

Minnisblað

Til formanns B-nefndar stjórnlagaráðs
Frá Páli Þórhallssyni

1. júlí 2011

Í drögum að tillögum B-nefndar¹ er enn gert ráð fyrir að í stjórnarskrá segi að einungis þingmenn megi flytja frumvörp. Þetta er frávik frá því sem gildir í öllum þingræðisríkjum, svo vitað sé, sbr. minnisblað mitt til formanns stjórnlagaráðs, dags. 28. júní síðastliðinn. Mikilvægt er að mínu mati að rökstyðja afar vel þörfina á að taka upp stjórnskipun sem á sér ekki fyrirmyndir og útfæra það hvernig hún eigi að ganga upp.

Miðað við fyrri útfærslu er nú gert ráð fyrir að í ákvæði um meðferð þingmála segi að frumvarpsdrög og tillögur frá ríkisstjórn séu tekin til umfjöllunar og meðferðar í þingnefndum áður en þau verða flutt og rædd á Alþingi. Þá segir í ákvæði um ríkisstjórn að ríkisstjórnarfundir skuli halda um frumvarpsdrög og tillögur til Alþingis. Þar með yrði vissulega í stjórnarskránni vísað til þess að frumvarpsdrög geti komið frá ríkisstjórn. Eftir sem áður hafa að mínu mati ekki verið færð rök fyrir því hvers vegna ráðherra eigi ekki að hafa óskorað það hlutverk að flytja frumvörp líkt og gerist hvarvetna í þingræðisríkjum. Einnig má nefna að víða er réttur þingmanna takmarkaðri heldur en ráðherra, í þágu skilvirkni, en ekki öfugt eins og hér er miðað við.

Í drögum að skýringum segir: “Í breytingartillögu nefndarinnar er í 1. mgr. nú tekinn af allur vafi um að frumvörp eru tekin til umræðu í nefndum áður en þau eru lögð fyrir þingið. Nefndin telur að þessi breyting leiði til þess að umræður á Alþingi verði málefnalegri og markvissari þannig að nefndarmenn hafi fengið dýpri skilning á málum áður en fyrsta umræða fer fram. Eftir sem áður bera þingnefndir ábyrgð á framlagningu frumvarpa. Ráðherra leggi ekki lengur fram fram frumvörp á Alþingi, heldur komi frumvarpsdrögum á framfæri við þingnefndir...” Ekki er ljóst í hverju réttur þingmanna til að flytja frumvörp felst ef það á síðan að vera á ábyrgð þingnefnda að flytja frumvörpin.

Vafasamt virðist að blanda svo mjög saman hlutverki þingnefnda við að fara gagnrýnið yfir þingmál og því hlutverki að flytja mál. Ábyrgð verður óljósari og hætt er við að það verði nokkuð ógagnsætt hvað veldur því að mál komist á dagskrá þingsins.

Einnig vakna spurningar um hvort afleiðingin verði sú að til verði hálfgerð ríkisstjórn innan þings sem ræður mestu um það hvaða mál komist á dagskrá til hliðar við ríkisstjórn utan þings. Hætt er við að framkvæmdarvald myndi veikjast til muna og ábyrgð verða óljós.

Eins og vikið var að í minnisblaði dagsettu 28. júní síðastliðinn kæmi vel til álita að herða þær kröfur sem gerðar eru til gæða frumvarpa áður en þau komast á dagskrá. Til álita kæmi til dæmis að tiltekin þingnefnd, eða Lögrétta, sbr. aðrar tillögur á vettvangi stjórnlagaráðs, hefði það hlutverk að gefa álit á því hvort frumvarp hvort sem er frá ráðherra eða þingmanni væri tækt til að komast á dagskrá. Slíkt gengi að mínu mati betur upp heldur en sú hugmynd sem nú er uppi í B-nefnd að þingnefnd þurfi bókstaflega að gera mál að sínu til þess að það komist á dagskrá. Má reyndar líka velta því fyrir sér hver verði afdrif frumvarpa frá stjórnarandstöðunni í slíku kerfi.

¹ Verður hér byggt á skjali er nefnist: Tillögur B-nefndar að texta í áfangaskjali í heild sumum ákvæðum var breytt 24. júní.”

Ekki er tekið á því í fyrirbyggjandi drögum að tillögum hver eigi að undirbúa þau frumvörp sem komast á dagskrá þingsins. Í tilfalli ráðherrafrumvarpsdraga sem fá náð fyrir augum þingnefndar má ætla að starfsfólk ráðuneytis undirbúi slík frumvörp. Ekki er hins vegar vikið að því hver eigi að undirbúa önnur frumvörp. Verður þá að álykta að það verði starfsfólks þingsins eða aðstoðarmenn viðkomandi þingmanna. Ekki skapast þá sá vandi sem uppi var miðað við fyrri drög að starfsfólk ráðuneyta þurfi að þjóna tveimur eða fleiri herrum.

Tillögurnar (eða drögin að þeim) taka að mínum dómi ekki á þeim vanda sem uppi er í lagasetningarferlinu, sbr. minnisblað 28. júní sl. Í stað þess að viðurkenna mikilvægi vandaðrar stefnumótunar og undirbúnings af hálfu ráðuneyta áður en frumvörp eru lögð fram er hlutverk ráðuneyta meðhöndlað eins og feimnismál í tillögunum. Hætta er á því að mínu mati að útkoman verði óljóst og ómarkvisst kerfi þar sem ábyrgð er óskýr.

Spurning er vissulega að hvaða marki hægt verði að taka á þessum vanda í stjórnarskrá. Nærtækast væri að mínu mati að innleiða með einhverjum hætti gæðakröfur til frumvarpa (ekki síst varðandi mat á áhrifum) og fela tilteknum aðila að hafa eftirlit með þeim, sbr. það sem fyrir segir um hlutverk þingnefnda og Lögréttu. Einnig þyrfti að skoða hvernig styrkja megi hið lýðræðislega ferli við undirbúning frumvarpa, ekki eingöngu í formi þjóðaratkvæðagreiðslu heldur t.d. í formi ráðgefandi samkomu almennra borgara, en álitamál er vissulega hvort heppilegt sé að mæla fyrir um slíka nýbreytni í stjórnarskrá.

Að lokum vil ég benda nefndinni á meðfylgjandi óbirt erindi sem Gunnar Helgi Kristinsson prófessor flutti á Lagadeginum, 6. maí sl. um þátttöku framkvæmdarvaldsins í löggjafarverkefninu.