

# Rökræðulýðræði verður stofnanalýðræði: Er hættulegt að færa vald til almennings? Athugasemdir við grein Vilhjálms Árnasonar „Valdið fært til fólksins?“

Jón Ólafsson, prófessor við Háskólann á Bifröst

## Útdráttur:

Greinin er viðbrögð við skrifum Vilhjálms Árnasonar um lýðræði, einkum grein hans „Valdið fært til fólksins? Veikleikar og verkefni íslensks lýðræðis í aðdraganda og eftirmála hrunsins.“ Því er haldið fram að gagnrýni Vilhjálms á lýðræðistilraunir á Íslandi í kjölfar hrunsins 2008 tjái efasemdir um lýðræði og að það form lýðræðis sem Vilhjámur telur heppilegast feli í raun í sér áherslu á vandaða stjórnsýslu á kostnað lýðræðis. Fjallað er um pólitískar umræður, þátttöku og óháðan vettvang almannahagsmuna sem geti rúmað bæði rökræðulýðræði og sjálfstæða fjölmiðla. Því er haldið fram að erfitt sé eða ómögulegt að leggja mat á það utan frá að hve miklu leyti sjónarmið sérhagsmuna, kappræðu og pólitískra hrossakaupa ráða ferðinni á vettvangi stjórnmála. Almennir siðferðilegir mælikvarðar dugi því skammt til að meta stjórnmálaumræðu. Rök eru færð fyrir því að tilraunir á Íslandi með þjóðaratkvæðagreiðslur, þjóðfundi, stjórnlagaráð og fleira séu mikilvæg reynsla sem þurfi að draga lærdóma af frekar en að líta svo á gerð hafi verið alvarleg mistök í skipulagningu og framkvæmd þeirra eins og Vilhjámur heldur fram. Í lokin er bent á að því fari þó fjarri að efasemdum sé þar með eytt um beint lýðræði og að til þess að sýna fram á gildi þess þurfi að svara fullyrðingum efasemdamanna með meira sannfærandi hætti en gert hefur verið.

**Efnisorð:** Lýðræði; rökræðulýðræði; beint lýðræði; þekkingarfræði; stjórnsýsla.



Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 10, Issue 1 (117–140)

© 2014 Contact: Jón Ólafsson, jonolafs@hi.is

Article first published online June 26th 2014 on <http://www.irpa.is>

Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík, Iceland

Stjórnmál & stjórnsýsla 1. tbl., 10. árg. 2014 (117–140) Fræðigreinar

© 2014 Tengiliður: Jón Ólafsson, jonolafs@hi.is

Vefbirting 26. Júní 2014 – Birtist á vefnum <http://www.irpa.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík

DOI: <http://dx.doi.org/10.13177/irpa.a.2014.10.1.7>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 License.

## Deliberative democracy becomes institutional democracy: Is it dangerous to give power to the people? Comments on Vilhjálmur Árnason's paper "Power to the People?"

### Abstract:

The paper is a response to Vilhjálmur Árnason's writings on democracy, in particular his paper "Power to the People? Weaknesses and challenges of Icelandic democracy in the wake and aftermath of the Crisis." It is argued that Árnason's criticism of democratic experiments in Iceland after the economic crisis of 2008 imply doubts about democracy and that the form of democracy that Árnason favors in fact means that good governance is seen as more important than democracy. The paper discusses political deliberation, participation and an independent public sphere that can accommodate both deliberative democracy and independent media. It is maintained that it may be difficult or even impossible to evaluate from outside the extent to which private interest, oratorical contests and political bargaining dominate the political field. General moral norms are of little help in evaluating political discourse. Further the paper argues that experiments in Iceland such as referenda, national fora and the Constitutional Council have provided valuable experiences from which it is important to learn rather than simply claim that serious mistakes were made in their organization and implementation as Árnason claims. Finally it is pointed out that doubts about direct democracy have not been answered in a satisfactory way and that in order to strengthen the argument for direct democracy a few key doubts must be dealt with more convincingly than one has yet seen in the literature.

**Keywords:** Democracy; deliberative democracy; direct democracy; epistemic democracy; governance.

### Inngangur

Hvað er „íslenskt lýðræði“? Er hægt að lýsa því, kostum þess og göllum? Hefur það sérstök „verkefni“ sem „við“ (Íslendingar) getum tekist á við og leyst eins og samhent teymi? Getur íslenskt lýðræði verið lakara—eða betra—en danskt lýðræði, franskt, þýskt eða færeyskt? Almennt held ég að þessum spurningum verði öllum að svara neitandi: Lýðræði á Íslandi er ekki sérstakt fyrirbæri, ekki frekar en íslensk kristni eða íslenskt réttlæti. Hér á árunum fyrir hrun voru til viðskiptafræðingar sem héldu að íslenskir stjórnendur hefðu fundið upp sérstaka gerð stjórnunar og voru byrjaðir að setja íslenska stjórnunarhætti í kenningarlegt samhengi. Í dag vilja sömu fræðimenn ekkert kannast við að hafa hugsað í þá veru.<sup>1</sup> Er sú hugmynd að til sé „íslenskt lýðræði“ kannski byggð á samskonar mistökum þótt með öfugum formerkjum sé?

Við lestur greinar Vilhjálms Árnasonar „Valdið fært til fólksins? Veikleikar og verkefni íslensks lýðræðis í aðdraganda og eftirmála hrunsins“ sem birtist í *Skírni* fyrr á þessu ári, vakna hugleiðingar af þessu tagi um „íslenskt lýðræði“. Vilhjálmur er auðvitað,

ólíkt þeim sem lofuðu „íslenska stjórnun“ fyrir hrun, mjög gagnrýninn á „íslenskt lýðræði“. Stjórn málaástandinu á árunum fyrir 2008 finnur hann flest til foráttu—sem vekur enga undrun—en hann gengur lengra og heldur því einnig fram að lýðræðisvakningin sem varð eftir hrun hafi litlu breytt til batnaðar og raunar gert illt verra. Gagnrýni sína byggir Vilhjálmur á ákveðnu líkani lýðræðisstjórn mála sem hann tekur upp eftir þýska heimspekingnum Jürgen Habermas en það hefur verið nefnt rökræðulýðræði á íslensku. Þannig er niðurstaða hans sú að verkefni „íslensks lýðræðis“ sé fyrst og fremst að tryggja að stefnumótun og ákvarðanir sem varða almannahagsmunum byggji á fagmennsku, rökræðu og frjálsum gagnrýnum skoðanaskiptum þar sem falsrök og áróður eru afhjúpuð (bls 12, 42, 46), en, svo notað sé orðalag Habermas sjálfs, „hin þvingunarlausu þvingun sterkari raka“ ræður úrslitum í opinberri umræðu.<sup>2</sup>

Það vekur nokkra furðu við lestur greinarinnar að þótt Habermas sé einn mikilvægasti stjórn málaheimspekingur samtímans, höfundur fjölmargra verka um lýðræði og lýðræðisleg stjórn mála, þá bindur Vilhjálmur sig við eina stutta grein hans frá 1994. Hún er vissulega ágætur inngangur að hugmyndum Habermas um ólíkar hliðar lýðræðislegra stjórn mála. Þar er hinsvegar tæpast að finna heilsteypa kenningu um „þrjár meginbirtingarmyndir lýðræðis“ (bls. 12). Greinin hefur fyrst og fremst þann tilgang að draga fram nokkur rök fyrir því að „rökræðulíkan“ lýðræðislegra stjórn mála hafi marga kosti umfram „frjálslýndislíkan“ og „lýðveldislíkan“.<sup>3</sup>

Þessi þrjú líkön lýðræðis lýsa þrennskonar grundvallarafstöðu til lýðræðis og þar með til þess hvað felist í lýðræðislegum stjórn málum. Frjálslýnda líkanið byggir fyrst og fremst á kröfunni um athafnafrelsi og einkalíf þar sem lýðræði er skilgreint út frá formlegum einkennum þess: framsali valds til kjörinna fulltrúa, aðferðum við að skera úr um ágreiningsefni, taka ákvarðanir osfrv. Lýðveldislíkanið byggir á ríkri þátttökukröfu til borgaranna þar sem skoðanamyndun og um leið sjálfræði borgaranna veltur á pólitískri skipan samfélagsins. Rökræðulíkanið byggir á þáttum hinna með meiri áherslu á þátttöku og hinn pólitíska vettvang en frjálslýnda líkanið, en minni en lýðveldislíkanið. Það tekur því í vissum skilningi stöðu á milli þeirra, en í brennipunkti þess er skoðanamyndun, þar sem stofnanaleg undirstaða hinnar pólitísku rökræðu er veigamest.<sup>4</sup>

Habermas gerir þannig stuttlega grein fyrir því hvernig samræðukenning hans um stjórn mála nýtir sér þætti úr ólíkum áttum, annarsvegar frá pólitískri frjálshyggju, þar sem áhersla er á persónuréttindi og athafnafrelsi, hinsvegar lýðveldishyggju, sem byggir á þátttöku og pólitísku sjálfræði borgaranna sem eiga þess kost að hafa bein áhrif á skoðanamyndun og stefnumótun.<sup>5</sup> Með því að nýta kosti beggja telur Habermas sig geta gert grein fyrir lýðræðislegum stjórn málum þar sem stofnanir eru í eðlilegum tengslum við almenning, almannaviljinn mótast á opnum rökræðuvettvangi og hefur í gegnum stofnanir hans, þ.á.m. fjölmiðla, áhrif á setningu laga, stjórnsýslu og beitingu valds.<sup>6</sup>

Vilhjálmur hinsvegar tekur umræðu Habermas einu skrefi lengra og byggir greiningu sína á íslensku lýðræði eins og um þrjár sjálfstæðar lýðræðiskenningar sé að ræða. Óhjákvæmilega verður þessi kenningarlegi grunnur dálítið einfaldur. Þar sem markmið Habermas er ekki að gagnrýna frjálshyggju eða lýðveldishyggju heldur fyrst og fremst

að lýsa því hvernig samræðukenning hans sameini ákveðna þætti þeirra, er hæpið að byggja kenningarlega gagnrýni á þessari grein hans. Þó gerir Vilhjálmur það og heimfærir ákveðna galla sem hann sér á íslenskum stjórnámálum síðustu ára upp á takmarkanir frjálshyggjunnar annarsvegar, lýðveldiskenningarinnar hinsvegar. Niðurstaða hans er að vegna takmarkana þessara kenninga séu veigamikil rök fyrir því að kjósa samræðukenningu Habermas og móta lýðræðisleg stjórn máli í anda hennar (bls.12).

Tvenns konar spurningar blasa við eftir lestur greinar Vilhjálms. Í fyrsta lagi: Hver eru tengsl fagmennsku í opinberu lífi og lýðræðis? Getum við gert ráð fyrir að því fagmannlegar sem staðið er að viðfangsefnum stjórn mála og því fagmannlegar sem stjórn sýslan starfar, því meira sé lýðræðið? Í öðru lagi: Hvert er inntak lýðræðis? Hvaða kröfur felur það í sér til samfélags að lýðræði sé grundvöllur þess? Fyrri spurningunni verður að mínu mati að svara neitandi. Það kann vel að vera að til að tryggja framgang fagmennsku og bestu raka þurfi íðulega að fara aðrar leiðir en þær sem lýðræði virðist krefjast. Þess vegna hafa líka heimspekingar í gegnum tíðina haft margvíslegar efasemdir um lýðræði, allt frá fornöld og fram á okkar daga. Þó að Vilhjálmur setji röksemdir sínar fram eins og þær snúist um þá viðleitni að auka lýðræði, þá mætti eins líta svo á að markmið hans sé að sýna fram á takmarkanir lýðræðis. Að mörgu leyti er því eðlilegra að sjá Vilhjálms sem efasemdamann um lýðræði, fremur en sérstakan talsmann lýðræðis.

