

Alþingi  
Erindi nr. P 138/2599  
komudagur 28.5.2010

Forsætisráðuneyti:

### Umsögn um frumvarp til laga um lagaskrifstofu Alþingis.

Í frumvarpi á þskj. 787, 138. löggjafarþingi 2009-2010 (flutningsmemm Vigdís Hauksdóttir o.fl.), er mælt fyrir um stofnun lagaskrifstofu Alþingis sem hefði það hlutverk að samræma reglur um samningu lagafrumvarpa og annan undirbúning löggjafarmála. Samkvæmt því skal skrifstofan einkum kanna hvort frumvörp standist stjórnarskrá, þá alþjóðasamninga sem íslenska ríkið er bundið af og hvort frumvörp séu lagatæknilega rétt. Þá er skrifstofunni einnig ætlað að kanna hvort frumvörp standist þjóðréttarlegar skuldbindingar, séu í samræmi við gildandi lög, séu nákvæm, skýr og auðskiljanleg ásamt því að gjaldheimildir séu skýrar. Skrifstofunni er ætlað að vera sjálfstæð stofnun sem gæta skuli jafnræðis við undirbúning mála og aðstoð við alþingismenn.

Í greinargerð með frumvarpinu segir að hér á landi hafi ekki verið sett á fót sérstök lagaskrifstofa á vegum ráðuneytanna líkt og á Norðurlöndum er hefði það hlutverk að fara yfir stjórnarfrumvörp og kanna hvort á þeim væru lagatæknilegir ágallar eða hvort þau samræmdust stjórnarskrá. Af þessu tilefni sér forsætisráðuneytið ástæðu til að vekja athygli allsherjarnefndar á því gæðastarfi sem unnið hefur verið á vegum ráðuneytanna undanfarin ár og stofnun nýrrar skrifstofu löggjafarmála í forsætisráðuneytinu.

Í árslok 2007 var gefin út á vegum forsætisráðuneytis, dóms- og kirkjumálaráðuneytis og skrifstofu Alþingis „Handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa“. Þar er m.a. fjallað um lagasetningarferlið og undirbúning lagasetningar í ráðuneytum, samráð, mat á kostnaðaráhrifum og öðrum áhrifum, lagatæknileg atriði og málfar. Handbókinni hefur verið fylgt eftir með námskeiðum í öllum ráðuneytum og hjá Endurmenntun Háskóla Íslands. Þá voru árið 2007 samþykktar í ríkisstjórn reglur um að öllum stjórnarfrumvörpum skuli fylgja útfylltur gátlisti þar sem merkt er við hvernig undirbúningi hvers frumvarps hefur verið háttað, t.d. hvort metið hafi verið samræmi við stjórnarskrá. Í því felst mikilvægt gæðaeftirlit.

Þáttaskil urðu síðan 1. október 2009 þegar stofnuð var skrifstofa löggjafarmála í forsætisráðuneytinu. Skrifstofustjóri var skipaður í kjölfar auglýsingar um miðjan nóvember 2009 og nýlega hefur verið gengið frá ráðningu tveggja lögfræðinga til viðbótar inn á skrifstofuna. Í bígerð er að setja á fót net sérfræðinga í ráðuneytum og víðar sem starfsmenn skrifstofunnar geti leitað til við úrlausn flókinna álitamála þar sem sérþekkingar er þörf. Skrifstofunni er ætlað lykilhlutverk við að auka gæði lagasetningar. Með gæðum lagasetningar er meðal annars vísað til þess að lög séu auðskiljanleg, þau uppfylli lagatæknilegar gæðakröfur, séu í samræmi við stjórnarskrá og alþjóðasamninga og að þau séu þannig úr garði gerð að pólitískum markmiðum sé náð með sem minnstum tilkostnaði fyrir atvinnulíf og borgara. Til þess að ná þessu fram mun skrifstofan beita sér fyrir aukinni samræmingu vinnubragða við undirbúning nýrra laga og reglna í ráðuneytunum. Raunar er skrifstofan þegar farin að láta til sín taka að þessu leyti. Lögð verður áhersla á aukið samráð á vinnslustigi frumvarpa og reglugerða og ítarlegri athugasemdir með frumvörpum auk annarra undirbúningsgagna. Nauðsyn lagasetningar og áhrif hennar á ýmsa samfélagslega hagsmuni þarf í vaxandi mæli að meta fyrirfram til þess m.a. að auðvelda þingmönnum að velta fyrir sér kostum og göllum fyrirhugaðrar lagasetningar. Skrifstofan mun gefa út leiðbeiningar og handbækur, hvetja ráðuneyti til að setja sér skýr markmið um umbætur á þessu sviði, standa fyrir námskeiðum og fræðslu fyrir lögfræðinga í ráðuneytum, alþingismenn, fjölmiðla og almenning, fylgjast með því að gæðaviðmið við lagasetningu séu í heiðri höfð og gera reglulega úttekt á því hvernig til hefur tekist. Þótt skrifstofan muni leggja ríka áhersla á

