

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, með síðari breytingum (Lögrétta).

Flm.: Arndís Anna Kristínardóttir Gunnarsdóttir, Halldóra Mogensen,
Andrés Ingi Jónsson, Björn Leví Gunnarsson, Gísli Rafn Ólafsson,
Þórhildur Sunna Ævarsdóttir.

1. gr.

Á eftir 36. gr. laganna koma tvær nýjar greinar, 36. gr. a og 36. gr. b, svohljóðandi:

a. (36. gr. a.)

Alþingi kys í Lögréttu fimm menn til fimm ára en þó þannig að hvert ár renni út kjörtími eins manns.

Þingnefnd eða fimmtungur alþingismanna getur óskað eftir álit Lögréttu um hvort frumvarp til laga samrýmist stjórnarskrá og þjóðréttarlegum skuldbindingum ríkisins. Álit Lögréttu skal liggja fyrir áður en frumvarpið er samþykkt.

b. (36. gr. b.)

Lögrétta er sjálfstæð í störfum sínum. Hún velur sér formann. Lögrétta ræður starfsmenn eftir því sem fjárveitingar leyfa. Henni er með sama skilyrði heimilt að ráða menn til að vinna að einstökum verkefnum.

Þegar Lögrétta berst ósk frá þingnefnd eða fimmtungi alþingismanna um álit á frumvarpi til laga skv. 36. gr. a skal hún kanna hvort formleg og efnisleg skilyrði lagafrumvarpsins séu í samræmi við það sem stjórnarskrá og þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands áskilja.

Álit Lögréttu skal liggja fyrir eigi síðar en þremur vikum eftir að beiðni barst um álit. Þó getur álitsbeiðandi, þegar nauðsyn ber til, beint því til Lögréttu að skila álit sínu fyrir, en þó aldrei fyrir en að einni viku liðinni. Ef málið er umfangsmikið eða mörg mál eru til athugunar í Lögréttu getur álitsbeiðandi ákveðið að lengja frest skv. 1. málsl. í sex vikur. Fullbúið álit skal sent Alþingi eða viðkomandi þingnefnd eftir atvikum.

Lögrétta setur sér starfsreglur þar sem m.a. skal kveðið á um með hvaða hætti afgreiða skuli álitsbeiðnir sem henni berast.

2. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. september 2024.

Ákvæði til bráðabirgða.

Þegar kosið er í fyrsta skipti í Lögréttu skal fyrsti maður kosinn til eins árs, annar til tveggja ára og koll af kalli svo að fimmti maður verði kjörinn til fimm ára.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var fyrst lagt fram á 149. löggjafarþingi (805. mál) og aftur á 153. löggjafarþingi (219. mál) en hlaut ekki brautargengi. Frumvarpið er nú lagt fram að nýju óbreytt utan dagsetningar í 2. gr. frumvarpsins. Með frumvarpinu er lagt til að komið verði á fót nefnd sem nefnist Lögrétta sem hafi það hlutverk að gefa álit á því hvort lagafrumvarp samrýmist stjórnarskrá og þjóðréttarlegum skuldbindingum ríkisins. Hlutverk hennar eins og því er lýst í frumvarpinu byggist á tillögum stjórnlaganefndar um stjórnlagaráð frá árinu 2011 og tillögu stjórnlagaráðs um Lögréttu í frumvarpi að nýrri stjórnarskrá sem lagt var fram á 141. löggjafarþingi (415. mál). Markmið frumvarpsins er að stuðla að auknum gæðum við lagasetningu, að tryggja að frumvörp til laga standist ákvæði stjórnarskrár og uppfylli alþjóðlegar skuldbindingar Íslands.

Gæði lagasetningar.

Gæði lagasetningar hafa talsvert verið til umræðu undanfarin ár og áratugi, jafnt hérlendis sem á alþjóðlegum vettvangi. Efnahags- og framfarastofnun Evrópu (OECD) hefur verið í fararbroddi í úrbótum á því sviði og hefur Ísland leitast við að taka til greina tilmæli stofnunarinnar á undanförunum árum.

Lýðræðislegan grunn lagasetningar er að finna í stjórnarskránni. Þar er mælt fyrir um hverjir geta átt frumkvæði að lagasetningu, um málsmeðferðarkröfur lagasetningar og um valdmörk löggjafans og annarra handhafa ríkisvalds. Þau ákvæði tryggja ákveðna grunnþætti er varða gagnsæi og skilvirkni við lagasetningu.

