

Vönduð löggjöf

Yfirlit yfir 145. löggjafarþing (2015–2016)

Forsætisráðuneytið – Skrifstofa löggjafarmála

Febrúar 2017

Efnisyfirlit

Samantekt	4
Skrifstofa löggjafarmála	4
Viðmið og verklag	5
Hvað hefur áunnist? – Horft til framtíðar	6
Gæðastarf á vettvangi OECD	7
Gæðastarf á vettvangi Evrópusambandsins	8
Starfið á 145. löggjafarþingi	9
Almennt	9
Lög um opinber fjármál	10
Mat á jafnréttisáhrifum frumvarpa	10
Tölulegar upplýsingar	11
Afdrif frumvarpa á þingmálaskrá	11
Notkun sniðmáts fyrir stjórnarfrumvörp	13
Lagatæknileg atriði við frágang stjórnarfrumvarpa	13
Athugasemdir í umsögnum	14
Samráð á netinu	14
Frumvörp lögð fyrir Alþingi	15
EES-frumvörp	16
Viðburðir, ráðstefnur og erlent samstarf	16
Starfið fram undan	17
Viðauki – Yfirlit yfir skjöl	18

Samantekt

Í þessu yfirliti yfir 145. löggjafarþing (2015–2016) er fjallað um starf forsætisráðuneytisins og Stjórnarráðsins sem miðar að vandaðri löggjöf. Sjónum er fyrst og fremst beint að undirbúningi löggjafar í ráðuneytum en jafnframt minnt á að á ráðuneytum hvílir einnig sú skylda að fylgjast með innleiðingu og framkvæmd laga og hvort þau nái markmiðum sínum.

Á 145. löggjafarþingi voru 107 frumvörp afgreidd sem lög frá Alþingi. Flest þeirra voru stjórnarfrumvörp eða 78%. Af þeim voru 15 til að innleiða EES-gerðir, ýmist beint eða með heimild til að innleiða þær með stjórnvaldsfyrirmælum.

Fram kemur að á árinu 2016 voru 50% frumvarpa sem urðu að lögum kynnt fyrir almenningi á vinnslustigi. Það er mikil og jákvæð aukning frá árinu 2015 þegar hlutfallið var liðlega 20%. Markmiðið er að hækka þetta hlutfall og verður því áfram fylgst með þróuninni að þessu leyti.

Fram kemur að enn sem komið er vantar nokkuð upp á að áform ráðuneytanna í formi þingmála-skrár nái fram að ganga. Á 145. löggjafarþingi urðu einungis 45% frumvarpa á þingmálaskrá haustið 2015 að lögum.

Þá voru nú í fyrsta skipti teknar saman tölulegar upplýsingar um nokkra mikilvæga þætti sem varða undirbúning og frágang skjala af hálfu ráðuneytanna. Markmiðið er að geta fylgst með framförum frá ári til árs.

Skrifstofa löggjafarmála

Skrifstofa löggjafarmála í forsætisráðuneytinu var sett á fót árið 2009. Veigamesta hlutverk skrifstofunnar er að stuðla að vandaðri lagasetningu, meðal annars með þróun gæðaviðmiða, yfirlistri stjórnarfrumvarpa, vinnu við einföldun regluverks og fræðslu. Þar starfa nú sex lögfræðingar og þrjú íslenskufraeðingar. Starfsfólkið sinnir einnig fjölmörgum öðrum verkefnum innan ráðuneytisins sem ekki verða tífundð hér.

Haustið 2015 fékk skrifstofa löggjafarmála aukinn liðstyrk þegar tveir starfsmenn skjaladeildar Alþingis, Haukur Hannesson og Álfhildur Álfþórsdóttir, gengu tímabundið til liðs við skrifstofuna og almennur yfirlstur stjórnarfrumvarpa með tilliti til málfars og lagahefðar og frágangur á þingskjölum til prentunar og birtingar á vef Alþingis færðist frá Alþingi til forsætisráðuneytisins. Í ljósi reynslunnar var þriðja starfsmanninum bætt við, þ.e. Evu S. Ólafsdóttur, en hún er einnig í vistaskiptum frá skrifstofu Alþingis. Hefur þessi samþætting styrkt starf skrifstofunnar og er til þess fallin að bæta þjónustu hennar við ráðuneytin og stuðla til lengri tíma að auknum gæðum stjórnarfrumvarpa. Þessum breytingum fylgdi að skrifstofan sér nú einnig um yfirlstur og frágang þingsályktunartillagna.

Um er að ræða tilraunaverkefni en á næstunni verður væntanlega tekin endanleg ákvörðun um hvort þessi samþætting verði varanleg.

Nýverið hefur ráðuneytið tekið að sér aukið hlutverk í EES-málum. Er tilgangurinn sá að styrkja tímabundið samræmingu og eftirfylgni á þessu sviði. Nánari upplýsingar má finna í skýrslu

stýrihóps um framkvæmd EES-samningsins (sjá vefslóð í viðauka). Hefur Hafdís Ólafsdóttir sem áður gegndi starfi skrifstofustjóra í fjármála- og efnahagsráðuneytinu gengið til liðs við skrifstofu löggjafarmála og sinnir hún einum EES-málum í samstarfi við utanríkisráðuneytið og önnur ráðuneyti.

Viðmið og verklag

Ef litið er til þeirra viðmiða og leiðbeininga sem gilda um undirbúning og gerð frumvarpa ber fyrst að nefna reglur um starfshætti ríkisstjórnar nr. 292/2016 (sjá vefslóð í viðauka) en þar er m.a. fjallað um verklag við samningu stjórnarfrumvarpa. Reglurnar vísa einnig í handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa. Sú handbók var gefin út af forsætisráðuneytinu, þáverandi dóms- og kirkjumálaráðuneyti og skrifstofu Alþingis árið 2007 (sjá vefslóð í viðauka) og er nú í endurskoðun. Skv. 18. gr. reglnanna skulu stjórnarfrumvörp, önnur en frumvarp til fjárlaga, fjáráukalaga og lokafjárlaga, send forsætisráðuneytinu í síðasta lagi tveimur vikum fyrir ríkisstjórnarfund þar sem til stendur að leggja frumvarpið fram. Við umfjöllun um stjórnarfrumvarp í ríkisstjórn skal liggja fyrir umsögn skrifstofunnar um að frumvarpið hafi verið unnið í samræmi við reglur um starfshætti ríkisstjórnar og leiðbeiningar í handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa. Þessu til viðbótar hefur skrifstofan gefið út fyrirmynd að efnisskipan athugasemda með stjórnarfrumvörpum (sjá vefslóð í viðauka).

Skrifstofan hefur um nokkurt skeið fylgt því verklagi við yfirlestur stjórnarfrumvarpa að senda svokallaða „undanfara“ að umsögn til hlutaðeigandi ráðuneytis með ábendingum um hvað megi betur fara áður en formleg umsögn er veitt. Hefur þetta verklag reynst vel en með því skapast svigrúm til að eiga óformleg skoðanaskipti við ráðuneytin. Jafnframt hefur skrifstofan í einhverjum tilvikum komið fyrir að gerð frumvarpa en ella að ósk viðkomandi ráðuneyta eða að eigin frumkvæði og gefið ráð um vinnulag og útfærslur.

Í 9. gr. reglna um starfshætti ríkisstjórnar segir að þingmálaskrá ríkisstjórnar skuli undirbúin og frá henni gengið í samræmi við leiðbeiningar sem forsætisráðuneytið gefur út. Hefur aukin áhersla verið lögð á að þingmálaskrá endurspegli í raun þau frumvörp sem raunhæft er að ráðherra nái að leggja fram á viðkomandi löggjafarþingi og eins að þar sé að finna umfjöllun um inntak hvers og eins frumvarps og áætlaðan mánuð framlagningar. Þingmálaskrá er dreift á Alþingi við upphaf nýs löggjafarþings á haustin. Endurskoðuð þingmálaskrá er svo tekin saman í janúar á hverju ári með þeim breytingum sem þörf er á hverju sinni. Síðustu árin hefur reglulega verið tekin saman tölfræði um afdrif mála á þingmálaskrá.

