

Ráðherrar raska stjórnskipan

UMRÆÐAN

Sigurður Líndal skrifar um ráðherravald og þingvald

Lög hafa löngum verið tengd Lvaldinu og þá jafnframt verið hið háskalega tæki stjórnmalanna. Stjórnspékingar hafa því löngum leitað úrræða til að takmarka vald og er þrískipting ríkisvalds í lög-gjafarvald, framkvæmdarvald og dómvald eitt þeirra. Grunn-hugsunin hefur þá verið sú að vissu jafnvægi skuli vera milli einstakra þátta og gagnkvæmt aðhald. Annar þáttur þessarar viðleitni er að styrkja sjálfstæði sveitarfélaga, en um það verður ekki fjallað hér.

Nú gerist það oft að þróunin verður á annan veg en upphaflega var ætlunin og er það almennt mál manna að framkvæmdarvaldið hafi vaxið löggjafarvaldinu yfir höfuð andstætt því sem stefnt var að. Ef marka má orðræðu ýmissa þingmanna og almenn viðhorf í þjóðfélaginu birtist þessi þróun meðal annars á þann veg að frumkvæði að lagasetningu og flest lagamið sé á vegum ríkisstjórnar og fari fram utan Alþingis; frumvörpin renni síðan í gegn lítt eða ekki breytt. Þetta má reyndar staðfesta með tölum, en þó segja þær ekki alla söguna. Þær sýna ekki, eða a.m.k. á mjög ófullkominn hátt, breytingar sem verða á lögum í meðförum Alþingis og við þetta má bæta að frumvörp ná ekki alltaf fram að ganga sökum þess að þingmenn vilja fá ráðrúm til að skoða þau betur. Þannig er ofmælt að Alþingi sé ekki annað en afgreiðslustofnun fyrir ríkisstjórn eins og oft heyrst, en breytir því ekki að staða þess er miklu veikari en skyldi.

Svo er að sjá sem þingmenn hafi almennt sætt sig við þessa skipan mála. Þegar Þorsteinn Pálsson varð formaður Sjálfstæðisflokksins snerist nálega öll umræðan um að hann yrði að fá ráðherra-

embætti og heyrzt hefur síðustu daga að það hafi háð fyrrverandi varaformanni Samfylkingarinnar að vera ekki ráðherra. Þá falla orð iðulega á þann veg að þessi eða hinn þingmaður stefni á ráðherrastól, uppskeri ráðherrasæti og jafnvel eigi kröfu til þess, að því ógleymdu að landsbyggðin verði einnig að fá sinn ráðherra. Hugur þingmanna virðist öðru fremur vera bundinn við að komast í ríkisstjórn eins og það sé hámark stjórnmalaférlisins.

Þá vekur það athygli hversu ráðherrum hefur fjölgað, þannig að ríkisstjórn birtist fyrir landslýðunum sem þingdeild, þar sem tillögur eru lagðar fram, þær ræddar og afgreiddar með atkvæðagreiðslu. Ríkisstjórn verður eins konar ígildi efri deildar Alþingis þegar konungur skipaði þar helming þingmanna sem höfðu þá stöðvunarvald. Myndin sem við blasir er sú að í ríkisstjórn sé málum ráðið endanlega til lykta.

Ráðherravald og dómvald.

Sjálfstætt dómvald er ein helzta stoð réttarríkisins og í stjórnskipan ríkisins og löggjöf henni til fulltingis er leitast við að tryggja það. En þar seilist ráðherravaldið til íhlutunar.

Þetta gerðist við skipan hæstaréttardómara 2003 og 2004 þar sem dómismálaráðherra gekk gegn umsögn Hæstaréttar um skipan dómara. Þessir tveir dómara hafa síðan haldið þeirri skoðun fram að það sé ekki hlutverk Hæstaréttar að raða umsækjendum eftir hæfni. Þau rök hafa fylgt að ekki sé gert ráð fyrir því í lögum og jafnframt glittir í þá skoðun að beinar lagaheimildir þurfi til orða og athafna. Í umræðum sem fylgdu var því hreyft að í stað umsagnar Hæstaréttar kæmi mat dómnefndar. En ekki dugði það við skipan héraðsdómara 20. desem-



SIGURÐUR LÍNDAL

ber 2007. Þar gekk settur dómismálaráðherra gegn umsögn dómnefndar sem sett hafði verið á fót með lögum til að tryggja sjálfstæði dómvaldsins og fór ekki að lögum við skipan dómarsins samkvæmt álitni umboðsmanns. Þessi dæmi varpa nokkru ljósi á það hvernig ráðherravaldið seilist til áhrifa innan dómvaldsins.