Þróunina hér á landi að því er snertir umbætur á verklagi löggjafarvalds við lagasetningu má í seinni tíð rekja til ársins 1993 en þá festist í sessi sú framkvæmd að óska umsagnar frá fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytis um stjórnarfrumvörp. Yfirlestur útgáfudeildar Alþingis á stjórnarskjölum fyrir framlagningu hófst á árunum 1994–1995. Árið 1999 voru sett lög um opinberar eftirlitsreglur og starfsmannahandbók Stjórnarráðsins var gefin út 2002. Nokkrum árum síðar samþykkti ríkisstjórn aðgerðaáætlun um einfaldara Ísland 2006–2009 þar sem mælt var með ýmsum aðgerðum til að vanda betur til verklags við laga- og reglusetningu. Handbók um lagasetningu var gefin út árið 2007 og árið 2009 var stofnuð sérstök skrifstofa löggjafarmála í forsætisráðuneytinu. Reglur um starfshætti ríkisstjórnar voru settar árið 2013, sem fjalla m.a. um samræmt efnisyfirlit athugasemda o.fl. Lög um opinber fjármál komu til framkvæmda í byrjun ársins 2016 og er í 66. gr. þeirra kveðið á um að ráðherra beri að leggja mat á áhrif stjórnarfrumvarpa með tilliti til markmiða þeirra. Einnig má benda á samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 10. mars 2017 þar sem fjallað er um áform um lagasetningu og hvatningu til samráðs. Auk þess er gert ráð fyrir því í 8. gr. samþykktarinnar að meta eigi hvort frumvörp samrýmist stjórnarskrá og alþjóðlegum skuldbindingum Íslands ef tilefni er til.

Þessi þróun hefur leitt til vandaðri lagasetningar á undanförunum árum. Meiri hluti samþykktara laga á Alþingi eru stjórnarfrumvörp og eru þau einna helst samin í ráðuneytunum sjálfum eða af sérstökum nefndum sem ráðherrar skipa. Flutningsmenn telja það óheppilegt fyrirkomulag að sömu aðilar og semja meginþorra samþykktara lagafrumvarpa eigi einir að leggja mat á hvornig þau samrýmist stjórnarskrá og alþjóðlegum skuldbindingum. Betur færi á því að slíkt mat færi einnig fram af hálfu óháðra aðila.

Á Íslandi hefur myndast sú venja að dómstólar hafi úrskurðarvald um stjórnskipulegt gildi laga, þ.e. hvort lög séu samrýmanleg stjórnarskrá. Helsti ókostur þessa fyrirkomulags er að það kemur einungis til eftir að lög hafa verið sett og einnig er það háð því hvort reyni á gildi laga fyrir dómstólum yfirleitt.

Á gildi laga og valdframsal löggjafans til framkvæmdarvalds hefur alloft reynt í íslenski réttarframkvæmd og ósjaldan hafa dómstólar komist að þeirri niðurstöðu að tiltekin laga-setning væri ósamrýmanleg ákvæðum stjórnarskrár. Í nýlegri samantekt Bjargar Thorarensen kemur fram að Hæstiréttur Íslands hafi frá 1943 vikið lagaákvæðum til hliðar í alls 20 tilvikum á grundvelli þess að þau brutu í bága við mannréttindaákvæði stjórnarskrár. Réttarríkið er ein af grunnstoðum íslenskrar stjórnskipunar. Þannig eiga borgararnir ætíð að geta leitað til sjálfstæðra og óháðra dómstóla vegna setningar laga sem takmarka á einhvern hátt réttindi borgara. Slíkar lagalegar takmarkanir geta haft ófyrirsjáanlegar afleiðingar fyrir líf, heilsu og velferð viðkomandi einstaklinga og geta verið kostnaðarsamar fyrir almenning og atvinnulífið. Ef unnt væri að leita ráðgjafar Lögrétta á frumstigum lagasetningar, líkt og lagt er til í frumvarpi þessu, fæli það í sér umtalsverða réttarbót og mætti ætla að þeim málum fækkaði sem færu fyrir dóm.

