

Sjálfstæði ráðherra og þingræðisreglan¹

Gunnar Helgi Kristinsson prófessor
við félagsvísindadeild Háskóla Íslands

2. tbl. 2. árg. 2006
Fræðigreinar



Útdráttur

Fjallað er um hvort sjálfstæði ráðherra, eins og það hefur verið túlkað af íslenskum lögfræðingum, samrýmist þingræðisreglunni. Þingræðisreglan felur í sér að ríkisstjórn þarf að geta sýnt fram á stuðning meirihluta þings þegar og ef eftir því er leitað. Ráðherrar í þingræðisríkjum starfa í pólitísku umbodi ríkisstjórnar og þingmeirihlutans og þurfa að líta pólitísku forræði þeirra en víkja úr embætti ella. Ráðherrar geta hins vegar verið yfirmenn stjórnsýslunnar, eins og tíðkast þar sem ráðherrastjórnsýsla ríkir, svo sem á Íslandi og í Danmörku. Það er hluti af lagalegri ábyrgð ráðherra að tryggja að fyrirmáli sem stjórnsýslan fær frá pólitískum yfirbodurum sínum séu í samræmi við lög. Pólitískt eru ráðherrar þannig undir vald ríkisstjórnarmeirihlutans seldir þótt þeir séu yfirmenn stjórnsýslunnar.

Einstaklingsbundið forræði og ábyrgð hefur í íslenskri lögfræði og víðar verið talið meðal helstu einkenna á stjórnskipulegri stöðu ráðherra. Í greinargerð sem Eiríkur Tómasson samdi í tilefni af þeirri ákvörðun íslenskra stjórnvalda að styðja innrásina í Írak segir meðal annars:

Samkvæmt íslenskri stjórnskipun eru ráðherrar æðstu handhafar framkvæmdarvalds, hver á sínu sviði. Ríkisstjórnin starfar því ekki sem fjölskipað stjórnvald þótt ráðherrar kynni samráðherrum sínum mikilvæg mál og ræði fyrirhugaðar ákvarðanir á ríkisstjórnarfundum. Í samræmi við þessa meginreglu tekur utanríkisráðherra endanlegar ákvarðanir í þeim málum sem undir hann heyra og mikilvægar geta talist, og ber einn ábyrgð á þeim (Eiríkur Tómasson 2005, sjá einnig Mbl. 25. jan. 2005).

Ólafur Jóhannesson (1978) notar orðalagið „í reyndinni“ og „að jafnaði“ um að ráðherrar séu æðstu handhafar framkvæmdarvalds þar sem hann ræðir stjórnskipulega stöðu þeirra (bls. 138). Sama orðalag kemur fyrir hjá Gunnari G. Schram (1999, 142). Ekki er hins vegar ljóst af umfjöllun þessara höfunda hvort þeir telja að mismunur sé á lagalegu formi reglunnar og „reyndinni“. Ásmundur Helgason telur að hver ráðherra sé „sjálfstæður í athöfnum sínum og taki ákvarðanir á sínu sviði án íhlutunar annarra“ (Ásmundur Helgason 2004, 57). Ólafur Jóhannesson telur að það sé „aðalreglan, að hver ráðherra fari einn með ákvörðunarvald um þau málefni, er undir hann heyra, enda þótt um þau sé fjallað á ráðherrafundum og í ríkisráði“ (Ólafur Jóhannesson 1978, 168). Í samræmi við þetta hefur m.a. fjármálaráðuneytið teiknað upp ábyrgðarkeðju stjórnsýslunnar frá kjósendum til stofnana eins og ríkisstjórn komi þar hvergi við sögu (Fjármálaráðuneytið 2000, 31-32).

Sú kenning að ráðherrar séu æðstu handhafar framkvæmdarvalds, hver fyrir sig, vekur um það áleitnar spurningar gagnvart hverjum þeir beri ábyrgð og hvert sé eðli þessarar ábyrgðar. Ef kenningin er rétt stendur framkvæmdarvaldið á fjórtán fótum (þ.e. ráðuneytum) sem tengjast samt hvergi saman í einum líkama. Hver fóturinn er síðan ábyrgur fyrir gjörðum sínum gagnvart

þinginu, en þess eru samt engin dæmi að þingið hafi lýst vantrausti á einstaka ráðherra eftir að ríkisstjórnir komu til sögunnar á Íslandi árið 1917. Tillögur um vantraust gegn einstökum ráðherrum eru meira að segja afar sjaldgæfar – enda næsta víst á tímum flokksaga að þær næðu ekki fram að ganga. Ábyrgð ráðherra hefði samkvæmt þessu lítið innihald.

Samkvæmt þingræðisreglunni ber ríkisstjórn þingræðislega ábyrgð og ráðherrar hafa völd sín í umboði hennar. Svárið við því í hvaða skilningi þeir eru sjálfstæðir krefst þess vegna ítarlegri athugunar en hingað til hefur verið gerð. Í þessari grein verður skoðuð á gagnrýninn hátt sú fullyrðing að ráðherrar séu æðstu handhafar framkvæmdarvalds á Íslandi og þess freistað að afmarka sjálfstæði ráðherra fræðilega þannig að það geti samrýmst þingræðisreglunni. Leitað verður svara við því hvernig hliðstæð atriði í danskri stjórnskipan hafa verið túlkuð í framkvæmd. Danska stjórnsýslan er notuð til samanburðar því að lagaleg umgjörð um völd ráðherra er þar svipuð því sem gerist hér á landi.

Þingræðisreglan

Hér er gengið út frá því að þingræðisreglan sé hluti íslenskrar stjórnskipunar, enda er það óumdeilt þótt hún sé að vísu hvergi beinlínis nefnd í stjórnarskrá (sbr. Ólaf Jóhannesson 1978, 95-96). Þingræði er útbreiddasta stjórnarfyrikomulag lýðræðisríkja og felur í sér að ríkisstjórn þarf að hafa beinan eða óbeinan stuðning þingsins. Til eru flóknari útlekkingar á þingræðisfyrikomulaginu (sbr. Verney 1979; Lijphart 1992). Sartori (1994) bendir hins vegar með réttu á að eini samnefnari þeirra kerfa sem kölluð eru þingræðiskerfi sé að ríkisstjórn þurfi að geta sýnt fram á stuðning þingsins við sig í atkvæðagreiðslu (bls. 107-108). Það þýðir í sumum ríkjum að krafist er staðfestingar þingmeirihlutans á stuðningi hans við ríkisstjórn eða forsætisráðherra en í öðrum (þar á meðal Íslandi og Danmörku) er lítið svo á að það nægi að þing sé tilbúið að umbera stjórnina – hún geti setið meðan ekki sé lýst á hana vantrausti.

Í þingræðisríkjum geta þannig þing fellt ríkisstjórnir með vantraustsyfirlýsingum. Af þingræðisreglunni leiðir ekki nauðsynlega að þing geti lýst vantrausti á einstaka ráðherra. Samkvæmt þýsku stjórnarskránni þarf þing að staðfesta val á kanslara og getur lýst vantrausti á hann með stuðningsyfirlýsingu við nýjan kanslara. Einungis kanslarinn getur hins vegar rekið einstaka ráðherra: „þeir gegna starfi sínu eingöngu í skjóli kanslarans, ekki þingsins“ (Müller-Rommel 1994, 160). Algengara er samt að þing geti bæði lýst vantrausti á ríkisstjórn í heild og einstaka ráðherra hennar (sbr. Sartori 1997, 107). Hvergi er að finna fyrikomulag þar sem einungis er hægt að lýsa vantrausti á einstaka ráðherra en ekki ríkisstjórnina í heild.

