

1993–94. – 1063 ár frá stofnun Alþingis.
117. löggjafarþing. – 338. mál.

530. Tillaga til þingsályktunar

um lagaráð Alþingis.

Flm.: Páll Pétursson.

Alþingi ályktar að setja á stofn lagaráð til ráðgjafar um lögfræðileg álitaeefni, einkum hvað varðar stjórnarskrá lýðveldisins, mannréttindi og alþjóðlegar skuldbindingar og til að gæta lagasamræmis. Skýlt verði að leggja fyrir lagaráð öll stjórnarfrumvörp þar sem reyna kann á ákvæði stjórnarskrár.

Lagaráð skal skipað þremur mönnum, einum tilnefndum af Lagastofnun Háskólans, einum tilnefndum af Lögfræðingafélagi Íslands og einum tilnefndum af Dómarafélagi Íslands. Skulu þeir fullnægja skilyrðum um embættisgengi hæstaréttardómara.

Nefndir Alþingis og þingflokkar geta leitað álits lagaráðs.

Kostnaður við störf lagaráðs greiðist af Alþingi.

Greinargerð.

Alþingi skortir mjög óháðan aðila til að kanna og kveða upp úr um lögfræðileg álitaeefni. Þetta er einkum bagalegt þegar um er að ræða viðkvæm deilumál er snerta stjórnarskrá Íslands, mannréttindamál og alþjóðlegar skuldbindingar og þegar gæta þarf lagasamræmis. Við síðustu endurskoðun þingskapalaga var rædd sú hugmynd að setja á stofn sérstaka stjórnlaganefnd, skipaða alþingismönnum. Sú hugmynd hlaut ekki byr að því sinni.

Alþingismenn geta leitað ráðgjafar hjá skrifstofu Alþingis og enn fremur geta þingflokkarnir leitað sér lögfræðilegrar ráðgjafar hjá starfsmönnum eða annars staðar. Loks hafa ráðuneytin á sínum snærum lögfræðinga og leita einnig ráðgjafar annars staðar.

Þetta er þó ekki nægilegt þegar um viðkvæm og flókin úrlausnarefni er að ræða. Enginn óháður aðili er til staðar til að fást við slík mál. Að sjálfsögðu eru starfsmenn þingflokka háðir sínum flokkum og starfsmenn ráðuneyta lúta húsbóndavaldi ráðherra sinna. Sama kann að gilda þegar ráðherra velur tiltekna lögfræðinga til að kanna ákveðin mál. Að sjálfsögðu kemur til tortryggni hjá stjórnarandstöðu varðandi álit frá mönnum ráðherra og þingmenn annarra flokka kunna að rengja niðurstöður frá starfsmönnum þingflokks.

Ríkisendurskoðun var þar til 1987 deild í fjármálaráðuneyti og laut stjórn fjármálaráðherra. Þessu var breytt að tilhlutan ríkisstjórnar Steingríms Hermannssonar og Ríkisendurskoðun gerð að óháðri sjálfstæðri stofnun undir Alþingi. Engum blandast hugur um að þetta var mikið framfaraspor. Ríkisendurskoðun öðlaðist sjálfstæði við það að verða óháð fjármálaráðherra og hefur eftir breytinguna getað beitt sér af öryggi og jafnvel beint gagnrýni að fjármálaráðherra. Þannig er Ríkisendurskoðun orðin öflug og þörf stofnun í stjórnkerfi okkar.

Meðal grannþjóða okkar er lögfræðilegri ráðgjöf við þjóðþingin háttað með ýmsu móti.

Danska þingið hefur látið taka saman yfirlit um lögfræðilegt eftirlit og sérfræðiráðgjöf í ýmsum þjóðþingum Evrópuríkja og fylgir yfirlitið, dags. 5. september 1991, hér með sem forskj. II.

Í öllum þessum ríkjum hvílir sú *skylda* á þingforseta að athuga hvort frumvörp séu í samræmi við stjórnarskrá áður en þau eru tekin á dagskrá. Ef samt sem áður koma upp efasemdir við meðferð máls um hvort það sé í samræmi við stjórnarskrá er mismunandi úrræðum beitt í einstökum ríkjum.

Danir hafa til þessa beitt þeirri aðferð að forseti þingsins hefur, í samráði við þingskapalaganefndina, notið ráðgjafar lagadeildar og nefndadeildar þingsins og lagadeildar dómsmálaráðuneytis. Þetta hefur valdið gagnrýni og eru uppi hugmyndir um stofnun sérstaks lagaráðs þar sem álit dómsmálaráðuneytis gætu verið vilhöll. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar Pauls Nyrups Rasmussens er kveðið á um stofnun lagaráðs: „Ríkisstjórnin mun í samráði við þingflokkana leggja fram frumvarp til laga um lagaráð. Lagaráðið skal vera ráðgefandi um meginálitamál, sérstaklega hvað varðar túlkun stjórnarskrár, skyldur vegna mannréttinda og aðrar alþjóðlegar skuldbindingar.“

Ekki leikur vafi á að sú skipan, sem Alþingi hefur búið við, er ófullnægjandi og ekki svo markviss sem víðast annars staðar. Að vísu getur Hæstiréttur dæmt endanlega í slíkum málum en það gerist ekki fyrr en lög hafa verið sett og mál höfðað. Þetta er óskynsamleg skipan. Réttara væri að óháður aðili kæmist að niðurstöðu um álitamál strax er frumvarp væri til meðferðar. Að sjálfsögðu hefði Hæstiréttur eftir sem áður síðasta orðið ef svo færi að á Alþingi væru samþykkt lög er einhver teldi fara í bága við stjórnarskrá og hæfi málarekstur.

