ástæða þess að meira hefur ekki breyst en raun ber vitni.“

### Kosningamálið hefur verið sjálfstætt deilumál í langan tíma enda hefur það haft djúpstæð áhrif á styrkieiðhúfúll flokkanna og þar með þingmeirihluta og ríkisstjórnarmyndunir. Yfirvigt landsbyggðarinnar í þingflokkuunum hefur þau áhrif að þingið er almennt áhugasamt um mál sem brenna á landsbyggðinni og þingmenn hafa haft tækifæri til þess að nýta sér það.

### Fyrirgreiðslupólitík

„Farsælast væri að gera landið allt að einu kjördæmi. Kjördæmaskiptingin hefur haft í för með sér margumtalað kjördæmapót. Tiltæknir þingmenn hafa verið í fullu starfi við það að úthluta bitingum í sín kjördæmi til að tryggja stöðu sína. Þetta hefur í gegnum tíðina verið verulegt vandamál vegna augljósrar tengingar við spillingu. Það að gera landið að einu kjördæmi myndi draga úr kjördæmapóttinu sem oft á tíðum hýllir einungis fámennum hópi en ekki fjöldanum. Ástæðan fyrir því að þetta skref hefur ekki verið stigið er sú að meginþorri þingmanna af landsbyggðinni, sem þangað til nýlega voru í meirihluta á þingi, hefur verið andsnúnir því að jafna vægi atkvæða. Það er kannski skjáanlegt út frá þeirra sjónarmiði en er jafnframt langt frá því að vera lýðræðislegt,“ segir Baldur.

### Eitt kjördæmi

„Ég held að ein stærstu rökun fyrir að koma á stjórnlagagöngi séu þau að taka þetta vald af þingmönnum

### MISMUNANDI ATKVÆÐAVÆGI – RÖK MEÐ OG Á MÓTI

Rök þeirra, sem stöðja misvægi atkvæða, hafa jafnan gengið út á að hinar dreifðu byggðir þurfi meira á þjónustu stjórnmála en helga en þéttbýlið, auk þess sem íslar höfuðborgarinnar hafi greiðari aðgang að bæði þinginu og stöðunum framkvæmdarvaldsins vegna náðylsins við þær. Þeir óttast að jöfnun atkvæðavægis myndi leða til þess að stjórnmál hattu að sinna vanda dreifbýlisins í sama mæli og gert hefur verið, sem myndi þýða enn frekari þrengingar og endelok búsetu víða um land.

Krafan um jöfnun atkvæðavægis byggist hins vegar á því að misvægi atkvæða sé ólýðræðislegt. Pólitískt jafnrétti lýðræðisins byggir á reglunni um jafnan atkvæðisrétt allra. Ef það er vilji landsmanna að stjórna við byggð í stjórnbýlinu eiga þeir að geta ákveðið það með lýðræðislegum hætti en allir eiga að hafa líkan rétt til áhrifa á síka ákvorðun. Þeirfinn fyrir stuðning stjórnmála – sem er út af fyrir sig til staðar hjá miklu fleirum heildur en íbúum jöðarsvæðanna – megi ekki rugla saman við atkvæðisréttinn sjálfan.

um svo þeir geti ekki komið í veg fyrir að skýrt sé kveðið á um það í stjórnarskrá og kosningalögum að vægi atkvæða skuli vera jafnt á milli borgara þessa lands, sem er að minnu mati grundvallarforsenda lýðræðisins,“ segir Baldur. Hann segir það mikivægt að kosningakerfi séu skýr og gagnsæ. „Í því ljósi er einfaldast og réttlátast að landið sé eitt kjördæmi, enda erum við fámenn og samheldin þjóð og ég treysti 63 þingmönnum fjölliaga til þess að gæta hagsmuna allra landsmanna á þingi óháð því hvar þeir búa. Eg tek því ekki undir þau rök að landsbyggðin myndi gleymast eða bera skarðan hlut frá bordini ef kjördæmaskipanin myndi afnumin.“

### Kjördæmaskipanin haldið

Gunnar Helgi segir ekkert mæla á móti því að hafa kosningakerfi þar sem atkvæði vægi jafnt en kjördæmun sé haldið óbreyttum. Það sé sjálfstæð ákvorðun að atkvæði vægi meira í sumum kjördæmum en öðrum eins og hér er. „Frá lýðræðislegum sjónarholi eiga atkvæði allra að veita jafnt. Því hefur verið búið til kerfi hlerlensins sem er ekki lýðræðislegt og kerfið á sér í rauninni enga sérstaka lýðræðislega réttlætun.“

