

## Nd. 316. Frumvarp til stjórnarskipunarlags [257. mál]

um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33 17. júní 1944.

Flm.: Guðmundur Einarsson, Jón Baldvin Hannibalsson, Kjartan Jóhannsson,  
Jóhanna Sigurðardóttir.

1. gr.

24. gr. falli niður.

2. gr.

28. gr. falli niður.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

### Greinargerð.

Hér er á ferðinni sá hluti tillagna Alþýðuflokksins sem fjallar um að auka stöðugleika í þingstörfum og treysta löggjafarþátt Alþingis.

Í fyrstu grein er lagt til að felldur verði niður þingrofsréttur forseta. Í annarri grein er lagt til að afnuminn verði réttur til útgáfu bráðabirgðalaga.

Breytingarnar eiga það sameiginlegt að koma í veg fyrir óeðlilega fhlutun ríkisstjórnar í störf þingsins. Sú fyrri afnemur rétt ráðherranna til að senda þjóðkjörið Alþingi heim og hin seinni útilokar að ríkisstjórnin setji lög að löggjafarsamkomunni fornsþurðri.

Þingrofsréttur forseta er arfur frá þeim tíma er almenningur þurfti að sækja rétt sinn í hendur erfðakónga og einræðisherra. Ef í odda skarst milli þings annars vegar og þjóðhöfðingja eða ríkisstjórna hins vegar gátu þeir síðarnefndu rofið þing og þar með ógilt umboð þingmanna sem þó voru kosnir af þjóðinni.

Ákvæði um þingrof hafa aldrei verið í norsku stjórnarskránni og eru alls ekki óhjákvæmilegur þáttur í framkvæmd lýðræðis. Það er raunar augljóst að þetta vald samræmist ekki seinni tíma hugmyndum um samskipti þings og stjórnar.

Ágreiningsmál, sem kunna að koma upp á milli þessara aðila, verður að leysa með samningum án þess að handhafar framkvæmdarvaldsins hótí þingmönnum með svipu þingrofsins.

Efnahagskerfi þjóðarinnar er flókið og viðkvæmt. Þar er lífsnauðsyn að hægt sé að gera góðar framtíðaráætlanir og spár. Slíkar áætlanir eru komnar undir því trausti sem menn telja sig geta haft á frambúðargildi stjórnvaldsathafna. Sú óvissa um aðgerðir stjórnvalda, sem þingrofsmöguleikanum fylgja, er eitur á gróandann í efnahagslífinu.

Þau tilefni, sem gjarnan eru notuð til að réttlæta þingrof, eru engin þess eðlis að ekki megi bregðast við þeim á annan og nútímalegri hátt. Ef stjórnvöldum þykir ástæða til að leita álits kjósenda á mikilvægum málum, sem koma upp á kjörtímabili þings, er unnt að skjóta þeim til þjóðaratkvæðagreiðslu án þess að til þingrofs þurfi að koma.

Þess má geta að handhafar forsetavalds geta rofið þing. Í því sambandi er athyglisvert fræðanna vegna að minnst þess ástands sem ríkti á Íslandi sumarið 1983. Þá synjaði ríkisstjórn nýkjörnu þingi um að koma saman og tveir handhafar forsetavaldsins af þremur sátu í ríkisstjórn.

Í skýrslu stjórnarskrárnefndar, sem gefin var út í janúar 1983, er lögð til sú meginbreyting að ekki verði unnt að rjúfa Alþingi nema með samþykki þess sjálfs.

Með hliðsjón af framangreindu um áhrif óstöðugleika í stjórnarathöfnum, kúgunaráhrif þingrofssvipunnar og að auki það ægivald sem ríkisstjórnir hafa yfir þingflokkum sínum telja flutningsmenn þessa frumvarps að tillögu stjórnarskrárnefndar gangi of skammt.

