

# Við þekkjum þarfir atvinnu- lífsins



VÁTRYGGINGARFÉLAG ÍSLANDS, ÁRMÚLA 3, SÍMI: 560 5060

# Tímarit lögfræðinga

1. hefti • 49. árgangur  
maí 1999

## TVÍSKIPT RÍKISVALD?

Svo sem kunnugt er byggist stjórnskipan lýðræðisríkja í okkar heimshluta á kenningunni um þrískiptingu ríkisvaldsins í löggjafarvald, framkvæmdavald og dómvald. Þessi skipting er að vísu mismunandi skýr eftir ríkjum, skýrust er hún í Bandaríkjunum. Þar elda forsetinn, æðsti handhafi framkvæmdavaldsins, og löggjafarþingið oft grátt silfur saman. Nýjasta dæmi þess er þegar þingið reyndi að velta forsetanum úr sessi sem mörgum er í fersku minni. Þess ber hins vegar að gæta að í Bandaríkjunum gildir þingræðisreglan ekki því að forsetinn er kosinn beinni kosningu sem þinginu er óviðkomandi. Einnig má nefna að norskum ráðherrum er óheimilt að gegna þingstörfum samfara ráðherradómi.

Það er eflaust að bera í bakkafullann lækinn að geta þess að Montesquieu hinn franski er talinn höfundur kenningarinnar um þrískiptingu ríkisvaldsins en rétt að taka fram að Montesquieu mun hafa sótt drjúgan efnivið til enska heimspékingsins John Locke og er kenningin ekki verri fyrir það. Skoðun Montesquieu var sú að væri allt ríkisvald á einni hendi skapaði það hættu á ofríki og kúgun þeirra sem undir ríkisvaldið væru seldir. Með því að skipta ríkisvaldinu á milli þriggja handhafa, sem veittu hver öðrum aðhald, fengist trygging gegn valdníðslu af hálfu ríkisins.

Við Íslendingar teljumst búa við þrískiptingu ríkisvaldsins og er hún væntanlega eitt það fyrsta sem laganemar fræðast um þegar þeir taka að nema stjórnskipunarréttinn. Svo er líka að sjá sem landsmönnum almennt sé þetta skipulag nokkuð vel kunnugt. Í kennslubók í stjórnskipunarrétti er það réttilega kennt að í íslensku stjórnarskránni sé vikið frá kenningum Montesquieu og þar virðist fyrst og fremst haft í huga að forsetinn er handhafi bæði löggjafarvalds og framkvæmdavalds. Þótt þetta sé formið skiptir það ekki höfuðmáli í raun. Í sömu bók er fullyrt að ekki sé jafnræði milli milli aðalhandhafa ríkisvaldsins, þar sé Alþingi ótvírætt valdamesta stofnunin sem byggist á fjárstjórnarvaldi þess og

löggjafarvaldi auk þingræðisreglunnar. Allt má þetta rétt vera en þó er full ástæða til efasemda.

Auk þrískiptingar ríkisvaldsins byggjum við Íslendingar stjórnkerfi okkar jafnframt á þingræðisreglunni. Í 1. gr. stjórnarskrárinnar segir að Ísland sé lýðveldi með þingbundinni stjórn og er þetta ákvæði talið helga þingræðið að stjórn lögum. Efni þingræðisreglunnar er það að þeir einir geti setið í ríkisstjórn sem meirihluti þingsins styður til þess eða a.m.k. veitir hlutleysi. Þannig verður ríkisstjórn á hverjum tíma sköpunarverk þingsins eða réttara sagt meirihluta þess sé ekki um minnihlutastjórn að ræða. Það er undantekningarlítil regla að þingmenn skipi ríkisstjórn. En hvað gerist svo þegar ríkisstjórn hefur verið mynduð? Hvernig er valdskiptingin milli þings og stjórnar? Hvernig verða lögin til sem stjórnað skal eftir? Hver ræður þar ferðinni?

Í grein sem Ólafur G. Einarsson forseti Alþingis ritaði í 1. hefti Tímarits lögfræðinga 1997 um samskipti löggjafarvalds og framkvæmdavalds lýsir hann út frá sínu sjónarmiði stöðu þessara handhafa ríkisvaldsins innbyrðis. Í upphafi greinarinnar kemur fram að sumir þingmenn fullyrði „að Alþingi sé orðið „framkvæmdarvaldsþing“ eða stimpilpúði á það sem ríkisstjórnin á hverjum tíma vill“. Ólafur segir að menn bæði innan þings og utan klifi „á því að löggjafarvald Alþingis skipti litlu máli þar sem frumkvæði að allri meiriháttar lagasmíð sé komið í hendur framkvæmdarvaldsins og að Alþingi sé lítið meira en afgreiðslustofnun fyrir frumvörp og aðrar tillögur ríkisstjórnar“. Við þetta gerir Ólafur tvær athugasemdir og segir:

Í fyrsta lagi er það vissulega rétt að meirihluti frumvarpa á Alþingi er frá ríkisstjórn. Jafnframt eru flest þau frumvörp sem Alþingi samþykkir sem lög lögð fram af ríkisstjórninni. Að mínu mati er hins vegar ekkert við það að athuga þó að frumkvæði í allri meiriháttar lagasetningu sé hjá framkvæmdarvaldinu.

