

Tillaga til þingsályktunar

um undirbúning lagasetningar.

(Lögð fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013.)

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni og skrifstofu Alþingis, eftir því sem við á, að efla undirbúning lagasetningar með gagnsæi, skipulag, samráð og greiningu á nauðsyn að leiðarljósi. Í þessu skyni verði unnið að eftirfarandi atriðum á næstu þremur árum:

1. Markviss áætlanagerð.

Við upphaf starfstíma síns kynni ríkisstjórnin áform um lagasetningu út kjörtímabilið. Sú áætlun sé uppfærð að minnsta kosti árlega.

Áður en lagafrumvörp eru færð á árlega þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar liggi fyrir mat á nauðsyn lagasetningar og áætlun um hvernig undirbúningi verði háttað, m.a. hvað varðar samráð og mat á áhrifum. Þá liggi fyrir samþykkt verkefnisáætlun um samningu frumvarps.

Áður en frumvörp eru tekin á dagskrá Alþingis verði gerð áætlun um afgreiðslu máls, m.a. hversu langan tíma þingnefndum er ætlaður til umfjöllunar um málið og um dagsetningar atkvæðagreiðslna.

2. Gagnsæ og lýðræðisleg stefnumótun.

Settar verði leiðbeinandi reglur um fulltrúa og verklag í nefndum á vegum stjórnvalda sem falin er mikilvæg stefnumótun. Þá verði sett viðmið um kynningu og útgáfu á stefnumarkandi skýrslum sem unnar eru að tilhlutan stjórnvalda.

Samráð verði eflt milli ráðuneyta og þingnefnda um stefnumarkandi þætti í fyrirhugaðri lagasetningu.

3. Nauðsyn lagasetningar.

Áður en lagafrumvarp er samið hjá ráðuneyti, skrifstofu Alþingis eða þingnefnd sé þess gætt að nauðsyn lagasetningar hafi verið metin. Í því mati þarf að minnsta kosti að felast skrifleg reifun á tilefni og markmiðum lagasetningar, sem og greining á öðrum úrræðum en lagasetningu. Rökstyðja þarf hvers vegna lagasetning sé nauðsynleg og gera grein fyrir meginútfærslu tillögu.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Rík áhersla sé lögð á að meta samræmi lagafrumvarpa við stjórnarskrá og alþjóðasamninga, eftir því sem tilefni er til, og eftir atvikum í samstarfi við fræðimenn á viðkomandi sviði.

5. Málfar og lagahefð.

Eflid verði fræðsla og vitund um mikilvægi þess að málfar í lögum sé skýrt og vandað, svo og að frumvörp uppfylli lagatæknilegar kröfur og falli að íslenskri lagahefð.

6. Áhrif lagasetningar.

Í því skyni að lagasetning byggist á bestu fáanlegum upplýsingum verði þróaðar áfram aðferðir til mats á áhrifum í samræmi við reynslu hér á landi og erlendis. Fræðsla í beitingu slíkra aðferða verði aukin.

Þá verði þingnefndum gert kleift að láta fara fram mat á áhrifum breytingartillagna við lagafrumvörp áður en þær eru samþykktar.

7. Samráð og kynning.

Settar verði samræmdar reglur um samráð og kynningu við undirbúning stjórnarfrumvarpa. Slík frumvörp verði jafnan birt á vef Stjórnarráðsins áður en þau eru lögð fyrir ríkisstjórnina og almenningi gefinn hæfilegur frestur til að senda inn athugasemdir. Drög að mati á áhrifum fylgi frumvörpum í slíkri kynningu. Þá verði gerð grein fyrir niðurstöðum samráðs og kynningar í athugasemdum við stjórnarfrumvörp.

8. Endurskoðun laga – athugun á því hvort markmið hafi náðst.

Hvert ráðuneyti fari kerfisbundið yfir löggjöf á sínu sviði til að meta hvort þau markmið sem stefnt var að hafi náðst með hagkvæmum hætti. Sérstaklega verði gætt að því hvort ná megi sömu markmiðum eftir einfaldari og skilvirkari leiðum.

Í samstarfi við helstu hagsmunaaðila verði settur upp vefur þar sem fyrirtæki og almenn-ingur geta komið á framfæri ábendingum um óþjálur eða óskýrar reglur. Stjórnarráðið gæti þess að vinna reglulega úr slíkum ábendingum og sjái til þess að þeim verði fylgt eftir.