Svarið við síðari spurningunum krefst greiningar á mörkum hins lýðræðislega. Ef gert er ráð fyrir því að lýðræði varði aðkomu almennings að lagasetningu, opinberri stefnumótun og ákvörðunum, snýst krafa um aukið lýðræði meðal annars um aukna aðkomu almennings. Vilhjálmur hefur hins vegar ekki mestan áhuga á þessu. Hann hefur áhuga á stofnunum og ferlum samfélagsins sem hann telur að tryggi framgang rökvisi og skynsemi fremur en sérhagsmuna og lýðskrums. Hann hefur með öðrum orðum áhuga á aðkomu almennings að svo miklu leyti sem hún er gagnleg og líkleg til að auka gæði ákvarðana, en varar við slíkri aðkomu þegar áhrif hennar eru líkleg til að vera fremur til ills en góðs.

Í þessari grein flétta ég saman athugasemdum við ákveðin atriði í grein Vilhjálms og umfjöllun um lýðræði. Ég held því fram að trú á lýðræði sé háð þeirri grundvallarforsendu að ákvarðanir sem byggja á þátttöku og aðkomu borgaranna sjálfra leiði þegar til lengri tíma er lítið til réttari lausna en ákvarðanir sem einstaklingar eða hópar stjórn mála-leiðtoga, athafnamanna eða sérfræðinga taka, hvort sem þeir gera það samkvæmt lýðræðislegu umboði eða á grundvelli valdastöðu eða sérþekkingar.<sup>7</sup> Efasemdir um lýðræði birtast einmitt sem efasemdir um gildi þess að almenningur taki lýðræðislegar ákvarðanir, oft vegna þeirrar sannfæringar að þekking almennings á forsendum og afleiðingum ákvarðana sé takmörkuð.<sup>8</sup>

Slíkar efasemdir einkenna greiningu Vilhjálms: Hana hans má túlka svo að við eigum að beina athygli okkar að stofnunum samfélagsins, hvernig þær geti sem best þjónað samfélaginu öllu frekar en sérhagsmunum. Hugmyndir hans varða bætt lýðræði í þessum skilningi – ekki aukið lýðræði, því niðurstaðan er sú að betra sé að skammta lýðræði skynsamlega en að gefa því lausan tauminn.

## 1. Væntingar til pólitískrar umræðu: Siðferðilegir mælikvarðar

Vilhjálmur hefur í mörgum fyrri skrifum sínum fært rök fyrir því að við eigum að beita ströngum siðferðilegum mælikvörðum á stjórnmál og í greininni heldur hann því fram að frumstæð umræðuhefð Alþingis, þar sem fram fari kappræður frekar en rökræður, hafi gert sitt til að draga úr trausti almennings á þessari stofnun (bls. 44-45).<sup>9</sup>

Greinarmunur kappræðu og rökræðu er dálítið erfiður þegar um vettvang stjórnmála er að ræða. Þátttakendum í stjórnmálaumræðum, ekki síst kjörnum fulltrúum, ber að leita bestu lausna og þar með vera tilbúnir til að endurskoða eigin afstöðu í ljósi mót-raka. Eins og Vilhjálmur hefur bent á eru þingumræður þó ídulega karp einstaklinga sem annaðhvort hafa myndað sér skodun eða fylgja flokkslínu óháð því sem fram fer í rökræðunum.<sup>10</sup> Sú hugmynd að hlutverk þingmanna sé fyrst og fremst að verja tiltekin sjónarmið og hagsmuni virðist í margra augum sjálfsgöð.<sup>11</sup> Þannig telja þingmenn samkvæmt Vilhjálmi sjaldan á sínu verksviði að greina eða kryfja mál svo að þátttakendur í rökræðu öðlist ígrunduð viðhorf til þeirra málefna sem til umræðu eru hverju sinni. Af þessu leiðir sú niðurstaða að þingumræður auki ekki líkurnar á því að á endanum verði besta ákvörðunin fyrir valinu – sú ákvörðun sem best þjónar almannahagsmunum þegar til lengri tíma er litið.

En Vilhjálmur gefur þeim vanda engan gaum að umræður á þingi birtast í búningi rökræðunnar, hvort sem þær eru rökræður eða ekki. Þegar lagt er mat á innihald þeirra og styrk þeirra raka sem beitt er, er ekki hægt að grípa til neins einhlíts mælikvarða til að skera úr um hvort umræður á þingi eigi heldur að flokka sem kappræður eða rökræður. Styrkur raka er umdeilanlegur, sömuleiðis mælskufræðilegar aðferðir. Þótt oft sé hægt að sýna fram á að tilteknar ályktanir séu ógildar frá sjónarmiði strangrar afleiðslurökfræði, er ekki þar með sagt að þær séu óleyfilegar. Dæmi um slíkt gæti verið „ad hominem“ rök þar sem athygli er beint að tilteknum eiginleikum andstæðingsins frekar en málefniinu sem til umræðu er og „farið í manninn“ svo notað sé orðalag Vilhjálms. Hann segir: „Í stað þess að mætast í málefniinu er farið inn í huga eða bakgrunn andstæðingsins og mál hans gjarnan rakið til annarlegra áhrifa eða hagsmuna“ (bls. 44-45). En þessi hugleiðing Vilhjálms er stangast á við það sem hann segir annarsstaðar í greininni um mikilvægi þess að afhjúpa áróður og málflutning sérhagsmunaaðila (bls. 21). Slíkur málflutningur er helst afhjúpaður í rökræðum og þar með er ásökun um annarleg áhrif eða hagsmunatengsl stundum réttmæt. Þannig geta „ad hominem“ rök fyllilega átt við, þar sem ástæða er til að ætla að ríkir hagsmunir hafi áhrif á, og geti jafnvel stýrt, skodanamyndun, afstöðu og vali röksemda. Vilhjálmur virðist því lenda í mótsögn: Hann heldur því fram að í opinberri umræðu þurfi að vera hægt að afhjúpa spuna og sérhagsmuni, en um leið virðist hann fullyrða að aðferðirnar sem slíkar afhjúpanir krefjast séu einkenni á slæmri umræðuhefð frekar en góðri.

Umræður á Alþingi (og sama á að sjálfsgöðdu við um þing í öðrum löndum) stjórnast mestanpart af markmiðum meirihlutans og niðurstaðan er því oftast fyrirsjáanleg.<sup>12</sup> Það er að vissu leyti kostur að skipulag valdsins stýri niðurstöðum því þar með er hægt að sjá fyrir hvernig stjórnvöld muni haga sér. Gallinn birtist í því að umræður sem almenningur

verður vitni að getur skort bein tengsl við ákvarðanirnar sem teknar eru í kjölfar þeirra. Mótrök—jafnvel augljós og sterk mótrök—breyta ekki hinni fyrirframgefnu niðurstöðu. Vissulega geta mál breyst í meðförum þings. Einstakir þingmenn, nefndir, jafnvel utan- aðkomandi sérfræðingar eða þrýstihópar almennings geta haft áhrif á slíkar breytingar. En það sem mestu ræður er á endanum ekki styrkur rakanna sem slíkur heldur styrkur valdsins og stuðningur sem varðar gagnkvæma hagsmuni frekar en bestu lausn. Við þessari staðreynd um þingumræður má bregðast á tvo vegu: Annaðhvort krefjast umbóta, jafnvel síðbótar í starfsemi og viðnubrögðum þings, eða benda á að þessi tiltekni vettvangur—lögjafarsamkundan—kunni að vera óheppilegur fyrir lýðræðislegar umræður.<sup>13</sup>

Vilhjálmur gengur ekki svo langt að afneita þinginu sem vettvangi rökræðna, þótt krafan um að rökræða sé tekin fram yfir kappræðu í slíku umræðuumhverfi kunni að vera óraunhæf. Hann er því ekki gagnrýnandi kerfisins sem slíks, heldur talsmaður aðferða sem geti betur tryggt framgang almannahagsmuna innan þess. Þess vegna hvetur hann til bættra vinnubragða en mælir ekki með aukinni aðkomu almennings. Hún er ekki endilega eftirsóknarverð þar sem almenningur er í augum Vilhjálms of líklegur til að láta hagsmunaaðila stjórna sér (bls. 34). Það má bæta því við að frá sjónarmiði stjórnsýslu fylgir því áhætta að almenningur fái ákvörðunarvald, þar sem ekki er hægt að segja til um það fyrirfram hvernig valdinu verði beitt. Þannig er Vilhjálmur talsmaður rökræðna í samhengi sterkra og sjálfstæðra stofnana sem geta varið skynsamlegar leiðir til ákvarðana og eru, að hans mati, ekki jafn berskjaldaðar gagnvart lýðskrumi og falsrökum og almenningur (sjá bls. 36).

Stærsti gallinn við umfjöllun Vilhjálms um rökræður og þann sess sem þær ættu að hafa í stjórnámálum er að hann virðist gefa sér að mat á gæðum rökræðna sé tiltölulega einfalt mál og í raun öllum ljóst hver gæði umræðna eru hverju sinni. Þannig sé skýrt hvenær „aflsmunur“ ræður og hvenær „röksemdir byggðar á traustum upplýsingum“ ráði úrslitum (bls. 18). En þetta er mjög hæpið. Þótt stjórnámálamaður og orðhákar fjölmiðlanna tali stundum hver við annan með fullyrðingum um að sá sem ekki er á sama máli og þeir sé annaðhvort illmenni eða heimskingi, þá er staðreyndin sú að í flestum tilfellum stafa viðhorf manna hvorki af heimsku né illmennsku. Því er málflutningur sem einn telur forkastanlegan eða heimskulegan íðulega eðlilegur og jafnvel sjálfsgæður í augum annars. Mat á gæðum rökræðunnar eða á því hvort um sé að ræða „spuna“ eða tilraun til að hafa sitt fram með illu ef ekki með góðu er því ekki einfalt mál. Á endanum skipta heilindi þátttakenda sköpum um hvernig málflutningur þeirra er metinn að þessu leyti, ekki gæði þeirra raka sem birtast í umræðunni, því þau geta vissulega verið misgóð og átt misjafnlega vel við. Þetta endurspeglar þá niðurstöðu rannsókna á gæðum þingumræðna sem hafa sýnt fylgni á milli virðingar sem þátttakendur sýna hver öðrum annarsveggar og gæða rökræðu og niðurstaðna hinsvegar.<sup>14</sup>

Meðal almennings gæti auk þess djúpstæðs ágreinings um merkingu og innihald lýðræðishugtaksins. Sá ágreiningur birtist m.a. í líkönunum þremur.<sup>15</sup> Þannig er erfitt að sjá fyrir sér að borgararnir geti í sátt og samlyndi velt vöngum yfir kostum og göllum ólíkra hliða og kosta lýðræðisins, valið það besta úr en vísað því frá sem ekki gefur góða

raun eins og Gunnar Helgi Kristinsson hefur til dæmis haldið fram að þeir ættu að gera.<sup>16</sup> Lýðræði, rétt eins og mörg önnur lykillugtök stjórnmálanna og mörg grunnildri samfélagsins eru og verða umdeild. Innan stjórnmálanna er deilt um merkingu þeirra, vægi og áhrif. Þessvegna er erfitt að ímynda sér annað en að borgararnir séu alltaf í grundvallaratriðum ósammála um hvað gefur góða raun og hvað ekki, hvað endurspeglar raunverulegt lýðræðislegt val og hvað ekki. Ágreiningur í samfélagi þarf jafnvel ekki að vera djúpstæður (um merkingu). Það nægir að hann sé hugmyndafræðilegur (um markmið og leiðir) til að slík sameiginleg niðurstaða sé ómöguleg. En sú staðreynd gerir þó á engan hátt lítið úr lýðræðislegu vali. Hún sýnir okkur bara að hið pólitíska samfélag er vettvangur ágreinings. List stjórnmálanna birtist ekki síst í því að vinna úr ágreiningi, nýta sér breytilega valdastöðu, ná árangri með rétttri forgangsöröðun o.s.frv.<sup>17</sup> Einnig verður að hafa í huga að vel kann að vera að talsverður hluti almennings hafi lítinn eða engan áhuga á lýðræði. Þetta áhugaleysi getur stafað af sérhagsmunagæslu, en það getur líka stafað af hugmyndafræði, þegar til dæmis athafnafrelsi þykir mikilvægara en lýðræði eða einhver önnur tiltekin réttindi.<sup>18</sup> Þessi ólíku viðhorf til lýðræðis koma ekki í veg fyrir lýðræðisleg stjórnmál, en þau gera að verkum að það er óhugsandi að „við“ (samfélagið) getum sest niður og tínt það besta úr lýðræðishefðinni eða sögunni en varpað hinu á haugana.