Með nokkurri einföldun má skipta yfirlestri frumvarpa í tvo þætti. Annars vegar er litið til samræmis fyrirhugaðrar lagasetningar við stjórnarskrá og alþjóðasamninga og ýmissa annarra lagalegra þátta, eins og til dæmis gildistöku, lagaskila og brottfalls laga, reglugerðarheimilda, stjórnsýsluréttarlegra atriða, gjaldaákvæða og refsiakvæða, auk málfars og lagahefðar. Hins vegar eru þættir sem taka mið af þeim áherslum sem finna má á alþjóðavettvangi og einnig eiga við hér á landi, svo sem að metið sé tilefni og nauðsyn við upphaf lagasmíðar og þá um leið hvaða aðrar leiðir væru mögulegar til að ná sömu markmiðum, samráð við hagsmunaaðila við mótnun laga-reglna og mat á áhrifum á hagsmunaaðila og almannahagsmuni, en ekki einungis ríkissjóð. Í

Þessu samhengi þarf að auka skilning á mikilvægi þess að sú löggjöf sem þegar er í gildi sé metin þegar reynsla á grunni hennar liggur fyrir og að lagt sé mat á hvort markmið hafi náðst og hvort breytinga sé þörf.

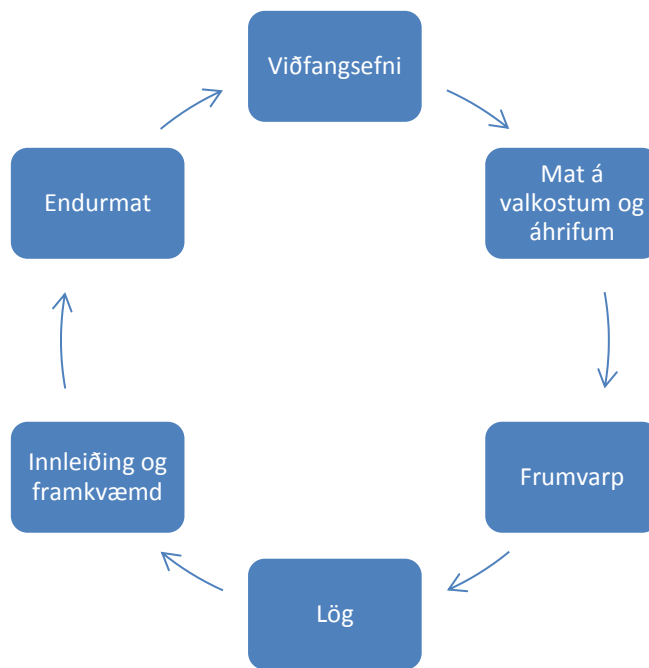
Áhersla hefur verið lögð á að í greinargerð með öllum frumvörpum sé lagt heildstætt mat á áhrif þeirra. Með lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, hefur aukin áhersla verið lögð á þennan þátt lagasetningarvinnunnar. Við þetta mat er horft til þátta eins og hversu margir verða fyrir áhrifum af frumvarpinu og hvort áhrifin eru umtalsverð eða langvarandi. Smám saman hefur sjónarhorn ráðuneytanna verið að víkka þannig að gerð sé grein fyrir fleiri áhrifum en eingöngu á fjárhag ríkisins.

Samráð og kynning frumvarpa fyrir hagsmunaaðilum og almenningi er einnig áhersluatriði við yfirllestur skrifstofu löggjafarmála á frumvörpum, enda má ljóst vera að slíkt verklag er til þess fallið að auka gæði lagasetningar. Oft geta aðilar með sérþekkingu á þeim málaflokki sem ætlunin er að setja lög um komið með ábendingar sem nýtast frumvarpshöfundum og stuðlað þannig að því að gera frumvarp betur úr garði. Færst hefur í vöxt að drög að stjórnarfrumvörpum séu kynnt almenningi á vef ráðuneyta í tiltekinn tíma áður en þau eru send skrifstofu löggjafarmála til yfirlstrar og verður að telja að slíkt verklag sé til mikilla bóta og hafi stuðlað að auknum gæðum frumvarpa sem berast skrifstofunni. Þá er unnið að því að setja á fót eina samráðsgátt fyrir öll ráðuneyti. Lögð hefur verið áhersla á að í greinargerð með stjórnarfrumvörpum sé umfjöllun um hvað slíkt samráð leiði í ljós og hvernig brugðist hefur verið við ábendingum við endanlegan frágang frumvarpa. Ljóst er að tímaskortur veldur því oft að samráði er ekki gefinn nægur gaumur.

Hvað hefur áunnist? – Horft til framtíðar

Sé horft yfir farinn veg síðustu ár má segja að það sem helst hafi áunnist í þeirri viðleitni að auka gæði lagasetningar sé að öll stjórnarfrumvörp eru nú lesin yfir miðlægt með hliðsjón af þeim gæðakröfum sem minnst hefur verið á hér að framan áður en þau eru lögð fram á Alþingi. Fyrir liggur handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa og unnið er að endurskoðun hennar á skrifstofu löggjafarmála. Mat á áhrifum stjórnarfrumvarpa verður sífellt viðameira og tekur ekki einvörðungu til áhrifa á fjárhag ríkisins. Ráðuneyti efna í vaxandi mæli til opins samráðs á undirbúningsstigi frumvarpa og þá inniheldur þingmálaskráin ítarlegri upplýsingar en áður og betur er fylgst með því að farið sé eftir henni. Þá er í vaxandi mæli að finna umfjöllun í greinargerðum með stjórnarfrumvörpum um tilefni og nauðsyn lagasetningar auk valkostagreiningar sem mikil bót er að.

Segja má því að töluverðar framfarir hafi orðið á undanförunum árum varðandi tiltekin nýmæli í gæðastarfi á þessu sviði. Jafnframt þarf hins vegar að huga vel að hefðbundnari atriðum eins og frágangi sjálfs lagatextans þannig að íslensk lagahefð sé í heiðri höfð og lagatækni og framsetning öll sé í samræmi við viðtekin viðmið.



Mynd 1.

Ef litið er til framtíðar er mikilvægt að huga að því að nálgast löggjafarstarfið sem hringrás þar sem *viðfangsefnið*, sem fyrir liggur að leysa úr, kalli á stöðumat þar sem tilefni og nauðsyn lagasetningar er metin, markmið ákvörðuð og *valkostir metnir* út frá því hvernig markmið nást og áhrifum. Það leiðir til þess, eftir atvikum, að til verður *frumvarp* sem loks verður að *lögum*, ef Alþingi samþykkir frumvarpið, sem síðan eru *innleidd* og hrint í framkvæmd. Þá lúta þau *endurmati* að tilteknum tíma liðnum með tilliti til þeirra markmiða sem sett voru í upphafi, sem aftur skapar ný *viðfangsefni* (sjá mynd 1). Er þetta þróun frá því að líta á löggjafarstarf sem línulegt ferli sem hefjist með undirbúningi lagafrumvarps og endi með því að lög eru samþykkt á Alþingi. Er enda aukin áhersla á að fram fari endurmat á gildandi löggjöf, það sé kerfisbundið og innan einhvers tilgreinds tímabils. Er þetta nátengt mati áhrifum sem er í raun tvenns konar, annars vegar mat á áhrifum áður en löggjöf er sett en hins vegar mat á áhrifum löggjafar þegar reynsla er komin á framkvæmd hennar.

