

Frumvarp til laga

um lagaráð Alþingis.

Flm.: Anna Kolbrún Árnadóttir, Bergþór Ólason, Birgir Þórarinsson,
Gunnar Bragi Sveinsson, Sigmundur Davíð Gunnlaugsson,
Sigurður Páll Jónsson, Þorsteinn Sæmundsson.

1. gr.

Stofna skal lagaráð Alþingis sem hafi það hlutverk að samræma reglur um samningu lagafrumvarpa og annan undirbúning löggjafarmála. Lagaráð skal vera alþingismönnum og starfsmönnum Alþingis og Stjórnarráðsins til ráðgjafar um undirbúning löggjafar. Skal einkum líta til þess að frumvörp standist stjórnarskrá og alþjóðasamninga sem íslenska ríkið er bundið af. Lagaráð skal einnig ganga úr skugga um að frumvörp standist þjóðréttarlegar skuldbindingar, að þau séu nákvæm, skýr og auðskiljanleg og gjaldtökuheimildir séu skýrar.

2. gr.

Forseti Alþingis skipar fimm menn í lagaráð sem allir skulu lögfræðimenntaðir og skulu a.m.k. tveir þeirra hafa doktorsgráðu í lögum. Forseti Alþingis skipar einn að tillögu forsætisnefndar Alþingis og skal hann hafa doktorsgráðu í lögum og vera í forsvari lagaráðs, tveir skulu skipaðir að sameiginlegri tillögu forseta lagadeilda íslenskra háskóla og skal annar þeirra hafa doktorsgráðu í lögum og tveir skulu skipaðir að tillögu Lögmannafélags Íslands. Skipunartími skal vera fimm ár en ef sá sem er skipaður fær lausn áður en skipunartíma er lokið skal skipa annan í hans stað eftir sömu reglum. Forsætisnefnd Alþingis skal úrskurða um starfskjör.

3. gr.

Lagaráð setur sér starfsreglur og kveður nánar á um hlutverk sitt, sbr. 1. gr., og skal forsætisnefnd staðfesta þær.

4. gr.

Lagaráð er sjálfstæð stofnun og skal gæta jafnræðis við undirbúning mála og aðstoð við alþingismenn, sbr. 1. gr.

5. gr.

Starfsemi lagaráðs skal tryggð með framlögum úr ríkissjóði í fjárlögum hvers árs.

Lagaráð ræður starfsmenn sína eftir því sem fjárveitingar leyfa og er með sama skilorði heimilt að ráða menn til að vinna að einstökum verkefnum. Ákvæði 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins gilda ekki um störf hjá lagaráði.

6. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

I.

Frumvarp sama efnis var flutt á 138., 139., 140., 141., 143., 144., 145. og 148. löggjafarþingi (486. mál) en varð ekki útrætt. Það er nú lagt fram að nýju með þeirri breytingu að um lagaráð verði að ræða en ekki lagaskrifstofu. Það er nokkuð lýsandi fyrir verkefni ráðsins, er í samræmi við umræðu um málið og minnkar ruglingshættu enda er nú þegar starfrækt lagaskrifstofa á skrifstofu Alþingis samkvæmt skipuriti sem fer með önnur verkefni.

