

## Þingræði, samtíð og saga

Bókarhöfundar: **Ragnheiður Kristjánsdóttir, Ragnhildur Helgadóttir, Stefanía Óskarsdóttir og Þorsteinn Magnússon.**

Bókarheiti: **Þingræði á Íslandi, samtíð og saga.**

Gagnrýnandi: **Bryndís Hlökkversdóttir**, lögfræðingur og rektor Háskólans á Bifröst.

Útgáfa: **Forlagið, Reykjavík 2011, 497 bls.**

### Í umsögn gagnrýnenda kemur meðal annars eftirfarandi fram:

„Bókin er mikilvægt framlag inn í þá þjóðfélagssumræðu sem reglulega skýtur upp kollinum um þingræðið, kosti þess og galla. Í þeim umræðum hefur borið á nokkrum ruglingi um merkingu hugtaksins þingræði sem hefur án efa skaðað umræðuna og komið í veg fyrir að greitt sé úr deilumálum um stöðu þingræðisskipulagsins. Ritið sem nú hefur komið út ætti að greiða úr þeim óskýrleika sem einkennt hefur hugtakið þingræði, sem er út af fyrir sig verðugt framlag til umræðunnar.“

### Inngangur

Nýverið kom út hjá Forlaginu í Reykjavík bókin Þingræði á Íslandi, samtíð og saga. Bókin er 497 síður og á köflum skrydd myndum sem tengjast viðfangsefninu. Kápu ritsins, sem er smekklegr og litfögur, hannaði Emelía Ragnarsdóttir. Forsætisnefnd Alþingis ákvað að standa að ritun bókarinnar í tilefni af 100 ára afmæli þingræðis á Íslandi árið 2004 og var ritstjórn skipuð þeim Helga Skúla Kjartanssyni, prófessor í sagnfræði, Ragnhildi Helgadóttur, lagaprófessor sem jafnframt var formaður ritstjórnar og Þorsteini Magnússyni stjórn málafræðingi og aðstoðarskrifstofustjóra Alþingis. Höfundar efnis bókarinnar eru þau Ragnhildur Helgadóttir og Þorsteinn Magnússon sem jafnframt sátu í ritstjórn en auk þeirra þær Ragnheiður Kristjánsdóttir, sagnfræðingur og Stefanía Óskarsdóttir, stjórn málafræðingur. Í inngangi bókarinnar segir að ritnefnd hafi verið falið að útfæra markmið og viðfangsefni ritsins í samræmi við samþykktir forsætisnefndar, að lögð hafi verið áhersla á að ritið yrði heildstætt, læsilegt og að fjallað yrði meðal annars um uppruna þingræðisins, eðli og inntak þingræðisreglunnar, sögu þingræðis og framkvæmd þess hér á landi. Þessum markmiðum er að mestu leyti náð með ritinu. Ritið er ágætlega heildstætt, þótt gera hefði mátt betur í þeim efnunum hvað samræmingu og samhæfingu varðar eins og síðar verður vikið að. Ritið er vel skrifað og á góðu skiljanlegu máli og ætti því að geta nýst jafnt leikum sem lærðum sem hafa áhuga á að glöggva sig á þingræði á Íslandi. Þá verður ekki annað séð en markmiðum um innihald ritsins sem lýst er hér að ofan sé náð.

