

Desember 2021



Vönduð löggjöf

148. löggjafarþing (2017–2018)

Útgefandi:

Forsætisráðuneytið

Desember 2021

for@for.is

<https://www.stjornarradid.is/raduneyti/forsaetisraduneytid/>

Umbrot og textavinnsla:

Forsætisráðuneytið

©2021 Forsætisráðuneytið

Efnisyfirlit

1. Inngangur	3
2. Verklag og nýjungar	4
3. Tölulegar upplýsingar	5
3.1 Afdrif frumvarpa á þingmálaskrá.....	5
3.2 Athugasemdir í umsögnum skrifstofu löggjafarmála	6
3.3 Innra samráð – áform	6
3.4 Opið samráð í samráðsgátt stjórnvalda á árinu 2018	7
3.5 Frumvörp lögð fyrir Alþingi	8
3.6 EES-frumvörp	9

1. Inngangur

Hér verða settar fram tölulegar upplýsingar um stjórnarfrumvörp og undirbúning lagasetningar á 148. löggjafarþingi af hálfu ráðuneyta og í fyrsta skipti tölur um fjölda frumvarpa sem fóru í opið samráð í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is. Þingið var að störfum frá 14. desember 2017 til 13. júní 2018 og síðan dagana 17. og 18. júlí vegna hátíðarfundar á Þingvöllum.

Alls voru samþykkt 84 lög á 148. löggjafarþingi, 79 lög ef undanskilin eru fjárlög, fjárukalög og lokafjárlög og tvenn lög um veitingu ríkisborgararéttar. Af þessum 79 voru 67 stjórnarfrumvörp. Þingmannafrumvörp sem urðu að lögum voru fjögur talsins og frumvörp þingnefnda átta (þegar frá eru talin tvenn lög vegna veitingar ríkisborgararéttar).

Af þessum 79 nýju lögum voru 15 heildarlög.

Skrifstofa löggjafarmála í forsætisráðuneyti var sett á fót árið 2009. Veigamesta hlutverk skrifstofunnar er að stuðla að vandaðri lagasetningu í víðum skilningi, svo sem varðandi málfar og skýrleika, lagatæknileg atriði, samræmi við stjórnarskrá og aðra löggjöf, undirbúning, innleiðingu, framkvæmd og endurmat löggjafar. Í þessum tilgangi eru stjórnarfrumvörp lesin yfir og rýnd, athugasemdir sendar ráðuneytum, umsagnir gefnar til ríkisstjórnar og upplýsingum og fræðslu miðlað til fagráðuneyta. Lögð hefur verið vaxandi áhersla á reglulegar samantektir um þróun mála á þessu sviði. Með því verður starf skrifstofunnar gagnsærra og nýtist ráðuneytum betur. Starfsfólk skrifstofunnar sér einnig um yfirlestur og frágang þingsályktunartillagna ásamt fjölmörgum öðrum verkefnum innan ráðuneytisins sem ekki verða tíunduð hér. Skrifstofan rækir tengsl við aðra mikilvæga aðila á þessu sviði meðal annars með því að halda utan um störf löggjafarhóps ráðuneytanna, stýrihóps Stjórnarráðsins um framkvæmd EES-mála, ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur auk reglulegra funda með skrifstofu Alþingis.

2. Verklag og nýjungar

Markverðasta nýjungin varðandi vandaðan undirbúning löggjafar á því tímabili sem þessi skýrsla nær til er vafalaust samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is (samradsgatt.island.is), sem var tekin í notkun 5. febrúar 2018. Ríkisstjórnin samþykkti í mars árið 2017 nýjar reglur um undirbúning stjórnarfrumvarpa og stjórnartillagna. Þar er kveðið er á um að opið samráð við almenning og hagsmunaaðila um stjórnarfrumvörp á vinnslustigi verði meginregla. Ráðuneyti hafa í vaxandi mæli nýtt sér gáttina, enda ber þeim líka ákveðin skylda til þess.

Markmiðið með gáttinni er að auka gagnsæi og möguleika hagsmunaaðila og almennings á þátttöku í stefnumótun, reglusetningu og ákvarðanatöku hins opinbera. Öllum er frjálst að senda inn umsögn. Samráðsgáttinni hefur verið vel tekið af hagsmunaaðilum og öðrum sem vilja koma sjónarmiðum sínum á framfæri við undirbúning löggjafar. Þá hefur það sýnt sig að gáttin er kjörinn vettvangur fyrir ráðherra að koma á framfæri við fjölmiðla þeim málum sem verið er að vinna að í ráðuneytum þeirra.