Á Norðurlöndum er það liður í starfsemi ráðuneyta að starfrækja sérstakar lagaskrifstofur sem hafa það hlutverk að fara yfir stjórnarfrumvörp og kanna m.a. hvort á þeim séu lagatæknilegir ágallar eða hvort þau samræmist stjórnarskrá og alþjóðasamningum. Yfirgnæfandi meiri hluti lagafrumvarpa sem samþykktur er á Alþingi kemur frá Stjórnarráðinu. Það var lengst af reyndin hér á landi að ekki væri starfrækt lagaskrifstofa af neinu tagi, en 1. október 2009 var skrifstofa löggjafarmála stofnuð í forsætisráðuneytinu. Yfirlýst markmið skrifstofunnar er að auka gæði lagasetningar. Með gæðum lagasetningar er m.a. vísað til þess að lög séu auðskiljanleg, sem og að þau uppfylli lagatæknilegar gæðakröfur og séu í samræmi við stjórnarskrá og alþjóðasamninga. Ekki er starfandi sérstakt lagaráð á vegum Alþingis sem hefur þetta hlutverk með höndum. Það er skref í rétta átt að komið hafi verið á fót sérstakri skrifstofu löggjafarmála á vettvangi forsætisráðuneytisins. Þó er réttara að verkefni sem þessi séu falin ákveðinni einingu sem sé sjálfstæðari gagnvart framkvæmdarvaldinu en svo að heyra undir forsætisráðherra. Núverandi fyrirkomulag er með þeim hætti að skrifstofunni er einkum ætlað að sinna ráðuneytunum. Mikilvægt er að samræmdri lagaskrifstofu eða lagaráði verði komið á fót sem verði miðstöð þekkingar á góðum lagasetningarháttum og þjónustu bæði fyrir ráðuneyti og þingmenn auk skrifstofu Alþingis. Mikilvægt er að koma í veg fyrir að frumvörp sem ekki eru nægilega ígrunduð og vönduð verði að lögum vegna ófullnægjandi vinnslu mála á undirbúningsstigi, slíkt er ekki til þess fallið að auk veg og virðingu löggjafans. Lagaráð Alþingis mun styrkja stöðu Alþingis sem löggjafa og auka gæði lagasetningar. Staða löggjafarvaldsins gagnvart framkvæmdarvaldinu mun auk þess styrkjast, en styrkur framkvæmdarvaldsins á kostnað annarra þátta ríkisvaldsins hefur löngum verið gagnrýndur og mun aukið jafnvægi milli þátta ríkisvaldsins styrkja lýðræði hér á landi og auka virðingu hins almenna borgara fyrir ríkisstofnunum.

Í skýrslu sem gefin var út af forsætisráðuneytinu árið 1999 og ber heitið *Starfsskilyrði stjórnvalda* eru settar fram vangaveltur um þetta efni. Á bls. 72 í skýrslunni er kafli sem ber heitið *Lagaskrifstofa eða lagaráð?* Þar kemur fram að ekki er farið ítarlega og skipulega yfir öll lagafrumvörp hér á landi og ekki kannað hvort lagatæknilegir ágallar séu á þeim áður en þau eru lögð fyrir Alþingi og samþykkt sem lög. Í ljósi þess kemur ekki á óvart að miklu fleiri hnökrar hafa verið á íslenskri löggjöf en annars staðar á Norðurlöndum.

Til að tryggja vandaða lagasetningu og forðast málaferli vegna mistaka við lagasetningu væri réttara að óháður aðili hefði það hlutverk að fara yfir og hafa eftirlit með undirbúningsferlinu. Þannig mætti komast að niðurstöðu um álitamál þegar frumvarp er undirbúið. Að sjálfsögðu hefur Hæstiréttur ætíð síðasta orðið ef Alþingi samþykkir lög sem einhver teldi fara í bága við stjórnarskrá og hæfi málarekstur.

Lengi vel voru í gildi lög nr. 48/1929, um laganeftnd, sem felld voru úr gildi 11. maí 2012. Í 2. gr. laganna var mælt fyrir um að laganeftnd væri skylt að vera ríkisstjórninni, alþingismönnum, þingneftndum og millipinganeftndum til aðstoðar um samningu lagafrumvarpa, samræmingu laga og annan undirbúning löggjafarmála. Ekki er vitað til að á þetta ákvæði hafi reynt eða að laganeftnd hafi komið saman eftir að lögin voru samþykkt. Í athugun setts umboðsmanns Alþingis, UA 23. október 2009 (5112/2007), var athygli forsætisráðherra vakin

á ósamræmi milli ákvæða laga nr. 48/1929, um laganeftnd, annars vegar, og hins vegar 17. tölul. 3. gr. reglugerðar nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands. Var ráðist í endurskoðun á lögum nr. 48/1929 í kjölfarið. Lögin voru loks felld brott með lögum nr. 38/2012.

II.

