



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Stjórnmálafræðideild

BA-ritgerð

Valdakerfið á Íslandi

í ljósi kenninga um margræði og kjarnræði

Heiða Kristín Helgadóttir

Júní 2009

Leiðbeinandi: Svanur Kristjánsson

Nemandi: Heiða Kristín Helgadóttir

Kennitala: 200483 7239

ÚRDRÁTTUR	2
INNGANGUR	3
1) KENNINGAR	4
KENNINGAR UM KJARNRÆÐI.....	6
KLASSÍSKAR KJARNRÆÐISKENNINGAR.....	7
NÚTÍMA KJARNRÆÐISKENNINGAR.....	9
GAGNRÝNI Á KJARNRÆÐISKENNINGAR.....	11
2) MARGRÆÐISKENNINGAR	13
RÆTUR MARGRÆÐISKENNINGA.....	13
NÚTÍMA MARGRÆÐISKENNINGAR.....	15
GAGNRÝNI Á MARGRÆÐISKENNINGAR.....	17
3) TILGÁTA	22
4) ÍSLENSKA VALDAKERFIÐ 2000 - 2009	28
5) EINKAVÆÐING RÍKISBANKANNA	35
6) STUÐNINGUR VIÐ INNRÁSINA Í ÍRAK	42
7) SYNJUN FORSETA Á FJÖLMÍÐLAFRUMVARPINU	44
8) NIÐURSTAÐA	48

Útdráttur.

Í þessari ritgerð verður gerð tilraun til þess að skoða valdakerfið á Íslandi frá 2000 – 2009 í ljósi kenninga í stjórnmálafræði um margræði og kjarnræði. Að lokum verður svo gerð tilraun til þess að komast að niðurstöðu um það hvort leita megi skýringa á því sem hér hefur gerst í eðli valdakerfisins. Til þess að skoða hvort þetta sé raunin verður fjallað um valdakerfið á Íslandi frá 2000 – 2009. Þar verður staða helstu eftirlits- og aðhaldsstofnunarum metin, enda fara þær með það hlutverk að gæta hagsmuna almennings gagnvart ríkisvaldinu. Þetta eru stofnanir eins og dómstólar, ríkisendurskoðun og umboðsmaður Alþingis auki þess sem fjallað verður um Fjármálaeftirlitið og Seðlabanka. Einnig verður vikið að fjölmiðlum og eftirlitshlutverki þeirra.

Einnig verða þrjár veigamiklar ákvarðanir skoðaðar, en bæði margræðis og kjarnræðiskenningar eru sammála um að ákvarðanir skipti máli þegar valdakerfi er skoðað.

Þessar ákvarðanir eru: einkavæðing ríkisbankanna 1997 - 2003, stuðningurinn við innrásina í Írak 2003 og synjun forseta á því að veita fjölmiðlafrumvarpinu staðfestingu 2004.

Hér hefur verið komið á stofnannakerfi sem hefði átt að styrkja margræði og riðja kjarnræði úr vegi, en vanþróun lýðræðis hefur meðal annars haft það í för með sér að þessi þróun er ekki eins skýr og ætla mætti.

Inngangur.

Frá aldarmótum hefur íslenskt samfélag tekið hröðum breytingum. Hér ríkti lengst af, góðæri sem náði áður óþekktum hæðum í efnahagssögu landsins og voru hér og víðsvegar um heiminn haldnar ráðstefnur, ræður og fyrirlestrar um hið svokallaða „*íslenska efnahagsundur*”.¹ Það náði hámarki eftir mitt tímabilið, en þá tók að síga hratt á ógæfu hliðina sem endaði með gjaldþroti allra stóru viðskiptabankanna. Fjöldi annarra fyrirtækja bíða samsvarandi örlög, auk þess sem heimilin í landinu eru stórskuldug eftir að hafa tekið þátt í ævintýri sem engann endi átti að taka.

Í þessari ritgerð verður gerð tilraun til þess að skoða valdakerfið á Íslandi frá 2000 – 2009 í ljósi kenninga í stjórnmálafræði um margræði og kjarnræði. Það er ekki tilgangur þessarar ritgerðar að vera tæmandi lýsing á öllu því sem hér hefur gerst. Fremur er ætlunnin að skoða afmarkaða þætti, eins og ákvarðanir og stofnanir valdakerfisins í ljósi þessara kenning. Að lokum verður svo gerð tilraun til þess að komast að niðurstöðu um það hvort leita megi skýringa á því sem hér hefur gerst í eðli valdakerfisins.

Uppbygging ritgerðarinnar verður þannig háttað að fyrst verður farið yfir kenningar um margræði og kjarnræði í stjórnmálafræði. Næst verður valdakerfið 2000 – 2009 skoðað og því næst þrjár veigamiklar ákvarðanir sem teknar voru á tímabilinum. Að lokum verður svo dregin saman niðurstaða, sem vonandi getur varpað einhverju ljósi á það hvort skýringin á því sem hér hefur átt sér stað kunni að liggja í eðli íslenska valdakerfisins.

¹ Fyrirlestraröð var haldin undir yfirskriftinni „Efnahagsundurð Ísland”. Hannes Hólmsteinn Gissurason sagði þar meðal annars að fjármagn útrásar íslenskra fyrirtæka byggði á setningu kvótakerfisins, einkavæðingu ríkisfyrirtækja og öflugum lífeyrissjóðakerfi. Hann taldi íslenska efnahagsundurð geta haldið áfram ef skattar yrðu lækkaðir enn frekar á fyrirtæki og einstaklinga. Fréttablaðið 15.09.2007, bls. 12. 250 Ólafur Ragnar Grímsson forseti hélt líka margar lofræður um íslensku útrásina og taldi hana stafa meðal annars af háu menntunarstigi, vinnusemi, áherlsu á árangur, þori til að taka áhættu og litlu skrifræði á Íslandi. Fréttablaðið 12.01.2006 bls. 12. Í nýútkominni ævisögu forsetans eftir Guðjón Friðriksson er sérstakur kafli um útrásina, bls. 391 – 481, þar kemur glögglega í ljós samskipti forseta við viðskiptalífíð.

1) Kenningar.

Í þessum kafla verður fjallað um kjarnræðis- og margræðiskenningar sem síðar verða notaðar til þess að greina valdakerfið á Íslandi frá 2000 og fram til ársins 2009. Þessir tveir kenningaskólar takast á og hafa ólíka sýn á hvort lýðræði virkar í raun og veru, annar hafnar því að framkvæmdin sé möguleg og hinn telur sig vita hvernig lýðræðið geti virkað í flóknu nútímaríki. Þeir sem aðhyllast kenningar um kjarnræði telja lýðræði vera draumsýn sem sé óframkvæmanleg því allt raunverulegt vald sé í höndum valdahópa sem stjórnir í eigin þágu.²

Margræðiskenningar telja að lýðræðið þrífist best þar sem fjölbreytileiki sé sem mestur til þess að koma í veg fyrir að ein ríkjandi hugmynd eða einn hópur hafi öll völdin. Þeir leggja áherslu á að tempru alræðislegt vald ríkisins með því að dreifa því og hafna því að til sé ein rétt skoðun sem sé í hávegum höfð, fremur telja þeir að fjölbreytileiki sé nauðsynlegur.³

En áður en farið verður í að skoða þessa kenningaskóla nánar er ástæða til þess að fjalla um lýðræðiskenningar. Staða lýðræðis á Íslandi skiptir mestu máli varðandi niðurstöðuna sem ætlunin er að draga saman í lok þessarar ritgerðar. Ef niðurstaðan verður sú að hér hafi kjarnræði aukist eða minnkað þá hefur það ákveðnar afleiðingar í för með sér fyrir lýðræðið. Hafi margræði aukist eða minnkað þá hefur það líka afleiðingar í för með sér fyrir stöðu lýðræðis í landinu.

Lýðræði er umdeilt hugtak en er merking þess skýr – lýðurinn á að ráða, völdin streyma frá fólkinu upp til valdahafanna. Ágreiningurinn stendur fyrst og fremst um hvernig þessu markmiði er náð og hvort hægt sé yfir höfuð að ná því.

Beint lýðræði er það fyrirkomulag þar sem fólkíð hefur beinan aðgang að ákvarðanatöku, líkt og var í grísku borgríkjunum. Viðlíka stjórnarform og það gríska er ekki notað í dag, þó eru til undantekningar, því þjóðaratkvæðagreiðslur eru tíðar í Sviss auk þess sem tiltekið hlutfall almennra borgara geta kallað eftir þjóðaratkvæðagreiðslum í einstaka fylki í Bandaríkjunum.⁴

² Hay, Lister og Marsh, bls. 39.

³ Hay, Lister og Marsh, bls. 22-24.

⁴ Gunnar Helgi Kristmundsson (2006), bls. 27.

Það er þó almennt viðurkennt að í nútíma samfélagi, sem er bæði stórt og flókið fyrirbæri, sé ómögulegt fyrir alla borgarana að koma saman og ná niðurstöðu um öll mál. Slíkt væri of tímafrekt, óskilvirkt og óhagkvæmt.⁵ Hugmyndir um framsal á valdi til fulltrúa hafa þróast með tímanum og með þeirri gerjun sem átti sér stað á 18.öld, þar sem mönnum stóð ógn af alræðislegu valdi konungs og geðþóttaákvörðunum, komu fram kenningar um fulltrúaræði sem gæti verið lýðræðislegt.

Í þessum kenningum fólst mismikil trú á fulltrúunum og þannig þróuðust tveir kenningarskólar um fulltrúaræði, annars vegar um fulltrúa sem eins konar sendifulltrúa (e.delegates) almennings, sem tækju þá ákvarðanir í samræmi við vilja almennings og svo umboðsmenn (e.trustee) sem fylgja eigin sannfæringu í ákvarðanatöku.⁶ Þessar tvær hugmyndir takast þannig á og innihalda sjónarmið sem erfitt er að setta, því fulltrúi sem leitar almannaviljans þarf í sjálfu sér að setta mun fleiri sjónarmið við ákvörðunartöku en fulltrúinn sem tekur ákvarðanir út frá eigin samfæringu sem fólkið vegur og metur svo í næstu kosningum.

Sem stjórnskipan hefur fulltrúaræði þróast í megin dráttum, annars vegar sem þingræðiskerfi (e. parliamentary system), sem byggir á fullveldi þingsins og þingmeirihluta sem ber skýra ábyrgð, líkt og í Bretlandi og svo hins vegar sem forsetaræði (presidential system), líkt og í Bandaríkjunum, með áherslu á valddreifingu og temprun valds. Blöndu af þessu tvennu er einnig að finna, forseta þingræði, eins og í Frakklandi.

Samkvæmt þingræðiskenningunni er vald fólksins framselt samkvæmt umboðskeðjunni í kosningum til kjörinna fulltrúa, þeir framselja vald sitt til framkvæmdarvaldsins, þar fer fremstur forsætisráðherra og skipar hann ráðherra, en ráðherrar framselja daglega framkvæmd stjórnarsýslunar til stofnanna og starfsmanna hennar. Ábyrgð gengur svo niður þessa keðju þar sem stjórnarsýslan ber ábyrgð gagnvart ráðherra, hann er ábyrgur gagnvart ríkisstjórn og ríkisstjórn er ábyrg gagnvart þinginu, en þingið er ábyrgt gagnvart fólkinu. Þannig gengur valdaframsal og ábyrgð í sitthvora áttina upp og niður eftir þessari keðju.

Í forsetaræði, eins og Bandaríkjunum, er vald fólksins framselt með mun víðtækari hætti. Þannig kýs fólk framkvæmdarvald, embættismenn og jafnvel dómara í sérstökum kosningum jafnt sem fulltrúa á löggjafarþingum. Þessir aðilar

⁵ Gunnar Helgi Kristmundsson (2008), bls. 91 – 93.

⁶ Suzanne Dovi <http://plato.stanford.edu/entries/political-representation/>

bera þá beina ábyrgð gagnvart kjósendum, en að sama skapi bera þeir einnig ábyrgð gagnvart hvor öðrum sem handhafar ríkisvalds og eiga þannig að geta temprað vald hvors annars. Til að mynda getur forseti, jafnt sem þing krafðið embættismann um að gefa skýrslu um tiltekið mál og þar með koma upplýsingum á framfæri sem mögulega hefðu ekki komið öðruvísi fram.

Í þingræðiskerfum er meiri áhersla lögð á skýra ábyrgð. Þannig á fulltrúunum að vera treyst til þess að taka ákvarðanir í almannabágu, enda eiga þeir að vera í betri aðstöðu til þess meðal annars með tilliti til betri aðgangs að upplýsingum.⁷

Möguleikar fólksins til þess að hafa áhrif og þrýsta á fulltrúana og hvernig fulltrúarnir svara þessum þrýstingi er þannig lykilatriði í samskiptum fólksins og fulltrúanna. Í heilbrigðu lýðræðisríki þjóna fulltrúarnir í megin dráttum óskum og hagsmunum fólksins en í veiku lýðræðisríki þjóna fulltrúarnir sínum einkahagsmunum. Flest nútíma lýðræðisríki má staðsetja einhvers staðar þarna á milli.⁸

Kenningar um kjarnræði og margræði fjalla um samskipti fulltrúanna og fólksins, en hafa ólíka sýn á hvaðan valdið kemur.

Kjarnræðissinnar telja að það streymi frá valdhöfunum niður til fólksins, sem hafi engin raunveruleg völd, því valdahópurinn einoki þau. Lýðræði sé því tálsýn og standist ekki frekari skoðun. Margræðissinnar samþykkja að virk þáttaka fólks sé ekki fyrir hendi í nútíma lýðræðisríkjum, en telja að þau geti samt sem áður talist lýðræðisleg því margir mismunandi og óháðir hópar koma að ákvarðanatöku og engin einn hópur hefur öll völdin. Lýðræðiskenningin þurfi að taka mið af raunveruleikanum.⁹

Nú verður gerð tilraun til þess að útskýra þetta nánar.

Kenningar um kjarnræði.

Kjarnræðiskenningar fjalla um vald - hver hefur valdið og hvernig farið er með það. Þessar kenningar hvíla á þeirri hugmynd að ákveðin kjarni hafi valdið og stjórn fjöldanum í krafti þessi. Kjarnræðissinnar leggja áherslu á að gerður sé greinarmunur á hinum formlega og hinum raunverulega heimi þegar fjallað er um hvernig valdi sé dreift í samfélaginu. Þeir telja að hin formlega lýsing endurspegli

⁷ Strom, bls, 263 – 269.

⁸ Svanur Kristjánsson (2004), bls. 154.

⁹ Þorsteinn Magnússon, bls, 13 og 29.

ekki raunveruleikann og að samfélagið sé í raun ekki lýðræðislegt, lýðurinn ráði ekki.¹⁰

Klassískar kjarnræðiskenningar.

Klassískir kjarnræðiskenningasmiðir eins og Gaetano Mosca og Robert Michels voru þeir fyrstu til þess að koma fram með slíkar kenningar um valdahópa og félagslegt vald þeirra.¹¹ Kenningar þeirra ögra þannig hugmyndafræði flestra frjálslyndra lýðræðisríkja um samskiptin milli valdhafanna og almennings. Þeir töldu öll samfélög, óháð stjórnarfyrikomulagi, vera undir hælnum á tilteknum valdahópi sem réði örlögum þess, því virk þátttaka fjöldans væri ekki fyrir hendi. Í huga Mosca og Michels er lýðræðið þannig félagskerfi sem krefst virkrar þáttöku fjöldans sem myndar kerfið. Fólk framselur fulltrúum vald sitt en þeir eiga að framkvæma vilja fólksins, ekki sinn eigin vilja.¹²

Samkvæmt klassísku kjarnræðissinnunum einkenndist valdakerfið af skýrt afmörkuðum kjarna sem væri staðbundinn innan þjóðríkisins og kæmist til valda í krafti efnahagslegra, pólitískra og hugmyndafræðilegra þjarga. Þar einokaði hann dreifingu gæða og beitti þeim í eigin þágu, en ekki í þágu almennings.¹³

Mosca taldi stjórn málsöguna einkennast af yfirráðum skipulagðra valdahópa og að í samfélaginu væru tvær stéttir – stétt þeirra sem stjórnar og svo þeirri sem er stjórnað. Hann taldi hvern valdahóp þróa með sér pólitíska forskrift sem viðhélldi völdum hans og lögmæti í augum almennings. Endurnýjun í valdahópnum ætti sér stað í gegnum erfðir, en einstaka sinnum skipti valdið um hendur í kjölfar þess að pólitísk forskrift valdahópsins hrynur eða bíður verulega hnekki. Þessi valdahópur sé skipulagður minnihluti, en í tilviki vesturlanda eru þetta flokkar og flokksforysta, sem tekur allar mikilvægar ákvarðanir og það sé blekking að halda því fram að slíkt kerfi geti talist lýðræðislegt.¹⁴

Michels setur spruningamerki við þingræði og hvort það geti talist lýðræðislegt fyrirkomulag. Hann skoðaði í þessu samhengi sósíalíska flokka og verkalýðsfélög í Vestur-Evrópu um þar síðustu aldarmót og kemst að þeirri niðurstöðu að þeir

¹⁰ Þorsteinn Magnússon, bls, 13 og 14.

¹¹ Hay, Lister og Marsh, bls. 41.

¹² Þorsteinn Magnússon, bls, 14.

¹³ Hay, Lister og Marsh, bls. 39.

¹⁴ Mosca, bls. 50 – 53.

væru með engu móti lýðræðislegir, því þar myndaðist óumflýjanlega fámennisstjórn (e. oligarchy).¹⁵

Völd söfnuðust á fárra hendur í gegnum flokkanna og eftir því sem þeir stækkuðu og yrðu flóknari minnkaði vald hins almenna flokksmanns yfir forystunni. Forystan væru skipulögð og hefti aðgang að upplýsingum og fjármagni. Ógerlegt sé að virkja fjöldann gegn ríkjandi forystu því honum er eðlislægt að hlýða og láta teyma sig áfram og þannig verður hann undiroki flokksforystunnar.¹⁶

Kjarnræðiskenningar eru gagnrýnar á tvo kenningaskóla innan stjórnmálafræðinnar, marxisma og margræðiskenningar. Því samkvæmt kenningunum er samsöfnun valds í hendur valdahóps óumflýjanleg í öllum samfélögum, óháð stjórnarfari. Þannig taldi Karl Marx að öreigar myndu á endanum sameinast og rísa upp gegn kúguninni og við tæki stéttlaust samfélag, en kjarnræðissinnar myndu segja að kjarnræði myndi verða til í þessu stéttlausa samfélagi á endanum.¹⁷

Margræðissinnar gagnrýndu þessa þröngu sýn klassísku kjarnræðissinnanna á stjórnmál og samfélagið. Þeir töldu samfélagið og stjórnmál vera vettvang mun flóknari samspils ólíkra hópa sem allir kepptust um völdin í gegnum málamiðlanir og samninga þannig að engin einn hópur hefði öll völdin.¹⁸ Nánar verður fjallað um kenningar margræðissinna í næsta kafla.

Klassíku kjarnræðissinnarnir hafa helst verið gagnrýndir fyrir að velja sér þægileg dæmi sem passa inn í kenningarnar og halda þeim sem gera það ekki fyrir utan og einfalda hlutina um of. Einnig hefur verið bent á að það er ekki langur vegur á milli þessara kenninga og samsæriskenninga. Auk þess sem álit Mosca á lýðræði var ekki mikið, hann var til að mynda á móti almennum kosningarétti. Hann á líka erfitt með að útskýra hvers vegna stjórnmálaflokkar berjast fyrir þjóðfélagslegum úrbótum ef þeir eru lítið annað en eiginhagsmunahópar. Sú velmegunarþróun sem átt hefur sér stað undanfarin 100 ár rennir ekki stoðum undir þá kenningu.¹⁹

¹⁵ Michels, bls. 50, 61, 70

¹⁶ sama heimild, bls. 67 – 73.

¹⁷ Marx, {1848}

¹⁸ Hay, Lister og Marsh, bls. 41.

¹⁹ Hay, Lister og Marsh, bls. 43 og Þorsteinn Magnússon, bls. 23 – 26.

Kenningar klassísku kjarnræðisinnanna eru raunhyggjukenningar um stjórnsmál, því þær segja til um hvernig stjórnsmál eru. Nútíma kjarnræðisinnar hafa reynt að þróa fræðin áfram með það fyrir augum að gera þau meira gildandi og sýna fram á með reynsluathugunum að ákveðnir kjarnar stjórni því sem raunverulega skiptir mál í samfélaginu og stjórnsmálunum.²⁰

Nútíma kjarnræðiskenningar.

Nútíma kjarnræðisinnar telja lítið lát á kjarnamyndun þrátt fyrir breytta heimsmynd og aukna hnattvæðingu í því samhengi. Það hafi einungis gefið færi á nýrri tegund valdahópa sem í krafti annarra bjarga eins og sérþekkingar eða tæknikunnáttu riðji sér til rúms.²¹

Eitt merkasta framlag nútíma kjarnræðisinnar var verk C.Wright Mill frá árinu 1956, *The Power Elite*.²² Bókin fjallar um valdakjarna í bandarísku samfélagi eftir síðari heimstyrjöldina, þegar Bandaríkjamenn voru í forystuhlutverki í heiminum, bæði í pólitísku og efnahagslegu tilliti.

