

Tillögur um að ráðherrar sitji ekki á þingi

Gunnar Helgi Kristinsson

Stjórnlaganefnd fór þess á leit við Gunnar Helga Kristinsson prófessor í stjórn málafræði við Háskóla Íslands, að kanna fýsileika þeirrar skipanar að ráðherrar gegni ekki þingmannsstarfi jafnframt ráðherradómi. Óskað var eftir að fram kæmu sjónarmið sem slíkt skipulag hvílir á, röksemdir um kosti þess og galla, reynslu annarra ríkja yrði lýst og metið hverjar yrðu afleiðingar slíkra breytinga hér á landi bæði í stjórnskipulegu og pólitísku samhengi. Síðast en ekki síst skyldi metið hvort breytingar væru líklegar til að ná því markmiði að styrkja stöðu Alþingis og sjálfstæði gagnvart framkvæmdarvaldinu.

Greinargerð

51. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands hljóðar svo:

„Ráðherrar eiga samkvæmt embættisstöðu sinni sæti á Alþingi, og eiga þeir rétt á að taka þátt í umræðunum eins oft og þeir vilja, en gæta verða þeir þingskapa. Atkvæðisrétt eiga þeir þó því aðeins að þeir séu jafnframt alþingismenn.“

Samkvæmt 54. gr. stjórnarskrárinnar er alþingismönnum heimilt að „óska upplýsinga ráðherra eða svars um opinbert málefni með því að bera fram fyrirspurn um málið eða beiðast um það skýrslu“, en ekkert segir að vísu berum orðum um skyldur ráðherra til að verða við slíkum beiðnum. Ráðherrar hafa sama rétt og alþingismenn til að flytja frumvörp og tillögur til ályktana (38. gr.) og í reynd er þorri þeirrar löggjafar sem samþykkt er á Alþingi borinn fram sem stjórnarfrumvörp (Gunnar Helgi Kristinsson, 2007, 175). Þingið má hins vegar ekki taka við neinu málefni, skv. 55. gr. stjórnarskrárinnar nema það sé flutt af einhverjum þingmanna eða ráðherra.

Þótt ekki sé gerð formleg krafa um það í stjórnarskrá að ráðherrar séu valdir úr hópi þingmanna er það samt meginreglan. Frá henni eru nokkrar athyglisverðar undantekningar. Í fyrsta lagi var utanþingsstjórnin 1942-1944 ekki skipuð þingmönnum og stöku sinnum hafa komið upp hugmyndir um að skipa utanþingsstjórnir þegar illa hefur gengið að koma saman meirihlutastjórn á Alþingi (sjá t.d. Guðna Th. Jóhannesson, 2005,

167-191). Í öðru lagi hafa sérstök pólitísk vandamál tengd forystu stjórnarflokkanna (svo sem þegar formenn þeirra hafa ekki átt sæti á þingi) verið leyst með því að velja flokksmenn til ráðherraáðóms þótt þeir ættu ekki sæti á þingi.¹ Í þriðja lagi var gerð tilraun eftir hrúnið með utanþingsráðherra í samsteypustjórn Samfylkingarinnar og Vinstri grænna, frá febrúar 2009 til september 2010, sem völdust til ráðherraáðóms á grundvelli fagþekkingar án skýrra tengsla við annan hvorn stjórnarflokkanna. Þótt skoðanakannanir bentu til ánægju kjósenda með störf þeirra viku þau úr stjórninni þegar ráðherrum var fækkað haustið 2010.²

Tillögur á Íslandi um að þingmenn gegni ekki ráðherra starfi

Skipta má tillögum á Íslandi sem varða þingsetu ráðherra í tillögur sem ganga út á afnám þingræðis (og þar með helstu tengsla þings og framkvæmdarvalds) og tillögur sem gera ráð fyrir að ráðherrar séu ekki þingmenn þótt haldið sé í þingræði sem grundvallarreglu stjórnskipunarinnar. Fyrri útgáfuna má ekki síst finna í tillöguflutningi Vilmundar Gylfasonar og þingmanna Bandalags jafnaðarmanna á níunda áratugnum³ en hún hefur lítt verið reifuð í seinni tíð og áhrif hennar eru of víðtækt viðfangsefni til að gera viðhlítandi skil í þessari greinargerð. Hina síðari er að finna í tillöguflutningi þingmanna allt frá 1995, þar sem Siv Friðleifsdóttir hefur oftast komið við sögu en virðist hafa stuðning a.m.k. einhverra þingmanna úr öllum stjórnarmála flokkum. Enginn þingmaður andmælti tillögu um þetta efni sem rædd var á Alþingi í febrúar 2010, þótt hún stöðvaðist síðan í nefnd.⁴ Samkvæmt blaðafregnum nýtur tillagan um að ráðherrar hverfi af þingi víðtæks stuðnings á nýkjörnu stjórnlagabingi (Fréttablaðið, 4. des. 2010).