Megineinkenni pólitískrar ábyrgðar á störfum framkvæmdarvaldsins í þingræðiskerfum er að það hvílir á ríkisstjórninni í heild. Þegar ríkisstjórn eða forsætisráðherra hennar fær á sig vantraust í þinginu – eða sér fram á slíkt vantraust – fer hún frá. Afleiðingin af því að ríkisstjórnin fer frá er að hver ráðherra þarf að víkja úr embætti. Seta ráðherra í embætti er þannig afleiðing af setu

ríkisstjórnarinnar og háð henni. Í samræmi við það er óumdeilt að formlega geti forsætisráðherra ríkisstjórnarinnar vikið hverjum og einum ráðherra úr embætti.

Einstaklingsbundin ráðherraábyrgð

Auk sameiginlegrar ábyrgðar ráðherra í ríkisstjórn bera þeir hver um sig einstaklingsbundna ábyrgð. Hin einstaklingsbundna ábyrgð ráðherra getur annars vegar verið lagalegs eðlis og hins vegar pólitísk.

Einstaklingsbundin lagaleg ábyrgð ráðherra nær fyrst og fremst til ráðherrans sem yfirmanns stjórnsýslunnar. Á Íslandi og í Danmörku ríkir ráðherrastjórnsýsla sem þýðir að ráðherra er yfirmaður stjórnsýslu ríkisins. Á dönsku er notað orðalagið *överste forvaltningschef*. Í íslensku stjórnarskránni og lögum um ráðherraábyrgð er talað um að ráðherra beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum en þar er, eins og Ólafur Jóhannesson bendir á, eingöngu átt við lagalega ábyrgð eða „refsi- og bótaábyrgð ráðherra vegna embættisverka“ (Ólafur Jóhannesson 1978, 162).

Reglan um að ráðherra sé einn yfirmaður stjórnsýslunnar er í samræmi við klassískar kenningar um skrifræði sem gera ráð fyrir að óskipt boðvald (e. unity of command) sé forsenda skilvirktrar stjórnunar (sbr. t.d. Fayol 1997, 257). Lagaleg ábyrgð ráðherra felur jafnframt í sér að ráðherra skal leggja sjálfstætt mat á það hvort ákvörðun – sem hugsanlega hefur verið tekin á pólitískum vettvangi í ríkisstjórn eða flokkum hennar – sé í samræmi við lög. Ráðherra getur þannig ekki firrt sig ábyrgð með því að vísa til þess að hann hafi verið að framfylgja sameiginlegum ákvörðunum í ríkisstjórn.

Hin einstaklingsbundna pólitíska ábyrgð ráðherra er annars eðlis en sú lagalega. Hún vísar til þess hvort ráðherra nýtur trausts umbjóðenda sinna og er þannig algerlega huglægs eðlis. Ef umbjóðandinn missir trú á ráðherranum þarf hann ekki að höfða mál gegn honum eða sanna á hann ávirðingar. Hægt er að reka hann á þeim grundvelli einum að hann hafi glatað trausti. Ástæður þess að ráðherrar glata trausti geta verið af margvíslegum toga. Þær geta stafað af pólitískum ágreiningi, slakri frammistöðu ráðherra í starfi eða siðferðilegum álitafnum, svo dæmi séu tekin. Þau úrræði sem notast má við til að framfylgja pólitískri ábyrgð ráðherra eru hins vegar að sumu leyti takmarkaðri en varðandi lagalega ábyrgð, einkum hvað tímaþátt og viðurlög ábyrgðarinnar varðar. Úrræði pólitískrar ábyrgðar – fyrir utan að krefja ráðherra um upplýsingar og gefa honum fyrirmæli eða ábendingar – eru fyrst og fremst brottrekstur ráðherra úr embætti. Því úrræði verður einungis beitt á meðan ráðherra situr á ráðherrastóli, jafnvel þótt afleiðingar af stefnu eða stjórnsýslu hans komin oft ekki fram fyrir en eftir að hann hefur látið af embætti.

Lagaleg ábyrgð er ekki eins afmörkuð í tíma og afleiðingar þess að brjóta af sér þannig að á hana reyni geta verið mun alvarlegri en hinnar pólitísku. Samkvæmt 11. gr. laga um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963, geta brot ekki aðeins varðað embættismissi heldur einnig sektum eða fangelsi allt að 2 árum. Auk þess ná ákvæði hegningarlaga til hugsanlegra brota ráðherra og eins má dæma hann til

greiðslu sekta. Í 14. gr. laganna segir að málshöfðun geti ekki átt sér stað ef 3 ár líða frá því er brot var framið nema Alþingi hafi samþykkt ályktun um málshöfðunina. „Sök fyrnist þó aldrei fyrr en 6 mánuðir eru liðnir frá því, að næstu reglulegu alþingiskosningar, eftir að brot var framið, fóru fram.“ Með því er nýjum meirihluta eftir næstu kosningar gefið færi á að taka afstöðu til hugsanlegrar ákæru. Ákvæði dönsku ráðherraábyrgðarlaganna, nr. 117/1964, eru hliðstæð að mörgu leyti en sök fyrnist þó ekki fyrr en að 5 árum liðnum samkvæmt þeim.

Samkvæmt íslensku ráðherraábyrgðarlögunum ber ráðherra ábyrgð á stjórnareringum sem gefin eru út í hans nafni nema ákvörðun sé án hans atbeina tekin af undirmanni, sem til þess hefur heimild, eða starfsmaður hafi vanrækt að leggja erindi fyrir ráðherra og hann því ekki þekkt til málsins. Helstu brot ráðherra samkvæmt ráðherraábyrgðarlögunum íslensku eru:

- a. ef ráðherrann fer út fyrir valdsvið sitt (tekur ákvarðanir um málefni sem samkvæmt stjórnarskrá verður aðeins skipað með lögum eða heyra undir dómstóla) (8. gr. a),
- b. ef ráðherra leitar ekki samþykkis Alþingis þar sem slíkt er skylt (8. gr. b)
- c. ef hann brýtur gegn stjórnarskrá (8. gr. c),
- d. ef hann veldur því að eitthvað er gert sem getur skert frelsi eða sjálfsforræði landsins (8. gr. d),
- e. ef hann veldur því að brotið er gegn landslögum (eða verður valdur að því að framkvæmd þeirra ferst fyrir) (9. gr.),
- f. ef hann misbeitir stórlega valdi sínu jafnvel þótt hann hafi ekki beinlínis farið út fyrir embættismörk sín (10. gr. a),
- g. ef hann með aðgerðum sínum eða aðgerðaleyfi stofnar heill ríkisins í hættu (10. gr. b).

Dönsku ráðherraábyrgðarlögin eru styttri en þau íslensku og þar eru brot ráðherra ekki talin upp á sama hátt og í þeim íslensku. Þar segir þó í 5. gr. að ráðherra verði sóttur til ábyrgðar ef hann vísvitandi eða sakir grófrar vanrækslu sinnir ekki skyldum sem á honum hvíla samkvæmt stjórnarskrá, almennum lögum eða samkvæmt stöðu hans. Sérstaklega er þó tekið fram að hann sæti ábyrgð ef hann gefi þinginu rangar eða villandi upplýsingar eða haldi upplýsingum leyndum sem gætu haft þýðingu fyrir mat þingsins á málefni (Lov om ministres ansvarlighed, nr. 117/1964).