Kenning Mill er sú að samfélaginu megi skipta í þrennt. Á toppnum gnæfir framkvæmdarvald þjóðríkisins ásamt yfirmönnum stæðstu fyrirtækjanna og æðstu yfirmönnum hersins. Þessi valdahópur telji um 50 einstaklinga, eða 2-3 úr hópi æðstu stjórnenda hvernar einingar.

Á miðstiginu er að finna lauslega skipulögð hagsmunasamtök og aðra fulltrúa almennings, eins og þingmenn. Margræðisinnar hafi talið þennan hóp áhrifamikinn í valdakerfinu, en Mill álitur það mistök því völd þessa hóps séu óveruleg í flestu sem skiptir raunverulega máli. Á botninum situr síðan pólitískt sundraður almenningur.²³

Mill leggur áherslu á að valdahópurinn sé ekki ábyrgur gagnvart neinum enda sæki hann ekki umboð sitt á lýðræðislegan hátt. Samt sem áður taki hann allar meiriháttar ákvarðanir og nefnir í því samhengi ákvörðunina á varpa kjarnorkusprengru á japönsku borgina Hiroshima.²⁴

²⁰ Til að mynda rannsóknir C.Wright Mill á valdakjörnum og kenningar Charles Lindblom um borgarkerfi sem nánar verður vikið að síðar.

²¹ Hay, Lister og Marsh, bls. 40

²² Mill, (1956)

²³ Sama heimild, bls. 4 -11, 126 og 231.

²⁴ Sama heimild, bls. 3-4, 22 og 361.

Mikil miðstýring innan stofnanna og fyrirtækja ýtti undir þessa þróun, þar sem hún eflir tengsl þessarra forystumanna. En þó tengsl séu þarna á milli, er samt sem áður um sjálfstæðar einingar að ræða sem eru ekki alltaf samstíga og eiga jafnvel í deilum sín á milli. Mill taldi einfeltnislegt að segja að stjórnámálönnum væri algerlega stjórnað af stórfyrirtækjum eða að stjórnámalin væru bein framlenging á viðskiptalífínu. Samspil þessarra valdakjarna væri flókið og samstaða milli þeirra væri undirorpin því hversu samþættur og einsleitur uppruni, bakgrunnur, hugmyndafræði og lífssýn þessarra hópa væri. Væru þessi atriði fremur einsleit og samþætt milli valdahópa styrkti það samstöðuna, því það hefði þau áhrif að allir væru að leika eftir sömu leikreglum.²⁵

Mill gerði tilraun til þess að sanna kenningu sína með rannsókn á valdahópum en niðurstöður hans hafa verið gagnrýndar. Mest af Robert Dahl, sem var einn helsti talsmaður margræðiskenninga. Gagnrýni hans fólst í því að þó menn hefðu mögulega mikið valdi er ekki þar með sagt að þeir hafi raunverulega mikið vald. Mikilvægt væri að greina þar á milli. Auk þess eru til, miðað við lýsingu Mills á sjálfstæði þessara einginga, að minnsta kosti þrjú valdahópar í Bandaríkjunum og þá er þar fyrir margræði, ekki kjarnræði.²⁶ En meira verður vikið að gagnrýni á kjarnræðiskenningar síðar.

Kenningar um borgarkerfi eiga rætur að rekja til Charles Lindblom. Hann benti á að stjórnvöld í kapitalískum nútímaríkjum þyrftu á farsælu hagkerfi að halda til þess viðhalda sér og lífsgæðum sínum. Það hefði í för með sér að hagsmunir viðskiptalífsins fengju óeðlilega mikið vægi og að ákvarðanir væru oft teknar af kaupsýslumönnum en ekki stjórnámálönnum. Þetta væri eins konar lögmál og þeir þyrftu ekki einu sinni að múta eða þrýsta á stjórnámálamenn eða opinbera starfsmenn til þess að veita sér þetta ákvörðunartökuvald. Stjórnvöld hefðu einfaldlega skilning á því að þau verða að vinna með viðskiptalífínu og jafnvel stundum að lúta valdi þess.²⁷

Af þessu að dæma eiga kenningar um kjarnræði enn erindi við stjórn málafræði, þar sem þær geta skýrt og veitt okkur innsýn inn í flókið samspil stjórn mála.

²⁵ Sama heimild, bls. 7 og 120 og Hay, Lister og Marsh, bls. 48.

²⁶ Dahl (1958).

²⁷ Hay, Lister og Marsh, bls. 55

En frekari rannsóknar er þörf til þess að renna en frekari stoðum undir þessar kenningar, því línan milli kjarnræðiskenninga og samsæriskenninga getur oft verið fremur þunn. En þessir og aðrir vankantar á kjarnræðiskenningum eru útlistaðir nánar í næsta hluta.

Gagnrýni á kjarnræðiskenningar.

Margir hafa gagnrýnt sýn kjarnræðissinna á hin félagslega og pólitíska heim og telja hana of einfalda. Þannig geti valdahópurinn ekki gert það sem honum þóknast hversu valdamikill sem hann er, því hann sé bundinn viðteknum venjum, hefðum og gildum í sínum félagslega og pólitíska heimi. Sá heimur takmarkar þær ákvarðanir sem valdahópurinn getur tekið, því fyrirsjáanleg viðbrögð eins og mótmæli almennings og stjórnarandstöðu, úrskurðir opinberra eftirlitsaðila og fjölmiðlaumfjöllun bindur hendur ráðahópsins og torveldar honum að taka ákvarðanir einungis út frá sínum eigin hagsmunum.²⁸

Auk þess sem kjarnræðissinnar gefa sér að valdakerfið haldist nokkuð stöðugt í tímans rás, að innan þess sé skipulagt kerfi sem tryggi að valdahópurinn sé samstíga og að hann vinni alltaf, sem sé alls ekki tilfellið.

Kjarnræðiskenningar séu líka afsannanlegar, því þeim hafi ekki tekist að sanna að tiltekinn skýrt afmarkaður valdahópur, sem vilji ná fram annarri niðurstöðu en aðrir hópar, hafi alltaf betur þegar kemur að ákvörðunum um mikilvæg pólitísk mál. Sé hægt að færa sönnun fyrir því að ólíkir hópar koma að ákvörðunartöku um ólík má þá hafa kenningarnar verið afsannaðar. Robert Dahl gerði tilraun til þess að gera þetta með rannsókn sinni á borginni New Haven í Bandaríkjunum, en nánar verður vikið að því síðar.²⁹

En kenningar um valdahópa leitast þó við að svara nauðsynlegum spurningum. Eins og hvort valdahópurinn sé óskilgreint samansafn helstu ráðamanna eða hvort hann sé í raun vel skipulagt afl sem leitist við að viðhalda sér? Notar hann þá vald sitt til þess að umbuna sjálfum sér eða notar hann það í almannabágu?³⁰

Sé það rétt að fámennur hópur hafi í raun og veru valdið þá samræmist slíkt ekki grunnhugmyndinni um lýðræði - að fólkið ráði. Hvernig svo sem sú hugmynd er útfærð er ljóst að valdahópur sem útdeilir gæðum út frá sínum

²⁸ Ólafur Ragnar Grímsson (1975 a) bls. 515.

²⁹ Ólafur Ragnar Grímsson (1975 a) bls 515-516.

³⁰ Hay, Lister og Marsh, bls. 46.

hagsmunum á litla samleið með hugmyndinni um að valdið streymir að neðan frá fólkinu, upp til valdhafanna. Kenningar um kjarnræði eru því í mótsögn við kenningar um lýðræði, enda töldu klassískir kjarnræðissinnar lýðræði vera draumsýn sem gengi ekki upp.

Klassísku kenningasmiðirnir voru hins vegar ásakaðir um að velja sér hentug dæmi máli sínu til stuðnings sem gerði það að verkum að kenningar þeirra voru afsannanlegar með öðrum dæmum sem þeir áttu erfitt með að útskýra. Þrátt fyrir tilraunir nútíma kjarnræðissinna til þess að sanna mál sitt með rannsóknum hefur þeim ekki tekist að sýna fram á að valdahópar ráði með einu og öllu í öllum lykilákvörðunum. Þrátt fyrir þetta er framlag þeirra til fræðanna mikilvægt því það beinir sjónum okkar að mikilvægum staðreyndum. Eins og þeim hvernig björgum er dreift í samfélaginu.³¹

Því eins og Domhoff benti á í rannsókn sinni á því hverjir stjórna Bandaríkjunum (e. Who Rules America)³² frá árinu 1967, þá á 1% íbúanna 20-25% af öllum auð sem er í einkaeign og 45-50% af öllum hlutabréfum í fyrirtækjum auk þess sem þessi hópur hefur mun fleiri fulltrúa úr sínum röðum á þingi, innan framkvæmdarvaldsins, inn í fyrirtækjum, og hann vinnur mun oftar en hann tapar í baráttunni um dreifingu gæða.³³ Það er erfitt að sjá hvernig slíku stjórnkerfi er stjórnað á lýðræðislegum forsendum, því þarna er hópur sem hefur af einhverjum ástæðum tryggt sér mikinn hluta af þeim gæðum sem samfélagið hefur til að dreifa. Hafi hann komist yfir þessi gæði með lýðræðislegum hætti, það er að segja hafi það verið í almannna þágu og í krafti almannaviljans, þá er hægt að segja að það sé lýðræðislegt. Það er hins vegar afar ólíklegt, því hefðu kjósendur fengið tækifæri til þess að hafa áhrif á þess skiptingu með beinum hætti er mjög ólíklegt að hún hefði orðið svona. Kjarnræðissinnar myndu segja að þessi ójöfnuður í dreifingu gæða samfélagsins stafði af því að tiltekin valdahópur stjórni og taki allar lykilákvarðanir, meðal annars um dreifingu bjarga í samfélaginu. Þessi valdahópur útteili þessum gæðum til sjálfs síns í krafti pólitískra, efnahagslegra og félagslegra bjarga.

³¹ Hay, Lister og Marsh, bls. 57 -58.

³² Domhoff, {1967}

³³ Hay, Lister og Marsh, bls. 58.

2) Margræðiskenningar.

Margræði er sú kenning að samfélagið eigi að vera fjölbreytilegt og að innan þess eigi að rúmast ólíkar skoðanir, trú, gildi, stofnanir og hópar. Þannig er einhyggju (e. monism) hafnað – trúinni á að það sé til einhvað eitt rétt.³⁴ Margræðiskenningar í stjórnmálafræði er að einhverju leyti erfitt að skilgreina því það gildir ekki samhljómur um hvað teljist til margræðis. En þó er hægt að greina að lykiláherslan í þessum kenningaskóla eru samskipti milli hópa og hvernig eigi að takmarka og dreifa valdi til þess að ólíkir hópar fái að njóta sín.³⁵

Margræðiskenningar hafa haft mikil áhrif og verið ráðandi skýringarrámi utan um stjórnmál og stjórnskipan í nútíma samfélagi.³⁶ Áhrif þeirra eru einna helst þau að í þeim felst aðferð við að byggja upp stjórnkerfi sem á að hafa þá eiginleika sem kenningarnar leggja áherslu á, eins og valddreifingu og fjölbreytileika. Uppruni og þróun margræðiskenninga verður nú rekin með það fyrir augum að skýra betur á hvaða grunni þessar kenningar byggja.

Rætur margræðiskenninga.

Margræðiskenningar spruttu upp sem stjórnmálaheimspekilegar kenningar um að ekki væri hægt að skýra raunveruleikann með einum hætti eða einni hugmynd. Þessar kenningar eru nátengdar frjálsræðum hugmyndum helstu kenningasmiða 18. og 19. aldar sem höfðu mjög mótandi áhrif á lýðræðisþróun.

Til að mynda kenning John Locke³⁷ um samfélagssáttmálann og takmarkað ríkisvald sem var svar við einhyggju Thomas Hobbs³⁸, sem taldi sterkt fullvalda ríki einu leiðina til þess að koma í veg fyrir

„ stríð allra gegn öllum“. Rætur margræðiskenninga liggja líka til kenninga Montesquieu³⁹ um þrískiptingu valdsins, enda er slík valddreifing leið til þess að koma í veg fyrir að völd safnist á eina hönd og þannig ýta undir fjölbreytileika.⁴⁰

³⁴ Dunleavy og O'Leary, bls.13.

³⁵ Marsh og Stoker, bls. 278.

³⁶ Hay, Lister og Marsh, bls. 21.

³⁷ Locke (1993) {1689}

³⁸ Hobbs (1651)

³⁹ Montesquieu (2002) {1748}

⁴⁰ Dunleavy og O'Leary, bls. 13 – 14.

Höfundar bandarísku stjórnarskrárinnar voru undir miklum áhrifum frá þessum kenningum enda var þeim mikið í mun að halda valdinu í skefjum og koma í veg fyrir harðræði meirihlutans. Þannig er bandarísk stjórnskipun mjög í anda margræðis, þar sem lárétt aðgreining valds milli framkvæmdar-, löggjafar- og dómvalds og lóðrétt skipting fullveldis milli alríkis og fylkja á að dreifa valdi og koma í veg fyrir einræðistilburði stjórnvalda. Auk þess sem lögð var áhersla á að ríkið yrði víðfemt til þess að þær pólitísku fylkingar, sem óumflýjanlega verða til í samfélaginu, yrðu fjölmennar og fjölbreytilegar.⁴¹

Alexis de Tocqueville⁴² er talinn einn mikilvægasti margræðissinni 19. aldar. Merkasta verk hans er samtíma lýsing á bandarísku samfélagi og stjórnskipun, sem þá var algerlega nýtt fyrirbæri í stjórnmalasögu heimsins. Hann vildi vita hvers vegna Bandaríkjamönnum hafði tekist að skapa jafnara og frjálslyndara samfélag en Frökkum, sem reglulega urðu leiksoppar einræðisherra. Hann komst að því að söguleg örlög hefðu ráðið því að í Bandaríkjunum þróaðist öflugt samfélagslegt net sjálfbodahreyfinga sem þekktust ekki í Frakklandi. Þessar hreyfingar dreifðu siðferðislegu og félagslegu lögmæti í samfélaginu, sem ýtti undir fjölbreytileika og vann gegn því að eitt ríkjandi viðhorf væri í hávegum haft. Innan þessarra hreyfinga skapaðist vettvangur til þess að styrkja samfélagsvitund, þar sem einstaklingurinn setti hagsmuni samfélagsins ofar sínum eigin og varð um leið öflugri og betri samfélagsþegn. Samhliða valddreifðum stofnunum þróaði þetta kerfi með sér samfélag sem hafði burði til þess að standa vörð um lýðræðið og forðast einræði.⁴³

Bók Tocqueville var tilraun til þess að lýsa raunveruleikanum og er því raunhyggjukenning um hvernig stjórnmal og stjórnskipun Bandaríkjanna voru. Hún er þó upplifun og lýsing eins manns fremur en rannsókn. Upphaflegar kenningar um margræði voru gildakenningar um hvernig lífið á að vera. Réttlát og gott samfélag er samfélag sem er fjölbreytilegt og kemur í veg fyrir að ein hugmynd sé ráðandi og að allt vald safnist saman hjá ríkisvaldinu.⁴⁴

En margræðiskenningar hafa þróast og í þeim er ekki aðeins að finna gildakenningu um hvernig réttlát og gott samfélag sé. Nútíma margræðiskenningar hafa lagt sig fram um að skýra margflókinn veruleika

⁴¹ Dunleavy og O'Leary, bls. 14.

⁴² Tocqueville, (1835 – 1840)

⁴³ Dunleavy og O'Leary, bls. 16.

⁴⁴ Hay, Lister og Marsh, bls. 22.

stjórnmálanna með það fyrir augum að sýna fram á hvernig margræðið hefur verið stofnanabundið. Sem birtist í því hvernig margir ólíkir og sérhæfðir hópar koma að ákvörðunartöku hverju sinni, sem dreifir valdi og tryggir að ólík sjónarmið geti komið fram. Nú verður skýrt frá þessum kenningum.

Nútíma margræðiskenningar.

Einn merkasti höfundur margræðisskólans er bandaríski stjórnmálafræðingurinn Robert Dahl. Rannsókn hans á valdakerfinu í borginni New Haven er tímamótaverk, enda voru þær andsvar við kenningum kjarnræðissinna, sér í lagi kenningum C.Wright Mill.⁴⁵ Samkvæmt þessari rannsókn hefur valdakerfi borga þróast frá því að vera kjarnræðislegt yfir í að einkennast fremur af því að valdi er dreift milli sérhæfðra hópa.

Þannig séu ákvarðanir teknar af tiltölulega fámennum hópi, en vald hvers hóps er þó mjög sérhæft, því þeir sem taka ákvarðanir á einu sviði taka yfirleitt ekki ákvarðanir á öðru. Þetta hefur þau áhrif að björgum er dreift um samfélagið, því þó einn hópur hafi mikil efnahagsleg völd er ekki nauðsynlegt að hann hafi pólitísk völd einnig og öfugt.⁴⁶ Hinum almenna borgara er þá að sama skapi ekki ætlað að hafa nein bein áhrif, nema í gegnum hópa og með atkvæði sínu í kosningum.⁴⁷

Mikilvægar og stefnumótandi ákvarðanir eru teknar að undangengnum málamiðlunum, samningum og þrýstingi frá mismunandi hópum innan samfélagsins og enginn einn þeirra getur algerlega óhindrað og án nokkurs tillits fengið sínu fram í einu og öllu.⁴⁸ Þannig telur Dahl kerfið í heild sinni geta verið lýðræðislegt þó einstaka einingar þess séu undir fámennisstjórn.

Í þessu samhengi er mikilvægt að benda á að margræðiskenningar líta á lýðræði sem ákveðið stjórnarform fyrir þjóðfélagið í heild, en ekki fyrir allar einingar þess. Það sé því ekki nauðsynlegt að allir einstaklingar taki þátt í ákvarðanatöku. Lýðræði er þá aðferð fólksins við að velja sér leiðtoga – enda er helsta hlutverk fólksins að taka þátt í kosningum. Áhrif kjósenda eru þá fyrst og fremst tryggð með því að sjónarmið þeirra eru höfð að leiðarljósi við stefnumótun og

⁴⁵ Dahl (1961)

⁴⁶ Dahl (1961) bls. 6.

⁴⁷ Dahl (1963) bls. 131 – 132.

⁴⁸ Hay, Lister og Marsh, bls. 26.

ákvörðunartöku, enda hafa þeir vald til þess að refsa þeim fulltrúum sem hafa ekki hagað sér með þeim hætti í næstu kosningum.⁴⁹

Lýðræðishugtakið var þá endurskilgreint sem aðferð til að taka ákvarðanir um opinber mál, löggjöf og stjórnslu, en til þess að geta haft aðgang að þessari aðferð og völdunum sem því fylgja, urðu tilteknir einstaklingar að bindast öðrum böndum og keppa um atkvæði kjósenda.⁵⁰ Joseph Schumpeter á heiðurinn af þessari nýju skilgreiningu á lýðræði þar sem áhersla er lögð á að lýðræði sé þar sem frjálsar kosningar fara fram.⁵¹ Þannig hafi hið hefðbundna lýðræðishugtak falið í sér ákveðna draumsýn (e. útópíu) og farsælla sé að lýsa heiminum eins og hann er í raun og veru. Með því að víkka hugtakið og aðlaga það breyttum tímum er hægt að fá lýðræði til þess að virka. Dahl vildi raunar ekki nota orðið lýðræði, heldur frekar margræði því það ætti betur við í nútímanum.⁵² Í margræði felst þá:

- Almennur kosningaréttur.
- Skipulagðir stjórnmalaflokkar sem berjast um atkvæði kjósenda.
- Þeir sem tapa kosningum láta af völdum með friðsömum hætti.
- Minnihlutinn getur starfað í andstöðu við stjórnvöld.⁵³

Lykilhugtakið hér er þá samkeppni. Það þýði ekki að líta á fámennisstjórnir flokka og álykta út frá því að um sé að ræða kjarnræði, því samkeppni milli valdahópa skipti miklu máli og árangurinn af þessari samkeppni sé lýðræðið. Flokkar hafi aldrei átt að vera lýðræðislegir, heldur áttu þeir að vera skipulagðir og færir um að ná pólitískum markmiðum, en áhrifin sem þau hafa skipta mestu máli fyrir lýðræðið. Hópar eru þannig mikilvægasta einingin í stjórnmalum því þar verða pólitísk markmið til.⁵⁴

Þessar kenningar eiga þannig samhljóm með skynsemiskenningum hagfræðinnar sem halda því fram maðurinn sé skynsöm vera. Meti maður stöðu sína þannig að það svari kostnaði að ráðast í pólitískar aðgerðir og biðla til stjórnvalda, þá mun maður bindast samtökum með öðrum einstaklingum sem meti stöðu sína með svipuðum hætti og grípa til nauðsynlegra aðgerða. Þeir sem

⁴⁹ Dahl (1963) bls. 131 – 132

⁵⁰ Þorsteinn Magnússon, bls. 33.