Rökstuðningur í þingskjölum sem fylgt hafa tillögum um að banna þingsetu ráðherra er almennt ekki ítarlegur. Vísað er til kenninga um greiningu ríkisvalds í þrjá þætti, löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómsvald, þar sem hugsunin sé að hver grein takmarki vald hinna.⁵ Gert er ráð fyrir að varamenn taki sæti ráðherra á þingi. Með því myndu fleiri þingmenn meirihlutans í þinginu geta verið virkir í nefndastarfi, en stjórnskipuleg hefð er að ráðherrar taki ekki þátt í nefndastarfi á Alþingi. Í frumvarpi til laga um breytingu þingskaparlaga, sem var flutt að hluta af sömu þingmönnum og stóðu að tillögu um afnám þingsetu ráðherra, er að finna eftirfarandi rökstuðning:

1 Frá lýðveldisstofnun hafa sex flokksráðherrar tekið sæti í ríkisstjórn án þess að sitja á Alþingi. Þrír þeirra (Geir Hallgrímsson, Ólafur Ragnar Grímsson og Jón Sigurðsson) voru formenn flokka sem aðild áttu að ríkisstjórn. Hinir voru Eysteinn Jónsson, Kristinn Guðmundsson og Bragi Sigurjónsson – en bæði Eysteinn og Bragi sátu einungis nokkra mánuði sem utanþingsráðherrar. Tæmandi lista yfir utanþingsráðherra frá upphafi má finna á vef Alþingis, <http://www.althingi.is/vefur/utthrah.html>

2 Um ánægju með störf ráðherra, sjá t.d. Þjóðarpúls Gallup, 10. tbl. 17. ág., okt. 2009.

3 Sjá m.a. tillögu til þingsályktunar um gerð frumvarps til stjórnskipunarlaganna um aðgreiningu löggjafarvalds og framkvæmdarvalds, (þskj. 94, Sp., 105. Löggjafarþing, 1982) sem Vilmundur Gylfason flutti. Einnig fluttu Guðmundur Einarsson, Kristín S. Kvaran og Kristófer Már Kristófersson tillögur um hliðstæð efni á næstu þingum.

4 Sjá <http://www.althingi.is/alttext/138/02/l25170341.shtml>

5 Sjá t.d. Siv Friðleifsdóttir o.fl. „Frumvarp til stjórnskipunarlaganna um breytingu á stjórnskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/19444, með síðari breytingum“, þskj. 7, 139. Löggjafarþing 2010-2011.

„Það er álit flutningsmanna að skýrari aðskilnaður löggjafarvaldsins og framkvæmdarvaldsins muni styðja við vandaðri vinnubrögð við löggjafarstörfin. Þetta á ekki einungis við um störf framkvæmdarvaldsins sem er ábyrgt fyrir flestum frumvörpum sem lögð eru fram á Alþingi, heldur einnig um störf löggjafans. Frumkvæði þingmanna að lagasetningu yrði líklega meira við skýrari aðgreiningu frá framkvæmdarvaldinu.“⁶

Hugmyndagrunnur

Sú hugmynd að ráðherrar ættu ekki að sitja á þingi á rætur í kenningum um skiptingu valdsins sem Montesquieu (2002 [1748]) setti fyrstur fram með skipulegum hætti. Montesquieu taldi að viðfangsefni ríkisins greindust í löggjafar-, framkvæmdar- og dómsverkefni og æskilegt væri að valdinu til að stjórna störfum ríkisins væri skipt milli ólíkra aðila. Kennning Montesquieu fól í sér gagnrýni á stjórnarhætti einveldis, þar sem uppsöfnun valds leiddi oft til harðstjórnar. Kenningin hafði mikil áhrif á stjórnmalahugsuði átjándu aldar, ekki síst höfunda bandarísku stjórnarskrárinnar, sem höfðu valdtemprun (e. checks and balances) að leiðarljósi. Þótt ekki væri fylgt ítrustu sjónarmiðum um skiptingu ríkisins í þrjár aðskildar greinar í bandarísku stjórnarskránni var gengið lengra í því efni en í flestum öðrum ríkjum auk þess sem reynt var að takmarka vald einstakra handhafa ríkisvalds með því að skapa mótaðila með hlutdeild í valdi þeirra sem takmörkuðu valdið á mjög mörgum sviðum (Madison ofl, (1987 [1788])). Þrátt fyrir þetta hefur verið bent á að embætti forseta Bandaríkjanna er mjög valdamikið embætti og tilraunir til að líkja eftir bandarískri stjórnskipan annars staðar hafa ekki stuðlað að lýðræðislegum stöðugleika (Lane og Ersson 2002, 251; Lijphart 1992; Linz og Valenzuela 1994).