Lítið er hægt að segja um lagaframkvæmd á Íslandi hvað ráðherraábyrgð varðar vegna þess að engin dæmi eru til að byggja á. Danskur réttur er hins vegar gagnlegur til samanburðar vegna skyldra lagaákvæða og þess að meira hefur reynt á ákvæðin þar, þótt ekki sé hægt að telja þau mjög virk þar heldur. Mikilvægt rit um lagalega ábyrgð ráðherra í Danmörku er doktorsritgerð Jens Peters Christensens (1997). Þar tekur hann saman níu atriði sem hann telur einkenna lagalega ábyrgð ráðherra í Danmörku á grundvelli mála sem upp hafa komið:

1. Skylda ráðherra til að gefa þinginu réttar upplýsingar (d. sandhedspligt).
2. Skylda ráðherra til að afla upplýsinga hjá embættismönnum (þannig að hann geti ekki forðast ábyrgð með því að skýla sér á bakvið vanþekkingu).
3. Skylda ráðherra til að virða verkaskiptingu ráðherra og embættismanna, þar á meðal að sérþekking embættismanna setji heimild ráðherra til að gefa fyrirmæli takmörk.
4. Skylda ráðherra til að virða venjulegar grunnreglur stjórnsýsluréttarins (þar á meðal góða stjórnsýsluhætti).
5. Skylda ráðherra til að virða fjárveitingavald þingsins við ákvarðanir um útgjöld.
6. Skylda ráðherra til að fara að lögum.
7. Frumkvæðisskylda ráðherra sem yfirmanns stjórnsýslunnar (til að stuðla að skilvirkri stjórnsýslu).
8. Eftirlitsskylda forsætisráðherra með öðrum ráðherrum.
9. Ráðherraábyrgðin getur takmarkast af skorti ráðherra á sérþekkingu, fái hann ófullnægjandi eða villandi upplýsingar og ráðgjöf frá embættismönnum sínum (Christensen 1997, kafli 20).

Eiríkur Tómasson (2005) hefur notað rannsókn Christensens til samanburðar á íslenskum og dönskum rétti á þessu sviði. Niðurstaða hans er að lögin um ráðherraábyrgð séu um margt lík og efnisatriði þeirra séu „í grófum dráttum þau sömu“. Helsti munurinn er að í íslensku lögunum er ekki að finna ákvæði um upplýsingaskyldu ráðherra gagnvart þinginu, hliðstætt því danska. Telur Eiríkur af þeim sökum vafasamt að íslenskum ráðherra yrði refsað samkvæmt lögum um ráðherraábyrgð þótt hann gæfi Alþingi villandi eða rangar upplýsingar (bls. 139-140). Skoðun Eiríks er athyglisverð í ljósi þess að í ýmsum öðrum ríkjum, t.d. Bretlandi, er skylda ráðherra til að upplýsa og svara fyrir gerðir stjórnsýslunnar af ýmsum talin sífellt mikilvægari; ekki síður mikilvæg en réttur þingsins til að reka ráðherra (Giddings, 1997).

Til að ráðherra verði dreginn til ábyrgðar samkvæmt ráðherraábyrgðarlögum í Danmörku og á Íslandi þarf meirihluti þings að samþykkja ákæru á hendur honum og kemur þá málið til kasta Landsdóms. Landsdómur er sérdómstóll sem að hluta er skipaður fulltrúum réttarkerfisins og að hluta til þingkjörnum fulltrúum. Landsdómur hefur aldrei verið kvaddur saman á Íslandi og í Danmörku kom hann einungis tvisvar saman á tuttugustu öld (1909 og 1993). Krafan um að meirihluti þings standi að baki ákæru dregur verulega úr líkum á að slík ákæra komi fram, a.m.k. á meðan flokkur viðkomandi ráðherra á aðild að þingmeirihlutanum. Nýr þingmeirihluti gæti hins vegar kært, eins og gerðist í Danmörku 1909 og 1993.

Ríkisstjórn

Íslenska orðið ríkisstjórn hefur verið notað sem þýðing á enska orðinu *government* og hliðstæðum orðum í öðrum tungumálum. Málvenjur varðandi notkun íslenska orðsins eru þó að ýmsu leyti ólíkar þeim sem gilda um hina ensku hliðstæðu. *Government* á enskri tungu vísar ekki aðeins til þess hóps ráðherra sem eiga sæti á ráðherrafundi heldur alls skipulags ríkisins og stjórnsýslu þess sérstaklega. Algengast er hins vegar að orðið ríkisstjórn á Íslandi sé notað um þá skipulagsheild innan framkvæmdarvaldsins sem í 17. gr. stjórnarskrárinnar er kölluð „ráðherrafundur“, en sjálft orðið ríkisstjórn kemur hvergi fyrir í stjórnarskránni. Hliðstætt fyrirbæri í danskri stjórnskipun nefnist *ministermøde* og kemur heldur ekki fyrir í dönsku stjórnarskránni. Ef litið er svo á að ríkisstjórn sé skipulagsheild sem samanstendur af þeim sem eiga seturétt á ráðherrafundi væri ensk hliðstæða ríkisstjórnar *the cabinet* (en ekki eiga allir ráðherrar í Bretlandi seturétt þar).

En ríkisstjórnin er ekki bara skipulagseining heldur miklu frekar pólitískur valdaaðili sem kemur við sögu ólíkra skipulagsheilda. Þegar mynduð er ríkisstjórn á Íslandi er ekki átt við að ráðherrafundur hafi verið kallaður saman heldur að myndast hafi pólitískt afl í þinginu sem leiða muni framkvæmdarvaldið. Reyndar ekki aðeins framkvæmdarvaldið heldur leiðir oftast af þingræðisfyrirkomulaginu að stjórnin leiðir einnig löggjafarvaldið að miklu leyti. „Lykillinn að því hvernig stjórnskipun Englands virkar“, skrifaði Walter Bagehot í klassískri greiningu á enska þingræðisfyrirkomulaginu, „felst í nánu sambandi og nærri fullkomnum samruna framkvæmdarvalds og löggjafarvalds. ... Hlekkurinn sem tengir er kabinettið“ (Bagehot 2001, 11).

Margar stjórnarskrár – jafnvel þar sem þingræði ríkir – eru skrifaðar eins og um skýran aðskilnað framkvæmdarvalds og löggjafarvalds væri að ræða. Í slíkum tilvikum þjóna konungur eða forseti oft sem tákmynd æðsta framkvæmdarvalds. Þannig segir í 2. gr. dönsku stjórnarskrárinnar að framkvæmdarvaldið liggja hjá konungi („Den udøvende magt er hos kongen“) og í 2. gr. þeirrar íslensku: „Forseti og önnur stjórnarvöld samkvæmt stjórnarskrá þessari og öðrum landslögum fara með framkvæmdarvaldið.“ Áfram er svo fjallað um ráðherra eins og þeir séu þjónar þjóðhöfðingjans.

Í reynd leiðir hins vegar af þingræðisreglunni að forysta framkvæmdarvaldsins er í höndum þeirra sem meirihluti þingsins hefur kallað til forystu. Sá aðili er ríkisstjórnin. Í sumum þingræðisríkjum sem hafa þjóðkjörinn forseta eru forsetanum að vísu falin tiltekin völd, eins og í Finnlandi og Frakklandi. Í slíkum tilvikum er talað um tvískipta forystu framkvæmdarvaldsins (e. dual executive) milli annars vegar forseta og hins vegar ríkisstjórnar. Þannig segir t.d. í 3. gr. finnsku stjórnarskrárinnar: „Framkvæmdarvaldið (s. regeringsmakten) er í höndum forseta og ríkisstjórnar (s. statsrådet), en meðlimir hennar skulu njóta trausts þingsins.“ Íslenska stjórnarskráin hefur yfirleitt ekki verið túlkuð svo að hér sé um tvískipt framkvæmdarvald að ræða, þótt forsetanum séu að vísu falin tiltekin völd, þannig að í reynd verður að líta á ríkisstjórn sem æðsta fram-

kvæmdarvald á Íslandi. Íslensk og dönsk stjórnskipun eru þannig að miklu leyti hliðstæðar þótt á Íslandi sé forseti en konungdæmi í Danmörku.