Í samráðsgáttinni er meðal annars að finna áform um lagasetningu og drög að lagafrumvörpum. Sett var á laggirnar ritstjórn samráðsgáttarinnar sem í sitja fulltrúar forsætisráðuneytis, dómsmálaráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis. Ritstjórnin hefur haldið þróunarvinnunni áfram eftir að gáttin var opnuð.

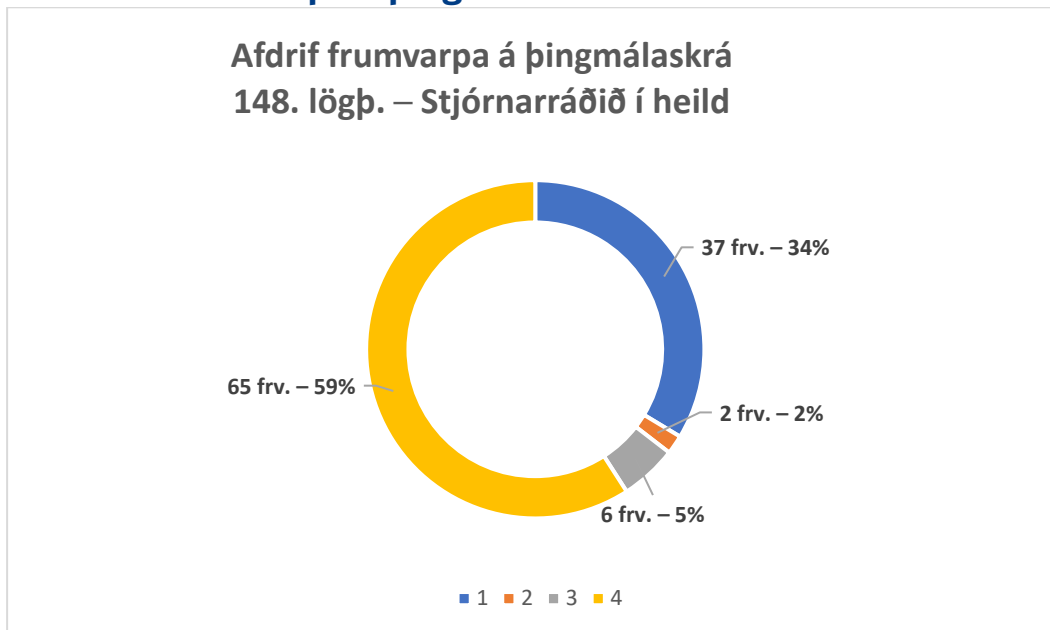
Eftir að ríkisstjórnin samþykkti í mars 2017 nýjar reglur um undirbúning stjórnarfrumvarpa og stjórnartillagna voru samdar leiðbeiningar um ferli við vinnslu stjórnarfrumvarpa. Leiðbeiningarnar eru jafnframt hluti af málaskrá ráðuneytanna þar sem búnir hafa verið til mismunandi fasar fyrir hvert þrep í vinnsluferlinu.

3. Tölulegar upplýsingar

Hér á eftir fara upplýsingar um:

1. Afdrif frumvarpa á þingmálaskrá – sem sýnir vægi skrárinnar sem stjórnækis.
2. Athugasemdir í umsögnum skrifstofu löggjafarmála – atriði sem standa út af þrátt fyrir óformleg samskipti í aðdraganda umsagnar skrifstofunnar.
3. Innra samráð – kynningu á áformum um lagasetningu á fundi ráðuneytisstjóra.
4. Ytra samráð – birtingu frumvarpsdraga á netinu.
5. Frumvörp lögð fyrir Alþingi – sundurliðun á uppruna frumvarpa og afdrifum þeirra.
6. EES-frumvörp.

3.1 Afdrif frumvarpa á þingmálaskrá



Mynd 1.