Þess má að lokum geta að árið 1929 voru sett lög um laganefnd, nr. 48 frá 14. júní. Þessi lög hafa aldrei verið virk og sú skipan, sem þar var ákveðin, er ekki markviss, sjá forskj. I.

Nauðsyn ber til að koma upp sjálfstæðum óháðum aðila á vegum Alþingis til að fjalla um lögfræðileg álitamál og með því mætti forðast langvinnar deilur um viðkvæm úrlausnarefni.

Frumvarp þetta var flutt á síðasta þingi og varð þá eigi útrætt. Síðan hafa þeir atburðir gerst er sýna enn frekar nauðsyn þess að stofnað verði lagaráð Alþingis.

Fylgiskjal I.**Lög um laganefnd, nr. 48 14. júní 1929.**

1. gr.

Forsætisráðherra er heimilt að skipa þriggja manna nefnd, er nefnist laganefnd. Nefndarmenn skulu skipaðir til 4 ára í senn. Þeir skulu vera heimilisfastir í Reykjavík og tveir þeirra hið fæsta hafa lokið embættisprófi í lögfræði.

2. gr.

Laganefnd skal skylt að vera ríkisstjórninni, alþingismönnum, þingnefndum og milliþinganefndum til aðstoðar um samningu lagafrumvarpa, samræmd laga og annan undirbúning löggjafarmála.

3. gr.

Laganefnd skal gefa út safn af gildandi lögum landsins, í útgáfu, sem handhæg er fyrir almenning. Skal leggja áherzlu á að láta sem fullkornastar og handhægastar efnisskrár fylgja útgáfunni.

Lagasafn þetta skal gefið út að nýju að minnsta kosti á 10 ára fresti, og þá gæta þeirra breytinga, sem orðið hafa á löggjöfinni.

4. gr.

Kostnaður við störf laganefndar og útgáfu lagasafns þess, er ræðir um í 3. gr., greiðist úr ríkissjóði. Tekjur af sölu lagasafnsins renna í ríkissjóð.

Fylgiskjal II.

Lagaskrifstofa danska þingsins:

Minnisblað um lögfræðilegt og stjórnskipunarlegt eftirlit og sérfræðipækkingu sem beitt er í tengslum við löggjafarstörf í nokkrum Evrópulöndum. (5. september 1991.)

I. INNGANGUR

1. Bakgrunnur rannsóknarinnar.

Á fundi þingskapanefndar 30. janúar 1991 var þeirri spurningu varpað fram hvort auka ætti sérfræðipækkingu á sviði stjórnskipunar og lagatæknilegra atriða í tengslum við löggjafarstörf. Í því sambandi var fjallað um hvort sú aukning ætti að koma fram í starfi á vegum ríkisstjórnar eða þingsins eða með því að komið yrði á fót sjálfstæðri starfsemi. Ákveðið var að byrja á að leita upplýsinga í öðrum Evrópulöndum og vega þær og meta.

Á grundvelli þessa hefur skrifstofa þingsins fengið upplýsingar frá þjóðþingum Svíþjóðar, Noregs, Finnlands, Hollands, Bretlands, Þýskalands og Frakklands. Þar sem upplýsingar frá Hollandi eru enn mjög takmarkaðar verður umfjöllun um þær sleppt.

2. Samantekt.

Fyrri málið, sem skv. II. kafla verður reynt að varpa ljósi á, er eftirlit með hvort lagafrumvörp séu í samræmi við stjórnarskrár, almenn og opinber réttarsjónarmið og gildandi rétt. Einnig verður fjallað um tímasetningu og skipulag eftirlitsins.

Í Noregi, Finnlandi, Bretlandi og Þýskalandi eru stjórnarfrumvörp skoðuð á sérstökum stjórnarskrifstofum, oftast á vegum dómsmálaráðuneytis, áður en þau eru lögð fram með tilliti til þess hvort þau fara í bága við stjórnarskrána og hvort þau séu lagatæknilega rétt. Í Svíþjóð, Finnlandi og Frakklandi getur, eða á, ríkisstjórnin að kalla eftir umsögn ráðs sem er sjálfstætt að einhverju leyti (Lagrádet og Conseil d'Etat) áður en frumvarpið er lagt fram.

Í öllum áðurnefndum löndum virðist hvíla sú skylda á þingforseta að sjá til þess að lagafrumvörp, sem lögð eru fram, samræmist stjórnarskrá. Þó virðist sem ekki hafi komið til þess í neinu landanna að hvert einstakt frumvarp hafi verið rannsakað nákvæmlega.