## Helstu efnisatriði

Bókin er þörf viðbót við flóru rita um samtímastjórnmál jafnt sem stjórnskipunarsögu Íslands. Ekki síst er markvert framlag fólgið í þeirri viðleitni að skýra eðli og inntak þingræðisreglunnar, sem var þarft að gera til að bregða ljósi á fyrirbærið. Í bókinni er ítarlega rakið hvernig þingræðið og tilkoma þess tengist sjálfstæðisbaráttu þjóðarinnar og kröfum um heimastjórn og ýmsar aðrar lýðræðisumbætur á þeim tíma sem sú barátta stóð yfir og það er athyglisvert að skoða þingræði í slíku sögulegu og hugmyndafræðilegu samhengi. Einnig er fyrirbærið greint í ljósi stjórnmálaþróunar erlendis og hér heima, dregnar fram þær efasemdir sem fram hafa komið um þingræði í gegnum tíðina og við hvaða aðstæður slíkar efasemdir koma helst fram. Í bókinni er brugðið ljósi á það hvað felst í þingræðisreglunni sem slíkri, en með því er átt við þá stjórnskipunarreglu sem segir að þeir einir geti setið sem ráðherrar sem þingið styður eða að minnsta kosti þolir í embætti. Í tengslum við þá umfjöllun er dregið fram hversu vandasamt það getur verið að skoða reglur um þingræði út frá sjónarhóli lögfræðinnar og lagareglanna eingöngu, þar sem hinn pólitíski veruleiki spilar gjarnan stórt hlutverk við túlkun þeirra og mótun réttarins. Þá er megineinkennum stjórnmálakerfisins og helstu einkennum íslenskra ríkisstjórna lýst í ritinu og því hvernig þetta getur haft áhrif á þróun þingræðisfyrirkomulagsins og möguleika til myndunar ríkisstjórna hverju sinni. Þá er í ritinu að finna afar áhugaverða umfjöllun um stöðu Alþingis í meirihlutabingræði, þar sem meðal annars er litið á stöðu og þróun Alþingis út frá samþættingu valdþáttanna, hvernig staða þess og sjálfstæði hefur farið batnandi á síðustu áratugum auk þess sem fram eru bornar hugmyndir um það hvernig megi efla stöðu þess enn frekar.

## Innihald og efnistöð

Bókin er í heildina litið einkar áhugaverð og fróðleg lesning. Ekki hefur áður verið unnt að nálgast svo ítarlega umfjöllun um þingræði og þróun þess hér á landi á einum stað og það eykur auk þess gildi ritsins að viðfangsefnið er rætt út frá stjórnmálafræðilegu, lögfræðilegu og sagnfræðilegu sjónarhorni. Slík þverfagleg nálgun er mikil áskorun fyrir bæði höfundana og ritstjórn en útkoman er skemmtilegri og enn fróðlegri en ella. Með því að nálgast viðfangsefnið út frá þessum þremur vinklum, leitast höfundar við að ná utan um hina margræðu merkingu hugtaksins þingræði, sem hefur leitt af sér að umræða um fyrirbærið verður oft ómarkviss og villandi. Í þessu er jafnframt fólgið mikilvægasta framlag ritsins til stjórnmálaumræðunnar og umræðu um stjórnskipun Íslands enda hefur sá óskýrleiki sem lodað hefur við hugtakið löngum hamlað umræðu um fyrirbærið, jafnt á fræðilegum sem pólitískum vettvangi.

Þorsteinn Magnússon setur fram áhugaverða greiningu á hugtakinu þingræði í bókinni og skiptir merkingu hugtaksins í þrjá þætti. Í fyrsta lagi fjallar hann um hina almennu merkingu sem felur í sér að Alþingis sé æðsta valdastofnun ríkisins, sem felur m.a. í sér sjálfstæði þess gagnvart framkvæmdarvaldinu og rétt þess til upplýsingar frá ríkisstjórn og stjórnsýslu. Í öðru lagi hina stjórnskipulegu merkingu sem er sú að ríkisstjórn getur ekki setið í andstöðu við meirihluta þings, þ.e. að þeir einir geti verið