Gæðastarf á vettvangi OECD

OECD hefur verið í fararbroddi á alþjóðavettvangi undanfarin ár í þeirri viðleitni að hvetja þjóðir til að huga að gæðum laga og reglna. Í því ljósi miðar starf OECD að því að bæta efnahagslega stöðu ríkja og möguleika þeirra á að bregðast við breytingum. Byggist það á þeirri forsendu að vandað regluverk sé nauðsynlegt til að tryggja blómlegan efnahag þjóða ásamt því að styrkja velferðarkerfi og umhverfismál í ríkjunum. Er í þessu tilliti litið til frjálsræðis á mörkuðum, samkeppnishæfni og þess að halda reglubyrði atvinnulífs í skefjum.

OECD lét fyrst verulega að sér kveða á þessu sviði árið 1995 með tilmælum um hvernig auka mætti gæði lagasetningar (e. Recommendation on Improving the Quality of Government

Regulation – sjá vefslóð í viðauka). Tveimur árum síðar gaf OECD út fyrstu stefnumótun um bætt regluverk fyrir hagkerfi þjóða (e. Report on Regulatory Reform – sjá vefslóð í viðauka) þar sem settar eru fram leiðbeiningar til að hjálpa ríkjum í þessu samhengi, styrkja frjálsræði á mörkuðum og samkeppni og draga úr reglubyrði. Í framhaldi af endurskoðun leiðbeininganna frá 1997 settu OECD-ríkin sér árið 2005 sameiginleg viðmið um undirbúning laga og reglna (sjá vefslóð í viðauka) sem hafa að geyma þau meginatriði sem rétt er að líta til við mat á gæðum og árangri. Þá samþykkti ráðherraráð OECD árið 2012 tilmæli til aðildarríkjanna um stefnu og stjórnun á sviði lagasetningar (e. Recommendation on Regulatory Policy and Governance – sjá vefslóð í viðauka).

Gæðastarf á vettvangi Evrópusambandsins

Evrópusambandið hefur einnig lagt ríka áherslu á bættan undirbúning við gerð laga og reglna í þeim tilgangi að aðgerðir sambandsins byggist á staðfestri þörf á aðgerðum og tryggi vel hannað regluverk til hagsbóta fyrir borgara og atvinnulíf. Hefur sambandið litið til þess að betri undirbúningur laga og reglna lúti að því að fyrir hendi sé regluverk sem tryggi að stefnumótun sambandsins á hverju sviði skili árangri fyrir þjóðir Evrópu. Ekki verði eingöngu litið til þess að draga úr fjölda og umfangi reglna sem gæti leitt til þess að stefnt væri í hættu grundvallargildum Evrópusambandsins.

Helstu verkfæri sambandsins í gæðastarfi eru mat á áhrifum og hið svokallaða hæfnispróf reglna (e. Regulatory Fitness Programme, REFIT) sem miðar að því að tryggja að löggjöf Evrópusambandsins þjóni tilgangi sínum og nái þeim markmiðum sem að er stefnt í hverju og einu tilviki.

Í orðsendingu framkvæmdastjórnarinnar um bættan undirbúning laga og reglna frá 2015 (e. Better regulation for better results – An EU agenda – sjá vefslóð í viðauka) er að finna áherslur sambandsins til framtíðar og bera þær vott um metnaðarfulla sýn á gæði laga og reglna fyrir sambandið. Kemur þar m.a. fram að lögð verði meiri áhersla á að hlusta á sjónarmið borgara og hagsmunaaðila á öllum stigum ferilsins og taka tillit til þeirra. Þá hyggst sambandið bæta efni greinargerða sem fylgt hafa frumvörpum til laga (e. explanatory memorandum) og er ætlun framkvæmdastjórnarinnar að þar sé ekki einungis útskýrt hver sé tilgangur lagasetningar heldur einnig hvernig sjónarmið um bætt löggjöf hafa haft áhrif á samningu tillögunnar, hvers vegna sé þörf á aðgerðum og hvers vegna valin leið sé sú rétta, hver séu sjónarmið hagsmunaaðila og hver séu líkleg áhrif á umhverfi, samfélag og efnahagslíf.

Á grundvelli orðsendingar framkvæmdastjórnarinnar frá 2015 hafa framkvæmdastjórnin, Ráðherraráðið og Evrópuþingið nýlega komið sér saman um nýjan stofnanasamning um samstarf um löggjafarferlið (e. Interinstitutional Agreement – sjá vefslóð í viðauka). Er unnið að því að hrinda samningnum í framkvæmd, en hann mun væntanlega hafa í för með sér bætt vinnubrögð við mótun reglna innan sambandsins í samræmi við þau sjónarmið sem fram koma í fyrrnefndri orðsendingu framkvæmdastjórnarinnar.

Starfið á 145. löggjafarþingi

Almennt

Gæðastarfið á síðasta löggjafarþingi var fjölbreytt og af mörgu að taka. Yfirlestur frumvarpa er meginverkefni skrifstofunnar og hafa verið teknar saman tölulegar upplýsingar um tiltekna þætti í því starfi.

Fulltrúi skrifstofunnar tók þátt í starfi vinnuhóps um mótun *virkra og gegnsærra samráðsferla á netinu* sem innanríkisráðherra skipaði í október 2014. Skilaði hópurinn stöðuskýrslu og tillögum sumarið 2015 og voru þær kynntar í ríkisstjórn (sjá vefslóð í viðauka). Um er að ræða samstarfsverkefni innanríkisráðuneytis og forsætisráðuneytis. Stefnt er að því að auka möguleika almennings til að koma að stefnumótun, lagagerð og töku ákvarðanaopinberra aðila og samræma aðgang að opnu samráði á netinu með því að setja upp miðlæga samráðsgátt fyrir lagafrumvörp, drög að reglugerðum, stefnum og fleiru.

Verkefnið miðar að því:

1. að auka möguleika almennings og hagsmunaaðila til að koma að stefnumótun, gerð laga og reglna og töku ákvarðana opinberra aðila og leggja fram ábendingar um það sem betur má fara í löggjöf og/eða stjórnsluframkvæmd,
2. að auka gegnsæi við undirbúning laga- og reglna þannig að hagsmunaaðilar geti áttað sig á hvað er í vændum og komið sjónarmiðum sínum að,
3. að bæta vinnubrögð við undirbúning laga- og reglna og við stefnumótun þannig að stjórnvöld stígi tiltekin skref sem stuðla að vandaðri vinnubrögðum.

Á grundvelli tillögu vinnuhópsins var í nóvember 2015 skipaður samráðshópur allra ráðuneyta þar sem sæti eiga skrifstofustjórar lagaskrifstofa ráðuneytanna eða aðrir fulltrúar ráðuneytanna sem hafa lykilhlutverki að gegna við undirbúning lagafrumvarpa. Fulltrúi forsætisráðuneytis gegnir formennsku í hópnum en fulltrúi innanríkisráðuneytis varaformennsku. Eitt fyrsta verkefni *samráðshóps um löggjafarmálefni og einföldun regluverks* var að vera áður nefndum vinnuhópi forsætisráðuneytis og innanríkisráðuneytis til ráðgjafar varðandi áframhald vinnunnar. Að auki er gert ráð fyrir samráði við nýstofnað stefnuráð Stjórnarráðsins, skrifstofu Alþingis, sveitarfélög og hagsmunaaðila, m.a. frá atvinnulífinu. Samráðshópurinn hefur fundað reglulega á sínu fyrsta starfsári.

Breytingar voru gerðar á *reglum um starfshætti ríkisstjórnar* í apríl 2016. Er þar að finna það nýmæli að fjallað er um þingmálaskrá ríkisstjórnar og undirbúning hennar. Þá voru ákvæði reglnanna um mat á áhrifum stjórnarfrumvarpa gerð ítarlegri með hliðsjón af nýjum lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015.