Komi upp vafi meðan frumvarp er til meðferðar á þingi um að það samræmist stjórnarskrá er í Svíþjóð hægt að leita til lagaráðsins (Lagrádet). Í Noregi geta viðkomandi nefndir, með samþykki forsætisnefndar, og í Finnlandi stjórnarskrárnefndin leitað eftir lögfræðiaðstoð og ráðgjöf um málið utan þingsins. Í Frakklandi og Þýskalandi getur stjórnarskrárráð/dómstóll gert endanlega út um málið.

Að lokum eru í III. kafla upplýsingar um aðstæður í Danmörku og í því sambandi gerð grein fyrir hugmyndum um stofnun „lagaráðs“ þegar nógildandi stjórnarskrá var sett.

Síðara málið, sem fjallað er um, sbr. IV. kafla, er aðstoð við þingmenn við gerð lagafrumvarpa og breytingartillagna. Á grundvelli umræðna á fundi í þingskapanefnd hefur umfjöllunin að mestu takmarkast við lagatæknilega aðstoð en ekki aðstoð við efnislega samningu frumvarpa, hvort sem um er að ræða upplýsingaöflun eða stjórn málaalegar umræður.

Það fyrirkomulag, sem hér er lýst, felst að mestu í aðstoð starfsmanna ráðuneytanna, þingsins og þingflokkanna, auk utanaðkomandi aðstoðar, t.d. frá sjálfstæðum samtökum eða stofnunum.

Í tengslum við þennan kafla er einnig (í V. kafla) gefin lýsing á aðstæðum í Danmörku til viðmiðunar.

II. RANNSÓKNIR UTAN LANDS Á SAMRÆMI LAGAFRUMVARPA VIÐ STJÓRNARSKRÁR OG RÉTTARFAR ALMENNT

Þær lýsingar á aðstæðum í Svíþjóð, Noregi, Finnlandi, Bretlandi, Þýskalandi og Frakklandi, sem fara hér á eftir, eru byggðar á þeim svörum sem bárust við spurningalista sem lagaskrifstofan lét gera. Auk þess er vísað í grein úr tímaritinu „Constitutional and Parliamentary Information“ (1982, bls. 43–71) þar sem fjallað er um rannsókn sem gerð var 1981 af Samtökum skrifstofustjóra þinga („Control of the Constitutionality of Laws“).

Þrátt fyrir spurningarnar, sem sendar voru, er mikill munur á svörunum sem bárust. Í lýsingu landanna er fylgt eftirfarandi flokkun:

- a. Rannsóknir gerðar áður en frumvarp er lagt fram.
- b. Rannsóknir gerðar af þingi eða ríkisstjórn meðan frumvarp er til meðferðar í þinginu.
- c. Eftirlit sem óháður aðili annast meðan frumvarp er til meðferðar eða eftir að frumvarp hefur verið samþykkt.

Ekki reyndist gerlegt á grundvelli þeirra upplýsinga sem bárust að nota þessa flokkun fyrir öll löndin í öllum liðum.

1. Svíþjóð.

a–b. Rannsóknir gerðar áður en frumvarp er lagt fram og rannsóknir gerðar af þingi eða ríkisstjórn meðan frumvarp er til meðferðar í þinginu.

Lagaráðið (Lagrådet), sem í sitja dómarrar úr Hæstarétti og úr æðsta stjórnsludómstól, dæmir um hvort lagafrumvarp fylgi stjórnskipunarlögum og réttarkerfi almennt. Ráðið heyrir formlega undir ríkisstjórn en er í raun sjálfstætt þar eð starfsmenn ráðsins eru valdir af dómstólunum tveimur. Lagaráðið gefur einungis umsagnir um frumvörp sem send eru ráðinu frá ríkisstjórn eða þingnefnd. Minni hluti nefndar (5 þingmenn af 17) getur einnig óskað eftir álitum lagaráðs. Þó getur meiri hluti neitað slíkri ósk ef sú töf, sem verður á afgreiðslu máls af þessum sökum, veldur vandræðum.

Umsögn lagaráðsins, sem ekki er bindandi fyrir ríkisstjórnina eða þingið, skal fylgja stjórnarfrumvarpinu eða nefndarálitum þegar þeim er útbýtt. Ef ríkisstjórnin eða nefndin fer ekki eftir því sem lagaráðið mælir með skulu fylgja frumvarpi eða nefndarálitum ástæður þess.

Lagaráðið starfar samkvæmt stjórnskipunarlögum og sérlögum.

2. Noregur.

a. Rannsóknir gerðar áður en frumvarp er lagt fram.

Lagadeild dómsmálaráðuneytisins fer yfir öll stjórnarfrumvörp áður en þau eru lögð fram. Yfirferð felur m.a. í sér að bera lagafrumvarp saman við stjórnarskipunarlög og réttarfar almennt. (Undantekning: skattalagafrumvörp.) Engin samsvarandi skipulögð rannsókn fer fram á lagafrumvörpum þingmanna.

b. Rannsóknir gerðar af þingi eða ríkisstjórn meðan frumvarp er til meðferðar í þinginu.