9. Eftirfylgni og verkaskipting.

Skilgreint verði hlutverk og samstarfsform þeirra aðila sem nú fara með gæðaeftirlit og annast leiðsögn vegna fyrirhugaðrar lagasetningar, þ.e. einkum skrifstofu löggjafarmála í forsætisráðuneyti, fjárlagaskrifstofu í fjármála- og efnahagsráðuneyti og skjaladeildar og fastanefnda Alþingis. Jafnframt verði kannaðir möguleikar á að óháður aðili geri reglulega úttekt á því hvernig gæðaviðmiðum um undirbúning löggjafar er fylgt í raun.

Handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa verði uppfærð í ljósi reynslunnar frá útgáfu hennar árið 2007.

Forsætisráðherra flytji Alþingi skýrslu um árangur af framkvæmd þingsályktunar þessarar ekki síðar en í ársbyrjun 2016.

Athugasemdir við þingsályktunartillögu þessa.

Gæði lagasetningar og leiðir til að stuðla að vönduðu lagaumhverfi til hagsbóta fyrir almenning og atvinnulífið hafa verið mikið til umræðu á alþjóðlegum vettvangi undanfarin ár og áratugi. Efnahags- og framfarastofnun Evrópu (OECD) hefur verið í fararbroddi í þeim efnum. Íslensk stjórnvöld hafa fylgst grannt með þróun mála og reynt eftir föngum að nýta reynslu erlendis frá á heimavettvangi. Undanfarið hefur stefnumörkun á þessu sviði verið til endurskoðunar í forsætisráðuneytinu og er afrakstur þeirrar vinnu nú lagður fram á Alþingi í þremur mismunandi þingskjölum. *Í fyrsta lagi* er þar um að ræða skýrslu forsætisráðherra um vandaða lagasetningu, áhrif laga um opinberar eftirlitsreglur og störf ráðgjafarnefndar

samkvæmt lögum nr. 27/1999. Þar er gefið yfirlit yfir gæðastarf við lagasetningu hér á landi á undanförunum árum og það borið saman við reynslu annarra þjóða. *Í öðru lagi* sú tillaga til þingsályktunar um vandaða lagasetningu sem hér fer. Þar er lögð til stefna varðandi vandaða lagasetningu sem byggð er á þeim grunni sem lagður hefur verið af hálfu Alþingis og stjórnvalda á síðustu árum. Jafnframt er tekið tillit til nýjustu tilmæla OECD (tilmæli ráðherraráðs OECD til aðildarríkjanna um stefnu og stjórnun á sviði reglusetningar, Recommendation on regulatory policy and governance, frá 2012) á þessu sviði og reynslu nágrannaríkja. *Í þriðja lagi* er lagt fram frumvarp um brottfall laga um opinberar eftirlitsreglur, nr. 27/1999. Í frumvarpinu er gerð tillaga um brottfall laga nr. 27/1999 á þeirri forsendu að heppilegra sé að tryggja framgang þeirra sjónarmiða sem búa að baki lögnum með öðrum hætti en með lögum.

Forsætisráðuneytið hefur á síðustu missirum farið heildstætt yfir gæðastarf stjórnvalda við undirbúning lagasetningar og lagt mat á hvaða leiðir séu heppilegastar til að byggja það frekar upp og þróa áfram á sama grunni og verið hefur. Niðurstaða þess mats er að æskilegt sé að marka skýra stefnu um vandaða lagasetningu og setja fram ítarlega aðgerðaáætlun um hvernig skilgreindum markmiðum skuli náð.

