

Frumvarp til stjórnarskipunarlags

um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum.

Flm.: Kristinn H. Gunnarsson.

1. gr.

28. gr. stjórnarskrárinnar fellur brott.

2. gr.

2. málsli. 51. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo: Ráðherra má ekki vera alþingismaður.

3. gr.

2. málsliður 79. gr. orðast svo: Nái tillagan samþykki skal leggja hana undir atkvæði allra kosningabærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar í leynilegri atkvæðagreiðslu.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Í þessu frumvarpi eru lagðar til þrjár breytingar á stjórnarskránni. Í fyrsta lagi er felld brott heimild til þess að setja bráðabirgðalög og í öðru lagi er skilið milli framkvæmdarvalds og löggjafarvalds með því að meina ráðherrum setu á Alþingi en í þriðja lagi er gert ráð fyrir að breytingar á stjórnarskránni verði bornar undir þjóðina.

Heimild til setningar bráðabirgðalaga hefur lengi verið umdeild og var lengi beitt í umtalsverðum mæli. Frá 1874 hefur heimildinni verið beitt 447 sinnum og þar af liðlega 100 sinnum á áttunda og níunda tug síðustu aldar. Hafa ber í huga að þegar stjórnarskráin er sett 1874 voru aðstæður í íslensku þjóðfélagi allt aðrar en nú er. Þá kom Alþingi saman annað hvert ár og stóð almennt ekki lengur en átta vikur, samgönguferfiðleikar voru miklir og fjarskipti stírd. Þessi rök fyrir heimild til þess að setja bráðabirgðalög eru löngu úr gildi fallin.

Við stjórnarskrárbreytinguna fyrir fimmtán árum, þegar deildaskipting Alþingis var afnumin, var ákveðið að þrengja heimild ríkisstjórnarinnar til þess að setja lög með þessum hætti og var miðað við að heimildin yrði aðeins notuð í undantekningartilvikum. Ætlunin var að meginreglan yrði sú að kalla Alþingi saman og starfsreglum þess var breytt þannig að það starfar allt árið og getur komið saman til funda hvenær sem er með litlum fyrirvara. Ekki verður séð að sú staða geti komið upp að ókleift verði að kalla Alþingi saman en á sama tíma geti einstök ráðuneyti, ríkisstjórnin og embætti forseta Íslands staðið að því að setja nauðsynlega löggjöf.

Í kjölfar breytinganna hefur dregið verulega úr lagasetningu með bráðabirgðalögum. Setning bráðabirgðalaga um breytingu á lögum um lax- og silungsveiði og fleiri lögum sumarið 2003 bendir til þess að aftur geti sótt í sama farið. Í því máli kemur fram í álit meiri hluta landbúnaðarnefndar, þegar nefndin fjallaði um frumvarpið til staðfestingar bráðabirgða-

lögnum, að leitað hafi verið álit Ragnhildar Helgadóttur, lektors í Háskólanum í Reykjavík, og Eiríks Tómassonar prófessors. Niðurstaða Ragnhildar var að með bráðabirgðalögnum þá hafi verið gengið nær 28. gr. stjórnarskrárinnar en dæmi eru um frá stjórnarskrárbreytingunni 1991. Hún taldi hins vegar ólíklegt að dómstólar kæmust að þeirri niðurstöðu að bráðabirgðalöggjafinn teldist hafa farið út fyrir valdsvið sitt þó að sú niðurstaða væri að hennar mati ekki vafalaus. Eiríkur Tómasson telur setningu bráðabirgðalaganna takmarkatilvik. Það sem fyrst og fremst þykir vafasamt er hvort brýna nauðsyn hafi borið til að beita heimildinni og setja bráðabirgðalög fremur en að leggja málið fyrir Alþingi, sem fer með löggjafarvaldið samkvæmt stjórnarskránni. Reyndar gengur Ragnhildur í áliti sínu svo langt að segiast vera þeirrar skoðunar að of nærri hafi verið gengið skilyrðum 28. gr. um brýna nauðsyn, eins og greinin verði skýrð með hliðsjón af þeim ummælum sem féllu á Alþingi við breytingu stjórnarskrárinnar 1991, með því að setja bráðabirgðalög án þess að reyna að leggja málið fyrir Alþingi.