⁵¹ Schumpeter (1976), 269.

⁵² Þorsteinn Magnússon, bls. 33 – 35.

⁵³ Dahl (1963) bls. 84, (1971) bls. 6 – 7, (1970) bls. 78.

⁵⁴ Þorsteinn Magnússon, bls. 36.

aðhafast ekki neitt þjást þannig ekki nógu mikið og sjá þar af leiðandi ekki ábatann af því að grípa til aðgerða. Þögn sé þá það sama og samþykki.⁵⁵

Þannig töldu margræðissinnar í Bandaríkjunum, á fimmta og sjötta ártug síðustu aldar, Bandaríkin vera dæmi um mjög velheppnaða stjórnskipan. Þar væru fjölmargar einingar sem hefðu völd en engin ein þeirra gæti tekið til sín öll völd, deilumál sem upp kæmu væru leyst á friðsamlegan hátt og þannig ríkti jafnvægi og eining um gildi og viðmið samfélagsins.⁵⁶

En umrót og upplausn sjöunda áratugarins kastaði rýrð á þessar hugmyndir. Því kenningarnar gátu ekki svarað því hvers vegna var verið að drepa blökkumenn fyrir það eitt að vera til, eða hvers vegna hundruðir þúsunda tóku sig saman og gerðu uppreisn gegn ríkisvaldinu ef eining og jafnvægi ríkti í samfélaginu líkt og kenningin sagði. Margræðiskenningar höfðu haldið því fram að slíkt gæti bara gerst í einræðisríkjum og að allur árgreiningur yrði leystur á friðsaman hátt.⁵⁷

Á þessum tíma kom fram margvísleg gagnrýni á þessar kenningar og verður nú fjallað um hana.

Gagnrýni á margræðiskenningar.

Margræðiskenningar voru gagnrýndar fyrir að draga upp óraunhæfa mynd af yfirburðum bandarískis lýðræðiskerfis. Kenningarnar gerðu lítið úr veigamiklum þáttum eins og misjöfnum aðgangi hópa að umræðunni og völdum og því hversu sterkt og valdamikið ríkið er í samskiptum sínum við aðra gerendur í kerfinu.

Kenningarnar litu framhjá því að undir niðri kraumaði kerfi sem útilokaði með þvingandi hætti fjölmenna hópa, beitti sér fyrir einhyggju í gildum og viðmiðum og færði afmörkuðum hópum meiri völd en öðrum.⁵⁸

En þessar kenningar voru líka mjög litaðar af mikilli vantrú á kjósendum. Því þeir áttu ekki að vera færir um að taka góðar ákvarðanir né hafa skilning á flóknum viðfangsefnum stjórnmalanna. Þetta var ákveðin endurómur af kosningarannsóknum í Bandaríkjunum á þessum tíma, sem lýstu kjósendum sem illa upplýstum og ófærum um að taka skynsamar ákvarðanir.⁵⁹ En margræðissinnar voru gagnrýndir fyrir að taka niðurstöðum þessarar rannsóknar

⁵⁵ Hay, Lister og Marsh, bls. 26.

⁵⁶ Hay, Lister og Marsh, bls. 27.

⁵⁷ Hay, Lister og Marsh, bls. 26 – 27.

⁵⁸ Hay, Lister og Marsh, bls. 25 – 27.

⁵⁹ Þorsteinn Magnússon, bls. 37. Er hér átt við viðmikilar kosningarannsóknir eins og The American Voter eftir þá Almond og Verba.

eins og óhaggandi staðreyndum um lífið. Þannig töluðu jafnvel sumir þeirra fyrir því að fólk ætti almennt ekki að vera virkt, fremur ætti það að viðhafa lágmarks þátttöku, því of mikil virkni gæti mögulega ógnað jafnvæginu sem var í kerfinu.⁶⁰

En mótmælin gegn Víetnamstríðinu og hatrömm barátta blökkumanna, kvenna og samkynhneigðra fyrir viðurkenningu og jafnrétti varpaði ljósi á að innan Bandaríkjanna ríkti ekki eining um viðmið og gildi né nokkuð jafnvægi milli hópa. Því sumum hópum hafði markvisst verið haldið niðri. Í umræðunni var oftast en ekki með vísað í kenningar margræðissinna, sem sögðu að bandarískt samfélag væri réttlátt því þar ríkti jafnvægi milli fjölmargra ólíkra hópa og þeir sem hefðu sig ekki í frammi hefðu ekki talið það mætta kostnaði að ráðast í pólitískar aðgerðir.⁶¹

Margir margræðissinnar endurskoðuðu kenningar sínar til þess að svara þessari gagnrýni, meðal annars Dahl sem hefur í seinni tíð fjarlægst fyrri kenningar sínar.⁶² Annars vegar voru þeir sem töldu óskilvirkni í stefnumótun og dvínandi einingu stafa af „of miklu“ lýðræði og svo þeir sem töldu ástandið endurspegla ófullnægjandi pólitíska ábyrgð í kerfinu, eða „of lítið“ lýðræði.⁶³

Þeir sem töldu lýðræði „of mikið“ höfðu að einhverju leyti misst trúna á margræðinu. Í framkvæmd gengi það ekki upp vegna yfirburðastöðu ríkisvaldsins í nútíma samfélagi. Að auki hefði átt sér stað menningarleg hnignun, í kjölfar þess að gildi sem lögðu áherslu á félagslega sameiningu hefðu vikið fyrir nýjum gildum sem ógnuðu pólitískum stöðugleika. Samhjálpargildi samfélagsins hefðu vikið fyrir einstaklingshyggju og þannig rofið sáttina í samfélaginu. Vinnusemi og mikilvægi fjölskyldunnar hefði vikið fyrir neyslubjóðfélagi og velferðarríki. Sparsemi og meinlæti í fjármálum og fjárfestingum hafði vikið fyrir hvatvísi, áhættusækni og gríðarlegri auðsöfnun.

Þannig væri velferðarríkið að skapa vandamálin sem það átti að vera að leysa, því það væri letjandi og ýtti undir firringu í samfélaginu. Gildi yngstu kynslóðanna yrðu sífellt óraunhæfari, sem drægi úr raunverulegri framleiðni, því

⁶⁰ Þorsteinn Magnússon, bls. 38 – 39,

⁶¹ Hay, Lister og Marsh, bls. 26 – 27.

⁶² Hér er vísað í bækur Dahl eins og *Dilemmas of Pluralist Democracy* (1982) *A Preface to Economic Democracy* (1985) *Democracy and Its Critics* (1989), *On Democracy* frá (1998) og *How Democratic is the American Constitution?* (2002).

⁶³ Dunleavy og O’Leary, bls. 66.

störfin sem þær vilji vinna skapi engin raunveruleg haldbær verðmæti, sem ýtir undir atvinnuleysi í hefðbundnum starfsstéttum.⁶⁴

Ríkið er sífellt að taka á sig yfirgripsmikil og ærin verkefni sem það ræður illa við og stefnumótun verður óskýr og óskilvirk. Á sama tíma og kröfurnar á ríkisvaldið hafa aukist verulega hefur geta ríkisins til þess að mæta kröfunum á skilvirkan hátt minnkað. Margræði hefur þannig skapað umfangsmikið ríki sem kallar á flókið stefnumótunarferli, þar sem enginn hefur nægilegt valdboð til þess að beina stefnumótuninni í jákvæða átt í takt við gildi samfélagsins. Að auki tekst ríkinu ekki að standa undir gífurlegum væntingum samfélagsins, sem dregur úr lögmæti og sátt um niðurstöður þess.

Ríkið á frekar, samkvæmt þessu, að vera hlutlaus rammi utan um lögbundnar stjórnsýsluaðgerðir og standa fast á sínu gagnvart óþreytandi og yfirdrifnum kröfum samfélagsins og hverfa frá málamiðlunum og samningum við hópa. Skilin milli opinbers- og einkalífs átti að endurreisa og þannig ná fram raunverulegri sátt í stjórnámálum til langframa.⁶⁵

Það hafa hins vegar ekki allir margræðissinnar flutt sig jafn mikið yfir á hægri vænginn. Dahl tók sínar hugmyndir til endurskoðunar og telur nú helsta gallann við nútíma ríkið vera hversu ólýðræðislegt það sé, því þar sé ekki hlúð nægilega vel að lýðræðinu. Hann er sammála þeim sem telja að margræði geti orsakað vandamál í frjálsræðum lýðræðisríkjum. Lausnin á þessum vandamálum sé hins vegar ekki sú að hverfa aftur til þess tíma þar sem ríkið hafði einokun á stefnumótun, enda sé slíkt ólýðræðislegt og hafi orsakað stöðnun í félagslegu og efnahagslegu tilliti.⁶⁶

Ólýðræðislegir þættir eins og of mikið frjálsræði stofnanna hefur orsakað brenglun í opinberri stefnumótun og í væntingum fólks til hennar, með slæmum afleiðingum. Kjörnir fulltrúar hafi framselt vald sitt til einstakra hópa sem ráði oft of miklu um endanlega niðurstöðu í málum og þannig sé komið rof á umboðskeðjuna, sem á að leiða frá kjósendum upp til kjörinna fulltrúa og áfram. Þetta hefur veikt möguleika fólks til þess að hafa áhrif sem er skilyrðislaus krafa í kenningum um fulltrúalýðræði.⁶⁷

⁶⁴ Dunleavy og O'Leary, bls. 67.

⁶⁵ Dunleavy og O'Leary, bls. 67 – 68.

⁶⁶ Dahl (1982) bls. 53 – 54.

⁶⁷ Sama heimild bls. 31 og 45 – 47

Dahl telur þessi einkenni hins vegar vera óumflýjanlegan fylgifisk nútíma frjálslyndra lýðræðisríkja og að samfélagið verði að reyna að sætta þessi vandamál og sætta ólík sjónarmið, en jafnframt að gera sér grein fyrir því að með því að velja eina leið þá er í raun verið að útiloka aðra.⁶⁸ Það að velja þjóðþingræði hefur þá ákveðnar afleiðingar í för með sér, til dæmis eiga stjórnámálemenn þar að bera skýra ábyrgð á meðan ábyrgð er ekki eins skýr í öðrum kerfum, eins og áður hefur verið rakið

Hann telur frumorsök vandans liggja í því að fólk í hinum Vestræna heimi hefur enga tilfinningu fyrir eða stjórn á því hvað efnahagsleg framtíð þeirra ber í skauti sér. Hann kallar eftir því að gömul gildi um þátttöku og samhjálp verði endurvakin og þá einna helst í efnahagslegu tilliti. Þannig sé hægt að styrkja lýðræðið í sessi með því að endurúthluta gæðum á sanngjarnari hátt en nú er gert í gegnum innviði samfélagsins, sem hvíli meira á herðum fólksins, en stjórnvalda.

Dahl hefur talað fyrir blöndu af félagslegu markaðshagkerfi, lýðræðislegri menningu innan fyrirtækja, takmörkuðum ríkisafskiptum og valddreifingu. Virkja þurfi almenning til þess að bregðast við og leysa sameiginleg samfélagsleg vandamál með lýðræðislegum hætti. Alvarlegir brestir hafi komið í umboðskeðjuna sem geri það að verkum að ábyrgð er ekki nægilega skýr sem geti skapað möguleika á því að stjórnað sé með mjög ólýðræðislegum hætti.⁶⁹

Margræðiskenningar hafa þó verið langlífur einmitt vegna þess að þær endurspeglar nokkuð vel almennar hugmyndir um hvernig frjálsræð lýðræðisríki eigi að vera - umburðarlynd, fjölbreytileg og móttækileg fyrir kröfum ólíkra hópa.

Einn helsti veikleiki margræðiskenningar er hins vegar sá að þær gefa ríkisvaldinu ekki nægilega mikið vægi í sínum kenningum og líta oftast en ekki fremur saklausum augum á það. Ríkisvaldið, sem margræðissinnar leggja þó mikla áherslu á að þurfi að takmarka, er ólíkt öðrum gerendum því það hefur mikla möguleika til valdbeitingar og nýtir þær. Ríkisvaldið og hópar standa ekki jafnfætis í baráttu sinni um dreifingu gæða. Því ríkisvaldið hefur tekið flest gæði til sín og hópar eru að berjast við ríkisvaldið um að, í fyrsta lagi láta þessi gæði afhendi og í öðru lagi að deila þeim milli ólíkra hópa.⁷⁰

⁶⁸ Dunleavy og O'Leary, bls. 69.

⁶⁹ Dahl (1985), bls. 84 – 110 og 111 – 135.

⁷⁰ Hay, Lister og Marsh, bls. 36 – 37.

En erindi þeirra er engu að síður mikilvægt því í þeim felst aðferð við að stjórna margflóknu samfélagi nútímans með lýðræðislegum hætti, með því að stofnanabunda margræðið. Á það meðal annars að tryggja aukinn aðgang fólks að upplýsingum og efla réttaröryggi með því að búa til farveg fyrir ólík sjónarmið að koma fram og að fólk njóti jafnræðis.

3) Tilgáta.

Í fyrri köflum hefur verið gerð tilraun til þess að byggja ramma utan um þá greiningu sem mun nú fara fram á íslenska valdakerfinu frá 2000 – 2009. En áður en vikið verður að þeirri greiningu er vert að fara yfir þær ritgerðir og rannsóknir sem gerðar hafa verið á Íslandi um svipað efni.

Samkvæmt rannsókn Ólafs Ragnars Grímssonar á íslenska valdakerfinu frá 1800 – 2000, var valdakerfið hér við upphaf 19.aldar og fram að fyrsta áratug 20.aldar nær algerlega kjarnræðislegt. Því ein fjölskylda og vandamenn hennar stjórnðu öllum helstu valdaöflum í landinu, bæði prestum og embættismönnum. Þessi valdahópur var þó bundinn við málefni innan Íslands, auk þess sem samfélagsleg gildi jafnréttis og samhjálp, ásamt friðsamlegri menningu höfðu áhrif á hvaða ákvarðanir valdahópurinn gat tekið.

Þetta fellur engu að síður vel að skilgreiningu Mosca á valdahópi, sem sé skipulagður minnihluti sem einoki vald og framkvæmi allar eða flestar pólitískar aðgerðir og ráði för í flestum minni- og meiriháttar málum.⁷¹

Samkvæmt fyrrgreindri rannsókn Ólafs Ragnars einkenndist tímabilið frá 1930 – 1960 af kjarnræðislegum einkennum sem eru mjög í anda kenninga Michels um fámennisstjórn flokksleiðtoga.

Helstu einkennin á þessu tímabili voru þau að:

- Flokksleiðtogar höfðu öflug ítök í kerfinu á öllum sviðum í skjóli mikils flokksaga og fyrirgreiðslna.
- Hagsmunasamtök voru beintengd við flokksforystuna.
- Flokkarnir höfðu allir sitt dagblað sem voru málgögn flokkanna, þannig var fjölmiðlun ekki óháð.
- Bönkunum var stjórnað af stjórn málaöflum, þannig stjórnaði valdahópurinn peningavaldinu og ákvað með mjög miðstýrðum hætti hverjir fengju hvað.

⁷¹ Ólafur Ragnar Grímsson (1975b) bls.10 – 13.

- Áhrif flokkanna voru einnig sterk í menningarlegu samhengi, á sviði menntunnar og útgáfu svo einhvað sé nefnt.
- Varanleiki flokksleiðtoga auðveldaði samloðun, því leiðtogarnir höfðu allir á einhverjum tímapunkti unnið með hvor öðrum og tekið veigamiklar ákvarðanir saman.⁷²

Samsteypustjórnir, sem er einkenni á íslenskum stjórnámálum, gera það einnig að verkum að skýrir valkostir stóðu kjósendum ekki til boða á kjördag, heldur voru þeir að velja milli leiðtoga og veita þeim umboð til samninga við aðra flokka eftir kosningar. Þetta styrkti stöðu flokksleiðtoga. En smægð samfélagsins var vissst aðhald fyrir leiðtogana því ákvarðanir þeirra voru bundnar við fyrirsjáanleg viðbrögð kjósenda, sem þeir áttu erfitt með að fela sig fyrir í litlu samfélagi.⁷³

En margræðiseinkennum fjölgaði þó með tímanum, þó svo að kjarnræðið hyrfi aldrei alveg. Hlutverk Alþingis styrktist og nýjar stéttir tóku að myndast, með annars konar hópavitund sem orsakaði breytingar á flokkakerfinu og valdakerfinu um leið. Þannig bar tímabil stéttastjórnamála, frá 1910 – 1930, með sér meira margræði en áður hafði þekkt. Á þessum tíma eru þrír af gömlu fjórflokkunum stofnaðir, Sjálfstæðisflokkurinn, Alþýðuflokkurinn og Framsókn. Þessir flokkar áttu rætur að rekja til, annars vegar, gömlu flokkanna sem höfðu myndast um sjálfstæðisstjórn málin og svo til hreyfinga sem mynduðust um baráttumál verkamanna og hagsmuni bænda. Rýmkun kosningaréttarins og breytt þjóðfélagsgerð, með fólksflutningum úr dreifbýli í þéttbýli, varð til þess að efla stéttarvitund þeirra sem þessir flokkar voru myndaðir um og þannig styrkja stoðir þeirra. Á þessu tímabili var forystumönnum úr leiðtogahópi sjálfstæðisstjórn mála rutt úr vegi og ný forystusveit tók við í krafti öflugra verkalyðsfélaga, búnaðarféлага, samvinnuhreyfingarinnar og flokksblaða. Nýr valdahópur tók við og kjarnræðisleg einkenni urðu meira áberandi.⁷⁴

Á tímabilinu frá 1960-1975 tók margræði að styrkjast enn frekar og rekur hann þá þróun til eftirfarandi þátta:

⁷² Ólafur Ragnar Grímsson (1975b) bls. 16- 17.

⁷³ Ólafur Ragnar Grímsson (1975b) bls. 18.

⁷⁴ Ólafur Ragnar Grímsson (1975b) bls. 16 – 17.

- aukin fagmennska og fjölbreytileiki í opinberi stjórnsýslu, fjölmiðlun, viðskiptalífi, sérstaklega bönkum.
- Minni áhrif framkvæmdarvalds á dómsvaldið.
- Hagsmunasamtökum fjölgaði og það dró úr beinum tengslum þeirra við stjórnmalaflokka.
- Dvínandi áhrif frændsemi og annarra félagslegra tengsla.

Þrátt fyrir þessar breytingar á kerfinu í átt til frekara margræðis höfðu flokksleiðtogar á sama tíma enn mikil völd, til að mynda yfir:

- Æðstu embættisveitingum.
- Bönkum og stjórnnum þeirra.

Þessir þættir viðhéldu ítökum flokksforystunnar, þó svo að þeir þyrftu nú að ná málamiðlunum við forystumenn ólíkra hópa. Vill Ólafur meina að frændsemi og önnur félagsleg tengsl manna á milli valdi því að kjarnræðisleg einkenni eru langlíf í íslenska valdakerfinu.⁷⁵

Ólafur staðsetur íslenska valdakerfið árið 1975 sem blandað kerfi kjarnræðis og margræðis og spáir því að margræði muni aukast og styrkjast með tímanaum og að undir lok 20.aldarinnar verði hægt að staðsetja Ísland á öðrum enda mælistikunnar sem lagt var að stað með. Hér átti þá að þróast einhvers konar jafnvægi milli sjálfstæðra en ólíkra hópa.