Í þingsályktunartillögunni er áhersla lögð á vandaðan og skipulagðan undirbúning. Ætla þarf nægilegan tíma og mannafla til að undirbúa lagafrumvörp af kostgæfni. Þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar er mikilvægt tæki í því sambandi sem vert er að þróa enn frekar. Verulegu máli skiptir að undirbúningsferli lagasetningar sé opið og gagnsætt og að sem flestir eigi þess kost á að koma að því ferli til að tryggja að löggjöf þjóni almannahagsmunum og að upplýsingar liggi fyrir um þarfir þeirra sem fara þurfa eftir reglunum. Í því ljósi ber að skoða margar af þeim tillögum sem hér eru settar fram. Einnig er lögð áhersla á mat á nauðsyn lagasetningar og að helstu valkostir aðrir séu reifaðir áður en hafist er handa við að semja lagafrumvörp. Þá ber að tryggja að fullnægjandi upplýsingar liggi fyrir þannig að þingmenn geti áttað sig á afleiðingum af tillögum og sannfærst um að leitað hafi verið bestu leiða til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt. Lögð er áhersla á að samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar sé athugað gaumgæfilega eftir því sem tilefni er til. Jafnframt sé gætt að lagatæknilegum atriðum og að frumvörp séu á skýru og skiljanlegu máli og efni þeirra sé í samræmi við íslenska lagahefð. Til að tryggja vandaða löggjöf er að sjálfsögðu ekki nóg að huga að undirbúningi nýrra reglna. Fara þarf markvisst yfir gildandi lög og reglur til að meta hvort þær þjóni enn tilgangi sínum. Eitt helsta viðfangsefnið í því sambandi er einnig að bæta samstarf Alþingis og ráðuneytanna við undirbúning lagasetningar. Tillögunni er ætlað hvort tveggja, annars vegar að marka stefnuna og hins vegar að stuðla að samræðu og sameiginlegum skilningi ráðuneyta og þings á því hvað felist í vandaðri lagasetningu og hvernig megi bæta vinnulag. Þá yrði útgáfa opinberrar stefnu á þessu sviði til samræmis við það sem gerist í nágrannaríkjum. Jafnframt yrði mætt 1. lið í tilmælum ráðherraráðs OECD frá 2012 þar sem því er beint til aðildarríkjanna að:

„[s]kuldbinda sig á æðsta pólitíska stigi með skýrri stefnu um gæði lagasetningar sem tekur til allra stjórnvalda. Stefnan ætti að fela í sér skýr markmið og leiðir til að hrinda þeim í framkvæmd til að tryggja að þegar reglur eru settar, þá réttlæti hagrænn, þjóðfélagslegur og umhverfislegur ávinningur kostnaðinn, áhrif á skiptingu gæða séu ígrunduð og raunverulegur ábati sé hámarkaður.“

Verður nú fjallað nánar um þingsályktunartillöguna og efni hennar. Í inngangi tillögu-greinarinnar er ríkisstjórninni falið, ásamt skrifstofu Alþingis, að efla vandaðan undirbúning lagasetningar með gagnsæi, skipulag, samráð og greiningu á valkostum að leiðarljósi. Gert er ráð fyrir að sú vinna verði byggð á því gæðastarfi sem þegar fer fram á vegum Alþingis og ráðuneytanna. Rétt þykir að marka verkefninu þriggja ára tíma, sbr. 3. mgr. 9. tölul., og er slík tímalengd algeng þegar um er að ræða sambærilegar áætlanir opinberra aðila.

Nánar um einstaka liði tillögunnar:

1. Markviss áætlanagerð.

Þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar er dreift á Alþingi við upphaf hvers þings í samræmi við ákvæði þingskapalaga. Til viðbótar við hina árlegu þingmálaskrá er lagt til að við upphaf starfstíma síns kynni ríkisstjórnin lagasetningaráform sín yfir lengra tímabil, nánar tiltekið fjögur ár. Slíkt vinnulag á sér fyrirmyndir í nágrannalöndum og gerir almenningi, þingmönnum og hagsmunaaðilum kleift að fylgjast betur með hvaða lagasetning er á undirbúningsstigi.

Þingmálaskráin hefur á undanförunum árum verið heldur ítarlegri en fyrr þar sem nú kemur fram stutt lýsing á efni viðkomandi frumvarps eða þingsályktunartillögu og áætlun um hvort framlagning muni eiga sér stað að hausti eða vori. Hér er lagt til að gengið verði enn lengra og mál ekki tekin inn á þingmálaskrá nema sýnt hafi verið fram á að undirbúningur sé kominn nægilega langt til þess að raunhæft sé að viðkomandi frumvarp verði tilbúið í tæka tíð. Þannig eru skapaðar forsendur til að þingmálaskráin verði enn virkara stjórnþæki af hálfu ríkisstjórnarinnar en verið hefur. Jafnframt eru lagðar línur sem minna ráðuneytin á að skipuleggja frumvarpavinnu með mjög góðum fyrirvara. Þá er lagt til að frumvörp verði ekki tekin á dagskrá Alþingis fyrr en gerð hefur áætlun um afgreiðslu málsins, hvenær fyrsta, önnur og þriðja umræða og atkvæðagreiðsla skuli fara fram og þann tíma sem viðkomandi þingnefnd er ætlaður til að fjalla um málið og skila nefndaráliti. Markmiðið er að bæta enn frekar skipulag í afgreiðslu þingmála og stuðla að jafnari dreifingu álags í þingstörfum.