Það stjórnarform sem Montesquieu telur farsælast í riti sínu um anda laganna er konungsstjórn, þar sem löggjafarþing setur lög, framkvæmd þeirra er í höndum krúnunnar en dómendur skera úr um ágreining við túlkun þeirra. Þótt kenning hans um skiptingu valdsins sé viðurkennd sem hluti af hugmyndagrunni nútíma lýðræðis er þrískiptingu ríkisvaldsins þó hvergi fylgt bókstaflega. Montesquieu taldi ekki að framkvæmdarvaldið þyrfti sjálft að hvíla á lýðræðislegum grundvelli, enda má skilja hann svo að framkvæmd laga sé fyrst og fremst tæknilegt viðfangsefni. Sú bylgya lýðræðisþróunar sem einkenndi níttjándu öldina og upphaf þeirrar tuttugustu setti hins vegar lýðræðislegan grundvöll framkvæmdarvaldsins í forgrunn ásamt réttinum til að kjósa (Huntington 1991, bls. 16). Tvenns konar lausnir hafa, í meginatriðum, þróast á því hvernig treysta mætti lýðræðislega umgjörð framkvæmdarvaldsins. Í forsetaræði leysir lýðræðislega kjörinn forseti konung af hólmi sem æðsti handhafi framkvæmdarvaldsins og það vinnur í hans umboði. Í þingræði leysir hins vegar ríkisstjórn, í umboði þingsins, konungsvaldið af hólmi, þótt konungar gegni sums staðar áfram hlutverki þjóðhöfðingja (Lijphart 1992).

Þingræði felur í sér að þing getur vikið ríkisstjórn frá með því að lýsa á hana vantrausti. Ekkert ríki hafði þingræði að stjórnarformi þegar Montesquieu skrifaði rit sitt um anda laganna. Í kenningu og framkvæmd var Bretland upphafsland þingræðisstjórnarfars í heiminum en á níttjándu öld og fyrri hluta þeirrar tuttugustu breiddist það út til annarra ríkja Vestur Evrópu. Þótt breskt stjórnarfar hafi haft mikil áhrif á stjórnmalahugsun Montesquieu er sannleikurinn sá að borgarastríð milli þings og

⁶ Valgerður Bjarnadóttir o.fl. „Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis“, þskj. 928 138. Löggjafarþing, 2009-2010.

krúnu á sautjándu öld mótaði sterka áherslu þar í landi á samstarf, ekki síður en aðskilnað, þessara tveggja greina ríkisins. Þingræði festist í sessi á fyrstu áratugum nítjándu aldar sem ein leið til að styrkja þetta samstarf og skapa ríkinu sterkari pólitíska forystu. „Kjarna enskrar stjórnskipunar“ segir Walter Bagehot „má lýsa sem nánu sambandi, nær fullkomnum samruna framkvæmdarvalds og löggjafarvalds. [...] Hlekkurinn sem tengir er ríkisstjórnin.“⁷ (Bagehot 2001 [1867], bls. 11). Þingræði er þannig í meginatriðum kenning um hvernig samstarf þings og ríkisstjórnar skuli fara fram. Innan þess ramma sem þingræðisfyrirkomulagið setur getur hins vegar samstarfið farið fram með mismunandi hætti (King 1976) og í sumum þingræðisríkjum er um það deilt hversu sterk einkenni ríkið beri af tvíhyggju (skiptingu valds milli þings og stjórnar) eða einhyggju (samþættingu þeirra tveggja) (Andeweg 1992). Ein útgáfa þingræðis er forsetaþingræði (e. semi-presidentialism) þar sem forseta er falið vald á tilteknum sviðum þrátt fyrir að meginform stjórnskipunarinnar sé þingræði (Duverger 1980).

