

Nefndasvið, 22. febrúar 2000.
125. löggjafarþing.

Alþingi
Erindi nr. P 125/1222
komudagur 23. 3. 2000

Minnisblað

Um gildistökuákvæði frv. til l. um Schengen-upplýsingakerfið á Íslandi, um breyting á ýmsum lögum vegna þáttöku Íslands í Schengen samstarfinu og um breyting á lögum um eftirlit með útlendingum, nr. 45/1965.

Til formanns allsherjarnefndar,
Frá nefndarritara.

Gildistökuákvæði frumvarpanna þriggja er svohljóðandi:
Dómsmálaráðherra ákveður hvenær lög þessi öðlast gildi.

Ákvæði stjórnarskrárinnar.

Ákvæðið vekur upp spurningar um heimildir löggjafans til valdframsals. Í 2. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um þrískiptingu ríkisvaldsins og segir þar m.a.: „Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldið.“

Aðrir aðilar eru ekki nefndir í stjórnarskránni sem handhafar löggjafarvalds. Ekki er fjallað um framsal á löggjafarvaldinu í stjórnarskránni og litið er svo á að það sé einungis heimilt að takmörkuðu leyti enda er kveðið á um í stjórnarskránni með hvaða hætti lög eru sett. Í 26. gr. stjórnarskrárinnar segir: „Ef Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp, skal það lagt fyrir forseta lýðveldisins til staðfestingar eigi síðar en tveim vikum eftir að það var samþykkt, og veitir staðfestingin því lagagildi“ og í 27. gr. segir að birta skuli lög og um birtingarháttu og framkvæmd laga fari að landslögum.

Framkvæmdarvaldinu, þ.e. forseta ráðherrum og ýmsum lægra settum stjórnvöldum hefur verið talið heimilt að setja réttarreglur (reglugerðir, forsetabréf o.fl.) samkvæmt framsali löggjafans eða samkvæmt eðli máls. Hafa verið færð ýmis rök fyrir þeirri tilhögun, m.a. að hagræði sé að slíku fyrirkomulagi enda er með því yfirleitt um að ræða ítarlegri reglur innan ramma tiltekinna laga um framkvæmd þeirra, túlkun o.s.frv. Réttarreglur sem settar eru af framkvæmdarvaldinu eru hins vegar ætíð réttlægri en lög og verða að hafa stoð í þeim.

Birting laga.

Í lögum nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldserinda, er fjallað um með hvaða hætti skuli birta lög. Samkvæmt 1. gr. skal birta í A-deild Stjórnartíðinda öll lög, tilskipanir, opin bréf, auglýsingar og aðrar tilkynningar almenns efnis, sem út eru gefnar af æðsta handhafa framkvæmdarvaldsins. Samkvæmt 2. gr. skal birta í B-deild Stjórnartíðinda m.a. reglugerðir, samþykktir o.fl. sem gefnar eru út eða samþykktar af ráðherra.

Gildistökuákvæði frumvarpanna.

Gildistökuákvæði laga geta verið með ýmsum hætti. Meginreglan skv. 7. gr. laga, nr. 64/1943, er að birt fyrirmæli þ.m.t. lög eru bindandi frá og með fyrsta degi þess mánaðar, þegar liðnir eru 3 mánuðir frá birtingu þeirra í Stjórnartíðindum, nema þau kveði á annan hátt um gildistöku. Algengt form á slíku ákvæði er: „Lög þessi öðlast þegar gildi“ eða að kveðið er á um ákveðinn dag sem lögin taka gildi. Einnig

eru dæmi eru um að lög sem sett eru skuli öðlist gildi strax en skuli jafnframt koma til framkvæmda einhverjum mánuðum eða árum síðar. Ástæðan fyrir því getur verið sú að þau krefjist undirbúnings sem muni taka ákveðið langan tíma. Dæmi um slíkt ákvæði er í lögum nr. 11/1998, um Kvótaping.

Gildistökuákvæði laganna þriggja sem hér um ræðir eru ekki algeng í íslenskri lagasetningu. Í máli fulltrúa ráðuneytisins á fundi allsherjarnefndar vegna málanna kom fram að gildistökuákvæðið eigi sér eitt íslenskt fordæmi auk þess vísað var til norskrar lagavenju þar sem konungi Noregs er í sumum frumvörpum þar í landi falið ákvörðunarvald um hvenær þau skuli öðlast gildi. Varasamt er þó að miða við norska stjórnskipun í þessu tilvikum þar sem valdheimildir dómsmálaráðherra samkvæmt íslenskri stjórnskipun eru ekki sambærilegar við valdheimildir konungsins í Noregi. Íslenska fordæmið er að finna í lögum, nr. 82/1976, um norræna vitnaskyldu, en þar var gildistökuákvæði með sams konar orðalagi og hér um ræðir. Það sem er hins vegar varhugavert við þetta fordæmi er að auglýsingin þar sem ákvörðun dómsmálaráðherra um að lögin hafi tekið gildi er í B-deild Stjórnartíðinda en ekki í A-deild en skv. lögum, nr. 64/1943, skal birta lög í A-deild. Annað sem verður að telja neikvætt við þetta fordæmi er að ákvörðunin var birt 22 árum eftir að lögin voru sett á Alþingi.