2. Gagnsæ og lýðræðisleg stefnumótun.

Lagt er til að settar verði leiðbeinandi reglur um samsetningu og verklag nefnda á vegum stjórnvalda sem falin er mikilvæg stefnumótun. Engin slík viðmið eru nú fyrir hendi og mjög misjafnt hvernig staðið er að skipun slíkra nefnda og vinnutilhögun þeirra. Vissulega geta ólík verkefni nefnda kallað á mismunandi samsetningu. Þörf er á leiðsögn um það til dæmis hvenær heppilegt sé að stjórnmalaflokkar tilnefni fulltrúa í nefndir og hvenær ekki. Þá er æskilegt, að norrænni fyrirmynd, að taka upp samræmt form á útgáfu stefnumarkandi skýrslna sem unnar eru á vegum stjórnvalda. Mörg dæmi eru frá undanförunum árum um fyrirmyndarvinnubrögð á þessu sviði á vettvangi ráðuneytanna og er þar að finna mikla reynslu sem rétt er að byggja á. Rétt er að gæta þess að útgáfa reglna á þessu sviði samræmist þeirri vinnu sem hafin er innan Stjórnarráðsins við gerð viðmiða um stefnumótun og áætlanagerð.

Enn fremur er lagt til að samráð milli ráðuneyta og þingnefnda um fyrirhugaða stefnumarkandi lagasetningu verði eftt. Slíkt samráð mundi stuðla að því að betri sátt skapaðist um þá undirbúningsvinnu sem átt hefur sér stað hjá ráðuneytum áður en frumvörp eru lögð fram. Þannig yrði einnig hægt að taka tillit til sjónarmiða þingmanna fyrr í vinnsluferlinu.

3. Nauðsyn lagasetningar.

Mikilvægt er að þeir sem undirbúa frumvörp til laga leggi skýrlega niður fyrir sér hver séu þau markmið sem að er stefnt. Á þetta atriði var til dæmis bent í kjölfar skýrslu rannsóknar-

nefndar Alþingis, þ.e. að ekki hafi ætíð legið nógu ljóst fyrir hvert væri markmið laga er giltu um fjármálamarkaðinn og starfsemi banka. Slíkt torveldar beitingu slíkra laga. Þegar markmiðin hafa verið skilgreind er næsta skref að átta sig á því hvaða leiðir séu færar til að ná þeim. Mikilvægt er að nálgast það verkefni með opnum huga og einblína ekki á fyrir fram gefna lausn. Skoða þarf hvort yfirleitt sé þörf á að ríkið aðhafist vegna tiltekins vandamáls og þá hvort önnur stjórnþæki ríkisins en lagasetning gætu dugað. Með þessu móti er hægt að stemma betur stigu við óþarfri löggjöf. Með því að gera kröfu um að slíkt skriflegt mat liggi fyrir er mögulegt að ganga úr skugga um það síðar að í raun hafi þessum nauðsynlega lið í undirbúningi lagasetningar verið sinnt.

Að því er varðar innleiðingu EES-reglna, sem er vissulega stór þáttur í löggjafarstarfi ráðuneyta og Alþingis, má í sjálfu sér segja að ekki þurfi að fara fram ítarlegt mat á nauðsyn. Hins vegar er það oft svo að mismunandi leiðir eru færar við innleiðingu. Matið á nauðsyn mundi þá snúast um að greina mismunandi kosti og rökstyðja hvers vegna ein leið skuli farin frekar en önnur.

