

Frumvarp til stjórnarskipunarlaga

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

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Í þessu frumvarpi eru lagðar til tvær 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.

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 fjar-skipti stíð. Þessi rök fyrir heimild til þess að setja bráðabirgðalög eru löngu úr gildi fallin.

Við stjórnarskrárbreytinguna fyrir tólf 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 nú í sumar bendir hins vegar til þess að aftur sæki í sama farið. Í því máli kemur fram í álitni meiri hluta landbúnaðarnefndar að leitað hafi verið álits Ragnhildar Helgadóttur, lektors í Háskólanum í Reykjavík, og Eiríks Tómassonar prófessors. Niðurstaða Ragnhildar er að með bráðabirgðalögunum nú hafi verið gengið nær 28. gr. stjórnarskrárinnar en dæmi eru um frá stjórnarskrárbreytingunni 1991 og Eiríkur Tómasson telur setningu bráðabirgðalaganna takmarkatilk. 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 álitinu sínu svo langt að segjast 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 þingið sem kom saman rétt um tveimur vikum áður en frestur rann út til þess lögfesta tilskipun Evrópusambandsins.

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 dómsvald er aðgreint frá hinum 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 síðasta flokksþing Framsóknarflokksins að auka þyrfti þrískiptingu ríkisvaldsins og í því skyni skuli að því stefnt að ráðherrar afsali sér þingmennsku.

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 sjálf 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.