

# HANDBÓK

UM UNDIRBÚNING  
OG FRÁGANG  
LAGAFRUMVARPA

FORSÆTISRÁÐUNEYTIÐ  
DÓMS- OG KIRKJUMÁLARÁÐUNEYTIÐ  
SKRIFSTOFA ALÞINGIS



**HANDBÓK UM UNDIRBÚNING OG  
FRÁGANG LAGAFRUMVARPA**

Nóvember 2007

Forsætisráðuneytið  
Dóms- og kirkjumálaráðuneytið  
Skrifstofa Alþingis

## HANDBÓK UM UNDIRBÚNING OG FRÁGANG LAGAFRUMVARPA

Útgefendur: Forsætisráðuneytið, dóms- og kirkjumálaráðuneytið og skrifstofa Alþingis

Hönnun: Plánetan

Umbrot og prentun: Prentmet

ISBN 978-9979-884-40-8

## EFNISYFIRLIT

|  |           |
|--|-----------|
| Formáli .....  | 5         |
| Inngangur .....  | 7         |
| <b>I. Lagasetning og undirbúningur hennar í ráðuneytum .....</b>                         | <b>8</b>  |
| 1. Hlutverk ráðuneyta .....  | 8         |
| 2. Er ný lagasetning nauðsynleg? .....   | 9         |
| 3. Samning frumvarps .....   | 9         |
| 4. Samráð við undirbúning að gerð frumvarpa .....  | 10        |
| 4.1. Pólítískt samráð .....  | 10        |
| 4.2. Faglegt samráð milli ráðuneyta .....  | 10        |
| 4.3. Samráð við hagsmunaaðila og almenning .....   | 10        |
| 5. Mat á áhrifum .....   | 12        |
| 5.1. Almennt mat á áhrifum .....   | 12        |
| 5.1.1. Afleiðingar fyrir hagsmunaaðila .....   | 12        |
| 5.1.2. Afleiðingar fyrir tiltekna mikilvæga almannahagsmuni .....                        | 13        |
| 5.1.3. Atriði er lúta að framkvæmd reglna .....  | 14        |
| 5.1.4. Samantekt .....   | 14        |
| 5.2. Sérstækt mat á áhrifum .....  | 15        |
| 6. Lagatæknileg atriði, málfar o.fl. ....  | 16        |
| 7. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar .....                          | 16        |
| 8. Framlagning frumvarps í ríkisstjórn — samþykki þingflokka .....                       | 16        |
| 9. Framlagning frumvarps á Alþingi .....   | 17        |
| 10. Meðferð frumvarps á Alþingi .....  | 17        |
| 11. Staðfesting laga og birting .....  | 17        |
| 12. Eftirfylgni .....  | 17        |
| <b>II. Leiðbeiningar um samningu og frágang lagafrumvarpa .....</b>                      | <b>19</b> |
| 1. Um málfar .....   | 19        |
| 1.1. Almennt: skýrt mál er gott mál .....  | 19        |
| 1.2. Setningagerð og stíll .....   | 19        |
| 1.3. Orðnotkun .....   | 22        |
| 1.4. Stafsetning og greinarmerkjasetning; skammstafanir og tilvísanir .....              | 26        |
| 2. Heildarlög og breytingalög .....  | 27        |
| 2.1. Fyrirsögn .....   | 27        |
| 2.2. Kaflaskipting, greinaskipting, málsgreinar, málsliðir, stafliðir og töluliðir ..... | 27        |
| 2.2.1. Kaflaskipting .....   | 27        |
| 2.2.2. Greinaskipting .....  | 28        |
| 2.2.3. Málsgreinar og málsliðir .....  | 29        |
| 2.2.4. Stafliðir og töluliðir .....  | 30        |
| 2.3. Athugasemdir við lagafrumvörp (greinargerð) .....                                   | 31        |
| 2.4. Fylgiskjöl .....  | 31        |

|  |    |
|--|----|
| 2.5. Breytingalög .....  | 34 |
| 2.5.1. Almennt .....   | 34 |
| 2.5.2. Bandormar .....   | 34 |
| 3. Efnisskipan lagatextans .....   | 34 |
| 3.1. Markmið, gildissvið og skilgreiningar .....   | 34 |
| 3.2. Stjórnsýsla, almennar reglur, ákvæði um réttindi og skyldur, kæruehimildir, eftirlit o.fl. .... | 36 |
| 3.2.1. Stjórnsýsla .....   | 36 |
| 3.2.2. Almennar reglur .....   | 37 |
| 3.2.3. Réttindi og skyldur .....   | 38 |
| 3.2.4. Kæruehimildir o.fl. ....  | 38 |
| 3.2.5. Fyrirsvar .....   | 39 |
| 3.2.6. Eftirlit .....  | 40 |
| 3.2.7. Ýmis ákvæði .....   | 40 |
| 3.3. Gjaldtökuákvæði .....   | 41 |
| 3.4. Refsiákvæði .....   | 42 |
| 3.4.1. Sjónarmið um hvaða háttsemi á að vera refsiverð .....   | 42 |
| 3.4.2. Framsetning refsíákvæða .....   | 43 |
| 3.4.3. Tilraun og hlutdeild .....  | 43 |
| 3.4.4. Um fullframningarstig brots .....   | 44 |
| 3.4.5. Um ásetning og gáleysi .....  | 44 |
| 3.4.6. Refsiábyrgð lögaðila .....  | 44 |
| 3.4.7. Svipting réttinda og upptaka eigna .....  | 44 |
| 3.5. Stjórnsýslusektir .....   | 45 |
| 3.6. Reglugerðarheimildir .....  | 45 |
| 3.7. Innleiðing EES-gerða .....  | 46 |
| 3.8. Gildistaka og lagaskil .....  | 47 |
| 3.9. Endurútgefin lög .....  | 48 |
| 3.10. Afleiðingarbreytingar .....  | 49 |
| 3.11. Ákvæði til bráðabirgða .....   | 50 |
| 4. Athugasemdir við lagafrumvörp (greinargerð) .....   | 51 |
| 4.1. Almennar athugasemdir .....   | 51 |
| 4.2. Athugasemdir við einstakar greinar .....  | 52 |
| Viðauki I .....  | 53 |
| Viðauki II .....   | 55 |
| Viðauki III .....  | 60 |
| Viðauki IV .....   | 62 |

## FORMÁLI

„Með lögum skal land vort byggja en með ólögum eyða,“ er haft eftir Njáli Þorgeirssyni í Njáls sögu. Það má til sanns vegar færa að lögin skapa umgjörðina um samfélag okkar og mikilvægt er að hún sé sem einföldust og skýrust og leggi ekki óþarfa hömlur á athafnafrelsi borgaranna. Þótt Alþingi eigi lokaorðið um lagasetningu þá er það staðreynd að stór hluti samþykkrara laga á rætur í stjórnarfrumvörpum. Það hvílir því mikil ábyrgð á ráðuneytunum að búa frumvörp sem best úr garði og skapa forsendur fyrir því að löggjöfin verði sem vönduðust.

Á undanförunum árum hefur ýmislegt verið gert til að vanda betur til verka á þessu sviði. Hefð er fyrir því að skjaladeild nefndasviðs Alþingis lesi frumvörp yfir og gefi góð ráð um framsetningu og málfar. Um árabíl hefur gilt að stjórnarfrumvörpum skuli fylgja umsögn fjárlagaskrifstofu um kostnaðaráhrif fyrir ríkissjóð. Þá hafa einstaka ráðuneyti tekið upp þann góða sið að birta drög að frumvörpum á heimasíðu sinni til þess að öllum almenningi gefist færi á að koma að athugasemdum áður en frumvörp eru fullfrágengin. Loks var tekin upp sú nýbreytni um síðustu áramót að gátlisti fylgdi stjórnarfrumvörpum við meðferð í ríkisstjórn er auðveldaði ráðherrum að ganga úr skugga um að gætt hefði verið að tilteknum lykilatriðum við undirbúning frumvarps.

Með handbók þessari er ætlunin að safna saman á einn stað helstu viðmiðum um vandaða frumvarpasmíð og veita leiðbeiningar um atriði þar sem þörf er aukinnar samræmingar. Handbókin er gefin út af forsætisráðuneytinu og dóms- og kirkjumálaráðuneyti í samstarfi við skrifstofu Alþingis en allir hafa þessir aðilar sérstökum skyldum að gegna við að tryggja að frumvörp standist nútíma gæðakröfur.

Handbókin fjallar fyrst og fremst um undirbúningsvinnu í ráðuneytum en ekki um löggjafarstarfið á Alþingi eftir að frumvarp hefur verið lagt fram. Samt sem áður ætti hún vissulega að geta nýst þingmönnum og aðstoðarmönnum þeirra þegar þeir koma að frumvarpgerð. Þá fjallar hún ekki heldur um útgáfu reglugerða en vissulega veltur einnig á miklu að þar sé vandað til verka af hálfu ráðuneyta. Er stefnt að því að dóms- og kirkjumálaráðuneytið gefi út leiðbeiningar um það efni síðar í vetur. Er það von útgefenda að handbókin komi að gagni við hin daglegu störf í ráðuneytunum og annars staðar þar sem frumvörp eru undirbúin og stuðli að því að Alþingi sé sá sómi sýndur að fá einungis vandlega undirbúin mál til umfjöllunar.

Nóvember 2007

Geir H. Haarde, forsætisráðherra



## INNGANGUR

Aðgerðaáætlun um *Einfaldara Ísland* var samþykkt í ríkisstjórn 17. október 2006. Þar var mælt fyrir um ýmsar aðgerðir til að einfalda lög og reglur og vanda betur til verka við undirbúning nýrra reglna. Í kjölfar samþykktar fyrirnefndrar aðgerðaáætlunar var stofnaður samráðshópur ráðuneyta, skrifstofu Alþingis, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Alþýðusambands Íslands og Samtaka atvinnulífsins, sem er stjórnvöldum til ráðgjafar á þessu sviði.<sup>1</sup> Stærstu verkefni hafa verið gerð einföldunaráætla af hálfu ráðuneytanna en þær voru gefnar út í september 2007 og útgáfa handbókar um undirbúning og frágang lagafrumvarpa. Til að sinna síðarnefnda verkefniinu var á vegum samráðshópsins settur á fót sérstakur vinnuhópur undir formennsku Rögnu Árnadóttur, skrifstofustjóra í dóms- og kirkjumálaráðuneyti, þar sem sátu einnig Hafdís Ólafsdóttir, aðallögfræðingur Alþingis, Páll Þórhallsson, lögfræðingur í forsætisráðuneyti, og Sesselja Árnadóttir, skrifstofustjóri í félagsmálaráðuneyti.

Í handbókinni er sagnað saman þeim viðmiðum sem telja má að gildi um framsetningu og undirbúning lagafrumvarpa og athugasemda með þeim. Markmiðið er meðal annars að þingmál sem koma frá ríkisstjórninni séu sem best undirbúin og kynnt, sem ætti að auðvelda Alþingi afgreiðslu þeirra og stuðla að vandaðri lagasetningu. Ljóst er að kröfur um vandaðri vinnubrögð þýða að einhverju marki að ætla þarf lengri tíma til undirbúnings en áður hefur tíðkast. Enn fremur þarf að huga sérstaklega að því að efla sérfræðikunnáttu í ráðuneytum á þessu sviði.

Líta má á handbókina sem leiðarvísi um það hvernig undirbúningi lagafrumvarpa verði sem best háttað. Er það von vinnuhópsins að smám saman muni fleiri og fleiri lagafrumvörp ríkisstjórnarinnar verða unnin með þeim vandaða hætti sem hér er lýst. Eins og víða kemur fram er tíminn stundum það naumur við undirbúning mála að ekki verður við komið því vinnulagi sem ákjósanlegast væri. Einnig verður að sýna ákveðinn sveigjanleika við túlkun á þeim viðmiðum sem sett eru fram í handbókinni og viðaukum hennar. Oft ræðst það af efni og aðstæðum hversu ítarlegt mat á áhrifum lagasetningarinnar eigi að fylgja frumvörpum og hversu mikill tími er til samráðs við almenning og hagsmunaaðila áður en frumvörp eru lögð fram á Alþingi.

Í upphafi var ætlunin að handbókin fjallaði fyrst og fremst um stjórnarfrumvörp. Eftir því sem starfinu vatt fram varð þó ljóst að í henni yrði fróðleikur sem nýst gæti við undirbúning frumvarpa almennt, ekki síst í II. hluta hennar. Vísar heiti handbókarinnar því til lagafrumvarpa almennt.

Allar ábendingar um það sem betur má fara eða sem láðst hefur að minnast á eru vel þegnar enda má gera ráð fyrir að handbókin verði í stöðugri endurskoðun.

<sup>1</sup> Í samráðshópnum eiga nú sæti: Páll Þórhallsson, lögfræðingur forsætisráðuneyti, formaður, Hafdís Ólafsdóttir, aðallögfræðingur Alþingis, Ragna Árnadóttir, skrifstofustjóri dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, Áslaug Árnadóttir, skrifstofustjóri viðskiptaráðuneytinu, Guðrún Þorleifsdóttir, lögfræðingur iðnaðarráðuneytinu, Þórhallur Vilhjálmsson, skrifstofustjóri menntamálaráðuneytinu, Ragnheiður Snorradóttir, lögfræðingur fjármálaráðuneytinu, Kristinn Hugason, stjórnslufræðingur sjávarútvegsráðuneytinu, Hólmfríður Grímsdóttir, lögfræðingur heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu, Sigríður Auður Arnadóttir, skrifstofustjóri umhverfisráðuneytinu, Sesselja Árnadóttir, skrifstofustjóri félagsmálaráðuneytinu, Arnór Snæbjörnsson, lögfræðingur landbúnaðarráðuneytinu, Unnur Gunnarsdóttir, skrifstofustjóri samgönguráðuneytinu, Hreinn Pálsson, stjórnslufræðingur utanríkisráðuneyti, Ingvar Sverrisson, lögfræðingur Alþýðusambandi Íslands, Hannes G. Sigurðsson, aðstoðarframkvæmdastjóri Samtaka atvinnulífsins, og Anna Guðrún Björnsdóttir, sviðsstjóri Sambandi íslenskra sveitarfélaga.



# I. LAGASETNING OG UNDIRBÚNINGUR HENNAR Í RÁÐUNEYTUM

## 1. Hlutverk ráðuneyta

Löggjafarvald er að meginstefnu í höndum Alþingis, sbr. 2. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt 38. gr. hennar hafa bæði alþingismenn og ráðherrar rétt til að flytja frumvörp til laga. Hins vegar á stærstur hluti samþykktara laga rætur að rekja til frumvarpa er ráðherrar flytja, svokallaðra stjórnarfrumvarpa.<sup>2</sup> Frumvörp taka vissulega oft breytingum í meðförum Alþingis áður en þau eru samþykkt. Gæði lagasetningar velta samt að verulegu leyti á því hversu vel ráðuneytin undirbúa frumvörp þau sem lögð eru fram af hálfu stjórnarinnar.

Ekki er ítarlegum lagareglum um undirbúning og frágang lagafrumvarpa til að dreifa. Í 17. gr. stjórnarskrárinnar segir þó að ráðherrafundi (í daglegu tali ríkisstjórnarfund) skuli halda um nýmæli í lögum. Enn fremur felur 25. gr. hennar í sér að stjórnarfrumvörp eru lögð fram í nafni forseta lýðveldisins og ber því að afla samþykkis hans áður en frumvörp eru lögð fram á Alþingi. Í 1. mgr. 36. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, með síðari breytingum, segir að lagafrumvörp skuli vera samin með lagasniði og skuli prenta þau og útbýta þeim meðal þingmanna á fundi. Hverju frumvarpi skuli fylgja greinargerð um tilgang þess yfirleitt og skýring á höfuðákvæðum. Í athugasemdum við 36. gr. er ekki að finna frekari leiðbeiningar um lagasnið lagafrumvarpa en um það hafa mótast venjur. Með lagabreytingu vorið 2007 var forseta Alþingis síðan heimilað að setja leiðbeiningarreglur um frágang lagafrumvarpa, sbr. 3. másl. 1. mgr. 36. gr. laga nr. 55/1991, sbr. lög nr. 68/2007.

Á fyrsta fundi nýrrar ríkisstjórnar er venjan að samþykkja reglur um undirbúning og meðferð stjórnarfrumvarpa. Núgildandi reglur, sjá viðauka I, voru samþykktar á fundi ríkisstjórnarinnar 25. maí 2007, sbr. breytingar samþykktar á fundi 2. nóvember 2007. Að öðru leyti gilda óskráðar venjur um frágang lagafrumvarpa og þá undirbúningsvinnu sem þarf að fara fram áður en frumvarp er lagt fram. Í þessum hluta handbókarinnar er ætlunin að skýra nánar hvernig rétt sé að standa að undirbúningi lagafrumvarpa sem lögð eru fram af hálfu ráðherra.

Stefnuræðu forsætisráðherra við þingsetningu á haustin fylgir yfirlit yfir væntanleg þingmál ríkisstjórnarinnar, sbr. 3. mgr. 73. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, með síðari breytingum. Mörg ráðuneyti senda líka fulltrúa sína á fund viðkomandi þingnefndar á haustin til að kynna væntanleg þingmál.

Æskilegt er að sem flestum stjórnarfrumvörpum sé útbýtt og þau sett á dagskrá í byrjun þings á haustin. Þannig gefst þingnefndum nægilegur tími til að fara gaumgæfilega yfir mál. Þetta meginþingarmíð endurspeglast í 2. mgr. 36. gr. þingskapa, þar sem segir að lagafrumvörp sem útbýtt er sex mánuðum eftir þingsetningu verði því aðeins tekin á dagskrá að meiri hluti þingmanna samþykki það.

Enn fremur er algengt að frumvörp sem tilbúin eru að vori séu lögð fram á því þingi til kynningar en efnisleg umfjöllun sé látin bíða haustsins. Þannig gefst þingmönnum og öðrum rúmur tími til að mynda sér skoðun á efni frumvarps.

Til viðbótar við hina árvissu þingmálaskrá væri æskilegt að ráðuneytin hvert fyrir sig skipulegðu undirbúning þingmála til lengri tíma eftir því sem unnt er.

Verður nú fjallað nánar um undirbúning lagasetningar og þátt ráðuneytanna í honum.

<sup>2</sup> Í handbókinni er ekki fjallað sérstaklega um útgáfu bráðabirgðalaga, sbr. 1. mgr. 28. gr. stjórnarskrárinnar. Vísast til almennra fræðiritana um sérstöðu þeirra.

## 2. Er ný lagasetning nauðsynleg?

Að jafnaði ætti ekki að hefjast handa við samningu frumvarps fyrr en farið hefur fram mat á nauðsyn lagasetningar. Í slíku mati er rétt að lýsa úrlausnarefni og bakgrunni máls, þeim markmiðum sem að er stefnt, rekja stuttlega réttarástand á viðkomandi sviði og fjalla eftir atvikum um erlendar skuldbindingar, lýsa kostum og göllum þeirra leiða sem til greina koma, þ.m.t. þeirrar leiðar að aðhafast ekkert, og rökstyðja að lokum hvers vegna lagasetning sé nauðsynleg og gera nánar grein fyrir meginútfærslu sem lögð er til.

### Skilgreining á valkostum.

Starfshópurinn skoðaði cinkum fjóra mögulega kosti til að bregðast við dómi Hæstaréttar frá 14. apríl 2005 í máli nr. 474/2004.

1. Að breyta lögheimilislögum, og/eða skipulags- og byggingarlögum, þannig að þar verði skýrt tekið fram að óheimilt sé að skrá lögheimili í húsnæði sem byggt er á svæði sem skipulagt er sem frístundabyggð.
2. Að breyta skipulags- og byggingarlögum með þeim hætti að dvöl í húsnæði sem byggt er á svæði sem skipulagt er sem frístundabyggð verði takmörkuð við tiltekin tímabil. Afleiðing þessa yrði sú að fóst búseta, og þar með skráning lögheimilis, yrði ekki heimil í slíku húsnæði.
3. Að leyfa fasta búsetu og skráningu lögheimilis í húsnæði sem byggt er á svæði sem skipulagt er sem frístundabyggð, en breyta lögum þannig að íbúar á slíkum svæðum nytu minni þjónustu en aðrir íbúar viðkomandi sveitarfélags.
4. Að aðhafast ekkert.

*Heimild: Athugasemdir með frumvarpi sem varð að lögum nr. 149/2006*

Með fyrrgreindum vinnubrögðum er stuðlað að því að ákvörðun ráðherra um að frumvarp skuli samið sé byggð á sem bestum upplýsingum um forsendur. Oft getur verið gagnlegt að efna til óformlegs samráðs við hagsmunaaðila og sérfróða aðila áður en tillaga ásamt mati á nauðsyn er lögð fyrir ráðherra. Þannig má afla fyllri upplýsinga um mismunandi leiðir og afleiðingar þeirra. Sérfróðir aðilar gætu til dæmis komið auga á efnisleg eða laga-tæknileg atriði sem betur mættu fara. Hagsmunaaðilar gætu bent á einfaldari leiðir að settu marki sem fælu t.d. í sér minni kostnað fyrir atvinnulífið án þess að markmiðum væri stefnt í hættu. Þegar um veigamikil mál er að ræða, t.d. stjórnarskrárbreytingar<sup>3</sup> eða grundvallarlagabreytingar, er æskilegt að efna til formlegs samráðs þegar á þessu stigi.

Mat á nauðsyn lagasetningar getur verið í formi minnisblaðs sem unnið er af starfsmanni ráðuneytis eða skýrslu sem unnin er af nefnd sérfræðinga. Ef málefni er veigamikið kann að vera ástæða til að leggja tillögu ásamt mati á nauðsyn fyrir ríkisstjórn áður en lengra er haldið, sbr. 1. gr. reglna um undirbúning og meðferð stjórnarfrumvarpa, sbr. viðauka I.

