

UM RANNSÓKN Á ÞRÓUN VALDS OG LÝÐRÆÐIS *Alþingi*
 Umsögn um þingsályktunartillögu.

Erindi nr. Þ 131/610
komudagur. 10.12.2004

I.

Í bréfi allsherjarnefndar Alþingis dags. 22. nóvember 2004 er óskað umsagnar minnar um tillögu til þingsályktunar um rannsókn á þróun valds og lýðræðis, 21. mál, og áhrif þeirrar þróunar síðastliðin 20 ár. Í tillögunni er gert ráð fyrir að rannsóknin verði tvíþætt:

Í fyrsta lagi hvort þrískipting ríkisvaldsins sé orðin óljós í framkvæmd og hver séu áhrif þess á lýðræðisþróunina og samfélagið í heild. Jafnframt sé skoðað hvort völd og áhrif embættismanna hafi aukizt og hver séu áhrif fjölmiðla á þróun stjórn mála og samfélagið í heild.

Í öðru lagi hvort og að hve miklu leyti völd hafi færzt frá kjörnum fulltrúum til einkaaðila, m.a. með breytingu á efnahagslegu valdi í krafti tilfærslu eigna og fjármagns og hvort ákvarðanir og fjárfestingar stórra valdablokka í atvinnulífi hafi nú verulega meiri áhrif en áður á afkomu og þróun þjóðarbúsins.

Gert er ráð fyrir því í tillögunni að skipuð verði nefnd fimm manna til að hafa umsjón með verkinu, hún leggi verkefnaáætlun og fjárhagsramma fyrir forsætisráðherra og fái sérfræðinga til að vinna að rannsókninni.

Hér er allmikið færzt í fang og teldi ég rétt að athuga hvort ekki væri ráð að skipta verkefninu upp í tvo framangreinda þætti, þannig að áherzlan yrði fyrst um sinn fremur á annan þáttinn. Hinn fyrri lýtur einkum að lögfræðilegum, nánar tiltekið stjórnskipulegum þætti verkefnisins, en hinn síðari fremur að félagsfræðilegum þætti þess, þótt engan veginn séu skilin skörp. Í sjálfu sér er ekkert því til fyrirstöðu að taka báða þættina fyrir samtímis, en halda þeim þó aðgreindum eins og rökstutt er í greinargerðinni. Á hinn bóginn er hætt við að verkið verði of viðamikl og kostnaðarsamt, þannig að það dagi uppi hálfkarað. Sennilega væri þó heppilegast að verkið yrði brotið niður í einstaka þætti, þeim forgangsraðað, áfangaskýrslum síðan skilað og loks endanlegum greinargerðum eftir því sem hverjum þætti lyki. Afstaða til framhaldsins yrði síðan tekin eftir því hvernig teldist hafa til tekizt. Um þetta yrði þeim sem verki stýrðu gefnar frjálssar hendur að sjálfsögðu í samráði við forsætisráðherra og innan marka fjárveitinga.

Þá sýnist mér að rétt að íhuga hvort til greina kæmi semja við háskólastofnanir um verkið, eins og til dæmis Lagastofnun og Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands í stað þess að skipa nefnd eins og gert er ráð fyrir í tillögunni.

II.

Um fyrra viðfangsefnið sem lýtur að þrískiptingu valds, þingræði og stöðu stjórnkerfisins, er í greinargerð benti á fjölmargt sem ástæða er til að skoða og þá einkum hvað valdi því að staða Alþingis sem handhafa löggjafarvalds hafi veikzt gagnvart framkvæmdarvaldinu og benti á margt sem styður þá skoðun.

Þegar staða Alþingis er metin tel ég að sérstaka áherzlu verði að leggja á þann þátt sem lýtur að undirbúningi löggjafar og lagasmíðina sjálfa. Þrennt kæmi þar til skoðunar: Hefur verið gefinn nægur tími til undirbúnings? Hefur verið varið nægilegum fjármunum? Hafa þeir sem vinna að lagasmíð verið undir óeðlilegri þvingun ráðherra og pólitískra ráðgjafa þeirra innan stjórnmalaflokka og þrýstihópa í þjóðfélaginu sem vilja tryggja sérhagsmuni sína í lögum?

Þingræði hefur verið hér óskráð venjuréttarregla í 100 ár. Þar sem stjórnarmeirihluti hverju sinni styður ríkisstjórn er hætt við að þingið veiti framkvæmdarvaldinu ekki það aðhald sem vera ætti samkvæmt þingræðisreglunni. Stundum hefur verið haft á orði að þingræði sé í reynd ráðherraræði. Mikilvægt er að kanna hvernig þessi regla hefur þróast síðastliðin 20 ár, jafnvel alla síðastliðna öld og þá sérstaklega hvort raunveruleg samstaða hafi verið meðal þingmanna um að verja stjórnskipulega stöðu Alþingis. Þrátt fyrir skiptar skoðanir þingmanna mætti ætla að þeir gætu sameinast um að tryggja stöðu Alþingis sem stofnunar. Hér væri fróðlegt að kanna viðhorf þingmanna, bæði núverandi og fyrrverandi, til stöðu þingsins innan stjórnskipunarinnar eins og hún birtist í framkvæmd.