Ef ein af nefndum Stórþingsins óskar eftir því að lagafrumvarp eða breytingartillaga séu metin með tilliti til stjórnskipunarlaganna o.s.frv. getur hún óskað eftir að viðkomandi ráðuneyti vinni eða láti vinna slíkt mat. Nefndin getur enn fremur, með leyfi forsætisnefndar Stórþingsins, fengið álit frá óháðum aðila með sérfræðipækkingu (svo sem laga- prófessor eða lagadeild háskóla). Þetta á einnig í einstaka tilvikum við um frumvörp sem dómsmálaráðuneytið hefur þegar lagt sitt mat á.

3. Finnland.

a. Rannsóknir gerðar áður en frumvarp er lagt fram.

Þegar drög liggja fyrir að stjórnarfrumvarpi er venjulega leitað eftir áliti, m.a. nokkurra ráðuneyta, og yfirleitt er í áliti frá dómsmálaráðuneyti gerð athugasemd um hvort lagafrumvarp samræmist stjórnarskipunarlögum ef þörf þykir.

Áður en forseti sendir lagafrumvarp til þingsins til framlagningar getur ríkisstjórnin óskað eftir áliti lagarannsóknarráðsins (Laggranskningarráðet) auk Hæstaréttar og hins æðsta stjórnarsýsludómstóls. Eftir svörunum að dæma virðist ástæða þess að óskað er eftir slíku áliti ekki vera stjórnarskipunarlegs eðlis heldur hvort frumvarp sé samið í samræmi við almennar réttarreglur.

Í lagarannsóknarráði eiga sæti þrjú fulltrúar. Þar af eru tveir dómarmenn í Hæstarétti og einn frá stjórnarsýsludómstólum. Í Finnlandi starfar ráðið einungis við undirbúning stjórnarfrumvarpa. Finnska þjóðþingið getur ekki snúið sér beint til ráðsins, en þó er síðar hægt að nýta sérfræðipækkingu ráðsmanna meðan málið er til meðferðar í stjórnarskrárnefndinni, sbr. eftirfarandi.

b. Rannsóknir gerðar af þingi eða ríkisstjórn meðan frumvarp er til meðferðar í þinginu.

Forseta finnska þjóðþingsins ber að tryggja að frumvarp, sem brýtur í bága við stjórnarskrána og ekki er lagt fram sem frumvarp til stjórnarskipunarlaganna (og er ætlað að hljóta meðferð sem slíkt), verði ekki tekið á dagskrá. Hann nýtur aðstoðar stjórnarskrárnefndar þingsins sem er fastanefnd sem í er kjörið með hlutfallskosningu. Reglan er sú að forseti lítur á álit nefndarinnar sem bindandi og hagar gjörðum sínum alltaf í samræmi við afstöðu nefndarinnar.

Finnska þingið eða sú nefnd, sem hefur frumvarpið til meðferðar áður en það kemur til umræðu í þingsalnum, ákveður með atkvæðagreiðslu hvort óska eigi eftir áliti stjórnarskrárnefndar. Sem stendur eru einungis þau þingmannafrumvörp send til stjórnarskrárnefndar sem líklegt þykir að fái afgreiðslu. (Eins og í Svíþjóð fer frumvarpið til meðferðar í nefnd áður en það er tekið til meðferðar í þingsal.)

Sé einhver vafi á að mál samræmist stjórnarskipunarlögum kallar stjórnarskrárnefnd til þann embættismann ráðuneytis sem er ábyrgur fyrir samningu frumvarpsins og alla jafna þrjú prófessora í stjórnarskipunarrétti auk annarra sérfróðra manna en það ræðst af hverju máli fyrir sig. Þegar um erfið mál er að ræða eru venjulega einnig kölluð til þau hagsmunasamtök eða þeir hópar sem frumvarpið snertir. Það kemur einnig fyrir að stjórnarskrárnefnd kalli til þá sem sitja í lagarannsóknarráðinu, sbr. framangreint.

Það sem nefnt er hér að framan á einnig við um rannsóknir á öðrum atriðum er varða lagafrumvörp. Meðan frumvarp er til meðferðar í þinginu er það í fyrstu umferð verkefni þeirrar nefndar sem hefur málið að kanna þessi atriði, en í sérstökum tilfellum getur nefndin óskað eftir áliti stjórnarskrárnefndar um almenn sjónarmið (réttarvernd) eða áliti laganefndar (meginreglur varðandi refsirétt og réttarfar).

4. Bretland.

a–b. *Rannsóknir gerðar áður en frumvarp er lagt fram og rannsóknir gerðar af þingi eða ríkisstjórn meðan frumvarp er til meðferðar í þinginu.*

Í Bretlandi er enginn opinber aðili sem rannsakar hvort lagafrumvarp sé í samræmi við almennar réttarreglur áður en það er lagt fram í þingi. Bretland hefur ekki enn formlega stjórnarskrá.