Í bók sinni frá *Flokksræði til persónustjórn mála*, lýsir Svanur Kristjánsson þróun flokkakerfisins á Íslandi frá 1959 – 1991. Kerfið telur hann hafa einkennst einna helst af fyrirgreiðslu og skorti á skýrri ábyrgð sem hefur gert stefnumótun flokkanna óskýra. Hann bendir ennfremur á að hér hafi flokkakerfið þróast í átt til þess bandaríska með margræðislegum áherslum á valddreifingu og svo persónustjórn mála, sem séu afrakstur prófkjöranna sem flokkarnir hafa allir tekið upp. Prófkjörin voru svar við ákalli kjósenda um að flokkarnir viðhefðu lýðræðislegri vinnubrögð við val á frambjóðendum, en hafa ýtt undir sundurlyndi og veikt flokkanna sem stofnanir og tæki til þess að leysa samfélagslega

⁷⁵ Ólafur Ragnar Grímsson (1975b) bls. 21 – 22.

vandamál. En samfara þessari þróun hefur ríkisvaldinu sjálfu ekki verið breytt. Ríkisafskipti eru töluverð og flokkarnir hafa allir talið það eðlilega leið til þess að auka frelsa einstaklingsins. Þannig séu mótsagnakenndar hugmyndir uppi um hlutverk ríkisvaldsins og svo hvernig eigi að fara að því að velja fulltrúa og á sama tíma engar hugmyndir uppi um hvernig eigi að gera þá ábyrga gagnvart kjósendum. Þetta telur hann valda miklum vandræðum í stjórnun landsins og stjórnámálum almennt.⁷⁶

Að auki skrifaði Svanur Kristjánsson grein í afmælisriti Sigurðar Líndal, *Líndælu*, árið 2001 sem ber heitið *Íslenska valdakerfið: hljóðlát breyting við aldarlok*. Þar lýsir hann því hvernig íslenska valdakerfið um aldarmótin sé að breytast í grundvallaratriðum í margræðisátt, þar sem ríki meiri valddreifing og kjörnum fulltrúum og ríkisstjórn eru frekari takmörk sett en áður. Á níunda áratug síðustu aldar hafi verið við lýði valdakerfi þjóðþingræðis, þar sem ríkisstjórnarmeirihluti hvers tíma réði för. Aðild Íslands að EES samningunum breytti miklu um þróunina frá þjóðþingræði til margræðis. Samningurinn hefur þannig fært almenningi á Íslandi meiri réttindi á sviðum eins og neytendaverndar, persónuverndar, jafnréttis- og samkeppnislöggjafar og vinnuverndar svo dæmi séu tekin. En samningurinn hefur líka styrkt stöðu íslensks almennings, fyrirtækja og félagasamtaka gagnvart ríkinu, því þessir aðilar eru nú líklegri til þess að sækja rétt sinn til alþjóðlegra dómstóla sætti þeir sig ekki við niðurstöður ríkisvaldisins. Þannig felur samningurinn um EES í raun í sér yfirþjóðlegt réttarkerfi þar sem íslensk lög verða að víkja fyrir lögum EES á tilteknum sviðum.⁷⁷

Einnig er vert að nefna að árið 2002 var skrifuð BA-ritgerð í stjórn málafræðideild um sama efni og liggur til grundvallar þessarar ritgerð. Hún heitir *Íslenska valdakerfið 1990-2000, í ljósi kenninga um kjarnræði og margræði* og er eftir Einar Ægisson Hafberg og Eirík Ólafsson. Meginniðurstaða þeirra var sú að hér væru skýr merki þess að Ísland stefni í átt til margræðis, en þó væri enn að finna einkenni kjarnræðis sem skapi togstreitu um hvar völdin liggja.

⁷⁶ Svanur Kristjánsson (1994), mest sótt í bls. 243 – 253.

⁷⁷ Svanur Kristjánsson (2001), bls. 580 – 584.

Það er tilgáta mín að áframhaldandi þróun hafi átt sér stað á tímabilinu frá 2000-2009 í átt til frekara margræðis. Þessi þróun er þá í takt við það sem áður hefur komið fram. En hafi margræði styrkst þá hefur það gert það á áframhaldandi kostnað þjóðþingræðisins.

Því margræðisskipulag felur það í sér að valdi er dreift milli ólíkra handahafa ríkisvalds, þannig er vald temprað og komið í veg fyrir að mikið vald safnist á fáar hendur. Auk þess sem áhersla er lögð á að koma á fót eftirlits og aðhaldsstofnunum sem hafa taumhald á ríkisvaldinu og draga það til ábyrgðar, fari það út af sporinu.

Í þjóðþingræði er vald framselt samkvæmt umboðskeðjunni líkt og áður hefur verið rakið, þetta framsal fer fram vegna þess að fulltrúarnir hafa ákveðnar upplýsingar, eiginleika eða einfaldlega meiri tíma sem kjósendur hafa ekki. Í þingstjórnarkenningunni fellst kenning um fullveldi þingsins, þingið hefur hlotið umboð kjósenda og ríkisstjórnin á hverjum tíma getur sítíð eins lengi og þingið er tilbúið að þola hana. Þingið á þá að vera sú stofnun sem temprar vald framkvæmdarvaldsins og veitir því aðhald. Bæði valdaframsal og ábyrgð er þannig fremur skýr í þessu kerfi og því á ekki að vera sérstök þörf á öðrum stofnunum til þess að sinna þessu hlutverki.⁷⁸

Hafi margræði haldið áfram að styrkjast hér, líkt og rannsóknir og spár annarra fræðimann bentu til, þá ætti það að koma einna helst fram í stöðu þings og ríkisstjórnar gagnvart aðilum innan þjóðþingræðisins, það er kjósendum og starfsemönnum hins opinbera og svo í stöðu þings og ríkisstjórnar gagnvart aðilum utan þjóðþingræðisins, sem ber að veita því aðhald.⁷⁹

Þannig ætti almenningur, hagsmunasamtök, fyrirtæki, dómsstólar og starfsmenn hins opinbera að hafi styrkt stöðu sína gagnvart þingi og ríkisstjórn. Fullveldi þingsins ætti þá að hafa veikst, hafi þessir stofnanbundnu þættir margræðis náð yfirhöndinni hér.

Til þess að skoða hvort þetta sé raunin verður fjallað um valdakerfið á Íslandi frá 2000 – 2009. Þar verður staða helstu eftirlits- og aðhaldsstofnana metin, enda fara þær með það hlutverk að gæta hagsmuna almennings gagnvart ríkisvaldinu.

⁷⁸ Strom, bls. 266 – 270.

⁷⁹ Þessi flokkun er fengin að láni hjá Svani Kristjánssyni (2001) bls. 580.

Þetta eru stofnanir eins og dómstólar, ríkisendurskoðun og umboðsmaður Alþingis, auk þess sem fjallað verður um Fjármálaeftirlitið og Seðlabanka, því þessar stofnanir léku lykilhlutverk í því viðskipta og efnahagsumhverfi sem tók mjög miklum breytingum á tímabilinu og gjörbreytti umhverfi fyrirtækja, hagsmunahópa og almennings. Einnig verður vikið að fjölmiðlum og eftirlitshlutverki þeirra, enda eru þeir gjarnan kallaðir „fjórða valdið”.

Einnig verða þrjár veigamiklar ákvarðanir skoðaðar, en bæði margræðis og kjarnræðiskenningar eru sammála um að ákvarðanir skipti máli þegar valdakerfi er skoðað. Með því að skoða hverjir koma að ákvörðunartöku og hvernig sú ákvörðunartaka fer fram, er hægt að meta hvar völdin liggja og hvort kerfið geti talist lýðræðislegt eða ekki.

Kjarnræðiskenningar segja að einungis fámennur valdahópur taki þær í krafti efnahagslegra, pólitískra og félagslegra bjarga, án samninga við aðra utanaðkomandi og því sé lýðræðið tálsýn sem gangi ekki upp. Á meðan margræðikenningar segja að mikilvægar og stefnumótandi ákvarðanir séu teknar að undangengnum málamiðlunum, samningum og þrýstingi frá mismunandi hópum innan samfélagsins og að enginn einn þeirra geti algerlega óhindrað og án nokkurs tillits fengið sínu fram í einu og öllu. Því geti kerfið talist lýðræðislegt því hagsmunir almennings eru hafðir að leiðarljósi við þessar málamiðlanir auk þess sem samkeppni milli hópa tryggir að ólík sjónarmið komi fram sem sé gott fyrir lýðræðið.

Þessar ákvarðanir eru: einkavæðing ríkisbankanna 1997 - 2003, stuðningurinn við innrásina í Írak 2003 og synjun forseta á því að veita fjölmiðlafrumvarpinu staðfestingu 2004.

Í þessu felst þá fremur þröng greining, þannig er verið að einblína á valdakerfið, aðallega á nokkrar veigamiklar ákvarðirnar sem þar voru teknar og á það aðhald sem hægt er að veita þeim sem hafa vald til þess að taka ákvarðanir.

Þannig verður staða margræðis og kjarnræðis á Íslandi metin, svo hægt verði að komast að niðurstöðu um hvort leita megi skýringa í eðli valdakerfisins á því efnahags og lýðræðis hruni sem orðið hefur á Íslandi í kjölfar gjaldþrots stóru viðskiptabankanna í október 2008.

Verður nú vikið að því að skoða valdakerfið á Íslandi á tímabilinu 2000 – 2009.

4) Íslenska valdakerfið 2000 - 2009.

Margræðisskipulag felur í sér að valdi er dreift milli ólíkra stofnana og eininga innan stjórnkerfisins, með það fyrir augum að minnka hættuna á því að of mikið vald safnist á fáar hendur og að fleiri sjónarmið komi að stefnumótun og ákvarðanatöku stjórnvalda.

Stjórnkerfi sem telst margræðislegt ætti því að hafa innbyggða eiginleika sem temptra vald einstakra arma ríkisvaldsins og búa yfir möguleikanum á því að ólík sjónarmið geti komið fram. Þetta er einna helst gert með því að koma á fót sterkum eftirlitsstofnunum sem hafa eftirlit með löggjafar- og framkvæmdarvaldi, auk þess sem skilin milli arma ríkisvaldsins eiga að vera skýr, þannig að hver handahafi ríkisvalds tempri annan með þar til gerðum leiðum. Þannig hefur einn armur ríkisvaldsins takmarkaðri möguleika á því að taka einhliða ákvörðun því aðrir handhafar ríkisvalds geta komið í veg fyrir hana.

Einkenni á íslenskri stjórnskipan er meðal annars þriggreiningarkenningin um vald, í löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómsvald. Jafnræði ríkir ekki milli þessara valdahafa, né er hægt að segja að mörkin milli þeirra séu skýr, því löggjafarvaldið hefur haft mun sterkari stöðu gagnvart öðrum handhöfum ríkisvalds, meðal annars í krafti fjárstjórnarvalds og þingræðisreglunar.

Með gildistöku Mannréttindasáttmála Evrópu og breytingum á mannréttindakafli stjórnarskrárinnar árið 1995, hefur staða dómstóla strykst gagnvart öðrum handhöfum ríkisvaldsins.

Þessar breytingar ásamt aðskilnaði dómsvalds og framkvæmdarvalds í héraði 1992 og aðild Íslands að EES 1994, hafa aukið sjálfstæði dómstóla og fært réttinum lög og réttarheimildir sem byggjast á grundvallarréttindum sem hann hefur túlkað fremur vítt. Þannig er um að ræða nýjan skilning á hlutverki dómstólsins því félagslegum réttindum er gefinn meiri gaumur. Þetta á sérstaklega við um Mannréttindasáttmálann því þeir dómar Hæstaréttar sem vísa til hans sýna að honum gert hærra undir höfði þrátt fyrir stöðu hans sem almenn lög. Þessi réttur dómstóla til að túlka lög og þannig óhjákvæmilega setja nýjar reglur er ekki nýr og um hann er í sjálfu sér ekki deilt heldur hversu langt dómstólar mega ganga í að beita þessu valdi.

Öryrkjadómurinn frá árinu 2000 er líklega það mál sem hefur hvað mest ýtt þessari deilu löggjafans og dómsvalda um hvar valdmörkin liggja fram á sjónarsviðið. Niðurstaða meirihluta Hæstiréttur var sú að skipulag réttinda örorkulífeyrisþega samkvæmt almennatryggingalögum um tekjutengingu maka, tryggði ekki þau lágmarksréttindi sem fælust í 76. gr. stjórnarskrárinnar.

Þannig var dómstóllinn að dæma ákvörðun löggjafans ranga og gera honum að breyta ákvörðun sinni, því hún tryggði að hans mati ekki lágmarks réttindi. Þetta er klárt dæmi um frekari margræðisþróun, þar sem einn armur ríkisvalds temprar og takmarkar vald annars.

Eftirlits- og aðhaldsstofnanir hafa líka haldið áfram að styrkjast á tímabilinu. Helst það í hendur við aukna faghyggju í störfum stjórnsýslunar með áherslu hæfni og endurmenntun starfsfólks.

Þannig hefur umboðsmaður Alþingis fengið til sín 1939 kvartanir á árunum frá 2000 – 2006 og lauk 15% þeirra með álit og 28% þeirra voru felld niður eftir leiðréttingu stjórnvalda svo dæmi séu tekin. Á árinu 2008 fékk hann til sín næst mestan fjölda kvartana frá stofnun embættisins árið 1997.

Starfssvið hans er öll opinber stjórnsýsla, bæði ríkis og sveitarfélaga og ber honum að hafa eftirlit með ákvörðunum og úrlausnum stjórnvalda, málsmeðferð og framkomu opinbera starfsmanna.⁸⁰

Embættið hefur fest sig í sessi og almenningur og lögaðilar eru líklegir til þess að bera fram kvörtun við embættið finnist þeim stjórnvöld hafa farið fram með röngum hætti. Tölfræði stofnunarinnar bendir til þess að þær kvartanir sem berast enda oftast með leiðréttingu viðkomandi stjórnvalds, fremur en ályktun umboðsmanns, sem er merki um að stjórnsýslan sé vakandi fyrir eftirlitinu og taki það til greina við ákvörðunartöku. Þó hefur borið á því að reynt sé að fara framhjá þessu eftirliti eða því gert erfitt um vik að sinna sínu hlutverki. Þannig hafa ráðuneyti dregið að svara spurningum umboðsmanns eða að senda honum aðrar upplýsingar og einstaka ráðherra hefur opinberlega lýst sig ósammála aðfinnslum

⁸⁰ Heimild um embætti umboðsmanns Alþingis er fengin af vef umboðsmanns <http://www.umboðsmaduralthingis.is/um/default.asp> og úr skýrslu forsætisráðuneytisins um starfsskilyrði stjórnvalda frá 1999, bls.98 – 99.

umboðsmanns er varða embættisverk ráðherra tengd ráðningum eða embættisskipan.⁸¹

Eitt skýrasta dæmið um togstreytu sem gætti milli embættisins og framkvæmdarvaldsins var þegar umboðsmaður sá sig knúinn til þess að setja og birta samskiptareglur varðandi samskipti milli sín og ráðamann, eftir að hann fékk símhringingu frá forsætisráðherra í maí 2004.⁸²

Ríkisendurskoðun var breytt í sjálfstæða stofnun með lögum nr. 12/1986 sem gerbreytti strafsúmhverfi hennar því fram af því hafði hún heyrt undir fjármálaherra. Hún starfar á vegum Alþingis og hefur það hlutverk að endurskoða ríkisreikninga og reikninga þeirra aðila sem fara með rekstur eða fjárvörslu á vegum hins opinbera auk þess sem hún hefur eftirlit með framkvæmd fjárlaga og er þingmönnum innan handar við fjárhagsmál ríkisins.

Þingmenn og ráðherrar geta kallað eftir því að stofnunin geri úttekt á einstaka opinberum stofnunum eða framkvæmdum. Það veitir aðhald því sé niðurstaða slíkrar skýrslu áfellingisdómur á viðkomandi stofnun eða opinbera framkvæmd, beinir það sjónum þingsins og fjölmiðla að framkvæmdarvaldinu og þeim ráðherrum sem bera ábyrgð á viðkomandi stofnunum eða framkvæmd. Sé niðurstaða skýrslunar jákvæð á það að geta skapað sátt og eytt tortryggni með því að sýna að stjórnýsla sé fagleg og vönduð.

Verkefnum stofnunarinnar hefur fjölgað mjög undanfarin ár og hefur henni til að mynda verið falið það verkefni að hafa eftirlit með fjármálum stjórnmalaflokka og frambjóðenda þeirra samkvæmt lögum nr. 162/2006. Er það ef til vill til marks um að stofnunni er treyst af þessu aðilum og vinnubrögð hennar talin fagleg og til þess gerð að auka traust í samfélaginu á vinnubrögðum stjórnvalda.

Þannig er ákvörðunum framkvæmda- og löggjafarvalds settar auknar skorður í meira mæli en áður með tilkomu þessara stofnanna í valdakerfinu og eftir því sem þær styrkjast og eflast festist margræði í sessi á kostnað þingræðis. Því ríkisstjórn og ráðherrum hennar eru settar skorður þar sem ákvarðanir og framkvæmdir þeirra

⁸¹ Hér er til dæmis vitnað í mál Landbúnaðarráðuneytis varðandi skipan rektors við Landbúnaðarháskólan á Hvanneyri þar sem ráðuneytið neitaði að afhenda gögn um umsóknir. Morgunblaðið, 09.06.2005 bls.11. 154.tbl. Og yfirlýsingu Árna M. Matíhsen um meinta hlutdrægni umboðsmanns varðandi aðfinnslur hans að embættisfærslum Árna sem setts dómsmálaráðherra við skipan dómara í Héraðsdóm Norðurlands. Fréttablaðið 29.03.2008 bls.4.

⁸² Fréttablaðið, 22.05.2004 bls.2.

geta komið til endurskoðunar hjá þessum eftirlitsaðilum og þannig nægir ekki einungis að ákvörðunin fái meirihluta á Alþingi, sem hefur vegna þingræðishefðarinnar verið fremur auðsótt. Þetta styrkir stöðu almennings gagnvart þingræðinu því með þessu hefur hann aukinn aðgang að upplýsingum um aðgerðir stjórnvalda, auk þess sem þeim leiðum sem almenningi er fært að leita réttar síns, veita stjórnvöldum aðhald og draga þau til ábyrgðar, er fjölgað.

En möguleikar almennings til að fá þessar upplýsingar og draga stjórnvöld til ábyrgðar eru nátengd öflugri og óháðri fjölmiðlun. Á þessu tímabili hafa einungis verið starfræktir einkareknir prentmiðlar og hefur samkeppnin þar verið hörð. Á sviði ljósvakamiðla hafa verið þrjár sjónvarpsstöðvar, Stöð 2 og Skjár 1 sem hafa verið í samkeppni við Ríkissjónvarpið og hafa fréttastofur einungis verið starfræktar, mestan partinn af á Stöð 2 og Ríkissjónvarpinu. Útvarpsstöðvar hafa verið fjölmargar en af þeim hafa tvær fréttastöðvar verið virkar, það er fréttastofa útvarps og fréttastofa Bylgjunar og Stöðvar 2.

Þó svo að meiri fjölbreytni gætti á sviði fjölmiðlunar á tímabilinu er ekki þar með sagt að samkeppnin hafi verið raunveruleg, því þetta hefur fremur verið fákeppnismarkaður. Eignarhald á þessum fjölmiðlum var í flestum tilfellum mjög takmarkað. Þó svo að það hafi tekið einhverjum breytingum á tímabilinu, þannig að sumir hafi styrkt stöðu sína og aðrir komið inn í fjárfestingu í fjölmiðlum í kjölfar þess er ljóst að fjársterkir aðilar lögðu sig fram við að eiga og eignast ráðandi hlut í fjölmiðlum.⁸³

Fjölmiðlun hefur um árabíl ekki verið arðbær fjárfesting og margir hafa af þessum sökum spurt sig hvað slíkum mönnum gangi til með slíkum fjárfestingum. Enda var umræðan mikið á þá leið að verið væri að beita þessum miðlum í þágu sérhagsmuna.

⁸³ Þannig var Jón Ásgeir Jóhannesson umsvifamikil og átti ráðandi hlut í fjölmiðlasamsteypuni Norðurljós, síðar 365, sem meðal annars rak Stöð 2, Bylgjuna og aðrar útvarpsstöðvar og gaf út Fréttablaðið og hélt úti vefsíðunni Vísi.is. Auk þess sem hann eignaðist á endanum alfarið það félag sem rak DV og ráðandi hlut í útgáfufélaginu Birtingi sem gefur út fjölmörg tímarit. Þá áttu Björgúlfssfeðgar, þeir Björgúlfur Thor Björgúlfsson og Björgúlfur Guðmundsson, stóran hlut í Árvakri útgáfufélagi Morgunblaðsins í gegnum Straum fjárfestingafélag í þeirra eigu, auk þess sem Björgúlfur sjálfur átti hlut í útgáfufélaginu. Fjárfestingafélög sem Exista kom að, áttu ráðandi hlut í Framtíðarsýn sem gaf út Viðskiptablaðið, en Exista var í eigu Lýðs og Odds Guðmundssonar sem voru áberandi í viðskiptalífínu auk þeirra sem áður hafa verið nefndir. Er þessi heimild sótt í álitgerð sem útgáfufélagið Heimur (sem gefur m.a. út Frjálsa Verslun) var beðið um að vinna fyrir alsherjarnefnd Alþingis í tengslum við fjölmiðlafrumvarpið. http://www.heimur.is/heimur/Search/news/Default.asp?ew_0_a_id=310053

Ríkisstjórn Davíðs Oddssonar lagði fram frumvarp til Alþingis sumarið 2004 um takmarkanir á eignarhaldi í fjölmiðlum. Frumvarpið var samþykkt á Alþingi eftir mikil átök bæði innan veggja þess og í samfélaginu öllu. Forseti Íslands neitaði hins vegar að staðfesta frumvarpið með undirskrift og vildi þar með vísa því í þjóðaratkvæðagreiðslu, en forseti hefur aldrei áður beitt þessu ákvæði í sögu lýðveldisins. Meira verður fjallað um þetta síðar.

Heilbrigð fjármálastarfsemi er mjög mikilvæg í frjálslyndum lýðræðisríkjum nútímans. Því bankar og aðrar fjármálastofnanir sjá til þess að hjól atvinnulífisins snúist með því að veita lánsfjármagni til fyrirtækja og einstaklinga. Það hefur verið stefna á Vesturlöndum frá því á áttunda áratugnum að ríkið drægi verulega úr afskiptum sínum á þessu sviði og sinnti lágmarks hlutverki. Þó hefur ríkinu verið falið að sinna aðhalds- og eftirlitshlutverki til þess að tryggja réttaröryggi borgaranna og safna mikilvægum gagnsæjum upplýsingum, sem skipta menn höfuðmáli þegar ákvarðanir eru teknar.