Á grundvelli stjórnarsáttmála ríkisstjórnar á síðasta kjörtímabili var ákveðið að vekja sérstaka athygli ríkisstjórnar á frumvörpum sem hefðu að geyma ákvæði sem væru íþyngjandi eða ívilnandi fyrir atvinnulífið. Forsætisráðuneytið og ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur hafa tekið saman skýrslu um þetta efni fyrir allt kjörtímabilið, sjá vefslóð í viðauka.

Lög um opinber fjármál

Lög um opinber fjármál, nr. 123/2015 (LOF) kalla á ítarlegri stefnumótun af hálfu ráðuneyta og að markmið á hverju sviði séu mælanleg. Mun það væntanlega hafa jákvæð áhrif á hvernig stjórnarfrumvörp, sem þáttur í opinberri stefnumótun, eru útfærð.

Í 66. gr. laganna kemur fram að hver ráðherra skuli leggja mat á áhrif stjórnarfrumvarpa, þ.m.t. fjárhagsleg áhrif, áður en þau er lögð fyrir ríkisstjórn og Alþingi. Við mat á áhrifum stjórnarfrumvarpa skulu markmið og tilætluð áhrif lagasetningar dregin skýrt fram. Í þessu felst að fjallað skuli um tilætluð áhrif frumvarpsins, auk annarra áhrifa sem það kann að hafa, hvernig hin tilætluðu áhrif þjóna þeim markmiðum sem um ræðir og mælikvarðar tilgreindir til að meta hvort og hvernig þeim verði náð. Þá er gert ráð fyrir rökstuðningi fyrir þeirri leið sem lögð er til, m.a. um samfélagslegan ávinning. Tilgangur ákvæðisins er að ljóst sé hver áhrif lagasetningar verði á fjárhag og starfsemi ríkisins, hagsmunaaðila og samfélagið í heild. Ákvæðið er nýmæli en það ber að túlka í samhengi við 1. gr. laganna þar sem segir m.a. að lögunum sé ætlað að tryggja vandaðan undirbúning lagasetningar og ákvarðana um öflun og meðferð opinbers fjár.

Meginforsendur mats hvers ráðherra á áhrifum stjórnarfrumvarpa verður að skoða sérstaklega í ljósi aukinnar ábyrgðar ráðherra á stefnumótun á málefnasviðum sem undir þá falla og eftirfylgni hennar. Í því ljósi þarf að tryggja eins og kostur er samhengi stefnumótunar og nauðsynlegra aðgerða og ráðstafana sem grípa þarf til. Liður í því er að stuðla að samhengi útgjalda fyrir málefnasvið og markmið þeim tengd og hvernig þeim skuli náð, m.a. með lagabreytingum. Í því ljósi er tekið fram í 20. gr. laganna að í stefnum fyrir málefnasvið skuli greint frá því hvaða lagabreytingar eru fyrirhugaðar til að ná markmiðum og áherslum um starfsemi innan málefnasviðsins. Tilgangur ákvæðisins er að tryggja að ekki leiki vafi á tengslum lagabreytinga og stefnumótunar með tilliti til þess hvernig ná eigi fram þeim ávinningi sem að er stefnt. Án markvissrar greiningar á nauðsyn lagabreytinga er hætta á að tengsl markmiða og þess árangurs sem ná skal fram rofni og áhrif og umfang nauðsynlegra aðgerða sé vanmetið eða tilviljanakennt.

Á grunni nýmæla 66. gr. laga um opinber fjármál, sbr. og 20. gr. laganna, þarf því að huga að nauðsynlegri aðlögun eða verklagsbreytingum við yfirlestur stjórnarfrumvarpa til að tryggja samhengi laga og þeirra markmiða sem stefnumótun málefnasviða felur í sér.

Mat á jafnréttisáhrifum frumvarpa

Ríkisstjórnin samþykkti í júní 2015 fimm ára innleiðingaráætlun um kynjaða hagstjórn og fjárlagagerð. Leiðarvísir um mat á jafnréttisáhrifum frumvarpa er framlag forsætisráðuneytisins til þess verkefnis (sjá vefslóð í viðauka).

Forsætisráðuneytið hefur í samræmi við það látið útbúa og birt slíkan leiðarvísi á vef sínum þar sem er að finna leiðbeiningar um hvernig framkvæma á mat á jafnréttisáhrifum frumvarpa. Markmiðið er að jafna stöðu kynjanna og koma í veg fyrir að lagafrumvörp stuðli að mismunun á grundvelli kyns. Til þess að ná því markmiði er fest í sessi verklag og viðmið sem eiga að tryggja að gætt sé að jafnréttissjónarmiðum við undirbúning og gerð lagafrumvarpa. Leiðarvísirinn byggist á lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008, sem oft eru nefnd jafnréttislög. Hefur forsætisráðuneytið haldið námskeið um efni leiðarvísisins og hvernig framkvæma á mat á jafnréttisáhrifum frumvarpa en í innleiðingaráætlun ríkisstjórnarinnar er gert

ráð fyrir að framkvæmt sé mat á jafnréttisáhrifum á tilteknum fjölda frumvarpa á hverjum ári í þau fimm ár sem áætlunin tekur til.

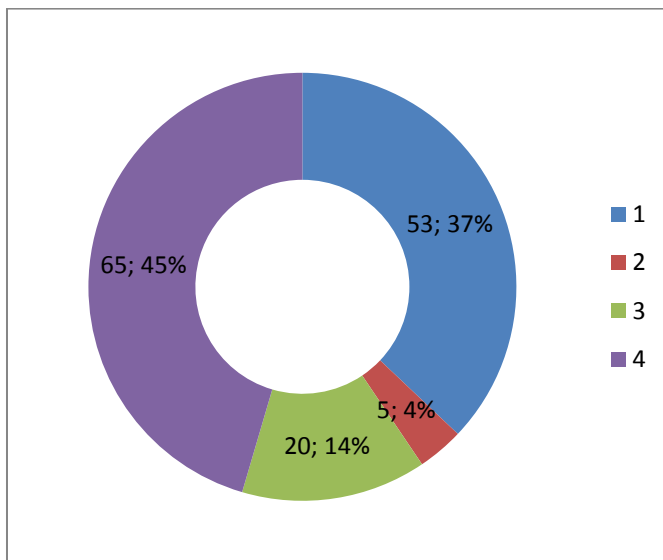
Tölulegar upplýsingar

Skrifstofa löggjafarmála hefur á undanförunum árum tekið saman tölulegar upplýsingar um nokkur lykilatriði varðandi undirbúning lagasetningar og það gæðastarf sem skrifstofan sinnir í samvinnu við ráðuneytin. Markmiðið er að hafa skýra yfirsýn yfir stöðu, þróun og sóknarfæri í þeim efnum.

Hér fara á eftir upplýsingar um 1) afdrif frumvarpa á þingmálaskrá – sem sýnir þá vægi skrárinnar sem stjórnækis; 2) notkun sniðmáts fyrir stjórnarfrumvörp af hálfu ráðuneytanna – sem sparar vinnu við uppsetningu skjala og frágang; 3) tiltekin lagatæknileg atriði – sem ráðuneyti geta tileinkað sér með lestri handbóka og bæklinga; 4) athugasemdir í umsögnum skrifstofunnar – oftast fá ráðuneyti „hreina umsögn“ en fyrir kemur að einhver atriði standi út af þrátt fyrir óformleg samskipti í aðdraganda máls; og 5) opið samráð á netinu – sem bæði stuðlar að auknum gæðum og gagnsæi. Síðastnefnda samantektin á rætur að rekja til alþjóðlegrar könnunar á vegum OECD og miðar við almanaksárið 2016 en þær sem fyrr voru nefndar miðast við síðasta löggjafarþing, 2015–2016, sem var hið 145. í röðinni.

Afdrif frumvarpa á þingmálaskrá

Mynd 2. Afdrif frumvarpa á upphaflegri þingmálaskrá, haust 2015 (ÞMS1) – 145. lögp. (2015–2016), Stjórnarráðið í heild.