Pólitískt umboð ráðherra og starfshættir ríkisstjórna

Spyrja má hvort sjálfstæðið sem ráðherra hefur til að meta hvort stjórn-sýslufyrirmæli stangist á við lög skapi honum einnig víðtækara sjálfstæði í pólitísku samhengi. Gæti ráðherra t.d. gengið gegn vilja ríkisstjórnar á öðrum grundvelli en þeim að fyrirmæli hennar stangist á við lög? Svarið við þessum spurningum er ekki einhlítt vegna þess að ríkisstjórn er að nokkru leyti í sjálfsvald sett hversu mikið svigrúm hún veitir ráðherrum við stefnumótun og stjórnsýslu. Ríkisstjórn getur ákveðið að veita einstökum ráðherrum mikla leiðsögn og þrengja verulega að sjálfstæði þeirra. Séu þeir ekki tilbúnir að hlíta þeirri leiðsögn getur hún vikið þeim frá. En ríkisstjórn getur líka ákveðið að veita ráðherrum tiltölulega mikið svigrúm. Eftir sem áður er ríkisstjórnin æðsti handhafi framkvæmdarvalds og samkvæmt þingræðisreglunni ber hún ábyrgð á störfum ráðherra sinna gagnvart þingi og kjósendum. Sjálfstæði ráðherra er þannig í þingræðisríkjum á ábyrgð ríkisstjórnarinnar (Strøm 2000).

Um starfshætti ríkisstjórna er iðulega lítið fjallað í lögum eða stjórnarskrám. Það helgast af því sjónarmiði að forystu framkvæmdarvaldsins eigi að hafa svigrúm til að ákveða sjálf hvernig hún hagar störfum sínum (sbr. t.d. Larsson 1994). Þetta á einnig við um Ísland og Danmörku. Hvorki íslenska né danska stjórnarskráin fjalla ítarlega um ríkisstjórnir. Orðið ráðherrafundur kemur, sem fyrr segir, hvergi fyrir í dönsku stjórnarskránni en á hinn bóginn er þar á nokkrum stöðum notað orðið *regeringen*, stundum í merkingunni stjórnun ríkisins en á öðrum stöðum vísar það til skipulagsheildar sem ber þetta heiti (sbr. 3. mgr. 19. gr., 2. mgr. 20. gr. og víðar). Þó er ljóst af stjórnarskránni að einn ráðherranna skuli vera forsætisráðherra, að hann velji ráðherra og veiti þeim lausn, ákveði fjölda þeirra og verkaskiptingu (14. gr.). Ekkert er hins vegar fjallað um það hvernig ríkisstjórn vinnur að öðru leyti eða tekur ákvarðanir.

Svipað er uppi á teningnum hvað íslensku stjórnarskrána varðar. Einnig þar kemur fram að einn ráðherranna sé forsætisráðherra (17. gr.) og af stjórnarskránni má ráða að hann skipi ráðherra, veiti þeim lausn, ákveði tölu þeirra og skipti störfum með þeim (15. gr.). Ólíkt dönsku stjórnarskránni er hins vegar ákvæði um ráðherrafundi í þeirri íslensku, sbr. 17. gr.: „Ráðherrafundi skal halda um nýmæli í lögum og um mikilvæg stjórnarmálefni. Svo skal og ráðherrafund halda, ef einhver ráðherra óskar að bera þar upp mál. Fundunum stjórnar sá ráðherra, er forseti lýðveldisins hefur kvatt til forsætis, og nefnist hann forsætisráðherra.“

Með því að fjalla lítið um skipulag eða starfshætti ríkisstjórna hefur stjórnarskrárgjafinn veitt þeim svigrúm til að velja sér skipulagsform og starfshætti. Danska ríkisvaldið er umleikið formleysi, segir Tim Knudsen (2000, 37), en á móti kemur að formleysinu fylgir mikill sveigjanleiki. Starfshættir ríkisstjórna geta tekið breytingum frá einum tíma til annars án þess að það komi fram í

stjórnarskrá eða lögum. Það er fyrst og fremst pólitísk spurning hvernig stjórnin kys að haga störfum sínum, þó með þeirri takmörkun að einstakir ráðherrar eru yfirmenn stjórnsýslunnar, hver á sínu sviði, og atbeina þeirra er þörf til að hrinda í framkvæmd því sem ríkisstjórn hefur ákveðið.

Stjórnsýsluvald einstakra ráðherra samhliða hinu pólitíska valdi ríkisstjórnar þarf ekki að fela í sér mótsögn. Sá sem er yfirmaður stjórnsýslu er ekki nauðsynlega handhafi æðsta valds á tilteknu sviði. Þannig eru til dæmis sveitarstjórar yfirmenn stjórnsýslu sveitarfélaganna, en æðsta vald í málefnum sveitarfélags hefur engu síður sveitarstjórnin sjálf, með þeim takmörkunum sem stjórnskipunin setur henni. Í Danmörku er gjarnan vísað til þýsks uppruna reglunnar um stjórnsýslulegt sjálfstæði ráðherra (d. ressortsautonomi) en samkvæmt þýsku stjórnarskránni einkennast störf sambandsstjórnarinnar af þremur meginreglum: reglunni um að kanslarinn leggi pólitískar línur (þ. Das Kanzlerprinzip), reglunni um sameiginlega ákvarðanatöku, þar sem meirihluti atkvæða ræður í mikilvægum pólitískum málum (þ. Das Kollegialprinzip), og reglunni um sjálfstæði ráðherra (þ. Das Ressortprinzip) sem felur í sér að kanslarinn getur ekki gripið fram fyrir hendurnar á einstökum ráðherrum á málefnasviði þeirra, svo fremi þeir haldi sig innan pólitískra áherslna stjórnarinnar (Müller-Rommel 1994; sjá einnig vef Bundesregierung). Stjórnsýslulegt sjálfstæði ráðherra á að stuðla að lagalegri ábyrgð þeirra á stjórnsýslunni sem undir þá heyrir. Pólitískur umbjóðandi þeirra er hins vegar kanslarinn og ríkisstjórnin, því að sambandsþingið getur ekki vikið einstökum ráðherrum frá eins og áður er nefnt.

Það felst því ekki mótsögn í því að ákvarðanatöku sé sameiginleg í ríkisstjórn og að ráðherrar njóti sjálfstæðis á sínu sviði innan ákveðinna marka. Andstæðan við ráðherrastjórnsýslu er ekki sameiginleg ákvarðanatöku heldur sameiginleg yfirráð yfir stjórnsýslunni, eins og einkennir skipulag framkvæmdarvaldsins í Svíþjóð. Í Svíþjóð stýra ráðherrar litlum ráðuneytum en geta ekki gefið stjórnsýslunni fyrirmæli nema sameiginlega í ríkisstjórn. Þetta hefur meðal annars í för með sér að sænskir ráðherrar eyða mun lengri tíma á ríkisstjórnarfundum en íslenskir og danskir kollegar þeirra. Í sameiningu taka þeir sænsku um 20 þúsund ákvarðanir á ári en ekki nema nokkur hundruð hver fyrir sig (Larsson 1994, 173).

Enska reglan um samábyrgð ríkisstjórna (e. cabinet collective responsibility) er ekki sama fyrirbærið og sameiginleg ákvarðanatöku ríkisstjórna í Svíþjóð. Enska reglan – sem komst á þegar þingræðisreglan var enn ómótuð í samskiptum ríkisstjórnar og konungs – felur í sér skyldu allra meðlima ríkisstjórnarinnar til að styðja gerðir hennar, hvort sem þeir eru sammála þeim eða ekki. Enska reglan um samábyrgð ríkisstjórna er þannig pólitísk regla, ekki lagaleg eins og sú sænska, enda má finna dæmi frá Bretlandi um að ráðherrar hafi ekki stutt stjórnarstefnuna opinberlega. Á Íslandi eru dæmi um að ráðherra hafi komist upp með að styðja ekki stjórnarfrumvarp á Alþingi – hins vegar má einnig finna dæmi um að forsætisráðherra hafi lýst því yfir að ef ráðherra styddi ekki stjórnarfrumvarp jafngilti það úrsögn úr ríkisstjórn (Gunnar Helgi Kristinsson 1994, 45; Þórarinn Þórarinsson 1987, 246). Það er pólitískt úrlausnarefni

fyrir ríkisstjórn hvort hún er tilbúin til að þola opinberan ágreining ráðherra eða ekki.