Líta má á það hvort ráðherra situr á þingi eða ekki sem táknað fyrir komulag sem lýsir afstöðu til þess hvort samstarfið milli þings og stjórnar skuli vera náð eða lauslegt. Frá sjónarhóli umboðssambandsins milli ráðherra og umbjóðanda hans skiptir þó þingsetan sem slík minna máli en hitt hvers fulltrúi ráðherra er og með hvaða hætti umbjóðandi hans getur haft á honum eðlilegt taumhald.⁸ Í þingræðisríkjum eru það forsætisráðherra og aðildarflokkar ríkisstjórnar sem í reynd velja ráðherra. Þeir, ásamt ríkisstjórninni í heild, gegna meginhlutverki við það lýðræðislega taumhald sem alls staðar þarf að vera með ráðherrum. Þingið gegnir einnig ákveðnu hlutverki í þessu efni, þar sem ráðherrar þurfa að svara fyrir tillögur sínar og gerðir, en í reynd eru þeir nær aldrei látnir sæta einstaklingsbundinni pólitískri ábyrgð á þingi með vantrausti. Sums staðar (svo sem í Þýskalandi) hefur þingið jafnvel ekki formlegt vald til að víkja einstökum ráðherrum.⁹

Reynsla Evrópuríkja

Til að greina hvernig þingsetu ráðherra er háttað er nauðsynlegt að spyrja tveggja spurninga. Annars vegar hvort ráðherrum sé *formlega bönnuð* þingseta eða ekki og hins vegar hvort ráðherrar *veljist í reynd* að öðru jöfnu úr hópi þingmanna (hvort sem þeir víkja af þingi til að gegna ráðherraembættum eða ekki) eða annarra, oftast sérfræðinga af einhverju tagi.

7 „The efficient secret of the English Constitution may be described as the close union, the nearly complete fusion of the executive and legislative powers. ...The connecting link is the cabinet.“

8 Umboðssamband verður til þar sem vald er framselt til fulltrúa (e. agent) til að starfa í þágu umbjóðanda (e. principal); sjá Kiewiet & McCubbins (1991), 239-240.

9 Þar sem forsetaræði ríkir er á hinn bóginn forsetinn einn umbjóðandi ráðherra. Þar hafa ráðherrar engin bein tengsl við þingið og þing getur hvorki víkið forseta né einstökum ráðherrum frá völdum.

Tafla 1. Þingseta ráðherra í nokkrum Evrópuríkjum

	Þingmennska ráðherra heimil	Þingmennska ráðherra óheimil
Ráðherrar yfirleitt valdir úr hópi þingmanna	Bretland, Írland, Ísland, Ítalía	Belgía
Ráðherrar stundum valdir utan þings	Austurríki, Danmörk, Þýskaland	Frakkland
Algengt að ráðherrar veljist utan þings	Finnland, Spánn	Holland, Noregur, Svíþjóð

Heimildir: De Winter (1991); Saalfeld (2000), 358; Dowding og Dumont (2009). Í töflunni eru upplýsingar frá De Winter túlkaðar svo að „yfirleitt“ þýði að innan við 20% séu valdir utan þings, „stundum“ að milli 1/5 og 1/3 sé valinn utan þings og „algengt“ að allt að helmingur ráðherra sé valinn utan þings.

Mikill meirihluti ráðherra í ríkjum Vestur Evrópu hefur valist í ráðherraembætti vegna starfa að stjórnámálum. Meirihluti í öllum þeim þingræðisríkjum sem fyrirleggjandi heimildir ná til hefur einnig verið kosinn á þing, þótt í sumum séu ráðherrar einnig í nokkrum mæli fengnir til starfa utan frá, til dæmis á grundvelli sérþekkingar á tilteknu sviði. Bann við þingmennsku ráðherra kemur ekki í veg fyrir að meirihluti ráðherra veljist úr hópi kjörinna þingmanna. Hins vegar verða ráðherrar að víkja úr sæti sínu á þingi meðan þeir gegna ráðherraembættum og varamenn taka við. Jafnvel þar sem ráðherrar eru fengnir utan frá er hins vegar algengast að þeir hafi einhverja pólitíska reynslu.

Ekki hefur verið sýnt fram á skýrar afleiðingar þess að ráðherrar gegni ekki þingmennsku. Áhrif slíks fyrirkomulags á löggjafarverkefnið hafa ekki verið staðfest í rannsóknum. Þannig er þorri löggjafar í þingræðisríkjum saminn á vegum framkvæmdarvaldsins og á það jafnt við um ríki sem leyfa þingsetu ráðherra og önnur (sjá t.d. Arter, 1984, bls. 293-302; Gallagher o.fl. 2006). Mikilvægi þess að framkvæmdarvaldið hafi forystu um undirbúning löggjafar má ráða af því að í mörgum ríkjum eru verulegar formlegar takmarkanir á rétti þingmanna til að flytja lagafrumvörp, sem geta lotið að því hvers konar hópar þingmanna mega flytja tillögur (t.d. fjöldi), hvenær þeir geta gert það, hve miklum tíma er varið í slík mál, tæknilega útfærslu frumvarpa og efnisinnihald þeirra (Mattson 1995).