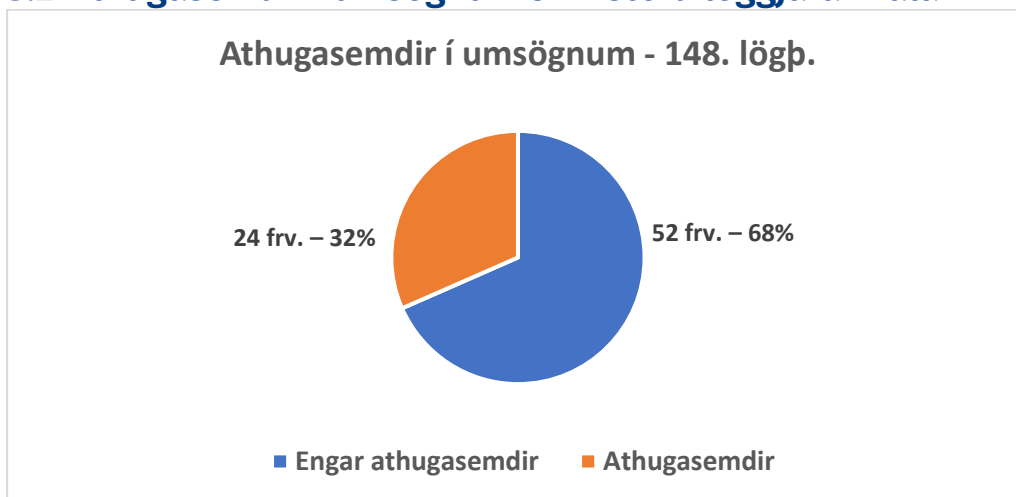
Mynd 1 sýnir fjóra flokka frumvarpa á þingmálaskrá, skipt eftir því hve langt þau náðu. 148. löggjafarþing stóð stutt yfir og var þingmálaskráin því ekki endurskoðuð á því þingi.

- 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.

Í lok 148. löggjafarþings höfðu 64% (59%+5%) af frumvörpum á þingmálaskrá verið lögð fram (65+6=71 frv.) og þar af 59% (65 frv.) orðið að lögum. Til samanburðar skal þess getið að við lok 146. löggjafarþings höfðu einnig 64% (42%+22%) af frumvörpum á upphaflegri þingmálaskrá verið lögð fram á Alþingi (31+16=47 frv.) og þar af höfðu 42% (31 frv.) orðið að lögum.

148. og 146. löggjafarþing voru stutt þing, frá desember og fram í júní. Hlutfallslega voru nánast jafn mörg frumvörp af þingmálaskrá lögð fyrir Alþingi á báðum þingum en mun fleiri frumvörp voru samþykkt á 148. löggjafarþingi.

3.2 Athugasemdir í umsögnum skrifstofu löggjafarmála

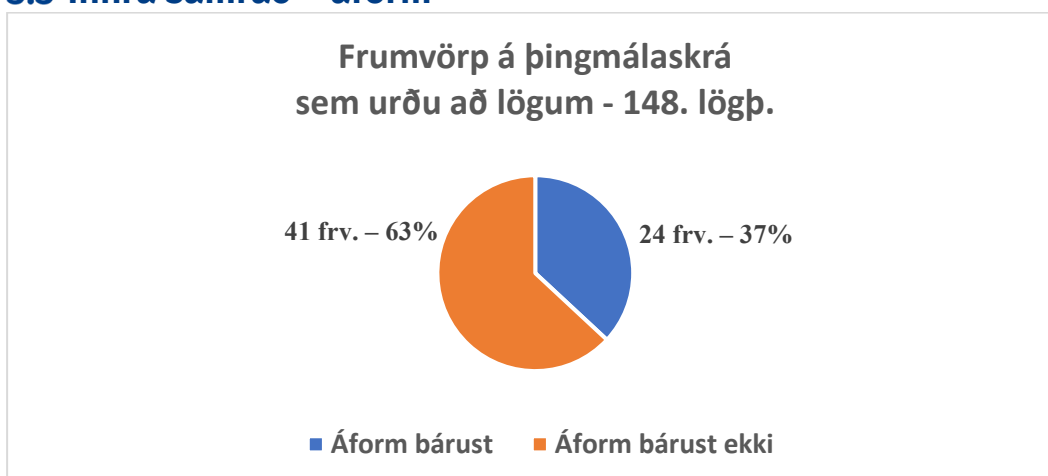


Mynd 2.

Samtals voru gefnar 76 umsagnir um stjórnarfrumvörp sem bárust til yfirlstrar í forsætisráðuneyti á umræddu löggjafarþingi. Engar athugasemdir voru gerðar í 68% tilvika (52 frv.). Á 146. löggjafarþingi var þetta hlutfall 28% (24 frv.) og á 145. löggjafarþingi var hlutfallið 60% (68 frv.). Athugasemdir var því að finna í 32% tilvika og gat verið um fleiri en eina athugasemd að ræða. Athugasemdir vörðuðu fyrst og fremst lög um opinber fjármál, þ.e.a.s. að afstaða fjármála- og efnahagsráðuneytisins skv. 2. mgr. 66. gr. laga nr. 123/2015 lægi ekki fyrir (9 frv., 12%) og að mál væri ekki á þingmálaskrá (7 frv., 9%); í fjórum tilvikum voru gerðar efnislegar athugasemdir.