Það má spyrja hvort möguleg samstaða um þessa hluti væri æskileg: Væri betra að samfélag gæti náð endanlegri samstöðu um inntak lýðræðis og mótað sameiginlega stefnu í veigamiklum atriðum á grundvelli sanninda sem öllum séu ljós? Ég held að margt bendi til þess að svo væri ekki. Það er mikilvægt að samfélag búi yfir aðferðum til að ráða fram úr þeim viðfangsefnum og vandamálum sem tekist er á við hverju sinni. En það þýðir ekki að það sé gott að stefna að eða ná fram sameiginlegum sjónarmiðum um öll grunnatriði samfélags- og stjórnskipunar. Allar niðurstöður um slíkt eru tímabundnar, stundum til skemmri tíma og stundum til lengri. Niðurstaða í flestum málum felur í sér að einn hópur hefur haft betur, en annar um leið lotið í lægra haldi.<sup>19</sup> Lýðræðissamfélög nútímans einkennast af þeirri fjölhyggju sem í senn gerir ráð fyrir því að grunnviðhorf séu misjöfn og að engin frumsannindi samfélagsskipunar séu hafin yfir endurmat og endurskoðun. Stjórnmál má því sjá sem „list hins mögulega“ í tvennskonar skilningi. Annarsvegar eru þau listin að finna lausnir á málum sem brúa bil og skoðanamun frekar en að dýpka gjár og breikka bil. Hinsvegar eru þau listin að vinna á gagnrýninn hátt með grundvallarviðhorf laga og réttar, siðferðis og stjórnmála sem gera að verkum að slík viðhorf verði ekki dauðar kennisetningar heldur lifandi, og endurskoðanleg, viðhorf til samfélagsins.<sup>20</sup>

## 2. Aðhald, ferli og ábyrgð

Það form almenningsþátttöku sem Vilhjálmur virðist hafa mesta trú á er aðhald almennings gagnvart stjórnvöldum. Þetta aðhald getur birst með ýmsu móti. Vilhjálmur virðist fyrst og fremst sjá það í formi opinberrar umræðu, ekki síst í fjölmiðlum, en einnig á margvíslegum vettvangi stefnumótunar, þar sem borgararnir hafa tækifæri til að gagnrýna áform stofnana og kjörinna fulltrúa (bls. 42, 49).

Nú er mikilvægi þess óumdeilt að hægt sé að virkja aðhaldshlutverk almennings þegar þing eða ríkisstjórn tekur óvandaðar, slæmar eða mjög óvinsælar ákvarðanir, eða þegar kjörnir leiðtogar og embættismenn misbeita valdi sínu, hvort sem sú misbeiting varðar við lög eða siðferði. Hinsvegar má spyrja hvort það sé æskilegt að vald almennings komi eingöngu eða að mestu leyti fram með þessum hætti. Aðhaldshlutverkið byggir á gagnrýninni sýn á meðferð valds og er iðulega rökstutt með því að formlegar takmarkanir valds í stjórnarskrá eða lögum nægi ekki til að koma í veg fyrir misbeitingu. Almenn- ingur verði einnig að vera stöðugt á verði og beita stjórnvöld virku aðhaldi og gagnrýni á áform, ákvarðanir og hegðun stjórnvalda. Hér leika fjölmiðlar lykilhlutverk.<sup>21</sup>

Þessi skilningur á aðhaldi er mikilvægur fyrir notkun Vilhjálms á borgarahugtakinu: Almennir borgarar standa utan stofnana, eru hvorki kjörnir fulltrúar né embættismenn, en bera þó vissa ábyrgð á stofnunum ríkisins vegna kosningaþátttöku sinnar, þátttöku í opinberum umræðum og á öðrum vettvangi sem þeim stendur opin til lýðræðislegra áhrifa og skodanaskipta. Á sama hátt eru þeir sem ákvarðanir taka bundnir af sjónarmiðum borgaranna. Þeir verða að vera færir um að skýra, verja og rökstyðja gerðir sínar gagnvart upplýstum og gagnrýnum almenningi (bls. 42-43).<sup>22</sup>

Aðhaldshlutverkið er að áliti Vilhjálms ekki aðeins meginform lýðræðislegrar þátt- töku. Þar sem rökræðurnar sem það dregur fram koma í veg fyrir sundrunu telur hann það líka einingarafll borgaralegs vettvangs, eins og Habermas hefur haldið fram.<sup>23</sup> Sam- kvæmt honum er markmið rökræðulýðræðis að „virkja skynsemi og ábyrgð bæði stjórn- valda og almennings“ (bls. 42). En rökræðunum má ekki rugla saman við beint lýðræði þar sem borgararnir eru aðilar að ákvörðunum. Beint lýðræði gæti beinlínis unnið gegn markmiðum aðhaldsins. Með því getur skapast hætta á að rökræður og fagleg ferli séu sniðgengin þar sem beint lýðræði sé fyrst og fremst kosningamiðað. Það geri almenn- ing berskjaldaðan gagnvart blekkingum og lýðskrumi sem elur á sundrunu í stað þess að veita skodunum í farveg sem hámarkar líkur á góðri lausn. Þannig getur beint lýð- ræði, samkvæmt Vilhjálmi, orðið bein andstæða faglegra ferla og uppspretta sundrungar fremur en leið til að hámarka lögmæti lýðræðislegra ákvarðana (bls. 41).

Sú hugmynd að bestu rök, frekar en aflsmunir, skuli ráða úrslitum þegar tekist er á við samfélagsleg viðfangsefni er þannig nauðsynlegt skilyrði rökræðulýðræðis. En leyfir þetta þá ályktun að rökræðan sé leið samfélagslegrar einingar? Að því marki sem rök- ræðan felur í sér aðferð til að ræða mál og leita lausna vinnur hún að sjálfsögðu gegn sundrunu. En hver svo sem niðurstaðan er, og hversu góð sem lausnin er sem með henni fæst, felur hún yfirleitt í sér átök í lýðræðislegu skipulagi. Ein meginréttlætning rök- ræðulýðræðis í hvaða mynd sem það birtist er einmitt sú staðreynd að samfélagslegar ákvarðanir þarf iðulega að taka í ágreiningi.<sup>24</sup> Markmið stjórnmalamanna eða stjórnvalda er þá ekki að leysa allan ágreining heldur finna leið til sameiginlegrar ákvörðunar þrátt fyrir ágreining. Margt bendir til að rökræður af einhverju tagi séu góð aðferð til þess, en í mörgum tilfellum geta þó aðrar aðferðir hentað betur, svo sem atkvæðagreiðsla eða úrskurður hutlauss aðila. Aðalatriðið er að leiðin hverju sinni vekji tiltrú þeirra sem í hlut eiga og að stuðst sé við viðurkenndar aðferðir. Þannig getur mjög sundurleitt samfélag haft leiðir til að ráða fram úr sameiginlegum málum. Í rökræðustjórnmalum er virðingin



fyrir andstæðum sjónarmiðum grundvallaratriði, ekki síður en virðingin fyrir rökum.<sup>25</sup>

Áhersla Vilhjálms er hinsvegar á ferlið og að stofnanir samfélagsins sem hafa vald til að ráða fram úr umdeildum málum og taka ákvarðanir geti gert það án beinna afskipta almennings (bls. 12, 36). En það er vandséð að þetta, út af fyrir sig, vinni gegn sundrunu. Vandinn við rökræðulíkanið sem Vilhjálmur lýsir virðist mér vera sá að það beinir ekki sjónum að borgurunum og þátttöku þeirra, heldur að ferlum og stofnunum. Þetta þýðir að hlutverk borgarans er að vera gagnrýninn áhorfandi rökræðnanna sem fram fara (að mestu leyti) á vettvangi viðeigandi stofnana, einkum auðvitað á þingi. Góð rökræða er, samkvæmt þessu viðhorfi, lærdómsferli sem borgararnir taka ekki beinan þátt í en fylgjast með og veita um leið fulltrúum sínum aðhald í gegnum fjölmiðla og með öðrum leiðum friðsamlegrar opinberrar tjáningar. Þeir eiga einnig, þegar ástæða er til, að geta dregið stjórnvöld til ábyrgðar (sjá bls. 42-43). En þessi skilningur á lýðræðislegu hlutverki almennings er furðulega þröngur. Í stað þess að skapa lýðræðislegum farvegi tækifæri setur hann þessu hlutverki skorður og þrengir það. Aðhaldshlutverkið getur bæði dregið úr og unnið gegn lýðræðislegu þroskaferli: Það bindur aðkomu almennings við gagnrýni og leiðir því ekki augljóslega til aukinnar vitundar um sameiginlega ábyrgð þátttakenda.

### 3. Lýðræðislegir innviðir: Stofnanalýðræði?

Lýðræði birtist samkvæmt Vilhjálmi í sinni bestu mynd í vel ígrundaðri starfsemi stofnana og faglegum ferlum (bls. 50). Vænlegast sé fyrir „borgarana“ að veita „öflum sundrunar og sérhagsmuna“ kröftuga mótspyrnu með því að byggja upp sterkar, sjálfstæðar og faglegar stofnanir. Í þessari niðurstöðu kemur fram trú á stofnunum umfram lýðræðislega þátttöku borgaranna: Það er góð og gild skoðun (hvort sem maður er sammála henni eða ekki) að sjálfstæðar faglegar stofnanir séu forsenda þess að samfélagið geti ráðið fram úr sínum málum með almannahagsmuni og framtíð samfélagsins að leiðarljósi. En ályktunin sem af henni ber að draga er sú að í mörgum tilfellum beri að taka hið faglega fram yfir hið lýðræðislega.

Þessi afstaða skýrist að vissu marki í lokaorðum greinarinnar, þegar Vilhjálmur lýsir baráttu almennings og fulltrúa hans sem vinna að almannahag annars vegar, margvíslegra aflu sem eiga sérstakra hagsmuna að gæta og vinna að framgangi þeirra—ídulega á kostnað almannahagsmuna—hins vegar. Þessi skilningur Vilhjálms á baráttu góðs og ills í stjórn málum gerir lítið úr hugmyndafræðilegum ágreiningi sem slíkum, en byggir á því að borgararnir geti án grundvallarágreinings leyst farsællega úr sínum málum, takist þeim að bægja sérhagsmunaöflunum burt af hinum pólitíska vettvangi og styrkja stofnanir og stjórnsýslu þannig að hún sé ekki ofurseld slíkum öflum. Til þess að þetta sé mögulegt þurfi sérfræðingar að skýra mál fyrir almenningi og setja þau í samhengi með hjálp fjölmiðla (bls. 21, 47).