Áhrif þess á störf ráðherra og ríkisstjórna að ráðherrar séu ekki þingmenn er flóknara að meta. Víða er talið að þingseta ráðherra styrki tengsl þeirra við þingið og stuðli að því að efla fulltrúahlutverk þeirra og næmi á andrúmsloft þingsins (Fischer og Kaiser 2009, 28; Berlinski o.fl. 2009; Saalfeld 2000). Meðal þess sem talið er prýða góðan ráðherra, samkvæmt Dowding og Dumont (2009) er að

„... hann geti tekið ákvarðanir; ráði við að stjórna embættismönnum og ráðuneyti sínu, geti lesið greinargerðir hratt og nýtt sér ráðgjöf. Hann þarf að geta brugðist við fyrirspurnum á þingi og frá stjórnámálamönnum almennt; geta fengist við fjölmiðla og komið vel fyrir í sjónvarpi – einkum í mikilvægari ráðherraembættum. Hann ætti að hafa einhverjar hugmyndir um þá stefnu sem hann ætlar að fylgja og hæfni til að þróa hana án þess að festa sig við leiðir sem stjórnsýslan mælir ekki með. ... Alvörugefni og orðheppni er gagnleg og á tæknilegum sviðum getur viss sérþekking þjónað honum vel (hvort sem hennar er aflað utan stjórnámálanna, í þingnefndum eða í hliðstæðum

störfum á lægri stjórnsýslustigum), þótt þýski kanslarinn Helmut Schmidt eigi að hafa látið sem að „með lítið meira en meðalgreind getur hver sem er gert þetta.“ (Dowding og Dumont 2009, bls. 5)

Miðað við þessa lýsingu kemur ekki á óvart að reynsla úr stjórnámálum er algengasti undirbúningur ráðherra í öllum þingræðisríkjum. Þótt það geti haft kosti að velja ráðherra með sérþekkingu á tilteknum sviðum getur slíkt reynst erfitt ef ráðherra þarf að glíma við fjandsamlega gagnrýni á þingi eða í fjölmiðlum. Í flestum tilvikum er það hlutverk stjórnsýslunnar og ráðgjafa hennar að leggja til þá sérþekkingu sem þörf er fyrir í ráðuneytnum en ráðherranna að koma að forgangsröðun og samhæfingu.

Holland er dæmi um ríki þar sem hefð er fyrir því að velja ráðherra úr hópi utanaðkomandi sérfræðinga, auk þess sem þingmenn sem taka sæti ráðherra verða að segja af sér þingmennsku. De Winter (1991) telur að þrír þættir pólitískrar siðmenningar í Hollandi skýri þessa hefð. Í fyrsta lagi sé rík hefð fyrir tvíhyggju varðandi skiptingu valdsins milli þings og stjórnar, sem skýri að jafnvel áður en bann við þingsetu ráðherra var sett í stjórnarskrá sögðu flestir ráðherrar í reynd af sér þingmennsku þegar þeir tóku við embætti. Í öðru lagi sé löng hefð fyrir því að ráðherrar séu valdir úr hópi sérfræðinga og það er ekki fyrr en eftir 1967 sem meirihluti ráðherra hefur verið valinn úr hópi stjórnámálamanna. Í þriðja lagi hefur sterk áhersla á samstöðustjórnámál átt þátt í að móta áherslu á að ríkisstjórnin standi í vissum skilningi fyrir ofan pólitískar deilur. Veikari samstöðustjórnámál hafa leitt til fjölgunar stjórnámálamanna í hópi ráðherra. (De Winter, 1991, bls. 49)

Líkleg áhrif

Til að meta áhrif þess að ráðherrum sé meinað að gegna þingmennsku samhliða ráðherrastarfi er rétt að skoða annars vegar líkleg áhrif slíks fyrirkomulags á störf þingsins og hins vegar á störf ráðherra.

1. Líkleg áhrif á störf þingsins

Áhrif á löggjafarstarfið

Framkvæmdarvaldið er meginuppspretta löggjafar í öllum þingræðisríkjum í þeim skilningi að þorri settra laga byggir á stjórnarfrumvörpum. Ástæðurnar fyrir því eru bæði pólitískar og tæknilegar. Hin pólitíska ástæða er sú að ríkisstjórn situr í skjóli þingmeirihlutans og flokksagi – sem helst í hendur við þingræðisfyrirkomulagið (Owens 2006) – stuðlar að því að hún getur að öðru jöfnu treyst á að koma sínum málum í gegnum þingið. Tæknilega ástæðan er að sérþekking sem þörf er fyrir við undirbúning stefnumótunar er einkum til hjá framkvæmdarvaldinu, þar sem þorri opinberrar starfsemi fer fram. Vegna þekkingarforskots framkvæmdarvaldsins eru engar líkur til að frumkvæði að löggjöf geti í neinum umtalsverðum mæli flust yfir til þingsins án þess að það bitni verulega á gæðum undirbúningsvinnunnar. Ekki verður séð að bann við þingsetu ráðherra sé líklegt til að breyta neinu þar um.