fræðslu, ráðgjafar- og samræmingarhlutverk gagnvart ráðuneytunum er einnig ráðgert að herða eftirlit með því að gæðakröfum sé í raun framfylgt. Þannig er áformað að forsætisráðuneytið fái stjórnarfrumvörp send í tæka tíð fyrir ríkisstjórnarfundi og eftir föngum verði farið yfir hvort þau uppfylli lármarksgæðakröfur. Í tengslum við þetta stendur yfir endurskoðun laga nr. 27/1999, um opinberar eftirlitsreglur. Í skoðun er að víkka út gildissvið laganna og endurskoða hlutverk ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur.

Ofangreind áform fá stuðning í skýrslu starfshóps forsætisráðuneytisins frá 6. maí 2010 um viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Þar kemur fram að starfshópurinn leggur til að stutt verði við það starf sem skrifstofu löggjafarmála í forsætisráðuneytinu er ætlað að sinna við að bæta vinnubrögð við undirbúning stjórnarfrumvarpa. Þá verði í auknum mæli við lagasetningu og aðra stefnumótun stuðst við vandaðar úttektir á viðkomandi sviðum og málaflokkum, mikilvægt sé að herða gæðaeftirlit svo árangur náist.

Skrifstofu löggjafarmála er einkum ætlað að sinna ráðuneytunum. Ljóst er að þannig næst að hafa áhrif á stóran hluta þeirra laga sem samþykkt eru á hverju ári, því flest samþykkt lög frá Alþingi eru stjórnarfrumvörp. Jafnframt er stefnt að því að skrifstofan verði miðstöð þekkingar á góðum lagasetningarháttum sem nýst geti þingmönnum og starfsfólki Alþingis. Vegna smæðarinnar hér á landi er nauðsynlegt að leggja áherslu á að forðast tvíverknað á þessu sviði og lausna verði leitað þar sem sérþekking á sviði lagasetningar geti nýst sem flestum sama hvar sú sérþekking er staðsett. Ekki er vænlegt að þróa tvær aðskildar lagaskrifstofur annars vegar á vegum Stjórnarráðs Íslands og hins vegar hjá Alþingi með áþekkt hlutverk. Með því væri hætta á ósamræmi, tvíverknaði og bágri nýtingu sérþekkingar. Gott dæmi um ákjósanlega leið sem farin hefur verið til að auka gæði lagasetningar er að um árabíl hefur verið gott samstarf ráðuneytanna og skjaladeildar Alþingis um málfarslegan yfirlestur lagafrumvarpa.

Eftir sem áður gæti verið athugandi, eins og rakið er í skýrslu starfshóps forsætisráðuneytisins frá 6. maí sl. um viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, að koma á fót einhverskonar formlegu ferli eða miðstöð sem eflir möguleika þingmanna til að fá álit á því hvort löggjöf standist stjórnarskrá eða helstu alþjóðasáttmála sem Ísland á aðild að. Í greinargerð með frumvarpi á þskj. 787 er minnt á að í gildi séu lög nr. 48/1929, um laganefnd. Í 2. gr. þeirra laga komi fram að nefndinni sé skylt að vera ríkisstjórn, alþingismönnum, þingnefndum og millipingnefndum til aðstoðar við samningu lagafrumvarpa, samræmingu laga og annan undirbúning löggjafarmál. Þrátt fyrir þessi lög hefur laganefnd aldrei verið sett á laggirnar. Í nýlegri frumkvæðisathugun setts umboðsmanns Alþingis, *UA 23. október 2009 (5112/2007)*, var athygli forsætisráðherra vakin á ósamræmi milli ákvæða laga nr. 48/1929, um laganefnd, annars vegar, og hins vegar 17. tölul. 3. gr. reglugerðar nr. 177/2007, um Stjórnarráð Íslands hvað varðar útgáfu prentaðs lagasafns. Mælst var til þess að afstaða yrði tekin til þess hvort tilefni væri til þess að endurskoða lög nr. 48/1929 eða nefnda reglugerð með það í huga að lagareglur um það opinbera málefni að gefa út prentað lagasafn verði gerðar skýrar og samræmdar. Vegna þessara tilmæla setts umboðsmanns Alþingis hefur endurskoðun laga nr. 48/1929, um lagaráð, hafist. Sú endurskoðun gefur tilefni til að huga nánar að mörgum þeim atriðum sem frumvarpinu á þskj. 787 er ætlað að taka á.