Skýring:

Myndin sýnir fjóra flokka frumvarpa á upphaflegri þingmálaskrá, skipt eftir því hversu langt þau náðu. Tilgreindur er fjöldi frumvarpa í hverjum flokki og hlutfall þeirra af heild.

1: Kom EKKI til umsagnar FOR – EKKI lagt fram á Alþingi

2: Kom til umsagnar FOR – EKKI lagt fram á Alþingi

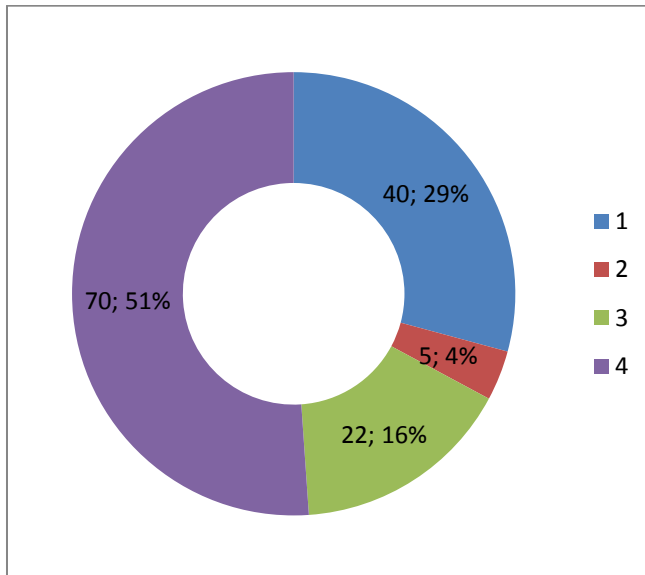
3: Kom til umsagnar FOR – lagt fram á Alþingi – varð EKKI að lögum

4: Kom til umsagnar FOR – lagt fram á Alþingi – varð að lögum

Við lok 145. löggjafarþings höfðu 59% (þ.e. 45% +14%) af frumvörpum á upphaflegri þingmálaskrá verið lögð fram á Alþingi (65+20=85 frumvörp) og þar af höfðu 45% (65 frumvörp) orðið að lögum. Þetta er mjög svipað hlutfall framlagningar af upphaflegri þingmálaskrá og á 144. löggjafarþingi. Þau frumvörp á upphaflegri þingmálaskrá sem ekki voru lögð fram á 145. löggjafarþingi voru 58 talsins (41%) og þar af náðu 53 (37%) ekki svo langt að fá umsögn FOR. Samtals voru 143 frumvörp á upphaflegri þingmálaskrá (þ.m.t. 3 frumvörp sem ekki koma til umsagnar hjá FOR, þ.e. frumvarp til fjárlaga, fjáráukalaga og lokafjárlaga). Í

Þessari talningu hefur ekki áhrif þó að mál á þingmálaskrá hafi verið sameinuð eða þeim skipt upp á síðari stigum.

Mynd 3. Afdrif frumvarpa á endurskoðaðri þingmálaskrá, vetur og vor 2016 (ÞMS2) – 145. lögþ. (2015–2016), Stjórnarráðið í heild.



Skýring:

Myndin sýnir fjóra flokka frumvarpa á endurskoðaðri þingmálaskrá, skipt eftir því hversu langt þau náðu. Tilgreindur er fjöldi frumvarpa í hverjum flokki og hlutfall þeirra af heild.

1: Kom EKKI til umsagnar FOR – EKKI lagt fram á Alþingi

2: Kom til umsagnar FOR – EKKI lagt fram á Alþingi

3: Kom til umsagnar FOR – lagt fram á Alþingi - varð EKKI að lögum

4: Kom til umsagnar FOR – lagt fram á Alþingi - varð að lögum

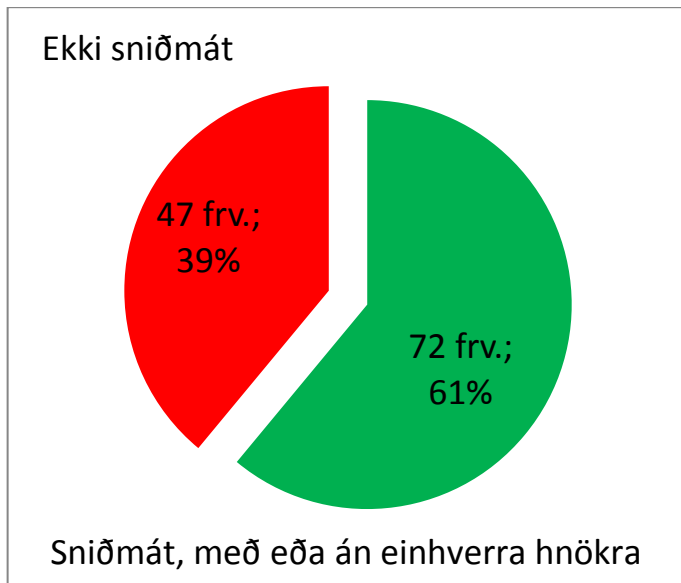
Við lok 145. löggjafarþings höfðu 67% (þ.e. 51% +16%) af frumvörpum á endurskoðaðri þingmálaskrá verið lögð fram á Alþingi (70+22=92 frumvörp) og þar af höfðu 51% (70 frumvörp) orðið að lögum. Þetta er mjög svipað hlutfall framlagningar af endurskoðaðri þingmálaskrá og á 144. löggjafarþingi. Þau frumvörp sem ekki voru lögð fram á Alþingi á 145. löggjafarþingi voru 45 talsins (33%) og þar af náðu 40 (29%) ekki svo langt að fá umsögn FOR.

Samtals voru 137 frumvörp á endurskoðaðri þingmálaskrá (þ.m.t. 3 frumvörp sem ekki koma til umsagnar hjá FOR: frumvarp til fjárlaga, fjárukalaga og lokafjárlaga). Þá eru ekki talin þau frumvörp sem „afturkölluð“ höfðu verið eða felld niður (miðað við ÞMS1) með athugasemdinni „Verður ekki lagt fram nú“ (eða álíka). Mál á ÞMS1 sem voru sameinuð á ÞMS2 voru talin sem eitt mál en ekki skipti máli þó að mál hefðu verið sameinuð eða klofin upp eftir útgáfu ÞMS2. Mál sem ekki er að finna í þingmálaskrá en bærust forsætisráðuneyti til yfirlestrar og/eða voru lögð voru fram á Alþingi eru utan við þessa talningu.

Framangreint veitir vísbendingu um að ástæða sé til að auka vægi þingmálaskrár sem stjórnækis við skipulagningu á starfi ráðuneyta og Alþingis. Jafnframt er þó ljóst að fjöldi frumvarpa og umfang löggjafar er ekki rétti mælikvarðinn á gæði eða árangur!

Notkun sniðmáts fyrir stjórnarfrumvörp

Mynd 4. Notkun sniðmáts fyrir stjórnarfrumvörp við móttöku frumvarpa til yfirlstrar í forsætisráðuneyti – 145. lögb. (2015–2016), Stjórnarráðið í heild.



Skýring:

Myndin sýnir 119 frumvörp sem bárust til yfirlstrar í forsætisráðuneyti, skipt eftir því hvort notað hafði verið rétt sniðmát fyrir stjórnarfrumvörp. Tilgreindur er fjöldi frumvarpa í hvorum flokki og hlutfall þeirra af heild.