Flutningsmenn telja að kosning Lögrétta samkvæmt frumvarpinu kunni að liðka fyrir vinnslu þingmála á Alþingi þegar þingmenn telja vafa á því hvort frumvarp samrýmist stjórnskipunarlögum og alþjóðlegum skuldbindingum. Mál sem ekki næst sátt um falla niður milli löggjafarþinga og þarf því að leggja fram að nýju. Ef til væri nefnd á borð við Lögrétta sem gæti leyst úr slíkum deilumálum með óyggjandi hætti myndi það draga úr hættunni á þessum aðstæðum og þannig yrði Lögrétta þáttur í því að auka skilvirkni og gæði lagasetningar. Í frumvarpinu er lagt til að Lögrétta hafi jafnan mjög skamman tíma til að gefa álit sitt, en það gæti stuðlað að því að leysa úr slíkum deilum á skjóttan og öruggan hátt.

Lögrétta sem sögulegur handhafi löggjafar- og dómsvalds.

Lögrétta á sér langa sögu sem hluti af löggjafar- og dómsvaldi á Íslandi. Á þjóðveldisöld fór lögrétta með löggjafarvaldið af hálfu Alþingis, en Alþingi var þá nokkurs konar þjóðar-samkoma, sameiginlegt þing allra goðorða landsins og stofnun fyrir landið allt. Í lögrétta áttu fyrst 36 goðar sæti, en síðar bættust við nýir goðar og sömuleiðis uppþótarmenn og sátu þá alls 48 menn í lögrétta. Lögrétta þess tíma hafði þrjú hlutverk: að setja lög, að skera úr ef menn greindi á um það hvað væru rétt lög og loks að veita ýmis leyfi og undanþágur frá lögum. Lögrétta hafði því bæði heimild til að setja lög og til að túlka þau. Talsverðar breytingar voru gerðar á valdheimildum lögrétta með gildistöku Járnsíðu og Jónsbókar í kjölfar þess að Ísland gekk Noregskonungi á hönd árin 1262–64 og hætti hún þá að fara með löggjafarvald. Upp frá því varð lögrétta æðsti dómstóll hérlendis. Lögrétta starfaði á Þingvöllum til ársins 1798 þegar hún var flutt til Reykjavíkur, þar sem hún kom saman árin 1799 og 1800. Alþingi og lögrétta voru lögð niður með konungsúrskurði sumarið 1800.

Lögrétta hefur starfað í einhverri mynd lungann úr sögu Íslands þótt hlutverk hennar hafi verið fjölbreytt. Með þessu frumvarpi er lagt til að stofnuð verði nefnd sem beri nafnið Lögrétta, sem vísar í fyrsta handhafa löggjafarvalds á Íslandi. Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldið og getur forseti Íslands synjað lagafrumvarpi staðfestingar skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar og er málinu þá skotið til þjóðarinnar. Hlutverk Lögrétta samkvæmt frumvarpi þessu yrði svipað hinu upphaflega hlutverki hennar, sem var nokkurs konar túlkunar- eða lögskýringarvald að því er snerti sett lög; það féll í hennar hlut að úrskurða hvað teldust lög, enda lög þess tíma ekki skráð á bók.

Hlutverk Lögrétta.

Hlutverk Lögrétta verður samkvæmt frumvarpi þessu að gefa ráðgefandi álit á því hvort lagafrumvörp standist stjórnarskrá og samrýmist þjóðréttarlegum skuldbindingum ríkisins.

Hugmyndin um Lögréttu byggist að hluta á hugmynd stjórnlaganefndar sem Alþingi kaus árið 2010 til að undirbúa þjóðfund og vinnu ráðgefandi stjórnlagaráðs. Fjallað var í nokkru máli í skýrslu stjórnlaganefndar frá 2011 um þann möguleika að setja á fót ráðgefandi stjórnlagaráð eða fjölskipaðan stjórnlagadómstól sem veitti álit sitt á því hvort efni lagafrumvarps samrýmdist stjórnarskrá. Voru þessar spurningar lagðar fyrir þjóðfund um stjórnarskrá Íslands 2010. Voru niðurstöður á þá leið að til greina kæmi að stofna álitsgefandi nefnd eða ráð lögfróðra manna sem gæti að ákvæðnu marki sinnt sambærilegu hlutverki og stjórnlagadómstóll. Slíkt ráð gæti veitt álit á því hvort efni frumvarpa, sem Alþingi hefði til meðferðar eða hefði samþykkt, samrýmdist ákvæðum stjórnarskrárinnar, annaðhvort að beiðni stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis eða ákvæðins fjölda þingmanna, t.d. þriðjungs þeirra.