Vandinn við þessa greiningu er tvíþættur. Annarsvegar þarf staða sérfræðinga að vera óumdeild þannig að almenningur sé tilbúinn til að líta svo á að skýringar þeirra séu hafnar yfir aðrar skoðanir sem fram kunnir að koma. Það er óljóst hvar mörk hins sérfræðilega kennivalds liggja. Þetta getur tengst þeirri fræðigreini sem um ræðir hverju sinni. Það er til dæmis vel hugsanlegt að niðurstöður raunvísindalegrar rannsóknar geti

verið óumdeildar og komið sem slíkar inn í opinbera umræðu. Öðru máli getur gegnt um félagsvísindalegar eða hugvísindalegar rannsóknir. Slíkar niðurstöður eru ídulega aflvaki umræðna og bjóða upp á spurningar og jafnvel efasemdir um nálgun, hugtak-anotkun og kenningar. Það er til dæmis erfitt að sjá hvernig rannsóknir á tilteknum sviðum lýðræðis og stjórnsýslu (Vilhjálmur nefnir nokkur slík svið í lok greinarinnar) geti veitt þeim öflum viðnám „sem koma fram í nafni lýðræðis en nær er að kenna við lýðskrum því þau ógna góðum stjórnsýsluháttum“ (bls. 50). Rannsóknir eru vissulega framlag til umræðu og geta í þeim skilningi haft áhrif. En geta þær veitt þeim öflum viðnám sem að mati Vilhjálms ógna lýðræðinu? Það er dálítið erfitt að segja, ekki síst þegar eðlilegur og skiljanlegur ágreiningur ríkir um hvað ógni lýðræði og hvað styrki það og þegar sömuleiðis er full ástæða til umræðna og skiptra skoðana um merkingu og gildi tiltekinna rannsókna. Þótt fagleg og vönduð vinnubrögð þeirra stofnana sem starfa í þágu almennings séu mikilvæg undirstaða heilbrigðs samfélags, þá er ekki þar með sagt að alltaf sé mögulegt—eða æskilegt—að niðurstöður þeirra séu þyngri á metunum en önnur viðhorf sem fram koma í opinberri umræðu.

Vissulega kemur það fyrir að sérhagsmunaöfl leggja sig fram um að rífa niður og sá efasemdum um niðurstöður sem víðtækt sammæli ríkir um í vísindasamfélaginu. Dæmi um þetta eru tilraunir til að vefengja þær almennu og skýru niðurstöður alls þorra vísindamanna að loftslagsbreytingar í heiminum séu alvarlegar, ógni lífsháttum mannkynsins og stafi af starfsemi mannsins.<sup>26</sup> En það breytir ekki því að í mörgum tilfellum er vísindasamfélagið enginn einradda hópur. Skoðanir eru ídulega skiptar innan þess bæði um rannsóknaniðurstöður sem slíkar og túlkun þeirra. Almenn tætti bregðast við þessu með því að benda á mikilvægi þess að stjórnvöld byggi ákvarðanir sínar (þegar það á við) á bestu þekkingu, frekar en að stökkva á þá skoðun sem best hentar hverju sinni. En þá verður ekki heldur hjá því komist að ágreiningur um niðurstöður, aðferðir eða túlkun innan vísindasamfélagsins birtist líka í stjórnmálum og á almannavettvangi, þegar tekist er á um hvaða þekking sé best.<sup>27</sup>

Greining Vilhjálms á lýðræðislegum innviðum (bls. 13) varðar í raun styrk stjórnsýslunnar til að beita lögum og reglum til eftirlits og viðurlaga. Vandinn við þessa greiningu er sá að ekki er gerður greinarmunur á (a) þeirri pólitísku afstöðu að að markaðurinn eigi að skapa sínar reglur sjálfur (afstaða sem stríðir gegn yfirráðum stjórnsýslu og veikir beitingu valdheimilda), (b) mögulegri spillingu í stjórnkerfinu og (c) faglega veikri og almennt ófullburða stjórnsýslu. Þess vegna er óljóst hvað átt er við með því að treysta þurfi lýðræðislega innviði. Frá einu sjónarmiði væri hér um sterkari stjórnsýslu að ræða, frá öðru meiri og jafnvel skýrari takmarkanir opinbers valds. Getum við lítið svo á að hrúnið sé sönnun þess að fjármagnsöflin þurfi að beisla með miklu regluverki og eftirliti? Einn veikleikinn í grein Vilhjálms er að hann telur þetta að því er virðist ekki þarfnast sérstaks rökstuðnings. Hann lítur greinilega svo á að með hrúninu hafi komið í ljós að markaðurinn sætti of losaralegu regluverki og takmörkuðu eftirliti. En jafnvel þó að hrúnið gefi tilefni til að fara ofan í tengsl regluverks og eðlilegs markaðar er ekki hægt að gefa sér að markaðshyggjusjónarmið hljóti endanlega að dæmast dauð og ómerk vegna hrunsins.

Áþekkur galli er á umfjöllun um sérhagsmuni og almannahagsmuni. Vilhjálmur gefur sér það sem fallast má á að sé almenn eða að minnsta kosti mjög algeng skoðun, að veikar eftirlitsstofnanir hafi lotið í lægra haldi fyrir sérhagsmunaöflum í íslenska góðærinu. En hvaða ályktun má draga af því? Mörk sérhagsmuna og almannahagsmuna eru ekki óumdeild og mörgum tilfellum óljós. Fyrir hrun var sú skoðun algeng að fjármálastofnanir ættu að vaxa sem mest því að þannig skiluðu þær mestu í þjóðarbuíð. Þetta gat af sér þá hugmynd að almannahagsmunum væri best borgið með því að rækta tiltekna sérhagsmuni þessara stofnana, sem væru þá ekki lengur að öllu leyti sérhagsmunir. Eftir hrun virðist vilji fólks til að túlka sérhagsmuni í ljósi almannahagsmuna á þennan hátt hafa minnkað, en það þýðir ekki að slíkt sé í eðli sínu rangt eða órókrétt. Spurningin er sú með hvaða hætti hagsmunum almennings er best þjónað og hvort til dæmis háværkun vaxtar (hámarkságóði fyrirtækja hverju sinni) sé endilega í þágu almannahagsmuna. Hugsanlega er annað líkan viðgangs og vaxtar frekar í samfélagsþágu jafnvel þótt í því felist að ágóði eigenda eða tiltekinn hagsmunaaðila sé að sama skapi minni.

Greining Vilhjálms á lýðræðislegum innviðum skilur því lítið eftir sig. Jafnvel þótt fallist sé á lýsingu hans á orsakasamhengi, blasir alls ekki við hvernig hana eigi að túlka. Vandinn sem við er að glíma í íslenskrí stjórnsýslu varðar fagmennsku og styrk til að framfylgja lögum, þetta hefur Vilhjálmur sýnt fram á með ágætum rökum. Hann snýst með öðrum orðum um valdheimildir stofnana en mörk þeirra eru hugmyndafræðilegt ágreiningsefni hvað sem líður atburðum í samfélaginu. Það er því ekki hægt að gefa sér að atburðir í íslensku samfélagi gefi okkur neina niðurstöðu sem leyst gæti slíkan ágreining.

#### 4. Fjölmiðlar sem leiðrétta rangfærslur og veita spuna viðnám...

Vilhjálmur gerir mikið úr hlutverki fjölmiðla fyrir lýðræðisleg stjórnmál. Ekki síst eru þeir mikilvægur (og kannski mikilvægasti) vettvangur gagnrýnnar samfélagsumræðu. Fjölmiðlar þurfa, samkvæmt Vilhjálmi, að fjalla með trúverðugum hætti um samfélag og pólitik (bls. 46). Hann gagnrýnir þá sem vilja binda fjölmiðla við að lýsa samfélaginu „eins og það er“ og bendir á að krafan um hlutlausu lýsingu geti strítt gegn getu fjölmiðla til að spyrja gagnrýnna spurninga og leitast við að beina sjónum að nýjum og óvæntum hliðum mála sem mögulega blasa ekki við öllum í fyrstu (bls. 21).

Í hugmyndinni um að fjölmiðlar spegli samfélagið—um það má taka undir með Vilhjálmi—birtist íhaldssöm afstaða til samfélagslegra þátta, þar sem gert er ráð fyrir því að ríkjandi hefðir, venjur og orðræða skapi ramma og fjölmiðlar miðli með fréttaf lutningi og annarri umfjöllun um samfélagið því sem gerist innan þessa ramma. Hlutverk fjölmiðlamanna er þá ekki að spyrja gagnrýnna spurninga, þeir eiga bara að sýna. En hvað eiga þeir nákvæmlega að sýna? Það er ofureinföldun á því sem fram fer á ritstjórnnum og fréttastofnum þegar því er haldið fram þeir sem þar starfa geti komist hjá því að leggja mat á vægi og áhrif atburða og túlka merkingu þeirra. Þess vegna þarf gagnrýnin afstaða ekki að fela annað í sér en skilning á því að miðlun er í senn mat, túlkun og skýring, eða tilraun til að skýra.

En þó að þetta sé í rauninni augljóst, er ekki þar með sagt að það liggi alltaf ljóst

fyrir að hve miklu leyti fjölmiðill sinnir þessu hlutverki, hvort hann dregur taum tiltek-  
inna sjónarmiða eða tekur gagnrýnislaust við þeirri túlkun á veruleikanum sem fellur að  
ríkjandi viðhorfum. Vilhjálmur virðist þrátt fyrir það gera ráð fyrir að tiltölulega einfalt  
sé að leggja mat á starfsemi fjölmiðla. Hann segir: „Réttnefnd fagmennska í fjölmiðlum  
felur í sér gagnrýna greiningu á samfélagsveruleikanum í því skyni að færa almenningi  
sem haldberastar upplýsingar um málefnið hverju sinni. Aðhald gegn öflum sem  
vinna gegn almannahag birtist í því að afhjúpa áróðurskenndan málflutning, leiðrétt  
rangfærslur og veita viðnám gegn spuna. Í því er þjónusta við almannahagsmuni fólgin  
og skapar skilyrði þess að borgararnir geti axlað lýðræðislega ábyrgð sína“ (bls. 21).  
Gallinn við þessa lýsingu á hlutverki fjölmiðla er að í henni er spegilhugmyndinni ein-  
faldlega snúið við: Fjölmiðlar eiga að berjast gegn þeim sem „afbaka veruleikann“, en sú  
hugmynd virðist fela í sér að þeir geti þá lýst honum eins og hann er og eigi að gera það.  
Hér er því enn hálfgerða mótsögn að finna í málflutningi Vilhjálms.

Vandinn er sá að það er alls ekki alltaf (og sennilega sjaldnast) ljóst hver afbakar  
veruleikann og hvernig. Sömuleiðis hlýtur það alltaf að vera deiluefni hvenær unnið er  
gegn almannahag og hvenær beitt er spuna. Áróður er ekki alltaf auðþekktanlegur eða  
rangfærslur auðfundnar, það sem einn telur almenningi í hag og samfélaginu fyrir bestu,  
telur annar augljóst dæmi um þjónkun við sérhagsmuni. Þannig er pólitík: Samfélagsum-  
ræða fjallar alltaf að hluta um heilindi þeirra sem taka þátt í henni og hagsmunina sem  
þeir þjóni, vitandi eða óafvitandi. Það er því ekki óeðlilegur eða óæskilegur hluti slíkrar  
umræðu að heilindi þátttakendanna komi til tals, séu vefengd eða farið fram á að þeir  
sýni fram á þau með einhverju móti.