Gunnar Helgi segir að rök séu fyrir því að halda í kjördæmaskipanina. Hann er þeirrar skoðunar að með því haldist þetta samband á milli þingmanna og kjösenda. Eins sé það grundvöllur fyrir flokksstarfinu og einu kjördæmi fylgi sú hættu að starf flokkanna verði of málstýrt. „Eðlilegast er hins vegar að íbúðingmanna sé í samræmi við íbúðafjölda hvers kjördæmis. Það er langsamlegast einfaldast og eðlilegast.“ Gunnar Helgi segir jafnframt, þegar umræða um kosningakerfi er annars vegar, að horfa skuli til þeirra markmiða sem á að ná. „Í okkar tilfalli viljum við væntanlega kosningakerfi sem leiddi ekki til þess að flokkakerfið moini niður. Við þurfum þrátt fyrir allt starfhæft Alþingi. Við viljum

heldur ekki að flokkarnir séu varðir fyrir samkeppni. Þetta grundvallast á svo af viðhorfum til flokkanna á hverjum tíma.“

### Stjórnlagagöng

Það er yfirlýst stefna ríkisstjórnarinnar að sett verði lög um stjórnlagagöng á yfirstandandi þingi. Þari svo, skapast einstakt tækifæri til að breyta kosningalögum í þá veru að atkvæðisréttur verði jafnaður. Kosningakerfi hafa nefnilega ekki þróast af bestu manna yfirsýn. Kosningakerfið er bundið flokkakerfinu drofa böndum og pólitískir hagsmunir viðhalda misvægi atkvæða.

Gunnar Helgi talar um viðhorf til stjórnmálaflokkanna og tengsi þeirra við kosningakerfið sem stuðst er við. Hávær krafa er um breytingar í samfélaginu sem snýr ekki sist að flokkakerfinu. Stjórnlagagöng, þar sem kosnir fulltrúar hafa enga aðkomu, gæti því breytt kosningakerfinu og íslenskum stjórnmálum í grundvallaratriðum í leiðinni. „Ef byltingaröflin, svo við notum það orð, verða áberandi á stjórnlagagöngi er líklegur en hitt að flokkarnir njóti ekki sérstakrar velvilddar,“ segir Gunnar Helgi.

Rök rétt er að kjósa til stjórnlagaþings um leið og kosid verður til Alþingis í apríl. Gunnar Helgi er hins vegar svartstýnn á að af því verði. Hann segir jafnframt að rökstýðja megi þá skoðun af ef ekki verði kosid til stjórnlagagöngs í apríl gæti tækifærið verið úr sögunni að halda slíkt þing. „Ef menn vilja gera róttæka uppstokkun í íslenski stjórnskipun, þar er lag núna. Annars er frekar ólíklegt að af því verði í fyrirsjáanlegri framtíð. Þetta er einfalt: Sporin hræða. Það hefur verið yfirlýst markmið stjórnmála frá 1944 að endurskoða stjórnarskrána. Það hefur hins vegar ekki gengið sem skyldi.“

- 1843: Alþingi endurnest
- 1858: Kjördæmaskipanin breytt
- 1874: Konungstjórnarskrán
- 1904: Heimastjórn Ráðgjafandi þing
- 1904: Fjöðlökakerfið tekur að myndast í núverandi mynd
- 1915: Kosningakerfinu breytt. Almennur kosningaréttur innleiddur
- 1916: Framsóknarflokkur og Alþingisráður stofnaður
- 1918: Ísland fullvalda ríki
- 1919: Kosningakerfinu breytt
- 1929: Sjálfstæðisflokkurinn stofnaður
- 1934: Kosningaskipanin fest í stjórnarskrá. Kosningalög íbúðaködur í 21 ár
- 1942: Kosningalögum breytt
- 1944: Ísland lýðveldi

- 1946: Alþingiskosningar
- 1949: Alþingiskosningar
- 1953: Alþingiskosningar
- 1956: Alþingiskosningar. Alþingisbandalagið stofnað
- 1959: Kosningakerfinu gjörbreytt. 8 kjördæmi tvípartakosningar. Tveimur alþingiskosningum
- 1963: Alþingiskosningar
- 1967: Alþingiskosningar
- 1971: Alþingiskosningar
- 1974: Alþingiskosningar