Rétt eins og það er pólitískt viðfangsefni hvort ríkisstjórn getir kröfu um stuðning ráðherra opinberlega við stefnu sína ræður ríkisstjórnin því að miklu leyti sjálf í hvaða mæli mál eru útkljáð sameiginlega. Vitaskuld geta einstakir ráðherrar sett stjórninni stólinn fyrir dyrnar og neitað að hafast að í samræmi við sameiginlega niðurstöðu. Komi slíkar aðstæður upp – sem í edli sínu er pólitískt vandamál en ekki lagalegt – hlyti ríkisstjórnin að bregðast við því á einhvern hátt. Augljós möguleiki væri að forsætisráðherra léti ráðherrann víkja ef aðrir (þingflokkur eða þing) yrðu ekki fyrri til. Einstakir ráðherrar lúta þannig pólitísku forræði ríkisstjórna jafnvel þótt þeir séu yfirmenn stjórnsýslu, hver á sínu sviði.

Hér á eftir verður gerð grein fyrir því hvernig ríkisstjórnir á Íslandi og í Danmörku geta unnið þvert á hin skýru landamæri ráðuneytaskiptingarinnar. Þessum dæmum er að hluta ætlað að sýna mikilvægi slíkra starfshátta fyrir ríkisstjórnir og að hluta hvernig mismunandi starfshættir geta í reynd þróast þrátt fyrir áþekka lagalega umgjörð. Þau styðja þar með það sjónarmið að pólitískt sjálfstæði ráðherra er pólitísk spurning, en ekki lagaleg.

Forsætisráðherrann

Forsætisráðherrar eru leiðtogar stjórnarinnar bæði á Íslandi og í Danmörku. Þing getur vikið stjórn frá völdum með því að lýsa vantrausti á forsætisráðherrann. Forsætisráðherrarnir eru þannig persónugervingar þess valds sem stjórninni er falið. Staða þeirra í stjórnskipuninni endurspeglar þetta:

- Forsætisráðherrar Íslands og Danmerkur velja formlega aðra ráðherra stjórnarinnar skv. 15. gr. íslensku stjórnarskrárinnar og 14. gr. þeirrar dönsku (þótt hin íslenska nefni að vísu forseta og hin danska konung sem handhafa þessa valds). Í reynd er það pólitísk spurning hver velur ráðherra og ólíkar ríkisstjórnir gætu hagað ráðherravali á mismunandi hátt. Í eins flokks stjórnnum er auðveldara en í samsteypustjórnnum að koma við þeirri reglu að forsætisráðherra velji alla ráðherra. Í reynd er val á ráðherrum í samsteypustjórn oft sammingsatriði og í íslenskum ríkisstjórnnum er rík hefð fyrir því að hver flokkur í ríkisstjórn hafi sjálfðæmi um val á ráðherraembættum sem í hans hlut koma, ef til vill að embætti forsætisráðherra undanskildu.
- Samkvæmt sömu stjórnarskrárgreinum víkja forsætisráðherrar einnig einstökum ráðherrum frá ef svo ber undir. Hæstiréttur Danmerkur komst jafnframt að þeirri niðurstöðu í máli I.C. Christensens 1910 að af stöðu forsætisráðherrans leiddi – þótt slík regla væri hvergi beinlínis skráð – að hann hefði eftirlitsskyldu með öðrum ráðherrum (Christensen 1997, 93-98). Það hefur til dæmis í för með sér að forsætisráðherra sem setur sig á móti rannsókn á embættisfærslu ráðherra getur þar með sætt lagalegri ábyrgð. Hins vegar geta pólitískir þættir augljóslega takmarkað afskipti forsætisráðherra af ráðherrum

annarra flokka. Engin ótvíræð dæmi eru um það á Íslandi að forsætisráðherra hafi vikið ráðherrum annarra flokka úr embætti. Björn Jónsson sagði þó af sér ráðherraembætti árið 1974 eftir að honum höfðu verið settir úrslitakostir af forsætisráðherra, en flokkur hans, Samtök frjálslyndra og vinstri manna, hvarf jafnframt úr stjórnarsamstarfinu.

- Samkvæmt sömu greinum íslensku og dönsku stjórnarskránna hafa forsætisráðherrar ríkjanna ennfremur það hlutverk að ákveða tölu ráðherra og skipta störfum með þeim. Í Danmörku veitir þetta vald forsætisráðherranum sterka stöðu gagnvart fagráðherrum því að hann hefur á sínu valdi að breyta skipulagi stjórnarráðsins og knýja þar með fram uppstokkun í ríkisstjórn. Í Danmörku eru engin lög sambærileg íslensku lögunum um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969. Íslensku stjórnarráðslögin voru einkum sett með það fyrir augum að stemma stigu við fjölgun ráðuneyta og þenslu ríkisins (sbr. Ásmund Helgason 2004, 104). Í skýrslu sérfræðinganeftdar um endurskoðun stjórnarskrárinnar (2005) gætir hins vegar nokkurra efasemda um hvort lögin samrýmast 15. gr. stjórnarskrárinnar. Þar er talið að í lögunum hafi:

... löggjafinn takmarkað möguleika ríkisstjórnar, þ.e. forsætisráðherra, á að skipta verkum með ráðuneytum og þar með ráðherrum með því að kveða svo á um að við skiptingu málefna milli þeirra skuli þess gætt að skipa málum í ráðuneyti sem eðli sínu samkvæmt eiga þar heima. Með þessu móti má halda því fram að svigrúm ríkisstjórnar til að skipta verkum með ráðherrum sé bundið óþarflega sterkum böndum. Þessu tengt er það álitaefni hvort málefni, sem lög fela tilteknum ráðherra eða ráðuneyti að fara með, verði flutt til annars ráðherra eða ráðuneytis án þess að lögum sé breytt í þá veru. Löggjafinn hefur sýnilega talið sig bærán til að mæla fyrir um það undir hvaða ráðherra eða ráðuneyti tiltekin mál skuli heyra og hefur sá skýringar-kostur, að lög geti þannig bundið hendur ríkisstjórnar, nokkra stöð í H 1954, 439 sem áður er getið. Hins vegar ríkir nokkur óvissa um þetta atriði í ljósi hins fortakslausa ákvæðis í 15. gr. þar sem segir að forseti ákveði tölu ráðherra og skipti með þeim störfum (Sérfræðinga-nefnd 2005, 17.)