Embættismönnum þingsins ber að kanna hvort lagafrumvarp uppfylli kröfur þingskapa í hvívetna.

Við gerð lagafrumvarpa leitast „Parliamentary Counsel“ — sem þrátt fyrir nafnið er stjórnarskrifstofa sem annast frágang allra stjórnarfrumvarpa — við að tryggja að ákvæði frumvarpsins séu í samræmi við almennan stjórnskipunar- og stjórnsýslurétt o.fl. „Parliamentary Counsel“ vinnur með sömu markmið í huga að gerð breytingartillagna við þingmannafrumvörp sem hlotið hafa efnislega afgreiðslu eftir 2. umræðu.

c. *Eftirlit sem óháður aðili annast meðan frumvarp er til meðferðar eða eftir að frumvarp hefur verið samþykkt.*

Ef í ljós kemur eftir að lög hafa verið samþykkt að ekki er samræmi milli EB-laga og landslaga kveða dómstólar upp úrskurð um málið en þó aðeins á grundvelli þess máls sem lagt er fyrir dómstóla.

5. Þýskaland.

a. *Rannsóknir gerðar áður en frumvarp er lagt fram.*

Áður en stjórnarfrumvarp er lagt fram er á vegum dómsmálaráðherra rannsakað hvort frumvarpið er formlega rétt. Í þessu sambandi er ekki aðeins rannsakað hvort frumvarpið sé í samræmi við stjórnskipunarlög heldur einnig hvort það falli að réttarkerfinu í heild. Enn fremur eru könnuð tengsl frumvarps og annarra laga. Auk þess er farið yfir frumvarpið með tilliti til lagatækni o.fl. Vegna tímaskorts er þó venjan sú að dómsmálaráðuneytið beinir athyglinni fyrst og fremst að lagatæknihlíð frumvarpsins.

b. *Rannsóknir gerðar af þingi eða ríkisstjórn meðan frumvarp er til meðferðar í þinginu.*

Komi upp vafi í Bundestag eða Bundesrat um hvort frumvarp sé í samræmi við stjórnarskipunarlög er hægt að óska eftir álitum dómsmálanefndar viðkomandi þingdeildar.

Þegar þingið hefur samþykkt frumvarp getur forsæti sambandslýðveldisins lagt það fyrir stjórnlagadómstólinn (Bundesverfassungsgericht) og það er þáttur í svokallaðri „Organstreit“, sbr. hér á eftir.

c. *Eftirlit sem óháður aðili annast meðan frumvarp er til meðferðar eða eftir að frumvarp hefur verið samþykkt.*

Stjórnlagadómstóllinn getur kannað eftir á hvort fylgt hafi verið forms- og efnisreglum stjórnarskrár og heimildum við setningu og gildistöku laga, alþjóðasáttmála, þingskapa og löggjafar einstakra fylkja.

Falli málið undir hugtakið „Abstrakt Kontrol“ getur ríkisstjórnin, fylkisstjórn eða einn þriðji hluti þingmanna sambandsþingsins höfðað mál.

Sé um „Organstreit“ að ræða getur sambandsforsæti, ríkisstjórnin, sambandsþingið eða sambandsráðið lagt málið fyrir, svo og einstakir þingmenn eða hópar (svo framarlega sem deilan snýst um að verja réttindi þeirra).

Auk þess geta allir borgarar höfðað mál af þeirri gerð sem nefnist „Verfassungsbeschwerde“.

Stjórnlagadómstólnum er skipt í tvær deildir og í hvorri sitja átta fulltrúar. Helmingur fulltrúanna í hvorri deild er valinn af Bundestag (sambandsþinginu), en hinn helmingurinn af Bundesrat. Þrír fulltrúar í hvorri deild eru valdir úr Hæstarétti (sambandsríkjanna eða fylkja).

Stjórnlagadómstóllinn starfar samkvæmt stjórnskipunarlægum.

6. Frakkland.

a. *Rannsóknir gerðar áður en frumvarp er lagt fram.*

Stjórnarfrumvarp er, áður en það er lagt fram á þingi, lagt fyrir ráð (Conseil d'Etat) sem rannsakar hvort það er í samræmi við stjórnarskrá og auk þess getur ráðið lagt fram mat á gildi ákvæða frumvarpsins.

Ráðið hefur einnig með höndum verkefni sem líkja má við stjórnlagadómstól eða áfrýjunardómstól og sinnir þannig starfi ráðgjafa ríkisstjórnarinnar. Formlega heyrir ráðið undir dómsmálaráðuneytið en lýtur þó ekki valdi ríkisstjórnarinnar.

Ríkisstjórninni ber ekki skylda til að hlíta þeim ályktunum ráðsins sem ekki eru aðgengileg opinberlega.

Ráðið rannsakar hvorki þingmannafrumvörp né breytingartillögur lögfræðilega fyrir fram (hvort sem þær koma frá ríkisstjórn eða þingmönnum).