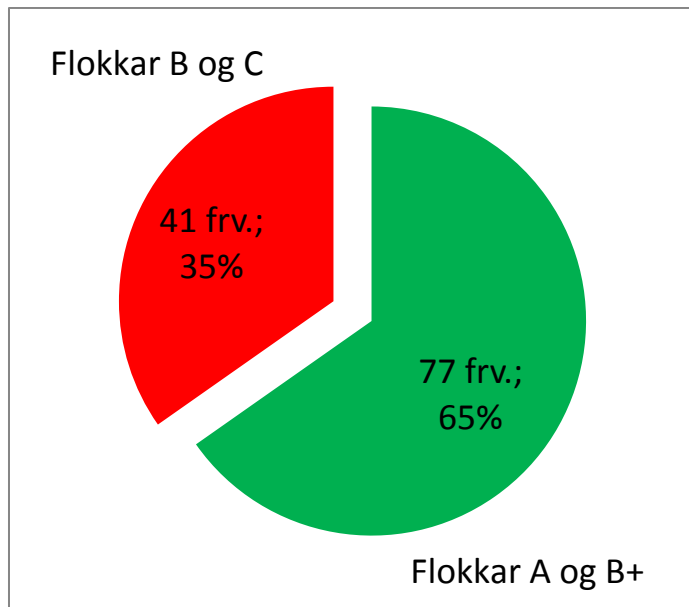
■ Notað rétt sniðmát; Notað sniðmát en einhverjir hnökra. Nokkuð um að alls kyns stílar hafi bæst við (sem kannski er í lagi) en stundum hafa fallið niður einhverjir stílar sem FOR þarf að nota.

■ Ekki sniðmát en reynt hefur verið að aðlaga, t.d. með því að laga prentflöt og nota rétta leturstærð.

Talning af þessu tagi hefur ekki verið gerð áður en ljóst að ástæða er til úrbóta, enda sparar rétt notkun sniðmáts umtalsverða vinnu við uppsetningu og annan lokafrágang.

Lagatæknileg atriði við frágang stjórnarfrumvarpa

Mynd 5. Frágangur valinna lagatæknilegra atriða við móttöku frumvarpa til yfirlstrar í forsætisráðuneyti – 145. lögb. (2015–2016), Stjórnarráðið í heild.



Skýring:

Myndin sýnir 119 frumvörp sem bárust til yfirlstrar í forsætisráðuneyti, skipt eftir frágangi á lagatexta. Tilgreindur er fjöldi frumvarpa í hverjum flokki og hlutfall þeirra af heild. Skoðuð voru atriði tengd framsetningu og lagatækni, þ.e. atriði sem vörðuðu frávik frá hefðbundinni uppbyggingu lagatexta í frumvörpum eða framsetningu breytinga í breytingalagafrumvörpum. Ritvillur eða málfarslegar ábendingar voru ekki taldar og athugasemdir voru ekki skoðaðar að neinu leyti.

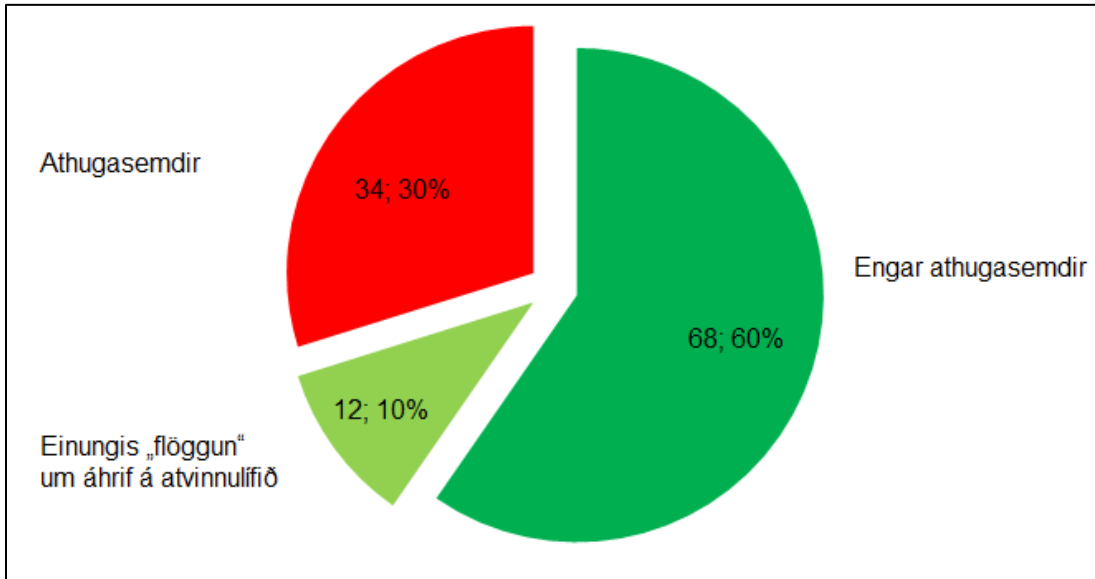
■ Flokkar A og B+: 0–3 atriði lagfærð.

■ Flokkar B og C: 4 o.fl. atriði lagfærð.

Talning af þessu tagi hefur ekki verið gerð áður en ljóst að ástæða er til úrbóta, enda um að ræða atriði sem ráðuneyti geta tileinkað sér með lestri handbóka og bæklinga.

Athugasemdir í umsögnum

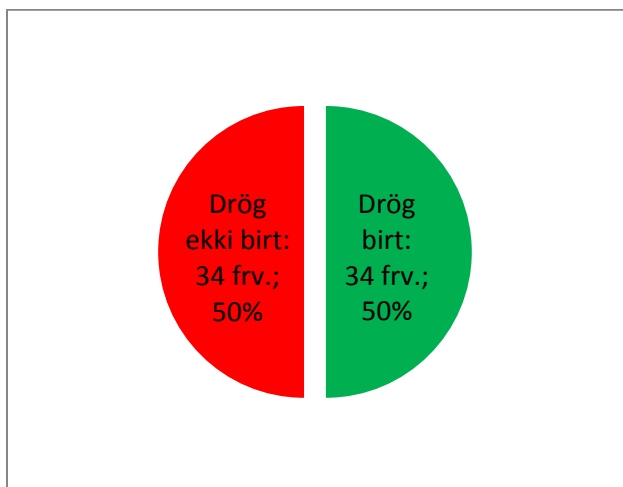
Mynd 6. Umsagnir skrifstofu löggjafarmála um stjórnarfrumvörp sem bárust til yfirlstrar í forsætisráðuneyti og voru ekki „afturkölluð“ eða felld niður af ráðuneytum áður en til umsagnar kom – 145. lögþ. (2015–2016), Stjórnarráðið í heild.



Samtals voru gefnar 114 umsagnir. Engar athugasemdir voru gerðar í 60% tilvika (68 frumvörp) og svokölluð „flöggun“ um áhrif á atvinnulífið (12 frumvörp, 10%) felur í sér vísun til áherslu ríkisstjórnar en ekki eiginlega athugasemd. Í aðdraganda umsagnar er sendur svokallaður „undanfari“ að umsögn og leitast við að leysa úr málum svo að til athugasemdar komi ekki í formlegri umsögn til ríkisstjórnar. Efnislegar athugasemdir var því einungis að finna í 30% tilvika (34 frumvörp) og vörðuðu þær t.d. kostnaðarmat sveitarfélaga og lög um opinber fjármál. Á 144. og 143. löggjafarþingi var þetta hlutfall nokkuð lægra.

Samráð á netinu

Mynd 7. Stjórnarfrumvörp sem urðu að lögum 2016, skipt eftir því hvort drög að þeim voru birt eða ekki birt á vef ráðuneyta og kostur gefinn á athugasemdum – Stjórnarráðið í heild.