Hér á Íslandi sinntu Fjármálaeftirlitið og Seðlabankinn helst því hlutverki að hafa eftirlit og aðhald með fjármálastarfsemi í landinu.

Fjármálaeftirlitið er sjálfstæð stofnun sem heyrir stjórnskipulega undir viðskiptaráðherra. Henni var komið á fót með lögum nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálamörkuðum. Með stofnuninni var verið að sameina opinbert eftirlit með fjármálastofnunum og færa það nær því horfi sem þá var á flestum Norðurlöndunum.

Áður hafði þetta eftirlit verið framkvæmt af sérstakri deild innan Seðlabankans. En í niðurstöðu nefndar sem skipuð var af viðskiptaráðherra árið 1996 um endurskoðun eftirlits með fjármálastofnunum, var lagt til að stofnað yrði eitt fjármálaeftirlit sem næði til allra greina fjármagnsmarkaða, en að samvinna ætti að vera milli Seðlabanka og þessa nýja eftirlits, til að mynda um upplýsingaflæði.

Einnig taldi nefndin að eftirlitsskyldum aðilum bæri að bera kostnaðinn af rekstri stofnunarinnar, til þeirra teljast viðskiptabankar, sparisjóðir, váttryggingafélög, váttryggingamiðlanir, lánaþyrirtæki (fjárfestingarbankar og greiðslukortafyrirtæki), verðbréfafyrirtæki, verðbréfamiðlanir, rekstrarfélög verðbréfasjóða og lífeyrissjóðir, auk annarra aðila sem taka við innlánum..

Þannig er hlutverk Fjármálaeftirlits að fylgjast með starfsemi eftirlitsskyldra aðila og sjá til þess að starfsemi þeirra sé í samræmi við lög og reglur, en

jafnframt að starfsemin sé í samræmi við eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti eins og segir í 8.gr. laga nr. 87/1998.⁸⁴

Þær heimildir og verklagsreglur sem Fjármálaeftirlitið vinnur eftir hafa verið í samræmi við löggjöf Evrópusambandsins, sem okkur er gert að innleiða hér í vegna EES-samningsins. Þannig sést með beinum hætti að samningurinn hefur ýtt undir margræðisþróun með því að gera stjórnvöldum hér að hafa eftirlit með fjármálastarfsemi með sambærilegum hætti og gert er í aðildarríkjunum.

Seðlabankinn var formlega stofnaður árið 1961, þó viðlíka starfsemi eigi sér lengri sögu. Á því tímabili sem hér um ræðir starfaði hann samkvæmt lögum nr. 36/2001. Bankinn er sjálfstæð stofnun í eign ríkisins sem lýtur sérstakri stjórn. Hlutverk hans er að fara með stjórn peningamála í landinu, en helsta markmið hans með því er að tryggja stöðugt verðlag. Það gerir hann með því að halda verðbólgu niðri og í því samhengi var honum sett verðból gumarkmið árið 2001, þar sem fram kemur í sameiginlegri yfirlýsingu ríkisstjórnar Íslands og Seðlabankans að verðbólga, reiknuð sem hækkun vísitölu neysluverðs á árs grundvelli skuli að jafnaði vera sem næst 2.5%.⁸⁵ Meginstjórn tæki bankans við að sinna peningamálastefnu sinni eru stýrivextir, en það eru þeir vextir sem lánastofnunum býðst í lausafjársvirgriðslu við bankann.

Einnig ber honum að veita meginmarkmiðum efnahagsstefnu ríkisstjórnarinnar framgöngu, svo framarlega sem hann telur það ekki ganga gegn eigin markmiðum um verðstöðugleika. Að auki ber honum að sinna öðrum verkefnum sem stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi í landinu, til að mynda að byggja upp gjaldeyrisvarasjóð, halda uppi virku greiðslukerfi í landinu og við útlönd, slá mynt og prenta seðla, fara með gengismál og annast lántökur ríkisins, svo dæmi séu tekin.

Einnig ber honum að hafa góða yfirsýn yfir fjármálamarkaðinn og gefur hann í því samhengi reglulega út ítarlegar greiningar á fjármálastöðugleika, sem byggjast á þjóðhagslegum og rekstrarlegum vísbendingum sem hafa bein áhrif á stöðugleika. Seðlabankinn hefur einnig það hlutverk að vera lánastofnunum í lausafjársvanda lánveitandi til þrautarvara.⁸⁶

⁸⁴ Heimild um starfsemi Fjármálaeftirlitsins eru fengnar úr grein eftir þáverandi forstjóra eftirlitsins Pál Gunnar Pálsson sem birtist í Úlfjótí árið 2000, árg. 53. bls. 415 – 427.

⁸⁵ Yfirlýsing birt í Peningamálum 2001/2 og á heimasíðu bankans.

⁸⁶ <http://www.sedlabanki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=6942> bls. 2-4.

Forsætisráðherra og bankaráð, sem skipað er sjö fulltrúum kosnum á Aþingi, fara saman með yfirstjórn bankans. Forsætisráðherra skipaði seðlabankastjóra og tvo aðstoðarbankastjóra, en með breytingum á lögum nr. 5/2009, skipar forsætisráðherra einn bankastjóra og annan aðstoðarbankastjóra sem eiga að vera, samkvæmt þessum lögum, ráðnir á faglegri forsendum með tilliti til menntunar og reynslu en áður hefur verið. Fram að þessu hafði einn eða fleiri af bankastjórunum þremur verið fulltúi eins af ríkisstjórnarflokkunum.⁸⁷ Seðlabankinn hefur þannig verið talinn í nánnum tengslum við ríkisstjórnina sem hefur haft áhrif á trúverðugleika hans út á við, auk þess sem það hefur vakið efasemdir um sjálfstæði bankans.⁸⁸

Sjálfstæði er eftirlitsstofnunum mikilvægt eigi þær að geta sinnt hlutverki sínu, því það á að tryggja að eftirlitsskyldir aðilar geti ekki þrýst á að hagsmunir þeirra ráði för við ákvörðunartöku.

Verður nú hugað að því að skoða þrjár veigamiklar ákvarðanir ríkisstjórnarinnar sem teknar voru á þessu tímabili.

⁸⁷ Dæmi um þetta eru Jón Sigurðsson fyrrum fjármálaráðherra fyrir Alþýðuflokk, Steingrímur Hermannsson fyrrum forsætisráðherra fyrir Framsóknarflokk, Finnur Ingólfsson viðskiptar og iðnaðarráðherra fyrir Framsóknarflokk, Birgir Ísleifur Gunnarsson fyrrum menntamálaráðherra og borgararstjóri í Reykjavík fyrir Sjálfstæðisflokk og svo að endingu Davíð Oddsson fyrrum borgarstjóri og forsætisráðherra fyrir Sjálfstæðisflokk.

⁸⁸ Jón Danielson og Gylfi Zoega, bls.3.

5) Einkavæðing ríkisbankanna.

Ríkisstjórnarsamstarf Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks, undir forystu Davíðs Oddssonar og Halldórs Ásgrímssonar, hófst eftir kosningarnar 1995 og lauk ekki fyrr en Sjálfstæðisflokkur ákvað að taka Samfylkinguna með sér í ríkisstjórn eftir kosningarnar 2007. Þannig stóð þetta samstarf samfleytt í 12 ár, mest allan tíman undir forsæti Davíðs. En eftir kosningarnar 2003 var í fyrsta sinn síðan 1942 mögulega hægt að mynda tveggja flokka ríkisstjórn án Sjálfstæðisflokks og til þess að tryggja áframhaldandi samstarf bauð Davíð Halldóri stólinn á miðju kjörtímabilinu, eða 15. september 2005.⁸⁹

Þessi ríkisstjórn lagði í stórfelda einkavæðingu á ríkisfyrirtækjum, en eitt helsta stefnumál hennar frá upphafi, var að ríkið myndi alfarið draga sig út úr eignarhaldi á bönkum.⁹⁰ Þessi einkavæðing var gríðarlega stórt og viðamikil verkefni sem var tæknilega flókið og viðkvæmt því með þessu var verið að gerbeyta rekstrar umhverfi þessara fyrirtækja og viðskiptaumhverfinu á Íslandi í heild. Heildartekjur ríkissjóðs af sölu á eignarhlut sínum í 33 hlutafélögum frá 1991 og fram til ársins 2007 nam tæpum 164 milljörðum, miðað við verðlag í maí 2007.⁹¹ Þessir fjármunir voru notaðir til þess að greiða niður erlendar skuldir og ráðast í framkvæmdir hér á landi svo dæmi séu tekin.

En einkavæðingarferlið hefur þó verið umdeilt og hefur tortryggni gætt sumstaðar í samfélaginu og umræðunni og talað um einkavinavæðing í því samhengi, sér í lagi í tengslum við einkavæðingu bankanna.⁹²

Forsætisráðherra óskaði eftir því að Ríkisendurskoðun gerði úttekt á einkavæðingunni í kjölfar þess að Steingrímur Ari Arason, sem sæti átti í framkvæmdarnefnd um einkavæðingu, sagði sig úr nefndinni og skrifaði honum harðort bréf þar sem hann gagnrýndi þau vinnubrögð sem viðhöfð voru í aðdraganda ákvörðunarinnar um sölu hlut ríkisins í Landsbankanum til

⁸⁹ Styrmir Gunnarsson, bls. 457 – 458.

⁹⁰ Þetta má sjá í stefnuýfirlýsingum ríkisstjórna Sjálfstæðisflokks og Framsóknar frá 1995, 1999 og 2003. <http://www.stjornarrad.is/Stefnuyfirlýsing/nr/69> <http://www.stjornarrad.is/Stefnuyfirlýsing/nr/57> <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/445>

⁹¹ skýrsla framkvæmdarnefndar um einkavæðingu 2003 – 2007, bls. 9.

⁹² Er hér til að mynda vísað í grein Margrétar Sverrisdóttur í Morgunblaðinu, 24.07.2005 undir fyrirsögninni „Bankaræningjar“ þar sem segir m.a.: *Því miður hefur einkavæðingin verið einkavinavæðing til þessa og það verður að stöðva.* Morgunblaðinu, 24.07.2005 bls. 29. Ögmundur Jónasson lýsir sömu skoðun í viðtali í Morgunblaðinu 31.12.2003. bls. 19.

kjölfestufjárfesta. Hann taldi vinnubrögðin hafi leitt til þess að horft hafi verið framhjá öðrum áhugasömum kaupendum, þrátt fyrir að tilboð þeirra hefðu verið hagstæðari fyrir ríkið.⁹³

Ríkisendurskoðun gerði úttekt á einkavæðingunni frá 1998 – 2003. Þó svo að skýrslan í heild sinni hefði ekki verið áfellingisdómur yfir einkavæðingunni, kom þar fram gagnrýni á tiltekin vinnubrögð sem viðhöfð voru við sölu á hlut ríkisins í bankanum til kjölfestufjárfesta. Sérstaklega að verkferlar hefðu ekki verið nægilega skýrir og að tilboðsaðilum hefði ekki verið nægilega ljóst hvað réði úrslitum varðandi það hver hefði betur, þar sem ekki var einungis litið til hæsta verðtilboðs, heldur annarra þátta eins og framtíðaráforma og reynslu af fjármálastarfsemi.⁹⁴

Framkvæmd einkavæðingar var í höndum sérstakrar framkvæmdarnefndar um einkavæðingu. Á því tímabili sem einkavæðing bankanna fór fram áttu sæti í nefndinni: Hreinn Loftsson hrl., sem var jafnframt formaður hennar, Jón Sveinsson hrl., Steingrímur Ari Arason hagfræðingur og Sævar Þór Sigurgeirsson löggiltur endurskoðandi. Þær breytingar urðu á skipan nefndarinnar árið 2002 að Ólafur Davíðsson, ráðuneytisstjóri í forsætisráðuneytinu tók sæti Hreins og Baldur Guðlaugsson, ráðuneytisstjóri í fjármálaráðuneytinu tók sæti Steingríms Ara. Hreinn sagði sig úr nefndinni eftir ágreining við forsætisráðherra en Steingrímur Ari af ástæðum sem áður hafa verið raktar. Skarphéðinn B. Steinaronson fyrrum skrifstofustjóri í forsætisráðuneytinu og Guðmundur Ólason, stjórnsýslufræðingur í fjármálaráðuneytinu voru starfsmenn nefndarinnar. Auk þess sem viðeigandi fulltrúar ráðuneyta tóku sæti í nefndinni, eftir þörfum.⁹⁵

Yfirstjórn með einkavæðingarferlinu var í höndum ráðherranefndar um einkavæðingu, sem skipað var Davíð Oddsyni forsætisráðherra, Halldóri Ásgrímssyni utanríkisráðherra, Geir H. Haarde fjármálaráðherra og Finni Ingólfssyni iðnaðar- og viðskiptaráðherra, sem Valgerður Sverrisdóttir leysti af hólmi þegar Finnur tók við embætti Seðlabankastjóra í janúar 2000.

Framkvæmdarnefndin hafið það hlutverk að fylgja eftir breytingum ríkisfyrirtækja í hlutafélög, hafa umsjón með sölu eigna og eignarhluta í eigu ríkisins, veita upplýsingar, bjóða út verkefni og þjónustu í tengslum við

⁹³ Fréttablaðið 12.10.2002 bls. 4.

⁹⁴ Skýrsla Ríkisendurskoðunar um einkavæðingu helstu ríkisfyrirtækja árin 1998 – 2003, bls. 63 og 73 og Morgunblaðið 12. 10. 2002 bls. 12

⁹⁵ Skýrsla framkvæmdarnefndar um einkavæðingu, 1999 – 2003. Bls. 7 – 8.

einkavæðingarferlið auk þess sem nefndi átti að gæta þess að réttindi starfsmanna yrðu tryggð við þessar rekstrarbreytingar.⁹⁶

Einkavæðing ríkisbankanna hófst með sölu hlutfjár í Fjárfestingabanka atvinnulífsins (FBA) árið 1998. Bankinn varð til með sameiningu fjögurra opinbera fjárfestingarlánasjóða: Fiskveiðasjóðs Íslands, Iðnlánasjóðs, Iðnþróunarsjóðs og Útflutningssjóðs. Lagt var upp með að bréfin skyldu seld í dreifðri eignaraðild, þannig gæti almenningur haft tækifæri til þess að kaupa hlut í bankanum. Í fyrstu var seldur 49% hlutur ríkisins í bankanum í lok árs 1998, í deifðri sölu. Fljótlega náði ORCA-hópurinn⁹⁷ svokallaði að safna til sín stórum hluta af seldum bréfum og varð þannig stærsti hluthafinn á eftir ríkinu.

Þegar selja átti 51% hlut ríkisins voru settar takmarkanir á eignarhlut einstaklinga og settar reglur um skyldleika og hámark til þess að reyna að tryggja betur dreifða eignaraðild. Tilboðsaðilar skiluðu þá inn upplýsingum um samsetningu hópa sem framkvæmdarnefndin hafði umsjón með að yfirfara. Kaupendur bréfana voru 26, þar af sjö lífeyrissjóðir, tíu eignarhaldsfélög, forstjórar og framkvæmdarstjórar FBA og fjórir aðrir einstaklingar, auk bankans sjálfs. Um var að ræða stærstu einkavæðingu sem fram hafði farið á Íslandi og fékk ríkið í sinn hlut alls 14.3 milljarða. Þegar einkavæðingu bankans var lokið sameinaðist hann Íslandsbanka hf. (síðar Glitnir) og varð þá til stærsti banki landsins á þessum tíma.⁹⁸

Landsbanki Íslands og Búnaðarbanki Íslands voru gerðir að hlutafélögum árið 1998. Í fyrstu atrennu var seldur 15% hlutur í báðum bönkunum og var söluandvirðið 1.7 milljarða króna í Landsbankanum, en um 1 milljarður í Búnaðarbankanum.

Eftirspurn eftir hlutabréfum á þessum tíma var mikil og aðstæður til þess að selja frekari hlut hagstæðar, að mati framkvæmdarnefndarinnar og ráðherranefndarinnar og því var ákveðið ráðast í sölu á öðrum 15% hlut í báðum bönkunum í desember 1999 og var lögð áhersla á dreifða eignaraðild.

Þreifingar um sameiningu bankanna áttu sér stað vorið 2000, til þess að ná fram hagræðingu á markaði og styrkja samkeppnisstöðu bankanna, ekki síst í ljósi

⁹⁶ Sama heimild, bls. 8.

⁹⁷ Í þessum hópi voru Jón Ólafsson, Þorsteinn Már Baldvinsson, Jón Ásgeir Jóhannesson og Eyjólfur Sveinsson sem var stjórnarformaður félagsins.

⁹⁸ Sama heimild, bls. 19 – 22.

samruna Íslandsbanka og Fjárfestingabanka atvinnulífsins, líkt og sagt er frá í skýrslu framkvæmdarnefndar um einkavæðingu 1999 – 2003.⁹⁹

Forsvarsmenn bankanna leituðu eftir að fá álit Samkeppnisráðs á hugsanlegri sameiningu. En ráðið komst að þeirri niðurstöðu að slík sameining myndi leiða til samþjöppunar og markaðsráðandi stöðu þessa sameinaða banka, sem myndi raska eðlilegri samkeppni, til að mynda á inn- og útlánamarkaði og á gjaldeyris- og verðbréfamarkaði.¹⁰⁰ Álit samkeppnisráðs varð þess valdandi að hætt var við sameininguna.

Eftir þetta var samþykkt frumvarp á Alþingi þar sem ríkisstjórn fékk heimild til þess að selja allan hlut sinn í Landsbankanum og Búnaðarbanka, enda þótti ekki ástæða til þess að biða þar sem áhyggjur um lengri aðlögunartíma fyrir bankanna reyndust óþarfar því rekstur bankanna gekk vel, eins og fram kemur í greinargerð sem fylgdi frumvarpinu.¹⁰¹

Framkvæmdarnefndin sá um að undirbúa sölufarlið og hélt fundi með bönkum, fjármálafyrirtækjum og sérfræðingum á verðbréfamarkaði og fékk álitgerðir. Að því loknu lagði hún fram tillögur sínar við ráðherranefndina og samkvæmt ákvörðun hennar, að fengnu samþykki ríkisstjórnar, var ákveðið að selja umtalsverðan hlut ríkisins í báðum bönkunum til kjölfestufjárfestis, að undangengnu forvali og lokuðu útboði. Samkvæmt skýrslu framkvæmdarnefndarinnar var þetta gert til þess að ná hámarks verði fyrir hlutinn og styrkja samkeppni á markaði. Reynt var að laða að erlenda banka bæði frá Evrópu og Bandaríkjunum, en á endanum kom í ljós að áhugi þeirra var ekki nægilegur og því var leitað eftir kjölfestufjárfestum innan lands.¹⁰²

Í auglýsingu um tilboð í eignarhlut ríkisins í bönkunum kom meðal annars fram að áhugasamir skyldu gera grein fyrir fjárhagsstöðu, þekkingu og reynslu á fjármálamarkaði og eignarhlut sem tilboðsaðilar óskuðu eftir að kaupa. Fyrst var ráðgert að selja hlut Landsbanka og síðan hlutinn í Búnaðarbankanum. Nokkrir aðilar skiluðu inn tilboðum í Landsbankann og úr varð að skrifað var undir kaup á 45.8% hlut ríkisins við Samson eignarhaldsfélag í eigu Björgúlfs Guðmundssonar, Björgúlfs Thors Björgúlfssonar og Magnúsar Þorsteinssonar á gamlársdag 2002. Kaupverðið var 12.3 milljarðar. Sama hlutfall í

⁹⁹ Sama heimild, bls. 26.

¹⁰⁰ <http://dev.ecweb.is/samkeppni/upload/files/samkeppnisrad/alit/2000/alit0800.pdf>

¹⁰¹ Skýrsla framkvæmdarnefndar um einkavæðingu 1999 - 2003, bls. 27.

¹⁰² Sama heimild, bls. 27.

Búnaðarbankanum var selt S-hópnum¹⁰³ þann 15 nóvember 2003 á 11.9 milljarða.¹⁰⁴

Þannig var horfið frá fyrir áherslu á að selja hlut ríkisins í dreifðri eignaraðild. Davíð Oddsson hafði margsinnis lýst því yfir að mikilvægt væri að selja hlut ríkisins í dreifðir eignaraðild og að kjölfestufjárfestir ætti ekki að eiga meira en 3 – 8 % í banka.¹⁰⁵

Með þessu var sett fordæmi sem kom í veg fyrir að Fjármálaeftirlitið gæti fyllilega hindrað samþjöppun á eignarhaldi þegar Íslandsbanki og smærri fjármálafyrirtæki urðu að Glitni og þegar Búnaðarbanki og Kaupþing urðu að KB-banka, síðar Kaupþingi. Því þó svo að Fjármálaeftirlitið hafi verið mjög ósátt við þessa stefnubreytingu gaf það þó samþykki sitt um kaup Samson á ráðandi hlut í Landsbankanum eftir mjög langan umhugsunarfrest og viðræður við stjórnvöld.¹⁰⁶

Í kafla, sem Styrmir Gunnarsson ritstjóri Morgunblaðsins skrifaði um Davíð, í bókinni Forsætisráðherra Íslands koma fram tilgátur um ástæður þess að þessi annars staðfasti maður breytti um skoðun.¹⁰⁷

Í fyrsta lagi kann að vera að honum hafi þótt mikilvægt að fá fjármuni inn í landið erlendis frá og þess vegna fallist á að selja Samson ráðandi hlut.

