

Desember 2021



Vönduð löggjöf

Yfirlit yfir 149. löggjafarþing (2018–2019)

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. Þýðingar á lögum og reglugerðum	5
4. Vinna við gerð lagafrumvarpa	6
5. Tölulegar upplýsingar	8
5.1 Afdrif frumvarpa á þingmálaskrá.....	8
5.2 Athugasemdir í umsögnum skrifstofu löggjafarmála	10
5.3 Innra samráð – áform	10
5.4 Opið samráð í samráðsgátt stjórnvalda á árinu 2019.....	11
5.5 Frumvörp lögð fyrir Alþingi	12
5.6 EES-frumvörp	14

1. Inngangur

Hér verða settar fram tölulegar upplýsingar um stjórnarfrumvörp og undirbúning lagasetningar af hálfu ráðuneyta á 149. löggjafarþingi. Yfirlit yfir fyrir 149. löggjafarþing er heldur efnismeira en áður því að unnið hefur verið efni upp úr svörum ráðuneytanna við tveimur þingfyrirspurnum sem tengjast löggjafarvinnu stjórnvalda.

Þingið var að störfum frá 11. september 2018 til 30. júní og 28. ágúst til 2. september 2019.

Alls voru samþykkt 123 lög á 149. löggjafarþingi, 118 ef undanskilin eru fjárlög, fjáraukalög, lög um staðfestingu ríkisreiknings og tvenn lög um veitingu ríkisborgararéttar. Af þessum 118 voru 106 stjórnarfrumvörp. Þingmannafrumvörp sem urðu að lögum voru níu talsins og frumvörp þingnefnda átta.

Af þessum 118 nýju lögum voru 31 ný 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

Þær miklu breytingar sem gerðar voru á reglum um undirbúning stjórnarfrumvarpa í mars 2017 hafa nú náð að festa rætur. Í vaxandi mæli eru áform unnin áður en samning frumvarps hefst. Nokkuð hefur verið rætt um það meðal fulltrúa ráðuneytanna hvort gera þurfi áform um smæstu lagabreytingar. Sú umræða hefur þó ekki leitt til tillagna um að draga í land að þessu leyti. Bent hefur verið á að í einföldustu málum eigi að vera fljótlegt að fylla út viðeigandi eyðublöð og mikilvægt sé að hafa reglurnar einfaldar og án undantekninga. Forsætisráðherra og ríkisstjórn meta það svo hverju sinni hvort undanþága sé veitt ef mál eru brýn eða aðrar málefnalegar ástæður fyrir hendi til að hlaupa yfir áformastigið.

Samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is hefur fest sig í sessi og nýta ráðuneytin hana í vaxandi mæli til að kynna mál og fá á þau rýni á vinnslustigi. Met var slegið þegar forsætisráðuneytið birti umræðuskjal um staðartíma á Íslandi snemma árs 2019. Alls bárust tæplega 1.600 umsagnir. Úrvinnsla samráðsins var svo birt síðar á því sama ári.

EES-gagnagrunnurinn var opnaður almenningi í mars 2019. Gagnagrunninum var komið á fót 2016 og var þar um að ræða samstarfsverkefni forsætisráðuneytisins og utanríkisráðuneytisins. Grunnurinn er vistaður hjá utanríkisráðuneytinu og geymir upplýsingar um EES-löggjöf sem uppfærðar eru daglega. Jafnframt er hann hópvinnumakerfi ráðuneyta og stofnana sem sinna EES-málum.