Við yfirferð frumvarpa taka ráðuneyti yfirlitt til greina ábendingar forsætisráðuneytis eða rökstyðja mál sitt þannig að ekki sé tilefni til formlegra athugasemda í umsögn skrifstofu löggjafarmála.

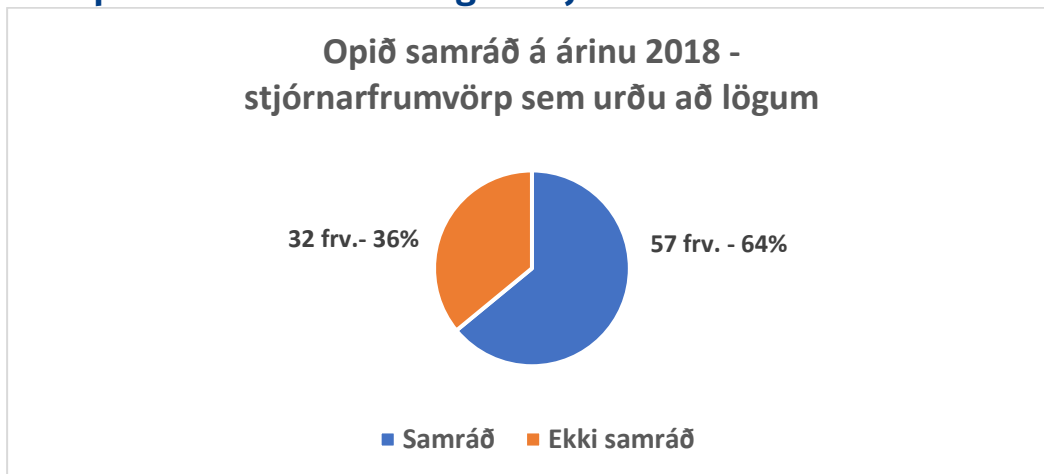
3.3 Innra samráð – áform



Mynd 3.

Samkvæmt samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017 skal kynna áform um lagasetningu á fundi ráðuneytisstjóra í tæka tíð áður en byrjað er að semja lagafrumvarp, með ákveðnum undantekningum þó. Á fimm fundum ráðuneytisstjóra á tímabilinu nóvember 2017 – mars 2018 voru alls lögð fram 24 áformaskjöl (37%). Áform voru ekki lögð fram fyrir 41 stjórnarfrumvarp (63%) á þingmálaskrá sem varð að lögum. Þetta hlutfall endurspeglar þá staðreynd að reglur um áform voru nýjar og ákveðið var að mál sem væru komin vel á veg í undirbúningi væru undanþegin.

3.4 Opið samráð í samráðsgátt stjórnvalda á árinu 2018



Mynd 4.

Vert er að undirstrika að upplýsingarnar á mynd 4 miðast við almanaksárið 2018 en ekki löggjafarþingið eins og jafnan er annars miðað við í þessari skýrslu. Hlutfall stjórnarfrumvarpa sem urðu að lögum árið 2018 og höfðu farið í opið samráð sem drög á netinu áður var 64% (57 frv.) og hefur aldrei verið hærra. Ekki eru talin með fjárlög, lokafjárlög/staðfesting ríkisreiknings og fjáráukalög. Eins og fyrr segir var samráðsgátt stjórnvalda opnuð í febrúar 2018. Fyrir þann tíma kynntu ráðuneyti frumvarpsdrög á vefjum sínum og vef Stjórnarráðsins.