- Forsætisráðherrar beggja ríkjanna leiða störf stjórnarinnar. Í íslensku stjórnarskránni segir í 17. gr. að forsætisráðherra stýri ráðherrafundum og í stjórnarráðslögunum frá 1969 er honum jafnframt falið það hlutverk að skera úr um það undir hvaða ráðuneyti mál falla, ef vafi er talinn leika þar á, sbr. 8. gr. Hliðstæð ákvæði eru ekki í dönsku stjórnarskránni en vald danska forsætisráðherrans hvað þessi atriði varðar er eigi að síður ótvírætt. Einstakir ráðherrar geta krafist þess að fá mál rædd í ríkisstjórn en vald forsætisráðherrans til að stýra dagskrá ríkisstjórnarinnar veitir honum nokkurt svigrúm til að stjórna störfum hennar í reynd.
- Forsætisráðherrar beggja ríkjanna hafa jafnframt sérstök völd gagnvart þinginu. Þeirra mikilvægust er rétturinn til að rjúfa þing og boða til nýrra

kosninga, sem íslenski forsætisráðherra hefur skv. 24. gr. Stjórnarskrárinnar og sá danski skv. 32. gr. þeirrar dönsku. Þingrof krefst ekki staðfestingar þingsins sjálfs en umdeilt er hvort forseti Íslands geti neitað að staðfesta þingrof. Viðtekinn skilningur er þó að forseti blandi sér að öðru jöfnu ekki í slík málefni. Í þingrofsréttinum hefur forsætisráðherra örlög þings og ríkisstjórnar að nokkru leyti í sínum höndum og getur beitt þeim til að ná pólitískum markmiðum sínum. Forsætisráðherra í minnihlutastjórnnum getur notað hótun um þingrof til að reyna að knýja fram stuðning við lagafrumvörp með því að gera þau að ríkisstjórnarspurningu, þ.e. hótad afsögn ef frumvarp nær ekki fram að ganga (d. kabinetspørgsmål).

Víða í þingræðisríkjum – þar á meðal á Íslandi og í Danmörku – hefur á undanförunum árum verið rætt nokkuð um aukin völd forsætisráðherra. Þessi þróun á ekki rætur í formlegum stjórnarskrárbreytingum né persónueinkennum einstakra forystumanna. Hún hefur verið rakin til pólitískra þátta, þar á meðal hnattvæðingarinnar og breyttra starfshátta stjórnsmálaflokkanna (sjá Poguntke og Webb 2005), sem liggja utan efnis þessarar ritgerðar.

Samhæfandi ráðuneyti

Sum ráðuneytanna eru samhæfandi ráðuneyti í eðli sínu frekar en fagráðuneyti. Verkefni þeirra eru þess eðlis að þau ganga að einhverju leyti þvert á verkefni hinna ráðuneytanna. Skýrustu dæmin um þetta eru fjármálaráðuneyti og í vissum mæli utanríkisráðuneyti (sérstaklega í Danmörku sem er aðildarríki Evrópusambandsins). Samhæfandi ráðuneyti mynda mótvægi við stjórnsýslulegt sjálfstæði fagráðuneytanna og stuðla að því að draga málefni þeirra inn í sameiginlega ákvarðanatöku ríkisstjórna.

Embætti fjármálaráðherra er hvorki nefnt í dönsku né íslensku stjórnarskránni. Af umfjöllum stjórnarskráanna um fjármál ríkisins má þó ráða að a.m.k. einn ráðherranna hljóti að sýsla um þau mál. Áhrif fjármálaráðuneytanna á störf annarra ráðuneyta eru umtalsverð. Völd þeirra stafa að hluta til af stjórn þeirra á fjárlagavinnunni sem takmarkar aðgang annarra ráðuneyta að fjármunum. Að hluta stafa þau hins vegar einnig af ýmiss konar samhæfingar- og stefnumótunarvinnu sem getur náð langt inn á verksvið annarra ráðuneyta. Lotte Jensen kemst að þeirri niðurstöðu í rannsókn sinni á danska fjármálaráðuneytinu að fjármálaráðuneytið hafi umtalsverð áhrif á langtímastefnumótun annarra ráðuneyta, bæði varðandi fjárhag þeirra og aðra stefnumótun (Jensen 2000).

Alþjóðavæðingin getur að ýmsu leyti skapað utanríkisráðuneyti hliðstæða valdaaðstöðu, sérstaklega í Danmörku þar sem opinber stefnumótun er á mörgum sviðum sameiginlegt verkefni danska ríkisins og Evrópusambandsins. Í reynd hefur samt stefnumótunarhlutverk danska utanríkisráðuneytisins gagnvart fagráðuneytunum verið víkjandi (Knudsen 2000, 79).

Ráðherranefndir

Um ráðherranefndir er hvergi fjallað í íslensku eða dönsku stjórnarskránni. Í báðum ríkjunum eru þær samt hluti af skipulagi ríkisstjórna. Í Danmörku gegna þær mjög veigamiklu hlutverki í starfi ríkisstjórna en á Íslandi virðist hlutverk þeirra minna.

Fram að fyrri heimsstyrjöld nutu einstakir ráðherrar í dönsku ríkisstjórninni mikils sjálfstæðis. Úr þessu dró mjög í fyrra stríðinu en á millistríðsárunum leitaði aftur í sama horf. Fyrsta formlega ráðherranefndin var sett á laggirnar á fyrstu mánuðum hersetunnar árið 1940 og eftir síðari heimsstyrjöldina hefur þeim fjölgað, sérstaklega frá lokum sjöunda áratugarins. Flestar hafa nefndirnar orðið 25 á einum og sama tíma en yfirleitt hafa þær verið á bilinu níu til níttján, með að meðaltali sex til sjö meðlimi. Helstu tegundir ráðherranefnda hafa verið:

- Samhæfingarnefndir með víðtækt stefnumótunarumboð sem geta virkað sem „innri kjarni“ í ríkisstjórninni (s.s. koordinationsudvalget, økonomiudvalget, markedsudvalget).
- Samhæfingarnefndir á einstökum fagsviðum þar sem svið ráðuneytanna skarast (t.d. uddannelsesudvalget, socialudvalget og erhvervsudvalget).
- Nefndir sem hafa það viðfangsefni að bregðast við einstökum vandamálum (t.d. nefndir um innflytjendamál sem margar ríkisstjórnir hafa sett á fót).
- Nefndir um framkvæmd þröngra stjórnsýsluverkefna sem eru talin of vandmeðfarin eða of viðkvæm til að treysta embættismönnum eða einstökum ráðherrum fyrir þeim (sjá Christensen 1985, 120-121; Knudsen 2000, 72-73).

Athyglisverð dæmi um síðasttöldu nefndirnar eru nefndir um embættaveitingar sem ráðið hafa veitingu æðstu embætta í Danmörku frá árinu 1977. Hefð var fyrir því í Danmörku allt frá 1957 að veitingu æðri embætta þyrfti að leggja fyrir ráðherrafundi. Í ríkisstjórninni þótti hins vegar ýmsum sem fagráðherrar og embættismenn þeirra gæfu í reynd lítil færi á athugasemdum eða inngrípum ríkisstjórnarinnar hvað þessi mál varðaði. Ríkisstjórnin ákvað þess vegna árið 1977 að setja á fót ráðherranefnd til að fjalla um skipan í æðri embætti. Í nefndina voru settir forsætisráðherrann (sem er formaður), fjármálaráðherrann og viðkomandi fagráðherra (Christensen 1989, 154). Raunveruleg áhrif nefndarinnar á embættaveitingar eru breytileg og fara meðal annars eftir styrk viðkomandi fagráðherra (sem formlega veitir embættið) í ríkisstjórninni. Ekkert bendir hins vegar til að flokksleg sjónarmið hafi áhrif á embættaveitingar í Danmörku (Knudsen 2000a, 137).

Ráðherranefndir hafa verið minna notaðar á Íslandi en í Danmörku. Ein af ástæðunum fyrir því kann að vera að ríkisstjórnir eru fámennari á Íslandi. Strax í síðari heimsstyrjöldinni voru ráðherrar í dönsku ríkisstjórninni 12-14 (samanborið við fjóra til sex í þeirri íslensku) en síðari ár hafa dönsku ráðherrarnir verið í kringum 20 (samanborið við 10-12 á Íslandi). Meiri ríkisumsvif og flókn-

ari samhæfingarvandi í opinbera geiranum eiga líka hlut að máli. Á Íslandi hafa stundum verið skipaðar ráðherra nefndir til að fjalla um einstök mál (t.d. úrræði í efnahagsmálum, sjá Dag Eggertsson 1999, 205). Í fjárlagagerðinni gegnir sérstök ráðherra nefnd, svonefnd ríkisfjármálanefnd, samhæfandi hlutverki, en í henni sitja forystumenn stjórnarflokkanna, þar á meðal fjármálaráðherra (Gunnar Helgi Kristinsson 1999, bls. 88-89). Einnig starfar ráðherra nefnd um einkavæðingu, samkvæmt verklagsreglum sem samþykktar voru í ríkisstjórn í febrúar 1996. Í henni sitja forsætisráðherra, utanríkisráðherra, fjármálaráðherra og iðnaðar- og viðskiptaráðherra (Verklagsreglur 1996).