Vilhjálmur virðist gera ráð fyrir því að það sé yfirleitt mögulegt að skera úr um hvort  
umfjöllun er málefnaleg eða ekki. Sömuleiðis að aðkoma sérfræðinga, árvekni fjölmiðla-  
manna og almenn krafa um rökfestu og skýra framsetningu geti breytt fjölmiðlum og  
þeirri umræðu sem fer fram á vettvangi þeirra. Það er að sjálfsgöðu óumdeilt að fjöl-  
miðlar eiga að vera málefnalegir, faglegir, sanngjarnir og traustir. En í opnu samfélagi  
getur ekkert kennivald komið fram sem endanlegur úrskurðaraðili um hvort svo sé, öll  
sjónarmið eru jöfn frammi fyrir almenningi og því er „afhjúpun“, „aðhald“, „viðnám“  
og „leiðréttingar“ aldrei annað en heiti á tilraunum þeirra sem taka þátt í umræðu til að  
sýna fram á eitthvað um aðra þátttakendur sömu umræðu. Það er reyndar mikilvægt að  
hafa í huga að þótt Vilhjálmur telji samfélagsumræðu á Íslandi í dag heldur lélega, þá  
einkennist hún einmitt af orðræðu afhjúpunarinnar. Hin eðlilega mynd afhjúpunar er  
þá væntanlega afhjúpun falsraka. En það er holar hljómur í kröfunni eins og Vilhjálmur  
setur hana fram, ekki vegna þess að hún sé umdeilanleg í sinni almennustu mynd, heldur  
af tveimur skyldum ástæðum: Það vantar skýra hugmynd um hvernig markmiðinu er  
náð, hvaða breytingar á fjölmiðlum og umhverfi þeirra séu nauðsynlegar. Reyndar er  
ekki fyllilega sanngjarnt að krefjast þess af Vilhjálmi að hann bjóði upp á útfærslur, hann  
er einkum áhugasamur um greininguna. En þess vegna er seinna atriðið hálfu mikil-  
vægara: Spurningar vakna um hvort markmiðið eins og Vilhjálmur lýsir því sé í raun  
eftirsóknarvert. Ef við gerum ráð fyrir því að það sé almennt eftirsóknarvert að opin-  
ber umræða hafi einkenni á borð við að vera málefnaleg og sanngjörn, ítarleg (fólk spyr

spurninga), nákvæm, í samræmi við raunveruleg viðfangsefni, opin (allir eiga aðgang að henni) og í tengslum við stefnumótun og ákvarðanir, þá má efast um að þau atriði sem Vilhjálmur nefnir sérstaklega laði fram þessu einkenni.

## 5. Lýðræðistilraunir á Íslandi eftir hrun

Vilhjálmur fjallar í grein sinni um lýðræði í ljósi þeirra atburða sem orðið hafa í íslensku samfélagi eftir hrun og því birtist mikilvægur hluti greiningar hans í umfjöllun um nokkur stórmál stjórnmálanna á þessu tímabili. Hér verða fáein atriði greiningar hans tekin upp, en hún einkennist af því að hann telur tilraunir á sviði lýðræðis ekki hafa heppnast vel og í sumum tilfellum gert illt verra. Dæmin séu því víti til varnaðar frekar en gagnleg fordæmi.

### 5.1 Icesave og geðþóttavald forsetans

Vilhjálmur tekur Icesave málið fyrir sérstaklega til að skýra þann skilning sinn á lýðræði að óheppilegt geti verið að byggja mikilvægar ákvarðanir á atkvæðagreiðslu almennings frekar en á vönduðum vinnubrögðum þings og stjórnsýslu. Hann bendir á að meginrökin gegn þeirri ákvörðun forseta Íslands að neita að skrifa undir lög um Icesave samningana í síðara skiptið séu einkum að umræðan um þau hafði farið í gegnum vandað ferli og löggin notið stuðnings yfirgnæfandi meirihluta þingmanna. Þannig hafi forsetinn í raun ekki aðeins tekið fram fyrir hendurnar á kjörnum fulltrúum heldur stefnt máli sem búið var að ná tökum á eftir langt stríð í „áhættusaman farveg dómsmála“ (bls. 38-39).

Nú má gagnrýna ákvörðun forsetans frá mörgum sjónarhornum og greining Vilhjálms er beitt. Hann beinir athyglinni að rökum forsetans sem hann gerði grein fyrir í umræðum um málið og til að skýra ákvörðun sína. Það er hinsvegar mikilvægt að hafa í huga að þótt á yfirborðinu sé því vísað til þjóðarinnar að taka endanlega ákvörðun um fjárskuldbindingar ríkisins, og ákvörðunin þar með tekin út úr því stofnanalega ferli sem hún hafði verið í, þá er valdið, til að gera þetta, eins og núverandi forseti hefur beitt því í raun geðþóttavald. Afleiðingin af ákvörðun forsetans um Icesave, bæði í fyrra og í síðara skiptið er mótsagnakennt sambland hins lýðræðislega og hins ólýðræðislega: Geðþóttáákvæðanir eru ekki lýðræðislegar, hvort sem kóngurinn tekur þær eða réttkjörinn forseti. Þó að þjóðaratkvæðagreiðsla sé vissulega dæmi um lýðræðislega aðferð til að komast að niðurstöðu, þá setur hún hinn almenna borgara líka í undarlega stöðu. Hann er neyddur til að velja á milli kosta sem hann hefur ekki átt neinn þátt í að móta sjálfur og ákvörðunin um það er geðþóttáákvörðun þegar forseti einfaldlega neitar að undirrita lög sem þingið setur, ekki lýðræðisleg niðurstaða. Rökstuðningur forsetans breytir engu um þetta eðli ákvörðunar hans, eða hugsanlegt mat á því hvort rök hans séu góð eða vond, gild eða ógild. Á honum hvílir engin skylda til að rökstyðja þessa ákvörðun og gerir það því „allramildilegast“, af góðvild sinni kjósi hann að gera það, svo notað sé orðalag 19. aldar.<sup>28</sup>

Forsetinn hefur túlkað málskotsréttinn svo að hlutverk hans sé að meta stöðugt hversu vel þingi tekst að framfylgja þjóðarvilja og grípa inn í sé útlit fyrir að vilji þings og þjóðar fari ekki saman í mikilvægum málum, ef „brestir eru í brúnni milli þings og

þjóðar“ eins og hann hefur orðað það sjálfur.<sup>29</sup> Þessi réttur er þá möguleiki forsetans til að rjúfa stofnanalega ferla. Gallinn á þessari túlkun þarf ekki að vera sá að það sé varhugavert að láta almenning skera úr um einstök mál, en það virðist vera áhyggjuefni Vilhjálms. Frá sjónarmiði lýðræðis er gallinn ekki síður fólgin í óvissunni sem geðþóttavaldið felur í sér. Þótt talsvert hafi verið þráttað um 26. grein stjórnarskrárinnar síðasta áratuginn, virðist ljóst að fæstir þeirra sem að samningu Stjórnarskrárinnar komu töldu að hlutverk forseta væri að leggja sjálfstætt mat á lög sem Alþingi samþykkti og taka eigin ákvörðun um samþykkt eða synjun byggða á því mati.<sup>30</sup>

Það má taka dæmi um hvernig þessi siðferðilega ábyrgð byggir á ríkum lýðræðiskröfum til almennings, á meðan það viðhorf að þing sé komið í andstöðu við þjóðina sniðgengur slíkar kröfur. Segjum að Alþingi setti lög um takmarkanir á réttindum og málfrelsi samkynhneigðra sem víðtækur stuðningur virtist fyrir í samfélaginu. Undir slíkum kringumstæðum getur forsetinn komið fram og neitað, samvisku sinnar vegna, að undirrita lög. Það kann að vera að synjun hans breyti engu ef lögin eru síðan samþykkt, en með slíkri synjun leggur hann sitt af mörkum til að stöðva óheillaþróun. Í þessum skilningi er líka eðlilegt að búast við því að ef forsetinn verður undir í atkvæðagreiðslu um lög sem hann hefur synjað staðfestingar þá segi hann af sér – og á sama hátt að þing sem tapar slíkri atkvæðagreiðslu sé leyst frá störfum. Málskotsrétturinn er í þessum skilningi dramatískur réttur, tækifæri til að snúa málum við, gera úrslit tilrauna til að stöðva óheillaþróun, ekki ákvæði um eftirlitshlutverk forsetans og geðþóttavald hans til að taka fram fyrir hendurnar á löggjafanum.

Traustið sem almenningi er sýnt með málskotsréttinum er hinsvegar mjög mikilvægt því að það undirstrikar að hinn almenni borgari þarf að vera viðbúinn því að hann sé kallaður til ef stofnanir bregðast. Gagnrýni Vilhjálms byggir á því fyrst og fremst að það hafi verið verra að leysa þetta tiltekna mál með því að láta almenning greiða um það atkvæði heldur en að láta stofnanirnar um að leysa það. Með því sé hinn áhrifagjarni almenningur látinn taka yfir verkefni sem stofnanirnar hafi þegar leyst á sanngjarnan hátt. Ég sé hins vegar ekki betur en ákveðinn ruglingur komi fram í þessari greiningu þegar upp er staðið: Vilhjálmur gagnrýnir forsetann og beinir sjónum að rökum hans og hvort farvegurinn sem málið ratar í dregur úr eða eykur líkur á farsælli lausn þess. Hinn raunverulegi vandi birtist að mínu mati í geðþóttavaldinu óháð því hvort forsetinn hefur góð rök fyrir synjun hverju sinni. Þess vegna ætti málskotsrétturinn ekki að vekja umræður um kosti og galla þjóðaratkvæðagreiðslna sem slíkra.

## 5.2 Stjórnarskrá og þjóðfundir

Vilhjálmur telur lýðræðis tilraunir undanfarinna ára einkum þjóðfundina svokölluðu birta „vanþroskaða“ og „afbakaða“ mynd af lýðræði (bls. 23-24). Það er ekki þar með sagt að allt sé slæmt sem gert var. Vilhjálmur gagnrýnir til dæmis ekki stjórnarskrarnefnd sem undirbjó Stjórnlagapingskosningarnar og starf Stjórnlagaráðs. Gagnrýni Vilhjálms beinist frekar að nýjungunum, það er tilraununum til að byggja á þátttöku almennings. Í henni koma fram beinar efasemdir um lýðræðislegar ákvarðanir þegar kostur er á faglegum lausnum byggðum á sérþekkingu. Þannig ætti Vilhjálmur ef til vill—frekar en að

láta eins og hin faglega lausn sé líka lýðræðisleg—að leita í smíðju höfunda á borð við Bo Rothstein sem hefur fært rök fyrir því á að við ákveðnar kringumstæður sé líklegra til árangurs að byggja upp sterk og fagleg stjórnsýsluferli fremur en að efla lýðræði.<sup>31</sup>

Vilhjalmur heldur því einnig fram að ómögulegt sé að átta sig á þýðingu þeirra hugmynda sem komu út úr þjóðfundinum 2009. Hann nefnir þrennt: (a) hugmyndirnar hafi verið of margar, fjölbreyttar og almennar, (b) útfærsla hugtakanna sé of opin – engin tilraun hafi verið gerð til að þrengja eða skýra merkingu þeirra (c) þjóðfundurinn hafi haft óljóst umboð.