Á 116. löggjafarþingi lagði Páll Pétursson alþingismaður fram þingsályktunartillögu, 441. mál á þskj. 755, um að sett yrði á stofn lagaráð til ráðgjafar um lögfræðileg álitæfni, einkum hvað varðar stjórnarskrá lýðveldisins, mannréttindi og alþjóðlegar skuldbindingar og til að gæta lagasamræmis. Skýlt yrði að leggja fyrir lagaráð öll stjórnarfrumvörp þar sem reyna kynni á ákvæði stjórnarskrár. Í greinargerð með þingsályktunartillögunni segir að Alþingi skorti mjög óháðan aðila til að kanna og kveða upp úr um lögfræðileg álitæfni. Þetta sé einkum bagalegt þegar um sé að ræða viðkvæm deilumál sem snerti stjórnarskrá Íslands, mannréttindamál og alþjóðlegar skuldbindingar og þegar gæta þurfi lagasamræmis. Þessi hugmynd var því komin fram árið 1992 og studdist flutningsmaður við yfirlit sem danska þingið hafði látið taka saman 5. september 1991, um lögfræðilegt eftirlit og sérfræðiráðgjöf í ýmsum þjóðþingum Evrópuríkja. Þar kemur fram að í öllum þeim ríkjum sem athuguð voru sé það skylda þingforseta að athuga hvort frumvörp séu í samræmi við stjórnarskrá áður en þau eru tekin á dagskrá. Ef samt sem áður komi fram efasemdir við meðferð máls um hvort það sé í samræmi við stjórnarskrá sé mismunandi úrræðum beitt í einstökum ríkjum. Páll Pétursson alþingismaður lagði fram óbreytta þingsályktunartillögu um lagaráð á 117. löggjafarþingi, 338. mál á þskj. 530, og á 118. löggjafarþingi, 321. mál á þskj. 486, en hún hlaut ekki brautargengi.

Málið var endurvakið á 126. löggjafarþingi, 76. mál á þskj. 76, í formi frumvarps um lagaráð. Flutningsmenn voru Bryndís Hlöðversdóttir, Jóhanna Sigurðardóttir og Lúðvík Bergvinsson.

Í 1. gr. frumvarpsins var lagt til að á vegum Alþingis starfaði lagaráð sem hefði það hlutverk að setja samræmdar reglur um samningu lagafrumvarpa og annan undirbúning löggjafarmála. Lagaráð yrði Alþingi og Stjórnarráðinu til ráðgjafar um undirbúning löggjafar, um það hvort frumvörp stæðust stjórnarskrá eða alþjóðasamninga sem íslenska ríkið væri bundið af eða hvort á frumvörpum væru lagatæknilegir ágallar. Í greinargerð með frumvarpinu voru færð rök fyrir því hvers vegna lagaráð ætti að heyra undir Alþingi en ekki Stjórnarráð Íslands með þessum orðum:

„Ástæðan fyrir því að sú leið er farin hér að stofna lagaráð en ekki lagaskrifstofu við Stjórnarráð Íslands sem hefði sama hlutverk með höndum, er fyrst og fremst sú að með þessu fyrirkomulagi er verið að styrkja þátt Alþingis í lagasetningunni. Sú stjórnskipan sem við búum við og byggist á þrígreiningu ríkisvaldsins í löggjafarvald, dómsvald og framkvæmdarvald hefur réttilega verið gagnrýnd fyrir það hversu sterkt framkvæmdarvaldið hefur verið á kostnað hinna þáttanna tveggja og úr því þarf að bæta til þess að efla og bæta lýðræðið hér á landi.“

Frumvarpið náði ekki fram að ganga og ekki heldur þegar það var endurflutt á 127. löggjafarþingi, 35. mál á þskj. 35.

III.

Nauðsynlegt er að starf lagaráðs Alþingis verði ekki íþyngjandi fyrir þingmenn enda er með frumvarpi þessu lagt til að bæta vinnubrögð við lagasetningu. Rétt er að taka fram að þingmenn hafa skv. 38. gr. stjórnarskrár rétt til að flytja frumvarp til laga og tillögur til þingsályktana og varhugavert að takmarka hann en með 1. gr. frumvarpsins er lögð áhersla

á að vandað sé til verka eins og kostur er. Hér á landi er löng hefð fyrir meirihlutastjórnnum, með örfáum undantekningum, og því er nauðsynlegt að starfandi minni hluti fái notið jafnræðis við framlagningu mála.

IV.

