

Frumvarp til laga

um lagaskrifstofu Alþingis.

Flm.: Vigdís Hauksdóttir, Baldvin Jónsson, Eygló Harðardóttir,
Gunnar Bragi Sveinsson, Höskuldur Þórhallsson,
Margrét Tryggvadóttir, Sigmundur Davíð Gunnlaugsson,
Sigurður Ingi Jóhannsson, Siv Friðleifsdóttir, Þór Saari.

1. gr.

Stofna skal lagaskrifstofu Alþingis sem hafi það hlutverk að samræma reglur um samningu lagafrumvarpa og annan undirbúning löggjafarmála. Starfsmenn lagaskrifstofu skulu 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 og að frumvörp séu lagatæknilega rétt. Lagaskrifstofa skal einnig ganga úr skugga um að frumvörp standist þjóðréttarlegar skuldbindingar og séu í samræmi við gildandi lög, að þau séu nákvæm, skýr og auðskiljanleg og gjaldtökuheimildir séu skýrar.

2. gr.

Á lagaskrifstofu skulu starfa fimm manns og skulu allir vera lögfræðimenntaðir og að minnsta kosti skulu tveir vera prófessorar í lögum. Forseti Alþingis skipar einn lagaprófessor að tillögu forsætisnefndar Alþingis og skal hann jafnframt vera í forsvari lagaskrifstofu, tveir menn skulu skipaðir að tillögu lagadeildar Háskóla Íslands og skal annar þeirra vera prófessor í lögum og tveir skulu skipaðir að tillögu Lögmannafélags Íslands. Skipunartími skal vera fimm ár og kjararáð skal úrskurða um starfskjör.

3. gr.

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

4. gr.

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

5. gr.

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

6. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

I.

Frumvarp sama efnis var flutt á 138. löggjafarþingi en var ekki útrætt.

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 laga-tæknilegir ágallar eða hvort þau samræmist stjórnarskrá. Þetta er ekki reyndin hér á landi og ekki heldur er hér starfandi lagaráð á vegum Alþingis sem hefur þetta hlutverk með höndum. Yfirgnæfandi meiri hluti lagafrumvarpa sem samþykkt eru á Alþingi koma frá Stjórnarráðinu en hér á landi er hvorki starfandi lagaskrifstofa hjá Stjórnarráði Íslands né starfandi lagaráð hjá Alþingi sjálfu.

Í skýrslu sem gefin var út af forsætisráðuneytinu 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 eru á þeim áður en þau eru lögð fyrir Alþingi og samþykkt sem lög. Því kemur ekki á óvart að miklu fleiri hnökrar eru á íslenskri löggjöf en annars staðar á Norðurlöndum.

Engum vafa er undirorpið að sú skipan sem Alþingi býr við er ófullnægjandi. Má segja að hlutverk Hæstaréttar sé að dæma í slíkum málum en það gerist ekki fyrr en lög hafa verið sett og mál höfðað. Réttara væri að óháður aðili kæmist að niðurstöðu um álitamál þegar frumvarp er undirbúið. Að sjálfsögðu hefði Hæstiréttur eftir sem áður síðasta orðið ef svo færi að Alþingi samþykkti lög sem einhver teldi fara í bága við stjórnarskrá og hæfi mála-rekstur.

Þess má geta að í gildi eru lög nr. 48/1929, um laganefnd. Í 2. gr. laganna kemur fram að laganefnd sé skylt að vera ríkisstjórninni, alþingismönnum, þingnefndum og millipinganeftum til aðstoðar um samningu lagafrumvarpa, samræmingu laga og annan undirbúning löggjafarmála. Ekki er vitað til að á þetta ákvæði hafi reynt eða að laganefnd hafi komið saman eftir að lögin voru samþykkt.

II.

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

Málið var endurvakið á 126. löggjafarþingi, þskj. 76, 76. mál, þá í formi lagafrumvarps 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 fram 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 þrjúgreiningu ríkisvaldsins í löggjafarvald, dómvald 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, þskj. 35, 35. mál.

III.

Nauðsynlegt er að starf lagaskrifstofu Alþingis verði ekki íþyngjandi fyrir þingmenn enda er með frumvarpi þessu um að ræða bætt vinnubrögð í lagasetningu. Þingmenn verða að hafa frelsi til að leggja fram þau frumvörp og þær þingsályktunartillögur sem þá fýsir en þó að uppfylltu ákvæði 1. gr. frumvarpsins eins og kostur er. Hér á landi er löng hefð fyrir meiri-hlutastjórnnum, með örfáum undantekningum, og því er nauðsynlegt að starfandi minni hluti fái notið jafnræðis í framlagningu mála.

IV.

Hlutverk umboðsmanns Alþingis er mikilvægt en um embættið gilda lög nr. 85/1997. Samkvæmt 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 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, er fylgdi 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 fólgnir í efnisatriðum, svo sem mismunun milli manna án þess að til þess liggi 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 eru í boði hér á landi til að fá úr því skorið hvort lagafrumvarp standist 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 vel á annað hundrað mála sem embættið hefur vakið athygli á sem varða „meinbugi á lögum“, sbr. 11.

gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Svo mikill málafjöldi hjá embættinu er algjörlega óásættanlegur.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í frumvarpi þessu er lagt til að stofnuð verði lagaskrifstofa 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 gengið gegn stjórnarskrá eða hafa aðra lagatæknilega ágalla. Eru þessi tilfelli áberandi fleiri hér á landi en annars staðar á Norðurlöndum. Íslendingar standa nú á rústum hugmyndafræði sem gekk ekki upp. Því er afar mikilvægt að traust á löggjafarvaldið verði sem mest í þeirri uppbyggingu sem fram undan er og er stofnun lagaskrifstofu liður í því. Frumvörp sem verða að lögum á löggjafarþingi þjóða eiga að vera það vel unnin í upphafi að þau séu nánast óumdeilanleg. Slík lagasetning léttir álagið á eftirlitsstofnanir og dómstóla. Nauðsynlegt er að létta álagið á umboðsmanni Alþingis en hann hefur haft vel á annað hundrað mála til afgreiðslu, sem beinlínis er hægt að rekja til meinbuga á lögum, síðan embættið var stofnað. Jafnframt yrði gríðarlegu álagi létt af dómstólum landsins.

Um 2. gr.

Á lagaskrifstofu skulu starfa fimm manns og skulu allir vera lögfræðimenntaðir. Mikilvægt er að þeir aðilar sem veljast til starfa á lagaskrifstofu hafi yfirgripsmikla þekkingu á lögum. Er lagt til að í það minnsta skuli vera tveir lagaprófessorar.

Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 4. gr.

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

Um 5. og 6. gr.

Greinarnar þarfnast ekki skýringa.