Það má taka undir þá gagnrýni Vilhjálms að hugmyndirnar hafi verið settar fram með of opnum hætti til að með góðu móti mætti vinna úr þeim. Þátttakendur gerðu tvennt: Forgangsröðuðu „gildum“ – það er, hugtökum sem endurspeglad gætu almennt verðmætamat þjóðarinnar, svo sem „réttlæti“, „frelsi“ og „jafnrétti.“<sup>32</sup> Í framhaldi af því unnu hóparnir með þemaskipta framtíðarsýn og settu saman setningar sem lýst gætu mikilvægustu áhersluatriðum. Aðstandendur þjóðfundarins lýstu því yfir að unnið yrði með niðurstöðurnar og þeim komið á framfæri við stjórnvöld. Þar sem þorri fundarmanna var valinn með slembiúrtaki úr þjóðskrá, mætti líta svo á að þversnið þjóðarinnar hefði kveðið upp sinn úrskurð.<sup>33</sup> En vandinn við svo almennar hugmyndir er að ekki er hægt að sjá með skýrum hætti hverju það breytir nákvæmlega hverju sinni hvort þeim er beitt eða ekki. Þetta er gallinn við að gera ákveðin grundvallargildi, sem allir kunna ef til vill að fallast á en skilja á ólíkan hátt, að stefnumótandi viðmiðum. Slíkt kann að eiga vel við sem hluti af siðareglum til dæmis, sem eiga að vera aflvaki umræðna um fagsiðferði eða siðferði í opinberum störfum. En þegar þau birtast í stefnumótandi textum stjórnsýslunnar eða í lagatexta hljóta spurningar um merkingu og þar með útfærslu að krefjast þrengri og umdeilanlegri túlkunar.

Þjóðfundurinn var tilraun til að tjá sameiginlega skoðun eða viðhorf allra. Hann miðaði að sammæli (e. *consensus*) um grunngildi. Staðreyndin er hins vegar sú, að sammæli er alltaf háð því hversu nákvæmlega það er skilgreint sem menn ákveða að sammælast um. Þannig geta líklega allir sammælst um að heiðarleiki og réttlæti séu mikilvæg grundvallaragildi. Um leið og farið er að ræða hvað í því felist að vera heiðarlegur eða réttlátur kunna viðhorfin hinsvegar að greinast sundur. Í rauninni má segja að vestræn heimspeki hafi þróast út frá þessari merkilegu staðreynd. Hinsvegar má draga í efa að heimspekilegar samræður í anda Sókratesar séu líkleg leið til þess að sammæli geti orðið til á fjölmennum fundi. Þannig er langlíklegast að sammæli geti náðst um atriði sem eru nægilega almenns eðlis til þess að stór hópur fólks sé tilbúinn til að fallast á einu og sömu niðurstöðuna. Niðurstaða þjóðfundarins er með öðrum orðum afleiðing aðferðafræði hans, frekar en raunveruleg niðurstaða fólks sem kemur saman til umræðna um stefnumál.

Á þjóðfundunum var sammælið í raun um forgangsröðun, en grundvöllur hennar var að innihald grunnhugtakanna sem unnið var með væri ekki til umræðu, heldur gæti hver þátttakandi lagt sinn skilning í þau. Þetta getur út af fyrir sig verið gagnlegt og stuðlað að sátt og rökraðum frekar en sundrunu—það er ekki sanngjarnt að halda því fram að þátttakendur hafi verið blekkir—en taka má undir með Vilhjálmi um að þær hafi verið

alltof almennar til að geta komið að gagni við raunverulega stefnumótun (sjá bls. 27). Það læðist reyndar að manni sá grunur að skipuleggjendur fundarins hafi tekið stefnumótunarleiðir fyrirtækja of bókstaflega. Þegar öllum starfsmönnum fyrirtækja er boðið að taka þátt í stefnumótun er tilgangurinn ekki endilega sá að veita þeim vald til að móta stefnu fyrirtækisins í raun og veru. Aðalatriðið er að skapa samkennd þeirra á meðal og fá þá til að samsama sig, og að vissu leyti taka þátt í, mótun sjálfsmýndar fyrirtækisins þannig að þeir geti betur tengt sig við starfsemi og stefnu þess. Á þjóðfundinum virtust skipuleggjendurnir „trúa mælskulistinni“ eins og stundum er sagt: Þeir trúðu því sennilega sjálfir að með sammæli um forgangsröðun gildanna væru fundarmenn í raun að leggja sitt af mörkum til opinberrar stefnumótunar.

Aftur á móti er sú gagnrýni Vilhjálms að þjóðfundinn 2009 hafi skort umboð mis- skilningur á eðli lögmætis hans. Skipuleggjendurnir kröfðust ekki viðurkenningar á umboði til að komast að sameiginlegum niðurstöðum fyrir þjóðina heldur var markmið þeirra að marktækt úrtak þjóðarinnar kæmi saman og niðurstöðurnar væru því marktækar. Þetta tókst að hluta, það er að segja stærstur hluti fundarmanna var fenginn með slembiúrtaki úr þjóðskrá. Sú ákvörðun að bjóða fulltrúum útvalinna stofnana og fyrirtækja að senda fulltrúa sína gegn því að taka þátt í fjármögnun fundarins var hinsvegar ekki í samræmi við þessa aðferðafræði og gerir að verkum að ekki er hægt að líta svo á að niðurstöðurnar séu marktækar á sama hátt og skoðanakönnun er marktæk um viðhorf heildarinnar, þótt þær kunni eftir sem áður að vera áhugaverðar.<sup>34</sup>

Vilhjálmur er einnig gagnrýninn á síðari þjóðfundinum sem haldinn var 2010 og fjallaði um stjórnarskrána. Sá fundur var skipulagður með sama hætti og fyrri þjóðfundurinn. Þar fór fram forgangsröðun gilda og fundarmenn lýstu sýn sinni á æskilegt innihald og markmið nýrrar stjórnarskrár með setningum sem hópar komu sér saman um. Vilhjálmur telur galla þessa fyrirkomulags vera þá að engar rökræður fóru fram á fundinum. Áherslan hafi verið á að mæla afstöðu þátttakenda frekar en að fá þá til að taka þátt í rök- ræðum sem gætu orðið til þess að viðhorf þeirra skýrðust eða tækju jafnvel breytingum um leið og þeir yrðu upplýstari og betur búnir til þess að hafa skoðun á málefnum á borð við innihald stjórnarskrár.<sup>35</sup> Það má taka undir þessa gagnrýni Vilhjálms, en í raun er ekki hægt að sjá að þjóðfundirnir hafi haft margt fram yfir hefðbundna skoðana- könnun annað en það gagn sem fólk hefur af því að koma saman og ræða um landsins gagn og nauðsynjar. Ef fundur á að skila niðurstöðum sem eitthvert gagn er að (umfram viðhorfskönnun) þá þurfa þátttakendur að fá tækifæri til að viðra, prófa, rökstyðja og verja skoðanir sínar og í framhaldi af því hugsanlega endurskoða þær. Vilhjálmur gengur raunar svo langt að halda því fram að þjóðfundurinn um málefni stjórnarskrárinnar hafi beinlínis skadað vinnu stjórnlagaráðs, „lokað umræðunni“ og komið henni í „átaka- farveg“ (bls. 31). Það er erfitt að sjá að þetta geti verið afleiðing þjóðfundarins, ekki síst þar sem niðurstöðurnar voru jú, eins og Vilhjálmur bendir á sjálfur, alltof opnar og almennar til að beinlínis væri hægt að byggja á þeim. Ef þjóðfundurinn hefði skilað of skýrum og afdráttarlausum tilmælum til Stjórnlagaráðs um innihald stjórnarskrár sem merkjanleg andstaða hefði reynst við innan ráðsins, en það þó verið neytt til að fara eftir



þeim, þá hefði ef til vill mátt tala um að málum væri beint í átakafarveg, en svo var ekki.<sup>36</sup>

Gagnrýni Vilhjálms á kosningamiðaðar áherslur þjóðfundanna er í samræmi við þá grunnhugmynd hans um lýðræði sem þegar hefur verið lýst, það er að segja þá að val eða kjör af einhverju tagi geti ekki verið nægilegt skilyrði lýðræðis. Réttnefnt lýðræði krefjist þess að fólk hafi ekki aðeins tækifæri til að gera upp á milli ólíkra kosta, heldur einnig til að ígrunda og meta þessa kosta og auðvitað tækifæri til að rökræða þá við aðra. Vilhjálmur telur að veikleikar íslensks lýðræðis, átakasækni og tilhneiging til að taka ákvarðanir án fullnægjandi umræðu, séu ein afleiðing þess, að hans mati grunnhyggjulega, skilnings á lýðræði að kröfum þess sé fullnægt með því að gefa fólki kost á kjósa um frambjóðendur eða málefni (bls. 34).

### 5.3 Þjóðaratkvæðagreiðsla um stjórnarskráfrumvarp

Þjóðaratkvæðagreiðsla um stjórnarskrá sem haldin var haustið 2012 birtir, að því er Vilhjálmur telur, í hnotskurn helstu veikleika íslensks lýðræðis. Hann bendir réttilega á að spurningarnar sem lagðar voru fyrir þjóðina og sem helmingur atkvæðisbærra manna tók afstöðu til, voru of opnar til að ljóst væri hvað niðurstöður atkvæðagreiðslunnar myndu þýða (bls. 34-35). Hann tengir þetta atriði við ábendingar Vinnuhóps Rannsóknarnefndar Alþingis um siðferði og starfshætti um skort á faglegum ferlum og aðrar meinsemdir íslenskra stjórnsmála (bls. 35). Almennt má fallast á gagnrýni Vilhjálms á þjóðaratkvæðagreiðsluna. Ég held hins vegar að skerpa megi á greiningunni á vanda hennar, því hann er að mörgu leyti klassískur vandi lýðræðislegra stjórnsmála sem krafan um fagleg ferli snertir aðeins að hluta.

Orðalag spurninga í þjóðaratkvæðagreiðslunni var opið og bauð því upp á ólíkar túlkánir á því hvað niðurstöðurnar þýddu. Þetta átti einkum við um meginspurninguna, um drög Stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá en í þjóðaratkvæðagreiðslunni var spurt hvort kjósendur vildu að tillögur stjórnlagaráðs væru „lagðar til grundvallar frumvarpi að nýrri stjórnarskrá“.<sup>37</sup> Þetta orðalag er opið að því leyti að það gefur ekki til kynna með hvaða hætti nákvæmlega tillögurnar skyldu lagðar til grundvallar frumvarpinu. Sennilega er þó of sterkt að orði kveðið hjá Vilhjálmum að það hafi verið „[ó]mögulegt ... að átta sig á því hvaða afleiðingar það myndi hafa að segja „já“ við þessari spurningu“ (bls. 34).

Aðrar spurningar í þjóðaratkvæðagreiðslunni voru:

2. Vilt þú að í nýrri stjórnarskrá verði náttúruauðlindir sem ekki eru í einkaeigu lýstar þjóðareign?
3. Vilt þú að í nýrri stjórnarskrá verði ákvæði um þjóðkirkju á Íslandi?
4. Vilt þú að í nýrri stjórnarskrá verði persónukjör í kosningum heimilað í meira mæli en nú er?
5. Vilt þú að í nýrri stjórnarskrá verði ákvæði um að atkvæði kjósenda alls staðar af landinu vegi jafnt?
6. Vilt þú að í nýrri stjórnarskrá verði ákvæði um að tiltekið hlutfall kosningabærra manna geti krafist þess að mál fari í þjóðaratkvæðagreiðslu?

Spurningum 2-6 má skipta í þrjá flokka eftir því hversu opin túlkun á niðurstöðum gæti verið. Opnasta spurningin er sú þriðja, um þjóðkirkju. Það er ekki hægt að ráða af orðalagi spurningarinnar hvort kjósandi sem segir já við henni vill að stjórnarskrárákvæðið um þjóðkirkjuna kveði á um að í landinu sé þjóðkirkja, að þar komi fram að svo skuli ekki vera, eða um eitthvað annað. Það má geta sér þess til að höfundar spurningarinnar hafi haft í huga ákvæði um að þjóðkirkja sé á Íslandi, en það þýðir ekki að kjósandi skilji hana svo, eða hægt sé að krefjast þess skilnings. Það má því segja að þessi spurning sé opin í báðar áttir og að eina skýra niðurstaðan sé formleg: Hvort stjórnarskráin eigi eða segja eitthvað eða ekkert um þjóðkirkju. Önnur og fimmta spurning, um náttúruauðlindir og atkvæðavægi eru hins vegar skýrar. Jákvætt svar við spurningunum þýðir að kjósendur vilja að reglur séu settar sem tryggja jafnt vægi atkvæða og að auðlindir sem ekki eru nú þegar í einkaeign teljist eign þjóðarinnar (að því gefnu að það sé þá ljóst hvað hugtakið þjóðareign þýðir). Fjórða og sjötta spurningin, um persónukjör og þjóðaratkvæðagreiðslu eru hinsvegar óskýrar, en þó ekki jafn óskýrar og spurningin um þjóðkirkjuna. Svárið gefur vísbendingu um viðhorf kjósenda almennt (meira persónukjör, meira beint lýðræði) en bindur ekki útfærsluna á nokkurn hátt.