ráðherrar sem þingið styðji eða að minnsta þoli í embætti. Þessi skilgreining hugtaksins hefur verið viðhöfð í fræðiritum í lögfræði en er ekki sú mynd hugtaksins sem almennt er beitt í stjórn málaumræðunni eins og bent er á í fyrsta kafla ritsins. Þá er talað um þriðju merkingu hugtaksins sem er í ritinu nefnd hin stjórnkerfislega merking sem felur í sér vísun til ákveðins stjórnkerfis eða stjórnarfars, þingræðisskipulag, þingræðiskerfi o.s.frv. Vakin er athygli á því að þessi fleirþætta merking orðins hafi gert umræðu um hugtakið ómarkvissa og að nauðsynlegt sé að gera greinarmun á fjölbreyttri merkingu hugtaksins í slíkri umræðu. Víðar í ritinu er komið inn á þennan óskýrleika hugtaksins meðal annars í sögulegri umfjöllun Ragnheiðar Kristjánsdóttur og er áhugavert að sjá hversu óskýrt og margþætt hugtakið virðist hafa verið frá fyrstu tíð hér á landi í fræðilegri umfjöllun. Enga skilgreiningu var að finna á hugtakinu í stjórnarskrá eða í lögum þegar fyrirbærið er innleitt í íslenska stjórnskipun en eftir því sem kemur fram í ritinu lítur hugtakið þingræði fyrst dagsins ljós í fræðiriti um íslenska stjórnskipun árið 1913 þegar Lárus H. Bjarnason skýrir hugtakið sem svo að í þingræði standi og falli ráðherra “eftir því sem meiri hluti þingsins vill vera láta”. Þar með var lagður grunnur að hinni stjórnskipulegu merkingu hugtaksins sem lýst er hér að ofan og viðhöfð hefur verið á vettvangi lögfræðinnar æ síðan. Ragnhildur Helgadóttir kafar dýpra ofan í þessa merkingu hugtaksins og fjallar um stöðu þingræðisreglunnar sem slíkrar og réttarheimildalegt gildi hennar meðal annars með hliðsjón af 1. gr. stjórnarskrárinnar sem reglan er talin eiga sér nokkra stoð í og því að hún byggir á stjórnskipunarvenju. Umfjöllun Ragnhildar um samspil þingræðisreglunnar við aðrar reglur stjórnskipunarrettarins og pólitískar hefðir er áhugaverð og bregður nokkru ljósi á inntak reglunnar, hvernig skilja beri þingrædishugtakið og hvaða venjur sem reglunni tengjast séu lagareglur en ekki eingöngu pólitískar hefðir. Ragnhildur nálgast efnið bæði út frá sjónarhóli lögfræði og stjórn málafræði sem er nauðsynlegt til að ná utan um viðfangsefnið.

Eins og réttilega er bent á í bókinni hefur hin almenna merking hugtaksins þingræði verið algengari í þjóðfélagsumræðunni en hin stjórnskipulega merking og lýkur höfundur fyrsta kafla bókarinnar honum með því að áréttta mikilvægi þess að líta til hinnar almennu merkingar í umfjöllun um fyrirbærið og að í ritinu sé það gert. En þrátt fyrir þessa yfirlýsingu í fyrsta kafla þá virðist sem ekki sé alltaf tekið mið af þeim orðum hjá öðrum höfundum ritsins og má því segja að þar skorti á samhæfingu og samræmt göngulag höfunda. Þannig lýsir Stefanía Óskarsdóttir merkingu hugtaksins þingræði í öðrum kafla og vísar þar án nokkurra fyrirvara til hinnar stjórnskipulegu merkingar hugtaksins eins og reyndar í öðrum köflum síðar. Greining Stefaníu er burt séð frá þessu fróðleg og varpar ljósi á hugmyndafræðilega straua að baki fyrirbærinu. Ragnheiður Kristjánsdóttir fjallar í umfjöllun sinni um skort á skýrleika hugtaksins og einkum þá að ruglað sé saman hinni stjórnskipulegu merkingu þingrædishugtaksins annars vegar og kröfunni um heimastjórn hins vegar. Sjónum er beint að því hvernig kröfur í sjálfstæðisbaráttu Íslendinga á 19. öld sem áttu rætur sínar að rekja til þess vilja margra landsmanna að heimta íslenskar stjórnarstofnanir inn í landið, hafa verið af seinni tíma mönnum túlkaðar sem kröfur um að komið yrði hér á þingræðisskipulagi. Slíkt var þó ekki reyndin, því eins og dregið er fram í bókinni koma hugmyndir um