Í þingflokkum ríkisstjórnar og nefndum þingsins er unnið úr tillögum framkvæmdarvaldsins. Fjöldi þingmannafrumvarpa er að vísu jafnan lagður fram á hverju þingi en hlýtur ekki brautargengi nema í undan-

tekningartilvikum. Jafnvel þótt þingmannafrumvörpum gæti fjölgað við að varamenn tækju sæti ráðherra virðist ekki líklegt að sú breyting ein sér myndi verða til þess að auka hlut þeirra í lögum sem samþykkt eru á Alþingi. Engin ástæða er til að ætla annað en að aukinn fjöldi þingmannafrumvarpa yrði fyrst og fremst til að fjölga þeim frumvörpum sem eru svæfð í nefndum þingsins.

Við þetta er þó rétt að hafa þann fyrirvara að ef ráðherrar yrðu í auknum mæli valdir utan þings gæti það haft viss áhrif á samheldni í stjórn-málaflokkum og flokksaga. Mikil eftirspurn er eftir ráðherrastólum meðal íslenskra stjórnámálanna (Gunnar Helgi Kristinsson og Indriði H. Indriðason 2007). Færð hafa verið rök fyrir því að í samkeppni um ráðherrastóla felist hvati fyrir þingmenn til að vinna með samflokksfólki sínu til að öðlast trúnað þess til frekari frama í stjórnámálum, svo sem ráðherradóms (Gunnar Helgi Kristinsson 2009). Ef þingmennska yrði að endastöð pólitísku frama fyrir flesta þingmenn gæti það dregið úr hvata þeirra til að vinna með samflokksfólki sínu. Það gæti veikt pólitískt forystuhlutverk stjórnálflokka og ýtt starfi þingsins inn á brautir sem ekki er ljóst hvert gætu legið. Stjórnálflokkar gegna, sem fyrr segir, grundvallarhlutverki í öllum þingræðiskerfum.

Áhrif á aðhalds- og eftirlitshlutverk þingsins

Hugsanlegt er að fjölgun virkra stjórnarþingmanna sem myndi leiða af tillögu um að ráðherrar víki úr þingsætum og varamenn kæmu inn gæti haft í för með sér sterkara aðhald þingmanna úr þingmeirihlutunum með ráðherrum. Hvort sem gert er ráð fyrir að ráðherrar sætu áfram þingflokksfundi eða ekki (sem hver flokkur gæti ákveðið fyrir sig) myndi almennum þingmönnum í stjórnarliðinu fjölga og þeir hefðu þar með betri tækni á að sinna nefndarstarfi og væru stærri hluti af þingflokkum stjórnarinnar. Aðhald almennra þingmanna stjórnarflokkaanna með ráðherrum er hluti af því aðhaldi sem þingið veitir ríkisstjórn, en áhersla á samhenta forystu og flokkseiningu hefur tilhneigingu til að draga úr því í reynd. Í þingræðisríkjum eru oftast ekki átök á milli þings og framkvæmdarvalds og það kemur í hlut stjórnarandstöðunnar að veita ríkisstjórn og ráðherrum aðhald (Þorsteinn Magnússon 2005). Ekki verður séð að tillaga um að ráðherrar afsali sér þingmennsku myndi styrkja stöðu stjórnarandstöðunnar eða bæta starfsskilyrði hennar.

Ef ráðherrar yrðu í auknum mæli valdir úr hópi sérfræðinga hefði það þau áhrif að þekking í þinginu á störfum framkvæmdarvaldsins yrði minni, vegna þess að á þingi sætu færri sem hefðu reynslu af störfum framkvæmdarvaldsins. Slík þróun gæti haft þau áhrif að veikja aðhalds- og eftirlitshlutverk þingsins með framkvæmdarvaldinu.

Áhrif á umræðuverkefni þingsins

Með því að tillagan um að þingmenn víki úr þingsæti gerir ekki ráð fyrir að ákvæði stjórnarskrár um ráðherra breytist að öðru leyti, verður að líta svo á að tillagan geri ráð fyrir að ráðherrar eigi áfram sæti á þingi samkvæmt embættisstöðu sinni (sbr. m.a. 51. gr. stjórnarskrárinnar) þótt þeir hafi þar ekki atkvæðisrétt. Það þýðir að þeir geta tekið fullan þátt í umræðum í þingsal um sérhvert mál. Megináhrif tillögunnar á umræður í þingsal yrðu þannig að fjölga stjórnarliðum. Þegar haft er í huga að á Íslandi hafa ekki nema rösklega eitt hundrað manns stjórnsmál að fullu starfi (sbr. Gunnar Helgi Kristinsson, 2010) verður að líta svo á að fjölgun

í stjórnarliðinu á þingi um sama fjölda og gegnir embætti ráðherra myndi styrkja stöðu stjórnarinnar í pólitískri umræðu.