## 3. Samning frumvarps

Þegar ráðherra hefur tekið ákvörðun um að semja skuli frumvarp til laga er tilteknum starfsmanni falin umsjón með frumvarpsgerðinni. Ef um viðamikil eða sérhæfð mál er að ræða er stundum farin sú leið að fela verkið sérfræðingi utan ráðuneytis eða samstarfshópi.

Mikilvægt er að ætla nægilegan tíma til samningar frumvarps, samráðs, mats á áhrifum og annarra atriða sem huga þarf að við undirbúning framlagningar þess á Alþingi. Raunhæf tímaáætlun stuðlar að því að útkoman verði sem best og mál nái fram að ganga.

<sup>3</sup> Þess ber að geta að frumvörp til stjórnarskipunarlaga eru yfirleitt þingmannafrumvörp, gjarnan flutt af þingmönnum úr öllum þingflokklum, en mörg dæmi eru um að undirbúningur þeirra sé hliðstæður undirbúningi stjórnarfrumvarpa.

#### 4. Samráð við undirbúning að gerð frumvarpa

Við undirbúning stjórnarfrumvarpa á sér jafnan stað samráð af ýmsu tagi. Greina má samráð í þrjá meginflokka.<sup>4</sup>

##### 4.1. Pólitískt samráð

Áður en ráðherra leggur fram frumvarp á Alþingi þarf hann að afla samþykkis ríkisstjórnar og þingflokka stjórnarflokkanna. Fyrir kemur að þingflokkarnir gefi slíkt samþykki með fyrirvara um afstöðu til máls við afgreiðslu þess. Engar efnislegar breytingar eru heimilar á frumvarpi eftir að það hefur verið samþykkt í ríkisstjórn og þar til það er lagt fram á Alþingi.

Í reglum um undirbúning og meðferð stjórnarfrumvarpa, sjá viðauka I, er lögð áhersla á að ný veigamikil mál beri að kynna í ríkisstjórn áður en samning frumvarpa hefst, sbr. 1. gr. þeirra. Þannig er tryggt að pólitískt samkomulag sé um meginlínur fyrirhugaðrar löggjafar áður en byrjað er að vinna við frumvarp með tilheyrandi fyrirhöfn og kostnaði.

##### 4.2. Faglegt samráð milli ráðuneyta

Ef frumvarp varðar málefnasvið annars ráðuneytis ber samkvæmt reglum um undirbúning og meðferð stjórnarfrumvarpa að kynna það viðkomandi ráðuneyti í tæka tíð fyrir ríkisstjórnarfund, sbr. viðauka I. Ef frumvarp varðar ekki beint málefnasvið annars ráðuneytis heldur tengist því skal jafnframt leitast við að kynna frumvarpið fyrir viðkomandi ráðuneyti.

Rétt er að hafa í huga að faglegt samráð milli ráðuneyta er einnig æskilegt til að sérþekking ráðuneyta á tilteknum lagatæknilegum atriðum nýtist sem best. Þannig er til dæmis sérþekking á refsíakvæðum í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, á gjaldtökuákvæðum í fjármálaráðuneytinu og á meginreglum stjórnsýsluréttar í forsætisráðuneytinu.

##### 4.3. Samráð við hagsmunaaðila og almenning

Samráð stuðlar að því að forsendur mála liggi fyrir áður en ákvörðun er tekin. Einnig styðst samráð við þau lýðræðisrök að þeir sem ákvarðanir varða eigi þess kost að hafa áhrif á efni þeirra. Æskilegt er að efna til samráðs við hagsmunaaðila og almenning við gerð allra þýðingarmeiri frumvarpa eftir því sem tími og aðstæður leyfa. Við mat á því hvort frumvörp eru þýðingarmikil mætti líta til þess hvort:

- um nýja stefnumörkun er að ræða, sem horfir til breytinga á viðkomandi málefnasviði
- nýjar skyldur eru lagðar á einstaklinga, atvinnulíf, sveitarfélög o.s.frv.
- réttindi framangreindra aðila eru aukin eða þau skert
- fyrirhugaðar breytingar snerta marga

Kosturinn við að efna til samráðs um frumvörp áður en þau eru lögð fram á Alþingi er sá að á því stigi er gjarnan auðveldara að taka tillit til athugasemda. Enn fremur er tími þingnefnda til að fara yfir athugasemdir oft knappur eftir að mál hafa verið lögð fram.

Mikilvægt er að skipuleggja samráð vandlega, heppilegt er að útbúa kynningarefni þar sem aðalatriði frumvarps eru dregin fram. Þá þarf að greina við hverja æskilegt sé að hafa samráð, þ.e. væntanlega þá sem munu verða fyrir áhrifum af lagasetningunni, samtök er hafa beina hagsmuni af breytingu og þá sem bera munu meginábyrgð á

<sup>4</sup> Ekki verður í þessu sambandi fjallað um samráð stjórnvalda um stefnumótun almennt. Hafa ber þó í huga að á ýmsum stigum slíkrar stefnumótunar kann að vera ástæða til að upplýsa Alþingi um þá stefnu sem stjórnvöld hyggjast taka. Þetta á til dæmis við um þátttöku Íslands í alþjóðlegu samstarfi eins og innan Evrópska efnahagsvæðisins.

framkvæmd, t.d. sveitarfélögin. Einnig er rétt að freista þess að láta sjónarmið aðila sem kunna að hafa ólíka afstöðu til málefnisins koma fram. Á sumum sviðum hafa einnig skapast venjur um samráð, t.d. með þátttöku aðila vinnumarkaðarins í undirbúningi lagasetningar.

Til viðbótar við birtingu frumvarpsdraga á heimasíðu ráðuneytis getur verið heppilegt að senda drögin sérstaklega til tiltekinna hagsmunaaðila eða aðila með sérþekkingu á málefninu. Sérstakir kynningarfundir geta einnig verið góð leið til að fá viðbrögð við frumvarpsdrögum.

Ef samráð er viðhaft ætti frestur til þess að gera athugasemdir að jafnaði að vera að lágmarki tvær vikur og kynningarfundir ætti að boða með minnst viku fyrirvara. Ef því verður við komið kemur vel til álita að birta jafnóðum á heimasíðu ráðuneytis þær athugasemdir sem berast. Slíkt getur orðið öðrum hvatning til að láta í sér heyra. Þá er rétt að einhver fulltrúi ráðuneytis sé til svara á samráðstímanum ef spurningar vakna hjá þátttakendum.

Síðast en ekki síst þarf að vinna úr þeim athugasemdum sem berast og lagfæra frumvarpsdrög eftir því sem ástæða þykir til að fengnu samþykki ráðherra. Mikilvægt er að í athugasemdum með frumvarpi sé gefið yfirlit yfir samráðsferlið og að hvaða marki það hafi haft áhrif á lokaútgáfu frumvarps, sbr. 2. gr. reglna um undirbúning og meðferð stjórnarfrumvarpa, sjá viðauka I.

Hér gefur að líta yfirlit yfir meginatriði sem vert er að hafa í huga við skipulagningu samráðs.

| <b>SAMRÁÐ Í HNOTSKURN</b> |  |  |
|---------------------------|--|--|
| <b>Samráðið skipulagt</b> | Tilgangur og tilefni samráðs<br>↓<br>Tímarammi og lykilspurningar<br>↓<br>Hagsmunaaðilar og aðferðir | Um hvað snýst samráðið?<br>Hverju er samráðinu ætlað að ná fram?<br>Hvernig er samráðið afmarkað?<br>Hversu lengi mun það standa?<br>Hvaða spurningum þarf að fá svar við?<br>Hjá hverjum á að leita samráðs?<br>Hvernig er best að ná til þeirra? |
| <b>Framkvæmd samráðs</b>  | Ákvörðun um að hefjast handa<br>↓<br>Efni birt og því komið á framfæri<br>↓<br>Samráðstímabil        | Er samráðs- og kynningarefni aðgengilegt öllum?<br>Hafa fundir verið auglýstir?<br>Hafa hlutaðeigandi nægan tíma til að svara?<br>Hvert geta þátttakendur í samráði leitað ef þeir hafa spurningar?  |
| <b>Greining og mat</b>    | Greining svara<br>Birting niðurstöðu<br>↓<br>Samráðsferlið metið                                     | Verða innsendar athugasemdir birtar?<br>Hvernig verður unnið úr svörum?<br>Er aðstoð nauðsynleg við að greina svörin?<br>Hvað gekk upp og hvað hefði mátt betur fara?<br>Skipti samráðið einhverju máli?   |

## 5. Mat á áhrifum

Í hvert sinn sem settar eru nýjar reglur eða gildandi reglur eru endurskoðaðar fer fram einhvers konar mat á áhrifum. Skoðað er hvaða afleiðingar reglur hafi, hverjir verði fyrir kostnaði af reglum og hverjir njóti góðs af. Oftast er slíkt mat óskráð og þess sér ekki stað nema að litlu leyti í tillögu að breytingum á gildandi reglum. Í samræmi við stefnumótun ríkisstjórnarinnar er ætlunin að þegar stjórnarfrumvörp eiga í hlut verði mat þetta í vaxandi mæli formbundið og samræmt.

Um langt árabil hefur verið gerð krafa um að öllum stjórnarfrumvörpum öðrum en frumvarpi til fjárlaga, fjáráukalaga og lokafjárlaga fylgi umsógn um kostnaðaráhrif á ríkissjóð. Það er dæmi um mat á tilteknum áhrifum frumvarps. Þá hefur verið gert samkomulag við Samband íslenskra sveitarfélaga um mat á áhrifum frumvarpa á fjárhag sveitarfélaga. Þegar frumvarp felur í sér að lagðar eru til nýjar opinberar eftirlitsreglur skal skv. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 27/1999 meta þörf á eftirlitinu, þjóðfélagslegt gildi þess og kostnað af því og semja um það greinargerð.

Í reglum um undirbúning og meðferð stjórnarfrumvarpa, sem samþykktar voru í ríkisstjórn 25. maí 2007, sbr. breytingar 2. nóvember 2007, segir að í almennum athugasemdum með frumvörpum skuli koma fram mat á áhrifum fyrirhugaðrar lagasetningar. Þar skal rekja, eftir því sem tilefni er til, helstu afleiðingar fyrir hagsmunaaðila og tiltekna mikilvæga almannahagsmuni og atriði er varða framkvæmd laga, þ.m.t. áhrif á stjórnsýsluna.

Að baki þessari ákvörðun ríkisstjórnarinnar býr það sjónarmið að í stað þess að fjölga sérákvæðum um mat á áhrifum á tilteknum sviðum beri að leggja áherslu á að hverju sinni eigi að rekja öll helstu áhrif frumvarpa, hver svo sem þau eru. Þessi ákvörðun haggar ekki við fyrri framkvæmd varðandi mat á tilteknum áhrifum. Hún gerir hins vegar ráð fyrir að í almennum athugasemdum með frumvörpum sé gefið heildstætt yfirlit yfir það mat á áhrifum sem fram hefur farið við undirbúning stjórnarfrumvarpa.

### 5.1. Almenn mat á áhrifum

Tilgangurinn með almennum mati á áhrifum er að leiða í ljós þær afleiðingar sem samþykkt frumvarps mun hafa í för með sér. Matið á að vera faglegt og hlutlægt. Freista skal þess að leggja tölulegt mat á kostnað og ávinning eða finna aðra áþreifanlega mælikvarða. Einkum á að reyna að leggja mat á þau áhrif fyrirhugaðra reglna sem telja má veruleg. Áhrif geta verið veruleg bæði vegna þess að þeirra gættir víða í þjóðfélaginu en einnig vegna þess að þau hafa mikið að segja fyrir afmarkaða hluta þjóðfélagsins.

#### 5.1.1. Afleiðingar fyrir hagsmunaaðila

Rekja ber helstu afleiðingar frumvarpsins fyrir hagsmunaaðila. Fyrsta skrefið er að lýsa því á hverja frumvarp muni hafa áhrif. Síðan þarf að greina hver þau áhrif eru, hvort sem um kostnað er að ræða eða ávinning. Þessum atriðum er jafnan erfitt að lýsa með nokkurri vissu. Eigi að síður á það að vera keppikefli að bregða upp eins áreiðanlegri mynd og hægt er miðað við aðgengilegar upplýsingar. Samráð við hagsmunaaðila er líka gagnlegt til þess að koma auga á áhrifin og hversu viðurhlutamikil þau eru. Enn fremur hafa verið þróaðar hagfræðilegar aðferðir til að leggja mat á ófjárhagsleg verðmæti og ýmsa óvissuþætti. Sem dæmi má nefna að stundum er stefnt að því að ná fram ávinningi eins og bættri heilsu eða auknu öryggi almennings sem erfitt er að mæla. Þótt erfitt sé eða jafnvel ómögulegt að leggja fjárhagslegan mælikvarða á slíkan ávinning þá er eigi að síður fært að greina þennan ábata. Ein leiðin er sú að telja upp mælikvarða sem sýni að markmiði hafi verið náð. Mismunandi valkostir eru síðan bornir saman út frá því hver þeirra uppfylli sem best mælikvarðana og stuðli því helst að því að heildarmarkmiðinu verði náð.

Við tilgreiningu á fjárhagslegum afleiðingum er rétt að greina milli kostnaðar sem greiða þarf einu sinni og kostnaðar sem er árviss.

### Fjárhagslegar afleiðingar fyrir hagsmunaaðila

#### Breyting á siglingalögum, nr. 34/1985.

Ekki er ástæða til að ætla að aðild að bókuninni og þær breytingar sem hún hefur í för með sér á IX. og X. kafla íslensku siglingalaganna muni hafa stjórnsýslulegar eða fjárhagslegar afleiðingar fyrir íslensk stjórnvöld. Hins vegar er ekki ólíklegt að reglur frumvarpsins geti haft einhvern kostnaðarauka í för með sér fyrir þá sem ábyrgð bera á flutningi. Athugun á áhrifum frumvarpsins á iðgjöld vegna váttrygginga fyrir íslenska fiskiskipafлотann leiddi hins vegar í ljós að hækkanir ættu að verða óverulegar.

*Heimild: Athugasemdir við frumvarp til laga um breytingu á siglingalögum, þskj. 88 á 135. löggjafarþingi.*

### Fjárhagslegar afleiðingar fyrir hagsmunaaðila

#### Reykingabann á veitinga- og skemmtistöðum.

Í þeim lögum þar sem lög um reyklæsa veitinga- og skemmtistaði hafa tekið gildi hafa áhyggjur víða vaknað meðal veitingamanna. Þeir hafa jafnan áhyggjur af því að tap verði á rekstri, að þeir verði að segja upp fólki og jafnvel að fyrirtækið beri sig ekki ef staðurinn verður reyklæsa. Fjárhagsleg áhrif reykingabanns á veitinga- og skemmtistöðum hafa verið skoðuð mjög víða og ekki finnast nokkur áreiðanleg gögn sem styðja þessar áhyggjur veitingamanna.

Árið 1997 var gerð rannsókn í Bandaríkjunum þar sem bornar voru saman borgir sem annars vegar leyfðu reykingar á veitinga- og skemmtistöðum og hins vegar borgir sem leyfðu þær ekki. Niðurstaða þessarar rannsóknar var að enginn munur var á hlutfallslegri sölu drykkja og matar í þeim borgum sem bornar voru saman. Þessar niðurstöður studdu margar fyrri rannsóknir sem höfðu sýnt slíkt hið sama. Í annarri rannsókn, sem gerð var í Texas 2002, voru bornar saman sölutölur 12 ár aftur í tímann (fyrir lagasetningu) og ári eftir lagasetningu og komust menn að því að enginn munur var á sölu drykkjar og matar á þessum tíma. Niðurstöður þessara tveggja rannsókna hafa verið staðfestar í samantekt 97 rannsókna þar sem fram kemur að engar áreiðanlegar heimildir eru fyrir því að bann við reykingum á þessum stöðum hafi neikvæð fjárhagsleg áhrif heldur fundust ýmist engin áhrif eða jákvæð áhrif á sölu og fjölda starfa í atvinnugreininni.

*Heimild: Fylgiskjal með frumvarpi sem varð að lögum nr. 83/2006, breyting á lögum um tóbaksvarnir (reykingabann).*

#### 5.1.2. Afleiðingar fyrir tiltekna mikilvæga almannahagsmuni

Í reglum um undirbúning og meðferð stjórnarfrumvarpa segir að rekja skuli afleiðingar fyrir tiltekna mikilvæga almannahagsmuni. Ekki er tilgreint nánar í reglunum hverjir þeir eru. Viðkomandi ráðuneyti hefur því svigrúm til að ákveða hvaða almannahagsmuni eigi einkum að taka með í reikninginn. Að jafnaði yrði þó einkum litið til hagsmuna á borð við vernd umhverfis og jafnrétti kynjanna, bæði að lögum og í reynd, sbr. gátlista ríkisstjórnarinnar sem birtur er í viðauka IV.

Í mati á áhrifum á umhverfið geta falist eftirtaldir þættir: Áhrif á hreinleika andrúmslofts, jarðvegs eða vatns, loftslag, gróðurfar og lífríki, heilsu manna og sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda landsins. Ef tillaga hefur

neikvæð áhrif á eitthvað af framantöldu eða felur í sér áhættu gagnvart einhverju af því ber að rökstyðja hvernig dregið verður úr eða komið í veg fyrir þau áhrif. Skýra skal frá þeim aðferðum sem notaðar voru við matið, hvaða forsendur liggja til grundvallar og hvaða óvissuþættir eru fyrir hendi.

Um mat á áhrifum á jafnrétti kynjanna má vísa til jafnréttisgátlista forsætisráðuneytisins sem birtur er á heimasíðu þess.

Framangreind atriði eru ekki tæmandi. Ef frumvarp hefur veruleg áhrif á aðra almannahagsmuni eins og byggðamál eða vernd menningararfs er eðlilegt að geta þess og leggja mat á hver áhrifin eru.

Um áhrif frumvarpa á réttindi borgaranna almennt vísast til kafla 7.

### 5.1.3. Atriði er lúta að framkvæmd reglna

Einn liður í undirbúningi lagasetningar er að huga að framkvæmd laganna. Þess vegna er gert ráð fyrir því í reglum um undirbúning og meðferð stjórnarfrumvarpa, sbr. viðauka I, að rakin séu atriði er lúta að framkvæmd reglna. Er hér um nokkurs konar stjórnsýslumat að ræða.<sup>5</sup> Taka þarf fram hvort farið hafi fram greining á áhrifum fyrirhugaðra reglna á verkefni stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga og hvort fjölga þurfi starfsmönnum eða gera aðrar skipulagsbreytingar. Jafnframt er æskilegt að matið sé hvernig nýjar reglur og ákvarðanir sem taka ber á grundvelli þeirra muni samrýmast almennum reglum stjórnsýslu- og upplýsingalaga.

Undir þessum lið er einnig gert ráð fyrir að fjallað sé um það hvort nægilega hafi verið hugað að því að reglur komist til vitundar þeirra sem eftir þeim eiga að fara eða njóta eiga góðs af. Æskilegt er að reglur séu settar fram á skiljanlegu máli með einföldum og skýrum hætti og að gildistaka laga sé miðuð við að einstaklingar og fyrirtæki hafi svigrúm til að laga sig að nýjum reglum.

### 5.1.4. Samantekt

Þegar afleiðingum frumvarps hefur verið lýst er rétt að draga niðurstöðurnar saman og rökstyðja hvers vegna ávinningurinn af samþykkt frumvarps sé meiri en hugsanlegar hliðarverkanir.

Eins og gefið er til kynna í reglum ríkisstjórnarinnar um undirbúning og meðferð stjórnarfrumvarpa, sbr. viðauka I, ræðst það nokkuð af tilefninu hversu ítarlegt hið almenna mat á áhrifum þarf að vera. Matið getur verið fljótunnið þegar um einfaldar lagabreytingar er að ræða. Leggja ber áherslu á að hér er ekki um algerlega nýja kröfu að ræða til undirbúnings lagafrumvörpum. Byggt er á reynslu sem aflað hefur verið við sértækara mat á áhrifum, sbr. það sem hér fer á eftir, og fyrst og fremst er verið að stuðla að því að bakgrunnur tillagna og rök fyrir þeim séu dregin fram með samræmdum hætti.

Þar sem almenna matið á að gefa heildstætt yfirlit yfir helstu áhrif af samþykkt frumvarps er æskilegt að taka með niðurstöður úr sértæku mati sem fram hefur farið.

Gert er ráð fyrir að almennt mat á áhrifum sé hluti af almennum athugasemdum með lagafrumvarpi.

Á næstu síðu er að finna lykilsurningar til leiðbeiningar við samningu almenns mats á áhrifum lagafrumvarpa og varðandi efnisleg atriði yfirlitt sem hafa þarf í huga við samningu frumvarps. Það ræðst þó af efni frumvarps hverju sinni hvaða spurningar geta átt við.

<sup>5</sup> Sjá formála skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2005.

### Undirbúningur lagafrumvarpa – lykilspurningar um efnisleg atriði

#### 1. Nauðsyn lagasetningar

- Hverjir eru þeir almannahagsmunir sem ætlunin er að ná fram með lagasetningunni?
- Hvaða markmiðum er ætlað að ná fram og innan hvaða tímamarka? Eru markmiðin mælanleg?
- Hver er bakgrunnur málsins?
- Er íhlutun ríkisins óhjákvæmileg? Hvers vegna? Eru aðgerðir þeirra einkaaðila sem beinna hagsmuna eiga að gæta ekki nægilegar?
- Hvaða aðrar leiðir en sú sem lögð er til hafa verið kannaðar? Hvaða afleiðingar hefði það að aðhafast ekki neitt?