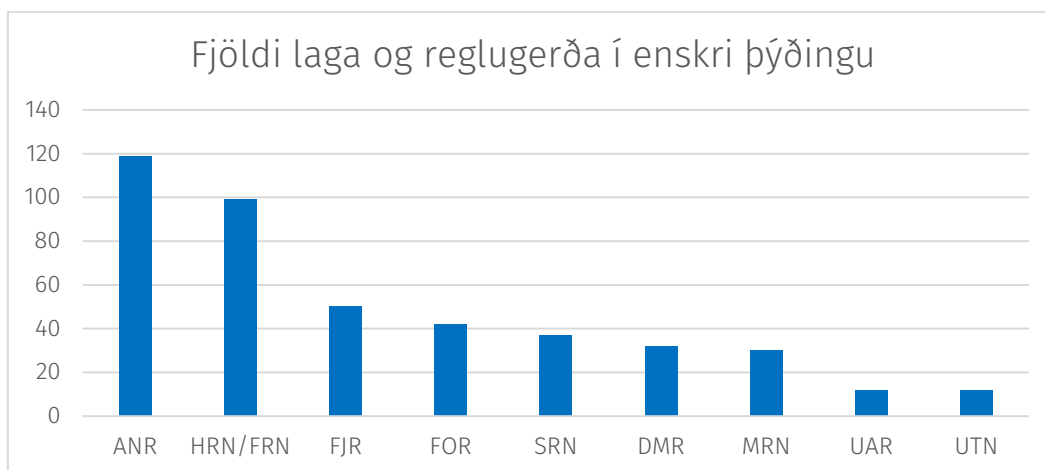
Nýjar reglur um þinglega meðferð EES-mála tóku gildi í ágúst 2018. Við samningu þeirra átti sér stað víðtækt samráð milli skrifstofu Alþingis og stýrihóps Stjórnarráðsins um framkvæmd EES-samningsins. Er þar tekið mið af nýjungum á þessu sviði eins og gagnagrunninum og forgangslista ríkisstjórnarinnar vegna hagsmunagæslu gagnvart ESB.

3. Þýðingar á lögum og reglugerðum

Jón Steindór Valdimarsson þingmaður lagði fram á Alþingi fyrirspurn (þskj. 255–263, 240.–248. mál) til allra ráðherra um þýðingu á íslenskum lögum og reglugerðum, m.t.t. á hvaða tungumál hefði verið þýtt, hvenær þýðing var birt og hvenær hún var síðast uppfærð. Einnig hvort ráðuneyti og undirstofnanir þess hefðu markað stefnu eða hygðust markað stefnu um þýðingar, meðal annars í ljósi þeirrar öru fjölgunar sem hefði orðið á fólki sem býr og starfar á Íslandi en hefur íslensku ekki að móðurmáli.

Fjöldi laga og reglugerða hefur verið þýddur og birtur á ensku á vef Stjórnarráðsins, www.government.is (sjá töflu 1). Af svörum ráðuneytanna má sjá að samtals um 250 lög og 182 reglugerðir hafa verið þýddar á ensku en mjög takmarkað hefur verið þýtt á önnur tungumál. Flest lög og reglugerðir í enskri þýðingu heyra undir málefna svið atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, eða samtals 119. Að jafnaði hafa ráðuneyti og stofnanir lagt áherslu á að mikilvægar upplýsingar séu aðgengilegar á ensku og fleiri tungumálum, svo sem albönsku, arabísku, frönsku, færeysku, króatísku, litháísku, pólsku, rússnesku, serbnesku, spænsku, sænsku, taílensku og víetnömsku. Slíkar upplýsingar eru gjarnan aðgengilegar á vefjum stofnana og sjálfstæðra stjórnvalda jafnvel þótt lagabálkar á viðkomandi sviði hafi ekki verið þýddir í heild sinni. Sem dæmi má nefna vef Vegagerðarinnar, Útlendingastofnunar, Seðlabanka Íslands og Hagstofu Íslands.

Ráðuneytin virðast leggja mismikla áherslu á þýðingu laga og reglugerða, allt frá því að telja að öll lög skuli þýdd og til þess að aðeins þurfi að þýða lög í undantekningartilvikum. Lítil eða engin almenn stefnumörkun hefur átt sér stað innan ráðuneyta og undirstofnana en yfirleitt er metið í hverju tilviki fyrir sig hvort þörf þyki á þýðingu. Við slíkt mat er meðal annars horft til þess hvort um sé að ræða málefni sem höfðað gæti til nokkuð breiðs hóps í samfélaginu, málefni sem snertir erlenda ríkisborgara á Íslandi eða hvort efnið verði nýtt í samskiptum við erlenda aðila, t.d. eftirlitsstofnanir alþjóðastofnana. Nokkuð var vísað til þess að stefnumörkun væri æskileg í þessum málaflokki og ætti að vera sameiginleg fyrir allt Stjórnarráðið og undirstofnanir. Einnig var bent á að hugsanlega væri það verkefni fyrir Alþingi að markað stefnu um þýðingu laga. Í svari forsætisráðuneytis kemur fram að ríkisstjórnin leggi í stefnuyfirlýsingu sinni áherslu á að upplýsingum um ákvarðanir og ferli sem varða hagsmuni almennings sé miðlað þannig að þær séu aðgengilegar. Þýðingar á lögum og reglugerðum sem varða hagsmuni almennings og alþjóðasamskipti séu mikilvægar í ljósi slíkrar upplýsingamiðlunar, einkum gagnvart þeim íbúum landsins sem hafa ekki íslensku að móðurmáli.