Í annan stað fór andúð forsætisráðherra á umsvifum Jóns Ásgeirs Jóhannessonar vaxandi, en hann var á þessum tíma nálægt því að eignast ráðandi hlut í Íslandsbanka. Þessi andúð átti eftir að koma enn betur í ljós opinberlega næstu árin á eftir, til að mynda þegar Davíð lýsti því að Hreinn Loftsson, stjórnarformaður hjá Baugi og og fyrrum formaður framkvæmdarnefndar um einkavæðingu, hafi haft milligöngu um það að reyna að bera á sig fé frá Jóni Ásgeiri Jóhannessyni.¹⁰⁸

Í þriðja lagi segir hann að Davíð hafi ekki getað komið í veg fyrir að áhrifamenn í Framsóknarflokknum eignuðust Búnaðarbankann og því hafi hann viljað viðhalda hinni óskráðu „helmingaskiptareglu” Framsóknarflokks og

¹⁰³ Í honum voru: Eignarhaldsfélagið Andvaka, Eignarhaldsfélag Samvinnutrygginga, Vátryggingafélag Íslands hf., Kaupfélag Skagfirðinga svf., Ker hf. og Samvinnulífeyrissjóðurinn, auk þýska bankans Hauck & Aufhäuser Privatbankiers KGA.

¹⁰⁴ Skýrsla framkvæmdarnefndar um einkavæðingu 1999 - 2003, bls. 29 – 31 og 33.

¹⁰⁵ Þetta kom meðal annars fram í Morgunblaðinu þann 8.ágúst árið 1998 í viðtali við forsætisráðherra undir yfirskriftinni „Tryggja verður dreifða eignaraðild”.

¹⁰⁶ Jännär, bls. 13 – 14.

¹⁰⁷ Styrmir Gunnarsson, bls. 466 – 467.

¹⁰⁸ Þessu lýsir hann meðal annars í viðtali í Morgunblaðinu 04.03.2003 bls. 10.

Sjálfstæðisflokks, sem lengi var viðhöfð í úthlutun embætta í ríkisbönkunum og öðrum ríkisfyrirtækjum og stofnunum.

Því tengsl S-hópsins, sem var kjölfestufjórðingin í Búnaðarbankanum, við Framsóknarflokkinn eru þó nokkur. Þannig ná tengsl Samvinnulífeyrissjóðsins og Samvinnutrygginga við flokkinn langt aftur í gegnum SÍS-veldið gamla og tengslin við Vátryggingarfélag Íslands eru fremur borðliggjandi, en forstjóri þess var Finnur Ingólfsson fyrrum ráðherra flokksins. Tengsl Samson, eignarhaldsfélags Björgúlfsfeðga og Magnúsar Þorsteinssonar, eru fremur augljós, þó svo að Björgúlfur Guðmundsson kunnir en að hafa verið sumum innan flokksins reiður eftir Hafskipsmálið, svokallaða, þá voru tengsl hans við flokkinn enn fyrir hendi, auk þess sem Kjartan Gunnarsson framkvæmdastjóri Sjálfstæðisflokksins og góðvinur Davíðs var formaður bankaráðs Landsbankans og í góðu kallfæri við formanninn svo vitnað sé í orð Styrmis.¹⁰⁹

Hvernig svo sem stendur á því að horfið var frá þessari stefnu er ljóst að þessi afdrifaríka ákvörðun var tekin af þessum fjórum ráðherrum sem sátu í ráðherranefndinni. Þar var hún rædd, ákveðin og kynnt öðrum í ríkisstjórn til samþykkis. Samkvæmt yfirlýsingum framkvæmdarnefndarinnar var vilji ríkisstjórnarinnar með því að selja hlut ríkisins til kjölfestufjórðinga, að styrkja samkeppni á markaði og ná hámarksverði fyrir hlutinn.

Í skýrslum bæði framkvæmdarnefndarinnar og Ríkisendurskoðunar kemur fram að stjórnvöld voru óánægð með að nokkrum aðilum hafið tekist að kaupa sér nánast ráðandi hlut í FBA með því að kaupa upp hlut annarra fjórðinga og þannig hélt stefna ríkisstjórnarinnar um dreifða eignaraðild ekki.¹¹⁰

Bregðast hefði mátt við þessum vanda með því að setja lög um dreifða eignaraðild í bönkum, svipaða þeirri sem þessi sama ríkisstjórn lagið mikið á sig við að kom í gegn um eignarhald á fjölmiðlum árið 2004. En það var ekki gert, heldur var ákveðið að fara skyldi fram lokað útboð þar sem ráðherranefndin gat bæði ráðið skilmálunum sem hafðir voru að leiðarljósi við val á tilvonandi fjórðingum og valið þá fjórðinga sem hún vildi fara í frekari viðræður við um kaup á hlut ríkisins. Við slíkar aðstæður er mjög mikilvægt að leikreglur séu skýrar, til þess að koma í veg fyrir tortryggni og auka traust og gagnsæi í ferlinu. Eins og

¹⁰⁹ Styrmir Gunnarsson, bls. 466 – 467.

¹¹⁰ http://www.rikisend.is/files/skyrslur_2003/einkavaeding.pdf bls. 46 – 47 og skýrsla framkvæmdarnefndar um einkavæðingu 1999 – 2003, bls. 20.

fram hefur komið gagnrýndi Ríkisendurskoðun að ekki hefði verið nægilega gætt að því að hafa skýrar reglur um hvað réði vali á fjárfestum.

Ráðherranefndin ákvað með þessu að horfið skyldi frá þeirri meginreglu að staðgreiðsluverð sé látið ráða því hverjum sé boðið til frekari viðræðna og kaus fremur að taka inn í mat sitt þætti eins og reynslu af fjármálamörkuðum, framtíðaráform og annað. Þó þetta hafði verið auglýst og átt að vera öllum tilboðsaðilum ljóst fyrirfram, er þetta ferli ekki ýkja traustvekjandi. Því með þessu er verið að taka inn í ákvörðunartökuferlið óljós sjónarmið sem byggja á huglægu mati og þannig verður ákvörðunin pólitísk, líkt og Steingrímur Ari Arason benti á, í viðtalið við Morgunblaðið í október 2002.¹¹¹

¹¹¹ Morgunblaðið 12. 10. 2002 bls. 12

6) Stuðningur við innrásina í Írak.

Þann 20. mars árið 2003 réðst bandaríski herinn ásamt herliðum bandamanna sinna inn í Írak. Allt frá 11. september 2001 þegar Al-Qaeda gerði hryðjuverkaáras á Bandaríkin, hafði ríkisstjórn George Bush lagt mikla áherslu á að ráðist yrði inn í Írak til þess að uppræta alræmdar ógnarstjórn Saddams Husseins, enda byggji hann yfir geryðingarpöpum og fjármagnaði alþjóðleg hryðjuverkasamtök.

Sameinuðu þjóðirnar sendu skoðunarmenn til Írak til að kanna hvort þar væri að finna geryðingarpöpn, en samkvæmt niðurstöðu Hans Blix, yfirmanns vopnaeftirlits Sameinuðu þjóðanna, var þar engin geryðingarpöpn að finna. Þannig spruttu upp deilur í Öryggisráði Sameinuðu þjóðanna um fyrirætlanir Bandaríkjamanna að ráðast inn í Írak ásamt bandalagsþjóðum sínum, þar sem Bretar og Spánverjar fóru fremstir í flokki, án þess að fyrir lægju sannanir um að þar væri að finna geryðingarpöpn.

Bandaríkjamenn létu sér fátt um finnast þó ekki næðist að fá Öryggisráðið til þess að leggja blessun sína yfir innrásina og fóru sínu fram ásamt bandalagsþjóðum sínum. Þetta stríð stendur enn og hafa engin geryðingarpöpn hafa fundist og engin lausn virðist í sjónmáli um hvernig eigið að binda enda á átök í þessum heimshluta.

Íslensk stjórnvöld voru á lista hinna viljugu þjóða sem formlega lýstu yfir stuðningi sínum við innrásina í Írak. Sú ákvörðun að Ísland skildi vera á þessum lista var hvorki rædd í ríkisstjórn, í utanríkismálanefnd eða á þingi, fyrr en eftir að hún var tekin og gerð opinber.

Yfirvofandi innrás Bandaríkjamann og bandamanna þeirra, auk ályktanna Öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna hafði verið til umræðu á þessum stöðum, en ákvörðunin um að lýsa yfir stuðningi við innrásina með þessum hætti var tekin af Davíð Oddssyni og Halldór Ásgrímssyni, án samráðs við þessar stofnanir.

Þannig lýsir Guðni Ágústsson, landbúnaðarráðherra og varaformaður Framsóknarflokksins, því í ævisögu sinni að hann hafi fyrst frétt af þessari ákvörðun í útvarpsfréttum og hafi vart trúað sínum eigin eyrum. Enda hafði

Halldór Ásgrímsson, utanríkisráðherra, ávallt lagt á það mikla áherlsu og lýst því yfir að ákvörðunin um innrás yrði að vera í samkomlagi við Öryggisráðið.¹¹²

Þingið hafði verið sent heim 14. mars vegna alþingiskosninga sem fram fóru í maí 2003, en ríkisstjórnarfundur var enga að síður haldinn 18. mars þar sem 2. mál á dagskrá var „ófriðarhorfur“. En samkvæmt yfirlýsingu sem Halldór Ásgrímsson sendi frá sér, þegar ævisaga Guðna kom út, var málið rætt undir þessum lið á þessum ríkisstjórnarfundi, auk þess sem það hafi nokkrum sinnum verið rætt í utanríkismálanefnd. Í yfirlýsingunni kemur hins vegar hvergi fram hvort möguleg ákvörðun um að vera á umræddum lista hafi verið rædd, en þó kemur fram að þeir Davíð og Halldór hafi tekið ákvörðunina um að vera á honum í kjölfar þessa fundar.¹¹³

Í 24.gr. þingskaparlaga segir:...utanríkismálanefnd skal vera ríkisstjórninni til ráðuneytis um meiri háttar utanríkismál enda skal ávallt bera undir hana slík mál jafnt á þingtíma sem í þinghléum.¹¹⁴

Þingskaparlög eru ekki bara leiðbeinandi reglur um hvernig þingið skuli haga störfum sínu og hvernig framkvæmdarvaldið skuli umgangast það, heldur eru þetta lög í landinu, skráð í lagasafn Íslendinga.¹¹⁵ Þannig verður ákvörðun Davíðs og Halldórs ekki skilinn öðruvísi en svo að þeir hafi ekki talið það flokkast sem meiri háttar mál að skuldbinda íslenska þjóð með þessum hætti. Það stenst þó tæpast skoðun því þessi ákvörðun er álíka jafn meir háttar ákvörðun og að ganga í Atlandshafsbandalagið, svo dæmi sé tekið, því með henni er verið að hverfa frá þeirri utanríkisstefnu að Ísland sé herlaust land og taki ekki þátt í hernaðarbrölti. Því hafa þeir gerst brotlegir við þetta ákvæði þingskaparlaga, þar sem nefndin var ekki kölluð saman og þessi ákvörðun borin undir hana, fyrr en eftir að hún hafði verið tekin og gerð opinber.

Þessi ákvörðun þeirra olli miklum deilum í þjóðfélaginu og varð þeim báðum mjög erfið, sérstaklega Halldóri og Framsóknarflokknum. Þegar Jón Sigurðsson tók við formennsku í flokknum eftir að Halldór lét af því embætti í kjölfar fylgishruns flokksins í sveitarstjórnarkosningarnar 2006, sá hann sig knúinn til þess að biðjast afsökunar á þessum mistökum fyrrrennara síns.¹¹⁶

¹¹² Sigmundur Ernir Rúnarsson, bls. 349 – 350.

¹¹³ Fréttablaðið, 18.01.2005, bls. 6

¹¹⁴ nr. 51/1991, gr. 24. <http://www.althingi.is/>

¹¹⁵ <http://www.althingi.is/lagas/nuna/lagas.nofn.html#%DE>

¹¹⁶ Sigmundur Ernir Rúnarsson, bls. 359 – 360.

7) Synjun forseta á fjölmiðlafrumvarpinu.

Lengi hafði verið rætt um það að skerpa þyrfti á löggjöf varðandi eignarhald á fjölmiðlum og starfsumhverfi í kjölfar þess að fjölmiðlun var gefin frjáls á áttunda áratug síðustu aldar. Þær breytingar sem áttu sér stað á fjölmiðlamarkaði hér frá aldarmótum lutu að því að eignarhald á fjölmiðlum varð fremur samþjappað og til urðu fjölmiðlasamsteypur sem áttu og ráku, útvarpsstöðvar, sjónvarpsstöðvar, prentmiðla og netmiðla, líkt og rakið var í grófum dráttum hér áður. Þeir sem áttu fjölmiðla voru líka umsvifa miklir á öðrum sviðum viðskiptalífsins. Þó var enginn í viðlíka stöðu og Jón Ásgeir Jóhannesson sem átti ráðandi hlut í fjölmörgum fjölmiðlum, auk þess sem hann og fyrirtæki hans Baugur hafði náð nánast einokunarstöðu á matvælamarkaði.

Ekki voru allir á eitt sáttir við þessa þróun og Davíð Oddsson forsætisráðherra og Björn Bjarnason dómsmálaráðherra létu oft í ljós þá skoðun sína að eignaraðild Baugsfeðga á fjölmiðlum hefði mikil áhrif á fréttflutning þessara miðla og gengu þeir jafnan undir nafninu Baugsmiðlar í umfjöllun þeirra og annarra.

Davíð Þór Björgvinson lagaprófessor var fenginn til þess að gera athugun á því hvaða heimildir stjórnvöld hafa til þess að takmarka eignaraðild stórfyrirtækja á fjölmiðlum og voru niðurstöður hans kynntar ríkisstjórninni í apríl 2004.¹¹⁷

Í ævisögu sinni rekur Guðni Ágústsson svo þegar Davíð Oddsson*dregur skyndilega upp frumvarp*, eins og það er orðað, sem er að hans dómi, fullklárað frumvarp um takmörkun á eignarhaldi stórfyrirtækja á fjölmiðlum á Íslandi. Samkvæmt lýsingu Guðna verður andrúmsloftið við þetta mjög spennuþrungið og Halldór Ásgrímsson verður brúnaþungur en segir eftir dágóða stund að hann telji ólíklegt að þetta frumvarp standist stjórnarskrá. Davíð bregst þá við með því að henda frumvarpinu í fang hans og segja honum að laga það þá.¹¹⁸

Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir menntamálaráðherra, lét hafa það eftir sér viðtali við Fréttablaðið 26. apríl að viðtæk sátt væri í ríkisstjórn um málið og að alls ekki hafið verið tekið fram fyrir hendurnar á henni í þessu máli. En málefni fjölmiðla heyra að mestu leyti undir menntamálaráðuneyti. Að auki lagði hún áherslu á að ekki væri verið að ráðast gegn einu fyrirtæki með frumvarpinu.¹¹⁹

¹¹⁷ Sigmundur Ernir Rúnarsson, bls. 361.

¹¹⁸ Sigmundur Ernir Rúnarsson, bls. 361 – 363.

¹¹⁹ Fréttablaðið, 26.04.2004, bls, 6.

Vinna var lögð við að laga frumvarpið og endurbætt frumvarp svo lagt fyrir Alþingi fyrir þinglok vorið 2004, með þeim breytingum að stórfyrirtæki og samstæður þeirra máttu eiga allt að fimm prósent í fjölmiðlum og að lögin taki áttu ekki gildi fyrr en eftir tvö ár. Samkvæmt frumútgáfunni áttu stórfyrirtæki ekki að geta átt neitt í fjölmiðlum og lögin áttu að taka strax gildi.¹²⁰

Strax komu fram efasemdir um að frumvarpið stæðist hvorki stjórnarskrána né EES-samninginn. Mikil ólga varð í samfélaginu öllu vegna þessa máls og heitar umræður um það á þingi, í blöðum og nánast alls staðar sem fólk kom saman. Fylgi ríkisstjórnarinnar í Þjóðarpúlssi Gallup hafði aldrei mælst minna síðan samstarf flokkanna hófst og stóð í 40% í júní 2004. Fylgi Sjálfstæðisflokksins var um 29% og hafði fallið um 5 prósentustig frá síðustu mælingu mánuði áður, en fylgi Samfylkingar var 30% og hafði strykst um 4% milli mælinga.¹²¹

Í umræðum á Alþingi kom fram að stjórnmalaflokkarnir voru ekki andvígir því að setja lög sem takmarkaði eignarhald stórfyrirtækja og einstaklinga á fjölmiðlum, en að slík löggjöf þyrfti að vera unnin að vandlega athuguðu máli og að þverpólitísk samstaða þyrft að nást um málið sem stjórnarandstaðan taldi að hefði ekki verið gert með þessu frumvarpi.¹²²

Að endingu fór þó svo að frumvarpið var samþykkt með mjög naumum meirihluta, eða 32 atkvæmum af 63, þar sem Kristinn H. Gunnarsson, Framsóknarflokkki, greiddi atkvæði gegn því og Jónína Bjartmarz, einnig úr Framsóknarflokkki, sat hjá þar sem hún taldi að frumvarpið gæti brotið í bága við stjórnarskrá.¹²³ Þannig rékti ekki eining um málið innan raða stjórnarflokkanna sem reyndi mjög á samstarfið.¹²⁴

Í umræðunni beindust spjótin þá að forseta Íslands, þannig voru sumir sem biðluðu til hans að veita lögunum ekki staðfestingu, á meðan aðrir tóku upp þá umræðu hvort forsetinn hefði í raun vald til þess að synja lögum staðfestingu sem samþykkt höfðu verið af meirihluta Alþingis. Davíð Oddsson hafði það á orði samtali við Ríkissjónvarpið daginn sem lögin voru samþykkt að það hefði illeysanlega og mikil vandamál í för með sér ef forsetinn synjaði lögunum

¹²⁰ Sigmundur Ernir Rúnarsson, bls. 363 – 364.

¹²¹ <http://gallup.is/?PageID=762&NewsID=272>

¹²² Sigmundur Ernir Rúnarsson, bls. 361, þetta sjónarmið kom líka fram í þingræðum meðal annars Steingríms J. Sigfússonar á Alþingi 14.05.2004, en sagt var frá því í Morgunblaðinu 15.05.2004 á bls. 10.

¹²³ Guðjón Friðriksson, bls. 335.

¹²⁴ Sigmundur Ernir Rúnarsson, bls. 364.

staðfestingu og að líklega kæmi það í hans hlut að kanna hvort hann hefði vald til þess.¹²⁵

Davíð Oddsson gekk á fund Ólafs Ragnars á Bessastöðum, stuttu eftir að frumvarpið var samþykkt á alþingi. Fundurinn stóð lengi og eftir því sem fram kemur í ævisögu Ólafs Ragnar, *Saga af forseta*, spurði Davíð forsetann aldrei með beinum hætti hvort hann hyggðist beita málskotsréttinum. Á samtölum Davíðs við blaðamenn eftir þennan fund að dæma má ætla að hann hafi talið að Ólafur myndi ekki beita málskotsréttinum. En það kemur enn fremur fram í bókinni að Halldór Ásgrímsson hafi haft miklar efasemdir um að forsetinn myndi staðfesta löginn jafnvel þó að Davíð hafi talið það sitt mat að Ólafur myndi gera það.¹²⁶

Svo fór að Ólafur Ragnar Grímsson, forseti, synjaði lögum um takmörkun á eignarhaldi á fjölmiðlum staðfestingar 2. júní 2004. Með ákvörðun sinni braut forsetinn blaði í sögu embættisins, þar sem málskotsréttinum hafði aldrei áður verið beitt. Í tólf liða yfirlýsingu sem forsetinn las upp á blaðamannafundi á Bessastöðum kom fram rökstuðningur hans fyrir því að neyta að staðfesta þessi lög, þar sem hann taldi að víðtæk sátt og góð umræða um breytingar á lögum um fjölmiðla væri nauðsynleg lýðræðinu. Þannig taldi hann best að þjóðin fengi að kjósa um þetta mikilvæga mál og þannig væri hægt að brúa það bil sem myndast hefði milli vilja þjóðarinnar og vilja þingsins.¹²⁷

Þessi ákvörðun var mjög umdeild og varð ekki til þess að að lægja allar þær öldur sem risið höfðum um málið í samfélaginu. Björg Thorarensen prófessor í stjórnskipunarrétti við Háskóla Íslands, taldi að um tímamóta ákvörðun væri að ræða en að hvergi lægi fyrir hvernig þjóðaratkvæðagreiðsla um málið ætti að fara fram, sem skapaði óvissu.¹²⁸ Morgunblaðið taldi að vargöld ríkti á Íslandi.¹²⁹ Hæfi forsetans til þess að taka þess ákvörðun var dregið í efa af sumum, meðal annars forsætisráðherra, vegna tengsla hans við aðila sem unnu hjá Norðurljósum (sem síðar var breytt í 365 miðlar). Auk þess sem þau sjónarmið komu fram í

¹²⁵ Fréttir Ríkisútvarpsins 25.05.2004.