Ráðið starfar samkvæmt stjórnskipunarlægum.

b. *Rannsóknir gerðar af þingi eða ríkisstjórn meðan frumvarp er til meðferðar í þinginu.*

Samkvæmt hefð ber forsetum þjóðþingsins annars vegar og öldungadeildarinnar hins vegar að tryggja að í lagafrumvörpum séu ekki ákvæði sem brjóta í bága við stjórnarskrána.

c. *Eftirlit sem óháður aðili annast meðan frumvarp er til meðferðar eða eftir að frumvarp hefur verið samþykkt.*

Lagafrumvarp, sem samþykkt hefur verið á þingi, er hægt að leggja fyrir stjórnlagaráðið (Conseil constitutionnel) áður en það staðfest. Þetta gerist sjálfkrafa ef frumvarpið fjallar um breytingar á ákvæðum stjórnarskrár, svo og um þingsköp beggja deilda. Með tilliti til annarra lagafrumvarpa geta forseti, forsætisráðherra, forseti öldungadeildar, forseti þjóðþingsins, 60 þingmenn á þjóðþinginu (af 577) eða 60 þingmenn öldungadeildar (af 321) lagt málið fyrir ráðið.

Stjórnlagaráðið kannar hvort frumvarp sé í samræmi við stjórnarskrá og önnur stjórnлагаákvæði. Úrskurður hennar er bindandi og ekki er hægt að áfrýja honum til annars dómstóls.

Af níu fulltrúum ráðsins velja forseti lýðveldisins og forsetar deildanna tveggja þrjá fulltrúa hver. Forseti lýðveldisins velur formann ráðsins. Fulltrúarnir eru valdir til níu ára og verða ekki endurskipaðir.

Stjórnlagaráðið starfar samkvæmt stjórnskipunarlægum.

III. RANNSÓKNIR Í DANMÖRKU Á SAMRÆMI LAGAFRUMVARPS VIÐ STJÓRNARSKRÁ OG RÉTTARFAR ALMENNT

Til samanburðar verður hér lýst því fyrirkomulagi sem er í Danmörku og auk þess fjallað um hugleiðingar um stofnun lagaráðs í sambandi við setningu nýrrar stjórnarskrár árið 1953.

1. Fyrirkomulagið í Danmörku.

a. *Rannsóknir gerðar áður en frumvarp er lagt fram.*

Lagadeild dómsmálaráðuneytis, sem stofnuð var 1958, fer yfir stjórnarfrumvörp.

Embættismenn þjóðþingsins á nefndaskrifstofu og lagaskrifstofu aðstoða og leiðbeina við samningu þingmannafrumvarpa. Þetta á einnig við um leiðbeiningar í málum er varða stjórnarskipun.

b. *Rannsóknir gerðar af þingi eða ríkisstjórn meðan frumvarp er til meðferðar í þinginu.*

Komist forseti þingsins að því, að höfðu samráði við þingskapanefndina, að frumvarp brjóti í bága við stjórnarskrá leggur hann til við þingið að málinu verði vísað frá. Greidd eru atkvæði umræðulaust. Við úrskurð í málum sem þessum nýtur forseti aðstoðar embættismanna frá lagaskrifstofu þingsins og nefndadeild, en auk þess hafa mál af þessu tagi verið rædd við starfsmenn dómsmálaráðuneytisins.

Nefndir þingsins fara líka stundum fram á rannsókn á því hvort lagafrumvarp eða breytingartillaga sé í samræmi við stjórnarskrá. Þetta gerist venjulega með þeim hætti að spurningum er beint til viðkomandi ráðherra eða dómsmálaráðherra.

c. *Eftirlit sem óháður aðili annast meðan frumvarp er til meðferðar eða eftir að frumvarp hefur verið samþykkt.*

Í Danmörku hefur ekki verið komið á fót óháðri stofnun sem á bindandi hátt getur fjallað um mál sem aðilar að löggjafarstarfinu hafa vakið máls á við meðferð lagafrumvarpa. Hins vegar er litið svo á að almennir dómstólar séu hæfir til að skera úr um hvort lög séu í samræmi við stjórnarskrá. Slíks úrskurðar verður þó ekki leitað á stjórn mála- legum eða fræðilegum grunni heldur við úrlausn venjulegs dómsmáls.