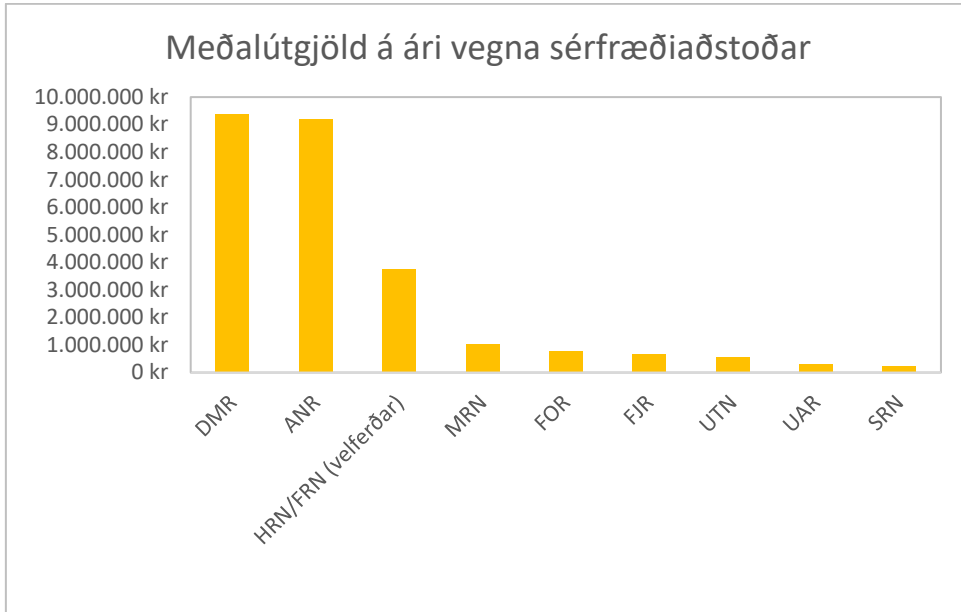
Tafla 1.

4. Vinna við gerð lagafrumvarpa

Á 149. löggjafarþingi lagði Karl Gauti Hjaltason þingmaður fram fyrirspurn (þskj. 436–444, 357.–365. mál) um fjölda starfsmanna í ráðuneytum sem vinna að gerð lagafrumvarpa. Fyrirspurninni beindi hann að öllum ráðherrum. Hann óskaði eftir því að í svörum væri fjöldanum skipt í lögfræðinga og aðra, einnig að tilgreind væri sérstaklega vinna að undirbúningi, samningu, yfirlestri og frágangi lagafrumvarpa. Þá óskaði hann eftir að starfshlutfall við verkefnið yrði tilgreint ef ekki væri um fullt starf að ræða. Einnig óskaði hann eftir upplýsingum um í hversu miklum mæli vinna við gerð lagafrumvarpa á vegum viðkomandi ráðuneytis byggðist á aðkeyptri vinnu utanaðkomandi sérfræðinga. Að lokum óskaði hann eftir upplýsingum um hversu mikið ráðuneytin hefðu greitt árlega á árunum 2008–2017 fyrir vinnu utanaðkomandi sérfræðinga við gerð lagafrumvarpa.

Í svörum ráðuneyta við fyrirspurninni kom fram að erfitt væri að áætla nákvæmlega það vinnuframlag starfsmanna sem sneri að undirbúningi og gerð lagafrumvarpa enda væri það breytilegt. Almennt var þó talið að vinnan samsvaraði 3–15 stöðugildum á ári. Áætlað var að flest stöðugildi sneru að þessum verkefnum í dómsmálaráðuneyti og fæst í samgöngu- og sveitastjórnarráðuneyti. Það athugast að í svörum sumra ráðuneyta var eingöngu fjallað um störf lögfræðinga við gerð frumvarpa en í svörum annarra ráðuneyta var einnig fjallað um vinnuframlag annarra starfsmanna. Ljóst er að gerð lagafrumvarpa byggist fyrst og fremst á vinnu starfsmanna viðkomandi ráðuneytis en í einstaka tilvikum er stuðst við aðkeypta vinnu utanaðkomandi sérfræðinga. Árin 2008–2017 vörðu ráðuneytin í heild samtals u.þ.b. 259 milljónum í slíka þjónustu (sjá töflu 2).