#### 2. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar

Hefur við samningu frumvarps verið gætt að samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar íslenska ríkisins?

#### 3. Afleiðingar fyrir hagsmunaaðila og tiltekna mikilvæga almannahagsmuni

- Á hverja hefur frumvarpið áhrif fyrst og fremst verði það að lögum?
- Hver eru áhrif frumvarpsins á ríkissjóð?
- Hver er kostnaður og ávinningur fyrirtækja af fyrirhugaðri lagasetningu?
- Hver er kostnaður og ávinningur launafólks af fyrirhugaðri lagasetningu?
- Hver er kostnaður og ávinningur neytenda af fyrirhugaðri lagasetningu?
- Hver eru áhrifin á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, á fjárhag sveitarfélaga og sjálfsforræði þeirra?
- Hver eru jákvæð og neikvæð áhrif á umhverfið, heilsu og lífsskilyrði (þ.m.t. hreinleika andrúmslofts, jarðvegs eða vatns, loftslag, gróðurfar og lífríki, heilsu manna, heilsusamlegt umhverfi, sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda)?
- Hver eru áhrif nýrra reglna á réttindi borgaranna, þ.m.t. jafnrétti kynjanna?

#### 4. Framkvæmd reglna – stjórnáslumat

- Hefur farið fram greining á áhrifum fyrirhugaðra reglna á stjórnáslu ríkis og sveitarfélaga?
- Þarf að gera breytingar á stjórnáslunni, verklagi og/eða fjölda starfsmanna verði frumvarpið samþykkt?
- Hvert er samspil nýrra reglna og ákvarðana sem taka þarf á grundvelli þeirra við almennar reglur stjórnáslu- og upplýsingalaga?
- Felur breytingin í sér einföldun? Ef svo er, að hvaða leyti?
- Eru reglurnar auðskiljanlegar almenningi?
- Hefur verið hugað að kynningu á hinum nýju reglum fyrir hlutaðeigandi áður en þær ganga í gildi?
- Er nauðsynlegt að reglurnar gildi ótímabundið eða væri hægt að setja þeim tímamörk?
- Hefur verið hugað að þeim tíma sem einstaklingar og fyrirtæki þurfa til að laga sig að nýjum reglum?

#### 5.2. Sértekt mat á áhrifum

Í gildi eru reglur um sértekt mat á áhrifum á tilteknum sviðum. Þannig hefur kostnaður ríkissjóðs af samþykkt frumvarps verið metinn af fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytis um langt árabil. Kynna skal fjárlagaskrifstofunni efnisatriði frumvarps í tæka tíð áður en það kemur til kasta ríkisstjórnar. Umsögn fjárlagaskrifstofunnar er látin fylgja frumvarpi sem fylgiskjal þegar það er lagt fram á Alþingi.



Þá er í gildi ríkisstjórnarsamþykkt um að meta skuli kostnaðaráhrif lagafrumvarpa á sveitarfélög, sjá viðauka II. Samkvæmt henni er gert ráð fyrir að drög að kostnaðarmati séu send Sambandi íslenskra sveitarfélaga til umsagnar.

Þegar frumvarp felur í sér að lagðar eru til nýjar opinberar eftirlitsreglur skal skv. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 27/1999 meta þörf á eftirlitinu, þjóðfélagslegt gildi þess og kostnað af því og semja um það greinargerð. Á vegum forsætisráðuneytisins er starfrækt nefnd til ráðgjafar um framkvæmd laga nr. 27/1999 og eftirlitsstarfsemi hins opinbera. Nefndin er reiðubúin að veita ráðuneytunum og öðrum stjórnvöldum ráðgjöf við þróun aðferða við mat á eftirlitsreglum og veita umsagnir um greinargerðir um slíkt mat.

Á fundi ríkisstjórnarinnar 23. september 2003 var samþykkt að greinargerð um mat skv. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 27/1999, um opinberar eftirlitsreglur, skuli að lágmarki vera unnin í samræmi við fyrirmynd sem fram kemur í Grunnmati á eftirlitsreglum, sbr. viðauka III.

Líkt og gildir um umsögn fjárlagaskrifstofu og kostnaðarmat vegna fjárhags sveitarfélaga er æskilegt að slíkt sértækt mat sé prentað sem fylgiskjal með frumvarpi.

## 6. Lagatæknileg atriði, málfar o.fl.

Við samningu frumvarps þarf að huga vel að uppsetningu, lagatæknilegum atriðum, málfari og íslenski lagahefð. Það er orðin föst venja að frumvarpsdrög séu send til skjaladeildar nefndasviðs Alþingis þegar þau eru komin á lokastig. Skjaladeildin fer yfir uppsetningu frumvarpa, bendir á málfarsleg atriði og atriði er lúta að íslenski lagahefð sem betur mega fara.

Eins og fram kom í kafla 4.2. er sérþekking á ýmsum afmörkuðum lagatæknilegum atriðum fyrir hendi í ráðuneytunum. Eðlilegt er að leita þangað ef álitamál koma upp.

## 7. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar

Við samningu frumvarpa verður að gæta að því að lög séu í samræmi við stjórnarskrá. Sérstaklega þarf í þessu sambandi að huga að mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar. Að sama skapi hvílir sú þjóðréttarlega skylda á íslenskum stjórnvöldum að gæta að samræmi laga og alþjóðlegra skuldbindinga.

Ef mat hefur farið fram á þessum atriðum við samningu frumvarps er rétt að geta þess í athugasemdum með frumvarpi, sbr. 4. gr. reglna um undirbúning og meðferð stjórnarfrumvarpa.

## 8. Framlagning frumvarps í ríkisstjórn – samþykki þingflokka

Þegar frumvarp er fullfrágengið ásamt athugasemdum og kostnaðarumsögn fjárlagaskrifstofu liggur fyrir er ráðherra ekkert að vanbúnaði að leggja frumvarp fyrir ríkisstjórn ásamt minnisblaði sem dregur saman meginefni frumvarps. Frumvarpi skal enn fremur fylgja útfylltur gátlisti, sbr. 5. gr. reglna um undirbúning og meðferð stjórnarfrumvarpa. Þetta gildir ekki um frumvörp til fjárlaga, fjárukalaga og lokafjárlaga. Tilgangurinn með gátlistanum er að minna höfunda frumvarpa á helstu atriði sem hafa ber í huga við samningu og frágang frumvarps og auðvelda forsætisráðherra eftirlit með því að frumvarp uppfylli lágmarkskröfur. Ekki er því gert ráð fyrir að gátlistinn fylgi frumvarpi við frekari meðferð máls fyrir þingflokki stjórnarflokkanna og á Alþingi.

Æskilegt er að ritari ríkisstjórnar fái frumvarp ásamt gátlista, sbr. viðauka IV, sent með tölvupósti í síðasta lagi kl. 14 daginn fyrir ríkisstjórnarfund.

Samþykki frumvarps í ríkisstjórn er jafnan háð þeim fyrirvara að þingflokkar stjórnarflokkanna fallist á að frumvarp verði lagt fram nema annað sé áskilið, sbr. 6. gr. reglna um undirbúning og meðferð stjórnarfrumvarpa, sjá

viðauka I. Viðkomandi ráðuneyti sendir þingflokkunum frumvarpið í jafnmörgum eintökum og þingmenn viðkomandi flokka eru.

## 9. Framlagning frumvarps á Alþingi

Frumvarp verður ekki lagt fram á Alþingi af hálfu ráðherra nema fyrir liggi samþykki forseta Íslands, sbr. 25. gr. stjórnarskrárinnar. Nánar er fjallað um samskiptin við forsetaembættið í handbókinni *Meðferð mála í ríkisráði – Leiðbeiningar og skýringar* sem forsætisráðuneytið gaf út árið 1993, sjá heimasíðu forsætisráðuneytisins, [www.stjr.is](http://www.stjr.is).

Það er ríkisráðsritari sem aflar samþykkis forseta um að leggja megi frumvarp fyrir Alþingi en viðkomandi ráðuneyti undirbýr tillöguna. Þegar áritun forseta er fengin sendir viðkomandi ráðuneyti bréf til forseta Alþingis um að dreifa megi frumvarpinu og einnig þarf að senda beiðni um prentun til skjaladeildar nefndasviðs þingsins. Ráðuneytin fá send 30 eintök af hverju frumvarpi úr prentsmiðju en ef þörf er á fleiri eintökum er best að það komi fram í prentbeiðninni.

Þá er rétt að hafa í huga að í 4. másl. 1. mgr. 36. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, segir að eigi megi, nema með samþykki þingsins, taka frumvarp til umræðu fyrr en liðnar eru að minnsta kosti tvær nætur frá því að því var útbýtt. Ákvæðið hefur ætíð verið túlkað svo að um frávik frá þeirri málsmeðferð, þ.e. að líða skuli tvær nætur frá framlagningu máls þar til það er sett á dagskrá, gildi ákvæði nógildandi 79. gr. þingskapa (áður 90. gr.), þar sem kveðið er á um að eftir uppástungu forseta eða formanns þingflokks megi bregða út af þingsköpum ef tveir þriðju hlutar þeirra þingmanna, er um það greiða atkvæði, samþykkja.

## 10. Meðferð frumvarps á Alþingi

Þótt frumvarp hafi verið lagt fram á Alþingi er afskiptum ráðuneytis af því að sjálfsgöngu ekki lokið. Það fellur oftast í skaut þess ráðuneytisstarfsmanns sem vann frumvarpið að leggja drög að framsöguræðu fyrir ráðherra. Framsöguræða getur verið mikilvægt lögskýringargagn og því er brýnt að vanda undirbúning hennar.

Venja er að starfsmaður ráðuneytis fylgi frumvarpi úr hlaði á fyrsta fundi þingnefndar um málið. Hann þarf síðan að vera til taks til að svara fyrir viðhorf ráðuneytisins gagnvart hugsanlegum breytingartillögum. Ekki er ætlast til að starfsmaður ráðuneytis svari fyrir hin pólitískari rök sem kunna að búa að baki tillögu. Ef þingmenn óska eftir umræðu um slík atriði er rétt að ráðherra taki afstöðu til þess hvernig slíkri ósk verði svarað.

## 11. Staðfesting laga og birting

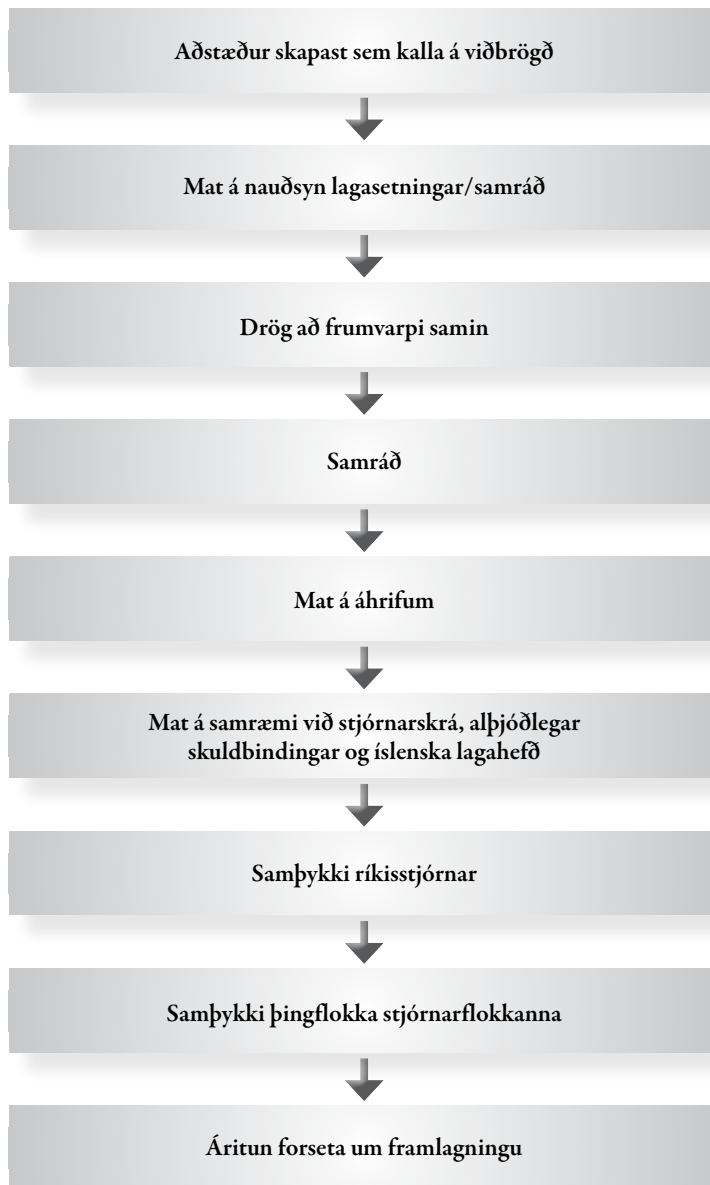
Samkvæmt 26. gr. stjórnarskrárinnar skal lagafrumvarp sem Alþingi hefur samþykkt lagt fyrir forseta Íslands til staðfestingar eigi síðar en tveimur vikum eftir að það var samþykkt. Nánar er fjallað um fyrirkomulag staðfestingar í handbókinni *Meðferð mála í ríkisráði – Leiðbeiningar og skýringar*.

Samkvæmt 27. gr. stjórnarskrárinnar skal birta lög, en um birtingarháttu og framkvæmd laga fer að landslögum. Samkvæmt 2. gr. laga nr. 15/2005, um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað, skal birta öll lög í A-deild Stjórnartíðinda. Samkvæmt 8. gr. sömu laga eru fyrirmæli bindandi frá og með deginum eftir útgáfudag Stjórnartíðinda þar sem þau eru birt enda geymi lögin ekki fyrirmæli um annað.

## 12. Eftirfylgni

Að lokinni samþykkt frumvarps á Alþingi þarf að huga að framkvæmd laganna og eftir atvikum setningu stjórnvaldsfyrirmæla á grundvelli þeirra. Þá þarf þegar fram líða stundir að fylgjast með hvort lögin hafa náð tilætluðum markmiðum og endurskoða þau ef svo er ekki.

## TILURÐ STJÓRNARFRUMVARPS



## II. LEIÐBEININGAR UM SAMNINGU OG FRÁGANG LAGAFRUMVARPA

### 1. Um málfar

#### 1.1. Almennt: skýrt mál er gott mál.

Þegar lagafrumvarp er skrifað þarf að hafa í huga að lesandinn geti auðveldlega lesið og skilið textann. Þótt lesendur lagafrumvarpa séu fyrst og fremst alþingismenn, embættismenn og ýmsir sérfræðingar og texti laga sé vissulega viðfangsefni lögfræðinga og dómara er nauðsynlegt að hafa hugfast að öllum ber að fara að lögum og því verður lagatexti að vera skýr og skiljanlegur sem flestum, sérstaklega þeim sem löggin varða.

Meginmarkmiðið er að lagafrumvörp séu á eðlilegu og skýru máli. Textinn þarf að vera eins nákvæmur, skýr og auðskilinn og kostur er svo að innihaldið komist til skila og hægt sé að lesa hann viðstöðulaust án þess að þurfa að velta mikið fyrir sér merkingu einstakra orða eða setninga. Nauðsynlegt er að efnisatriði sem eiga saman standi saman en ekki sé vaðið úr einu í annað.

Þó verður að hafa í huga að lagamálið er íhaldssamt í eðli sínu og ýmsar hefðir hafa skapast sem lögfræðingum (og embættismönnum) eru tamar. Hins vegar má það ekki fjarlægjast svo daglegt mál að það valdi misskilningi.

Texti lagafrumvarpa á að vera á lýtalausni íslensku máli og laus við villur í málfari og stafsetningu, greinarmerkja-setning á að vera skýr og frágangur til fyrirmyndar.

Hvort sem verið er að semja lagafrumvarp eða annan texta er gott ráð að lesa textann í heild í lokin, jafnvel upphátt, athuga hvernig hann hljómar og hvort hann skilst auðveldlega. Ekki er verra að reyna að setja sig í spor lesandans sem oftast er ekki hefur minni þekkingu á efninu en höfundurinn.

#### 1.2. Setningagerð og stíll.

Lagatexti er að jafnaði knappur en að sama skapi nákvæmur, stíllinn hlutlægur og ópersónulegur. Stuttar og hnitmiðaðar setningar eru æskilegri en langar og flóknar. Ekki er rúm fyrir útskýringar í lagagreinunum sjálfum heldur er þeirra staður í athugasemdum við lagafrumvörpin. Þar gefst jafnframt tækifæri til að fjölyrða um efni frumvarpsins og umorða greinar þess til frekari skýringar. Því er ekki síður mikilvægt að athugasemdirnar séu á eðlilegu og skýru máli.

Æskilegt er að hafa aðalatriðið framarlega í setningu þannig að komið sé beint að efninu og að setningar og setningarliðir raðist í rökrétta röð. Í íslensku er röð orða og setninga tiltölulega frjáls þannig að þetta er oftast vandalítið og hægt er að haga röð orða og setninga á ýmsa vegu til þess að ná fram mismunandi áhrifum eða blæbrigðum:

Ráðherra ákveður með reglugerð...

Ákveða skal með reglugerð sem ráðherra setur hvaða gögn skuli fylgja með umsókn...

Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara.

Heimilt er ráðherra að setja reglugerð um nánari framkvæmd laga þessara.

Oft fer vel á því að skilyrðissetning komi framan við aðalsetninguna sem hún stendur með enda er sú röð gjarnan rökrétt:

*Hafi skýrsla verið heitfest skal virða það refsingu til þyngingar.*

*Ef brot samkvæmt þessari málsgrein beinist að opinberum starfsmanni, sem að lögum hefur heimild til líkamlegrar valdbeitingar, má beita fangelsi allt að 8 árum.*

Frá fornu fari hefur tíðkast í lagamáli að slíkar setningar hefjist á nú og tengist aðalsetningunni síðan með *þá* eða jafnvel *og þá*:

Nú gengr maðr til leiks, fangs eða skinndráttar at vilja sínum, þá ábyrgist hann sik sjálfr at öllu, þó at hann fái mein eða skaða af.

Nú er lögaðila gerð sekt og er vararefsing þá eigi ákveðin.

Slík tenging við aðalsetninguna getur verið hentug þegar skilyrðissetningin er löng og efnismikil:

Ef maður gabbar lögreglumenn, brunalið, björgunarlið eða annað hjálparlið, með því að kalla eftir hjálp að ástæðulausu eða með misnotkun brunaboða eða annarra hættumerkja, þá varðar það sektum eða fangelsi allt að 3 mánuðum.

Gerir maður samband við stjórn erlends ríkis til þess að stofna til fjandsamlegra tiltækja eða ófriðar við íslenska ríkið eða bandamenn þess, án þess að verknaðurinn varði við 86. gr., þá varðar það fangelsi ekki skemur en 2 ár eða ævilangt.

Þetta er þó alls ekki nauðsynlegt og oft fer betur á því að hafa setningarnar ótengdar, sérstaklega ef þær eru stuttar eða ekki óþarflega flóknar:

Ef brot þykir mjög smávægilegt, má beita sektarhegningu.

Þyki það ljóst af málavöxtum, eftir að umsagnar lækni hefur verið leitað, að sakborningur, sem framið hefur brot undir áhrifum áfengis, geti ekki haft hemil á drykkjufýsn sinni, má ákveða í dómi, að hann skuli lagður inn á viðeigandi hæli til lækningar.

Ef skilyrðissetningin er mjög löng og flókin:

*Verði endurskoðandi var við verulega ágalla í rekstri eða atriði er varða innra eftirlit, greiðslutryggingar útlána, önnur atriði sem veikt geta fjárhagsstöðu blutadeigandi fyrirtækis eða atriði sem leiða til þess að hann mundi synja um áritun eða gera fyrirvara, svo og ef endurskoðandi hefur ástæðu til að ætla að lög, reglugerðir eða reglur sem gilda um fyrirtækið hafi verið brotnar, skal endurskoðandi gera stjórn þess og Fjármálaeftirlitinu viðvart.*

getur verið betra að hún standi aftan við aðalsetninguna:

Endurskoðandi skal gera stjórn fyrirtækis og Fjármálaeftirlitinu viðvart *verði hann var við verulega ágalla í rekstri eða atriði er varða innra eftirlit, greiðslutryggingar útlána, önnur atriði sem veikt geta fjárhagsstöðu hlutadeigandi fyrirtækis eða atriði sem leiða til þess að hann mundi synja um áritun eða gera fyrirvara, svo og ef endurskoðandi hefur ástæðu til að ætla að lög, reglugerðir eða reglur sem gilda um fyrirtækið hafi verið brotnar.*

Stundum er hægt að búta niður flóknar setningar þannig að lesandinn fái upplýsingarnar í hæfilegum skömmtum og skilji betur samhengi þeirra. Þannig mætti kljúfa fyrrgreint ákvæði í tvo málslíði:

Endurskoðandi skal gera stjórn fyrirtækis og Fjármálaeftirlitinu viðvart *verði hann var við verulega ágalla í rekstri eða atriði er varða innra eftirlit, greiðslutryggingar útlána, önnur atriði sem veikt geta fjárhagsstöðu hlutadeigandi fyrirtækis eða atriði sem leiða til þess að hann mundi synja um áritun eða gera fyrirvara. Sama gildir ef endurskoðandi hefur ástæðu til að ætla að lög, reglugerðir eða reglur sem gilda um fyrirtækið hafi verið brotnar.*

Forðast ber að kljúfa setningar á óheppilegum stöðum með löngum og samsettum innskotssetningum:

Sveitarstjórnnum er heimilt, *til að auka öryggi umferðar á þjóðvegum og að koma í veg fyrir ágang búfjár*, að ákveða að eigendum búfjár, þ.e. sauðfjár, geita, nautgripa og hrossa, sé skylt að hafa það í vörslu allt árið eða tiltekinn hluta ársins.