2. Líkleg áhrif á störf ráðherra og ríkisstjórna

Ekki er ástæða til að ætla að formregla um að ráðherrar megi ekki sitja á þingi myndi hafa róttæk áhrif á störf ráðherra eða ríkisstjórna á meðan megin starfseiningar þingsins eru stjórnmalaflokkar, eins og nær óhjákvæmilegt er í þingræðisríkjum. Hugsanlegt er að lausn undan þingsetu gæti skapað ráðherrum meira svigrúm til að sinna ráðherrastarfinu. Hversu mikil breyting fælist í þessu er þó erfitt að fullyrða. Ráðherrar eru nú þegar talsvert fjarverandi (þótt um það séu ekki til aðgengileg gögn) en stjórnarskráin gerir auk þess ráð fyrir að ráðherrar taki viðtækan þátt í störfum þingsins, jafnvel þótt þeir séu ekki þingmenn.

Hæpið er að hægt sé að festa í lög eða stjórnarskrá reglu sem tryggir að fagfólk eða sérfræðingar veljist til ráðherrastarfa en ekki stjórnmalamenn. Hið sérstaka samband ráðherra við pólitíska umbjóðendur sína virðist nánast útiloka að settar séu formlegar reglur um hæfisskilyrði ráðherra nema e.t.v. mjög almenns eðlis, hliðstæðar þeim sem lúta að kjörgengi. Það krefst auk þess ekki stjórnarskrárbreytingar að velja sérfræðinga til ráðherrastarfa því slíkt fyrirkomulag rúmast innan núverandi kerfis, ef fyrir því er pólitískur vilji. Ráðherrar með litla eða enga reynslu af pólitísku starfi geta gegnt gagnlegu hlutverki í tæknilegum málaflokkum þar sem viðtæk samstaða ríkir um pólitíska stefnumótun. Þar sem stefnan er umdeildari reynir hins vegar meira á pólitíska hæfni sem ekki lýtur fyrst og fremst að tæknilegri sérþekkingu. Það er hlutverk fastráðins starfsfólks stjórnsýslunnar og ráðuneytanna að halda utan um þekkingargrunn opinberrar stefnumótunar. Staða ráðherra sem ekki hefur pólitískan bakgrunn getur verið veik þar sem miklar deilur ríkja og hann verið ófær um að vinna málum brautargengi á pólitískum vettvangi.

Samantekt

Tillögur um stjórnarskrárbreytingar sem ganga út á að ráðherrar gegni ekki þingmennsku, þótt áfram sé haldið í þingræði, fela að öllum líkindum ekki í sér róttæka breytingu. Líklegast er að varamenn taki sæti ráðherra á þingi, en þorri ráðherra sé áfram fólk sem kosið hefur verið til þingsetu. Ekki er líklegt að slík breyting hefði ein sér mikil áhrif á löggjafarstarf þingsins eða hvers konar fólk veldist til ráðherrastarfa. Hins vegar gæti hún haft viss áhrif á valdahlutföll í þinginunni. Hún myndi styrkja ríkisstjórnina að því leyti að fleiri myndu styðja málstað hennar í þingsal (ráðherrar og varamenn þeirra auk annarra stjórnarþingmanna) og fleira fólk úr stuðningsliði stjórnarinnar kæmi að nefndastarfi þingsins. Hugsanlegt er að breyting af þessu tagi hefði einhver áhrif á valdahlutföll innan stuðningsflokka ríkisstjórnar, með því að hlutfall almennra þingmanna myndi vaxa á kostnað ráðherra. Ekki er þó hægt að fullyrða að svo yrði, þar sem áhersla á flokkseiningu er jafnan rík í þingræðisríkjum.

Hugmyndin um að velja ráðherra í auknum mæli úr hópi sérfræðinga frekar en stjórnmalamanna er í rauninni annars eðlis. Hún krefst ekki stjórnarskrárbreytinga og í rauninni er hæpið að hægt sé að setja reglu í stjórnarskrá sem stuðlar að slíkri breytingu. Ekkert er því til fyrirstöðu

innan ramma núverandi stjórnskipunar að fjölga fagráðherrum sé pólitískur stuðningur við slíkt fyrirkomulag. Miðað við reynslu annarra þingræðisríkja virðist þó ólíklegt annað en að meirihluti ráðherra muni áfram koma úr röðum stjórnámálanna.