Þessi gerð spurninganna er dæmigerð afleiðing málamiðlana þar sem valið er nægilega opið orðalag til þess að tryggja megi að niðurstaðan setji ekki ólíka hagsmunaaðila í óþægilega stöðu, það er, þvingi þá til að setta sig við niðurstöðu sem ekki hugnast þeim. Gallinn við slíkar málamiðlanir er sá að hætt er við að niðurstaðan feli ekki í sér neina lausn mála. Þannig dugði þjóðaratkvæðagreiðslan ekki til að skera úr um nein deilumál. Hún hjálpaði t.d. ekkert til við að ákveða hvort íslenska stjórnarskráin ætti að kveða á um að þjóðkirkja starfaði í landinu.<sup>38</sup> Hún leiddi engar deilur til lykta heldur um fyrirkomulag persónukjörs eða beins lýðræðis. Það er þó ekki þar með sagt að hún hafi verið skaðleg og það er mikilvægt er að læra af reynslunni sem með henni fékkst. Þjóðaratkvæðagreiðsla á þessu stigi málsins var sennilega ekki heppileg vegna þess að svo virðist sem ekki hafi verið hægt að ná samstöðu allra sem þurftu að koma að málinu um form á atkvæðagreiðslunni sem raunverulega hefði getað skorið úr um álitamál.

Umræðan um kosti og galla þjóðaratkvæðagreiðslunnar vekur upp fleiri spurningar um hvernig og á hvaða forsendum edlilegt og mögulegt er að útljá stór mál með þátttöku almennings. Stærsta spurningin varðar hlutverk sérfræðinga, en háværa staðgagnrýnin á stjórnarskrárdrögin sem voru til umræðu á Alþingi eftir þjóðaratkvæðagreiðsluna beindist að gæðum textans. Margir fræðimenn héldu því fram að ákvæði stjórnarskrárdraganna væru í mörgum tilfellum óljós og ónákvæm, túlkun dómstóla á þeim væri ófyrirsegjanleg og því var jafnvel haldið fram að einstök ákvæði gætu skapað stjórnskipulega óvissu sem tefldi velferð þjóðarinnar í tvísýnu.<sup>39</sup> Þeir fræðimenn sem gagnrýndu frumvarpið lögðu áherslu á mikilvægi vandaðra vinnubragða og bentu einnig á að sumar þeirra nýjunga sem Stjórnlagaráð lagði til hefðu verið prófaðar á öðrum löndum og því mætti afla betri upplýsinga um hvernig þær hefðu reynst en Stjórnlagaráðið gerði. Slíkar athuganir gætu þá orðið til þess að ekki væri farið af stað með ákvæði sem sætt hefðu gagnrýni annarsstaðar eða ekki skilað þeim umbótum sem til var ætlast. Einn stjórnmálafræðiprófessor setti meira að segja á vef sinn langan lista af ritum sem hann taldi

nauðsynlegt að þeir kynntu sér sem tækju að sér að semja nýja stjórnarskrá.<sup>40</sup>

Nú má vel taka undir mikilvægi þess að vanda lagasetningu almennt og stjórnarskrárgerð sérstaklega. Ef þekking sérfræðinganna er hinsvegar orðin aðalatriði í slíku ferli, þá hlýtur spurningin um hlutverk almennings að vakna. Hversvegna blanda almenningi í mál sem sérfræðingar geta leyst vel og farsælega? Vilhjálmur telur það gott og „lofsvert“ að gera almannaþátttöku í stefnumótun mögulega, en þátttakan eigi ekki að felast í ákvörðunum heldur í undirbúningi þeirra. Þannig er rödd og ráðgjöf almennings góð og mikilvæg en vald almennings til að taka ákvarðanir hinsvegar vafasamt og jafnvel hættulegt. Vilhjálmur bendir á að almenningsþátttaka kunnri að geta af sér sundrunu og ókyrrð og segir að það sé „útjöskuð klisja“ að valdið sé fært til fólksins með því að færa það frá kjörnum fulltrúum og beint til almennings (bls. 37). Þannig tekur Vilhjálmur skýra afstöðu gegn beinu lýðræði í þeim skilningi að ákvörðunarvald sé með einhverjum hætti fært til almennings. Þessi niðurstaða staðfestir enn þá grundvallarafstöðu hans að lýðræði birtist fremur í starfsemi stofnana en þátttöku.<sup>41</sup>

## 6. Lokaorð: Hversvegna meira lýðræði?

Vilhjálmur Árnason er sá háskólamaður sem einna mest hefur skrifað um lýðræði á Íslandi eftir hrun. Hann er þar að auki einn höfundar *Rannsóknarskýrslu Alþingis* – þess hluta hennar sem sérstaklega fjallar um siðferðilega þætti. Þessvegna er líka mikilvægt að bregðast við niðurstöðum hans, röksemdum og efnistöfum. Afstaða Vilhjálms, eins og ég hef rakið hér, er í meginatriðum sú að brýnast sé fyrir lýðræði á Íslandi að vandað sé til uppbyggingar stofnana og stjórnsýslulegra ferla. Með sterkum og sjálfstæðum opinberum stofnunum, góðu menntakerfi og frjálsum fjölmiðlum sem lúta ríkum samfélagskröfum, geti orðið til þroskavænlegt umhverfi sem stuðlar að vandaðri og ígrundaðri samfélagslegri rökræðu. Þetta umhverfi styðji við virkt aðhald almennings gagnvart stjórnvöldum. Ég hef bent á að áhersla Vilhjálms á stofnanir feli í raun í sér efasemdir um lýðræði, sérstaklega beint lýðræði, það er, beina aðild almennings að opinberum ákvörðunum. Einnig að það væri að mörgu leyti nær lagi að nota hugtakið stofnanalýðræði, frekar en rökræðu-lýðræði, yfir þá birtingarmynd lýðræðis sem hann hefur mesta trú á.

Vilhjálmur virðist telja að með bættum aðferðum lykilstofnana lýðræðisins—þings og stjórnsýslu, fjölmiðla og að einhverju leyti skólanna—sé hægt að koma því til leiðar að lýðræðisleg stjórn málfari að verulegu leyti fram í sátt um leikreglur, grundvallargildi og meginhagsmuni. Um þetta hef ég miklar efasemdir af ástæðum sem ég hef rakið í þessari grein. Efasemdir mínar byggja ekki síst á þeirri forsendu að lýðræðisleg stjórn málfari séu alltaf háð tímabundnu samkomulagi og tímabundinni skipan valds. Þess vegna sé ekki hægt að búast við því að stofnanir eða fagleg ferli endurspegli meiri, dýpri eða víðtækari samfélagsáttmála en þann sem felst í slíkum tímabundnum aðstæðum.

Áhrifamesta mótvægi sérhagsmuna birtist í víðtækri þátttöku almennra borgara í stefnumótun og ákvörðunum. Það þýðir ekki að almannaþátttaka sé hafin yfir gagnrýni eða að hún sé tryggð með því einu að almenningur sé látinn kjósa um mál eins og sjá má í hinum einfaldari úfærslum beins lýðræðis.<sup>42</sup> Öll form stjórnsýslu og pólitísks valds geta orðið leiksoppur sérhagsmuna, hugmyndafræðilegrar þröngsýni eða klikuskapar. Það

leiðir af röksemdum mínum í þessari grein, og þeirri gagnrýni á afstöðu Vilhjálms Árnasonar sem ég hef sett fram hér, að ég tel að þau stuttu skref sem tekin voru á Íslandi í átt að meiri aðkomu almennings að ákvörðunum og stefnumótun á öllum stigum hafi verið skref í átt að auknu lýðræði. Hvað sem um galla þessara tilrauna, útkomu þeirra og mistök sem gerð voru við skipulagningu og útfærslu þeirra, þá held ég að mikilvægasta verkefni „íslensks lýðræðis“—sem þýðir bara mikilvægasta verkefni lýðræðis—sé að halda áfram á þeirri braut að færa stefnumótunar- og ákvarðanavald út úr stofnunum og til almennings með sem flestum og fjölbreyttustum leiðum.

Það er að vísu ekki hægt að gefa sér að slík viðleitni hljóti að leiða til aukins lýðræðis. Margar efasemdir um siðferðilega, pólitíska og þekkingarfræðilega kosti beins lýðræðis birtast í eftirfarandi fullyrðingum, sem ekki verður brugðist við hér, en sem hljóta að vekja spurningar í áframhaldandi umræðum:

1. Beint lýðræði hefur tilhneigingu til að vera kosningamiðað frekar en rökræðumiðað og stuðlar því jafnvel síður að rökræðum en hefðbundnar birtingarmyndir fulltrúalyðræðis.
2. Almennigur er berskjaldaðri gagnvart lýðskrumi og áhrifum hagsmunaaðila en stofnanir.
3. Lýðræðið er „snúið og vandmeðfarið“ og því þarf að skipuleggja ferli vel til að forðast afdrifarík mistök, og slíka skipulagningu verður byggja á sérþekkingu.
4. Ákvarðanir um flókin samfélagsleg málefni hljóta að byggja á sérfræðiþekkingu sem almennigur hefur ekki.
5. Almennigur axlar ekki ábyrgð á sama hátt og einstaklingar eða flokkar og því er varasamt að vísa lykilákvörðunum til hans.
6. Beint lýðræði veldur óstöðugleika, stofnanir eru nauðsynlegar til að tryggja samfellu í opinberum ákvörðunum og aðgerðum.

Eins og ég hef bent á í greininni er ein leiðin til að bregðast við áhyggjum af þessu tagi einfaldlega fólgin í því að hafna beinu lýðræði og halda því fram að betra lýðræði lúti að því að styrkja stofnanir og ferla og auka fagmennsku. Slíkt svar, eins og ég hef reynt að sýna fram á, fórnar lýðræði fyrir stjórnsýslu, og hafnar kraumandi lýðræðisaktívisma samtímans sem hálfgerðum barnaskap. Á endanum er lykilspurningin þá þessi: Hvers konar form og þróun beins lýðræðis má hugsa sér þannig að komist sé hjá þeim veikleikum sem hér er lýst? Því hugmyndin um beint lýðræði virðist ekki vera bóla sem líður hjá, heldur til marks um varanlega breytingu á pólitískri þátttöku.

## Aftanmálgreinar

1. Snjólfur Ólafsson Þórhallur Guðlaugsson og Auður Hermannsdóttir 2007, bls. 14-16; Snjólfur Ólafsson „Viðbrögð við tveimur blaðagreinum“ *Fréttablaðið* 20. maí 2010, bls. 26.
2. Habermas 1984, bls. 161.
3. Ensk þýðing greinarinnar sem hér er vísað til (“Three Models of Deliberative Democracy”) birtist í fyrsta tölublaði tímaritsins *Constellations* árið 1994. Vilhjálmur styðst við þýska gerð hennar sjá Habermas 1996a.