Eins og getið er í greinargerð hefur lögum verið breytt og nýmæli gerð í því skyni að styrkja stöðu Alþingis, en niðurstaða flutningsmanna er sú að þessi lagasetning hafi litlu sem engu skilað. Meðal annars er í greinargerð haft eftir Ólafi Einarssyni fv. alþingisforseta að framkvæmdarvaldið hafi hneigzt til að hafa bein afskipti af tveimur stofnunum sem heyra undir Alþingi: Ríkisendurskoðun og Umboðsmanni Alþingis. Mikilvægt væri í þessu samhengi að kanna hvernig handhafar framkvæmdarvalds bregðist við störfum þessara stofnana og þá jafnframt hvort Alþingi hafi veitt þeim nauðsynlegan stuðning og gefið störfum þeirra þann gaum sem skyldi.

Þótt það snerti einungis þrískiptingu ríkisvaldsins að óverulegu leyti er rétt að minna á þá meginskiptingu valds milli ríkis og sveitarfélaga sem gert er ráð fyrir í stjórnskipan ríkisins, þótt ákvæði stjórnarskrár þar að lútandi séu afar stuttaraleg, en athugandi væri að gefa því gaum í þessu samhengi.

III.

Þá er til skoðunar staða Alþingis gagnvart dómshvaldinu, en hlutur dómstóla í mótun og setningu reglna hefur farið vaxandi, ekki einvörðungu hér á landi heldur í flestum nálægum löndum. Þetta á ekki sízt við Evrópu dómstólinn sem hefur mótað og sett nokkrar grundvallarreglur Evrópusambandsins. Til þessara umsvifa dómstóla liggja margvíslegar ástæður. Fyrst er þess að geta að dómstólar hafa ávallt gert þetta, en hlutur þeirra hefur þó verið mismikill á einstökum tímasteiðum og innan ólíkra réttarkerfa. Má í því samhengi minna á engilsaxneskan rétt sem dómstólar hafa átt verulegan þátt í að móta. Hér væri skoðunarefnið sérstaklega hvernig staðið er að setningu laga, eins og þegar hefur verið minnt á. Er nægilega vandað til lagasetningar? Eru ákvæði óskýr eða svo almennt orðuð að úrlausn mála sé í reynd vísað til dómstóla? Í þessu samhengi má minna á þann sæg réttindagreina sem settar eru í fjölþjóðlega sáttmála og ganga síðan inn í stjórnarskrár og almenn lög. Þegar þegnar þjóðfélagsins krefjast tiltekinna réttinda á þeim grundvelli komast dómstólar ekki hjá að taka á málum og hljóta þá að móta eða setja reglu í anda þeirra almennt orðuðu réttindagreina sem menn reisa kröfur sínar á.

Hér kæmi einnig til skoðunar hvernig löggjafinn er í stakk búinn til að fylgja eftir mjög örum breytingum í þjóðfélaginu sem sífellt þjóða upp á ný viðfangsefni og þrýsta á um viðbrögð. Í þessu viðfangi má minna á, að það felst í eðli laga í réttarríki að vera tiltölulega stöðug, þannig að mönnum sé ljós réttarstaða sín, menn geti með sæmilegri vissu séð fyrir afleiðingar gerða sinna og þannig hagað lífi sínu og skipulagt athafnir sínar. Þegar löggjafanum tekst ekki að fylgja eftir örum breytingum kemur til kasta dómstólanna að móta og setja nýjar reglur til fyllingar þeim sem fyrir eru. Þetta skýrir að nokkru leyti vaxandi umsvif þeirra, en þarna er þeim iðulega ærinn vandi á höndum.

Löggjafinn hefur það í hendi sér að bregðast við dómum Hæstaréttar sem hafa fordæmisgildi með lagasetningu, enda mörg dæmi um slíkt. Löggjöfin þróast þá í samleik milli löggjafarvalds og dómvalds og er ástæða til að skoða hvernig tengslum þessara tveggja þátta ríkisvaldsins hefur verið háttað og þá sérstaklega hver sé staða dómstóla innan stjórnskipunarinnar, þar á meðal hvernig skipun dómara hefur verið háttað.

IV.

Hlutverk fjölmiðla er að miðla upplýsingum og vera vettvangur umræðu. Tækni á þessu sviði hefur fleygt fram, þannig að kenna má við byltingu og áhrif fjölmiðla aukizt að sama skapi. Algenzt er að kenna þá við fjórða valdið.

Mikilvægt er því að kanna, hvernig þeir rækja það hlutverk að flytja áreiðanlegar upplýsingar og túlka þær. Þótt margt sé þar vel gert virðist sem skorti samfellu og jafnvægi í umfjöllun. Rækilega er fjallað um dægurmál og afþreyingu, en þau viðfangsefni sem lúta að hinum flóknari þáttum tilverunnar virðast útundan. Í samræmi við þetta eru fjölmiðlar sem umræðuvettvangur undirlagðir kappræðu á kostnað rökræðu. Fjölmiðlamenn veita frumstæðum kappræðumönnum lítið aðhald; þeir leika lausum hala við þá iðju sína að villa um fyrir fólki. Rannsókn á upplýsingamiðlun og umræðuháttum væri mikilvægur þáttur í greiningu á eðli valds og viðgangi lýðræðis hér á landi.