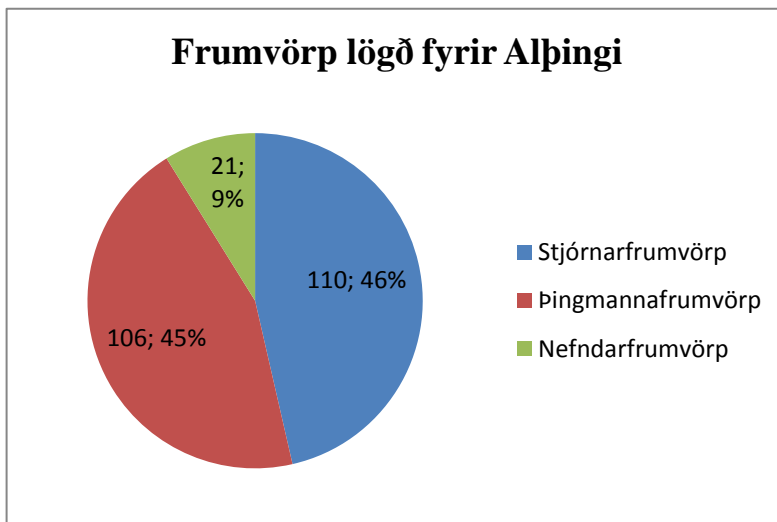
Skoðuð voru lög sem samþykkt voru á Alþingi á árinu 2016 (sbr. stjórnartíðindanúmer), þó ekki fjárlög, fjáráukalög og lokafjárlög. Sambærilegar talningar hafa verið unnar fyrir árin 2011–2015, upphaflega í tilefni af könnun OECD, og þá var hlutfall birtinga af þessu tagi á bilinu 11–22% (sjá m.a. á slóðinni <https://www.innanrikisraduneyti.is/frettir/nr/29302>). Ráðuneytin hafa því verið að stórauka samráð af þessum toga.

Áréttað skal að hér er einungis til skoðunar ein tegund samráðs, þ.e. opið samráð á netinu. Aðrar tegundir samráðs eru ekki til umfjöllunar,

svo sem þegar tilteknum hagsmunaaðilum hefur verið boðið að taka þátt í starfi nefndar eða starfshóps sem síðan semur lagafrumvarp eða þegar drög að lagafrumvarpi hafa verið sérstaklega send til umsagnar hjá tilteknum aðilum. Jafnframt fellur samráð á vegum Alþingis utan við umfjöllunarefnið hér. Þá var ekki litið til annarra stjórnarfrumvarpa en þeirra sem urðu að lögum.

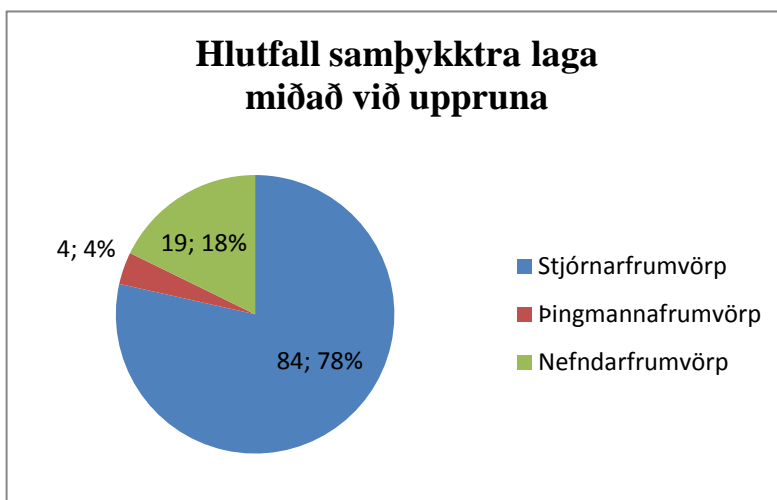
Frumvörp lögð fyrir Alþingi

Mynd 8.



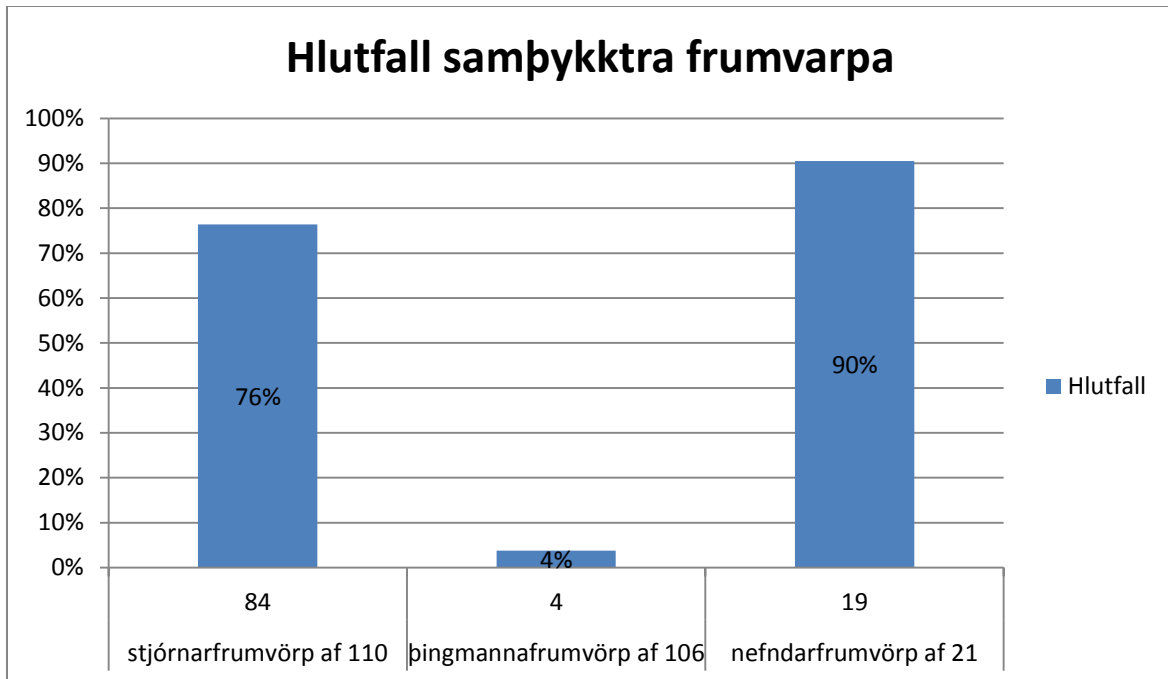
Á 145. löggjafarþingi voru lögð fram 237 frumvörp. Þar af voru stjórnarfrumvörp 110, eða 46%. Nefndir lögðu fram 21 frumvarp, þ.e. 9% allra frumvarpa, og þingmenn 106 frumvörp, 45%.

Mynd 9.



Á 145. löggjafarþingi voru 107 frumvörp afgreidd sem lög frá Alþingi. Langflest voru stjórnarfrumvörp, 84 frumvörp, eða 78%.

Mynd 10. Myndin sýnir hve mörg stjórnar-, þingmanna- og nefndarfrumvörp voru samþykkt og hlutfall þeirra í hverjum flokki. Langflest nefndarfrumvörp sem lögð voru fram urðu að lögum, 19 frumvörp af 21, þ.e. 90%. Af þeim 110 stjórnarfrumvörpum sem voru lögð fram á 145. löggjafarþingi voru 84 afgreidd sem lög, þ.e. 76%.



EES-frumvörp

Af þeim stjórnarfrumvörpum sem urðu að lögum á 145. löggjafarþingi eru 15 til að innleiða EES-gerðir, ýmist beint eða með heimild til að innleiða þær með reglugerð. Innleiðing er meginefni flestra þessara frumvarpa, þ.e. 11 frumvarpa, þótt einhverju öðru kunni að hafa verið breytt samhliða. Til viðbótar þessu eru fjögur frumvörp þar sem efnið varðar EES-samninginn en ekki er um innleiðingu að ræða, en þar er t.d. brugðist við athugasemdum ESA eða einhverju breytt til samræmis við þegar innleidda EES-gerð. Ekki er alltaf gott að sjá hvort frumvörp eru hrein innleiðingarfrumvörp, þ.e. endurspegli einungis þá EES-skuldbindingu sem við á eða innihaldi einnig aðrar breytingar.