Fyrir liggur að útgjöld vegna aðkeyptrar þjónustu sérfræðinga eru mjög misjöfn á milli ára og á milli einstakra ráðuneyta. Lægst var sú upphæð sem samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytið gaf upp, eða að meðaltali 235.630 kr. á ári, en hæst var upphæð dómsmálaráðuneytisins, sem var sögð nema 9.368.000 kr. á yfirstandandi kjörtímabili (sem hafði staðið í rétt rúmt ár þegar fyrirspurninni var svarað). Meðaltal útgjalda ráðuneyta vegna aðkeyptrar þjónustu á ársgrundvelli var 2.880.700 kr. Það athugast að upphæðirnar sem koma fram í svörum ráðuneytanna endurspeglar ekki endilega eingöngu greiðslur fyrir vinnu við frumvörp heldur hugsanlega aðra aðkeypta sérfræðiaðstoð því að erfitt er að aðgreina tegundir verkefna í bókhaldskerfi. Því gæti áætlaður kostnaður verið hærri en raunverulegur kostnaður, sbr. útskýringu dómsmálaráðuneytis á uppgefinni heildarupphæð: „Hvað varðar greiðslur til utanaðkomandi sérfræðinga við frumvarpavinnu fyrir árin 2008–2017 vísast til þess að bókhaldskerfi ráðuneytisins eru ekki skipulögð með tilliti til þess að greina ráðgjöf eftir því hvort unnið hefur verið við undirbúning frumvarpa. Greining upplýsinga um slíkt yfir lengra tímabil mundi útheimta umtalsverða vinnu og erfitt að greina á milli frumvarpavinnu og annarrar ráðgjafar sérfræðinga.“



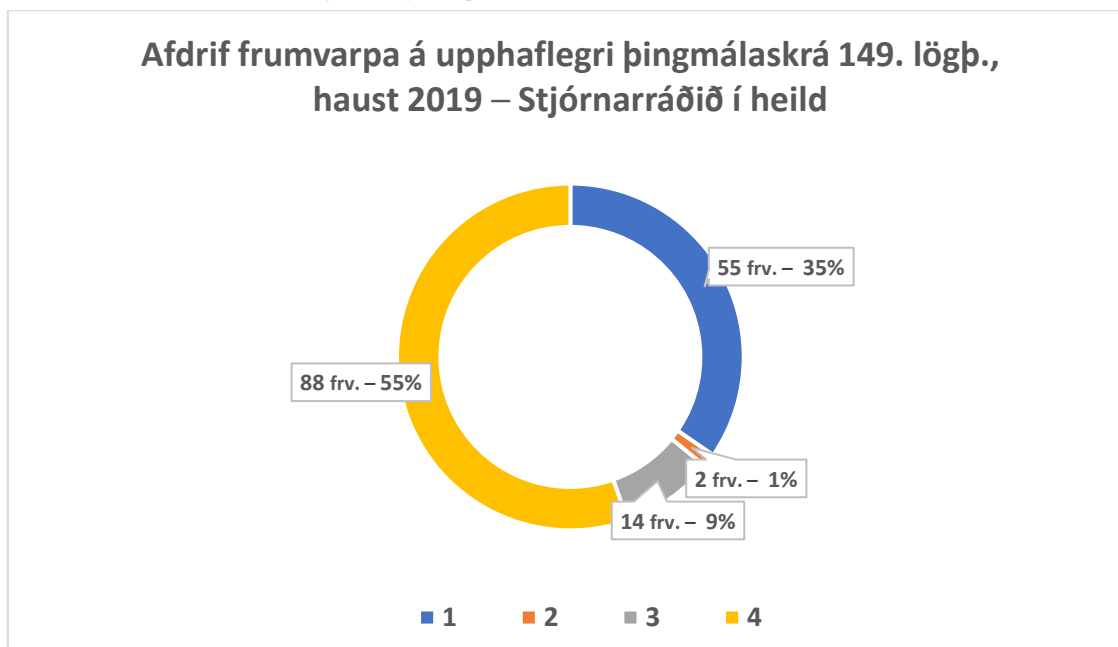
Tafla 2.

5. 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 – kynning 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.

5.1 Afdrif frumvarpa á þingmálaskrá



Mynd 1.