Betra væri að hafa tilgangsetninguna annaðhvort fremst eða aftast:

*Til að auka öryggi umferðar á þjóðvegum og að koma í veg fyrir ágang búfjár* er sveitarstjórnnum heimilt að ákveða að eigendum búfjár, þ.e. sauðfjár, geita, nautgripa og hrossa, sé skylt að hafa það í vörslu allt árið eða tiltekinn hluta ársins.

Sveitarstjórnnum er heimilt að ákveða að eigendum búfjár, þ.e. sauðfjár, geita, nautgripa og hrossa, sé skylt að hafa það í vörslu allt árið eða tiltekinn hluta ársins *til að auka öryggi umferðar á þjóðvegum og að koma í veg fyrir ágang búfjár.*

Oft þarf ekki að breyta miklu til að textinn verði læsilegri og hnitmiðaðri, t.d. að færa innskot eins og þessi:

Aðilar sem hyggjast starfrækja pósthjónustu samkvæmt almennri heimild skulu tilkynna Póst- og fjar-skriptastofnun *eigi síðar en fjórum vikum fyrir opnun þjónustunnar* um fyrirætlan sína.

Leikskólinn skal *í samráði við foreldra eða aðra forráðamenn* veita börnum á leikskólaaldri uppeldi og menntun.

aftast í setninguna þannig að það sem á saman standi saman:

Aðilar sem hyggjast starfrækja pósthjónustu samkvæmt almennri heimild skulu tilkynna Póst- og fjar-skriptastofnun um fyrirætlan sína *eigi síðar en fjórum vikum fyrir opnun þjónustunnar.*

Leikskólinn skal veita börnum á leikskólaaldri uppeldi og menntun *í samráði við foreldra eða aðra forráðamenn.*

Ef langar tilvísunarsetningar fleyga setningu:

Póstsendingar *sem ekki tekst að koma til skila vegna rangs eða ónógs heimilisfangs eða vegna þess að skráður viðtakandi hefur flust búferlum til annars lands* skal póstrekkandi endursenda til sendanda.

er stundum betra að breyta röðinni þannig að tilvísunarsetningin, ásamt orðinu sem hún stendur með, komi aftast:

Póstrekandi skal endursenda til sendanda póstsendingar *sem ekki tekst að koma til skila vegna rangs eða ónógs heimilisfangs eða vegna þess að skráður viðtakandi hefur flust búferlum til annars lands.*

Í lagatexta sem á rætur að rekja til gerða Evrópusambandsins er sérstaklega mikilvægt að gæta þess að röð setninga og setningarliða, þar á meðal innskota af ýmsu tagi, sé í samræmi við íslenska málvenju í stað þess að fylgja setningaskipan frummálsins. Stundum er jafnvel nauðsynlegt að kljúfa texta í tvo málsliði í stað þess að hrúga allt of miklum upplýsingum saman í einn:

Stofnun skal koma á framfæri við viðskiptavini sína skriflega og, ef við á samkvæmt innlendum reglum, með rafrænum hætti, á eðlilegu og skiljanlegu máli fyrirframupplýsingum um gjaldtöku í tengslum við greiðslur yfir landamæri og greiðslur innan aðildarríkisins þar sem stofnunin hefur starfsstöð sína.

Þessi málsliður væri eðlilegri og skiljanlegri á íslensku þótt ekkert væri gert annað en að kljúfa hann í tvo:

Stofnun skal koma á framfæri við viðskiptavini sína fyrirframupplýsingum um gjaldtöku í tengslum við greiðslur yfir landamæri og greiðslur innan aðildarríkisins þar sem stofnunin hefur starfsstöð sína. Skal það gert skriflega og, ef við á samkvæmt innlendum reglum, með rafrænum hætti, á eðlilegu og skiljanlegu máli.

### 1.3. Orðnotkun.

Vanda skal val á hugtökum í lagatexta og gæta samræmis í orðnotkun. Velja skal þekkt og viðurkennd íslensk orð fremur en slettur eða torskilin (sérhæfð) orð þegar því verður við komið. Séu notuð ný orð eða mjög sérhæfð er hægt að skýra þau í orðskýringum. Sama gildir ef orð eru notuð í annarri (oftast þrengri) merkingu í lagatexta en í daglegu máli.

*Staðgöngumæðrun:* Tæknifrjógvun framkvæmd á konu sem hyggst ganga með barn fyrir aðra konu og hefur fallist á það fyrir meðgönguna að láta barnið af hendi strax eftir fæðingu.

*Erfðabreyttar lífverur* eru allar lífverur þar sem erfðaefninu hefur verið breytt á annan hátt en gerist í náttúrunni við þörun og/eða náttúrulega endurröðun.

*Slys* er sérhvert það tilvik kallað þegar erfðabreyttar lífverur sleppa út og geta stefnt heilsu manna, annarra lífvera eða umhverfinu í hættu, þegar í stað eða síðar.

Mikilvægt er að gæta samræmis í orðnotkun, að hugtak sé alltaf táknað með sama orðinu og að hugtökum sé ekki ruglað saman. Í umferðarlögum eru t.d. skilgreindar eftirfarandi tegundir ökutækja: *bífljól, bifreið, dráttarvél, eftirvagn, blíðarvagn, hópbifreið, létt bífljól, reiðhjól, tengitæki, torfærutæki, vinnuvél, vélknúid ökutæki* og *ökutæki*. Þegar notuð eru svona mörg svipuð hugtök, sem skarast misjafnlega mikið, er sérstaklega mikilvægt að vanda notkun þeirra í lagatextanum, t.d. að nota ekki *bifreið* þegar átt er við *vélknúid ökutæki* og öfugt.

Í lagatexta gefst ekki tilefni til tilþrifa í orðnotkun og þótt það sé ekki rismikill stíll er nauðsynlegt að hugtak sé alltaf táknað með sama orðinu. Í umferðarlögum er t.d. hugtakið *bifreið* skilgreint nákvæmlega og alltaf notað orðið *bifreið* í þeirri merkingu, ekki t.d. bíll sem allt eins gæti átt við um *hópbifreið*, og enn síður orð eins og *drusla, drossía* eða *kaggi* þótt þau mundu eflaust lífga upp á stílinn.

Einnig er æskilegt að merking hugtaka sem notuð eru víða í lögum sé hvarvetna sú sama, eða sé a.m.k. ekki svo ólík að valdi misskilningi.

Í formlegum og ópersónulegum texta eins og lagatexta er tilhneiging til að láta meginþunga merkingarinnar hvíla á nafnorðum fremur en sagnorðum. Í svokölluðum „nafnorðastíl“ gengur þetta út í öfgar og má þá finna dæmi um að *gera rannsókn* í stað *rannsaka, framkvæma viðgerð* eða *takmörkun* í stað *gera við* og *takmarka, framkvæma lokunar-, vöktunar- og hreinsunaraðgerðir* í stað þess að *loka, vakta* og *hreinsa* o.s.frv. Hér er eitt dæmi úr lagatexta:

Innheimtustjóri getur framkvæmt eða látið framkvæma innsiglan á viðtæki.

Sem væri ekki verra svona:

Innheimtustjóri getur innsiglað eða látið innsigla viðtæki.

Annað dæmi og heldur flóknara úr lagatexta:

Þar sem takmörkun er heimilud skal hún ákveðin af ráðuneytinu með reglugerð. Takmörkun á fjölda vörubifreiða og sendibifreiða, sem miðast við ákveðna hámarkstölu, framkvæma félögin sjálf. Takmörkun á fjölda fólksbifreiða, sem miðast við ákveðna hámarkstölu eða viðmiðun við íbúafjölda, ber að framkvæma með útgáfu atvinnuleyfa sem umsjónarnefnd fólksbifreiða annast.

Þarna tekst að koma býsna miklum upplýsingum fyrir í síðasta málsliðnum en stíllinn verður fyrir vikið ansi formlegur og þungur, og hvorki auðveldur aflestrar né auðskiljanlegur. Kannski hefði verið betra að létta aðeins á textanum:

Ráðuneytið getur ákveðið að takmarka fjölda leigubifreiða með reglugerð. Félögin sjá sjálf um að takmarka fjölda vörubifreiða og sendibifreiða miðað við ákveðna hámarkstölu. Umsjónarnefnd fólksbifreiða takmarkar fjölda fólksbifreiða með útgáfu atvinnuleyfa, annaðhvort miðað við ákveðna hámarkstölu eða íbúafjölda.

Í nafnorðastíl er líka tilhneiging til að nota nafnorðin *aukning, efling, fjölgun, fækkun, hækkun, lækkun, minnkun, styrking* og fleiri slík í stað sagnanna að *auka, efla, fjölga, fækka, hækka, lækka, minnka* og *styrkja*:



Íðgjöld nýtrygginga séu nægileg til að félagið geti staðið við skuldbindingar sínar án þess að sérstök **aukning** eigin fjár reynist nauðsynleg.

Þegar ógn stæðjar að ákveður hann **hækkun** vástigs um borð í skipum eða í höfnum.

Lög um **hækkun** útlánaramma Norræna fjárfestingarbankans vegna norrænna fjárfestingarlána til verkefna utan Norðurlanda (PIL).

Ákvörðun skattstjóra um **hækkun** á reiknuðu endurgjaldi manns með eigin atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi má ekki mynda tap umfram það sem nemur samanlögðum almennum fyrningum skv. 37. gr.

Þó skal **hækkun** arðsemisviðmiðunar ekki valda meiri **hækkun** tekjumarka en næst með hagræðingar-kröfu.

Ákvörðun landbúnaðarráðherra um **lækkun** tolls í samræmi við framangreinda hundradshluta verð- og/ eða magn tolls skal ráðast af því hvort nægilegt framboð af viðkomandi vöru á hæfilegu verði er til staðar á innanlandsmarkaði.

Framlag það sem dreifiveita fær til **lækkunar** dreifingarkostnaðar notenda er ekki eign viðkomandi dreifiveitu.

Í síðasta dæminu er líka að finna annað einkenni nafnorðastílsins, óþjált eignarfallssamband. Þarna eru þrjú nafnorð í eignarfalli í röð, *lækkunar dreifingarkostnaðar notenda* sem auðvelt er að komast hjá með því að nota sögnina *lækka* í stað nafnorðsins *lækkunar*:

Framlag það sem dreifiveita fær til að *lækka dreifingarkostnað notenda* er ekki eign viðkomandi dreifiveitu.

Eftir stendur sögnin *lækka* sem stýrir þolfalli andlagsins *dreifingarkostnað* sem tekur svo með sér eignarfalls-einkunnina *notenda*.

Oftast fer best á því að blanda saman nafnorðum og sögnum til að tjá sömu merkingu. Í eftirfarandi lagagrein tekst þokkalega að nota ýmist *brottfall* eða *falla niður*, *innlögn* eða *leggja inn*, *afturköllun* eða *afturkalla* og *sviptingu* eða *svipta* í tengslum við rekstrarleyfi:

*Brottfall, innlögn, afturköllun og svipting rekstrarleyfis.*

Rekstrarleyfi samkvæmt lögum þessum **fellur niður** við lok gildistíma sem tiltekinn er í leyfisbréfi. Rekstrarleyfi telst jafnframt **niður fallið** frá þeim tíma þegar það er mótttekið hjá leyfisveitanda kjósi leyfishafi að **leggja það inn**.

Leyfisveitandi skal **afturkalla** rekstrarleyfi ef leyfishafi eða forsvarsmáður uppfyllir ekki lengur skilyrði 8. gr., sbr. þó heimild 16. gr.

Leyfisveitanda er heimilt að **svipta** leyfishafa rekstrarleyfi tímabundið verði hann eða forsvarsmáður hans uppvís að því að misnota rekstrarleyfið eða vanrækja skyldur sem á honum hvíla samkvæmt lögum þessum eða öðrum lögum sem um reksturinn gilda eða brjóti hann að öðru leyti gegn skilyrðum eða skilmálum leyfisins. Verði leyfishafi uppvís að itrekuðum brotum samkvæmt þessari málsgrein er leyfisveitanda heimilt að **svipta** leyfishafa rekstrarleyfinu að fullu.

Áður en kemur til **afturköllunar** skv. 2. mgr. eða **sviptingar** skv. 3. mgr. skal leyfisveitandi senda leyfishafa viðvörðun þar um, þar sem fram komi tilefni **afturköllunar** eða **sviptingar** og skal leyfishafa eftir atvikum gefinn frestur til að bæta úr annmörkum sé það mögulegt.

Komi til **afturköllunar** eða **sviptingar** rekstrarleyfis skal leyfishafa tilkynnt um það skriflega og frá hvaða tíma rekstrarleyfið telst **niður fallið** og skal leyfishafi skila leyfisbréfi til leyfisveitanda án tafar fyrir þau tímamörk. Leyfisveitandi skal tilkynna heilbrigðisnefnd um **afturköllun** eða **sviptingu** rekstrarleyfis.

Við **innlögn** rekstrarleyfis á leyfishafi ekki rétt á endurgreiðslu hluta gjalds sem greitt var fyrir rekstrarleyfi þótt leyfistími sé ekki liðinn. Sama gildir ef rekstrarleyfi er **afturkallað** skv. 2. mgr. eða leyfishafi er **sviptur** rekstrarleyfi skv. 3. mgr.

Beita skal úrræði 23. gr. um lokun staðar ef starfsemi er haldið áfram eftir **brottfall** rekstrarleyfis, **afturköllun** eða **sviptingu** þess skv. 1.B3. mgr.

Fleiri dæmi af svipuðum toga úr lagatexta:

**Viðgerðir, uppsetningar og breytingar** á geislatækjum sem gefa frá sér jónandi geislun mega þeir einir annast sem uppfylla kröfur Geislavarna ríkisins um þekkingu og reynslu.

Þeir sem taka að sér að **setja upp** slík geislatæki, **gera við** þau eða **breyta** þeim með tilliti til geislunar skulu ganga úr skugga um að öryggisbúnaður tækjanna sé í samræmi við lög og reglugerðir eða aðrar reglur settar samkvæmt þeim og tilkynna Geislavörnum ríkisins tafarlaust ef svo er ekki.

**Losun** lýsis eða grútar í hafid er óheimil á innsævi.

Óheimilt er að **losa** í hafid þrávirk gerviefni sem fljóta eða mara í hafinu, þ.m.t. plastlát, kaðla og net.

Oft er áhrifaríkara að nota færri orð en fleiri:

Póst- og fjarskiptastofnun skal að því er varðar alþjónustu setja kröfur um gæði.

Setningin verður óneitanlega betri svona:

Póst- og fjarskiptastofnun skal setja kröfur um gæði alþjónustu.

Stundum er eins og gæti tregðu til að nota fornöfn í stað þess að endurtaka nafnorð. Fyrir vikið verður stíllinn ansi staglkenndur:

Þar sem heilsugæslustöðvar eru fleiri en ein í sama sveitarfélagi getur sveitarstjórn ákveðið að *heilsugæslustöðvarnar* sameinist um þjónustuhóp aldraðra.

Þarna mætti nota fornafn í stað nafnorðsins *heilsugæslustöðvarnar* án þess að merkingin raskist:

Þar sem heilsugæslustöðvar eru fleiri en ein í sama sveitarfélagi getur sveitarstjórn ákveðið að *þær* sameinist um þjónustuhóp aldraðra.

Tilvalið er að nota fornöfn í stað nafnorða til að létta á stílnum þar sem það á við en þó þarf að gæta þess að þau séu ótvíræð og vísi á rétt nafnorð.

Varast ber að ofnota forsetninguna *vegna*. Í stað *útgjöld vegna menningarmála og kostnaður vegna framkvæmdanna* má nota *útgjöld til menningarmála og kostnaður við framkvæmdirnar*.

#### 1.4. Stafsetning og greinarmerkjasetning; skammstafanir og tilvísanir.

Við samningu lagafrumvarpa skal fara eftir almennum reglum um stafsetningu og greinarmerkjasetningu, sjá t.d. auglýsingar menntamálaráðuneytis nr. 132/1974, 133/1974, 184/1974 og 261/1977. Góð hjálpargögn eru:

*Réttritunarorðabók handa grunnskólum*. Ritstjóri Baldur Jónsson, útg. 1989.  
*Stafsetningarorðabókin*. Ritstjóri Dóra Hafsteinsdóttir, útg. 2006.  
*Lykill að stafsetningu og greinarmerkjum*. Höfundar Baldur Sigurðsson og Steingrímur Þórðarson, útg. 1993.  
*Leiðbeiningar um ritgerðasmíð*. Höfundur Eiríkur Rögnvaldsson, ágúst 2002,  
<http://www.hi.is/~eirikur/ritun.htm>.

Sumum reynist erfitt að tileinka sér reglurnar um eitt orð eða tvö og lítinn og stóran staf. Reglurnar um eitt orð eða tvö eru nokkuð skýrar og er að hægt að finna dæmi um ýmis vafaorð í fyrrgreindum hjálpargögnum. Þó má nefna að rík tilhneiging er til að skrifa í einu orði ýmis smáorð sem eiga að vera í tveimur (eða jafnvel þremur) samkvæmt reglunum, t.d. *eins og, enda þótt, enn fremur, enn þá, fram hjá, fyrir fram, inn í, með fram, úr því að, þar sem, þó að og því að*.

Reglurnar um stóran og lítinn staf eru á hinn bóginn ekki eins ótvíræðar og þótt skýrt sé að rita eigi samnöfn með litlum upphafsstaf en sérnöfn með stórum vefst það fyrir mörgum hvað teljist sérnöfn og hvað ekki. Í *Stafsetningarorðabókinni* er að finna fjölmörg dæmi sem hægt er að styðjast við hvað þetta varðar. Hér má nefna að venjan er að stofnanir, félög og stjórnmalaflokkar séu rituð með stórum upphafsstaf en ráðuneyti, deildir innan stofnana, stjórnir, nefndir og ráð með litlum: *Umbverfisstofnun, Ferðafélag Íslands, Sjálfstæðisflokkur; forsætisráðuneyti, hugvísindadeild Háskóla Íslands, landskjörstjórn, lyffjanefnd, háskólaráð*. Þá eru heiti laga og reglugerða, alþjóðasamninga og gerða Evrópusambandsins rituð með litlum upphafsstaf: *vegalög, lög um landlækni, reglugerð um heilsugeslustöðvar, félagsmálasáttmáli Evrópu, tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/41/EB, um starfsemi og eftirlit með lögadilum sem sjá um starfstengd eftirlaun*.

Grundvallaratriði í greinarmerkjasetningu er að fylgja gildandi reglum svo langt sem þær ná og gæta samræmis. Kommur vefjast fyrir mörgum. Sumir hafa sterka tilfinningu fyrir því hvar setja eigi kommu og aðrir hafa komið sér upp persónulegum stíl í kommusetningu sem þeim er annst um. Hafa þarf í huga að þörf fyrir nákvæma greinarmerkjasetningu, sérstaklega kommusetningu, eykst í réttu hlutfalli við lengd setninga og setningarliða. Í stuttum, einföldum og hnitmiðuðum setningum er minni þörf fyrir kommu en í löngum, flóknum og samsettum setningum.

Þegar vísað er til laga bæði með heiti og númeri hefur tíðkast að hvort sem á eftir fer, númerið eða heitið, sé afmarkað með kommu:

Ákvæði 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, gilda ekki um störf sem ráðið er í samkvæmt þessu ákvæði.

Ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, gilda ekki um störf sem ráðið er í samkvæmt þessum töluliði.

Mikilvægt er að vanda tilvísanir í lög og einstaka hluta þeirra og nota fullt heiti laga í lagatexta, ekki styttn. Þannig á að vísa í *lög um tekjuskatt*, ekki *tekjuskattslög*. Í athugasemdum við lagafrumvörp er hins vegar hægt að nota styttn lagaheiti, sérstaklega þegar fullt heiti er langt og oft er vísað í lögin í textanum, t.d. *persónuverndarlög fyrir lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga*. Ekki hefur tíðkast að skammstafa heiti laga í lagafrumvörpum, t.d. *alm. hgl.* fyrir *almenn hegningarlög*.

Orð og orðasambönd skal að jafnaði rita fullum stöfum. Þó er hefð fyrir notkun nokkurra skammstafana í lögum, svo sem: *a.m.k., e.t.v., m.a., nr., o.fl., o.s.frv., sbr., t.d., þ.m.t.*

Þegar vísað er í töluliði, málsgreinar og greinar með númeri þeirra eru notaðar skammstafanirnar *tölul., mgr.* og *gr.:*

Leyfi skv. *I. tölul. I. mgr. I. gr.* skal veita þeim sem lokið hefur prófi í hjúkrunarfræðum frá Háskóla Íslands og Háskólanum á Akureyri.

Í dæminu sést líka skammstöfunin skv. sem höfð er á undan tilvísunum í tölusetta hluta laganna, hvort sem notaðar eru arabískar eða rómverskar tölur (*skv. I. tölul, skv. II. kafla*), sem og á undan tilvísunum í stafliði (*skv. a-lið*).

Þessi orð eru annars staðar rituð fullum stöfum: *þessi töluliður, tvær málsgreinar, aðrar greinar, samkvæmt lögum þessum*.

## 2. Heildarlög og breytingalög

Um uppbyggingu lagafrumvarps gildir að efni þess ræður forminu eða útlínum frumvarpsins. Það hvort valið er að setja ný heildarlög eða breyta gildandi lögum ræðst gjarnan af því hvort þörf er á grundvallarbreytingum eða hvort breyta á einstökum ákvæðum. Um breytingalög sérstaklega, sjá kafla 2.5.

### 2.1. Fyrirsögn.

Fyrirsögn þarf að endurspeglar sem best efni frumvarps.