V.

Hugmyndir manna um lýðræðisstjórnarhætti virðast mjög bundnar við það að stofnanir og stjórnkerfi einvaldshöfðingja hefðu við lýðræðisþróun síðastliðinna tveggja alda gengið undir vald þjóðkjörinna fulltrúa. Það birtist síðan framur öðru í því að þing, þannig kjörið, beri ægishjálms yfir aðrar stjórnarstofnanir.

Hér þyrfti að gefa því sérstakan gaum að hve miklu leyti fulltrúalýðræðið tryggir virkt lýðræði, enda liggi þá sæmilega ljós fyrir merking lýðræðishugtaksins. Nú hefur þróun þjóðfélagsins hér á landi og í nálægum löndum stefnt í átt til fjölræðis með því að sífellt fleiri koma að ákvörðunum sem hafa margvísleg áhrif í þjóðfélaginu en þjóðkjörnir fulltrúar. Þá kemur til skoðunar hvernig það falli að hefðbundnum lýðræðislegum stjórnarháttum. Felur það í sér að vald sé flutt frá stofnunum sem hafi lýðræðislegt umboð til þeirra sem það skorti, eða hvort fjölræðið sé nauðsynleg viðbót við hina hefðbundnu lýðræðisskipan? Hér yrði að huga að því hvort tryggja megi lýðræðislega stjórnarhætti á annan veg en með venjulegum fulltrúakosningum. Þar kæmi meðal annars þetta til álita:

Má tryggja lýðræðislega stjórnahætti með því að stjórnarframkvæmd fylgi föstum reglum og sé gagnsæ? Veitir það nægilegt aðhald? Veita aðfinnslur og ábendingar Ríkisendurskoðunar og Umboðsmanns Alþingis nægilegt aðhald?

Hvernig er háttáð lýðræðislegu umboði dómara til að móta og setja reglur. Við mat á því má taka fram, að í stjórnskipan landsins er gert ráð fyrir dómstólum, en hlutverk þeirra er að eyða óvissu í samskiptum manna sem skipulegt samfélag þolir ekki. Þetta felst í eðli dómara starfsins og þetta hlutverk geta dómstólar ekki rækt nema með því að móta eða setja reglu þar sem eyður eru í löggjöf. Minna má á að fyrir dómstólinn koma tveir jafnréttsháir aðilar sem flytja mál sitt og það sé í anda lýðræðis að tryggja þannig hinn einstaklingsbundna rétt og þá einnig áhrif einstaklingana á réttarþróunina. Þá sé það í þágu lýðræðis að dómur séu birtir og um þá fari fram rökræða þótt í meira fari fyrir kappræðu í hinum almennu fjölmiðlum.

Taka þarf afstöðu til þess hvort markaðurinn tryggi lýðræðislegar ákvarðanir. Ef markaðurinn er frjálss og gagnsær og samkeppni heiðarleg má segja að hann sé nauðsynleg viðbót við fulltrúalýðræðið og tryggi það enn frekar, þótt því fylgi að dragi úr beinni íhlutun löggjafans um málefni þjóðfélagsþegnanna. Eins og sakir standa er markaðurinn ógagnsær og viðskiptahættir sem honum tengjast umluktilir nokkrum huliðshjúp, þannig að ástæða er til að ætla að þar sé talsvert dulið vald í þjóðfélaginu. Þennan þátt þyrfti sérstaklega að skoða.

Með því að draga úr ríkisíhlutun má segja að löggjafinn hafi framselt ákvörðunarvald til landslýðsins, þar á meðal til umsvifamanna í fjármálum og atvinnulífi almennt. Svo virðist sem nokkuð hafi skort á að nægilegu aðhaldi í markaðsviðskiptum hafi verið fylgt eftir.

Sú þróun sem orðið hefur þarf í sjálfu sér ekki að fela í sér að staða Alþingis hafi veikzt, heldur breytzt. Alþingi hefur ekki sömu beinu itök og áður í eiginlegri stjórnsýslu og stjórnarframkvæmd og áður þegar þingið kaus menn í fjölda stjórnarstofnana og atvinnufyrirtækja og þar sátu iðulega þingmenn. Hins vegar virðist þingið ekki hafa náð fullum tókum á því að setja þjóðfélaginu almennar reglur og veita framkvæmdarvaldi nægilegt aðhald.

Hér hafa einungis verið settar fram nokkrar sundurlausar hugleiðingar af gefnu tilefni. Lýðræði og vald eru margræð og flókin hugtök sem ekki má beita án íhugunar og gagnrýni. Því tel ég að flutningsmenn hafi hreyft mjög þörfu máli sem mér finns að Alþingi ætti að gefa fyllsta gaum.

Bergstaðastræti 76
Reykjavík 10. desember 2004.

Sigurður Línal