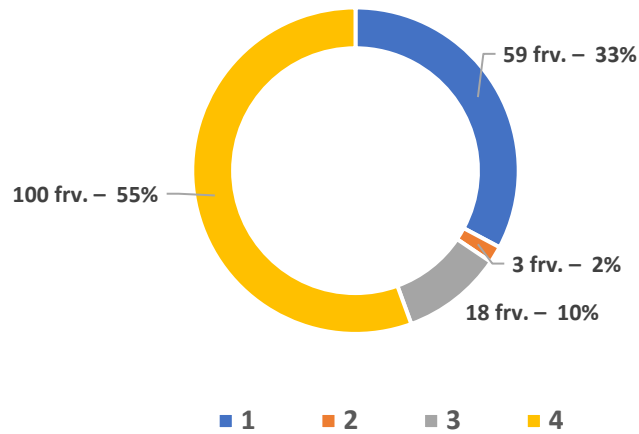
Mynd 1 sýnir fjóra flokka frumvarpa á upphaflegri þingmálaskrá, skipt eftir því hve langt þau náðu.

- 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 149. löggjafarþings höfðu 64% (þ.e. 55%+9%) af frumvörpum á upphaflegri þingmálaskrá verið lögð fram á Alþingi (88+14=102 frv.) og þar af höfðu 55% (88 frv.) orðið að lögum.

Til samanburðar skal þess getið að við lok 148. löggjafarþings höfðu 64% af frumvörpum á þingmálaskrá verið lögð fram á Alþingi (71 frv.) og 59% (65 frumvörp) orðið að lögum.

**Afdrif frumvarpa á endurskoðaðri þingmálaskrá,
vetur og vor 2019 – 149. lögp.
Stjórnarráðið í heild**



Mynd 2.

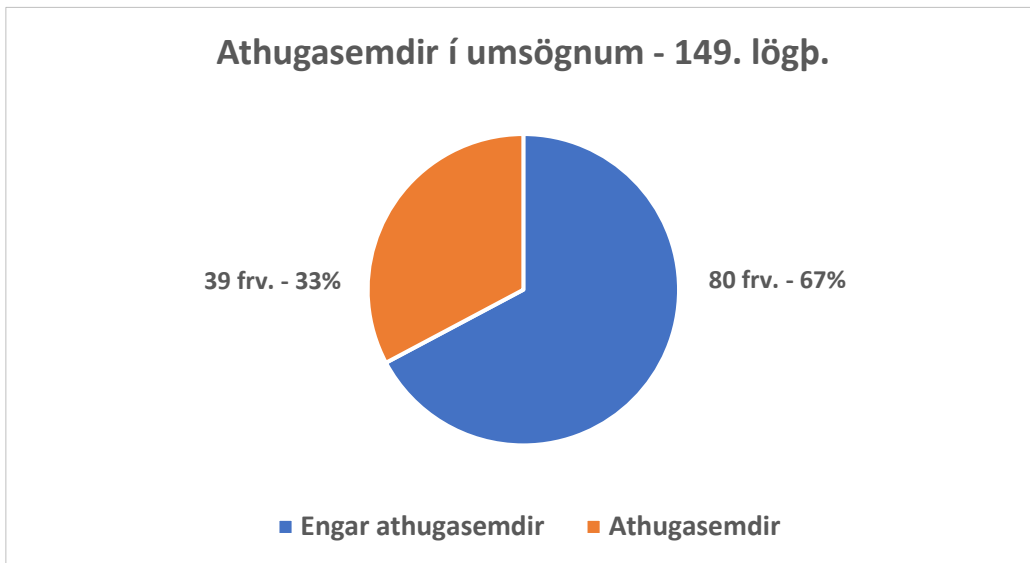
Mynd 2 sýnir fjóra flokka frumvarpa á endurskoðaðri þingmálaskrá, skipt eftir því hve langt þau náðu.

- 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 149. löggjafarþings höfðu 65% (þ.e. 55%+10%) af frumvörpum á endurskoðaðri þingmálaskrá verið lögð fram á Alþingi (100+18=118 frv.) og þar af 55% orðið að lögum. Við lok 145. löggjafarþings höfðu 67% af frumvörpum á endurskoðaðri þingmálaskrá verið lögð fram á Alþingi og þar af 54% orðið að lögum.

Ekki var lögð fram endurskoðuð þingmálaskrá á 146., 147. og 148. löggjafarþingi vegna þess hve stutt þingin voru.