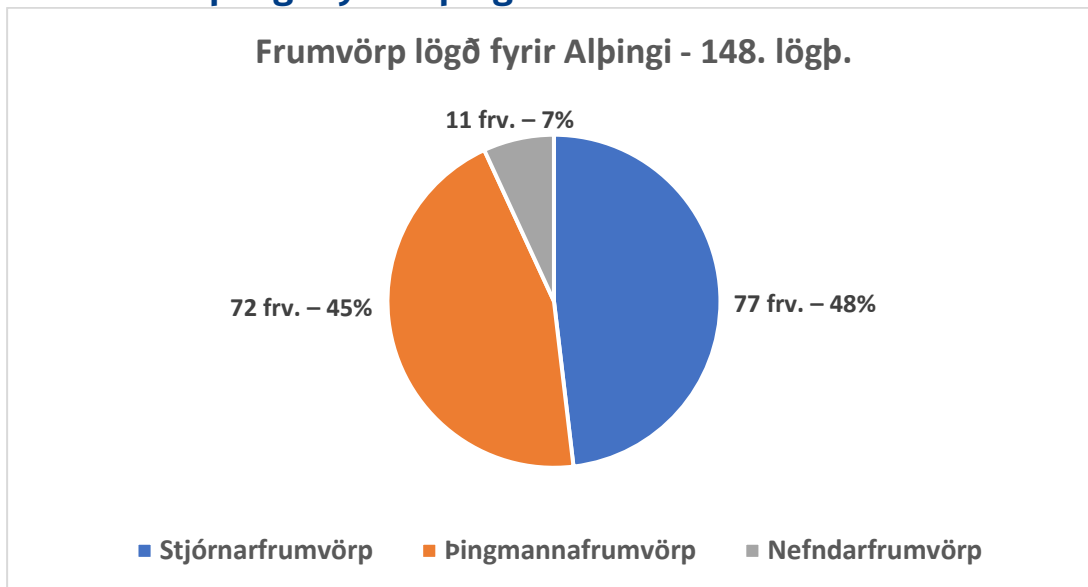
Í töflu 1 má sjá yfirlit yfir opið samráð almanaksárin 2011–2018.

Ár	Birt	Ekki birt	Samtals
2018	64% (57 frv.)	36% (32 frv.)	100% (89 frv.)
2016	50% (34 frv.)	50% (34 frv.)	100% (68 frv.)
2014	15% (11 frv.)	85% (62 frv.)	100% (73 frv.)
2012	13% (11 frv.)	87% (71 frv.)	100% (82 frv.)

Tafla 1.

Áréttað skal að hér er einungis skoðuð 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 tilteknum aðilum til umsagnar. Jafnframt fellur samráð á vegum Alþingis utan við umfjöllunarefnið hér. Þá var ekki litið til annarra stjórnarfrumvarpa en þeirra sem urðu að lögum.

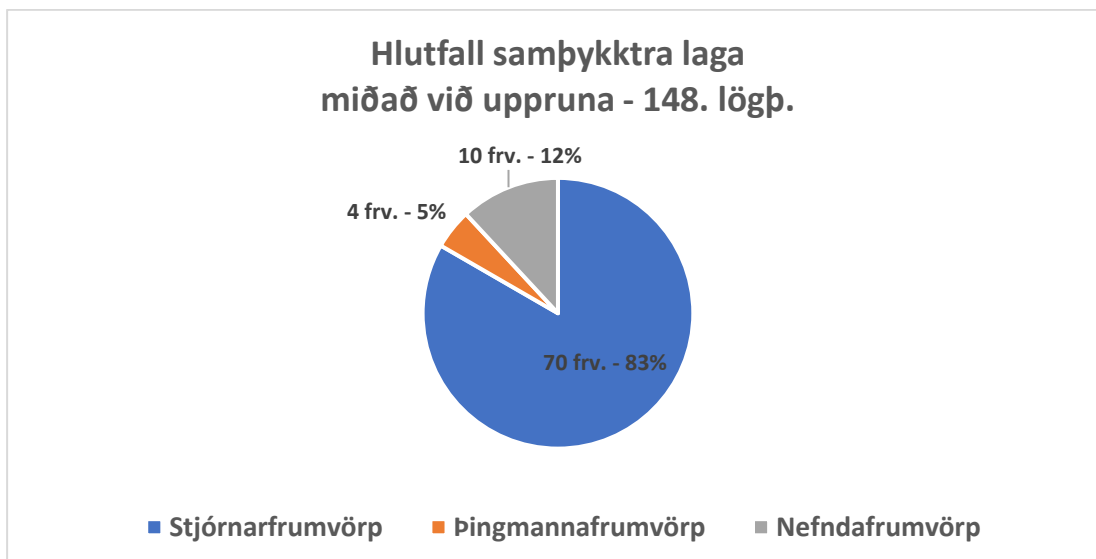
3.5 Frumvörp lögð fyrir Alþingi



Mynd 5.