Það er einfaldlega varla hlutverk þingmanna að semja eða útfæra í smáatriðum flókna lagasetningu. Slíkt er hlutverk framkvæmdarvaldsins og til þess hefur það sitt starfslið og sína sérfræðinga. Frumkvæði getur að sjálfsgöðu komið frá þinginu í formi ályktana þar sem lagt er fyrir ríkisstjórn að undirbúa löggjöf um tiltekið efni. Öll meiriháttar stefnumótun er orðin það flókið mál að framkvæmdarvaldið með sínu umfangsmikla embættismannakerfi er í betri aðstöðu en þingið til að sinna líku. Þingmenn eiga hins vegar að hafa aðstöðu til þess að leggja pólitískt mat á frumvörp framkvæmdarvaldsins og það er þeirra að ákveða hvort þau skuli verða að lögum eða ekki. Löggjafarvald þingsins felst einmitt í því hafa lokaorðin um málið.

Það er því aukaatriði þegar rætt er um löggjafarvald þingsins hvort frumkvæðið að lagasetningu kemur frá þingmönnum sjálfum eða hvort þingmenn taki þátt í tæknilegum undirbúningi og samningi frumvarpa eða ekki. Aðalatriðið er að þingið hefur valdið til að ákvarða hvað skuli vera lög og hvað ekki og það þarf að tryggja því aðstöðu til að rækja það hlutverk.

Síðari athugasemd mín tengist þeirri fyrri því hún varðar staðhæfinguna um Alþingi sem afgreiðslustofnun fyrir ríkisstjórn. Þegar meðferð stjórnarmála á Alþingi er athuguð má sjá að þessi staðhæfing er röng. Almenn getum við sagt að stjórnarmál fái vandlega umfjöllun í nefndum þingsins og meiri hluti stjórnarfrumvarpa tekur

einhverjum breytingum. Þó að flestar þessar breytingar séu minni háttar þá eru líka dæmi þess að þingnefndir breyti stjórnarfrumvörpum verulega. Vissulega fær ríkisstjórn í gegn þau mál sem varða grundvallarstefnu hennar, t.d. varðandi efnahags- og atvinnumál. Í slíkum málum gerir Alþingi yfirleitt litlar breytingar.

Í fjölda annarra mála hefur þingið hins vegar verulegt svigrúm til breytinga jafnvel þó að um meiriháttar stjórnarfrumvarp sé að ræða. Oft er þá um að ræða mál sem þingmenn eru sammála að setja þurfi löggjöf um (t.d. barnalög, tölvulög og lög um umhverfismat). Slík mál hafa tekið verulegum breytingum í meðferð Alþingis. Um þessi mál er hins vegar mun minna fjallað í fjölmiðlum meðan pólitísku átakamálin eru í sviðsljósinu.

Þessi atriði eru dregin fram til að undirstrika að þó að hin pólitísku tengsl Alþingis og framkvæmdarvalds takmarki pólitískt svigrúm þingsins er fjarri raunveruleikanum að lýsa Alþingi þar með sem handbendi eða afgreiðslustofnun fyrir framkvæmdarvaldið.

Ólafur nefnir fjögur atriði í grein sinni sem hann segir hafa styrkt stöðu löggjafarvaldsins gagnvart framkvæmdavaldu á síðustu árum. Í fyrsta lagi aukna möguleika þingsins til eftirlits með framkvæmdavaldu vegna aukins valds þingnefnda; ekki sé lengur hægt að svipta þingmenn umboði þeirra með þingrofi; möguleikar framkvæmdavaldsins á því að setja bráðabirgðalög hafi verið minnkaðir því að þingið sitji allt árið og skrifstofa þingsins hafi verið eflað.

Í framhaldi af þessu lýsir Ólafur síðan tilhneigingum framkvæmdavaldsins til að hafa bein afskipti af stofnunum Alþingis, ríkisendurskoðun, umboðsmanni-Alþingis og Alþingi-sjálfsu og nefnir dæmi þar um sem ekki verða rakin hér. Óþarft er að lýsa afstöðu forseta Alþingis til þessara tilhneinguna en þær segja væntanlega sína sögu.

Forseti Alþingis er eðlilega sá sem þekkir stöðu þingsins manna best. Annað mál er það hvort staða hans gerir honum ekki erfitt fyrir með að lýsa henni fyllilega hlutlægt. Það er auðvitað rétt að þingið hefur lokaorð um það hver frumvörp ná fram að ganga og hver ekki. En hvað gerist ef þingið fellir frumvarp ríkisstjórnar eða gerir á því verulegar breytingar sem eru ráðherrum ekki að skapi? Er ríkisstjórnin þá ekki jafnframt fallin, a.m.k. ef frumvarpið skiptir einhverju máli? Veitir þingið því framkvæmdavaldu nokkurt annað raunverulegt aðhald en með því valdi að geta féllt ríkisstjórn sem það hefur komið á fót ef því býður svo við að horfa og ræður framkvæmdavaldu því ekki nánast alfarið hver lög eru sett? Þetta er ef til vill full mikil alhæfing, en það er samt ekki mjög fjarri lagi að segja að sú sé staða mála að ríkisstjórn með forsætisráðherra í broddi fylkingar fari í raun bæði með handhöfn framkvæmdavalds og löggjafarvalds í flestu því sem einhverju máli skiptir.