5.2 Athugasemdir í umsögnum skrifstofu löggjafarmála



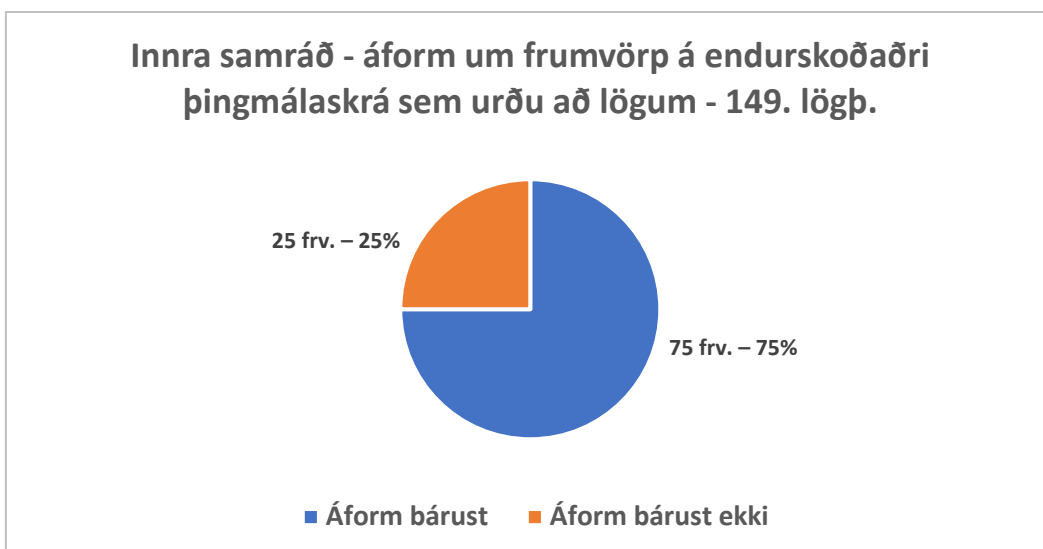
Mynd 3.

Samtals voru gefnar 119 umsagnir um stjórnarfrumvörp sem bárust til yfirlstrar í forsætisráðuneyti á 149. löggjafarþingi. Engar athugasemdir voru gerðar í 67% tilvika (80 frv.). Á 148. löggjafarþingi var þetta hlutfall 68% (52 frv.) en 28% (24 frv.) á 146. löggjafarþingi.

Athugasemdir voru því gerðar í 33% tilvika og gat verið um fleiri en eina athugasemd að ræða. Fyrst og fremst vörðuðu athugasemdir 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 (18 frv., 15%), samráði væri áfátt (8 frv., 7%) og að mál væri ekki á þingmálaskrá (7 frv., 6%).

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

5.3 Innra samráð – áform



Mynd 4.

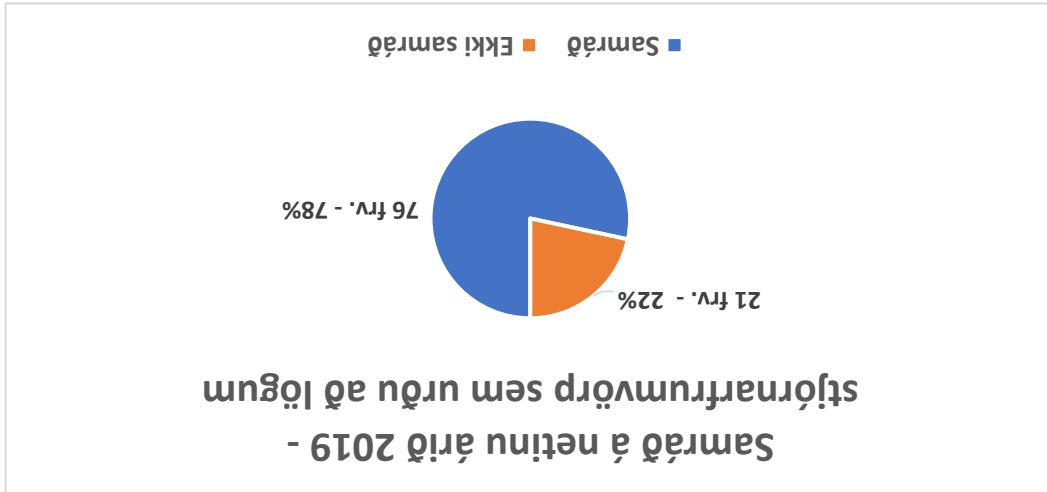
Tafla 3.

