

Svar

félags- og vinnumarkaðsráðherra við fyrirspurn frá Birni Leví Gunnarssyni um alþjóðlegar skuldbindingar og frumvarpsgerð.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

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?
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?
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?

Hvað varðar umfjöllun um samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar í stjórnarfrumvörpum gildir samþykkt ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og þingsályktunartillagna, sbr. 10. gr. reglna um starfshætti ríkisstjórnar, nr. 791/2018. Að auki er fjallað um mat á samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar í Handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa sem gefin var út af forsætisráðuneyti, dóms- og kirkjumálaráðuneyti og skrifstofu Alþingis í nóvember 2007. Á grundvelli samþykktarinnar og handbókarinnar gefur dómismálaráðuneytið út leiðarvísi um undirbúning og vinnslu stjórnarfrumvarpa og er hann birtur á innri vef Stjórnarráðsins auk þess að vera aðgengilegur í frumvarpsmálum í málaskrá allra ráðuneyta. Þá fer um undirbúning lagafrumvarpa um EES eftir reglum forsætisnefndar Alþingis um þinglega meðferð EES-mála.

Í 8. gr. samþykktar ríkisstjórnarinnar segir að í greinargerð með frumvarpi skuli fjalla um samræmi þess við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar enda gefi frumvarpið tilefni til slíks mats. Í 10. gr. samþykktarinnar er fjallað um mat á áhrifum en þar segir m.a. að hver ráðherra skuli í samræmi við 66. gr. laga um opinber fjármál leggja mat á áhrif stjórnarfrumvarpa, þ.m.t. fjárhagsleg áhrif, sem hann hyggst flytja á Alþingi og skal matið birt sem hluti af greinargerð með frumvarpinu. Mat á áhrifum skuli taka til fjölbreyttra þátta, svo sem áhrifa á jafnrétti og áhrifa á umhverfi og loftslag. Við mat á áhrifum skulu markmið og tilætluð áhrif lagasetningar dregin skýrt fram. Þá er í 13. gr. samþykktarinnar nokkuð ítarlegt ákvæði um samninginn um Evrópska efnahagssvæðið, þ.m.t. um innleiðingu EES-gerða.

Í Handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa, bls. 16, kemur fram að við samningu frumvarpa verður að gæta að því að lög séu í samræmi við stjórnarskrá. Sérstaklega þurfi í þessu sambandi að huga að mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar. Að sama skapi hvíli sú þjóðréttarlega skylda á íslenskum stjórnvöldum að gæta að samræmi laga og alþjóðlegra skuldbindinga. Þá segir að ef mat hafi farið fram á þessum atriðum við samningu frumvarps sé rétt að geta þess í athugasemdum með frumvarpi (nú greinargerð). 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 alþjóðlegrar skuldbindingar á viðkomandi sviði, auk þess sem rétt sé að geta þess mats sem fram hefur farið á samræmi frumvarpsins við alþjóðlegrar 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 alþjóðlegrar 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 alþjóðlegrar 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.

Með vísan í allt framangreint og með hliðsjón af málefnaviði félags- og vinnumarkaðsráðuneytis leggja sérfræðingar ráðuneytisins mat á hvort og þá hvað eigi að koma fram í kafla- og áhrifum um samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegrar skuldbindingar en ljóst er að þau frumvörp sem unnin eru í ráðuneytinu eru mismunandi að umfangi og efni. Metið er hverju sinni út frá efnistökm hvort ástæða sé til að skoða alþjóðasamninga í tengslum við undirbúning frumvarps. Íslensk stjórnvöld gæta að samræmi laga og alþjóðlegra skuldbindinga og því er metið hverju sinni út frá efnistökm hvort ástæða er til að skoða alþjóðasamninga í tengslum við undirbúning frumvarps. Sama verklag gildir um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og aðra alþjóðlega mannréttindasamninga. Framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks fyrir árin 2024–2027 (landsáætlun um innleiðingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks), sem dreift var á Alþingi 15. desember 2023, var unnin í félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu í víðtæku samráði við fatlað fólk og hagsmunasamtök þess, önnur ráðuneyti og sveitarfélög. Í framangreindri vinnu hefur verið lögð áhersla á vitundarvakningu, m.a. í þeim tilgangi að auka þekkingu og vitneskju um samninginn. Samráðsnefnd um málefni fatlaðs fólks er samráðsvettvangur ríkis, sveitarfélaga og hagsmunasamtaka fatlaðs fólks og skal vera ráðgefandi fyrir ráðherra við stefnumörkun í málefnum fatlaðs fólks, sbr. 36. gr. laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018. Samráðsnefndin fjallar m.a. um fyrirhuguð lagafrumvörp er varða málefni fatlaðs fólks og getur það samráð gefið tilefni til að skoða frekar samræmi við samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.