Ekki er gengið svo langt að leggja til að þetta fyrirkomulag eigi við um öll þingmannafrumvörp sem skrifstofa Alþingis tekur þátt í að semja heldur eingöngu þau mál sem flutt eru af þingnefnd.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Það er grundvallarregla í stjórnskipunarrétti að lög og stjórnvaldsfyrirmæli skuli ekki fara í bága við stjórnarskrána. Í þessu sambandi ber að skýra hugtakið stjórnarskrá með rúmum hætti þannig að undir það falli einnig óskráðar reglur stjórnskipunarréttarins. Hér á landi eru það fyrst og fremst dómstólar sem skera úr um hvort misræmi sé þarna á milli. Það gerist þó einvörðungu í dómsmálum um tiltekin sakarefni sem rísa eftir að lög hafa verið sett, enda er ekki til að dreifa sérstökum úrskurðaraðilum sem geta metið slíkt áður en lög ganga í gildi. Þeim mun brýnna er að þeir sem semja frumvörp hugi vel að þessu samræmi og leggi á það sérstakt mat með skriflegum hætti ef vafi leikur á. Með alþjóðlegum skuldbindingum er vísað til alþjóðasáttmála sem íslenska ríkið er bundið af. Þótt reglan um samræmi laga og stjórnvaldsfyrirmæla við alþjóðlegar skuldbindingar sé ekki hluti af stjórnskipunarrétti með sama hætti og fyrrnefnda reglan þá er hér eigi að síður um grundvallarreglu að ræða sem sjálfsagt og eðlilegt er að hafa rækilega í huga við undirbúning lagasetningar. Samræmi við skuldbindingar samkvæmt EES-samningnum er þýðingarmikið atriði í þessu sambandi.

5. Málfar og lagahefð.

Þegar lagafrumvarp er skrifað þarf að hafa í huga að lesandinn geti auðveldlega lesið og skilið textann. Meginmarkmiðið er að lagafrumvörp séu á eðlilegu og skýru máli. Nauðsynlegt er að hafa hugfast að öllum ber að fara að lögum og því verður lagatexti að vera skýr og skiljanlegur sem flestum. Þó verður að hafa í huga að lagamálið er íhaldssamt í eðli sínu og ýmsar hefðir hafa skapast. Hins vegar má það ekki fjarlægjast svo daglegt mál að það valdi misskilningi.

Það er grundvallarregla í stjórnskipunarrétti að takmarkanir á mannréttindum verða að byggjast á lögum. Svipuð regla gildir í refsirétti, þ.e. að íþyngjandi ákvæðum verði ekki beitt gagnvart borgurinum nema þau hafi verið að finna í lögum á þeim tíma er verknaður er framinn. Sú hugsun býr að baki að borgarinn eigi rétt á að fá að vita fyrir fram til hvers ríkisvaldið ætlist af honum og þannig geti hann lagað hegðun sína að gildandi lögum og reglum. Forsendan fyrir því er sú að lög og reglur séu á skiljanlegu máli. Gæta þarf að lagatækni-

legum atriðum þannig að markmið löggjafar nái í raun fram og að ný lög falli að fyrirleggjandi regluverki. Af sama meði er krafan um innbyrðis samræmi. Það er sjálfstætt markmið lagasetningar að ný lög falli að því regluverki sem fyrir er og í heild sé samræmi í lögum og þar sé ekki að finna mótsagnir.

6. Áhrif lagasetningar.

Alþjóðlegur samanburður leiðir í ljós að víðast hvar þar sem gæði lagasetningar eru ofarlega á baugi er ríkt rækt lögð við að meta helstu áhrif tillagna áður en þær eru samþykktar. Þegar ákveðið hefur verið að setja lög um tiltekið efni er mikilvægt að útfæra þau þannig að fyllsta meðalhófs sé gætt gagnvart borgurunum. Í þessu felst meðal annars að velja beri þá útfærslu sem er minnst íþyngjandi gagnvart borgurunum án þess þó að stefna þeim markmiðum sem liggja til grundvallar í hættu. Þannig ber til dæmis að gæta hófs við að leggja kvaðir á fyrirtæki um upplýsingagjöf til stjórnvalda, enda hefur sýnt sig við rannsóknir í öðrum löndum að slíkar kvaðir fela oft í sér umtalsverðan kostnað í formi vinnustunda starfsmanna. Mörg önnur ríki hafa raunar beint sérstakri athygli að þessum þætti því margt bendir til að víða megi draga úr reglubyrði án þess að það komi niður á markmiðum viðkomandi laga. Fyrirtækin geta þá notað þá fjármuni sem sparast til nýsköpunar og verðmætasköpunar.