Ár	Birt	Ekki birt	Samtals
2011	11% (11 frv.)	89% (93 frv.)	100% (104 frv.)
2013	16% (12 frv.)	84% (61 frv.)	100% (73 frv.)
2015	22% (17 frv.)	78% (59 frv.)	100% (76 frv.)
2017	37% (16 frv.)	63% (27 frv.)	100% (43 frv.)
2019	76% (76 frv.)	24% (24 frv.)	100% (100 frv.)

Í töflu 3 má sjá yfirlit yfir opið samráð almanaksárin 2011–2019.

Vert er að undirstrika að upplýsingarnar á mynd 5 miðast við almanaksárið 2019 en ekki lögjafarþingið eins og jafnan er annars miðað við í þessari skýrslu. Hlutfall stjórnarfrumvarpa sem urðu að lögum árið 2019 og höfðu farið í opið samráð í samráðsgætt stjórnvalda áður var 76% (76 frv.) og hefðu aldrei verið hærra. Ekki eru talin með fjárlög, lokafrjárlög/staðfesting ríkisreiknings og fjárukálög.

Mynd 5.

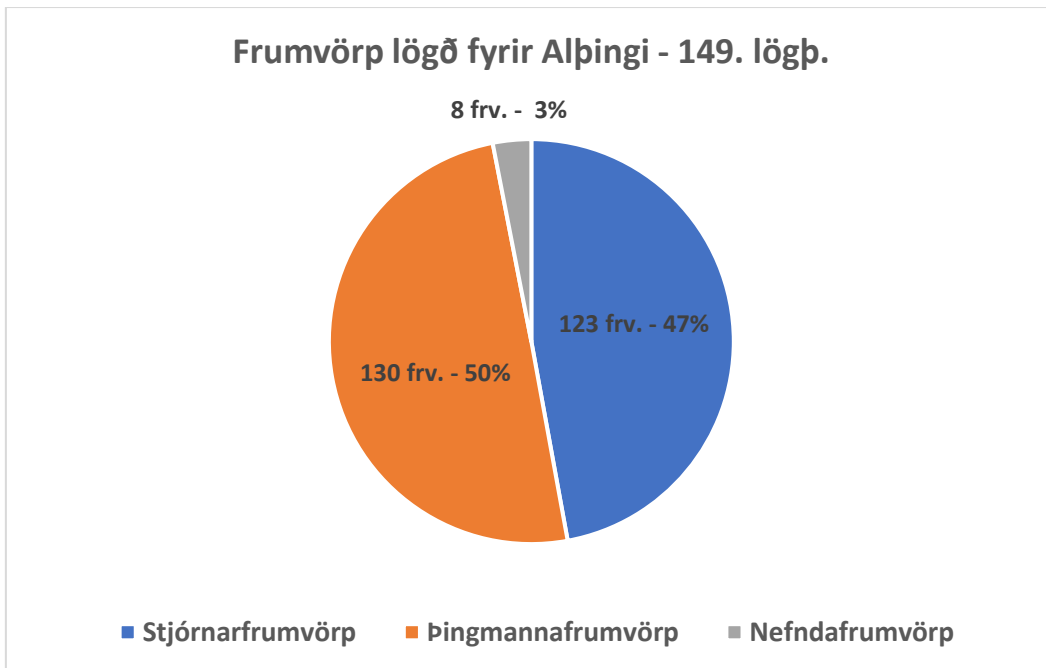


5.4 Opið samráð í samráðsgætt stjórnvalda á árinu 2019

Samkvæmt samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017 skal kynna áform um lagasetningu á fundi ráðuneytisstjóra í tæka tíð áður en byrjað er að semja lagatrumvarp, með ákveðnum undantekningum þó. Alls voru 75 áformaskjöl lögð fram á ráðuneytisstjórastjórnfundum fyrir þau 100 frumvörp af endurskoðaðri þingmálaskrá sem urðu að lögum, sjá mynd 4.

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.