#### Fyrirsagnir frumvarpa til heildarlaga.

Frumvarp til tollalaga.  
 Frumvarp til vatnalaga.  
 Frumvarp til laga um Heyrnar-, tal- og sjónstöð.  
 Frumvarp til laga um faggildingu o.fl.  
 Frumvarp til laga um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað.  
 Frumvarp til laga um Ríkisútvarpið ohf.  
 Frumvarp til laga um brottfall laga nr. 17/1997, um Flugskóla Íslands hf.

### 2.2. Kaflaskipting, greinaskipting, málsgreinar, máslíðir, stafliðir og töluliðir.

#### 2.2.1. Kaflaskipting.

Frumvarpi skal skipt upp í kafla með hliðsjón af lengd þess og efni. Varla er þörf á kaflaskiptingu nema greinar frumvarps séu orðnar 15-20. Miðað skal við að skyld ákvæði séu flokkuð saman og þurfa kaflafyrirsagnir að vera skýrar, sbr. „IV. KAFLI Stjórn mengunarmála“. Kaflar eru númeraðir með rómverskum tölum. Ef óskýlt efni er

sett fram í sama breytingalagafrumvarpi, þ.e. í svokölluðum bandormum, sjá kafla 2.5.2, er kaflaskipting nauðsynleg þó að greinar frumvarps séu ekki margar. Þá er þekkt að stærri lagabálkum sé skipt upp í þætti með undirköflum en slíkt heyrir til undantekninga, sjá dæmi úr réttarfarslögjöfni, lög um aðför, nr. 90/1989, með síðari breytingum.

**Kaflaskipting, kaflafyrirsagnir og fyrirsagnir einstakra greina.**

**Stjórnsýslulög, nr. 37/1993.**

**I. KAFLI**

**Gildissvið laganna.**

1. gr.

*Gildissvið.*

Lög þessi taka til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga.

Lögin gilda þegar stjórnvöld, þar á meðal stjórnsýslunefndir, taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Þau gilda þó ekki um ...

Ákvæði II. kafla um sérstakt hæfi gilda einnig um ...

2. gr.

*Gildissvið gagnvart öðrum lögum.*

Lög þessi gilda ekki um þinglýsingu, aðfarargerðir, kyrretningu, löggeymslu, lögbann, nauðungarsölu, greiðslustöðvun, ...

Ákvæði annarra laga, sem hafa að geyma strangari málsmeðferðarreglur en lög þessi mæla fyrir um, halda gildi sínu. Um sérstakt hæfi ...

**II. KAFLI**

**Sérstakt hæfi.**

3. gr.

*Vanhæfisástæður.*

Starfsmaður eða nefndarmaður er vanhæfur til meðferðar máls:

1. Ef hann er aðili máls, fyrirsvarsmáður eða umboðsmáður aðila.

2. ...

4. gr.

*Áhrif vanhæfis.*

...

**2.2.2. Greinaskipting.**

Leitast skal við að afmarka efni hverrar greinar, þ.e. að hafa ekki óskyld efni í sömu greininni. Miða skal við að hver grein sé ekki lengri en þrjár til fjórar málsgreinar. Dæmi er þó um að greinar innihaldi mun fleiri málsgreinar, t.d. í stærri lagabálkum eins og skattalögum. Algengt er að hafa fyrirsagnir á einstökum greinum, þótt það sé ekki skylda. Ef sú leið er farin skal hafa fyrirsagnir greina skýrar og hnitmiðaðar og skýra allar greinar frumvarpsins. Þó eru til dæmi um undirfyrirsagnir í köflum og koma þær þá á undan einni eða fleiri greinum, sbr. dæmi úr lögum nr. 90/2003. Þá skal hafa í huga að fyrirsögn greinar er ekki hluti lagatextans og ekki á að vísa til fyrirsagnar í lagatexta eða athugasemdum. Fyrirsögn greinar kemur á eftir greinartölu og þegar breyta skal

tiltekinni grein ásamt fyrirsögn er það gert með því að taka fram að „2. gr. laganna orðist svo ásamt fyrirsögn“ eða fyrirsögn er breytt sér, í því tilfelli í sérlið aftast í breytingartillögu.

**Kafla skipt niður með undirfyrirsögn sem á við tvær eða fleiri greinar. Ein og sama greinin skiptist hér í sjö málsgreinar.**

**Lög um tekjuskatt, nr. 90/2003, með síðari breytingum.**

*Söluhagnaður af eignarhlutum í félögum.*

18. gr.

Hagnaður af sölu hlutabréfa telst að fullu til skattskyldra tekna á söluári og skiptir ekki máli hve lengi skattaðili hefur átt hin seldu hlutabréf.

Hagnaður af sölu hlutabréfa telst ...

Jöfnunarverðmæti hlutabréfa hjá þeim félögum sem skráð voru, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 2. gr., í árslok 1996 skal vera ...

Við sölu á hlutabréfum, sem seljandi hefur eignast fyrir árslok 1996, skal skattskyldur söluhagnaður vera söluverð þeirra að frádregnu ...

Lögaðilar, sbr. 1. mgr. 2. gr., geta farið fram á að fresta tekjufærslu söluhagnaðar af sölu hlutabréfa, ...

Hagnaður manns af sölu hlutabréfa, sem hann hefur keypt á árunum 1990–1996 í félögum sem ríkisskattstjóri hefur á söluári bréfanna ...

Við sölu hlutabréfa í sparisjóði, sem breytt hefur verið í hlutafélag samkvæmt lögum um fjármála-fyrirtæki ...

### 2.2.3. Málsgreinar og málsliðir.

Með hugtakinu málsgrein í lögum er átt við efnisgrein. Í einni málsgrein er eitt efnisatriði með nánari útfærslu. Málsgreinar afmarkast með greinaskilum. Hver málsgrein samanstendur af einum eða fleiri málsliðum, en málsliður samsvarar málsgrein í setningafræði og afmarkast með punktum. Málsgrein ætti að jafnaði ekki að hafa mjög marga málsliði, æskilegt er að miða við þrjá til fjóra. Samkvæmt íslenskrí lagahefð og íslensku lagasniði eru málsgreinar ekki númeraðar, sjá dæmi úr nefndarálit. Undantekningar eru þó frá því, sbr. lög um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991.

**Nefndarálit um frumvarp til laga um skráð trúfélög  
á 125. lf., 69. mál, þskj. 393.**

**Nefndarálit**

um frv. til l. um skráð trúfélög.

Frá allsherjarnefnd

Nefndin hefur fjallað um málið ...

Frumvarpið felur í sér heildarendurskoðun á gildandi lögum um trúfélög, nr. 18/1975. ...

... Að síðustu vill nefndin taka fram að hún telur að **frágangur málsgreina í frumvarpinu sé ekki í samræmi við þá meginreglu í frágangi frumvarpa að hafa málsgreinar ónúmeraðar. Ekki er rökstutt sérstaklega af hvaða ástæðu málsgreinar eru númeraðar og því verða númer málsgreina felld niður og staflíðum breytt í tölulíði í lokafrágangi verði frumvarpið samþykkt. ...**

#### 2.2.4. Staflíðir og tölulíðir.

Greinar og málsgreinar má brjóta upp með margvíslegu móti en venjan er að gera það með staflíðum og tölulíðum. Algengast er að nota tölulíði, 1, 2, 3, og staflíði, a, b, c, með lágstöfum, þ.e. „a-liður“, en ekki hástöfum, þ.e. „A-liður“, sbr. eftirfarandi dæmi.

#### Lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000.

2. gr.

##### Skilgreiningar.

Merking orða og hugtaka í lögum þessum er sem hér segir:

1. *Persónuupplýsingar*: Sérhverjar persónugreindar eða persónugreinanlegar upplýsingar um hinn skráða, þ.e. upplýsingar sem beint eða óbeint má rekja til tiltekins einstaklings, látins eða lifandi.
2. ...
8. *Víðkvæmar persónuupplýsingar*:
  - a. Upplýsingar um uppruna, litarhátt, kynþátt, stjórnmalaskoðanir, svo og trúar- eða aðrar lífsskoðanir.
  - b. Upplýsingar um hvort maður hafi verið grunaður, kærður, ákærður eða dæmdur fyrir refsiverðan verknáð.
  - c. Upplýsingar um heilsuhagi, þar á meðal um erfðaciginleika, lyfja-, áfengis- og vímuefnanotkun.
  - d. Upplýsingar um kynlíf manna og kynhegðan.
  - e. Upplýsingar um stéttarfélagsaðild.

Þegar staflíðum eða tölulíðum er skipt frekar niður í undirlíði er það gert með öðrum staf- eða tölulíðum til skiptis, sbr. „1. tölul. a-liðar 1. mgr. 1. gr.“ eða jafnvel „a-liður 3. tölul. b-liðar 8. gr.“, sbr. eftirfarandi dæmi úr lögum um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997. Þá tíðkast að nota arabískar tölur fremur en rómverskar. Í lagatexta eru ekki notuð strik (-), stjörnur (\*) og önnur merki. Stundum verður þó ekki hjá því komist í fylgiskjöllum, sbr. t.d. í EES-gerðum sem öðlast lagagildi.

#### Lög um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997.

##### A-hluti ríkisreiknings.

8. gr.

A-hluti ríkisreiknings skal gerður í samræmi við viðurkenndar reikningsskilavenjur, sbr. þó 1. gr., og skal m.a. geyma eftirfarandi upplýsingar:

- a. Reikningsyfirlit er sýni:
  1. Rekstrarreikning.
  2. Efnahagsreikning.
  3. Sjóðstreymi.

Í yfirlitum skv. 1.–3. tölul. skal sýna samanburð við fjárheimildir ársins og reikningstölur fyrra árs.
- b. Skýringar þar sem m.a. komi fram:
  1. Lýsing á reikningsskilaaðferðum.
  2. Yfirlit yfir lán og ábyrgðir þar sem m.a. komi fram:
    - a. Tekin löng lán.
    - b. Veitt löng lán.
    - c. Samningar sem fela í sér fjárskuldbindingar, m.a. vegna rekstrar og framkvæmda. Greina skal á milli samningsbundinna og lögbundinna skuldbindinga.
    - d. Ábyrgðarskuldbindingar.

3. Önnur yfirlit þar sem m.a. komi fram:
  - a. Áhættufé í fyrirtækjum og sjóðum.
  - b. Gjaldfærð fjárfesting.
  - c. Útgjöld umfram heimildir.
  - d. Breytingar á höfuðstólsreikningi.

### 2.3. Athugasemdir við lagafrumvörp (greinargerð).

Greinargerð með frumvarpi skiptist í almennar athugasemdir og athugasemdir við einstakar greinar. Með almennum athugasemdum er átt við inngangskafla greinargerðar þar sem fram kemur forsaga frumvarpsins, meginefni þess o.fl. en í athugasemdum við einstakar greinar koma fram nánari skýringar á efni, samhengi og framkvæmd einstakra ákvæða, sjá nánar í 3. kafla. Í stjórnarfrumvörpum bera athugasemdir yfirskriftina *Athugasemdir við lagafrumvarp þetta*, en í öðrum frumvörpum er yfirskriftin *Greinargerð*.

#### Úr athugasemdum með frumvarpi til laga um Ríkisútvarpið ohf., 133. lþ., 56. mál, þskj. 56.

*Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.*

##### 1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið á vegum menntamálaráðuneytisins og byggist á frumvarpi um Ríkisútvarpið hf., sem lagt var fram á síðasta þingi, 132. löggjafarþingi, þskj. nr. 517, 401. mál. Í frumvarpi þessu er að finna nokkrar breytingar frá fyrra frumvarpi, sem taka mið af tillögum meiri hluta menntamálanefndar í nefndarálitum við þingmeðferð á síðasta þingi, eftir 1. og 2. umræðu.

Á 125. löggjafarþingi lagði menntamálaráðherra fram frumvarp til nýrra útvarpslaga (þskj. 241, 207. mál). Frumvarpið var samþykkt sem lög frá Alþingi með nokkrum breytingum, sem menntamálanefnd Alþingis lagði til, útvarpslög, nr. 53 17. maí 2000 (þskj. 1217, 207. mál, Stjórnartíðindi A 2000, bls. 130). Með hinum nýju útvarpslögum voru felld úr gildi útvarpslög, nr. 68/1985, með síðari breytingum, að undanteknum ákvæðum laganna sem varða Ríkisútvarpið. Heiti þeirra laga varð lög um Ríkisútvarpið og voru þau gefin út svo breytt með nýjum greinanúmerum sem lög um Ríkisútvarpið, nr. 122 30. júní 2000. ...

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Í þessari grein er fjallað um eignaraðild að Ríkisútvarpinu ohf. Hefur verið gerð grein fyrir efni 1. gr. í almennu athugasemdunum að framan. Grein þessi felur í sér undantekningu frá þeirri almennu reglu laga nr. 2/1995, um hlutafélög, að hluthafar í hlutafélögum skuli vera tveir hið fæsta. ...

### 2.4. Fylgiskjöl.

Stjórnarfrumvörpum ber að fylgja kostnaðarmat fjármálaráðuneytis, sjá eftirfarandi dæmi:



**Kostnaðarmat fjármálaráðuneytis úr frumvarpi til laga um starfstengda eftirlaunasjóði,  
133. lþ., 568. mál, þskj. 844.**

**Fylgiskjal.**

*Fjármálaráðuneyti,  
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um starfstengda eftirlaunasjóði.**

Frumvarp þetta miðar að því að innleiða tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins, 2003/41/EB, um starfsemi og eftirlit með starfstengdum eftirlaunasjóðum. Tilskipunin tekur ekki til skyldubundins framlags og aðildar að lífeyrissjóðum sem tíðkast almennt hér á landi. Tilskipunin tekur einungis til eftirlaunasjóða sem eru starfstengdir og valkvæðir og á því ekki heldur við um séreignarsjóði sem myndaðir eru með viðbótarlífeyrissparnaði einstaklinga þar sem þeir eru ekki starfstengdir. Ákvæði frumvarpsins eiga þannig við um eftirlaunasjóði sem komið væri á fót í frjálsum samningum milli starfsmanna og vinnuveitenda þeirra um tiltekin störf. Ekki er ástæða til að ætla að lögfesting frumvarpsins hafi áhrif á útgjöld ríkissjóðs.

Ef annars konar sértækt mat hefur farið fram á áhrifum lagasetningar, svo sem mat á kostnaðaráhrifum á sveitarfélög í samræmi við samkomulag ríkis og sveitarfélaga þar um, sbr. eftirfarandi dæmi, eða nauðsynlegt þykir að skjöl fylgi frumvarpi til nánari skýringar, eru þau einnig birt með frumvarpinu sem fylgiskjöl. Rétt er að fara sparlega með fylgiskjöl því að oft má auðveldlega nálgast ýmiss konar ítarefni sem mætti vísa í.

**Kostnaðarmat sveitarstjórnarskrifstofu félagsmálaráðuneytisins, fylgiskjal með frumvarpi til laga  
um gatnagerðargjald, 133. lþ., 219. mál, þskj. 220.**

*Félagsmálaráðuneyti,  
skrifstofa sveitarstjórnarmála:*

**Mat á áhrifum frumvarps til laga um gatnagerðargjald.**

(Gert í samræmi við samkomulag ríkis og sveitarfélaga, dags. 31. desember 2005.)

Þær breytingar frá gildandi lögum um gatnagerðargjald, nr. 17/1996, sem lagðar eru til í frumvarpinu miða einkum að því að eyða óvissuþáttum sem upp hafa komið við framkvæmd laganna, einkum um það hvort gatnagerðargjald teljist þjónustugjald eða skattur...

Með frumvarpinu er lagt til að eingöngu verði miðað við flatarmál byggingar við útreikning gatnagerðargjalds, í stað þess að veita sveitarstjórnnum val milli flatarmáls lóðar, rúmmáls húss og ...

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að fjárhæð gatnagerðargjalds nemi 15% af byggingarkostnaði fermetra í vísitöluhúsi fjölbýlis eins og hann er hverju sinni samkvæmt útreikningum Hagstofu Íslands ...

...

Að framansögðu verður ekki séð að frumvarpið skerði möguleika sveitarfélaga til að innheimta gatnagerðargjöld né að frumvarpið feli í sér kostnaðarauka fyrir sveitarfélögin.

Þýðingar á EES-gerðum fylgja að jafnaði með sem fylgiskjöl stjórnarfrumvarpa þar sem við á.

**Reglugerð ráðsins um Evrópufélög, evrópsk hlutafélög, fylgiskjal með frumvarpi til laga um Evrópufélög, 130. lþ., 203. mál, þskj. 214.**

Fylgiskjal.

**REGLUGERÐ RÁÐSINS (EB) nr. 2157/2001  
frá 8. október 2001  
um samþykktir fyrir Evrópufélög (SE) ...**

Ef ætlunin er að fylgiskjal öðlist lagagildi, t.d. þegar verið er að lögleiða alþjóðasamning, sbr. lög nr. 62/1994, um mannréttindasáttmála Evrópu, eða þegar uppdráttur er lögum til fyllingar, skal geta þess sérstaklega í frumvarps-texta, sbr. dæmi úr 1. gr. laga nr. 176/2006. Fylgiskjalið þarf þá að fylgja frumvarpstextanum sjálfum aftan við greinar frumvarpsins á undan athugasemdunum, sbr. lög nr. 56/2007. Önnur fylgiskjöl með frumvörpum öðlast ekki lagagildi og birtast ekki í Stjórnartíðindum.

**Lög um ráðstafanir í kjölfar samnings við Bandaríkin um skil á varnarsvæðinu á Keflavíkurflugvelli, nr. 176/2006.**

1. gr.

*Markmið og yfirstjórn.*

Markmið laga þessara er að kveða á um skipan mála til bráðabirgða á varnarsvæðinu á Keflavíkurflugvelli í kjölfar samnings um skil Bandaríkjanna á svæðinu til íslenskra stjórnvalda og þar til varanlegri skipan er komið á. Um ytri mörk og skiptingu svæðisins í flugvallarsvæði (svæði A), öryggissvæði (svæði B) og svæði í umsýslu Þróunarfélags Keflavíkurflugvallar ehf. (svæði C) vísast til uppdráttar í fylgiskjali.

...

**Lög um samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd, nr. 56/2007.**

1. gr.

Ákvæði reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 2006/2004 frá 27. október 2004 um samvinnu milli innlendra yfirvalda sem bera ábyrgð á framkvæmd laga um neytendavernd (reglugerð um samvinnu um neytendavernd) skulu hafa lagagildi hér á landi ... Reglugerðin er prentuð sem fylgiskjal með lögum þessum.

2. gr.

Lög þessi gilda um ...

3. gr.

Viðskiptaráðherra er heimilt að setja í reglugerð ...

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

## Fylgiskjal.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 2006/2004 frá 27. október 2004 um samvinnu milli innlendra yfirvalda sem bera ábyrgð á framkvæmd laga um neytendavernd (reglugerð um samvinnu um neytendavernd) ...

## 2.5. Breytingalög.

### 2.5.1. Almenn.

Við samningu frumvarps til laga um breyting á lögum þarf að gæta samræmis við gildandi lög hvað varðar orðalag og framsetningu að öðru leyti, svo sem stafliði og töluliði. Þá þarf sérstaklega að huga að efnislegu samræmi, millivísunum innan laganna og afleiðingarbreytingum, þ.e. breytingum sem óhjákvæmilega þarf að gera á öðrum lögum á sama tíma, sjá nánar kafla 3.10. Fyrirsagnir breytingalagafrumvarpa eru ýmist með vísun í löginn þannig: „... breyting á lögum nr. 1/2007, um ...“ eða „breyting á almennum hegningarlögum nr. 19 12. febrúar 1940 ...“ Ábendingar um framsetningu breytingalagafrumvarps má finna í samantekt skjaladeildar nefndasviðs Alþingis frá 1998, Breytingalög, leiðbeiningar og dæmi, á vefslóðinni [www.althingi.is](http://www.althingi.is)

### Fyrirsagnir frumvarpa til breytingalaga.

Frumvarp til laga um breyting á lögum nr. 144/1994, um ársreikninga, með síðari breytingum.

Frumvarp til laga um breyting á lögum um löggilta niðurjöfnunarmenn sjótjóns, nr. 74 11. júní 1938, og lögum um sölu fasteigna, fyrirtækja og skipa, nr. 99 9. júní 2004.

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um náttúruvernd, nr. 44/1999, með síðari breytingum (eldri námur).

Frumvarp til laga um breyting á almennum hegningarlögum, nr. 19 12. febrúar 1940 (kynferðisbrot).

### 2.5.2. Bandormar.

Þegar breyta þarf tvennum eða fleiri lögum um skyld málefni eða til að ná fram tilteknu markmiði má leggja til lagabreytingarnar í einu og sama frumvarpinu, svokölluðum bandormi. Frumvarpið er þá kaflaskipt eftir þeim lögum sem breyta á, sjá og kafla 2.2.1. Bent er á að það getur fallið í hlut forsætisráðherra að flytja slíkt frumvarp ef lagabreytingar varða málefnasvið tveggja eða fleiri ráðuneyta. Þá ber að hafa í huga að málinu kann að verða vísað til fleiri en einnar þingnefndar.

### Lög um breytingar á tvennum eða fleiri lögum (bandormar).

Lög nr. 148/2001, um ráðstafanir í ríkisfjármálum 2002.

Lög nr. 65/2006, um breytingu á lagaákvæðum er varða réttarstöðu samkynhneigðra (sambúð, ættleiðing, tæknifriðgöngun).

Lög nr. 163/2006, um breytingu á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnunar (viðurlagaákvæði).

## 3. Efnisskipan lagatextans.

### 3.1. Markmið, gildissvið og skilgreiningar.

Lagatexti skal vera skýr. Markmiðsgreinar, greinar þar sem gildissvið er afmarkað og skilgreiningar þarf að vanda sérstaklega, sbr. eftirfarandi dæmi.

**Lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga,  
nr. 77/2000, með síðari breytingum.**

**I. KAFLI**

**Markmið, skilgreiningar og gildissvið.**

1. gr.

*Markmið.*

Markmið laga þessara er að stuðla að því að með persónuupplýsingar sé farið í samræmi við grundvallarsjónarmið og reglur um persónuvernd og friðhelgi einkalífs og að tryggja áreiðanleika og gæði slíkra upplýsinga og frjálst flæði þeirra á innri markaði Evrópska efnahagssvæðisins.

Sérstök stofnun, Persónuvernd, ...

2. gr.

*Skilgreiningar.*

Merking orða og hugtaka í lögum þessum er sem hér segir:

1. *Persónuupplýsingar*: Sérhverjar persónugreindar eða ...
2. *Vinnsla*: Sérhver aðgerð eða röð aðgerða ...
3. *Skrá*: ...
4. ...

3. gr.

*Efnislegt gildissvið.*

Lögin gilda um sérhverja rafræna vinnslu persónuupplýsinga. Lögin gilda einnig um handvirka vinnslu persónuupplýsinga sem eru eða eiga að verða hluti af skrá.

Ákvæði 16., 18.–21., 24., 26., 31. og 32. gr. laganna gilda ekki um vinnslu persónuupplýsinga sem varða almannaoöryggi, landvarnir, öryggi ríkisins og starfsemi ríkisins á sviði refsivörslu. Lögin gilda ekki um meðferð einstaklings á persónuupplýsingum ...

**Lög um Evrópufélög, nr. 26/2004.**

**I. KAFLI**

**Almenn ákvæði.**

1. gr.

*Gildissvið.*

Ákvæði reglugerðar ráðsins (EB) nr. 2157/2001 frá 8. október 2001, um samþykktir fyrir Evrópufélög (SE), skulu hafa lagagildi hér á landi í samræmi við bókun I um altæka aðlögun við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, þar sem bókunin er lögfest. Reglugerðin um Evrópufélög, evrópsk hlutafélög, er prentuð sem fylgiskjal með lögum þessum.

Í samræmi við reglugerðina um Evrópufélög (Evrópufélagareglugerðina) eru í lögum þessum sett nánari ákvæði um Evrópufélög. Ná þau ákvæði aðeins til Evrópufélaga sem skráð eru á Íslandi nema annað sé tekið fram.

Markmiðsgreinar eru oft viljayfirlýsingar sem skapa ekki rétt eða skyldu en geta skipt miklu máli við túlkun.

**Lög um málefni fatlaðra, nr. 59/1992.**

**I. KAFLI**

**Markmið og skilgreining.**

1. gr.

Markmið þessara laga er að tryggja fötluðum jafnrétti og sambærileg lífskjör við aðra þjóðfélagsþegna og skapa þeim skilyrði til þess að lifa eðlilegu lífi.

Við framkvæmd á markmiðum laganna skal tryggja heildarsamtökum fatlaðra og aðildarfélögum þeirra áhrif á stefnumörkun og ákvarðanir er varða málefni fatlaðra.

Ekki er alltaf raunhæft að afmarka gildissvið laga og orðskýringar eða skilgreiningar verða að hafa sjálfstætt gildi, sjá dæmi um skilgreiningar í lögum nr. 20/2006.

**Vatnalög, nr. 20/2006.**

**I. KAFLI**

**Markmið og gildissvið.**

...

3. gr.

*Skilgreiningar.*

Í lögum þessum er merking hugtaka sem hér segir:

1. *Almenningur*: Sá hluti vatns sem liggur fyrir utan netlög fasteignar.
  2. *Áveita*: Mannvirki sem notað er til þess að veita vatni á land.
  3. *Búsparfir*: Búsparfir til kvikfjárræktar.
  4. *Eignarland*: Landsvæði, þar með talið innan netlaga í stöðuvötnum og sjó, sem er háð einkaeignarrétti þannig að eigandi landsins fer með öll venjuleg eignarráð þess innan þeirra marka sem lög segja til um á hverjum tíma.
- ...
27. *Þjóðlenda*: Landsvæði utan eignarlanda þó að einstaklingar eða lögaðilar kunni að eiga þar takmörkuð eignarréttindi.

**3.2. Stjórnsýsla, almennar reglur, ákvæði um réttindi og skyldur, kærueimildir, eftirlit o.fl.**

**3.2.1. Stjórnsýsla.**

Misjafnt er eftir efni og umfangi frumvarpa hvernig þeim er kaflaskipt en ítrekað er að ekki er þörf á kaflaskiptingu í stuttum frumvörpum. Dæmi eru um sérstaka kafla sem bera heitið stjórnsýsla, sbr. eftirfarandi dæmi.

Lög um fæðingar- og foreldraorlof, nr. 95/2000.

II. KAFLI  
Stjórnsýsla.

3. gr.  
*Yfirstjórn.*

Félagsmálaráðherra fer með yfirstjórn fæðingar- og foreldraorlofsmála samkvæmt lögum þessum.

4. gr.  
*Fæðingarorlofssjóður.*

Fæðingarorlofssjóður skal annast greiðslur til foreldra sem réttinda njóta til greiðslu í fæðingarorlofi skv. 13. gr. Þó er heimilt að semja um að vinnuveitandi annist þessar greiðslur, ...

5. gr.  
*Úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála.*

Félagsmálaráðherra skipar þriggja manna úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála og jafnmarga til vara. Nefndarmenn skulu skipaðir til þriggja ára í senn og ...

6. gr.  
*Málsmeðferð fyrir úrskurðarnefnd fæðingar- og foreldraorlofsmála.*

Kæra skal berast nefndinni skriflega innan þriggja mánaða frá því að aðila máls var tilkynnt um ákvörðun. Kæra telst nægjanlega snemma ...

3.2.2. Almennar reglur.

Víða er í lögum að finna ýmiss konar efnisákvæði undir kaflaheitinu „Almennar reglur“, sbr. eftirfarandi dæmi.

Stjórnsýslulög, nr. 37/1993.

III. KAFLI  
Almennar reglur.

7. gr.  
*Leiðbeiningarskylda.*

Stjórnvald skal veita þeim sem til þess leita nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar varðandi þau mál sem snerta starfssvið þess.

...

8. gr.  
*Útreikningur frests.*

Þar sem kveðið er á um frest í lögum telst sá dagur, sem fresturinn er talinn frá, ekki með í frestinum

...

9. gr.  
*Málsbráði.*

Ákvarðanir í málum skulu teknar svo fljótt sem unnt er.

Þar sem leitað er umsagnar skal það gert við fyrstu hentugleika. ...

10. gr.

*Rannsóknarreglan.*

Stjórnvald skal sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því.

11. gr.

*Jafnræðisreglan.*

Við úrlausn mála skulu stjórnvöld gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti ...

12. gr.

*Meðalhöfsreglan.*

Stjórnvald skal því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti ...

### 3.2.3. Réttindi og skyldur.

Í mörgum lögum er kveðið á um í sérstökum kafla hver eru helstu réttindi og skyldur sem lögin fela í sér.

Sveitarstjórnarlög, nr. 45/1998.

#### III. KAFLI

#### Réttindi og skyldur sveitarstjórnarmanna.

27. gr.

*Meting á fundi o.fl.*

...

28. gr.

*Afstaða til einstakra mála o.fl.*

...

29. gr.

*Málfrelsi, tillöguréttur, atkvæðisréttur o.fl.*

...

30. gr.

*Aðgangur að gögnum.*

...

31. gr.

*Bókanir í fundargerðir.*

...

32. gr.

*Þagnarskylda.*

...

33. gr.

*Skylda til að taka kjöri.*

...

37. gr.

*Réttindi og skyldur varamanna.*

...

### 3.2.4. Kæruheimildir o.fl.

Um kæruheimildir, fresti og réttaráhrif sjá dæmi úr stjórnsýslulögum. Óþarft er að endurtaka málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga í öðrum lögum.

**Stjórnsýslulög, nr. 37/1993.**

**VII. kafli.  
Stjórnsýslukæra.**

26. gr.

*Kæruheimild.*

...

27. gr.

*Kærufrestur.*

...

28. gr.

*Kæra berst að liðnum kærufresti.*

...

29. gr.

*Réttarábrif kærðrar ákvörðunar.*

...

30. gr.

*Málsmeðferð í kærumáli.*

...

31. gr.

*Form og efni úrskurða í kærumáli.*

...

Í ákveðnum tilvikum hefur verið talin þörf á að setja þregri málsmeðferðarreglur en fram koma í stjórnsýslulögum, t.d. um kærufresti. Í þeim tilvikum er mikilvægt að hin þregri regla sé skýr og æskilegt er að gerð sé grein fyrir ástæðum þess að talin er þörf á að fara aðra leið en stjórnsýslulög gera ráð fyrir í athugasemdum.

**Lög um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/1992.**

24. gr.

*Kæruheimild.*

Ákvörðun Vinnumálastofnunar um synjun eða afturköllun atvinnuleyfis má kæra til félagsmálaráðuneytis.

Nú vill umsækjandi nýta sér kæruheimild og er kærufrestur fjórar vikur frá því að tilkynning barst um ákvörðun Vinnumálastofnunar. Að öðru leyti fer um kæru skv. VII. kafla stjórnsýslulaga um stjórnsýslukæru.

**3.2.5. Fyrirsvar.**

Um skiptingu málefna eftir ráðuneytum fer samkvæmt reglugerð um Stjórnarráð Íslands, nr. 3/2004. Varði málefni frumvarps einn ráðherra þarf ekki að tilgreina um hvaða ráðherra sé að ræða. Nægir þá t.d. að segja „ráðherra“ í stað „samgönguráðherra“, sjá dæmi úr lögum nr. 50/1987. Þannig er mögulegt að flytja málefni á milli ráðuneyta án lagabreytingar, sbr. ákvæði 15. gr. stjórnarskrárinnar. Snerti frumvarp málefnasvið fleiri ráðherra getur verið nauðsynlegt að tilgreina þá, sbr. 9. gr. laga nr. 6/2002.



**Lög nr. 132/2005, um breytingu á umferðarlögum, nr. 50/1987,  
með síðari breytingum.**

1. gr.

Í stað orðsins „Dómsmálaráðherra“ í 2. mgr. 4. gr. laganna og sama orðs hvarvetna annars staðar í lögnum kemur (með hástaf eða lágstaf eftir atvikum): Ráðherra.

**Lög um tóbaksvarnir, nr. 6/2002.**

9. gr.

...

Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð, í samráði við samgönguráðherra og umhverfisráðherra, nánari ákvæði um reykingar á gististöðum og um framkvæmd banns við reykingum á veitinga- og skemmtistöðum, m.a. hvað varðar svæði utan dyra, sbr. 1. mgr.

...

Ráðherra skal í samráði við menntamálaráðherra og Íþróttá- og Ólympíusamband Íslands setja reglur um takmarkanir á tóbaksneyslu utan húss á íþróttasvæðum.

**3.2.6. Eftirlit.**

Nauðsynlegt getur verið að hafa sérstakan kafla um hver hefur eftirlit með framkvæmd laga ef það er falið sérstökum eftirlitsstofnunum, sbr. t.d. eftirfarandi dæmi.

**Lög um verðbréfiðskipti, nr. 108/2007.**

**XIV. KAFLI**

**Eftirlit.**

133. gr.

*Almennt eftirlit.*

Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með framkvæmd laga þessara og reglna settra samkvæmt þeim. Um heimildir þess fer samkvæmt ákvæðum kafla þessa og ákvæðum laga um opinbert eftirlit með fjármála-starfsemi. Ársreikningaskrá kannar hvort upplýsingar skv. VII. kafla eru samdar í samræmi við viðeigandi reikningsskilareglur.

134. gr.

*Eftirlit með almennu útbóði og lýsingum.*

...

**3.2.7. Ýmis ákvæði.**

Stundum er ýmsum ákvæðum safnað saman undir heitinu „Ýmis ákvæði“ í lokakafla laga, án þess að hver grein hafi sérstaka fyrirsögn. Það eru t.d. ákvæði sem kveða á um reglugerðarheimildir, gildistöku og lagaskil.

**Lög um þjóðlendum og ákvörðun marka eignarlanda,  
þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998.**

**IV. KAFLI**

**Ýmis ákvæði.**

20. gr.

Hafi mál verið höfðað fyrir dómi þar sem kröfur eru gerðar um efni sem á undir óbyggðanefnd samkvæmt lögum þessum skal þeim málum lokið þar þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. 14. gr.

21. gr.

Forsætisráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um starfshætti og málsmeðferð óbyggðanefndar, þ.m.t. frágang kröfulýsinga, uppdráttar og annarra gagna málsaðila, og tæknilega útfærslu á markalínnum.

22. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. júlí 1998.

**3.3. Gjaldtökuákvæði.**

Ef setja á heimild til gjaldtöku í lög þarf að velja á milli þjónustugjalda og skatta. Almenn er óheimilt að taka gjald fyrir lögumtala opinbera þjónustu nema skýr lagaheimild sé til þess. Þeim mun „lögbundnari“ sem þjónusta er því þengri heimildir eru til gjaldtöku án lagaheimildar.

Helsta sjónarmið um þjónustugjöld sem hafa þarf í huga er afmörkun, þ.e. stjórnvaldi er framselt vald til að ákveða fjárhæð gjalds. Þá er brýnt að kostnaðarliðir séu skýrt tilgreindir. Þá þarf að muna eftir meginreglunni um það skilyrði gjaldtöku að einhver þjónusta sé látin í té og ákvörðun um fjárhæð þjónustugjalda megi ekki byggjast á skattalegum sjónarmiðum um almenna tekjuöflun. Ákvörðun um fjárhæð þjónustugjalds verður að byggjast á traustum útreikningi á þeim kostnaði sem almenn hlýst af því að veita þjónustuna og ef þjónustugjöld eiga að standa undir heildarkostnaði af t.d. tiltekinni starfsemi verður það að koma skýrt fram í lögum.

**Hafnalög nr. 61/2003.**

17. gr.

*Gjöld.*

Höfnum er heimilt samkvæmt kafla þessum að innheimta eftirtalin gjöld sem renna til hvers kyns uppbyggingar hafna og reksturs þeirra, sbr. 5. tölul. 3. gr.:

1. Hafnargjald sem nánar sundurliðast á eftirfarandi hátt:

- a. Skipagjöld sem skiptast í bryggjugjöld og lestargjöld og eru lögð á skip og báta er nota viðkomandi höfn og miðast við stærð skipa, dvalartíma á hafnarsvæðinu og veitta aðstöðu.
- b. Vörugjöld, þ.m.t. aflagjald, af vörum sem umskipað er, lestaðar eru eða losaðar í höfn.
- c. Hafnsögugjöld og gjöld fyrir þjónustu hafnarbáta.
- d. Leigugjald fyrir svæði til lestunar og losunar á vöru.

Hafnargjald samkvæmt þessum tölulíð skal standa undir kostnaði við að byggja, reka, viðhalda og endurnýja viðlegumannvirki, dýpkanir og legu í höfn, aðstöðu við bryggjur og á hafnarbakka, hafnarbáta og hafnsögu þar sem það á við. ...

2. Farþegagjald og gjald fyrir bifreiðar sem ekið er um borð eða frá borði í ferju og skal gjald þetta standa straum af kostnaði við uppbyggingu á aðstöðu og búnaði fyrir farþega og bifreiðar, sem og kostnaði við rekstur og viðhald. ...

Helstu sjónarmið um skatta sem verður að hafa í huga eru að fjárhæð gjalda skal vera lögbundin og að ekki er heimilt að fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða fella hann niður, sjá eftirfarandi dæmi.

**Lög um aukatekjur ríkissjóðs, nr. 88/1991.**

1. gr.

Við meðferð einkamáls í héraði skal greiða eftirfarandi gjöld í ríkissjóð:

- |  |           |
|--|-----------|
| 1. Fyrir útgáfu stefnu                     | 1.350 kr. |
| 2. Fyrir þingfestingu                      | 3.900 kr. |
| 3. Fyrir dómkvaðningu matsmanns            | 3.900 kr. |
| 4. Fyrir endurrit og ljósrit á hverja síðu | 150 kr.   |

**Lög um fjarskipti, nr. 81/ 2003.**

22. gr.

...

Jöfnunargjald samkvæmt lögum þessum skal nema 0,12% af bókfærðri veltu skv. 2. mgr. Skal fjárþörf vegna alþjónustu endurskoðuð árlega af Póst- og fjarskiptastofnun og niðurstaða þeirrar endurskoðunar ásamt tillögu um breytt gjaldhlutfall, ef þörf þykir, lögð fyrir samgönguráðherra. Verði útgjöld hærri en nemur jöfnunargjöldum á árinu skal gjaldfæra þann mismun á skuldbindingar næsta árs. Verði fjárhæð jöfnunargjalda hærri en nemur útgjöldum á gjaldárinu skal afgangur fluttur til næsta árs.

...

**3.4. Refsiákvæði.**

**3.4.1. Sjónarmið um hvaða háttsemi á að vera refsiverð.**

Hafa ber í huga meginregluna um lögbundnar refsiheildir. Best er að fara í gegnum ákvæði laganna og meta hvort og þá hvaða viðurlögum beri að beita vegna brota á viðkomandi ákvæði, sjá eftirfarandi dæmi. Í því sambandi ber að hafa í huga að beita skal refsingum í hófi og því aðeins að önnur vægari úrræði nægi ekki til að tryggja eftirfylgni við lög. Vísiregla er að einungis beri að leggja á refsingu vegna alvarlegra brota. Einnig þarf að meta hvort þeir hagsmunir sem vernda á séu nægilega mikilvægir til að þeir réttlæti refsingu. Ef brot gegn lögnum varðar einnig öðrum viðurlögum, svo sem stjórnarsýslusektum, þarf að skilgreina hvaða brot sæti refsingum og hvaða brot varði stjórnarsýslusektum. Sjá um þessi atriði í skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum á <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/2475>, einkum í 3. kafla skýrslunnar.

**Samkeppnislög, nr. 44/2005, sbr. lög nr. 52/2007.**

41. gr. a.

Hver starfsmaður eða stjórnarmaður fyrirtækis eða samtaka fyrirtækja, sem framkvæmir, hvetur til eða lætur framkvæma samráð sem brýtur gegn 10. og/eða 12. gr. og varðar þau atriði sem tilgreind eru í 2. og 3. mgr., skal sæta sektum eða fangelsi allt að sex árum.

Ákvæði 1. mgr. tekur til eftirfarandi brota fyrirtækja eða samtaka fyrirtækja á sama sölustigi á 10. eða 12. gr.:

- a. samráðs um verð, afslætti, álagningu eða önnur viðskiptakjör,
- b. samráðs um takmörkun eða stýringu á framboði, framleiðslu, mörkuðum eða sölu,

...

Dæma má sviptingu réttinda skv. 68. gr. almennra hegningarlaga og upptöku eigna skv. 69. gr. sömu laga í máli er rís vegna brota á 10., 12. og 41. gr. b laga þessara.

Tilraun til brots eða hlutdeild í brotum samkvæmt grein þessari er refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.

#### 41. gr. b.

Hver sá sem í tengslum við upplýsingaöflun á grundvelli 19. og 20. gr. og reglna sem settar eru samkvæmt þeim eyðileggur, falsar, kemur undan eða gerir á annan hátt ónothæf hvers konar gögn sem hafa þýðingu fyrir rannsókn Samkeppniseftirlitsins skal sæta sektum eða fangelsi allt að þremur árum nema þyngri refsing liggji við samkvæmt öðrum lögum.

...

Gera má lögðila sekt samkvæmt ákvæðum II. kafla A almennra hegningarlaga fyrir brot skv. 1. og 2. mgr. þessarar greinar.

### 3.4.2. Framsetning refsíákvæða.

Forðast ber að orða refsíheimildir almennt. Gæta þarf þess að verknaðarlýsing laganna sé nægjanlegur grundvöllur refsíheimildar, sjá eftirfarandi dæmi og dæmi í kafla 3.4.1.

#### Lög um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006.

##### 50. gr.

##### *Um refsingar.*

Það varðar mann sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, ef miklar sakir eru, ef:

- a. hann veiðir án leyfis í vatni annars manns,
- b. hann er staðinn að því að vera með veiðarfæri við veiðivatn annars manns fyrir utan venjulega vegi, nema sannað sé að hann hafi átt þar lögmæt erindi,
- c. hann veiðir á tíma þegar veiði er bönnuð eða á stöðum þar sem veiði er bönnuð,
- d. hann notar veiðitæki eða veiðiaðferðir sem bannað er að nota eða fylgir ekki settum reglum um tilhögun veiðitækja eða um veiðiaðferð,
- e. hann veiðir fisk sem er minni en leyft er að veiða eða sleppir ekki veiddum fiski er sleppa skal,
- f. hann brýtur ákvæði 1. eða 3. mgr. 27. gr., 28. gr., 1. mgr. 29. gr., 1. eða 2. mgr. 30. gr.,
- g. hann spillir fiskvegi eða tálmar á ólögmatan hátt fiskför um vatn,
- h. hann notar sprengiefni, skotvopn, rafmagn, eitruð efni eða deyfandi eða veitir vatni af fiski við veiði,
- i. hann hlítir ekki settum reglum um veiðifélög eða samþykktum þeirra.

### 3.4.3. Tilraun og hlutdeild.

Ef tilraun til brots eða hlutdeild í því á að vera refsiverð skal tiltaka það sérstaklega í refsíákvæði. Dæmi um orðalag: „Tilraun til brots eða hlutdeild í brotum samkvæmt grein þessari er refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.“

#### 3.4.4. Um fullframingarstig brots.

Nauðsynlegt getur verið að setja sérákvæði í lög um fullframingarstig, sbr. eftirfarandi dæmi.

##### Lög um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006.

51. gr.