Heimildir

Alþingi. Heimasiða, www.althingi.is

Andeweg, R. 1992. „Executive-legislative relations in The Netherlands: Consecutive and co-existing patterns“, *Legislative Studies Quarterly*, 17:161-182.

Arter, D. 1984. *The Nordic Parliaments*. London: C. Hurst.

Bagehot, W. 2001 [1867]. *The English constitution*. Oxford: Oxford University Press.

Berlinski, S., Dewan, T., Dowding, K. og Subrahmanyam, G. 2009. „Choosing, moving and resigning at Westminster, UK“. Í Dowding, K. og Dumont, P. (ritstj.) 2009. *The selection of ministers in Europe. Hiring and firing*. London: Routledge, bls. 58-78.

De Winter, L. 1991. „Parliamentary and party pathways to the cabinet“. Í Blondel, J. og Thiébaud, J.-L. (ritstj.) *The profession of government minister in Western Europe*. Houndsmills: Macmillan.

Dowding, K. og Dumont, P. (ritstj.) 2009. *The selection of ministers in Europe. Hiring and firing*. London: Routledge.

Dowding, K. og Dumont, P. 2009. „Structural and strategic factors affecting the hiring and firing of ministers“. Í Dowding, K. og Dumont, P. (ritstj.) 2009. *The selection of ministers in Europe. Hiring and firing*. London: Routledge, bls. 1-20.

Duverger, M. 1980. „A new political system model: Semi-presidential government“, *European Journal of Political Research* 8: 165-187.

Fischer, J. og Kaiser, A. 2009. „Hiring and firing ministers under informal constraints: Germany“. Í Dowding, K. og Dumont, P. (ritstj.) 2009. *The selection of ministers in Europe. Hiring and firing*. London: Routledge, bls. 21-40.

Fréttablaðið, 4. des. 2010. „Flestir vilja ráðherra út af þingi“. Bls. 42.

Gallagher, M., Laver, M. og Mair, P. 2006. *Representative government in modern Europe*. Boston: McGraw-Hill.

Guðni Th. Jóhannesson 2005. *Völundarhús valdsins*. Reykjavík: Mál og menning.

Gunnar Helgi Kristinsson (2010). „Fjölmennustu flokkar heims. Meðlimaskipulag íslenskra stjórnmalaflokka.“ *Stjórnmal og stjórnsýsla*, 6:2, 123-150.

Gunnar Helgi Kristinsson 2009. „More safe than sound? Cabinet ministers in Iceland“. Í Dowding, K. og Dumont, P. (ritstj.) 2009. *The selection of ministers in Europe. Hiring and firing*. London: Routledge, bls. 194-203.

Gunnar Helgi Kristinsson (2007). *Íslenska stjórnkerfið*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Gunnar Helgi Kristinsson og Indriði H. Indriðason 2007. „Stjórnsækni og stefnufesta“, *Stjórnmal og stjórnsýsla* 3:2, bls. 265-286.

Huntington, S. (1991). *The third wave. Democratization in the late twentieth century* (Norman: University of Oklahoma Press).

Kiewiet, D. og McCubbins, M. 1991. *The logic of delegation*. Chicago: The University of Chicago Press.

King, A. 1976. „Modes of executive-legislative relations: Great Britain, France and West Germany“, *Legislative studies Quarterly*, 1: 11-36.

Lane og Ersson 2002. „Democratic performance: Are there institutional effects?“ í H. Ke-

man (ritstj.): *Comparative Democratic Politics*. London: Sage. Bls. 233-256.

Lijphart, A. (ritstj.) 1992. *Parliamentary versus presidential government*. Oxford: Oxford University Press.

Linz, J. og Valenzuela, A. 1994. *The failure of presidential democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Madison, J., Hamilton, A. og Jay, J. 1987 [1788]. *The federalist papers*. London: Penguin.

Mattson, I. 1995. „Private members' initiatives and amendments“. Í H. Döring (ritstj.) *Parliaments and majority rule in Western Europe*. Frankfurt: Campus Verlag. Bls. 448-487.

Montesquieu (2002 [1748]). *The spirit of laws*. New York: Prometheus Books.

Owens, J. 2006. „Explaining party cohesion and discipline in democratic legislatures: purposiveness and contexts“. Í Hazan (ritstj.) *Cohesion and discipline in legislatures*. London: Routledge, bls. 12-40.

Saalfeld, T. (2000). „Members of parliament and governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight“. *European Journal of Political Research*, 37: 353-376.

Þjóðarpúls Gallup.

Þorsteinn Magnússon 2005. „Alþingi í ljósi samþættingar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds“, *Stjórnsmál og stjórnýsla* 1: 27-60.