

## Svar

### forsætisráðherra við fyrirspurn frá Birni Leví Gunnarssyni um alþjóðlegar skuldbindingar og frumvarpsgerð.

1. *Hvaða verklagsreglur gilda við frumvarpsgerð í ráðuneytinu þegar ákvarðað er hvað eigi að koma fram í þeim kafla greinargerðar stjórnarfrumvarps er fjallar um samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar?*

Þær verklagsreglur sem gilda almennt við frumvarpsgerð í ráðuneytinu, sem og í Stjórnarráðinu öllu, má sjá í handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa sem forsætisráðuneyti, dóms- og kirkjumálaráðuneyti og skrifstofa Alþings gáfu út árið 2007. Í handbókinni er fjallað um vinnulag í ráðuneytum og hvernig rétt sé að standa að samráði og mati á áhrifum af samþykkt frumvarps.

Í 7. lið I. kafla handbókarinnar kemur fram að sú þjóðréttarlega skylda hvíli á íslenskum stjórnvöldum að gæta að samræmi laga og alþjóðlegra skuldbindinga. Jafnframt kemur fram að í almennum athugasemdum með frumvarpi sé eðlilegt að rekja eftir því sem tilefni er til alþjóðlegar skuldbindingar á viðkomandi sviði, auk þess sem rétt sé að geta þess mats sem fram hefur farið á samræmi frumvarpsins við alþjóðlegar skuldbindingar.

Enn fremur gilda nýrri reglur um undirbúning og meðferð stjórnarfrumvarpa sem má finna í samþykkt ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og þingsályktunartillagna, sbr. 10. gr. reglna um starfshætti ríkisstjórnarinnar, nr. 791/2018, frá 24. febrúar 2023.

Í samþykktinni er skýrt tekið fram að fjalla skuli um alþjóðlegar skuldbindingar í greinargerð með lagafrumvarpi ef það á við. Í 8. gr. þeirra reglna er kveðið á um að í greinargerð skuli fjalla um samræmi þess við alþjóðlegar skuldbindingar enda gefi frumvarpið tilefni til slíks mats.

Í 1. gr. sömu reglna er kveðið á um að kynna skuli áform um lagasetningu og frummat á áhrifum hennar á fundi ráðuneytisstjóra allra ráðuneyta í tæka tíð áður en byrjað er að semja frumvarp. Í 2. mgr. ákvæðisins er kveðið á um að þessi áform um lagasetningu skuli sett fram á stöðluðu eyðublaði sem dómsmálaráðuneyti útbúi. Í dálki E á eyðublaðinu þarf að greina frá því ef áformin koma inn á svið þjóðréttarskuldbindinga.

Enn fremur má nefna sérstakan leiðarvísi um vinnslu og undirbúning stjórnarfrumvarpa sem gefinn er út af dómsmálaráðuneyti og birtur á innri vef Stjórnarráðsins. Hann er einnig aðgengilegur í frumvarpsmálum í málaskrá ráðuneytisins (svokölluð fasahjálp).

Í hvert sinn sem unnið er að nýju lagafrumvarpi í ráðuneytinu fer því fram mat á áhrifum. Skoðað er m.a. hvaða afleiðingar reglur hafi, hverjir verði fyrir kostnaði af reglum, hverjir njóti góðs af og hvort samræmis sé gætt við stjórnarskrá (þar á meðal mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar) og alþjóðlegar skuldbindingar.

Þær verklagsreglur sem vísað er til hér að framan fela í sér að óhjákvæmilegt er að taka tillit til alþjóðlegra skuldbindinga við gerð allra lagafrumvarpa, eigi það við, óháð því hvaða málefnasvið um ræðir.

Ef meginástæðan fyrir gerð lagafrumvarpsins er innleiðing EES-gerðar eða annarrar alþjóðlegrar skuldbindingar gefur það augaleið að alþjóðlegar skuldbindingar verði í forgrunni vinnunnar. Einnig má geta þess að sérstakar kröfur eru gerðar þegar um ræðir innleiðingu á EES-gerðum en í kafla 3.7. í framangreindri handbók segir að við innleiðingu á EES-gerðum, tilskipunum og reglugerðum, í íslenskan rétt skuli sérstakt ákvæði sett í lagatexta með vísan til hlutaðeigandi gerðar en ekki látið nægja að geta innleiðingar einungis í greinargerð með lagafrumvarpi. Í 13. gr. framangreindrar samþykktar ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og þingsályktunartillagna frá febrúar 2023 segir svo að ef frumvarp feli í sér innleiðingu á EES-gerð eða heimild til slíkrar innleiðingar skuli þess getið í ákvæði næst á undan gildistökuákvæði, enda beri aðrar greinar frumvarpsins það ekki skýrt með sér. Einnig er kveðið á um að taka skuli fram í greinargerð með frumvarpinu hvaða leiðir hafi verið færar til innleiðingar á gerðinni og hvers vegna sú leið sem lögð er til hafi orðið fyrir valinu. Þá er útlistað frekar í ákvæðinu hvaða kröfur skuli uppfylla sérstaklega hvað EES-gerðir varðar.