Í því samhengi skiptir miklu máli viðhorf dómara og þá sérstaklega fylgispekt þeirra við lagasetningarvaldið, í reynd ráðherravaldið. Því er haldið fram að dómurum

Nýjustu birtingarmyndir hennar eru pottloklaglamur undir stjórn rokkara og rappara, sem leyst hefur rökræðuna af hólmi og þá er stutt í að bareflin taki við af sleifunum. Með þessu er forsendum lýðræðisstjórnarháttu hafnað.

beri að halda sig innan valdmarka réttarins og dæmi eftir gildandi lagareglum sem merkir í reynd bókstaf settra laga og gangist þannig undir hlýðni við ráðherra-ræðið sem hefur ásýnd lýðræðislega kjörins þings.

Meira en tvö þúsund ára réttarsaga Evrópu sýnir þó að dómara hafa átt drjúgan þátt í að móta réttarskipan Evrópu. Undantekning er einveldistímabilið þegar einvalds-höfðinginn hafði óskorað lagasetningarvald og dómara höfðu það eitt hlutverk að fylgja vilja hans. Eftir að einveldi létti hefur þróun stjórnskipunar stefnt í átt til lýðræðis og valddreifingar. Mikilvægur þáttur þess er sjálfstæði dómstóla og ein mikilvæg trygging þess er að úrlausnir þeirra styðjast við ýmsar réttarheimildir umfram fyrirmæli í settum lögum svo sem venju, fordæmi, meginreglur laga og eðli máls. Ástæða þess að dómstólar hafa þessar heimildir er sú að þjóðfélagið þolir ekki óvissu og þar af leiðir að dómstólar verða að komast að niðurstöðu þótt sett lög

skeri ekki úr og geta því stuðzt við fleiri heimildir en löggjafinn veitir – og jafnvel sett eða mótað reglu ef lögin þrýtur og aðrar réttarheimildir taka ekki af öll tvímæli. Valdheimildir og sjálfstæði dómstóla liggja þannig í eðli dómarsstarfsins og þetta er viðurkennt í stjórnskipan lýðræðis- og réttarríkja. Á þessum sjálfstæða grundvelli geta dómstólar umfram allt veitt öðrum þáttum ríkisvaldsins aðhald.

Ráðherravald og forsetavald.

Forseti Íslands hefur hlutdeild í löggjafarvaldi samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar. Veigamesti þáttur þess er málsskotsréttur

hans skv. 26. gr. Þar seilist ráðherra-ræðið til áhrifa með þeim skilningi sem haldið hefur verið fram að forseti geti ekki beitt þessum rétti nema með fulltingi ráðherra. Samkvæmt þessu eru ráðherra og þessu leyti handhafar lagasetningarvalds þótt þess sjái hvergi stað í stjórnarskránni.

Lýðræði og valddreifing.

Hér að framan hefur verið minnt á lýðræði og formlega hefur löggjafinn það umfram dómvaldið að hann sækir umboð sitt til kjósenda. Dómvaldið styðst á hinn bóginn við lagahefðina auk fyrirmæla löggjafans. Umboð löggjafans er þó tæpast jafnskipt og ætla mætti við fyrstu sýn. Kjósendur ráða litlu um framboð; það er ákveðið innan flokkanna og síðan verða menn að greiða atkvæði hópi framþjóðenda á lista. Fyrirheit framþjóðenda eru einnig óljós og misvísandi og við bætist að flokkar ganga oftast óbundnir til kosninga sem eykur á óvissu um hvað við kunni að taka eftir stjórnar-

myndun. Málamiðlanir sem fylgja verða skálkaskjól fyrir að ganga á bak orða sinna.

En fátt stendur þó lýðræðinu meira fyrir þrifum en ofurvald afþreyingaríðnaðarins. Áhrif hans birtast ekki sízt í firringu þannig að menn losna úr tengslum við umhverfi sitt og berast inn í sýndarveruleika. Nýjustu birtingarmyndir hennar eru pottloklaglamur undir stjórn rokkara og rappara, sem leyst hefur rökræðuna af hólmi og þá er stutt í að bareflin taki við af sleifunum. Með þessu er forsendum lýðræðisstjórnarháttu hafnað. Við þessu má bregðast með almennri upplýsingum sem stuðlað geti að gagnrýnni hugsun. En það er langtíma viðfangsefni í samkeppni við afþreyinguna og því verður einnig að skoða önnur úrræði. Þar liggur beinast við að skerpa á skiptingu valds milli stjórnarstofnana þannig að þær veiti gagnkvæmt aðhald.