2. Umræður í Danmörku árið 1953 við setningu nýrrar stjórnarskrár.

Einhugur sá er ríkti um að leggja ætti landsþingið niður varð til þess árið 1946 að umræður hófust í stjórnarskrárnefndinni um þörfina á nýjum stofnunum eða starfsreglum til að tryggja vandaða lagameðferð í þjóðþinginu. Í þessu sambandi var skoðað hvort stofna ætti sérstakt „Lovråd“ (lagaráð) tengt þjóðþinginu til að fara yfir lagafrumvörp eftir að þau hefðu verið til umræðu í nefndum, sbr. athugasemdir við stjórnarskrárfrumvarpið í Rigsdagstidende 1952–53, 1. hefti, viðauka A, dálki 3559. Ekki er þess getið í skýrslu stjórnarskrárnefndarinnar hvernig slíkt ráð skyldi skipað. Umfjöllun gæti þó bent til þess að átt væri við nefnd sem í væru þingmenn sem nytu lögfræðilegrar aðstoðar. Stjórnarskrárnefndin var þó þeirrar skoðunar að þingið ætti að „kveða nánar á um reglur um eftirlit sem tryggja ætti að lagafrumvörp yrðu sem skýrust og byggð á traustum lögfræðilegum grunni“. Forsætisráðherra gerði um þetta athugasemd þegar stjórnarskrárfrumvarpið var lagt fram (sbr. Rigsdagstidende 1952–53, 1. hefti, umræður, dálk 2017). Hann sagði að sérfróðir menn hefðu bent á að efnisleg og formleg yfirferð mála, sem fara átti fram í lagaráði, „gæti allt eins farið fram í nefndum þingsins og væri það jafnvel betra. Þingmenn í stjórnarskrárnefndinni sáu hættuna á því að slík nefnd gæti fest í

sessi sem einhvers konar yfirþing eða tekið á sig ábyrgð sem ríkisstjórnin ætti að bera gagnvart þinginu.“

Í staðinn fyrir lagaráð lagði stjórnarskrárnefndin til að í stjórnarskránni skyldi vera grein er orðaðist svo: „Þjóðþingið lætur í té nauðsynlega lögfræðilega aðstoð við meðferð lagafrumvarpa og ályktunartillagna. Nánari reglur skulu settar í þingsköpum.“ Þetta ákvæði féll þó brott við meðferð í landsþinginu, því þótti ofaukið, en eins og fram kemur í Jurísk Grundbog, 2. bindi, bls. 104, urðu þó sjónarmið þau, sem lágu að baki ákvæðinu, til þess að efla skrifstofu þjóðþingsins á seinni hluta 6. áratugarins.

IV. AÐSTOÐ VIÐ ÞINGMENN VIÐ SAMNINGU LAGAFRUMVARPA OG BREYTINGARTILLAGNA

Eftirfarandi er byggt á þeim svörum sem bárust:

1. Svíþjóð.

Þingmenn sænska þingsins geta fengið aðstoð við samningu lagafrumvarpa í upplýsinga- og rannsóknadeild þingsins. Auk þess geta embættismenn nefndanna aðstoðað að einhverju leyti, en framlag þeirra kemur þó vanalega til þegar meðferð málsins er komin vel á veg, þ.e. þegar frumvörp þingmanna eða þingsályktunartillögur eru komnar til meðferðar í nefndunum. Loks eru þingflokkar með skrifstofur þar sem starfa m.a. lögfræðingar sem aðstoða við samningu frumvarpa. Þar við bætist möguleiki á aðstoð utan þingsins, t.d. hjá ýmsum samtökum).

Venjulega eru þeir fáir sem hægt er að leita til við samningu yfirgripsmikilla lagafrumvarpa, en auðvelt er að verða við beiðni um aðstoð við minni háttar breytingar á lögum eða gerð breytingartillagna.

Ef um er að ræða nýja löggjöf eða yfirgripsmiklar breytingar á lagafrumvarpi láta flutningsmenn sér oft nægja að gera grein fyrir ástæðum er liggja að baki flutningi frumvarpsins og markmiðum með því. Varðandi lagatexta er annaðhvort farið fram á að nefndin semji hann eða að þingið álykti að fela ríkisstjórninni að leggja fram frumvarp í samræmi við hugmyndir er fram koma í þingsályktunartillögu. Í slíkum dæmum er sjaldgæft að nefndaskrifstofur fullvinni lagatexta ef ekki er útlit fyrir að þingið muni samþykkja frumvarpið.

2. Noregur.

Þingmenn fá nær eingöngu aðstoð á skrifstofum þingflokka við samningu þingmannafrumvarpa, en þeir geta að einhverju leyti leitað aðstoðar hjá einstaklingum eða stofnunum utan þingsins. Þingflokkaskrifstofurnar safna gögnum og aðstoða við gerð breytingartillagna við stjórnarfrumvörp. Í einhverjum tilvikum veitir skrifstofa þingsins aðstoð og á þetta einkum við um lagafrumvörp sem varða þingið.

Ef nefnd, sem hefur stjórnarfrumvarp til meðferðar, vill gera breytingartillögu við það er venjan sú að safna gögnum um málið og fá lagatæknilega aðstoð í viðkomandi ráðuneyti. Að vissu leyti á þetta einnig við um breytingartillögur sem minni hluti nefndarinnar vill gera.

Nefndaritarar veita nefndunum eða einstökum nefndahlutum mikla aðstoð við að safna upplýsingum og þeir veita einnig einhverja lagalega aðstoð, mismikla eftir menntun starfsmannanna.

Sú athugun, sem gerð er á skrifstofu þingsins á öllum nefndarálitum áður en þau eru prentuð, felur m.a. í sér takmarkaða lagatæknilega yfirferð.