*Um fullframingarstig brota.*

Brot þau er getur í c-, d- og h-liðum 50. gr. teljast fullframin jafnskjótt og veiðarfæri er komið að veiðistað, nema sannað sé að það hafi verið flutt þangað í lögmatum tilgangi.

#### 3.4.5. Um ásetning og gáleysi.

Fyrir verknáð verður aðeins refsað sé hann unninn með saknæmum hætti, þ.e. hann unninn af ásetningi eða gáleysi. Mæla þarf sérstaklega fyrir um í lagatexta ef refsa á fyrir gáleysisbrot, sjá eftirfarandi dæmi.

##### Lög um ársreikninga, nr. 3/2006.

120. gr.

Hver sem af ásetningi eða stórfelldu gáleysi brýtur gegn ákvæðum laga þessara á þann hátt sem lýst er í 122.–125. gr. skal sæta fésektum, en brot gegn 121. gr. og önnur meiri háttar brot gegn 122. og 123. gr. varða fangelsi allt að sex árum skv. 2. mgr. 262. gr. almennra hegningarlaga eða fésektum ef málsbætur eru miklar.

#### 3.4.6. Refsiábyrgð lögaðila.

Einfaldast er að vísa til II. kafla A almennra hegningarlaga, en þar er mælt fyrir um skilyrði refsiábyrgðar, sjá dæmi í kafla 3.4.1. Saknæmrar háttsemi er þá krafist. Einnig er unnt að setja sjálfstæða lýsingu á ábyrgð lögaðila í lögum ef setja á önnur skilyrði en kveðið er á um í hegningarlögum.

#### 3.4.7. Svipting réttinda og upptaka eigna.

Ef brot gegn lögunum varða einnig sviptingu réttinda og/eða upptöku eigna má vísa til viðeigandi ákvæða í almennum hegningarlögum. Sjá dæmi úr samkeppnislögum, nr. 44/2005, í kafla 3.4.1. Einnig er unnt að hafa ákvæði um upptöku í sérlögum ef önnur skilyrði eiga að gilda en mælt er fyrir um í hegningarlögum.

##### Lög um fullnustu refsinga, nr. 49/2005.

62. gr.

*Haldlagning og upptaka.*

Forstöðumaður fangelsis getur tekið ákvörðun um að leggja hald á og eftir atvikum gera upptæka muni eða efni sem óheimilt er að koma með, varðveita eða búa til í fangelsi. Sama gildir um muni eða peninga sem reynt hefur verið að smygla til fanga. Ekki er þó heimilt að gera upptæka eign grandlauss þriðja manns.

Forstöðumaður fangelsis getur einnig tekið ákvörðun um upptöku muna eða peninga sem finnast innan fangelsis ef ekki er vitað hver er eigandi þeirra.

### 3.5. Stjórnsýslusektir.

Gera verður skýran greinarmun á stjórnsýsluviðurlögum annars vegar og refsiviðurlögum hins vegar. Um refsingar er fjallað í kafla 3.4. hér að framan. Meta þarf hverju sinni nauðsyn þess að veita stjórnsýsluaðilum lagaheimild til að beita stjórnsýsluviðurlögum þeim er felast í stjórnsýslusektum. Um stjórnsýslusektir og sjónarmið um útfærslu á lagaheimildum sem heimila álagningu stjórnvaldssekta má lesa frekar í skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum á <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/2475>, einkum í kafla 4.4.

### 3.6. Reglugerðarheimildir.

Meta þarf hverju sinni hvort einstök efnisatriði eigi heima í lagatexta eða hvort nægilegt sé að ráðherra setji um þau ákvæði í reglugerð. Því næst þarf að orða reglugerðarheimild laganna. Almenn ákvæði um að ráðherra setji nánari reglur um framkvæmd laganna kann að vera ófullnægjandi, einkum þegar um er að ræða íþyngjandi reglur fyrir borgarana.

Skýrast er að tiltaka þau atriði sem setja á reglugerð um í einu lagaákvæði, sbr. eftirfarandi dæmi úr lögum nr. 49/2005, en þar er valin sú leið að hafa upptalninguna í dæmaskyni. Ákvæðinu er valinn staður aftarlega í lögnum og er það hin venjubundna framsetning. Einnig er unnt að tengja reglugerðarheimildir einstökum ákvæðum laganna og er þá yfirleitt sett almenn reglugerðarheimild til viðbótar aftarlega í lögum. Slík aðferð hefur þann ókost að örðugt er að hafa yfirsýn yfir reglugerðarheimildir laganna. Einnig verður tilvísun í reglugerðarheimildirnar snúin; er efni reglugerðar þannig að vísa verður bæði til hinnar sérstöku og almennu reglugerðarheimildar?

Þá þarf að huga vel að því hvort skylda eigi ráðherra til að setja reglugerð eða hvort hann eigi um það val, sbr. t.d. orðalagið „ráðherra skal setja reglugerð“, „ráðherra setur reglugerð“, „ráðherra er heimilt að setja reglugerð“ og „ráðherra getur sett reglugerð“.

Um reglugerðir, reglur, auglýsingar, um framsal lagasetningarvalds o.fl., sjá fræðirit um lögfræði.

#### Lög um fullnustu refsinga, nr. 49/2005.

80. gr.

##### *Reglugerðarheimildir.*

Dómsmálaráðherra setur reglugerð um nánari framkvæmd laga þessara, þar á meðal reglur um fangelsismálastofnun og hlutverk hennar, t.d. um vinnslu persónuupplýsinga í stofnuninni og í fangelsum. Í reglugerð er einnig heimilt að mæla fyrir um vinnu og nám fanga, um greiðslu og fjárhæð þóknunar fyrir vinnu og nám, um leyfi til dvalar utan fangelsis og um viðtöl við fanga og talsmenn fanga í fjölmiðlum.

Þá er ráðherra heimilt að kveða í reglugerð nánar á um önnur atriði er varða framkvæmd ákvæða um réttindi og skyldur fanga, fyrirkomulag og framkvæmd einangrunar, agaviðurlög, haldlagningu og upp-töku muna, svo og um veitingu reynslulausnar, þar á meðal útfærslu skilyrða reynslulausnar. Fangelsismálastofnun setur reglur fangelsa.

#### Lög nr. 109/2007, um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969.

3. gr.

Við 3. mgr. 11. gr. laganna bætast tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Sama á við ef starfsmanni, sem ráðinn er ótímabundið, sbr. 1. mgr. 41. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins,

er boðið annað starf innan Stjórnarráðsins. Í reglum, sem forsætisráðherra setur, skal mæla fyrir um tilhögun auglýsinga innan Stjórnarráðsins um laus störf og önnur atriði er varða framkvæmd þessa ákvæðis.

### 3.7. Innleiðing EES-gerða.

Við innleiðingu á EES-gerðum, tilskipunum og reglugerðum, í íslenskan rétt skal sérstakt ákvæði sett í lagatexta með vísan til hlutaðeigandi gerðar en ekki látið nægja að geta innleiðingar einungis í greinargerð með lagafrumvarpi.

Í leiðbeiningarreglum stjórnvalda um innleiðingu EES-gerða frá 2001, í *Handbók Stjórnarráðsins um EES*, á slóðinni: <http://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/ees/EESUndir//nr/436>, segir m.a. að þegar gerð er innleidd með umritun í lög ættu þau ávallt að bera með sér hvaða gerð þeim er ætlað að innleiða. Komi það ekki skýrt fram í öðrum ákvæðum laganna er rétt að vísa til viðkomandi gerðar í sérstöku ákvæði næst á undan gildistökuákvæði, sbr. dæmi úr lögum nr. 10/2004. Við innleiðingu á EES-gerðum skal jafnframt vísa til viðeigandi ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, sbr. eftirfarandi dæmi.

#### Lög um starfsmenn í hlutastörfum, nr. 10/2004.

6. gr.

##### *Innleiðing á tilskipun.*

Lög þessi eru sett til innleiðingar á tilskipun ráðsins 97/81/EB, um rammisamninginn um hlutastörf sem Evrópusamband verkalyðsfélaga (ETUC), Samtök evrópskra iðn- og atvinnurekenda (UNICE) og Evrópusamtök fyrirtækja með opinberri eignaraðild (CEEP) hafa gert, sem vísað er til í 31. lið í XVIII. viðauka samningsins um Evrópska efnahagssvæðið eins og honum var breytt með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 104/1998.

7. gr.

##### *Gildistaka.*

...

#### Lög um opinber innkaup, nr. 84/2007.

##### XVI. KAFLI

##### Lagaskil, gildistaka, brottfall laga o.fl.

102. gr.

##### *Innleiðing tilskipunarinnar.*

Lög þessi fela í sér innleiðingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2004/18/EB frá 31. mars 2004 um samræmingu reglna um útboð og gerð opinberra verksamninga, vörusamninga og þjónustusamninga eins og hún var tekin upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 68/2006 sem birt var 7. september 2006 í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 44/2006.

...

107. gr.

##### *Gildistaka.*

...

### 3.8. Gildistaka og lagaskil.

Við samningu lagafrumvarpa skal gæta sérstaklega að gildistökuákvæðum. Algengast er að kveða á um að lög öðlist þegar gildi. Annars skal gildistökudagur vera tiltekinn dagur. Ákvæði um brottfall gildandi laga við gildistöku nýrra er sett í gildistökugrein, ýmist í nýrri málsgrein eða nýjum málslíð í sömu málsgrein, sbr. „Jafnframt falla brott lög nr. ...“ eða „Frá sama tíma falla brott lög nr. ...“

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2006.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Leyfi sem veitt eru samkvæmt lögum nr. 57/1998 og lögum nr. 24/1973 og eru í gildi við gildistöku laga þessara halda gildi sínu. Samningar um gjaldtöku vegna nýtingar á auðlindum sem gerðir eru fyrir gildistöku laga þessara halda gildi sínu.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2005.

Við gildistöku laga þessara falla úr gildi lög um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, nr. 64/1943, með síðari breytingum.

Stundum er gerður munur á gildistöku laga og því tímamarki þegar lögin eiga að koma til framkvæmda. Hið síðarnefnda er oft bundið við tilteknar aðstæður, sbr. ákvörðun um álagningu skatts. Einstakir kaflar eða greinar laga geta haft mismunandi gildistöku tíma, sbr. eftirfarandi dæmi.

**Frumvarp til laga um breyting á lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, og fleiri lögum, 131. lþ., 351. mál, þskj. 400.**

*Gildistaka.*

145. gr.

Ákvæði laga þessara öðlast gildi og koma til framkvæmda eins og kveðið er á um í þessari grein.

Ákvæði 8. gr. og a-liðar 9. gr. öðlast gildi 1. janúar 2005 og koma til framkvæmda við álagningu tekjuskatts á árinu 2008 vegna tekna ársins 2007 og við staðgreiðslu opinberra gjalda á því ári.

Ákvæði d-liðar 9. gr. öðlast þegar gildi og kemur til framkvæmda við álagningu tekjuskatts og eignarskatts á árinu 2006 og við staðgreiðslu á árinu 2005.

Ákvæði 1.–7. gr., b- og c-liðar 9. gr., 11.–19. gr., 21.–23. gr., b-liðar 25. gr., 26.–30. gr. og 32.–144. gr. öðlast gildi 31. desember 2005.

Ákvæði a- og b-liðar 10. gr. öðlast gildi 1. janúar 2005 og koma til framkvæmda við ákvörðun barnabóta á árinu 2007 vegna tekna á árinu 2006.

Ákvæði c-liðar 10. gr. öðlast gildi 1. janúar 2007 og kemur til framkvæmda við ákvörðun barnabóta á árinu 2007 vegna tekna á árinu 2006.

Ákvæði d-liðar 10. gr. öðlast gildi 1. janúar 2005 og kemur til framkvæmda við ákvörðun vaxtabóta á árinu 2006 vegna vaxtagjalda og tekna á árinu 2005 og eigna og skulda í lok þess árs.

Ákvæði e- og f-liðar 10. gr. öðlast þegar gildi og koma til framkvæmda við ákvörðun vaxtabóta á árinu 2005 vegna vaxtagjalda og tekna á árinu 2004 og eigna og skulda í lok þess árs.



Ákvæði 20. gr. öðlast þegar gildi og kemur til framkvæmda við álagningu eignarskatts á árinu 2005 vegna eigna í árslok 2004. Greinin fellur brott 31. desember 2005.

Ákvæði 24. gr. og a-liðar 25. gr. öðlast þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða í 31. gr. öðlast þegar gildi og koma til framkvæmda eins og þar greinir.

Lögum getur verið afmarkaður gildistími og eru slík ákvæði nefnd „sólarlagsákvæði“, sbr. lög um ábyrgðadeild fiskeldislána, nr. 17/1990, en í 2. másl. 1. mgr. 8. gr. var kveðið á um að lögin skyldu falla úr gildi í árslok 1999. Einnig er að finna dæmi um „sólarlagsákvæði“ í lögum nr. 132/2005.

#### Lög um fjarskiptasjóð, nr. 132/2005.

9. gr.

*Gildistaka.*

Lög þessi öðlast þegar gildi. Lög þessi falla úr gildi í árslok árið 2011, inneign sjóðsins eftir uppgjör verkefna við þau tímamót rennur í ríkissjóð.

Þá er stundum að finna endurskoðunarákvæði í lögum, sbr. eftirfarandi dæmi, en slík ákvæði hrófla ekki við gildistíma laganna.

#### Lög um starfsmannaleigur nr. 139/2005.

**Ákvæði til bráðabirgða.**

Lög þessi skulu endurskoðuð innan tveggja ára frá gildistöku þeirra.

Kveðið er á um réttaráhrif birtingar laga í Stjórnartíðindum í 8. gr. laga um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað, nr. 15/2005. Þar segir í 1. mgr. að fyrirmælum, er felast í lögum, auglýsingum, reglugerðum, samþykktum eða öðrum slíkum ákvæðum almenns efnis, megi eigi beita fyrr en birting í Stjórnartíðindum hefur farið fram, nema þau geymi ákvæði algerlega einkamálaeðlis og aðilar hafi komið sér saman um að skipti þeirra skuli fara eftir óbirtum fyrirmælum. Óbirt fyrirmæli binda þó stjórnvöld frá gildistöku þeirra. Þá segir í 2. mgr. að birt fyrirmæli skuli binda alla frá og með deginum eftir útgáfudag þeirra Stjórnartíðinda þar sem fyrirmælin voru birt ef þau geyma ekki aðrar ákvarðanir um gildistöku sína.

### 3.9. Endurútgefin lög.

Fyrir kemur að í breytingalögum sé að finna heimild til endurútgáfu laga, sbr. dæmi úr lögum nr. 166/2006, og á það helst við um stærri lagabálka sem hefur verið breytt alloft, sbr. fiskveiðilöggjöf og skattalög. Ný útgáfa verður að vera heilsteypt og kafla- og greinanúmer samfelld. Engar efnisbreytingar má gera við endurútgáfu og engar lagfæringar nema fyrir því sé bein heimild. Frumkvæði að endurútgáfu laga á að koma frá ráðuneyti þar sem endurútgáfan er á verksviði og á ábyrgð ráðuneyta.

**Lög um breytingu á lögum um almannatryggingar og lögum um málefni aldraðra, nr. 166/2006.**

19. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2007.

Þegar lög þessi hafa öðlast gildi skal fella meginmál I. kafla þeirra inn í lög nr. 117/1993, um almannatryggingar, með síðari breytingum, og meginmál II. kafla þeirra inn í lög nr. 125/1999, um málefni aldraðra, með síðari breytingum, og gefa þau út svo breytt með samfelldri greinatölu og kaflanúmerum og samfelldri röð töluliða, stafliða og ákvæða til bráðabirgða sem enn hafa gildi. Við útgáfuna skulu allar fjárhæðir og tekjumörk sem breytt hefur verið með reglugerðum uppfærð og miðast við útgáfudag laganna.

Á sama tíma skal gefa út lög nr. 118/1993, um félagslega aðstoð, með síðari breytingum, með samfelldri greinatölu og samfelldri röð töluliða, stafliða og ákvæða til bráðabirgða sem enn hafa gildi. Við útgáfuna skulu allar fjárhæðir sem breytt hefur verið með reglugerðum uppfærðar og miðast við útgáfudag laganna.

**3.10. Afleiðingarbreytingar.**

Þegar lögum er breytt þarf sérstaklega að huga að efnislegu samræmi, millivísunum innan laganna og afleiðingarbreytingum, þ.e. breytingum sem óhjákvæmilega þarf að gera á öðrum lögum á sama tíma, sbr. eftirfarandi dæmi. Afleiðingarbreytingar fela ekki í sér sjálfstæð efnisatriði. Oftast eru þær settar fram í sérstökum kafla eða sem sérstök grein á eftir gildistökuákvæði undir yfirskriftinni: „Breyting á öðrum lögum.“

**Lög um fæðingar- og foreldraorlof, nr. 95/2000.**

**X. KAFLI**

**Breytingar á öðrum lögum.**

37. gr.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á lögum um tryggingagjald, nr. 113/1990, með síðari breytingum:

- a. Eftirfarandi breytingar verða á 2. gr. laganna:
  - 1. Í stað hlutfallstölunnar 1,15 í 1. mgr. kemur: 0,8.
  - 2. Í stað hlutfallstölunnar 3,99 í 3. mgr. kemur: 4,34.
- b. 2. mgr. 3. gr. laganna orðast svo:

Tekjum af almennu tryggingagjaldi skal ráðstafað sem hér segir:

- 1. Vinnueftirlit ríkisins fái í sinn hlut ...
- 2. Staðlaráð fái í sinn hlut ...
- 3. Icepro fái í sinn hlut ...
- 4. Fæðingarorlofssjóður fái í sinn hlut ...
- 5. Tekjur af almennu tryggingagjaldi umfram það sem ákveðið er í 1.–4. tölul. renni til Tryggingastofnunar ríkisins til að fjármagna lífeyris- og slysatryggingar almannatrygginga ...

38. gr.

Þegar ákvæði laganna um fæðingarorlof koma til framkvæmda verða eftirfarandi breytingar á lögum um almannatryggingar, nr. 117/1993, með síðari breytingum:

- a. 1. mgr. 10. gr. laganna orðast svo:  
Lífeyrstryggingar taka til ellilífeyris, örorkulífeyris, tekjutryggingar, örorkustyrkja og barnalífeyris.
- b. 15.–16. gr. a laganna falla brott.

### 3.11. Ákvæði til bráðabirgða.

Bráðabirgðaákvæði eiga að vera til bráðabirgða. Þau eiga að vera afmörkuð að efni og tíma og eitt efnisatriði skal sett fram í hverju ákvæði. Ákvæði til bráðabirgða koma aftast í lögum, á eftir gildistöku, og eru ekki númeruð grein. Þeim getur verið skipt upp í málsgreinar og eru þau jafnan merkt með rómverskum feitletruðum tölum fyrir miðju.

#### Stjórn fiskveiða, nr. 116/2006.

##### Ákvæði til bráðabirgða.

###### I.

Á fiskveiðiarunum 2001/2002 til og með 2009/2010 hefur ráðherra til sérstakrar ráðstöfunar aflaheimildir sem nema 500 lestum af óslægðum þorski. ...

###### II.

Þrátt fyrir ákvæði 21. gr. skal miða við 6% í stað 9,5% árið 2004, 6,6% árið 2005, 7,3% árið 2006, 8,0% árið 2007, 8,7% árið 2008 og 9,5% árið 2009.

###### III.

Í upphafi fiskveiðiárs 2006/2007 skal úthluta aflahlutdeild í þorski þeim fiskiskipum sem réttur skv. 9. gr. a laga nr. 38 15. maí 1990 er bundinn við þegar lögin taka gildi. ...

###### IV.

Þrátt fyrir ákvæði 1.–2. másl. 5. mgr. 15. gr. skal úthlutað aflamark í úthafsækju á fiskveiðiarunum 2005/2006, 2006/2007 og 2007/2008 ekki leiða til þess að fiskiskip missi aflahlutdeild í úthafsækju eða öðrum tegundum ...

###### V.

Sé krókaaflahlutdeild fiskiskipa í eigu einstakra aðila, einstaklinga eða lögaðila, eða í eigu tengdra aðila við gildistöku laga þessara yfir þeim mörkum sem sett eru í 1. eða 2. mgr. 13. gr. skal viðkomandi aðili þegar í stað senda Fiskistofu tilkynningu í samræmi við 1. mgr. 14. gr. og gilda þá ákvæði 2. mgr. þeirrar greinar...

###### VI.

Á fiskveiðiarunum 2006/2007, 2007/2008 og 2008/2009 skal ráðstafa hluta þeirra aflaheimilda, sem tilgreindar eru í 1. mgr. 10. gr., til þeirra byggðarlaga sem fengið hafa úthlutað aflaheimildum á grundvelli ákvæðis til bráðabirgða XXVI í lögum nr. 38/1990, sem hér segir: ...

#### Lög um íslenskan ríkisborgarétt, nr. 100/1952.

##### Ákvæði til bráðabirgða.

Barn sem fætt er eftir 1. júlí 1964 en fyrir 1. júlí 1982 og hefði öðlast íslenskt ríkisfang ef ákvæði 1. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga um íslenskan ríkisborgarétt, sbr. lög nr. 49/1982, hefðu verið í gildi við fæðingu þess fær íslenskt ríkisfang er móðir þess gefur um það skriflega yfirlýsingu til dómsmálaráðuneytisins, enda ...

Hafi barnið náð 18 ára aldri getur það gefið yfirlýsingu um að það óski eftir að framangreint ákvæði taki til sín, enda ...

Sá sem misst hefur íslensks ríkisfangs samkvæmt upphaflegum ákvæðum 7. gr. laga nr. 100/1952 en hefði haldið því ef greinin hefði verið fallin úr gildi á þeim tíma er hann missti íslenska ríkisfangið öðlast það að nýju með því ...