Ráðherra nefndir hafa ekki stjórnsýsluvald heldur þurfa þær atbeina einstakra ráðherra við framkvæmd ákvarðana sinna. Pólítískt vald þeirra er hins vegar ótvírætt. Áhrif ráðherra nefnda í Danmörku hafa verið þau að draga úr jafnræði á milli ráðherranna og styrkja stöðu mikilvægustu ráðherranna, ekki síst forsætisráðherrans og fjármálaráðherrans. Skipun ráðherra nefndar um málefni sem tengist sviði einstakra ráðherra tryggir ríkisstjórninni betra eftirlit og aukin færi á að hafa taumhald með einstökum ráðherrum (Knudsen 2000).

Ríkisstjórnarfundir

Ríkisstjórnarfundir eru sem fyrr segir alls ekki nefndir í dönsku stjórnarskránni og í þeirri íslensku segir það eitt um hlutverk þeirra að þá skuli halda um nýmæli í lögum og um mikilvæg stjórnarmálefni (17. gr.). Ríkisstjórnarfundir eru ein af vinnuáðferðum ríkisstjórna. Hvaða hlutverk þeim er ætlað er pólítísk ákvörðun þeirra afla sem hlut eiga að ríkisstjórn á hverjum tíma. Ríkisstjórnarfundir eru að jafnaði haldnir tvisvar í viku á Íslandi meðan þing situr en einu sinni í viku þar fyrir utan. Ríkisstjórnarfundir gegna minna hlutverki í störfum dönsku ríkisstjórnarinnar og birtist það meðal annars í því að ráðherra fundir eru innan við 40 á ári. Það getur þó verið breytilegt frá einum tíma til annars hvaða hlutverki ráðherra fundir gegna. Almenna reglan er sú að atkvæðagreiðslur gegna litlu hlutverki í störfum ríkisstjórna. Ríkisstjórnarfundir eru ekki stjórnvald í þeirri merkingu að þeir geti tekið stjórnsýsluákvæðanir á sviðum einstakra ráðherra. Til þess þarf atbeina ráðherranna. Engu síður eru ýmis dæmi um að ríkisstjórnir hafi ráðið ráðum sínum í atkvæðagreiðslum. Almennt er það í Danmörku talið merki um veikan forsætisráðherra ef gripið er til atkvæðagreiðslna á ráðherra fundum og eina ríkisstjórnin sem notaði atkvæðagreiðslur reglulega var ríkisstjórn Venstre 1920-1924 (Knudsen 2000, 67). Meðal þess sem undantekningarlaust er lagt fyrir ráðherra fundi í Danmörku eru stjórnarfrumvörp, þingsályktunartillögur frá stjórninni (þar á meðal um staðfestingu milliríkjasamninga), drög að skriflegum og munnlegum skýrslum ráðherra og drög að svörum þeirra við fyrirspurnum (Christensen 1989, 130).

Lög um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969, gera ráð fyrir að öll málefni heyri undir einstök ráðuneyti, en forsætisráðherra skeri úr ef vafi leikur á undir hvaða ráðuneyti mál heyri. Ólafur Jóhannesson (1978) segir þó í Stjórnskipun Íslands:

Óhjákvæmilegt virðist, að um sum þau mál, sem til ráðherra fundu koma, fari fram atkvæðagreiðsla, og afl atkvæða ráði þar úrslitum. Er það sérstaklega glögg um mál, sem heyra undir ríkisstjórnina alla í heild, svo sem er til dæmis um l. nr. 4/1960 um efnahagsmál, 34. gr. sbr. og 3. gr. l. 78/1974. Sá ráðherra, sem ekki vill beygja sig fyrir meirihlutanum, verður að segja af sér (bls. 159).

Ásmundur Helgason bendir hins vegar á að ákvæði sem fela ríkisstjórn að taka ákvarðanir með þessum hætti (sem fjölskipað stjórnvald) hafi að miklu leyti verið numin úr lögum frá síðari hluta áttunda áratugarins (Ásmundur Helgason 2004, 70). Engin rannsókn hefur farið fram á tíðni atkvæðagreiðslna í ríkisstjórnnum á Íslandi en flest bendir til að þær séu ekki mikið notaðar. Eftir sem áður er ekkert sem útilokar að flokkar sem að ríkisstjórn standa geri með sér pólitískt samkomulag um að nota (eða nota ekki) atkvæðagreiðslur. Þeir hefðu allar forsendur til að knýja einstaka ráðherra til að fylgja niðurstöðum slíkra atkvæðagreiðslna í framkvæmd. Ráðherra sem ekki vildi beita stjórnsýsluvaldi í þágu stjórnarstefnunnar gæti ríkisstjórnin skipt út, svo dæmi sé tekið, fyrir annan viljugri.

Samkvæmt 17. gr. stjórnarskrár skal á ráðherra fundum (þ.e. ríkisstjórnarfundum) fjalla um „nýmæli í lögum og mikilvæg stjórnarmálefni“. Samkvæmt reglum um meðferð stjórnarfrumvarpa þurfa þarf að samþykka þau í ríkisstjórn en samþykki hennar er skilyrt því að þingflokkar stjórnarinnar samþykki þau, nema annað sé ákveðið (Reglur um meðferð stjórnarfrumvarpa 2003, 5. gr.). Öllu óljósara er hvað teljast mikilvæg stjórnarmálefni og virðist ráðherrum í reynd í sjálfvald sett hvað þeir bera undir ríkisstjórnarfund og hvað ekki (Ásmundur Helgason 2004, 70).

Niðurstöður og umræða

Þingræðisreglan felur í sér að ríkisstjórn þarf á hverjum tíma að geta sýnt fram á stuðning meirihluta þings ef eftir því er leitað. Í krafti þess að þingið styður hana – eða umber að minnsta kosti – fer hún, undir forystu forsætisráðherra, með æðsta framkvæmdarvald. Hvort ríkisstjórnin fer líka með stjórnsýsluvald er hins vegar annað mál. Þar sem ráðherrastjórnsýsla ríkir, eins og á Íslandi og í Danmörku, eru einstakir ráðherrar yfirmenn stjórnsýslunnar, hver á sínu sviði. Í Svíþjóð fer aftur á móti ríkisstjórnin í sameiningu með æðsta ákvarðanatökuvald í stjórnsýslumálefnum.

Af þingræðisreglunni leiðir að einstakir ráðherrar lúta pólitísku forræði ríkisstjórnar. Hins vegar getur verið breytilegt hvernig ríkisstjórn kys að haga störfum sínum. Hún getur til dæmis ákveðið að útkljá mál fyrst og fremst sameiginlega eða í ráðherranefndum en hún getur einnig ákveðið að veita einstökum ráðherrum svigrúm til að stýra málum á eigin málefnasviði. Slíkt er pólitísk spurning.

Einstakir ráðherrar gegna í öllum þingræðisríkjum vissu forystuhlutverki á sínum málavíðum. Þar sem ráðherrastjórnsýsla ríkir bera þeir einnig lagalega ábyrgð á því að fyrirmæli sem stjórnsýslan fær frá pólitískum yfirboðurum sínum séu í samræmi við lög. En ráðherra sem ekki er tilbúinn til að lúta pólitísku forræði ríkisstjórnar getur vart setið áfram.