2. *Hvernig metur ráðuneytið það hvort tilefni sé til þess að skoða tiltekinn alþjóðasamning í þeirri vinnu og þá hvort tilefni sé til þess að minnast á niðurstöður þeirrar skoðunar í greinargerð frumvarps?*

Vísað er í svar við 1. lið fyrirspurnarinnar varðandi þær verklagsreglur sem gilda varðandi frumvarpsgerð og alþjóðlegar skuldbindingar óháð því hvaða málefnasvið um ræðir. Hvað lagafrumvarpavinnu í forsætisráðuneytinu varðar eru alþjóðlegar skuldbindingar oftast en ekki í forgrunni vinnunnar, þar sem mannréttindi, mannréttinasáttmálar og jafnréttismál heyra undir ráðuneytið, sbr. forsetaúrskurð um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 6/2022. Mikil alþjóðleg samvinna sem og eftirlit alþjóðlegra eftirlitsaðila á sér stað á framangreindum málefnasviðum og því áhersla lögð á alþjóðlegar skuldbindingar í öllu því starfi sem fram fer.

Til hvaða einstöku alþjóðasamninga taka þurfi tillit í hverju tilviki fyrir sig fer eftir efni þess lagafrumvarps sem er í bígerð hverju sinni og er mat á því í höndum ráðuneytisins. Þá fara lagafrumvörp einnig í gegnum gæðarýni í dómsmálaráðuneytinu áður en þau eru lögð fyrir ríkisstjórn.

3. *Hvernig er vinnulag ráðuneytisins varðandi hvort og þá hvernig það skoðar samræmi frumvarpa sinna við samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sem lagt er til að verði lögfestur á kjörtímabilinu, sbr. stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar?*

Vísað er í svar við 1. og 2. lið fyrirspurnarinnar því sama vinnulag gildir varðandi gerð lagafrumvarpa sem varða alþjóðlegar skuldbindingar. Sama verklag gildir um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og aðra alþjóðlega mannréttinasamninga.

Í samræmi við það sem að framan greinir ber þeim sem vinna að gerð lagafrumvarps ávallt að taka sérstakt tillit til samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks þegar efni frumvarpsins varðar réttindi eða málefni fatlaðs fólks.

Jafnframt getur vel komið til þess að taka þurfi tillit til samningsins óháð því hvort efni frumvarpsins varði beint réttindi fatlaðs fólks eða ekki en eins og fram kemur í framangreindum svörum er við mat á áhrifum frumvarps m.a. skoðað hvaða áhrif frumvarpið muni hafa almennt í samfélaginu en einnig fyrir afmarkaða hluta samfélagsins. Gera skal grein fyrir því hverja frumvarp snerti fyrst og fremst. Í 10. gr. samþykktar ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og þingsályktunartillagna frá 2023 kemur fram að við mat á áhrifum frumvarps skuli taka til fjölbreyttra þátta, svo sem áhrifa á jafnrétti. Við

frumvarpssmíðina er notast við sérstakan leiðarvísi (sbr. svar við 1. lið fyrirspurnarinnar) fyrir mat á jafnréttisáhrifum og greiningarramma við mat á kynja- og jafnréttisáhrifum sem hafa verið sérstaklega útbúnir til að hafa kynja- og jafnréttissjómarmið ávallt í huga í ferlinu. Við jafnréttismatið ber almennt að horfa til fleiri þátta en kyns, svo sem fötlunar. Mannréttindaskuldbindingar hafa einnig mikil áhrif við matið, þar á meðal samningurinn um réttindi fatlaðs fólks.

Einnig má geta þess að samráð við hagsmunaaðila, til dæmis Þroskahjálp eða ÖBÍ réttindasamtök, þar á meðal athugasemdir í samráðsgátt stjórnvalda, getur gefið tilefni til að skoða frekar samræmi við samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.