- 4 Ítarlegri og að mörgu leyti fyllri umræðu um líkönin þrjú er að finna í ritinu *Faktizität und Geltung* frá 1992. Sjá hér enska þýðingu ritsins: Habermas 1996b, bls. 296-298.
- 5 Habermas 1994, bls. 2-3.
- 6 Habermas 1994, bls. 8-9.
- 7 Sjá til dæmis Landemore 2012, bls. 208-209.
- 8 Urbinati 2009, p. 74-75; Landemore 2012, bls. 36-38.
- 9 Sjá einnig Vilhjálmur Árnason 1997, bls. 240-249.
- 10 Vinnuhópur 2010, bls. 179-184.
- 11 Sjá til dæmis viðtal við Pál Jóhann Pálsson nýjan þingmann Framsóknarflokksins í DV: „Ég hef bara talið mig vera fulltrúa útgerðarinnar hérna“ DV 2. júlí 2013. Aðgengilegt á <http://www.dv.is/frettir/2013/7/2/eg-hef-bara-talid-mig-vera-fulltrua-utgerdarinnar-herna/>.
- 12 Sjá Bächtiger et.al. 2005, bls. 234-235.
- 13 Sjá um rökraeður á þingi Tschetschner et.al. 2009, bls. 20-21.
- 14 Bächtiger et.al. 2005, bls. 235.
- 15 Sjá Habermas 1996b, bls. 268-269. Þetta getur líka almennt átt við um hvort lýðræði birtist í því að réttindi séu tryggð sem best, eða að vel sé stjórnað og réttum aðferðum fylgt, sjá Eva Heiða Önnudóttir og Ólafur Harðarson 2011, bls. 421.
- 16 Sbr. t.d. viðtal Ævars Kjartanssonar og Vilhjálms Árnasonar við Gunnar Helga í útvarpsþættinum „Hvað einkennir íslenskt lýðræði“ RÚV, rás 1, 21. júlí 2013, kl. 9.03-9.50. Þátturinn er aðgengilegur sem hlaðvarp á <http://www.ruv.is/hladvarp>.
- 17 Sjá Gutmann og Thompson 2012, bls. 30-32.
- 18 Það má lesa þetta áhugaleysi úr sumum birtingarmyndum frjálslyndislíkansins, til dæmis fræg ummæli þekktis íslensks frjálslynggjumans um að hægri menn vildu „græða á daginn og grilla á kvöldin.“ Sjá „Minn draumur er að grúska á daginn og grilla á kvöldin“ *Víðskiptablaðið* 14. febrúar 2013, bls. 27-28.
- 19 Sjá t.d. Mouffe 2000, bls. 32-34.
- 20 Sjá Gutmann og Thompson 2012, bls. 204.
- 21 Habermas 1996b, bls. 376-379.
- 22 Sjá einnig Habermas 1996b, bls. 371-372.
- 23 Habermas 1996b, bls. 299.
- 24 Sjá Gutmann og Thompson 2004, bls. 29.
- 25 Bächtiger, 2005, bls. 227.
- 26 Guðni Elísson 2008, bls. 78.
- 27 Sjá Kitcher 2012, bls. 382. Kitcher telur reyndar að það hjálpi ekki opinberri umræðu að engar síur séu á milli almennings og vísindasamfélagsins. En vandinn er í hnotskurn sá að það er barnaleg afstaða til vísinda að halda að niðurstöður góðra vísindamanna séu almennt eða yfirleitt óumdeildar.
- 28 Sjá inngang að „Stjórnarskra um hin sjerstaklegu málefni Íslands“ 1874. Aðgengilegur á [http://www.stjornarskra.is/media/stjr\\_itarefni/Stjornarskra1874.pdf](http://www.stjornarskra.is/media/stjr_itarefni/Stjornarskra1874.pdf).
- 29 Sjá þingsetningarræðu 1. október 2011. Aðgengileg á [http://www.forseti.is/media/PDF/2011\\_10\\_01\\_Thingsetning.pdf](http://www.forseti.is/media/PDF/2011_10_01_Thingsetning.pdf)
- 30 Sjá „Viðtal við Bjarna Benediktsson“ *Morgunblaðið* 9. júní 1968, bls. 10; einnig umfjöllun í Gunnar G. Schram 1999, bls. 132-135. Sjá auk þess umræðu um 26. grein stjórnarskrárinnar: „Hverjar eru sögulegar rætur íslensku stjórnarskrárinnar“ *Saga* XLVII:2, 2009, bls. 15-60.
- 31 Bo Rothstein 2012, bls. 15.
- 32 Forgangsröðun gilda var þessi: Heiðarleiki, virðing, réttlæti, jafnrétti og frelsi voru í efstu fimm sætunum og á eftir fylgdu 84 hugtök sem valin voru af að minnsta kosti einum hópi fundargesta. Sjá vef þjóðfundar, [thjodfundur2009.is](http://thjodfundur2009.is)
- 33 Bjarni Snæbjörn Jónsson „Þjóðfundur í saltþækli“, *Morgunblaðið* 24. nóvember 2009, bls. 18.
- 34 Um þessa ákvörðun sjá vefsíðu þjóðfundarins <http://www.thjodfundur2009.is/thjodfundur/spurningar-og-svor/>. Rökraeðukannanir (e. *deliberative polls*) eru aðferð til að kanna viðhorf almenn-

- ings sem svipar til þjóðfundar. Þátttakendur eru valdir með slembiúrtaki, en markmið funda er ekki samstaða heldur að mæla breytingu á viðhorfum eftir að fólk hefur fengið tækifæri til rökræðna. Meðferð slembiúrtaksins er grundvallaratriði um hvort einhverjar ályktanir er hægt að draga af breytingunni og eðlilegt má telja að sömu kröfur hefðu átt að gilda um þjóðfundinn og gilda um rökræðukannanir. Sjá Fishkin 2009, bls. 25–32.
- 35 Sjá almenna lýsingu á fyrirkomulagi og verklagi fundarins á vefsíðu hans thjodfundur2010.is.
- 36 Sjá um hvernig Stjórnlagaráð notaði niðurstöður Þjóðfundar 2010, Þorvaldur Gylfason 2013, bls. 393.
- 37 Sýnishorn af kjörseðlinum má sjá á vef Innanríkisráðuneytisins um kosningar: <http://www.kosning.is/thjodaratkvaedagreidslur2012/kjosendur/kjorsedill/>.
- 38 Um þetta atriði urðu blaðaskrif og deilt var um hvernig túlka ætti vilja almennings, en yfirgnæfandi meirihluti var hlynntur því að stjórnarskráin innihéldi ákvæði um þjóðkirkju. Sjá Bjarni Randver Sigurvinsson og Pétur Pétursson „Þjóðkirkjuákvæðið í stjórnarskrá“ *Morgunblaðið* 27. október 2012, bls. 37; „Gildi þjóðkirkjuákvæðis í stjórnarskrá“ *Morgunblaðið* 10. nóvember 2012, bls. 39; „Stjórnlagaráð og nútímalegur trúmálaréttur“ *Morgunblaðið* 16. nóvember 2012, bls. 28; Sjá einnig „Engar grunnbreytingar á frumvarpi um stjórnarskrá“ *Fréttablaðið* 24. október 2012, bls. 6; Hjalti Hugason „Hvers konar þjóðkirkjuákvæði.“ *Birt á eigin vefsíðu* 29. október 2012. Aðgengilegt á <http://uni.hi.is/hhugason/2012/10/>.
- 39 Ágúst Þór Árnason, „Endurskoðun eða uppstokkun“, *Fréttablaðið* 7. febrúar 2012, bls. 14; „Lýðveldi kvatt?“ *Morgunblaðið* 30. ágúst 2012, bls. 21.
- 40 Sjá vefsíðu Indriða Indriðasonar, Constitutional Council, required readings. Aðgengilegt á [constitutionalassembly.politicaldata.org/?page\\_id=19](http://constitutionalassembly.politicaldata.org/?page_id=19)
- 41 Sjá einnig um þetta Haukur Arnþórsson, [visir.is](http://www.visir.is/hydraedisaetlun-i-stad-stjornar--skrabreytingar/article/2013701309973) 30. janúar 2013. Aðgengilegt á <http://www.visir.is/hydraedisaetlun-i-stad-stjornar--skrabreytingar/article/2013701309973>.
- 42 Sjá til dæmis „Beint lýðræði“ *Morgunblaðið* 2. júní 2008, bls. 20.

## Heimildir

- Bächtiger, André et al. 2005. The Deliberative Dimensions of Legislatures. *Politica*, 40, bls. 225–238.
- Eva Heiða Önnudóttir, Ólafur Þ. Harðarson 2011. Policy performance and satisfaction with democracy. *Stjórnmál og stjórnsýsla*, 7 (2). Aðgengilegt frá <http://skemman.is/handle/1946/10401>.
- Fishkin, James 2009. *When the people speak: deliberative democracy and public consultation*. Oxford: Oxford University Press.
- Guðni Elisson 2008. Efafyggja og afneitun. Ábyrg loftslagsumræða í fjölmiðlafári samtímans. *Ritið* 8 (2).
- Gutmann, Amy og Thompson, Dennis 2004. *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press.
- Gutmann, Amy og Thompson, Dennis 2012. *The Spirit of Compromise: Why Governing Demands It and Campaigning Undermines It*. Princeton: Princeton University Press.
- Gunnar G. Schram 1999. *Stjórnskipunarréttur*, 2. útg. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Habermas, Jürgen 1984. „Wahrheitstheorien.“ *Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen 1994. Three Models of Democracy. *Constellations*, 1 (1), bls. 1–10. Aðgengilegt frá <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/cons.1994.1.issue-1/issuetoc>.
- Habermas, Jürgen 1996a. „Drei Modelle der Normativen Demokratie.“ *Die Einbeziehung des Anderen - Studien zur politischen Theorie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen 1996b. *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and society*. Ensk þýð. William Rehg. Cambridge MA: MIT Press.
- Kitcher, Philip 2012. *Preludes to Pragmatism: Toward a Reconstruction of Philosophy*. Oxford: Oxford University Press.

- Landemore, H. 2013. *Democratic Reason. Politics, Collective Intelligence and the Rule of the Many*. Princeton: Princeton University Press.
- Mouffe, Chantal 2000. *The Democratic paradox*. London & New York: Verso.
- Rothstein, Bo, „Quality of Government and Epistemic Democracy.“ *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 6 (December) 2012, bls. 11–30.
- Snjólfur Ólafsson, Þórhallur Guðlaugsson og Auður Hermannsdóttir 2007. How entrepreneurial culture can support fast international growth.“ Working Paper Series W07:02. Institute of Business Research, University of Iceland.
- Tschentscher, Axel et.al. 2009. Deliberation in Parliament: Research Objectives and Preliminary Results of the Bern Center for Interdisciplinary Deliberation Studies. *Legisprudence*, sérhefti: “Legislation and Argumentation”.
- Urbinati, Nadia 2014. *Democracy Disfigured*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Vilhjálmur Árnason, *Broddflugur*. Reykjavík: Siðfræðistofnun Háskóla Íslands, 1997.
- Vilhjálmur Árnason 2013. Valdið fært til fólksins? Veikleikar og verkefni íslensks lýðræðis í aðdraganda og eftirmála hrunsins. *Skátnir* 187 (vor), bls. 11-54.
- Vinnuhópur um siðferði og starfshætti (Vilhjálmur Árnason, Salvör Nordal og Kristín Ástgeirsdóttir) 2010. „Siðferði og starfshættir í tengslum við fall íslensku bankanna 2008.“ *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir* (ritstj. Páll Hreinsson, Sigríður Benediksdóttir og Tryggvi Gunnarsson), 8. bindi, viðauki 1, bls. 7-243. Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis.
- Þorvaldur Gylfason 2013. From Collapse to Constitution. L. Paganetto (Ritstj.), *Public Debt, Global Governance and Economic Dynamism*, bls. 379–417. Milano: Springer Milan.