Í íslenskri stjórnskipan hefur ekki verið að finna stofnun eða aðila sem hefur það hlutverk að meta stjórnskipulegt gildi ákvarðana löggjafans fyrir fram, þ.e. áður en frumvörp verða að lögum. Dómstólar meta stjórnskipulegt gildi laga eftir að lög hafa tekið gildi og þeim verið beitt. Þá er það skilyrði að aðilar máls hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn slíkra mála, ella hafa dómstólar ekki heimild til að fjalla um þau. Því kann að vera mikið hagræði af því að nefnd meti hvort lagafrumvörp eru í samræmi við ákvæði stjórnarskrár og alþjóðsamninga.

Í 1. mgr. a-liðar 1. gr. er lagt til að í Lögréttu sitji fimm menn, kjörnir til fimm ára. Í skýringum með frumvarpi stjórnlagaráðs kemur fram að ráðið telji að skipa eigi til fimm ára í stað fjögurra til að skipun tengist ekki kjörtímabilum Alþingis. Reikna megi með því að Alþingi kjósi löglærða einstaklinga og jafnvel sérfróða í stjórnskipunarrétti, en ekki þyki rétt að gefa sérstök fyrirmæli um slíkt. Löggjafinn geti þó tekið slíka afstöðu sjálfur enda skuli nánar mælt fyrir um hlutverk Lögréttu í lögum. Flutningsmenn þessa frumvarps telja ekki rétt að setja Alþingi þrengri skorður við ákvörðun um kjör manna í Lögréttu en lagðar eru til í frumvarpi stjórnlagaráðs og telja rétt að Alþingi, sem handhafa löggjafarvalds, verði falið að leggja mat á það hvaða einstaklingar séu hæfastir til setu í nefndinni hverju sinni.

Í 2. mgr. a-liðar 1. gr. er lagt til að þingnefnd eða fimmtungur alþingismanna geti óskað eftir álit Lögréttu um hvort frumvarp til laga samrýmist stjórnarskrá og þjóðréttarlegum skuldbindingum ríkisins. Álit Lögréttu skuli liggja fyrir áður en frumvarpið verði afgreitt. Allt frá því á þjóðfundi árið 2010 hafa ýmsar hugmyndir verið uppi um hvernig ætti að vera unnt að óska eftir álit Lögréttu. Í tillögum þjóðfundar var lagt til að forseti Íslands gæti, án tillögu frá ráðherra, óskað eftir álit stjórnlagaráðs (síðar Lögréttu) um hvort samþykkt lög frá Alþingi samrýmdust stjórnarskrá eða þjóðréttarlegum skuldbindingum ríkisins og frestað staðfestingu eða synjun laganna þar til endanleg niðurstaða ráðsins lægi fyrir. Þá var einnig lagt til að þriðjungur alþingismanna eða þingnefnd gæti krafist þess að Alþingi óskaði eftir álit stjórnlagaráðs (síðar Lögréttu) um hvort frumvarp til laga samrýmdist stjórnarskrá eða þjóðréttarlegum skuldbindingum ríkisins. Í frumvarpi stjórnlagaráðs til stjórnarskipunarlaga var lagt til að þingnefnd eða fimmtungur alþingismanna gæti óskað eftir álit Lögréttu um hvort frumvarp til laga samrýmdist stjórnarskrá og þjóðréttarlegum skuldbindingum ríkisins. Orðalag 2. mgr. a-liðar 1. gr. frumvarpsins er í samræmi við þessa útfærslu. Þegar frumvarp meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar var lagt fram á 141. löggjafarþingi hafði orðalagi greinarinnar verið breytt þannig að í stað þess að fimmtungur alþingismanna gæti óskað álits yrði það fjórðungur þeirra. Var sú breyting rökstudd með vísan til þess hlutfalls sem miðað er við í tilmælum Evrópuráðsins, nr. 1601/2008. Flutningsmenn benda á að ekkert mælir gegn því að hlutfallið sé lægra, þó að fjórðungur nægi til að uppfylla tiltekin viðmið, og telja því réttast að miða við sama hlutfall og gert var í frumvarpi stjórnlagaráðs.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. mgr. a-liðar 1. gr. er lagt til að Alþingi kjósi í Lögréttnu fimm menn til fimm ára. Ákvæðið er samhljóða 1. mgr. 62. gr. í frumvarpi stjórnlagaráðs um Lögréttnu, að undanskilinni þeirri viðbót að áskilið er að hvert ár renni út kjörtími eins manns.