3. Finnland.

Hugmyndir og upprunalegur texti þingmannafrumvarps geta orðið til í nefndavinnu innan stjórnsýslunnar, hjá hagsmunasamtökum, í sveitarstjórn eða hjá einstaklingi eða þingmanni.

Þingmannafrumvörp eru almennt fullunnin á skrifstofum flokkanna eftir fyrirmælum þingmanns eða þingflokks, óháð því hvaðan upprunalegi grunnurinn að frumvarpinu er kominn. Þar er starfsfólkið flest lögfræðimenntað. Á lokavinnslustigi er lögð sérstök áhersla á lagatæknilega hlið texta frumvarpsins. Að einhverju leyti er líka um könnun að ræða á efni frumvarpa. Í raun er samvinna milli skrifstofa flokkanna og skrifstofu þingsins. Þegar vafamál rísa leita starfsmenn flokkaskrifstofa til embættismanna.

Þegar þingmannafrumvarp hefur verið afhent skrifstofu þingsins er farið yfir lagatæknihlið frumvarpsins og í því sambandi einnig hvers komar meðferð frumvarpið skal sæta.

4. Bretland.

a. *House of Commons.*

Þingmannafrumvörp eru fyrst og fremst á ábyrgð viðkomandi þingmanna, en þó er mögulegt að leita eftir aðstoð stofnana utan þingsins og á lögmannastofum (lögmannastofum sem bjóðast til að vinna drög að lagafrumvörpum). Auk þess býður ríkisstjórn þingmönnum stjórnarflokksins víðtækari aðstoð í formi upplýsinga og annars aðstoð við gerð minni háttar lagafrumvarpa sem ekki komast fyrir á dagskrá ríkisstjórnar. Auk þess eru sex fulltrúar á skrifstofu þingsins sem veita ríkisstjórn og stjórnarandstöðu lögfræðilega ráðgjöf og öllum einstökum þingmönnum. Embættismenn fara yfir öll lagafrumvörp og breytingartillögur áður en þau eru lögð fram til að tryggja að þau séu í samræmi við þingsköp. Embættismenn veita einnig þingmönnum aðstoð við vinnslu lagafrumvarpa og breytingartillagna. Ef útlit er fyrir að þessi frumvörp verði samþykkt eru embættismenn á lagaskrifstofu ríkisstjórnar (Parliamentary Counsel) mönnum einnig innan handar og ráðherrar leggja til breytingar samkvæmt ráðum frá þeim.

b. *House of Lords.*

Samningu á lagafrumvörpum og ályktunartillögum annast þingmenn eða sérfræðingar sem flokkurinn hefur ráðið eða „þrýstihópar“ utan þingsins sem þingmaður leitar til. Auk þess veita aðstoð þrír fulltrúar á skrifstofu.

5. Þýskaland.

a. *Bundestag.*

Samkvæmt þýskum stjórnskipunarrétti geta einungis „Bundestags midte“ lagt fram frumvörp en ekki einstakir þingmenn. Með „Bundestags midte“ er átt við hóp þingmanna (óháð þingflokkum), ekki minni en 5% þingmanna.

Við samningu frumvarpa má leita eftir aðstoð ríkisstjórnarinnar eða ráðuneytis en ekki er þeim skylt að veita aðstoð, t.d. faglega eða ritstjórnarlega. Þingmenn leita því eftir aðstoð hjá eigin starfsmönnum eða starfsmönnum þingflokka eða til sérfræðiþjónustu á skrifstofu þingsins.

b. Bundesrat.

Sérhver þingmaður í Bundesrat stýrir sínu ráðuneyti í eigin fylki og hefur þar af leiðandi aðgang að allri tæknilegri og lögfræðilegri aðstoð við samningu lagafrumvarpa í eigin ráðuneyti, þ.e. hjá embættismönnum fylkisstjórnarinnar.

6. Frakkland.

Embættismenn þjóðþingsins veita þingmönnum aðstoð. Þeir eru til taks fyrir þingmenn við öll verkefni sem varða þingstörf og auk þess aðstoðar starfsfólk á skrifstofum flokkanna og aðrir starfsmenn.

V. AÐSTOÐ VIÐ DANSKA ÞINGMENN VIÐ SAMNINGU
LAGAFRUMVARPA OG BREYTINGARTILLAGNA

Til samanburðar er fjallað um aðstæður í Danmörku:

Þingmenn geta leitað eftir aðstoð við samningu lagafrumvarpa, þingsályktunartillagna og breytingartillagna hjá embættismönnum í nefndum þingsins og þeir geta enn fremur leitað ráða hjá lagaskrifstofunni og í sumum dæmum í ráðuneytum. Á bókasafni og upplýsinga- og rannsóknadeild geta þingmenn fengið aðstoð við söfnun þeirra upplýsinga sem þarf við samningu frumvarpsins. Auk þess veita starfsmenn á skrifstofum þingflokka aðstoð og ritarar þingmanna. Þingmönnum er einnig gert kleift að leita eftir upplýsingum og aðstoð sérfróðra manna utan þings í gegnum þingflokka og með sérfræðifé þeirra.