

Frumvarp til laga

um lagaráð.

Flm.: Bryndís Hlökkversdóttir, Jóhanna Sigurðardóttir, Lúðvík Bergvinsson.

1. gr.

Á vegum Alþingis starfar lagaráð sem hefur það hlutverk að setja samræmdar reglur um samningu lagafrumvarpa og annan undirbúning löggjafarmála. Lagaráð er Alþingi og stjórnarráðinu til ráðgjafar um undirbúning löggjafar, um það hvort frumvörp standast stjórnarskrá eða alþjóðasamninga sem íslenska ríkið er bundið af eða hvort á frumvörpum eru lagatæknilegir ágallar.

2. gr.

Lagaráð er skipað þremur mönnum til fjögurra ára í senn. Þeir skulu hafa embættispróf í lögfræði. Forseti Alþingis skipar lagaráð, einn nefndarmann að tillögu forsætisnefndar Alþingis og skal hann jafnframt vera formaður, annan að tillögu lagadeildar Háskóla Íslands og þann þriðja að tillögu Lögmannafélags Íslands. Forsætisnefnd Alþingis setur ráðinu starfsreglur og kveður nánar á um starfssvið þess og starfsskilyrði.

3. gr.

Starfsemi lagaráðs skal tryggð með framlögum úr ríkissjóði á fjárlögum hvers árs.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Jafnframt falla úr gildi lög nr. 48/1929, um laganefnd.

Greinargerð.

Árið 1998 samþykkti Alþingi tillögu sem Jóhanna Sigurðardóttir flutti ásamt nokkrum þingmönnum Samfylkingarinnar um að skipuð yrði nefnd til að kanna starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslunni. Nefndin, sem laut forystu Páls Hreinssonar, dósents við Háskóla Íslands, skilaði skýrslu á síðasta þingi þar sem fram komu margar tillögur til úrbóta varðandi starfshætti í stjórnsýslunni. Í skýrslunni kemur m.a. fram að annars staðar á Norðurlöndum sé 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 lagatæknilegir ágallar eða hvort þau samræmist stjórnarskrá. Þetta er ekki reyndin hér á landi og ekki er hér heldur starfandi lagaráð á vegum Alþingis sem hefði þetta hlutverk með höndum. Í skýrslunni um starfsskilyrði stjórnvalda kemur hins vegar fram að miklu fleiri hnökrar eru á íslenskri löggjöf en á löggjöf annarra norrænna ríkja og hefur umboðsmaður Alþingis m.a. séð ástæðu til að vekja athygli þingsins á meinbugum á lögum í 45 af fyrstu 2.000 málum sem hann hefur fengið til afgreiðslu, sbr. SUA 1197:34. Sem dæmi má nefna misræmi eða árekstra

milli lagaákvæða, prentvillur, óskýran texta, að gerður sé að lögum mismunur á milli manna án þess að til þess hafi staðið viðhlítandi rök og að ákvæði laga séu ekki í samræmi við stjórnarskrá eða þær skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist samkvæmt alþjóðasáttmálum til verndar mannréttindum. Rétt er að vekja athygli á því hér að á síðustu árum hefur verið unnin mikil samræmingarvinna af hálfu skrifstofu Alþingis hvað varðar löggjafarundirbúning og sérfræðiaðstoð á vegum þingsins hefur stórlega aukist. Eigi að síður er þörf á enn markvissari úrbótum á þessu sviði og því er frumvarp þetta lagt fram.

Með frumvarpi þessu er lagt til að sett verði á stofn sérstakt lagaráð á vegum Alþingis, skipað af forseta Alþingis til fjögurra ára í senn. Ráðið skuli skipað mönnum er hafi embættispróf í lögfræði og skuli forsætisnefnd Alþingis sjálf velja einn sem jafnframt sé formaður ráðsins, annar skuli tilnefndur af lagadeild Háskóla Íslands og sá þriðji af Lögmannafélagi Íslands. Hlutverk ráðsins er að setja samræmdar reglur um samningu lagafrumvarpa og annan undirbúning löggjafarmála. Lagaráð skal jafnframt vera Alþingi og stjórnarráðinu til ráðgjafar um undirbúning löggjafar, um það hvort frumvörp standast stjórnarskrá eða alþjóðasamninga sem Ísland er bundið af eða hvort á frumvörpum eru lagatæknilegir ágallar. Starfsemi ráðsins skal tryggð með framlögum úr ríkissjóði ár hvert.

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 þriggreiningu ríkisvaldsins í löggjafarvald, dómvald og framkvæmdarvald hefur réttilega verið gagnrýnd fyrir það hversu sterkt framkvæmdavaldið hefur verið á kostnað hinna þáttanna tveggja og úr því þarf að bæta til þess að efla og bæta lýðræðið hér á landi. Þá er tillagan um lagaráð í anda þess sem lög nr. 48/1929, um laganefnd, gera ráð fyrir en sú nefnd hefur aldrei verið skipuð. Með frumvarpi þessu er því lagt til að samhliða samþykkt þessa frumvarps verði lögin um laganefnd felld úr gildi.