Í ljósi þessara atriða þykir rétt að fella niður með öllu núverandi heimild til þess að setja bráðabirgðalög.

Seta ráðherra á Alþingi hefur lengi þótt umdeilanleg í ljósi þess sjónarmiðs að rétt sé að aðskilja framkvæmdarvald og löggjafarvald með sama hætti og dómvald er aðgreint frá öðrum þáttum ríkisvaldsins. Nefna má að á 123. löggjafarþingi var flutt frumvarp sem kvað á um að ráðherrar sætu ekki á Alþingi þann tíma sem þeir gegndu ráðherradómi. Þá samþykkti flokksþing Framsóknarflokksins vorið 2003 að auka þyrfti þrískiptingu ríkisvaldsins og í því skyni skyldi að því stefnt að ráðherrar afsöluðu sér þingmennsku. Var ítrekað á næsta flokksþingi, vorið 2005, að Framsóknarflokkurinn vill að ráðherrar gegni ekki jafnframt þingmannsstarfi. Slíkt fyrirkomulag er talið heppilegt til að auka skilin á milli framkvæmdar- og löggjafarvalds og er í samræmi við meginregluna um þriggreiningu ríkisvaldsins.

Undanfarna áratugi hefur greinilega verið sú þróun í löggjöf að þáttur alþingismanna innan framkvæmdarvaldsins hefur farið mjög minnkandi og hlutur og áhrif ráðherra vaxið að sama skapi. Nú er meginreglan að ráðherrar skipa stjórnir og ráð sem falla undir ráðuneyti þeirra eða stofnanir sem heyra undir ráðuneytið. Enn fremur hafa veigamiklar ákvarðanir verið fluttar frá Alþingi til ráðherra og má þar nefna sem dæmi að virkjanaleyfi eru nú í höndum iðnaðarráðherra en áður veitti Alþingi sjálfst þau flest með sérstökum lögum hverju sinni. Breytingar á lögum um ríkisstofnanir og um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins hafa styrkt stöðu framkvæmdastjóra ríkisstofnana. Stjórnir einstakra stofnana hafa ýmist verið lagðar niður eða heyra að öllu leyti beint undir ráðherra og hlutverki þeirra verið breytt.

Þessi skýra stefna um aðskilnað löggjafarvalds frá framkvæmdarvaldi er studd mörgum veigamiklum rökum og hefur eflt framkvæmdarvaldið. Eðlilegast er að framfylgja þessari stefnu með sama hætti innan löggjafarvaldsins og taka fyrir setu ráðherra á Alþingi. Er hér lagt til að ráðherra verði að afsala sér þingmennsku og eigi því ekki afturkvæmt til setu á Alþingi fyrr en við næstu Alþingiskosningar. Þessi leið tryggir aðskilnað löggjafarvalds og framkvæmdarvalds. Önnur leið er að ráðherra verði að láta tímabundið af þingmennsku meðan hann gegnir ráðherrastarfi. Hún kemur einnig til greina og er til bóta en er þó síðri en sú sem lögð er til í frumvarpinu.

Þriðja breytingartillagan gerir ráð fyrir að breytingar á stjórnarskránni verði bornar undir þjóðina og öðlist ekki gildi nema með samþykki í almennri og leynilegri atkvæðagreiðslu. Þykir ekki eðlilegt að Alþingi sjálf bæði leggi fram tillögur til breytinga á stjórnarskránni og samþykki þær, einkum í ljósi þess að stjórnarskráin er upphaflega sett af þjóðinni og hefur að geyma fyrirmæli um starfssvið Alþingis. Rétt þykir að sá sem setti stjórnarskrána í upphafi, þ.e. þjóðin sjálf, staðfesti framvegis breytingar á henni. Að sama skapi verður að telja það til bóta að Alþingi ákvarði ekki sjálfst eigin stöðu í stjórnskipaninni.