Á Íslandi hefur mikið verið lagt upp úr sjálfstæði ráðherra á málavíðum sínum. Þingræðisstjórnir geta ákveðið að vinna þannig að hver ráðherra njóti tiltölulega mikils sjálfstæðis. Gagnvart kjósendum er hins vegar ljóst, samkvæmt þingræðisreglunni, að ríkisstjórnin og þingmeirihlutinn í sameiningu bera pólitíska ábyrgð á þeim ráðherrum sem fá frá þeim pólitískt umboð til að leiða stjórnsýsluna. Þannig er það ekki ráðherrann heldur ríkisstjórnin undir forystu forsætisráðherra sem fer með æðsta framkvæmdarvald.

¹ Höfundur vill þakka þeim Ólafi Þ. Harðarsyni og Ólafi Ísleifssyni, ásamt tveimur ónafngreindum ritrýnum tímaritsins, fyrir yfirllestur og gagnlegar ábendingar.

Heimildir

- Ásmundur Helgason 2004. „Nýskipan stjórnarráðsins 1970“, í Sumarliði Ísleifsson (ritstj.), *Saga Stjórnarráðs Íslands 1964-2004. Skipulag og starfshattir* (Reykjavík: Sögufélagið).
- Bagehot, W. 2001 – upphafl. 1866. *The English Constitution* (Oxford: Oxford University Press).
- Bundesregierung*. Heimasíða <http://www.bundesregierung.de>.
- Christensen, J. G. 1989. *Centraladministrationen: organisation og politisk placering* (Charlottenlund: Jurist- og økonomiforbundets forlag).
- Christensen, J. G. 1985. „In search of unity: cabinet committees in Denmark“ í T. Mackie & B. Hogwood (ritstj.), *Unlocking the Cabinet. Cabinet Structures in Comparative Perspective* (London: Sage), 114-137.
- Christensen, J. P. 2003. *Domstolene – den tredje statsmagt* (Århus: Magtudredningen).
- Christensen, J. P. 1997. *Ministeransvar* (Århus: Jurist- og økonomiforbundets forlag).
- Christiansen, P. M. & L. Togeby 2006. „Power and Democracy in Denmark: Still a Viable Democracy“, *Scandinavian Political Studies*, 29:1, 1-24.
- Dagur Eggertsson 1999. *Steingrímur Hermannsson. Ævisaga II* (Reykjavík: Vaka-Helgafell).
- Damgaard, E. 1990. „Parlamentarismens dansk tilstande“, í E. Damgaard (ritstj.), *Parlamentariske forandring i Norden* (Oslo: Universitetsforlaget).
- Danmark Riges Grundlov af 1953* (lög nr. 169/1953).
- Eiríkur Tómasson 2005a. „Íslensk lög um ráðherraábyrgð og samanburður á þeim og dönskum lögum um sama efni“, Róbert Spanó (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum VI. Lagadeild* (Reykjavík: Félagsvísindastofnun), 117-142.
- Eiríkur Tómasson 2005b. „Minnisblað“, 23. janúar 2005.
- Fayol, H. 1997. „General principles of management“ í D. Pugh (ritstj.), *Organization theory. Selected readings* (Harmondsworth: Penguin).
- Finlands grundlag* 11.6.1999/731. Heimasíða Finflex, <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1999/19990731>, skoðuð 28. júlí 2006.
- Fjármálaráðuneytið 2000. *Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana* (Reykjavík: Fjármálaráðuneytið).
- Giddings, P. 1997. „Parliament and the Executive“, *Parliamentary Affairs*, 50:1, 84-96.
- Gunnar Helgi Kristinsson 2005. „Paths to Ministerial Power and Democratic Accountability in Iceland 1904-2005“ ECPR Joint Session of Workshops, Grenada, Spain, 25 bls.

Stjórnsmál og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

- <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/granada/ws10/Kristinson.pdf>.
- Gunnar Helgi Kristinsson 1999. *Úr digrum sjóði. Fjárlagagerð á Íslandi* (Reykjavík: Háskólaútgáfan).
- Gunnar Helgi Kristinsson 1994. *Embattismenn og stjórnsmálsmenn* (Reykjavík: Mál og menning).
- Gunnar G. Schram 1999. *Stjórnskipunarréttur* (Reykjavík: Háskólaútgáfan).
- Hegelund, S. & P. Mose 2006. *Håndbog for statsministre* (København: Gyldendal).
- Jensen, L. 2000. „Finansministeriet“ í T. Knudsen (ritstj.), *Regering og embedsmænd* (Århus: Systime), 209-248.
- Knudsen, T. 2000. „Ledelse- og koordinering i regeringen“, í T. Knudsen (ritstj.), *Regering og embedsmænd* (Århus: Systime), 53-80.
- Knudsen, T. 2000a. „Ministrene og personaleledelsen“ í T. Knudsen (ritstj.), *Regering og embedsmænd* (Århus: Systime), 129-139.
- Larsson, T. 1994. „Cabinet ministers and parliamentary government in Sweden“, Laver & Shepsle (ritstj.), *Cabinet Ministers and Parliamentary Government* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Laver, M. & K. Shepsle 1996. *Making and breaking governments* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Lidegaard, B. 2000. „Forvaltningen, folket og formuleringen af dansk udenrigspolitik“, í P. Bogason (ritstj.), *Stat, forvaltning og samfund efter 1950* (København: Jurist- og økonomiforbundets forlag).
- Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven: Yale University Press).
- Lijphart, A. 1992. „Introduction“ í *Parliamentary versus presidential government* (Oxford: Oxford University Press).
- Lov om ministres ansvarlighed* (nr. 117/1964).
- Lög um ráðherraábyrgð* (nr. 4/1963).
- Müller-Rommel, F. 1994. „The role of German ministers in cabinet decision making“, í Laver & Shepsle (ritstj.), *Cabinet Ministers and Parliamentary Government* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Poguntke, T. & P. Webb 2005. *The Presidentialization of Politics* (Oxford: Oxford University Press).
- „Reglur um meðferð stjórnarfrumvarpa“, samþykktar á ráðherrafundi 28. maí 2003 (fengnar hjá forsætisráðuneytinu).
- Ríkisendurskoðun 2005. „Hæfi Halldórs Ásgrímssonar forsætisráðherra og fv. Utanríkisráðherra, til þess að fjalla um sölu á hlut ríkisins í Búnaðarbankanum til S-hópsins“ (Reykjavík, 13. júní 2005).
- Sartori, G. 1997 (2. útg.). *Comparative Constitutional Engineering* (New York: New York University Press).
- Sérfræðinganefnd um endurskoðun stjórnarskrárinnar 2005. „Skýringar við Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands“. Vefur stjórnarskrárnefndar, <http://www.stjornarskra.is>.
- Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands* (lög nr. 33/1944).
- Strøm, K. 2000. „Delegation and accountability in parliamentary democracies“, *European Journal of Political Research*, 37:3.
- „Verklagsreglur um útboð og sölu ríkisfyrirtækja“. Sótt af vef forsætisráðuneytisins, <http://www.forsætisraduneyti.is/utgefid-efni/nr/771>, 15. ágúst 2006.
- Verney, D. 1979. *The Analysis of Political Systems* (London: Routledge & Kegan Paul).
- Þorsteinn Magnússon 2005. „Alþingi í ljósi samþættingar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds“, *Stjórnsýsla og stjórnsmál – vef tímarit* 1. árg. <http://www.stjornsyslaogstjornmal.is>.
- Þórarinn Þórarinnsson 1987. *Sókn og sigrar. Þriðja bindi* (Reykjavík: Framsóknarflokkurinn).