Frumkvæði Alþingis í lagasetningu hefur að talsverðu leyti glatast. Orsakir þess eru vafalaust margar en nefna má þessar:

- a. Yfirburðaaðstaða ráðherra til gagnasöfnunar og tæknilegrar úrvinnslu leiðir til þess að sífellt stærri hluti löggjafarvaldsins er framseldur til ráðuneyta. Þetta gerist bæði með samþykkt þingsályktunartillagna og ákvæðum í lögum um reglugerðasmíð embættismanna.
- b. Ríkisstjórnir hafa misnotað meira en aldargamalt ákvæði í stjórnarskrá um setningu bráðabirgðalaga.

Þetta frumvarp miðar að því að ná hluta frumkvæðisins til lagasetninga aftur til þingsins með því að afnema rétt framkvæmdarvaldsins til setningar bráðabirgðalaga.

Rétturinn til að setja bráðabirgðalög á rætur sínar að rekja til þess tíma er þing starfaði aðeins tvo mánuði á ári og þá einungis annað hvert ár. Þá var augljóst að stjórnkerfið vann ekki án þessa réttar enda hafa ákvæði um þetta staðið í stjórnarskrá síðan hún var sett 1874. Auk þessa voru samgöngur erfiðar á landinu og sambandsleysi milli manna og landshluta. Þótt ástæður hafi þannig verið ærnar fyrir heimildarákvæði sem þessu voru engu síður gerðar þær kröfur í stjórnarskránni að **brýna nauðsyn** þyrfti að bera til setningar bráðabirgðalaga. Þær fórnir, sem alþýða álfunnar færði til að sækja lýðrættindi sín í hendur valdastéttanna, voru lagasmíðunum í fersku minni. Því var þá, fyrir rúmum hundrað árum, áskilið að einungis í undantekningartilfellum, þ.e. þegar **brýna nauðsyn** bæri til, væri þjóðhöfðingjum og ríkisstjórnnum leyfilegt að setja lög.

Ekki leikur hinn minnsti vafi á því að ríkisstjórnir hafa á síðari árum misnotað þennan rétt stórkostlega. Þær hafa böðlast áfram í bráðabirgðalagasetningum og alls ekki virt hina gömlu varúðarreglu um nauðsynina. Raunar er svo komið að ríkisstjórnnum virðist kærast að setja stórvirk lög um efnahagsmál í þinghléum eða milli þinga. Þannig eru þingmönnum meinuð eðlileg skoðanaskipti um kosti og lesti laganna fyrr en eftir gildistöku þeirra þegar menn standa frammi fyrir þeim sem gerðum hlut. Á þennan hátt eru fundir þingflokka ríkisstjórna fyrir luktum dyrum í bakherbergjum þingsins látnir koma í stað þinglegrar meðferðar.

Augljós dæmi um misnotkun þessarar heimildar eru frá sumrinu 1983 þegar bráðabirgðalög voru sett um stóra hluti og smáa, allt frá afnámi lýðrættinda til tollmeðferðar á gráffikjum.

Ef svo stór tilefni gefast að ástæða þykir til að bregðast við með lagasetningu er augljóst að tilefnið er einnig nægilega stórt til að þjóðkjörið Alþingi sé kallað saman. Slíkt er nú hægt að gera með örstuttum fyrirvara án nokkurs kostnaðarauka. Neyðarréttur stjórnvalda er ávallt í gildi ef bráða atburði ber að, t.d. styrjöld. Það er því ljóst að bráðabirgðalög eru hvorki siðferðilega réttlæt看leg né nauðsynleg stjórnkerfisins vegna.

Í skýrslu stjórnarskrárnefndar frá janúar 1983 er lögð til breyting á 28. gr. stjórnarskrárinnar um bráðabirgðalög. Raunverulega er vald stjórnar til slíkrar lagasetningar ekki þrengt samkvæmt tillögu nefndarinnar heldur eru lagðar til breytingar á meðferð mála. T.d. er þar kveðið á um að efni bráðabirgðalaga skuli kynnt fyrir þingnefnd áður en löggin eru sett og að löggin skuli lögð fyrir þing í þingbyrjun.

Með hliðsjón af þeim atriðum, sem talin hafa verið upp hér að framan, telja flutningsmenn þessa frumvarps tillögu stjórnarskrárnefndar algerlega ófullnægjandi.

Því er hér lagt til að þetta gamla og úrelta ákvæði verði fellt úr stjórnarskrá lýðveldisins.