¹²⁶ Guðjón Friðriksson, 334 – 335.

¹²⁷ Guðjón Friðriksson, bls. 339.

¹²⁸ Morgunblaðið, 03.06.2004, bls.12.

¹²⁹ Þetta kom fram í Reykjavíkurbréfi Morgunblaðsins, 06.06.2004.

umræðuna á ný hvort forsetinn hefði yfirhöfuð þennan rétt.¹³⁰ Þrátt fyrir það stóð ríkisstjórnin frammi fyrir orðnum hlut og við því varð að bregðast.

Málum lyktaði með því, eftir þó nokkrar umræður um hvenær og hvernig haga skyldi þjóðaratkvæðunni, að frumvarpið í heild sinni var dregið til baka og fór aftur til meðferðar og endurskoðunar hjá ríkisstjórn og hefur síðan dagað þar uppi. Sama dag og ríkisstjórnin tilkynnti þá ákvörðun sína að frumvarpið skyldi dregið til baka veiktist Davíð Oddsson alvarlega. Það hafði viss áhrif á að umræðan og eftirmálar af þeirri ákvörðun ríkisstjórnarinnar, að draga frumvarpið til baka, urðu ekki eins átakamikilir og aðrir þættir þessa máls.

¹³⁰ Vísu hér meðal annars í frétt í Morgunblaðinu 14.05.2004. undir fyrirsögninni „Skiptar skoðanir um hlutverk forseta Íslands”. Þar sem lýst er ólíkum sjónarmiðum Þórs Vilhjálmssonar prófessors og Sigurðar Líndal, Þór telur forsetan ekki hafa þennan rétt, en Sigurður telur hann hafa þennan rétt. Þessar hugmyndir þeirra komu fram í fræðigreinum, annars vegar „Synjunarvald forseta” eftir Þór Vilhjálmsson frá 1994 og „Forseti Íslands og synjunarvald hans” eftir Sigurð Líndal frá árinu 2004.

8) Niðurstaða.

Hér hefur verið gerð tilraun til þess að lýsa íslenska valdakerfinu frá 2000 – 2009 í ljósi kenninga um margræði og kjarnræði.

Fyrst var farið yfir helstu kenningar um kjarnræði og margræði, kosti þeirra og galla. Síðan var valdakerfinu á Íslandi lýsti í ljósi þessara kenninga. Þar voru helstu aðhalds og eftirlitsstofnanir skoðaðar með það fyrir augum að sjá hvort þær hafa styrkt stöðu sína gagnvart því þjóðþingræði sem hér hefur ríkt.

Nokkrar þessara stofnana, helst dómstólar, Ríkisendurskoðun og umboðsmaður Alþingis, hafa styrkt stöðu sína gagnvart Alþingi. Þetta hefur þá um leið styrkt stöðu almennings gagnvart þjóðþingræðinu, þar sem hann hefur nú meiri möguleika á því en áður að fá úrlausn sinna mála, hlýti hann ekki niðurstöðum stjórnvalda eða telur þau ekki sinna hagsmunum sínum. Hins vegar gæti töluverðrar togstreytu í kerfinu um hvar völdin liggja. Þannig segir Davíð Oddsson, forsætisráðherra, það aldrei hafa verið ætlun stjórnarskrárgjafans að gera grundvallarbreytingar á jákvæðum skyldum sem ríkið ber samkvæmt stjórnarskrá, þegar nýji mannréttindakaflinn var tekinn inn í stjórnarskránnu.¹³¹

En það hefur hins vegar komið á daginn að margar lykilstofnanir virðast ekki hafa verið í stakk búnar til þess að takast á við þær breytingar sem urðu í íslensku samfélagi undanfarinn áratug. Til þess voru þær of fámennar, fjárvana og upplýsingaflæði milli þeirra stórlega ábótavant.

Í nýútkominni skýrslu finnans Kaarlo Jännär um lög og reglugerðir um fjármálastofnanir og eftirlit með þeim á Íslandi, sem unnin var fyrir Forsætisráðuneytið í kjölfar hrunsins, kemur fram gagnrýni á tiltekin atriði er lúta að Fjármálaeftirlitinu og Seðlabankanum og viðbrögðum ríkisstjórnarinnar, eða vöntun á þeim, í ljósi þeirrar hættu sem steðjaði að íslensku bönkunum þegar alþjóðlega lausafjárskreppan skall á árið 2007.

Fjármálaeftirlitinu reyndist mjög erfitt að halda í hæft starfsfólk því það var í vonlausri samkeppni við eftirlitsskyldaaðila, sem gátu boðið margfalt betur.¹³² Auk þess sem þessir sömu eftirlitsskyldu aðilar lögðu sig fram um að torvelda

¹³¹ Davíð Oddsson, bls. 10.

¹³² Jännär, bls. 6 – 7

þeim að sinna starfi sínu og öðlast yfirsýn yfir kerfið. Sífeldum eigendaskiptum og lagaflækjum var beitt sem byggðust flestar á því að túlka löginn fremur þröngt í stað þess að leiða fram anda lagana sem stefndi að því að koma á heilbrigðum viðskiptaháttum. Einnig átti Fjármálaeftirlitið í miklum erfiðleikum með að fá fjárveitingatillögur sínar samþykktar, sökum þess að þeir eftirlitsskyldu aðilar sem stofnuninni ber að hafa eftirlit með, unnu gegn því að sá kostnaðurinn, sem þeir báru, yrði hækkaður.¹³³

Einnig gagnrýnir hann að bankaleynd hafi komið, á köflum, í veg fyrir eðlilegt og nauðsynlegt flæði upplýsinga á milli Seðlabanka og Fjármálaeftirlits.¹³⁴

Í skýrslunni kemur einnig fram hörð gagnrýni á aðgerðaleyssi ríkisstjórnarinnar og algjör vöntun á samhæfðri stefnu ef allt færi hér á versta veg. Í því samhengi furðar hann sig því stjórnvöld skyldu ekki bregðast við tilmælum um að auka eftirlitsheimildir Fjármálaeftirlitsins. Þessar tillögur voru hins vegar notaðar til grundvallar við setningu neyðarlaga í október 2008 – eftir að bankakerfið hrundi.¹³⁵ Einnig er dregið í efa í skýrslunni að Fjármálaeftirlitið hefði getað gripið til róttækra aðgerða án þess að fá þjóðina upp á mótí sér.¹³⁶

Þó regluverk bæði Fjármálaeftirlitis og Seðlabankans hafi verið í takt við það sem gerist annars staðar, virðist stofnanumhverfið ekki hafa valdið því viðamikla verkefni að opna íslenskt hagkerfi með þeim hætti sem samningurinn um EES kveður á um.¹³⁷ Auk þess sem svo virðist sem einhver brestur hafi átt sér stað í samskiptum milli stofnanna. Því ríkisstjórnin sá af einhverjum ástæðum ekki þörf á því að bregðast við með ítrekuðum aðvörunarorðum Seðlabanka og Fjármálaeftirlits um þá alvarlegu stöðu sem upp gæti komið ef bönkunum tækist ekki að endurfjármagna sig.¹³⁸

Þessar staðreyndir sem hér hafa verið raktar, um stofnanaumhverfi íslensku bankanna og togstreytuna sem enn ríkir milli handhafa ríkisvalds og svo milli eftirlitsstofnanna og framkvæmdarvalds, varpa skýru ljósi þann augljósa galla í margræðiskenningum að líta á lýðræðið sem aðferð.

¹³³ Jánna, bls. 9 og 25.

¹³⁴ Jánna, bls. 9 og 25.

¹³⁵ Jánna, bls. 15. Slíkar tillögur komu t.d fram í skýrslu nefndar um viðbrögð við hugsanlegum fjármálaóstöðugleika árið 2006.

¹³⁶ Jánna, bls. 37.

¹³⁷ Jón Danielson og Gylfi Zoega, bls. 2.

¹³⁸ Jánna, bls. 6-7, 9 og 25.

Það kann að vera gott og gilt að finna flöt á því að stofnannabinda lýðræðið með þeim hætti sem margræðiskenningar leggja til. En þegar öllu er á botnin hvolfst skiptir mestu máli að þessar stofnanir vaxi og dafni í umhverfi sem ber virðingu fyrir lýðræðinu og grunnhugsjón þess – að lýðurinn eigi að ráða. Þar sé almannaviljinn er hafður að leiðarljósi og hagsmunir almennings í heiðri hafðir.

Aðferðin ein og sér tryggir ekki að stofnanir vinni með þessum hætti eða að þær séu raunverulega að veit hvor annari nauðsynlegt aðhald og eftirlit. Á Íslandi byggðist upp stofnana umhverfi sem stóð ekki undir þeim verkefni sem af þeim var ætlast með skelfilegum afleiðingum. Almennigur svaf sofandi að feigðarósi, enda gat hann fátt annað, þar sem hann hafði fulla trú á því að hér væri allt í stakasta lagi. Stjórnvöld höfðu hins vegar upplýsingar um hið gagnstæða og þeim bar að aðhafast með afgerandi hætti.

Ein helsta ástæða þess að kjósendur framselja fulltrúum vald sitt er byggð á þeirri hagræðingur sem það hefur í för með sér fyrir samfélagið. Þannig treysta kjósendur því að fulltrúarnir hafi betri aðgang að upplýsingum og geti tekið erfiðar ákvarðanir í sínu umboði og sér og öðrum til heilla.

Ráðherrar í ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar geta ekki vikið sér undan því að hafa ekki haft upplýsingar, því þær voru til staðar og komu fram. Hafi þeir raunverulega haft almannahag fyrir brjósti hefðu þeir brugðist og gert ráð fyrir hinu versta, en vona það besta. Í staðinn virðast þeir hafa bæði gert ráð fyrir því besta og vonað það besta.

Sjálfstæði er eftirlitsstofnunum mjög mikilvægt eigi þær að geta veitt bæði eftirlitsskyldum aðilum og ríki aðhald, því það á að tryggja að hagsmunir framkvæmdarvalds ráði ekki för við ákvörðunartöku. En eins og fram hefur komið hefur embætti Seðlabankastjóra verið skipað mönnum tengdum stjórnsmálaflokkunum með beinum hætti, sem hefur rýrt trúverðuleika stofnunarinnar og sjálfstæði hennar.

Kann þetta að einhverju leiti að skýra þann brest sem virðist hafa ríkt milli stofnunarinnar og ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar í aðdraganda hrunsins. Þannig má vel hugsa sér að Samfylkingarráðherrar hafi ekki tekið aðvörunarorð Davíðs Oddssonar af meiri alvöru en raun ber vitni, einfaldlega vegna þess að þau komu frá honum. Það er afar vont að sjálfstæði eftirlitsstofnun sem þessi sé þannig miðdepill pólitískra átaka og er hvorki þeim ráðherrum sem í hlut eiga né Seðlabankanum til framdráttar í þessu máli.

Davíð hafði eins og fram hefur komið, lengi fundið ákveðnum aðilum allt til foráttu í íslensku viðskiptalífi, en öðrum ekki. Vissulega hefur komið í ljós að margt af því sem hann sagði var rétt, en vandinn við málflutning hans og annarra var sá að það var eilíflega verið að stilla mönnum upp við vegg og láta þá skipa sér í fylkingar. Í stað þess að taka málefnalega umræðu, til dæmis um augljósa galla þess að tiltekin fyrirtæki hafi markaðsráðandi stöðu í fjölmiðlarekstri, er reynt að hafa áhrif á atburðarrásina með beinum hætti.

Dæmi um þetta er augljóslega ákvörðun Davíð Oddssonar að hverfa frá áður útgefni stefnu um að selja hlut ríkisins í bönkunum í dreifðri eignar aðild. Í stað þess virðist sem svo að ákveðið hafi verið að selja fremur þennan hlut til vinhollra aðila, svo þeir gætu þá farið í samkeppni við þá aðila sem voru ríkisstjórninni ekki þóknanlegir. Auk þess sem ekkert virðista hafa getað komið í veg fyrir áform áhrifamanna í Framsóknarflokknum um að komast yfir hlut ríkisins í öðrum hvorum bankannum.

Þetta tvennt ber þess sterk merki að hér hafi kjarnræði lifað góðu lífi. Þannig hefur margræðinu ekki teksit að riðja kjarnræðislegum einkennum íslenska valdakerfisins úr vegi, líkt og Ólafur Ragnar spáði árið 1975. Sé hér að finna kjarnræði merkir það að lýðræði hér sé lítið annað en talsýn.

En það tel ég vera ákveðna einföldun í kenningum um kjarnræði. Ég tel ástæðu þess að kjarnræði fær að viðgangast hér, vera þá að hér hefur lýðræði staðnað og orðið vanþróað, bæði með tilliti til stjórn mála og því hvernig stjórnkerfið og stjórnskipan landsins er uppbyggð. Lýðræði vex ekki og dafnar af sjálfu sér, það hefur sagan margsinnis sýnt okkur, það þarf umhverfi sem meðal annars tryggir jafnræði, samkeppni um völd, aðgang að upplýsingum, virðingu fyrir lögum og reglum og að fjölbreyttar skoðanir geti komið fram.

Alþjóðlegum skuldbindingum Íslands hefur fjölgað mikið undanfarna áratugi og alþjóðasamstarf að sama skapi aukist. Til að mynda hafa Íslendingar skuldbundið sig til þess að taka hér upp 70 – 80% af löggjöf Evrópusambandsins með því að gerast aðilar að Evrópska Efnahagssvæðinu árið 1994. Þannig höfum við einngi gerst aðilar að Mannréttindasáttmála Evrópu og tekið hann hér upp sem löggjöf. Líkt og áður kom fram átti mannréttindakafli stjórnarskrárinnar og viðbætur við hann, sem gerðar voru 1995, ekki að vera grundvallar breytingar á

mörkum löggjafar- og dómsvalds.¹³⁹ Í mannréttindakaflinn er hins vegar lögð áhersla á að tekið sé fullt tillit til þeirra alþjóðasamninga um mannréttindi sem Ísland er aðila að.¹⁴⁰

Hér kemur skýrt fram að stjórnvöld hér virðast í sumum tilvikum ekki áttað sig á því hvaða afleiðingar gjörðir þeirra kynni að hafa eins. Til að mynda áhrifin af því að innleiða í lög hér alþjóðlega samninga á stjórnskipan. Eða þá gert sér grein fyrir því og vonað að þetta færi allt vel, sem dæmi um augljósan skort á skýrri stefnumótun.

Því þegar að tiltekið kerfi eða tilteknar alþjóðlegar reglur eru teknar upp í jafn miklu mæli og hér hefur verið gert, meðal annars með EES-samningunum, þá hefur það ákveðnar afleiðingar í för með sér fyrir stjórnkerfið.

Til að mynda þarf að samræma innlenda löggjöf alþjóðalögum en ekki öfugt. Þannig getur löggjafinn ekki sett lög sem brjóta í bága við alþjóðlega samninga og sáttmála sem Íslendingar eru aðilar að. Dómsstólum er fært það verkefni að skera úr allan ágreining sem kann að koma upp, meðal annars hvort löggjafinn hafi staðið við þessar skuldbingar.¹⁴¹ Með þessu er löggjafanum sniðin þrengri stakkur en áður og getur það ekki annað en haft í för með sér grundvallarbreyting á stjórnskipan og þjóðþingræðið.

Þessar breytingar hafa líka haft áhrif stöðu hins almenni borgari gagnvart þjóðþingræðinu. Þannig hefur hann meiri möguleika á því að leita réttar síns en áður, meðal annars til alþjóðlegra dómsstóla, hlýti hann ekki niðurstöðu íslenskra stjórnvalda eða telji þau ekki hafa staðið við alþjóðlegar skuldbindingar gagnvart sér.

En þjóðþingræðið hefur ekki bara beðið hnekki á þessu sviði. Sjálfstæðar stofnanir verða bara settar á fót með lögum, en eðli málsins samkvæmt þurfa stofnanir sem eiga að hafa eftirlit og aðhald með stjórnvöldum að vera sjálfsstæðar og óháðar fyrirmælum frá framkvæmdarvaldinu. En vandinn við sjálfstæðar stofnanir er að lagalega ber engin ábyrgð á störfum þeirra gagnvart Alþingi.

Samkvæmt 14.gr. stjórnarskrárinnar ber ráðherra ábyrgð á öllum stjórnarframkvæmdum. Sjálfstæðar stofnanir heyra stjórnskipulega til hliðar við ráðuneyti, ekki undir það og því hefur ráðherra ekki lengur stjórnunar- og

¹³⁹ Davíð Oddsson, bls. 9 – 10.

¹⁴⁰ Ragnar Aðalsteinsson, bls. 589.

¹⁴¹ Ragnar Aðalsteinsson, bls. 590 – 591.

eftirlitsheimild með tiltekinni stofnun. Þannig ber ráðherra ekki lengur ábyrgð á gjörðum stofnunarinnar gagnvart Alþingi. Þannig er Alþingi sjálft að draga úr því eftirliti sem því ber að hafa með framkvæmdarvaldinu, með því að setja á fót sjálfstæðar stofnanir, nema ákvæði laga um stofnunina kveði á um annað.¹⁴² Sjálfstæðum stofnunum hefur fjölgað og hefur það veikt stöðu Alþingis gangvart framkvæmdarvaldinu. Framkvæmdar valdið hefur þannig á sínum snærum fjölda stofnanna með tilheyrandi aðganga að upplýsingum sem löggjafarvaldið hefur ekki.

Ákvörðun ríkisstjórnar Davíðs Oddssonar og Halldórs Ásgrímssonar um að setja Ísland á lista viljugra þjóða í aðdraganda innrásarinnar í Írak sýnir með berum hætti veika stöðu Alþingis.

En ljóst er að þessi veigamikla ákvörðun var tekin af tveimur mönnum, án samráðs við aðra ráðherra ríkisstjórnarinnar, þingið eða utanríkisnefnd, sem þó ber lögum samkvæmt að vera ríkisstjórninni til ráðuneytis í meiriháttarmálum. Samkvæmt þriggreiningar kenninguni um vald ber þinginu að hafa eftirlit með störfum framkvæmdarvaldsins og þannig temprað vald þess, í þessu tilviki gekk framkvæmdarvaldið algjörlega framhjá þinginu og brutu í bága við lög þar með. Stjórnvöldum ber öðrum fremur að fara eftir settum lögum og reglum, því þau hafa í hendi sér mikið vald og slíku valdi verður að fylgja ábyrgð.

Margt í tengslum við þessa ákvörðun ber skýr merki þess að kjarnræði lifi enn góðu lífi í íslenskum stjórnámálum. Hvað er það annað en kjarnræði þegar tveir menn taka jafn viðamikla ákvörðun og þessa án samninga við aðra eða málamiðlana?

Eins og fram kom hafði þessi ákvörðun ekki einu sinni verið rædd í þingflokk Framsóknarflokksins og er þá ekki tilefni til þess að ætla að hún hafi verið rædd í þingflokki Sjálfstæðisflokks heldur. Slíkt er ennfrekari aðför að þinginu og merki um að staða þess hafi veikt töluvert. En að þessu sinni var ekki verið að taka hluta af valdi þingsins og dreifa því, heldur var framkvæmdarvaldið að taka til sín mun meiri völd en því eru ætluð. Slíkt er merki um vanþróað lýðræði og þar getur kjarnræði auðveldlega dafnað.

¹⁴² Skýrslu forsætisráðuneytisins um starfsskilyrði stjórnvalda frá 1999, bls. 86.

Samkvæmt nýlegri skýrslu Stefáns Ólafssonar prófessors í félagsfræðin segir: „Tekjuhæstu 615 fjölskyldurnar á Íslandi (hæsta 1% fjölskyldna) fengu í sinn hlut 4,2% af heildartekjum fjölskyldna í landinu árið 1993, en árið 2007 var hlutur þeirra af tekjum allra fjölskyldna orðinn 19,8%. Ríkustu 10% fjölskyldna höfðu aukið hlut sinn af heildartekjum fjölskyldna úr 21,8% árið 1993 í 39,4% árið 2007. Hjá hinum 90% fjölskyldnanna minnkaði tekjuhlutdeildin að sama skapi úr um 78% í rúm 60% á sama tíma.”¹⁴³ Kjarnræðissinnar myndu segja að með þessu staðfestist að hér hafi ríkt kjarnræði, því slíkur ójöfnuður ber þess vott um að einhvað annað en lýðræðissjónarmið hafi ráði för við dreifingu bjarga í samfélaginu.