Viðburðir, ráðstefnur og erlent samstarf

Skrifstofa löggjafarmála hefur undanfarin ár fylgst með því sem fram fer á vettvangi OECD um bættan undirbúning við gerð laga og reglna. Þannig hafa fulltrúar skrifstofunnar sótt fundi í nefndum á þess vegum (e. Regulatory Policy Committee) sem haldnir eru tvisvar á ári og þá hefur Páll Þórhallsson, skrifstofustjóri skrifstofu löggjafarmála, nýlega tekið sæti í Bureau of the Regulatory Policy Committee, eini fulltrúi Norðurlandanna.

Sumarið 2015 var haldið á Íslandi málþing á vegum OECD og forsætisráðuneytisins undir yfirskriftinni *Einfalt og vandað regluverk: Hvernig má tryggja árangur til lengri tíma?* Var það

yfirgripsmikið málþing þar sem var að finna áhugaverða fyrirlestra og umræður um þetta mikilvæga málefni. Meðal annars fjallaði Gary Banks prófessor, formaður Regulatory Policy Committee hjá OECD og rektor stjórnsýsluskólans í Ástralíu og Nýja-Sjálandi, um „sjálfbærni“ vandaðra löggjafarhátta og Tony Prosser, prófessor í opinberum rétti við University of Bristol, um leiðir til að festa í sessi vandaðan undirbúning löggjafar .

Fulltrúi skrifstofunnar sótti norrænan fund um einfaldara og skilvirkara regluverk sem haldinn var í Stokkhólmi í apríl 2015. Á fundinum var fjallað um nýlega þróun og verkefni sem miða að auknum gæðum lagasetningar með áherslu á einfaldara og skilvirkara regluverk fyrir atvinnulífið.

Fulltrúi skrifstofunnar sótti ráðstefnu sem haldin var í Osló á árinu 2015 um málfar í löggjöf undir yfirskriftinni *Fra myndig maktspråk til klar kommunikasjon* (sjá vefslóð í viðauka).

Þá fóru fulltrúar allra ráðuneyta í kynnisferð til Eistlands og Litháens í september 2016. Ferðin var styrkt af norrænu ráðherranefndinni og var yfirskriftin *Mat á áhrifum og samráð í þágu vandaðrar löggjafar*. Sjónum var beint að undirbúningi löggjafar í þessum tveimur ríkjum en einnig skipulagi ríkisstjórnarfunda, störfum löggjafarþingsins og aðgerðum til að einfalda regluverk.

Starfið fram undan

Í tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2017–2021 er í stefnuskjali fyrir málefna-svið nr. 3, Æðsta stjórnsýsla (sjá vefslóð í viðauka), m.a. að finna áherslur og aðgerðir til næstu fimm ára á starfssviði skrifstofu löggjafarmála. Segir þar að drög að frumvörpum verði almennt birt á vef Stjórnarráðsins og almenningi gefinn hæfilegur frestur til að senda inn athugasemdir. Þá er ætlunin að efla fræðslu um mikilvægi vandaðs undirbúnings laga og reglna, þar á meðal í Stjórnarráðsskólanum og á væntanlegum sameiginlegum vef Stjórnarráðsins. Áherslur og markmið eru að þróað verði áfram heildstætt og faglegt ferli við undirbúning lagasetningar í samvinnu við samráðshóp ráðuneyta um löggjafarmálefni, fagraðuneyti og Alþingi og aukin áhersla lögð á samráð á fyrri stigum, mat á áhrifum, endurmat, einföldun og tæknilegar lausnir. Skilgreindir verði mælikvarðar til að meta árangur og gæði. Gagnsæi í yfirferð og umsögnum löggjafarskrifstofu um stjórnarfrumvörp verði aukið, svo sem með aukinni miðlun upplýsinga til ráðuneyta, og þá verði vægi þingmálaskrár ríkisstjórnarinnar aukið sem stjórn tækis við skipulagningu á starfi ráðuneyta og Alþingis.

Skrifstofa löggjafarmála mun á næstu árum starfa í samræmi við þessi leiðarljós og hefur í því skyni sett sér þau markmið:

- að ferlar við undirbúning og gerð lagafrumvarpa verði endurskoðaðir þannig að í vaxandi mæli verði greiningarskjöl um áform um lagasetningu (legislative intent) unnin af ráðuneytum og eftir atvikum birt áður en frumvarpavinnan hefst,
- að aukin áhersla verði lögð á námskeið og fræðslu fyrir starfsmenn stjórnsýslunnar og annað áhugafólk um löggjafarmálefni,
- að ljúka endurskoðun handbókar um undirbúning og frágang lagafrumvarpa,
- að ein opinber samráðsgátt þar sem kynna má stefnuskjöl og frumvarpsdrög verði tekin í notkun á árinu 2017.

Viðauki – Yfirlit yfir skjöl

Reglur um starfshætti ríkisstjórnar: <https://www.forsaetisraduneyti.is/verkefni/rikisstjorn/starfshaettir/>

Handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa:
https://www.forsaetisraduneyti.is/media/utgefidefni/handbok_lagafrumvorp.pdf

Leiðbeiningar um efnisyfirlit athugasemda við stjórnarfrumvörp:
<https://www.forsaetisraduneyti.is/media/Ymislegt/leidbeiningar-um-efnisyflit-athugasemda.pdf>

Skýrsla forsætisráðherra um vandaða lagasetningu, áhrif laga um opinberar eftirlitsreglur og störf ráðgjafarnefndar 2006–2011: <http://www.althingi.is/altext/pdf/141/s/0612.pdf>

OECD (1995) – Tilmæli um hvernig auka megi gæði reglusetningar:
<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=128&InstrumentPID=124&Lang=en&Book=False>

OECD (1997) Stefnumótun um bætta reglusetningu fyrir hagkerfi þjóða: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf>

OECD (2005) Sameiginleg viðmið um reglusetningu: <https://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>

OECD (2012) Tilmæli ráðherraráðs til aðildarríkja um stefnu og stjórnun á sviði lagasetningar:
<http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>

Evrópusambandið (2015) Better regulation for better results – An EU agenda:
http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/com_2015_215_en.pdf

Evrópusambandið (2016) – Interinstitutional Agreement:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0081+0+DOC+XML+V0//EN>

Stöðuskýrsla um mótun virkra og gegnsærra samráðsferla á netinu:
<https://www.innanrikisraduneyti.is/media/frettir-2015/Samantekt-stoduskysrsla-2015-lokautgafa-16.-juni.pdf>

Tillaga til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2017–2021:
<https://www.althingi.is/altext/pdf/145/s/1212.pdf>

Leiðarvísir um mat á jafnréttisáhrifum frumvarpa: <https://www.forsaetisraduneyti.is/media/einfaldaraisland/mat-a-jafnrettisahrifum-stjornarfrumvarpa.pdf>

Sniðmát fyrir nokkrar gerðir þingskjala á vef Alþingis, þar á meðal stjórnarfrumvörp:
<http://www.althingi.is/thingstorf/ymsar-leidbeiningar/skjalavinnsla/>

Reglur um þinglega meðferð EES-mála:
<http://www.althingi.is/um-althingi/upplýsingar-um-althingi/reglur-settar-af-forsaetisnefnd-/thingleg-medferd-mala/medferd-ees-mala/>

Efni frá ráðstefnu í Osló um málfar í löggjöf:
<http://www.sprakradet.no/Vi-og-vart/nordisk-klarspraks-konferanse-2015/presentationar/>

Skýrsla stýrihóps um framkvæmd EES-samningsins, desember 2015:
<https://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/skyrsla-styrihops-um-framkvaemd-EES.pdf>

Skýrsla um þróun reglubyrði atvinnulífsins á 143. til 145. löggjafarþingi:
<https://www.forsaetisraduneyti.is/utgefidefni/skyrsla-um-throun-reglubyrdi-atvinnulifsins-a-143-til-145-loggjafarthingi>