Þótt ekki verði rætt hér um hlutverk stjórnarandstöðunnar þá getur hún vissulega veitt framkvæmdavaldu eitthvert aðhald hafi hún burði til þess.

Í þessu samhengi má aðeins líta á fjárstjórnarvald þingsins sem kennt er að sé eitt af því sem geri Alþingi að valdamestu stofnun þjóðfélagsins. Hvernig er því í raun háttað? Fjármálaráðherra semur frumvarp til fjárlaga sem síðan er

fengið fjárlaganefnd þingsins í hendur. Eru gerðar á því frumvarpi einhverjar breytingar sem máli skipta í meðförum þingsins? Reynslan sýnir að svo er ekki. Hvort halda menn að sé vænlegra til árangurs vilji þeir berjast fyrir einhverri sérstakri fjárveitingu að snúa sér til fjármálaráðherra eða fjárveitinganefndar? Því getur hver svarað fyrir sig sem það hefur reynt. Ætli fari ekki nokkuð nærri lagi að meiri hluti fjárveitinganefndar leggi ekki til neinar teljandi breytingar á fjárlagafrumvarpinu nema með samþykki fjármálaráðherra?

Að því er löggjafarvaldið varðar þá er það vissulega rétt að stundum gerir þingið breytingar á frumvörpum ráðherra. Það er samt svo að þær breytingar eru oft á tíðum harla lítilvægar. Það getur verið býsna fróðlegt að heyra þá sem unnið hafa að samningu frumvarpa fyrir framkvæmdavaldið, þegar þeir eru að lýsa nýrri löggjöf, að þetta og hitt hafi komið inn í meðförum þingsins rétt eins og um eins konar aðskotahluti sé að ræða, jafnvel að hálfgerð spjöll hafi verið unnin á hugverki þeirra.

Nú er eitt að staðan sé sú sem að framan er lýst og annað hvort þetta samspil framkvæmdavalds og löggjafarvalds sé ekki hið æskilegasta og ef til vill óhjákvæmilegt. Hver ríkisstjórn markar sér stefnu og þarf að hafa svigrúm til að koma henni í framkvæmd. Vandséð er að hægt sé að haga málum mikið öðru vísi á meðan framkvæmdavaldið er ekki kosið í sérstökum kosningum óháðum kosningum til Alþingis. Á þetta skal þó ekki lagður dómur hér. Hins vegar er vafasamt að hægt sé að segja að ríkisvaldið sé þrískipt þegar haft er í huga innbyrðis staða framkvæmdavalds og löggjafarvalds eins og hún nú er. Er ekki í því fólgin hálfgerð blekking sem er til þess eins fallin að rugla menn í ríminu? Er ekki best að horfast í augu við staðreyndir og hegða sér eftir þeim?



*Jón Steinar Gunnlaugsson er  
hæstaréttarlögmaður í Reykjavík*

Jón Steinar Gunnlaugsson:

## DÓMSTÓLAR SETJA EKKI LÖG<sup>1</sup>

### EFNISYFIRLIT

1. INNGANGUR
2. EIN RÉTT NIÐURSTAÐA
3. UM „TÆKAR“ LAUSNIR
4. DÓMSTÓLAR SKERA ÚR
5. NÝJU FÖTIN KEISARANS
6. FRAMLAG PRÓFESSORS TIL HÁTÍÐARHALDA
7. LOKAORD

### 1. INNGANGUR

Hinn 7. nóvember 1998 gekkst lagadeild Háskóla Íslands fyrir málfundi í Háskólabíói, þar sem fjallað var um efnið „Staða dómstóla í vitund þjóðarinnar - ímynd og veruleiki“. Fundur þessi var haldinn í tilefni 90 ára afmælis laga-kennslu á Íslandi, en deildin mun hinn 1. október 1998 hafa verið búin að halda hátíðarfund í Háskólanum til að minnast þessara tímamóta. Á fundinum 7. nóvember voru fyrst flutt þrjú erindi um fundarefnið, en síðan settar upp pallborðs-

<sup>1</sup> Meginefni greinar þessarar er efni erindis, sem höfundur flutti á fræðafundi í Lögfræðingafélagi Íslands 12. janúar 1999 undir yfirskriftinni „Hin eina rétta niðurstaða“ með þeirri skýringu, að höfundur gerði þar grein fyrir þeirri skoðun sinni, að ávallt verði að ganga út frá því við lögfræðilegar úrlausnir, að einungis ein niðurstaða sé rétt og að hlutverk dómstóla sé að leita uppi þá réttarheimild sem við á, en ekki að setja lagareglur.