Töluverð þróun hefur orðið á þessu sviði hér á landi. Til viðbótar við kostnaðarmat fjárlagaskrifstofu fjármála- og efnahagsráðuneytisins mæla reglur ríkisstjórnarinnar fyrir um að meta skuli öll helstu áhrif af tillögum í frumvarpi. Í gátlista ríkisstjórnarinnar sem fylla ber út áður en frumvörp eru tekin til meðferðar er minnt á að meta beri ýmis sértæk áhrif eins og á samkeppni, umhverfið, jafnrétti kynjanna, getu stjórnvalda til að sinna verkefnum o.fl. Þá er lögbundið með nýjum sveitarstjórnarlögum að meta skuli áhrif á fjárhag sveitarfélaganna. Þrátt fyrir þessar auknu kröfur má fullyrða að þekking á þeirri aðferðafræði sem beita þarf er ekki almenn í stjórnkerfinu. Þróa þarf betur aðferðafræði við mat á áhrifum hér á landi og þjálfar starfsfólk í beitingu hennar. Í vaxandi mæli er litið á frumvarpasmíð sem hópverkefni sem vinna þarf þverfaglega. Einungis með þeim hætti er lagður nægilega traustur grunnur að ákvörðunum löggjafans um að grípa til lagasetningar.

Oft eru miklar breytingar gerðar á frumvörpum við meðferð þingnefnda. Er þá ekki síður mikilvægt að áhrif af þeim breytingum séu metin. Það er því grundvallaratriði að þingnefndum verði gert kleift að láta fara fram slíkt mat á áhrifum breytingartillagna.

7. Samráð og kynning.

Stjórnarskráin setur meginrammann um tilurð laga og reglna. Þar er gerð krafa um að lagafrumvörp séu rædd fyrir opnum tjöldum við þrjár umræður áður en þau teljast samþykkt. Hefðbundið er að þingnefndir sendi frumvörp til umsagnar og taki á móti sérfræðingum og hagsmunaaðilum og veiti þeim kost á að tjá sig um efni frumvarpa. Jafnframt er möguleiki á beinni aðkomu þjóðarinnar að lagasetningu fyrir tilstuðlan forseta lýðveldisins. Hér á landi sem og víðast hvar í nágrannaríkjum gengur þó krafan um opið og gagnsætt ferli við undirbúning lagasetningar mun lengra. Ríkt krafa er uppi um að almenningur geti haft áhrif á lagasetningu á undirbúningsstigi og að hagsmunaaðilum gefist kostur á að veita umsagnir um frumvörp að lögum og reglum, enda séu líkur á að samráð skili meiri árangri ef það er á því stigi að tillaga er enn í mótun. Þessu hefur verið mætt í raun með ýmsum hætti, t.d. birta mörg ráðuneyti drög að frumvörpum á vefjum sínum til kynningar áður en þau eru lögð fram í ríkisstjórn. Þá er alþekkt að settar séu á fót nefndir þar sem hagsmunaaðilar eiga fulltrúa til þess að semja frumvörp. Í raun ætti það að vera meginregla að undirbúningur að setningu

nýrra laga og reglna sé bæði opin í þeim skilningi að sem flestir fái tækifæri til að koma að sínum sjónarmiðum og gagnsær þannig að enginn þurfi að fara í grafgötur um hvernig að málum er staðið. Fyrir þessu eru ekki einungis lýðræðisrök heldur stuðlar slíkt að bættri útkomu því að betur sjá augu en auga. Á það ekki síst við hjá lítilli þjóð með fámennst stjórnkerfi að brýnt er að virkja sem flesta, sérfræðinga og aðra, við undirbúning lagasetningar.