Annað lykilatriði í hverju lýðræðisþjóðfélagi er að aðgangur að upplýsingum sé opinn og liður í því er að fjölmiðlar séu óháðir. Verulegri rýrð hefur verið kastað á fjölmiðla hér. Fjölmiðlar hafa verið sakaðir um að ganga erinda eigenda sinna, enda var fjölmiðlaumfjöllun hér nánast öll á ein veg um íslensku bankanna. Þeir voru stöðugir og stöndugir og ekkert amaði að og þeir sem héldu öðru fram voru afbrýðissamir eða skildu ekki íslenska efnahagsundrið, með sínum stuttu boðleiðum og óttaleysi andspænis áhættu. Eignarhaldið hlýtur að hafa skipt einhverju máli í þessari umfjöllun og er það tilefni til frekari rannsóknar. Að auk hefur verið bent á að blaðamenn voru margir hverjir jafn illa í stakk búnir að takast á við alþjóðlega fjármálastarfsemi og opinberar eftirlitsstofnanir.

Það er hættulegt lýðræðinu ef fólk getur ekki treyst því að umfjöllun fjölmiðla sé óháð og að ólíkar upplýsingar komi þar fram. Án þess eiga borgararnir erfitt með að sinna hlutverki sínu sem upplýstir þegnar í lýðræðisþjóðfélagi. Það er mjög sorglegt í ljósi þess sem hér hefur gerst að ekki náðist sátt um hið svokallaða fjölmiðlafrumvarp.

Neitun forseta á því að veita fjölmiðlafrumvarpinu staðfestingu var vissulega í takt við þá margræðisþróun sem að hluta til átti sér stað á tímabilinu og kemur best fram í auknum styrk dómsstóla og umboðsmanns Alþingis. Því eins og áður segir þá er það hugmyndin með margræðisskipulagi að hver handhafi ríkisvalds tempri annan og með neitun sinni var forseti að setja framkvæmdarvaldinu stólinn

¹⁴³ Stefán Ólafsson og Arnaldur Sölvi Kristjánsson, bls. 2.

fyrir dyrnar og gera bæði honum og löggjafanum að lúta valdi þjóðarinnar með beinum hætti.

Þannig hefur verið lagður grunnur að mögulega auknu margræði í íslenski stjórnskipan, þar sem ógnin af því að forseti kunni að beita málskotsréttinum neyði ríkisstjórnir framtíðarinnar til þess að reyna að ná fremur víðtækari sátt um lagafrumvörp en tilfellið var með fjölmiðlafrumvarpið.

Hitt er annað mál að þetta lagafrumvarp hefði átt að vinna betur og hefði verið óskandi að forsetinn hefði ekki þurft að beita þessum rétti, því það hefur verið lýðræðisþróun hér dýrkeypt að hafa jafn ósjálfstæða fjölmiðlun og raun ber vitni. Maður spyr sig eftir á hvort ekki hefði verið nær að forsetinn léti staðfastlega í ljós að hann hyggðist ekki veita frumvarpinu staðfestingu á fundi sínum með forsætisráðherra, eða fyrr. Það hefði getað orðið til þess að málið hefði verið unnið betur og leitað eftir víðtækari sátt um málið. Því hún vara meira að segja ekki til staðar í þingflokki Framsóknarflokksins, líkt og niðurstöður atkvæðagreiðslunar um frumvarpið bera með sér. Slíkt er fáheyrt, að stjórnarþingmenn kjósi gegn ríkisstjórnarfrumvarpi, sérstaklega ekki í málum sem ríkisstjórnin hefur lagt jafn þunga áherslu á að verði samþykkt.

Ólafur Ragnar hefur ekki farið leynt með að hann teldi málskotsréttinn vera virkan rétt forseta, eins konar öryggisventil.¹⁴⁴ Í því samhengi spyr maður sig hvort honum hafi gengið það eitt til að nota tækifærið sem gafst til þess að beita þessum rétti eða hvort aðrir hagsmunir hafi vegið þyngra. Þannig fór forsetinn mikinn í stuðningi sínum við íslensku útrásina og að því er virðist horfði ekki mjög gagnrýnum augum á framferði bankamanna, til að mynda til þeirra launum sem þeir skömmtuðu sér. Allt þetta hefur skaðað forsetaembættið og kom það bersýnilega í ljós í þjóðarpólusi Gallup nýverið, en samkvæmt honum er einungis 31% þjóðarinnar ánægt með störf forseta en 46% óánægð.¹⁴⁵ Þetta er afar vont fyrir embætti sem á að vera sameiningartákn þjóðarinnar og virðist manni sem svo að Ólafur hafi tapað fyrri tengslum við þjóðina. Kannski væri ráð fyrir hann að fara lesa aftur kenningar um kjarnræði?

En forsetinn er ekki einn um að hafa tapað trausti þjóðarinnar eftir efnahagshrunið sem hófst í október 2008. Þannig mældust allar helstu stofnanir landsins með marktækt minna traust en áður, til dæmis hafði Alþingi, samkvæmt

¹⁴⁴ Guðjón Friðriksson, bls. 313.

¹⁴⁵ <http://www.capacent.is/?PageID=762&NewsID=1135>

Þessari könnun, traust aðeins 13% þjóðarinnar.¹⁴⁶ Þessar tölur bera ekki annað með sér en að hér hafi átt sér stað lýðræðishrun, þar sem þjóðin hefur misst trúna og glatað traustinu til helstu stofnanna samfélagsins.

Undanfarna tvo áratugi hafa orðið mjög mikilar þjóðfélagsbreytingar á Íslandi. Þessi saga hefði mögulega getað verið glæsilegt dæmi um þjóð sem skipulagði sig með slíkum hætti að henni tókst á undraverðan hátt að fara frá því að vera meðal fátækustu ríkja heims yfir í að tilheyra hópi þeirra ríkustu. En þrekvirkið hefur verið unnið fyrir gíg.

Því íslenska ríkið og þar með íslenskir skattgreiðendur skulda í dag óheyrilegar fjárhæðir í kjölfar gjaldþrots stóru viðskiptabankanna í október 2008. Efnahagskerfið er hrunið, gjaldmiðillinn rúinn trausti, lánstraust íslenska ríkisins og fyrirtækja er lítið sem ekki neitt og mörg heimili og fyrirtæki eru stórskuldug. Ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar fór frá völdum í upphafi árs 2009, í kjölfar hinnar svokölluðu Búsáholdabyltingar, þar sem þess var krafist að hún ásamt, forstjóra og stjórn Fjármálaeftirlits, stjórn Seðlabankans og bankastjórnnum þremur viki og að boðað yrði til kosninga. Þessir aðilar voru taldir bera pólitíska ábyrgð með því að gera ekki viðeigandi ráðstafanir til þess að mæta erfiðleikum sem kynnu að skapast á fjármálamarkaði.

Ríkisstjórnin virðist hafa veðjað á að allt færi á besta veg, en tapað, ekki bara einu sinni og ekki bara tvisvar.

Það á jafnt við um ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar og ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Framsóknar. Því sama má segja um þá ákvörðun að hverfa frá því að selja hlut ríkisins í dreifðri eignaraðild. Ríkisstjórnin lét fremur sína sérhagsmuni ráða för en hagsmuni almennings. Þar sem tekin var ákvörðun um að hlutast til með beinum hætti um eignarhald á bönkunum stað þess að taka ákvörðun um málið fyrir opnum tjöldum, þar sem ólík sjónarmið hefðu átt auðveldara með að koma fram. Til að mynda hvaða fordæmi verið væri að setja með þessum gjörningi og hvaða áhrif hann hefði. Er þetta enn annað dæmi um það að stjórnvöld virðast ekki meðtekið afleiðingar gjörða sinna. Eða áttað sig á því og vonað það besta.

¹⁴⁶ <http://www.capacent.is/?PageID=762&NewsID=1136>

Þetta var upphafið í þeim hagstjórnar mistökum sem leiddu á endanum til þess að hér varð til bankakerfi sem varð tólf sinnum stærra en íslenska ríkið. Enginn opinber eftirlitsaðili gat haft almennileg yfirsýn yfir kerfið, né spórnað við því sem verða vildi og þeir sem reyndu að gera það mættu skilningsleysi stjórnvalda og algjörum vanmætti.¹⁴⁷

Það er verðugt verkefni að kanna hvort þessi vanmáttur tengist með einhverju móti því að sumir flokkarnir höfðu tekið á móti gríðarlega háum styrkjum frá fyrirtækjum og bönkum sem léku lykilhlutverk hruninu, áður en lög um fjármál stjórnmalaflokkanna gengu í gildi í desember 2006.

Einnig er verður ekki hjá því komist að minnst á þátt einstaklinga í þessari sögu, til að mynda þátt Davíðs Oddssonar og Halldórs Ásgrímssonar. Ljóst má vera á því sem hér hefur verið rakið að persónuleikar þessara manna, hvernig þeir tókust á við verkefni líðandi stundar, sýn þeirra eða vöntun á henni, hefur skipt sköpum og þarfnast það frekari skoðunar.

Það er mín niðurstaða að valdakefið einkennist enn af töluverðri togstreytu um hvar völdin liggja. Að einhverju leiti skýrir þessi togstreyta í valdakerfinu það sem hér hefur gerst.

En þó ná þessar kenningar ekki að fyllilega að skýra það lýðræðishrun sem hér hefur átt sér stað. Stefnuleysi stjórnvalda og mótsagnakenndar hugmyndir um afleiðingar ákvarðanna sem teknar eru lýsa fremur vanþróðu lýðræði en margræði eða kjarnræði. Ég tel þetta eiga sér ákveðinn samhljóm í því sem kemur fram í bók Svans Kristjánssonar, *Frá flokksræði til persónustjórnmalá* og áður hefur verið lýst, um skort á ábyrgð og skýrri stefnu stjórnmalaflokka og mótsagnakenndar hugmyndir sem hafa skaðleg áhrif á stjórn landsins og stjórnmal almennt.¹⁴⁸

Hér hefur verið komið á stofnankerfi sem hefði átt að styrkja margræði og ryðja kjarnræði úr vegi, en vandinn sem við stöndum frami fyrir í dag kristallast í sýn margræðiskenninga á lýðræði sem aðferð. Aðferðin kann að vera góðra gildra verð, en ef henni er ekki beitt í samfélagi þar sem lögð er áhersla á að lýðurinn

¹⁴⁷ Jännär, bls. 13, þar segir greinarhöfundur að fyrstu röngu ákvarðanirnar hafi verið teknar, auk þess sem hægt er að vísa í ummæli Geirs H. Haarde fyrrum forsætis- og fjármálaráðherra, sem sæti átti í einkavæðingarnefndinni á landsfundi Sjálfstæðisflokksins í 26. mars 2009 þar sem hann lýsir þeirri skoðun sinni að það hafi verið stæðstu mistök Sjálfstæðismanna að falla frá dreifðir eignaraðild við sölu á hlut ríkisins í bönkunum. Fréttablaðið 27.03.2009. bls. 4.

¹⁴⁸ Svanur Kristjánsson (1994), mest sótt í bls. 243 – 253

skuli ráða, þá getur það haft skelfilegar afleiðingar. Afleiðingar sem Dahl hefur komið auga á og lýst var hér að framan – þar sem fólk missir allt samband við grunngildi lýðræðis og byggir upp stofnanir en gleymir að byggja upp samfélag manna með virkum lýðræðislegir þegum, sem taka örlögin í sínar hendur og bera ábyrgð á eigin lífi.

Annar galli á margræðiskenningum er sá að þær gera ráð fyrir að samkeppni um völd sé nægileg forsenda þess að lýðræði virki. Það stenst ekki nánari skoðun, því hér hefur verið virk samkeppni flokka um atkvæði kjósenda, en hér er margvíslegir gallar á margræðinu og þar afleiðandi lýðræði.

Í margflóknu samfélagi nútímans skiptir máli að almenningur spyrji sig spurninga og sé vakandi fyrir óvinum lýðræðisins, því þeir eru víða og taka á sig alls konar form, eins og þessi þróun sýnir.

Hér hefur verið gerð tilraun til þess að skoða hvort kenningar um margræði eða kjarnræði lýsi betur íslenska valdakerfinu. Niðurstaðan er sú að hér ríkir enn togstreypa milli margræðis og kjarnræðis. Þannig hafa komið fram gallar á margræðislegum stofnum og kjarnræði lifir hér góðu lífi, þrátt fyrir spár um annað. Fyrir margra hluta sakir tel ég þessa viðvarandi togstreypu stafa af vanþróun lýðræðis á Íslandi, sem birtist í skorti á skýri stefnumótun stjórnvalda og oft á tíðum tilviljanakenndum niðurstöðum sem virðast mótast meira af eigin hagsmunum, en hagsmunum almennings.

Í heilbrigðu lýðræðisríki þjóna fulltrúarnir í megin dráttum óskum og hagsmunum fólksins en í veikum lýðræðisríki þjóna fulltrúarnir sínum einkahagsmunum.¹⁴⁹ Vanþróun lýðræðis hefur það í för með sér að staðsetja má Ísland nær veikum lýðræðisríkjum en heilbrigðum.

¹⁴⁹ Svanur Kristjánsson (2004), bls. 154.

Heimildarskrá

Ritaðar heimildir:

Dahl, R. A. (1961) *Who Governs? Democracy and Power in an American City* New Haven & London: Yale University Press.

Dahl, R. A. (1963) *A Preface to Democratic Theory* Chicago & London: Phoenix Books, The University of Chicago Press.

Dahl, R. A. (1970) *After the Revolution? Authority in a Good Society* New Haven & London: Yale University Press.

Dahl, R. A. (1971) *Polyarchy: Participation and Opppsition* New Haven & London: Yale University Press.

Dahl R. A. (1985) *A Preface to Economic Democracy* Berkley Los Angeles: University of California Press.

Davíð Oddsson (2002) „Valdheimildir löggjafans og úrskurðarvald dómsstóla” í *Tímariti lögfræðinga* árg. 52(1)

Davíð Þór Björgvinsson (2003) „Beiting Hæstaréttar Íslands á lögnum um Mannréttindasáttmála Evrópu” í *Tímariti lögfræðinga* árg. 53(4).

Domhoff, G. W. (2006) {1967} *Who Rules America? Power, Politics, & Social Change* New York: McGraw-Hill

Dunleavy, P. & O’Leary, B. (1987) *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy*. Basingstoke: Macmillan Education.

Guðjón Friðriksson (2008) *Saga af forseta: forsetatið Ólafs Ragnars Grímssonar: útrás, athafnir, átök og einkamál* Reykjavík: Mál og menning.

Gunnar G. Schram (1999) *Stjórnskipunarréttur*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Gunnar Helgi Kristmundsson (2008) „Lýðræði. Drög að greiningu” í *Stjórnmal og stjórnsýsla*, 1 tbl. 4 árg.

Hey, C. Lister, M. & Marsh, D. (2006) *The State: Theories and Issues*. New York: Palgrave Macmillan.

Karl Marx (2008) {1848} *Kommúnistaávarpið* Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.

Locke J. (1993) {1689} *Ritgerð um ríkisvald* Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.

Marsh, D. & Stoker, G. (2002) *Theory and Methods in Political Science*. New York: Palgrave Macmillan.

- Michels, R. (1968) *The Myth of the Ruling Class: Geatano Mosca and the "Elite"* Ann Arbor Paperbacks, The University of Michigan Press.
- Mill, C.W. (1956) *The power Elite* New York: Oxford University Press.
- Montesquieu, C.S. (2002) {1748} *The Spirit of Laws* New York: Prometheus Books.
- Mosca, G. (1939) *The Ruling Class* New York: McGraw-Hill Book Company.
- Ólafur Ragnar Grímsson (1975 a) *Elitism – Pluralism. Íslenska valdakerfið 1845-1918*. Reykjavík Bóksala Stúdenta.
- Ólafur Ragnar Grímsson (1975 b) *The Icelandic Elite and the Development of the Power Structure*. Århus: Den Nordiske Statskundskapskonference.
- Ólafur Teitur Guðnasson ritstýrði, margir höfundar (2004) *Forsætisráðherrar Íslands: ráðherrar Íslands og forsætisráðherrar í 100 ár* Akureyri: Bókaútgáfan Hólar og Forsætisráðuneytið.
- Páll Gunnar Pálsson (2000) „Fjármálaeftirlitið” í *Úlfjótí* árg. 53(3).
- Ragnar Aðalsteinsson (2000) „Einungis eftir lögum” í *Úlfjótí* árg.53(4).
- Schumpeter, J. (1976) {1942} *Capitalism, Socialism and Democracy* London: George Allan and Urwin.
- Sigmundur Ernir Rúnarsson (2007) *Guðni af líf og sál: saga þjóðar, manns og stormasamra stjórn mála* Reykjavík: Veröld.
- Sigurður Líndal (2002) „Um lagasetningarvald dómstóla” í *Tímariti lögfræðinga* árg. 52(2).
- Sigurður Líndal (2004) „Forseti Íslands og synjunarvald hans” úr *Skírni* árg. 54.
- Svanur Kristjánsson (1994) *Frá flokksræði til persónustjórn mála: Fjórflokkarnir 1959 – 1991* Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Strom, K. (2000) „Delegation and accountability in parliamentary democracies” *European Journal of Political Research* árg. 53.
- Svanur Kristjánsson (2001) „Íslenska valdakerfið: Hljóðlát breyting við aldarlok” *Líndæla – Sigurður Líndal sjötugur*. Reykjavík: Hið Íslenska Bókmenntafélag.
- Svanur Kristjánsson (2004) „Iceland: Searching for Democracy along Three Dimensions of Citizen Control” *Scandinavian Political Studies*, 27. tbl. árg. 2.
- Þorsteinn Magnússon (1997) *Lýðræði og vald – kynning á þremur kenningum* Reykjavík: Félagsvísindadeild Háskóla Íslands, Örn og Örlygur.

Þór Vilhjálmsson (1994) „Synjunarvald forseta” í afmælisriti – Davíð Oddson fimmtugur. Reykjavík: Bókafélagið.

Skýrslur:

Skýrsla Ríkisendurskoðunar um einkavæðingu helstu ríkisfyrirtækja árin 1998 – 2003.

http://www.ríkisendurskodun.is/files/skyrslur_2003/einkavaeding.pdf

Skýrsla framkvæmdarnefndar um einkavæðingu 1997 – 2003. Forsætisráðuneytið.

Skýrsla framkvæmdarnefndar um einkavæðingu 2003 – 2007. Forsætisráðuneytið.

Starfskilyrði Stjórnvalda: Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðlög við réttarbrotum í stjórnsýslu. (1999) Forsætisráðuneytið.

http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/F0033_Oll_skor.pdf

Stefán Ólafsson og Arnaldur Sölvi Kristjánsson, Heimur hátekjuhópanna: um þróun tekjuskiptingar á Íslandi 1993 til 2007

<http://www.thjodmalastofnun.hi.is/Heimur%20hátekjuhopanna-lokautgafa.pdf>

Kaarlo Jännär, skýrsla um reglur og eftirlit með bankastarfsemi á Íslandi. Forsætisráðuneytið.

(af einhverjum ástæðum hefur þessi skýrsla verið fjarlægð af heimasíðu forsætisráðuneytisins)

Jón Daníelsson og Gylfi Zoega. (2009) Hagkerfi bíður skipbrot.

http://www.hi.is/files/skjol/felagsvisindasvid/deildir/hagfraedi/2008_2009/Hagkerfib_ur_skipbrot.pdf

Aðrar heimildir sóttar á vefinn:

Vefur umboðsmanns Alþingis:

<http://www.umbodsmaduralthingis.is/>

Vefur Fjármálaeftilitsins:

<http://www.fme.is/>

Vefur Seðlabanka Íslands:

<http://www.sedlabanki.is/?PageID=2>

<http://plato.stanford.edu/entries/political-representation> grein eftir Suzanne Dovi.

<http://gallup.is/?PageID=762&NewsID=272>

<http://www.capacent.is/?PageID=762&NewsID=1135>

<http://www.capacent.is/?PageID=762&NewsID=1136>

<http://www.stjornarrad.is/Stefnuyfirlysing//nr/69>

<http://www.stjornarrad.is/Stefnuyfirlysing/nr/57>

<http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/445>

http://www.heimur.is/heimur/Search/news/Default.asp?ew_0_a_id=310053

Heimildir úr fjölmiðlum:

Fréttablaðið 12.10.2002. 199.tbl.

Fréttablaðið, 26.04.2004, 113.tbl.

Fréttablaðið, 22.05.2004 bls.2. 139.tbl.

Fréttablaðið, 18.01.2005. 16.tbl.

Fréttablaðið, 12.01.2006. 11.tbl.

Fréttablaðið 15.09.2007. 250.tbl.

Fréttablaðið 29.03.2008. 85.tbl.

Fréttablaðið 27.03.2009. 75.tbl.

Morgunblaðið 12.10.2002. 239.tbl.

Morgunblaðið 04.03.2003 61.tbl.

Morgunblaðið 31.12.2003. 354.tbl.

Morgunblaðið 14.05.2004. 131.tbl.

Morgunblaðið, 15.05.2004. 132.tbl.

Morgunblaðið, 03.06.2004. 150.tbl.

Morgunblaðið, 09.06.2005. 154.tbl

Morgunblaðið, 24.07.2005. 198.tbl.

Ríkisútvarpið, 25.05.2004. “synjun forseta flókið mál segir forstæisráðherra”

Frjáls Verslun