- 1978: Alþingiskosningar
- 1979: Alþingiskosningar
- 1983: Alþingiskosningar. Tveimur stjórnlagaþingum
- 1984: Kosningalög lækki eðlur úr 20 í 18 ár
- 1987: Alþingiskosningar. Kosningakerfinu breytt
- 1991: Alþingiskosningar
- 1995: Alþingiskosningar
- 1998: Samfylking, Vinstri græn og Fjöðlyndi flokkurinn stofnað
- 1999: Alþingiskosningar. Kjördæmaskipanin breytt. Sex kjördæmi
- 2003: Alþingiskosningar
- 2007: Alþingiskosningar

- Einmenningskjördæmi og konungskjörin
- Einmennings- og tvímenningskjördæmi og konungskjörin
- Hlutfallskosningar og uppþótarsæti

Þriðji hluti af fjórnum Á morgun, Spökningar spjalla



FRÉTTASKYRING SVAVAR HAVNARSSON svavar@frettabladid.is



# Stjórnlagabings bíða ærin verk

Fjölmeiri álitamál eru uppi varðandi hugsanlegar breytingar á stjórnarskránni. Stjórnlagabing er fram undan, nái hugmyndir ríkisstjórnarinnar að verða að veruleika. Svavar Hávarðsson bað fjóra sérfræðinga að ræða við hvað verður glímt á næstunni.

## Pingræðið

Pingræðið leggur línurnar um samspil Alþingis og ríkisstjórnar. Fólk talar um pingræði í mismunandi merkingu: Annars vegar er átt við að Alþingi eigi - vegna þess að það er kosið beint - að koma sfnu fram, eiga frumkvæði að lagasetningu og móta stefnu. Það er pingræði í þessu skilningi sem var kvartað yfir að hefði verið brotið þegar forseti Íslands staðfesti ekki fjölmörgu lagafrumvarp og þingioð fókk mikilvæg lagafrumvarp í hendurnar frá ríkisstjórninni rétt fyrir þinglok. Hins vegar er pingræði í lögregluþegnum skilningi; lagaregla sem hefur þann kjarna að Alþingi ráði hverjir sitji í ríkisstjórn. Enginn getur orðið ráðherra nema þingið vilji stýja hann eða þola í embætti. Það var stórt lýðræðisskrif á sínum tíma (árið 1904) að kjöríð þing fengi að ráða hverjir væru ráðherrar í stað konungs.

### Veik staða þingsins

Undanfarið hefur mikið verið talað um veika stöðu Alþingis gagnvart ríkisstjórninni og að auka þurfi vald þingsins. Bent er á, að ráðuneytin hafi frumkvæði að lagasetningu, stjórnarandstaðan komi litlu til leiðar og í raun sé ríkisvaldið tvískipt en ekki þrískipt. Staða Alþingis skýrist af því að sömu flokkar stýra bæði ríkisstjórn og þingi. Þess vegna er Alþingi, eins og Þorsteinn Magnússon stjórnálagfræðingur benti á, sjáldnast í pólitískum slag við ríkisstjórnina. Átakalinn hefur frekar legið milli stjórnar og stjórnarandstöðu en milli þings og stjórnar. Það flækir málið að það eru ekki reglurnar einar sem valda þessu: Í Danmörku, þar sem kerfið er svipað og hér er önnur pólitísk hefð (mínihlutastjórnir) frekar en sterkar meirihluta-stjórnir) og samli lagarammi veidur því ekki vanda þar. Það er hins vegar kominn tími til að horfast í augu við stjórnálaghefðina hér og það að henni verður tæpast breytt nema breyta reglunum. Spurningin er hvernig.



RAGNHILDUR HELGADÓTTIR  
Professor við laga-  
deild Háskólans í  
Reykjavík.

### Ráðherrar vikja

Það er hægt að ganga mjög mislangt: Minnsta breytingin væri sennilega að gera kröfu um það, eins og tíðkast í Noregi, að þingmenn segi af sér þingmennsku ef þeir taka við ráðherra-embætti. Þetta hefur ýmsa kosti: Þingmennska og ráðherraembætti eru hvort um sig fullt starf og svo styrkir það væntanlega þingið að þar sé einu-öngungu þingmenn. Þingflokksmenn myndu þá hugsanlega fá meira vægi innan flokkanna á kostnað ráðherranna og þingið - ef allt gengur að óskum - verða sjálfstæðara gagnvart stjórninni.