Þingræði sem stjórnskipulag sjaldan fyrir í umræðum um innlenda stjórn á Íslandi á 19. öld. Með tilkomu nýrra frjálslyndari stjórnarháttanna í Danmörku fengu hins vegar hugmyndir um heimastjórn á Íslandi og ráðherra sem bæri ábyrgð gagnvart íslenska þinginu, byr undir báða vængi þótt halda megi því fram að þingræðisskipulagi hafi hér verið komið á “án þess að þingmenn gæfu því gaum” eins og það er orðað í bókinni. Í þessu samhengi má þó enn minna á mikilvægi þess að rýna í fjölpætta merkingu hugtaksins þingræði, því segja má að hér sé aðallega gengið út frá hinni stjórnskipunarlegu merkingu hugtaksins en ekki hinni almennu. Varla er hægt að draga í efa að kröfur sjálfstæðisbaráttunnar um heimastjórn voru liður í að efla þingið og standa vörð um stöðu þess í stjórnskipaninni – eða þingræðið í skilningi hinnar almennu merkingar eins og hún er skilgreind í fyrsta kafla bókarinnar. Í bókinni er einnig að finna áhugaverða umfjöllun um það hvernig þingræðisríki hafa sums staðar verið að feta sig inn á nýja stigu til að tryggja aukinn aðskilnað framkvæmdarvalds og löggjafarvalds, sem byggir á þeirri trú manna að traust staða þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu sé jákvætt skref í lýðræðisþróuninni. Alþingi Íslendinga hefur ekki farið varhluta af þessari þróun og á síðustu árum hefur verið leitast við að efla stöðu þess gagnvart framkvæmdarvaldin, með breytingum á þingskapalögum og öðrum reglum sem þingið starfar eftir. Eru þessar breytingar að nokkru raktar í umfjöllun Þorsteins Magnússonar í fjórða hluta ritsins þar sem rýnt er í stöðu Alþingis í meirihlutabýingræði.

## Niðurlag

Hér er á ferðinni áhugaverð bók og skemmtileg aflestrar, á góðu og skiljanlegu tungumáli. Bókin er mikilvægt framlag inn í þá þjóðfélagsumræðu sem reglulega skýtur upp kollinum um þingræðið, kosti þess og galla. Í þeim umræðum hefur borið á nokkrum ruglingi um merkingu hugtaksins sem hefur án efa skaðað umræðuna og komið í veg fyrir að greitt sé úr deilumálum um stöðu þingræðisskipulagsins. Ritið sem nú hefur komið út ætti að greiða úr þeim óskýrleika sem einkennt hefur hugtakið þingræði, sem er út af fyrir sig verðugt framlag til umræðunnar. Ef litið er til þátta sem hefðu mátt fara betur er það helst til að taka að samræma hefði mátt betur uppsetningu einstakra kafla, hafa t.d. alltaf niðurstödukafla í lokin eða ekki. Þetta er mismunandi og hefur höfundum greinilega verið látið það eftir að ákveða þetta. Þá er í fjórða hluta ritsins tekið upp á þeirri nýbreytni að skrifa inngang og niðurstöður fyrir hlutann sem slíkan, en þetta er ekki gert í fyrstu þremur hlutum ritsins. Þetta stingur nokkuð í augu og hefði óneitanlega verið áferðarfallegra að viðhafa sömu vinnubrögð í öllum hlutum ritsins hvað þetta varðar. Þá er það nokkuð óþjálmt við lestur bókarinnar að þurfa að fara aftast í bókina til að líta á tilvísanir og hefði verið liprara að hafa tilvísanir í lok hvers kafla. Að lokum hefði verið til bóta að hafa atriðisordaskrá í ritinu. Þessir gallar eru smávægilegir og koma ekki í veg fyrir þá staðreynd að hér er á ferðinni glæsilegt rit sem er merkt framlag til fræðilegrar umfjöllunar um þingræði á Íslandi. Vil ég óska útgefanda, höfundum og ritstjórn bókarinnar til hamingju með afraksturinn og þakka Alþingi fyrir að hafa staðið að ritun hennar.