Rétt er að hér er um að ræða sérstakt vandamál þar sem ekki liggur fyrir hvenær Ísland muni hefja þátttöku í Schengen-samstarfinu en öll tengjast málin aðild Íslands að því samstarfi. Tekið er fram í greinargerð að fyrirhugað sé að Norðurlöndin hefji þátttöku haustið 2000. Eftir því hvernig undirbúningi miðar geti þó verið nauðsynlegt að fresta þátttökunni og af þeirri ástæðu sé lagt til að ráðherra ákveði hvenær lögin öðlast gildi.

Þrátt fyrir að þessar aðstæður eru fyrir hendi eru gildistökuákvæði fyrrgreindra frumvarpa of óljós. Dómsmálaráðherra er með þeim falið endanlegt ákvörðunarvald um hvenær, og þar með hvort, lögin skuli öðlast gildi. Vegna almenns réttaröryggis verður að vera skýrt hvenær og með hvaða hætti lög taka gildi og ekki hvað síst að þau séu birt með lögformlegum hætti svo almenningur geti kynnt sér efni þeirra. Því er lagt til að gildistökuákvæðum frumvarpanna verði breytt. Fram hefur komið í máli fulltrúa dómsmálaráðuneytisins að Ísland muni ekki hefja þátttöku í Schengen-samstarfinu í haust, eins og stefnt var að, heldur verði frestað fram í mars á næsta ári. Þar sem enn er óvíst hvort þátttakan muni hefjast á þeim tíma eru lagðar til að tvær tillögur að gildistökuákvæðið, svohljóðandi:

a) *Lög þessi öðlast gildi 25. mars 2001.*

Þessi tillaga er vafalaust æskilegust. Hún er í samræmi við þá lagahefð sem skapast hefur hér á landi og með ákvæðinu léki enginn vafi á hvenær lögin skyldu öðlast gildi. Samkvæmt upplýsingum frá dómsmálaráðuneytinu er 25. mars á næsta ári sá dagur sem miðað er við að Schengen-samstarfið hefjist á og því eðlilegast að miða við hann í frumvörpunum. Færa má rök fyrir því að leitast verði við að standa við þessa dagsetningu ef kveðið er á um hana í lögum. Verði hins vegar tekin ákvörðun um að fresta fram yfir 25. mars að hefja samstarfið væri hægt að bregðast við því með því að flytja frumvarp á næsta þingi sem myndi fresta gildistökuákvæðið í samræmi við þá ákvörðun.

b) *Lög þessi öðlast þegar gildi og skulu koma til framkvæmda í síðasta lagi 1. september 2001. Eigi lögin að koma til framkvæmda fyrir það tímamark skal dómsmálaráðherra birta tilkynningu með þriggja vikna fyrirvara í A-deild Stjórnartíðinda um það hvenær lögin skulu koma til framkvæmda.*

Samkvæmt þessari tillögu öðlast lögin strax gildi við birtingu en því er frestað að þau komi til framkvæmda. Með því að lögin taki strax gildi, eins og lagt er til hér, eru tekin af tvímæli um að lögin muni taka gildi en eins og ákvæðið er í dag er sú ákvörðun alfarið falin dómsmálaráðherra hvenær og í raun hvort lögin taki gildi. Í tillögunni er það í raun lagt í hendur dómsmálaráðherra um hvenær lögin komi til framkvæmda en þó er sett ákvæðið tímamark á það með því að taka fram að lögin komi til framkvæmda eigi síðar en 1. september 2000. Eins og fram hefur komið áður þá hefur komið fram hjá fulltrúum dómsmálaráðuneytisins að stefnt er að því að hefja samstarfið 25. mars 2001. Ef hins vegar ekki er vilji til að miða við þá dagsetningu eins og gert er í tillögu a þá er hér lagt til seinna tímamark ef svo skyldi fara að þörf sé á meira svigrúmi. Ekkert er því til fyrirstöðu að miða við annað og seinna tímamark en telja verður eðlilegt að það sé í einhverjum tengslum við áætlanir sem gerðar hafa verið vegna samstarfsins. Tillagan um að ráðherra birti tilkynningu með þriggja vikna fyrirvara um hvenær lögin skuli koma til framkvæmda er sett fram í þeim tilgangi upplýsa það með fyrirvara að lögin séu að koma til framkvæmda. Hér er um að ræða frávík frá hefðbundnu formi laga og því rétt að leitast við að hafa skýrt form á því hvernig lögin skuli koma til framkvæmda. Tekið er fram að ef ráðherra nýtir sér heimildina sem felst í ákvæðinu að birta skuli tilkynninguna í A-deild Stjórnartíðinda. Er þetta fyrst og fremst til að taka af allan vafa um það hvar tilkynningin skuli birtast. Lög skal birta í A-deildinni og því eðlilegt að ákvörðun um að lögin skuli koma til framkvæmda sé birt þar.

Mjög mikilvægt er að jafnmikilvægur lagabálkur og frumvörp sem lögfesta Schengen-samstarfið standist þau formskilyrði sem sett eru fyrir gildi laga. Því er eðlilegast að taka af öll tvímæli þar um.