Afrifaríkasta breytingin væri að afnema pingræðið alveg. Það er nokkuð kaldhæðnislegt að styrkja stöðu þingsins með því að taka af því valdið til að ákveða hverjir sitja í ríkisstjórn. Slíkrri grundvallarbreytingu myndu fylgja breytingar á mörgum sviðum stjórnskipunarinnar, til dæmis varðandi víðriðing við embættisbrotum ráðherra. Þetta þarf þess vegna að hugsa vel. Stjórnskipulag sem ekki er pingræðislegt - eins og í Finnlandi og Bandaríkjunum - greinir skýrar milli framkvæmdar- og löggjafarvalds en því fylgja líka ókostir (hugsanlegt frátefili milli forseta og þings). Við samningu nýrrar stjórnarskrár þyrfti þá að huga að því hvernig skuli vinna gegn þeim.

## Stjórnskipuleg staða forseta Íslands

Forseti Íslands er þjóðkjörinn og hefur því beint umboð íslensku þjóðarinnar til að gegna embætti þjóðhöfðingja. Vegna þess að forseti lætur ráðherra framkvæma vald sitt og er ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnunum, eins og segir í stjórnarskránni, er hann ekki pólitískur leiðtogi þjóðarinnar, heldur er það forsætisráðherra.

Segja má að raunverulegt vald forseta sé tvíþætt. Í fyrsta lagi getur hann haft raunveruleg áhrif á myndun ríkisstjórnar, sér í lagi ef myndun hennar dregst á langinn. Í því efni er hann þó ætíð bundinn af pingræðisreglunni. Í öðru lagi verður forseti ekki þvingaður til jákvæðra athafna ef hann vill það ekki. Að öllu jöfnu hvílir þó sú skylda á forseta að fara að tillögum ráðherra þegar teknar eru ákvæðanir, sem atbeina hans þarf til, svo sem ákvörðun um þingrof, enda bera ráðherrar bæði pólitíska og lagalega ábyrgð á slíkum ákvörðunum. Samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar getur forseti neitað að staðfesta lagafrumvarp sem Alþingi hefur samþykkt. Í því tilvikum fær frumvarpið þó engu að síður lagagildi, en leggja skal það þá svo fljótt sem kostur er undir þjóðarskýrði, til samþykktar eða sýnunar. Ef samþykktis er sýnað falla lögin úr gildi, en eila halda þau gildi sínu.

### Vald forseta

Til skamms tíma beitti forseti ekki þessu sýnunarvaldi sínu og var því jafnvel haldið fram að hann geti ekki gert það upp á sitt eiginmál. Árið 2004 ákvað núverandi forseti hins vegar að neita að staðfesta lagafrumvarp sem Alþingi hafði áður samþykkt. Með tilliti til þess leikur varla nokkur vafi á því lengur að sýnunarvald forseta sé stjórnskipulega virkt. Á hinn bóginn reis tvíþættur ágreiningur um það, í kjölfar þess að forseti beitti þessu valdi sínu, hvernig skýra beri umrátt stjórnarskrárákvæði. Í fyrsta lagi hvort Alþingi



EIRÍKUR TÓMAS-  
SON Professor við  
lagadeild Háskóla  
Íslands.

hafi heimild til koma í veg fyrir þjóðar-  
atkvæðagreiðslu um framboðargildi laga  
sem forseti hefur neitað að staðfesta.  
Þannig gerðist það árið 2004 að þingið  
felli úr gildi hin umdeildu lög, áður en  
þau voru borin undir atkvæði þjóðarinnar.  
Í annan stað greinir menn á um það hvort  
unnt sé, að óbreyttri stjórnarskrá, að  
setja skilyrði fyrir gildi slíkrar atkvæða-  
greiðslu, eins og um var rætt árið 2004.