Þetta ætti að vera sérstakt viðfangsefni Sjálfstæðisflokksins, enda yfirlýst stefna hans að takmarka umsvif og vald ríkisins. Það má gera annars vegar með því að stuðla að markaðsstjórn í stað valdstjórnar svo sem gert var og hins vegar með því að dreifa ríkisvaldi. Nú fór markaðsstjórnin úr böndunum, en ríkisvaldi var þjappað saman með ráðherra-ræðinu. Þessi þróun hefur ekki sætt teljandi gagnrýni svo að séð verði. Reyndar hafa tveir ungir þingmenn flokksins, þeir Sigurður Kári Kristjánsson og Birgir Ármannsson berum orðum stutt yfirgang ráðherra-ræðisins gagnvart dómvaldinu. Og þá standa eftir tvær spurningar: Er Sjálfstæðisflokkurinn horfinn frá þeirri stefnu að takmarka miðstjórnarvald ríkisins? Hefur sú valdasambjöppun sem fylgt hefur ráðherra-ræðinu valdið því að aðhald og yfirstyrk hafi skort og það hamlad eðlilegru markaðsstjórn og átt nokkurn þátt í efnahagshruninu.

Höfundur er prófessor í lögfræði.

Kvatt með gjöfum

UMRÆÐAN

Ágúst Guðmundsson skrifar um hlunnindi ráðandi stétta



ÁGÚST GUÐMUNDSSON

Ætli ég sé einn um að furða mig á eftirlaunum, biðlaunum og starfslokasamningum? Við erum ekki öll í þeirri aðstöðu að geta krafist hárra kaupauka fyrir að hætta í vinnunni. Hvernig stendur þá á því að engin leið er að losna við vanhæfan starfsmann í toppstöðu nema með því að borga honum nokkra milljónatugi í premíu fyrir að láta af embætti?

Hér koma enn og aftur fram sérhagsmunir þeirra sem undanfarið hafa lent rjómamegin í skilvindu samfélagsins. Þessi skilvinda varð smám saman æ mikilvirkari í greiningu á milli þeirra stóru og þeirra smáu. Úr varð stórkostlegt kerfi sem gerir rækilega upp á milli fólks: annars vegar er undanrennan, sauðsvartur almúginn með afar takmarkað starfsöryggi, hins vegar eru topparnir, þeyttir og loftkenndir.

Þá er ekki síður mikilvægt að þeir einstaklingar sem ráðnir eru í stað þeirra vanhæfu fá ekki samninga sem gefa þeim yfirburðastöðu...

Þeir ríku ættu náttúrulega að vera í aðstöðu til að hætta að vinna án þess að hljóta umbun fyrir, en kerfið hefur snúið því á hvolf. Á hinn bóginn hefur í fjölmörgum fyrirtækjum verið lögð rík áhersla á að allir almennir starfsmenn séu lausráðnir, svo að hægt sé að segja þeim upp fyrirhafnarlítið.

Eftirlaun ráðherra og alþingismanna eru ekki nema svolltill angi af þessu misræmi, en jafnframt

lýsandi dæmi um það. Á uppgangstímum voru þingmennirnir væntanlega orðnir stóreygir yfir kjörum bankastjóra og annarra milljarðamæringa, fannst að sjálfir ættu þeir skilið að fá eitthvað svipað, kannski ekki það sama, en eitthvað í áttina. Og eftirlaunafrumvarpið varð til og samþykkt á metfíma.

Nú er boðað að brátt muni eftirlaunasérhagsmunir þessir fyrir bí – og þá er rétt að muna hve óskaplega langan tíma það tók þingfólkið að átta sig á reiði almennings út af þessum lögum. Það skýrist aðeins með einu: stjórnmalamenn eiga afar erfitt með að jata á sig mistök. Í flestum flokkum jafngildir það afsögn. Og þeir sem helst studdust við þá hugmyndafræði sem ráðið hefur undanfarin ár virðast seint ætla að viðurkenna að þar hafi grunnhugsunin verið röng. Þeir eiga enn fremur eftir að heilla marga næstu vikurnar með gamalkunnum fagurgala og kjaftagangi og verða örugglega kosnir aftur á þing í vor.

Samt finnst mér rétt að reyna að malda í móinn og biðja um lagfæringu á kerfinu svo að það verði ekki svona dýrt að segja vanhæfum stjórum upp starfi sínu. Það hlýtur að vera hægt að orða einhver lög þannig að ríkið þurfi ekki að borga hundruð milljóna til að losna við fólk sem svo til öll þjóðin hefur kallað eftir að taki pokann sinn.

Þá er ekki síður mikilvægt að þeir einstaklingar sem ráðnir eru í stað þeirra vanhæfu fá ekki samninga sem gefa þeim yfirburðastöðu, fari svo að þjóðin vilji losna við þá. Það hlýtur þó að vera hægt vand. Nýja Ísland hefur ekki efni á ofurgreiðslum af neinu tagi, allra síst til skussanna.

Höfundur er leikstjóri.