5.5 Frumvörp lögð fyrir Alþingi

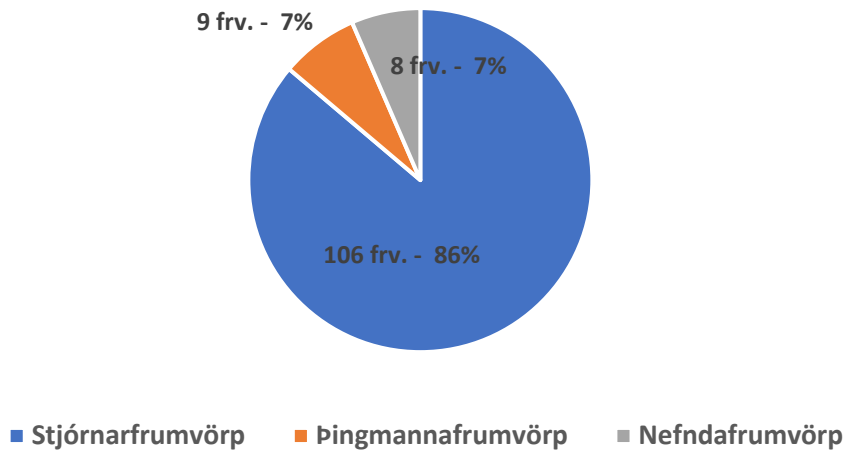


Mynd 6.

Á 149. löggjafarþingi voru lögð fram 262 frumvörp. Þar af voru 123 stjórnarfrumvörp, eða 47%. Þingmenn lögðu fram 130 frumvörp (50%) og þingnefndir átta frumvörp (3%) (mynd 6).

Til samanburðar skal þess getið að 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%).

Hlutfall samþykktra laga miðað við uppruna - 149. lögb.

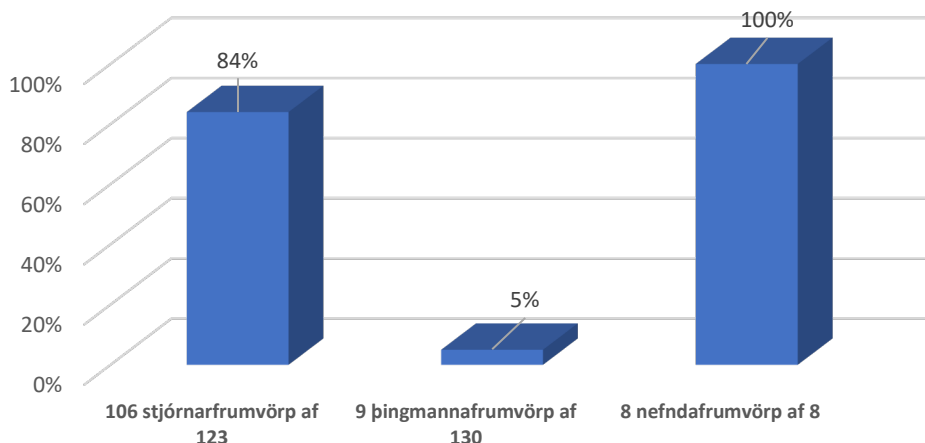


Mynd 7.

Á 149. löggjafarþingi voru eins og fyrr segir alls 123 frumvörp afgreidd sem lög frá Alþingi. Af þeim voru langflest stjórnarfrumvörp, þ.e. 106 frumvörp, eða 86% (mynd 7).

Til samanburðar skal þess getið að á 148. löggjafarþingi voru 84 frumvörp afgreidd sem lög frá Alþingi. Stjórnarfrumvörp voru 70 talsins, eða 83%.

Hlutfall samþykktra frumvarpa á 149. lögb.



Mynd 8.

Mynd 8 sýnir hve mörg stjórnar-, þingmanna- og nefndafrumvörp voru samþykkt og hlutfall þeirra. Af þeim 123 stjórnarfrumvörpum sem lögð voru fram á 149. löggjafarþingi urðu 106 að lögum, eða 86%. Öll nefndafrumvörpin urðu að lögum. Níu þingmannafrumvörp af 130 urðu að lögum, þ.e. 7%.

Á 148. löggjafarþingi urðu 70 af 77 stjórnarfrumvörpum sem lögð voru fram að lögum, þ.e. 91%. Tíu af 11 nefndafrumvörp urðu að lögum, þ.e. 91%. Fjögur þingmannafrumvörp af 72 urðu að lögum, þ.e. 6%.

5.6 EES-frumvörp

Sautján frumvörp sem samþykkt voru á 149. löggjafarþingi voru til innleiðingar á EES-gerðum, fjögur byggðust á ESB-reglum sem enn höfðu ekki verið teknar upp í EES-samninginn og eitt veitti lagastoð fyrir innleiðingu EES-gerðar.

Á 148. löggjafarþingi voru samþykkt tíu frumvörp til innleiðingar á EES-gerðum.