8. Endurskoðun laga – athugun á því hvort markmið hafi náðst.

Það er ærið verkefni fyrir fámenna þjóð að leitast við að setja lög og reglur í samræmi við breytingar í þjóðfélaginu og kröfur sem leiða af alþjóðlegu samstarfi. Þá þarf einnig að hafa í huga mikilvægi endurbóta á gildandi lögum og reglum. Nálgunin er sú að kanna hvort þau markmið sem að var stefnt í upphafi hafi náðst fram með lagasetningunni og endurskoða þá reglurnar ef þurfa þykir. Sömuleiðis þarf að meta hvort hin upprunalegu markmið eigi enn við og ef svo ber undir að fella þá úrehtar reglur brott. Í stuttu máli verða stjórnvöld og löggjafinn að gæta að því að regluverkið í heild þjóni tilgangi sínum og skapi borgurunum og atvinnulífi blómleg skilyrði.

Í anda þeirrar vinnu sem víða fer fram í nágrannalöndum kæmi til greina að gerð verði úttekt á reglubyrði hér á landi. Með reglubyrði er átt við kostnað við þá umsýslu sem einstaklingar og fyrirtæki bera við að uppfylla kröfur stjórnvalda um upplýsingar og er einvörðungu til kominn vegna opinbers regluverks, þ.e. laga, stjórnvaldsfyrirmæla og annarra verklagsreglna sem opinberir aðilar setja og varða þjónustu við borgarana. Með kostnaði er ekki einungis átt við beinan kostnað heldur enn fremur óbeinan kostnað, m.a. í formi fyrirhafnar. Slík úttekt er skynsamlegt upphaf á markvissri vinnu við að lækka þennan kostnað.

Þá er einnig lagt til að erlendri fyrirmynd að komið verði á laggirnar vef þar sem fyrirtæki og almenningur geta komið á framfæri ábendingum um óþjálur eða óskýrar reglur. Æskilegt er að slíkt sé gert í samstarfi við helstu hagsmunaaðila, t.d. Alþýðusamband Íslands, Samtök atvinnulífsins og Samband íslenskra sveitarfélaga. Mikilvægt er að ábendingunum sé síðan fylgt eftir og metið hvort bregðast eigi við og þá hvernig. Reglulega sé gerð grein fyrir því á vefnum hver viðbrögð stjórnvalda séu.

Hér má einnig huga að því að ekki er nóg að lög séu skýr heldur verða þau einnig að vera aðgengileg. Vissulega hefur orðið bylting á þessu sviði með rafrænni útgáfu lagasafnsins. Enn má hins vegar bæta aðgengi að gildandi stjórnvaldsfyrirmælum. Þessu til viðbótar þurfa stjórnvöld að huga að því að uppfæra jafnóðum ýmislegt kynningarefni og handbækur um gildandi lög. Þá er vaxandi þörf á því vegna alþjóðlegs samstarfs að gera íslensk lög aðgengileg á fleiri tungumálum, ekki síst ensku.

9. Eftirfylgni og verkaskipting.

Á undanförunum árum hafa kröfur til undirbúnings lagasetningar verið auknar og fjölmörgum aðilum verið léð hlutverk í því efni. Mikilvægt er að verkaskipting milli þeirra sé sem skýrust og ferlar skilvirkir. Ella er hætta á tvíverknaði, t.d. við yfirlestur frumvarpa, og að flöskuháls skapist í kerfinu.

Í áður nefndum tilmælum OECD segir að koma eigi á fót kerfi og stofnunum sem hafi eftirlit með verkferlum á sviði reglusetningar og stuðli þannig að auknum gæðum. Er því lagt til að kannaðir verði möguleikar á að óháðum aðila, svo sem Ríkisendurskoðun eða Lagastofnun Háskóla Íslands, verði falið að gera reglulega úttekt á því hvernig gæðaviðmiðum um vandaðan undirbúning löggjafar er fylgt í raun.

Þá er lagt til að Handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa verði uppfærð í ljósi reynslunnar frá útgáfu hennar árið 2007. Handbókin hefur að geyma helstu viðmið sem þá voru talin eiga við. Síðan hefur orðið töluverð þróun, m.a. í starfi löggjafarskrifstofu forsætisráðuneytisins, sem vert er að taka tillit til.

Loks er lagt til að forsætisráðherra verði falið að gefa Alþingi skýrslu um árangur af framkvæmd þingsályktunarinnar á þriggja ára tímabili, þ.e. 2013–2015. Í ljósi þeirrar skýrslu yrði metið hvaða árangur hefði náðst og hvaða skref yrðu tekin í framhaldinu.