Hlutverk umboðsmanns Alþingis er mikilvægt en um embættið gilda lög nr. 85/1997. Skv. 11. gr. þeirra laga skal umboðsmaður tilkynna Alþingi, svo og hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn, eftir því sem við á, verði hann þess var að „meinbugir“ séu á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum. Í 11. gr. reglna nr. 82/1988 um störf og starfshætti umboðsmanns Alþingis er svo mælt fyrir um að auk meinbuga á lögum og almennum stjórnvaldsfyrirmælum skuli umboðsmaður einnig gera fyrrnefndum aðilum viðvart verði hann þess var að „meinbugir“ séu á starfsháttum í stjórnsýslu. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 13/1987, um umboðsmann Alþingis, kemur fram að meinbugir á lögum geti verið formlegs eðlis, svo sem misræmi milli ákvæða, prentvillur, óskýr texti o.fl. Einnig geti meinbugir verið beinlínis fölgjnr í efnisatriðum, svo sem mismunun milli manna án þess að til þess liggja viðhlítandi rök, eða að reglugerðarákvæði skorti lagastöð o.fl. Þá hefur umboðsmaður litið svo á að undir ákvæði 11. gr. falli m.a. þau tilvik þegar ákvæði laga rekast á eða íslensk lög eru ekki í samræmi við þær skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist samkvæmt alþjóðasáttmálum til verndar mannréttindum.

Þau úrræði sem í boði eru hér á landi til að fá úr því skorið hvort lagafrumvarp standist m.a. stjórnarskrá verða fyrst virk eftir að frumvarpið er orðið að lögum og er því ætíð um lagatúlkun eftir á að ræða. Í ársskýrslum umboðsmanns Alþingis, sem starfað hefur í rúm 20 ár, er mikill fjöldi mála sem embættið hefur vakið athygli á og varða „meinbugi á lögum“, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Í ársskýrslu fyrir árið 2016 kemur fram að þau mál sem lauk með tilkynningum um meinbugi á lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum eða ábendingum um að það kynni að vera rétt að huga betur að laga- eða reglusetningu voru töluvert fleiri árið 2016 en undanfarin ár. Þau voru 12 árið 2016, fjögur árið 2015 og fimm árið 2014. Þessi þróun og málafjöldi er algjörlega óásættanlegur.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í frumvarpi þessu er lagt til að stofnað verði lagaráð á vegum Alþingis sem hafi það hlutverk að samræma reglur um samningu lagafrumvarpa og annan undirbúning löggjafarmála. Á liðnum árum hefur það nokkrum sinnum gerst að löggjafarvaldið hefur samþykkt lög sem ekki hafa verið nægilega ígrunduð og vönduð. Sum hafa beinlínis farið í bága við ákvæði stjórnarskrár eða haft lagatæknilega ágalla. Eru þessi tilfelli áberandi fleiri hér á landi en annars staðar á Norðurlöndum. Mikilvægt er að tryggja gæði lagasetningar og byggja upp traust á löggjafarvaldinu og er stofnun lagaráðs liður í því. Frumvörp sem verða að lögum eiga að vera það vel unnin í upphafi að þau séu nánast óumdeilanleg. Slík lagasetning léttir álagið á eftirlitsstofnunum og dómstólum sem hefur verið gríðarlegt síðustu ár. Nauðsynlegt er að léttja álagið á umboðsmanni Alþingis en hann hefur haft fjölmörg mál til afgreiðslu, sem beinlínis er hægt að rekja til meinbuga á lögum, síðan embættið var stofnað.

Um 2. gr.

Lagaráð skal skipað fimm mönnum sem skulu allir vera lögfræðimenntaðir. Mikilvægt er að þeir aðilar sem skipaðir eru til starfa í lagaráði hafi yfirgripsmikla þekkingu á lögum. Er því lagt til að í það minnsta skuli tveir þeirra hafa doktorsgráðu í lögum. Við skipan í ráðið

skal þess gætt að hlutfall kynja sé sem jafnast, sbr. 15. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008. Forsætisnefnd Alþingis ákveður starfskjör umboðsmanns Alþingis og ríkisendurskoðanda og er lagt til að sama fyrirkomulag verði um starfskjör þeirra sem skipaðir eru í lagaráð.

Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 4. gr.

Lagaráð er sjálfstæð stofnun og hefur það hlutverk að styrkja löggjafann í störfum sínum. Hlutleysi lagaráðs skal vera algjört og eitt aðalhlutverk ráðsins er að gæta jafnræðis við undirbúning mála og aðstoð við alla alþingismenn, hvort sem þeir eru í stjórn eða stjórnarandstöðu.

Um 5. gr.

Í greininni er lagt til að lagaráði sé heimilt að ráða til sín starfsmenn eftir því sem fjárveitingar leyfa og með sama skilorði heimilt að ráða menn til að vinna að einstökum verkefnum hjá ráðinu. Ákvæði 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins gilda ekki um störf hjá lagaráði. Fyrirmyndin að ákvæðinu er fengin úr lögum um umboðsmann Alþingis.

Um 6. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.