Mikilvægt að hagræða í samgönguframkvæmdum

UMRÆÐAN

Kristján Möller skrifar um mögulega sameiningu samgöngustofnana



KRISTJÁN MÖLLER

Ég vil láta athuga hagkvæmni þess að heyrja undir samgönguráðuneytið. Annars vegar kanna hvort fýsilegt er að sameina Vegagerðina, Siglingstofnun Íslands og Umferðarstofu og hins vegar hvort betur væri komið í einu félagi opinberu hlutafélagnum tveimur Flugstöðum og Keflavíkurflugvelli.

Það er mín skoðun að með reglulegum hætti eigi að skoða hvort fjármunir séu vel nýttir og hvort gætt sé ítrustu hagkvæmni á öllum sviðum. Mér finnst það skylda mín að kanna kosti og galla núverandi stofnanakerfis, greina verkefni, meta mögulega samþættingu viðfangsefna þvert á núverandi skipan. Við þurfum alltaf að leitast við að gera betur.

Hefur nefnd verið falið að útfæra hugmynd að nýrri skipan Vegagerðar, Siglingastofnunar Íslands og Umferðarstofu og vinna tillögu um framkvæmd hennar.

Ýtt var við vangaveltum um hugsanlegar breytingar á samgöngustofnunum með stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar í fyrra á samgönguframkvæmdum. Þar var stuttur kafli um að stjórnvöld kænudu breytta stofnanaskipan. Nokkru fyrir áramót samþykkti ríkisstjórnin tillögu mína um að hrinda í framkvæmd könnun á sameiningu samgöngustofnana. Hefur nefnd verið falið að útfæra hugmynd að nýrri skipan Vegagerðar, Siglingastofnunar Íslands og Umferðarstofu og vinna tillögu um framkvæmd hennar. Einnig verður kannað hvort leggja eigi niður fagræðin á viðkomandi sviðum ef það verður niðurstaðan að samráði við hagsmunaaðila sé betur komið með öðrum hætti.

Verkefnið er umfangsmikið en markmiðið er skýrt: Að auka hagkvæmni og árangur, bæta þjónustu samgöngustofnana, efla rannsóknir, styrkja nýsköpun og bæta nýtingu fjármuna sem fara til samgöngumála. Gísli Gíslason, fram-

kvæmdastjóri Faxaflóahafna, hefur verið skipaður formaður nefndarinnar og í starfi sínu skal nefndin vinna náið með viðkomandi forstöðumönnum og starfsmönnum og jafnframt kanna hug viðskiptavina starfsmanna.

Eðlileg könnun

Hitt hugsanlega sameiningarverkefnið hef ég hugsað talsvert um í seinni tíð: Er ekki hagkvæmt að sameina hin nýju opinberu hlutafélög, Flugstöðir og Keflavíkurflugvöll? Þar hefur einnig verið skipuð nefnd og fer fyrir henni Jón Karl Ólafsson, sem á að baki langa reynslu í flugrekstri og ferðaþjónustu. Verkefni nefndarinnar er skýrt og markmiðið að bæta hagkvæmni, skilvirkni, fagþekkingu og þjónustu við stjórn og uppbyggingu á flugvöllum og flugleiðsögu á Íslandi. Í nefndinni verða einnig forráðamenn félaganna og/eða fulltrúar starfsmanna.

Flugstöðir hafa frá ársbyrjun 2007 séð um rekstur og uppbyggingu flugvalla og flugleiðsögubjónustu í flugi á Íslandi að Keflavíkurflugvelli undanskildum. Samgönguráðuneytið tók við borgaralegum málum vallarins í ársbyrjun 2008 og sér nú um rekstur og uppbyggingu þar. Þess vegna eru nú breyttar forsendur og rétt að meta hvort ekki sé eðlilegt að nýta þau samlegðaráhrif sem sameining þessara tveggja félaga gæti haft í för með sér.

Það er hollt og gott að staldra við og kanna hvar hugsanlegt er að gera betur í stjórnkerfinu og nýtingu fjármuna hins opinbera. Að því er stefnt með þeim könnunum á stofnanasviðinu sem ég hef nú lýst. Á tímum efnahagsþrenginga er það enn brýnna og nú er að mínu viti tækifæri til að hrinda umbótum í framkvæmd ef það verður niðurstaða þessara athugana.

Ég vil jafnframt benda á mikilvægi þess að upplýsa starfsfólk á viðkomandi sviðum. Þess vegna hyggst ég efna fljótlega til fundar til að kynna starfsfólki þessi verkefni, heyrja viðbrögð og fá ábendingar. Eg er sannfærður um að með ákveðnum skipulagsbreytingum náum við markmiðum um betri þjónustu samgöngustofnana. Langtímamarkmiðið er alltaf hagræðing og betri nýting fjármuna.

Höfundur er samgönguráðherra.