### Skýrt orðalag

Meðal annars vegna þessa ágreinings er  
að mínu áliti brynt að orðalag ákvæðis-  
ins um sýnunarvald forseta verði gert  
skýrara, ef á annað borð er vilji til að  
slíkt ákvæði áfram í stjórnarskránni. Þá  
sé ég ekki ástæðu til að afnema það, nema  
því aðeins að sá kostur verði tekin upp  
að tiltekinn fjöldi þingmanna eða kjósa-  
enda geti krafist þess að lagafrumvörp  
verði borin undir þjóðaratkvæði, til sam-  
þykktar eða sýnunar. Að öðrum kosti  
væri verið að þjappa valdinu saman í enn  
ríkari máli en nú er, meðan við Íslending-  
ar þurfum að halda í gagnstæða átt.

Stjórnskipulegt hlutverk forseta hlýtur  
að vera eitt af þeim atriðum sem kemur  
til skoðunar við fyrirhugaða heildarend-  
urskoðun stjórnarskrárinnar. Tel ég að  
ganga eigi að því verki með öppum huga,  
án þess að nokkur kostur sé útilokaður  
fyrirfram.

## Leiðin út úr blindgötunni

Íslenska stjórnarskráin hefur lítið breyst í ýmsum veigamiklum atriðum allt frá árinu 1874 og er texti hennar mörgum torskiljanlegur. Nokkrar mikilvægar endurbætur hafa verið gerðar á undanföllum áratugum, svo sem um kjördæmaskipan, starfs-  
hætti Alþingis og síðast mannréttindaákvæðin 1995. Þær eru allar til bóta en mun meira þarf til svo að stjórnálaghefðin sé gleggja heildarmynd og umgjörð um stjórnskipulagið.

Meðal þeirra ákvæða sem minnst hafa breyst líta að skipan löggjafarvalds og framkvæmdarvalds. Texti stjórnarskrárinnar varpar til dæmis ekki nægilega skýru ljósi á hvar valdið liggur í raun og hver er verkaskipting á milli þjóðhöfðingja og ríkisstjórnar við meðferð framkvæmdarvalds. Þá þarf að skýra hlutverk og vald ríkisstjórnar, stöðu starfsstjórnna, þingrofs-  
réttinn og hvernig standa beri að stjórnarmyndun svo nýleg dæmi séu tekin. Á meðan þessi atriði eru óljós verða þau stöðugt uppspretta ágreinings og togstreitu. Stjórnarskráin er þöglum um samstarf við önnur ríki og alþjóðastofnanir, þótt áhrif alþjóðasamninga á íslenskt réttakerfi og samfélaginu sé afar mikil. Þá virðist ríkisstjórnin oft einráð um ýmsar mikilvægar utanríkis-  
pólitískar ákvæðanir án þess að samráð við þingið sé tryggt.

### Takamarkalaust vald

Mikið skortir þannig á að völd Alþingis séu nægilega tryggð og að því séu veit skilvirki úrræði til að hafa eftirlit með stjórnvöldum og veita þeim nauðsynlegt aðhald. Sú staðreynd að hér hafa lengi ríkt sterkar meirihluta-stjórnir hefur leitt til þess að mörkin á milli framkvæmdarvalds og löggjafarvalds verða óljós, vald ríkisstjórnarinnar virðist næstum takamarkalaust með óskorudum stuðningi þingmanna stjórnarflokkanna. Of lítið er lagt upp úr samvinnu meirihluta þingsins við minnihlutann og vilja til þess ná samstöðu um umdeild mál. Því þarf að



BJÖRG THORAR-  
ENSEN Professor  
við lagadeild  
Háskóla Íslands.

veita minnihlutannum stjórnskipuleg úrræði til þess að hafa meiri áhrif til dæmis með því að geta lagt umdeild mál í dóm þjóðarinnar.

### Stöðnun

Eg tel að stjórnarskráin hafi að mörgu leyti staðnað og jafnframt misst tengslin við borgarana. Hvergi er þar minnst á nokkur grunnreglur íslensks samfélags, svo sem lýðræði og réttarríki, að ríkisvaldið spretti frá þjóðinni og að hér ríki pingræði sem feli í raun í sér virkt pólitískt aðhald með ríkisstjórninni. Þegar áföll verða í samfélaginu er eðlilega leitað svára í grundvallarreglum stjórnskipulagsins, ekki síst um það hvar ábyrgðin liggir. Íslenska þjóðin hefur beðið allt of lengi eftir því að stjórnálaghefðin ná þeirri samstöðu sem þarf til að endurskrifa nokkra þungamiðjukafla stjórnarskrárinnar. Það er skiljanlegt að þjóðin hafi misst biðlund og krefjist þess nú að fundinn verði nýr vettvangur, stjórnskipulagabing sem er kjöríð beint af þjóðinni. Þetta felur reyndar í sér að borgararnir hafi misst traust á æðstu stofnun lýðræðisins, Alþingi, og þjóðkjörnum fulltrúum þess til að leysa þetta mikilvæga verk af hendi. En nú virðist það eina leiðin út úr þeirri blindgötu sem heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar hefur ítrekað lenti í og sú eina vænlega til að Alþingi öðlist á ný þann sess sem það verðskuldar.