Á 148. löggjafarþingi voru lögð fram 160 frumvörp. Þar af voru 77 stjórnarfrumvörp, eða tæp 48%. Þingmenn lögðu fram 72 frumvörp (45%) og þingnefndir 11 frumvörp (7%).

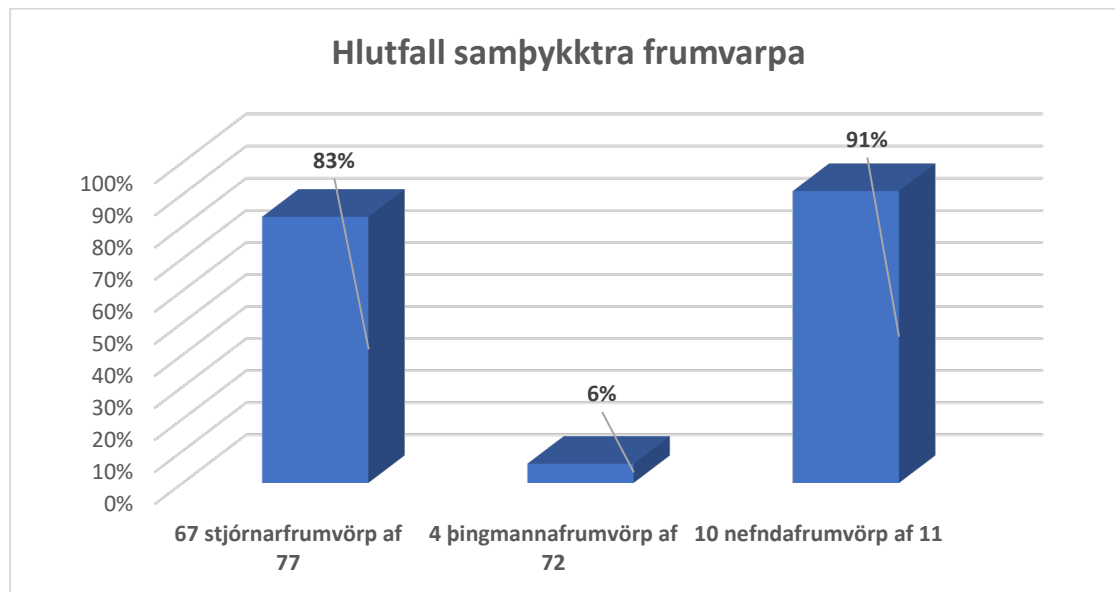
Til samanburðar skal þess getið að á 146. löggjafarþingi var lagt fram 131 frumvarp. Þar af voru stjórnarfrumvörp 60, eða tæp 46%. Þingmenn lögðu fram 61 frumvarp (46%) og þingnefndir 10 frumvörp (8%).



Mynd 6.

Á 148. löggjafarþingi voru eins og fyrr segir alls 84 frumvörp afgreidd sem lög frá Alþingi. Af þeim voru langflest stjórnarfrumvörp, þ.e. 70 talsins, eða 83% (mynd 6).

Til samanburðar skal þess getið að á 146. löggjafarþingi voru 53 frumvörp afgreidd sem lög frá Alþingi. Stjórnarfrumvörp voru 40 talsins, eða 75%.



Mynd 7.

Mynd 7 sýnir hve mörg stjórnar-, þingmanna- og nefndafrumvörp voru samþykkt og hlutfall þeirra. Af þeim 77 stjórnarfrumvörpum sem lögð voru fram á 148. löggjafarþingi urðu 70 að lögum, eða 91%. Tíu nefndafrumvörp af 11 voru samþykkt, eða 91%. Fjögur þingmannafrumvörp af 72 urðu að lögum, eða 6%.

Á 146. löggjafarþingi urðu 40 af 60 stjórnarfrumvörpum sem lögð voru fram að lögum eða 67%. Níu af 10 nefndafrumvörpum urðu að lögum, eða 90%. Fjögur þingmannafrumvörp af 61 urðu að lögum, þ.e. 7%.

3.6 EES-frumvörp

Tíu frumvörp sem samþykkt voru á 148. löggjafarþingi voru til innleiðingar á EES-gerðum. Fimm samþykkt lög byggðust á ESB-reglum sem enn höfðu ekki verið teknar upp í EES-samninginn, eitt samþykkt frumvarp veitti lagastoð fyrir innleiðingu EES-gerðar.

Á 146. löggjafarþingi urðu 13 stjórnarfrumvörp til að innleiða EES-gerðir að lögum en 15 á 145. löggjafarþingi.