Í 2. mgr. a-liðar 1. gr. er lagt til að þingnefnd eða fimmtungur alþingismanna geti óskað eftir álit Lögréttnu um hvort lagafrumvarp samrýmist stjórnarskrá og þjóðréttarlegum skuldbindingum ríkisins. Álit Lögréttnu skuli liggja fyrir áður en frumvarpið verði afgreitt. Með ákvæðinu er þó ekki svo fast að orði kveðið að komið verði í veg fyrir afgreiðslu Alþingis á lagafrumvarpi jafnvel þó að álit Lögréttnu liggja ekki fyrir, enda er Alþingi handhafi löggjafarvalds samkvæmt stjórnarskrá.

Í 1. mgr. b-liðar 1. gr. segir að Lögréttna sé sjálfstæð í störfum sínum. Í 2. másl. 1. mgr. b-liðar er lagt til að nefndin velji sér formann sem er annar liður í því að tryggja sjálfstæði hennar. Það er sérstaklega mikilvægt, þegar um er að ræða nefnd kjörna af Alþingi sem ætlað er það hlutverk að vera ráðgefandi við meðferð lagafrumvarpa, að nefndinni verði tryggt það sjálfstæði sem henni er nauðsynlegt til að rækja störf sín. Það að selja nefndinni sjálfðæmi um það hver verði formaður hennar er þáttur í því að tryggja faglegt sjálfstæði hennar. Í 3.–4. másl. 1. mgr. b-liðar er kveðið á um að Lögréttnu verði heimilt að ráða starfsmenn eftir því sem fjárveitingar leyfi. Henni er með sama skilyrði heimilt að ráða menn til að vinna að einstökum verkefnum.

Í 2. mgr. b-liðar 1. gr. er lagt til að þegar Lögréttnu berist ósk frá þingnefnd eða fimmtungi alþingismanna um álit á frumvarpi til laga samkvæmt 36. gr. a skuli hún kanna hvort formleg og efnisleg skilyrði frumvarpsins séu í samræmi við það sem stjórnarskrá og þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands áskilja. Lagt er til að hún gefi álit á því hvort frumvarp samrýmist stjórnarskrá og þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands og er það í samræmi við skýringar með frumvarpi stjórnlagaráðs.

Í 3. mgr. b-liðar 1. gr. er lagt til að kveðið verði á um frest Lögréttnu til að skila álitu. Lagt er til að meginreglan verði að álit skuli liggja fyrir eigi síðar en þremur vikum eftir að beiðni berst sem er í samræmi við almennan umsagnarfrést um þingmál. Í 3. mgr. er lagt til að frestur verði ein vika þegar nauðsyn ber til, eða sex vikur þegar málið er umfangsmikið eða mörg mál eru til athugunar í Lögréttnu. Lagt er til að álitsbeiðandi geti lengt frestinn en einnig að Lögréttna geti beiðið um aukinn frest. Skv. 2. mgr. a-liðar 1. gr. er lagt til að álit Lögréttnu skuli liggja fyrir áður en frumvarp er afgreitt og hefur álitsbeiðandi því hag af því að hafa samráð við nefndina þegar frestur er ákveðinn.

Í 4. mgr. b-liðar 1. gr. er lagt til að Lögréttna setji sér nánari starfsreglur þar sem m.a. skuli kveðið á um með hvaða hætti afgreiða skuli álitsbeiðnir sem henni berast. Telja flutningsmenn rétt og í anda gagnsæis og samræmis að kveðið sé á um það svo að ljóst sé hvernig nefndin vinni að álitum sínum. Í slíkum verklagsreglum mætti til að mynda kveða á um með hvaða hætti nefndin tekur á móti og skráir erindi og álitsbeiðnir, með hvaða hætti álit eru unnin og hvernig þau skulu sett fram og birt almenningi.

Um 2. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Í ákvæðinu er lagt til með hvaða hætti skuli kosið í Lögréttnu í fyrsta sinn. Lagt er til að hún hefji störf skömmu eftir upphaf 155. löggjafarþings. Þá er lagt til að kveðið verði á um

að við hið fyrsta kjör skuli menn kosnir í Lögréttu til mismunandi langs tíma, þ.e. fyrsti maður til eins árs, annar til tveggja ára, og koll af kalli svo að fimmti maður verði kosinn til fimm ára. Með þeim hætti er ætlunin að tryggja að aðeins verði skipt um einn nefndarmann ár hvert og þannig komið í veg fyrir að þekking glatist.