## Efling þjóðþingsins

Það hefur óneitanlega vaknað mikill lýðræðisáhygi á meðal Íslendinga upp á síðkastið, þótt ekki sé hann til kominn af góðu. Virkni borgaranna í umræðum um stjórnkerfið og þátttöku þeirra í þeim breytingum sem kunna að vera gerðar í kjölfarið, er mikilvægur liður í því að vel tákist til um framhaldið. Það er því eðlilegt að nýta það lag sem nú er til heildarendurskoðunar á stjórnarskránni, sem hefur staðið til allan lýðveldistímamann, án þess að tekist hafi að ljúka henni. Sú raunásaga er til marks um að það þurfi með einhverjum hætti að losa endurskoðunina úr þeim farvegi sem hún hefur verið í.

### Hávær krafa um stjórnlagabing

Stjórnlagabing er sú krafa sem nú er háværst og af mörgum talin líkleg til að skila okkur Íslendingum nýrri stjórnarskrá. Stjórnlagabing hafa hins vegar verið útfærð með ýmsum hætti í gegnum tíðina og því mörg álitamál sem taka þarf tillit til áður en slíku þingi er komið á fót. Það er einum tvennt sem skiptir máli í þeim efnum, annars vegar með hvaða hætti kjöríð er til þingsins og hins vegar hvort niðurstöður þess séu bindandi eða ráðgefandi. Skal ekki tekin afstaða til þessara álitafæna hér, en víkið að öðru mikilvægu atriði sem er staða þjóðþingsins í stjórnskipulaginu.

### Staða þjóðþingsins

Í 2. gr. stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um þinggreiningu ríkisvaldsins. Ekki er því nánar lýst í ákvæðinu hvað einkenni hvern valdþáttanna þriggja eða hvar mörk þeirra liggja. Almenn er þó talið að löggjafinn sé þeirra æðstur og Alþingi sé æðsta stofnun samfélagsins. Deilt er um hvort þingið standi í reynd undir slíku sæmdarheiti og margir telja að hér á landi ríki ríkisstjórnarræði og að þingið veiti stjórninni jafnan lítið aðhald. Hvort



BRYNDÍS HLÖB-  
VEITDÓTTIR  
Deildarforseti  
lagadeildar  
Háskólans á  
Bifröst.

sem reyndin er sú eða ekki, er eigi að síður mikilvægt að hlúa að möguleikum þingsins til að sinna þingefirliti, sem er nauðsynlegur liður í því að bæta stjórnsýsluna og veita framkvæmdarvaldinu eðlilega viðspyrnu. Í nágrannalöndum okkar hefur mikil vinna átt sér stað á síðustu árum og áratugum til að efla eftirlitshlutverk þinganna, sem felst meðal annars í því að fela tilteknum fastanefndum eftirlitshlutverkið, skýrara verklagsreglu innan þingsins við mat á því hvort ásakarnir um meint brot ráðherra í starfi séu á rökum reistar og setningu málsmeðferðarreglna fyrir rannsóknarnefndum, svo dæmi séu tekin.

Í ljósi þeirrar umræðu sem nú á sér stað um stjórnarskrárþingbreytingar, er mikilvægt að haft verði að leiðarljósi að eftir þær breytingar standi öflugt þjóðþing, sem hafi burði til að veita framkvæmdarvaldinu nauðsynlegt aðhald. Hvort hugmyndin um stjórnlagabing sé til þess fallin veltur á því hvornig að málum er staðið og að sett verði skýr markmið um það hvert skuli stefna með setningu nýrrar stjórnarskrár.

LOKAGREIN  
Míllýrissagnir í textum  
fræðimanna eru bláðins.