Sé viðkomandi háður forsjá annarra annast forsjáraðili tilkynninguna.

Eigi sá sem öðlast íslenskt ríkisfang samkvæmt þessu ákvæði ógift börn undir 18 ára aldri sem hann hefur forsjá fyrir öðlast þau einnig ríkisfangið.

...

#### 4. Athugasemdir við lagafrumvörp (greinargerð).

Athugasemdum við frumvörp er skipt í tvo meginhluta, þ.e. almennar athugasemdir og athugasemdir við einstakar greinar. Athugasemdirnar gegna veigamiklu hlutverki. Í fyrsta lagi er tilgangurinn að koma á framfæri upplýsingum við þingmenn svo að þeir hafi forsendur til að skilja og meta tillögu að lagabreytingu. Athugasemdirnar eiga því að færa fram rök fyrir þeim lagatexta sem lagður er til, útskýra eðli hans og áhrif.

Í öðru lagi hafa athugasemdirnar þýðingu gagnvart almenningi, þ.m.t. fjölmiðlum. Almennur skilningur á lagafrumvörpum ræðst meðal annars af því hvernig tekst að útskýra meginefni frumvarps á einfaldan en nákvæman hátt.

Í þriðja lagi skipta athugasemdirnar miklu máli sem lögskýringargagn eftir að lög hafa verið samþykkt. Dómstólar, stjórnvíslan og umboðsmaður Alþingis horfa þannig til athugasemdana þegar kemur að því að skýra lög. Í því felst að óvandaðar athugasemdir geta leitt til þess að lögum er beitt á annan veg en til var ætlast.

##### 4.1. Almennar athugasemdir.

Í almennum athugasemdum er rétt að fram komi tilgangur lagasetningar, bakgrunnur og lýsing á undirbúningi og aðdraganda hennar. Þá er æskilegt að fjallað sé um nauðsyn lagasetningar. Tilgreina skal þá almannahagsmuni sem kalla á lagasetningu. Þá er rétt að taka fram hver séu markmiðin með þeirri útfærslu sem valin hefur verið. Æskilegt er að markmiðin séu mælanleg. Þá er einnig til fyrirmyndar ef hægt er að tímasetja hvenær ná eigi tilteknum markmiðum. Með tímasettum og mælanlegum markmiðum skapast betri forsendur síðar meir til að meta hvort löggjöf hafi náð tilgangi sínum. Þá skal benda á aðrar leiðir sem færar hefðu verið og útskýra hvers vegna þær urðu ekki fyrir valinu. Í sumum tilfellum er meginástæðan fyrir tillögu innleiðing EES-gerðar eða annarrar alþjóðlegrar skuldbindingar. Í slíku tilfelli á ekki að láta við það sitja að tilgreina innleiðinguna sjálfa sem markmið. Til viðbótar ætti að nefna þau markmið sem lágu að baki viðkomandi EES-gerð eða alþjóðlegrar skuldbindingu.

Þá er rétt að lýsa meginefni frumvarps, réttarþróun og gildandi rétti á viðkomandi sviði og þeim breytingum sem frumvarpið hefur í för með sér. Eðlilegt er að rekja eftir því sem tilefni er til kröfur stjórnarskrár og alþjóðlegrar skuldbindingar á viðkomandi sviði. Í almennum athugasemdum er einnig rétt að lýsa því samráði sem átt hefur sér stað við gerð frumvarps sem og niðurstöðu þess og rekja breytingar sem hugsanlega hafa verið gerðar á frumvarpinu í kjölfar samráðs. Að lokum er rétt að í almennum athugasemdum sé að finna yfirlit yfir það mat á áhrifum sem fram hefur farið, þ.e. áhrif á hagsmunaaðila og tiltekna mikilvæga almannahagsmuni, og fyrirhugaða framkvæmd reglna. Ítarlegt mat sem fram hefur farið skal sett fram á fylgiskjölum líkt og gildir um mat á áhrifum á fjárhag ríkissjóðs, sjá nánar kafla 5.1. í I. hluta.

#### 4.2. Athugasemdir við einstakar greinar.

Í athugasemdum við einstakar greinar frumvarps skal lýsa því í hverju breyting er fólgin og hvernig skilja beri einstök atriði. Rétt er að nefna dæmi þar sem það á við. Forðast ber að endursegja efni lagaákvæða án frekari útskýringa. Þá ber að fara sparlega með athugasemdina „þarfnast ekki skýringar“. Þegar heildarlög á tilteknu sviði eru endurskoðuð getur verið rétt að taka upp skýringar við eldri lög í stað þess að vísa einungis til þess að greinin eða ákvæðið sé samhljóða eldri grein. Slíkt er til mikils hæðarauka fyrir þá sem fjalla um frumvarp og eins þegar kemur að beitingu laga.

## VIÐAUKI I

### Reglur um undirbúning og meðferð stjórnarfrumvarpa

#### 1. Samráð innan ríkisstjórnar

Frumvörp til laga og annarra samþykktá sem ráðherrar áforma að leggja fyrir Alþingi skulu lögum samkvæmt áður tekin til meðferðar á ráðherrafundi. Ef frumvarp varðar málefnasvið annars ráðuneytis skal það borið undir viðkomandi ráðuneyti í tæka tíð fyrir ráðherrafund. Einnig skal leitast við að kynna frumvarp öðrum ráðuneytum fyrir ráðherrafund ef ætla má að efni þess tengist málefnasviðum þeirra. Þegar um veigamikil mál er að ræða sem ekki er að finna í þingmálaskrá ríkisstjórnar er æskilegt að kynna þau í ríkisstjórn áður en samning frumvarps hefst.

#### 2. Samráð við hagsmunaaðila

Í almennum athugasemdum með lagafrumvörpum skal gera grein fyrir því hverja frumvarp snerti fyrst og fremst og hvernig samráði við aðila utan ráðuneytis hafi verið háttáð. Forsætisráðuneytið veitir leiðbeiningar um tilhögun samráðs.

#### 3. Mat á áhrifum

##### 3.1. Almenn

Í almennum athugasemdum með frumvörpum skal koma fram mat á áhrifum fyrirhugaðrar lasetningar. Rekja skal, eftir því sem tilefni er til, helstu afleiðingar fyrir hagsmunaaðila og tiltekna mikilvæga almanna-hagsmuni og atriði er lúta að framkvæmd reglna, þ.m.t. áhrif á stjórnsýsluna.

##### 3.2. Kostnaðaráhrif fyrir ríkissjóð

Umsögn fjármálaráðuneytis um kostnaðaráhrif lagafrumvarps skal fylgja því við meðferð ríkisstjórnar. Í þessu skyni ber að leitast við að kynna fjármálaráðuneyti efnisatriði hvers máls tímanlega. Undanþegin kostnaðar-umsögn eru frumvörp til fjárlaga, fjárukalaga og lokafjárlaga. Umsögn fjármálaráðuneytis skal prentuð sem fylgiskjal með frumvarpi þegar það er lagt fram á Alþingi.

##### 3.3. Áhrif á fjármál sveitarfélaga

Samkvæmt samkomulagi við Samband íslenskra sveitarfélaga skal meta kostnaðaráhrif lagafrumvarpa á sveitarfélög.

##### 3.4. Mat á nauðsyn eftirlitsreglna

Þegar stjórnarfrumvarp felur í sér ákvæði um eftirlit með starfsemi fyrirtækja eða einstaklinga skal fylgja því greinargerð um mat skv. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 27/1999, um opinberar eftirlitsreglur. Sú greinargerð skal að lágmarki unnin í samræmi við *Grunnmat á eftirlitsreglum*, sem birt er á heimasíðu forsætisráðuneytisins.

#### 4. Stjórnarskrá og meginreglur stjórnsýsluréttar

Ef samning frumvarps hefur gefið tilefni til að meta hvort það samrýmist stjórnarskrá skal þess getið í almennum athugasemdum.

Með stjórnsýslulögum, nr. 37/1993, og upplýsingalögum, nr. 50/1996, voru settar ákveðnar lágmarksreglur um málsmeðferð stjórnvalda og gagnsæi stjórnsýslunnar. Yngri lög ættu því almennt ekki að gera vægari kröfur til

stjórnsýslunnar, nema veigamikil rök standi til þess. Forsætisráðuneytið veitir leiðbeiningar um framkvæmd þessarar löggjafarstefnu.

#### **5. Almennar leiðbeiningar – gátlisti**

Til að stuðla að vönduðum vinnubrögðum birtir forsætisráðuneytið á heimasíðu sinni gátlista með helstu atriðum sem huga þarf að við samningu stjórnarfrumvarpa. Skal útfyllt eintak af gátlistanum fylgja stjórnarfrumvörpum þegar þau eru lögð fram í ríkisstjórn öðrum en frumvarpi til fjárlaga, fjárukalaga og lokafjárlaga.

#### **6. Samþykki þingflokka**

Samþykki ríkisstjórnar er að jafnaði skilyrt samþykki þingflokka stjórnarflokkanna, nema annað sé ákveðið. Þingflokkar stjórnarflokkanna tilkynna viðkomandi ráðherra eða fulltrúa hans skriflega um afgreiðslu sína með afriti til ritara ríkisstjórnarinnar. Ritari heldur skrá yfir tillögur ráðherra um þingmál ríkisstjórnarinnar og afdrif þeirra í þingflokkum hennar.

*Samþykkt í ríkisstjórn 25. maí 2007, sbr. breytingar samþ. á fundi 2. nóv. 2007.*

## VIÐAUKI II



Til allra ráðuneyta

### FÉLAGSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Hafnarhúsinu við Tryggvagötu 150 Reykjavík

sími: 545 8100 bréfasími: 552 4804

netfang: postur@fel.stjr.is

www.felagsmalaraduneyti.is

Reykjavík 9. janúar 2006

Tilv.: FEL05120078/0011

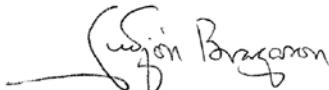
Ríkisstjórn Íslands hefur samþykkt reglur um mat á kostnaðaráhrifum lagafrumvarpa og reglugerðardragna á sveitarfélög og heimilað félagsmálaráðherra og fjármálaráðherra að undirrita samkomulag um kostnaðarmat milli ríkisstjórnar og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Samkomulagið gildir frá og með 1. janúar 2006 og felur í sér að stjórnarfrumvörp og reglugerðardrög sem undirbúin eru í ráðuneytum og einvörðungu eða að verulegu leyti hafa bein áhrif á sveitarfélögin verði kostnaðarmetinn með tilliti til heildaráhrifa á fjárhag sveitarfélaga. Félagsmálaráðuneytinu var falið að annast kynningu reglnanna gagnvart öðrum ráðuneytum.

Framkvæmd kostnaðarmats skal vera í samræmi við reglur í fylgiskjali 1. Samkvæmt reglunum annast viðkomandi ráðuneyti mat á lagafrumvörpum og reglugerðardrögum sem samin eru á vegum þess og getur ráðuneytið leitað til Sambands íslenskra sveitarfélaga eftir upplýsingum ef þörf er á. Sambandinu skal gefinn kostur á að veita umsögn um kostnaðarmat ráðuneytisins innan hæfilegs frests. Hvert ráðuneyti skal tilnefna tengilið sem annast samskipti við sambandið.

Til að stuðla að samræmingu á kostnaðarmati ráðuneyta hafa verið útbúnar leiðbeiningar um framkvæmd og framsetningu kostnaðarmats. Leiðbeiningarnar eru í fylgiskjali 2.

Félagsmálaráðuneytið og umhverfisráðuneytið hafa frá ársbyrjun 2003 tekið þátt í reynsluverkefni um kostnaðarmat lagafrumvarpa og stjórnvaldsfyrirmæla og frá miðju ári 2004 hefur menntamálaráðuneytið einnig verið þátttakandi í verkefninu. Meðfylgjandi eru dæmi um mat á kostnaðaráhrifum lagafrumvarpa og reglugerðardragna sem unnin hafa verið í félagsmálaráðuneytinu.

Fyrir hönd ráðherra

  
Guðjón Bragason

  
Lárus Bollason



## **Samkomulag um kostnaðarmat lagafrumvarpa og stjórnvaldsfyrirmæla gagnvart sveitarfélögum.**

Ríkisstjórn Íslands og Samband íslenskra sveitarfélaga staðfesta hér með eftirfarandi samkomulag um kostnaðarmat lagafrumvarpa og stjórnvaldsfyrirmæla sem hafa í för með sér kostnaðaráhrif fyrir sveitarfélögin.

Aðilar eru sammála um að stjórnarfrumvörp og reglugerðardrög sem undirbúin eru í ráðuneytum og einvörðungu eða að verulegu leyti hafa bein áhrif á sveitarfélögin verði kostnaðarmetin með tilliti til heildaráhrifa á fjárhag sveitarfélaga.

Samkomulagið gildir frá og með 1. janúar 2006.

Framkvæmd kostnaðarmatsins skal vera í samræmi við reglur og leiðbeiningar í fylgiskjölum I og II.

Reykjavík, 30. desember 2005

---

Árni Magnússon  
félagsmálaráðherra

---

Vilhjálmur Þ. Vilhjálmsson  
formaður stjórnar  
Sambands íslenskra sveitarfélaga

---

Árni M. Mathiesen  
fjármálaráðherra

---

Þórður Skúlason  
framkvæmdastjóri  
Sambands íslenskra sveitarfélaga

## Fylgiskjal I

### Reglur um mat á kostnaðaráhrifum lagafrumvarpa og reglugerðardragna á sveitarfélög

#### 1. gr.

Stjórnarfrumvörp og reglugerðardrög sem einvörðungu eða að verulegu leyti hafa bein áhrif á sveitarfélögin skulu metin með tilliti til heildaráhrifa á fjárhag sveitarfélaga.

#### 2. gr.

Viðkomandi ráðuneyti annast mat á lagafrumvörpum og reglugerðardrögum sem samin eru á vegum þess samkvæmt reglum þessum og leiðbeiningum sem þeim fylgja. Sé eftir því leitað lætur Samband íslenskra sveitarfélaga í té þær upplýsingar sem það býr yfir og nýst geta við matið. Einstök ráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga skulu tilnefna tengiliði til að annast samskipti vegna vinnu við kostnaðarmat.

#### 3. gr.

Sambandi íslenskra sveitarfélaga skal gefinn kostur á að veita umsögn um mat ráðuneytis á reglugerðardrögum á undirbúningsstigi þeirra. Skal umsögn sambandsins berast innan hæfilegs frests. Miðað er við að mat viðkomandi ráðuneytis á kostnaðaráhrifum lagafrumvarps á sveitarfélög sé sent Sambandi íslenskra sveitarfélaga til umsagnar um leið og fært þykir.

#### 4. gr.

Með tillögum Sambands íslenskra sveitarfélaga um breytingar á lögum og reglugerðum skal fylgja mat þess á kostnaðaráhrifum á sveitarfélögin og ríkissjóð.

#### 5. gr.

Í lok hvers árs skal hvert ráðuneyti taka saman aðgengilegt yfirlit yfir niðurstöðutölur mats á áhrifum lagafrumvarpa og reglugerðardragna á fjárhag sveitarfélaga.

## Fylgiskjal II

### Leiðbeiningar um mat á áhrifum lagafrumvarpa og reglugerðardraga á fjárhag sveitarfélaga

Til að stuðla að samræmingu á mati ráðuneyta er lagt til að eftirfarandi verði fylgt við matsgerð:

- A. Tilgangur og innihald frumvarps/reglugerðar verði reifað í stuttu máli.**
- B. Gerð verði stutt grein fyrir sérhverju ákvæði sem er líklegt til að hafa áhrif á kostnað og/eða tekjur þannig að:**
- i. Tilgreind verði orsök fjárhagslegra áhrifa og hvernig áhrifin birtast.
  - ii. Dregin verði fram heildarhækkun útgjalda/tekna og heildarlækkun þeirra, en ekki einungis hrein áhrif.
  - iii. Útreikningum verði haldið til haga.

Séu forsendur fyrir matinu óskýrar, meðal annars sökum þess að sveitarfélög hafa um mismunandi og misdýrar leiðir að velja úr við lausn verkefna, skal fjalla um hverjar forsendurnar eru og áhrif helstu valkosta.

Fjalla ætti um breytingar á eftirfarandi þáttum, eftir því sem við á:

#### Launa- og starfsmannakostnaður

- Fjöldi starfa.
- Vinnuúlag.
- Launataxtar, meðallaun.
- Lífeyrisskuldbindingar.
- Biðlaun.

#### Annar rekstrarkostnaður en laun

- Breyting á magni og gæðum þjónustu.
- Hugbúnaðarkaup, hugbúnaðargerð.
- Fræðsla, útgáfa, kynning, auglýsingar o.fl. þess háttar.
- Akstur, ferðir og upphald.
- Áhrif aukins húsnæðis og stofnbúnaðar á viðhalds- og rekstrarkostnað.

#### Húsnæðis- og stofnkostnaður

- Breytt húsnæðisþörf, m.a. stærð og gerð húsnæðis.
- Breytingar á núverandi húsnæði.
- Tækja- og búnaðarkaup.
- Kaup og sala á fasteignum.

#### Stjórnun og skipulag

- Skipulag, verkaskipting og vinnulag. Einfaldara eða flóknara.
- Ábyrgð á og eftirlit með kostnaði og tekjum.
- Málsmeðferð vegna töku ákvarðana um kostnað.
- Skipan nefnda og stjórna. Verkaskipting gagnvart æðsta yfirmanni stofnunar.

Tekjur

- Gjaldtökuheimildir.*
- Tekjur stofnunar, ríkissjóðs og/eða sveitarfélags. Sundurgreina tekjur eftir tegundum.*

**C. Eftirfarandi komi fram í greinargerð með matinu:**

- i. Verðlagsforsendur, ef notaðar eru aðrar forsendur en áætlað meðalverðlag á því ári sem umsögn er gerð.
- ii. Hvernig kostnaður og tekjur falla til í tíma, þ.e. hvað fellur á það ár sem lög eða reglugerð tekur gildi og hvað fellur á hvert ár eftir það.
- iii. Kostnaður og tekjur sem til falla einungis í eitt skipti.
- iv. Ef kostnaður/tekjur koma ekki til greiðslu/innheimtu á sama ári.
- v. Hversu nákvæmt matið er og á hversu traustum gögnum það er reist. Þetta má stundum gera með því að áætla neðri og efri mörk fjárhæða.

**D. Heildartölur:**

Í þeim tilvikum sem um er að ræða breytingu á gildandi lögum eða reglugerð, skal eftir atvikum leitast við að draga fram heildarkostnað og heildartekjur vegna framkvæmdar þeirra, en ekki aðeins meta fjárhagsleg áhrif breytingarinnar.

**E. Samantekt:**

Í lok greinargerðar þarf að draga saman í stuttu máli heildaráhrif á fjárhag sveitarfélaga.

## VIÐAUKI III

### Grunnmat á eftirlitsreglum

í samræmi við 1. og 2. mgr. 3. gr. laga nr. 27/1999 og reglugerð nr. 812/1999.

#### 1. Verkefni til úrlausnar

Lýsið þeim hættum eða vandamálum sem eru því samfara að ekki sé gripið til aðgerða.

Hvers vegna er þörf á endurskoðunum eða nýjum reglum?

Lýsið þeim vanda sem nýjum reglum er ætlað að leysa.

Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar sem málið snertir?

#### 2. Markmið tillögu

Hvert er aðalmarkmið að baki reglusetningar og hvaða áhrifum er ætlað að ná fram með henni?

#### 3. Mögulegar aðferðir

Hvernig er lagt til að ná markmiði því sem sett er?

Hvaða aðferðir til að ná markmiðinu hafa verið kannaðar?

Á hvaða hátt hafa aðferðirnar verið metnar út frá þeim viðmiðum sem greind eru í lögum og reglugerð um opinbert eftirlit?

Hverjar þeirra aðferða sem kannaðar hafa verið er unnt að útiloka á þessu stigi og hvers vegna?

#### 4. Áhrif – jákvæð og neikvæð

Metið og lýsið jákvæðum og neikvæðum áhrifum þeirra aðferða sem valdar hafa verið eða val stendur um, út frá þeim viðmiðum sem lýst er í lögum og reglugerð um opinbert eftirlit.

Gerði grein fyrir þeim atvinnugreinum eða samfélagshópum sem verða fyrir neikvæðum áhrifum af tillögnum.

Berið saman kostnað og ávinning atvinnulífs, annars vegar, og hins opinbera, hins vegar, af tillögnum.

## 5. Næstu skref

Lýsið undirbúningsferli við gerð tillögunnar, þar með talið hvern álit hafi verið leitað við gerð tillögunnar.

Er mælt með ítarlegra mati á þeim drögum sem fyrir liggja, út frá þeim viðmiðum sem greind eru í lögum og reglugerð um opinbert eftirlit?

Er gert ráð fyrir frekara samráði við hagsmunaaðila um mótun tillögunnar?

## VIÐAUKI IV

### Stjórnarfrumvörp – gátlisti<sup>6</sup>

#### 1. Heiti frumvarps

\_\_\_\_\_

#### 2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar

a. Hvers vegna er þörf á nýjum eða endurskoðuðum reglum?

\_\_\_\_\_

b. Hefur verið kannað hvort bregðast hefði mátt við þörfinni með öðrum hætti?

\_\_\_\_\_

#### 3. Ákvæði stjórnarskrár

Hefur samning frumvarpsins gefið tilefni til að meta hvort það samrýmist stjórnarskrá?

Já, \_\_\_\_\_

Nei

#### 4. Samráð við samningu frumvarps

a. Hverja snertir frumvarpið fyrst og fremst?

\_\_\_\_\_

b. Hefur verið haft samráð við aðila utan Stjórnarráðsins við undirbúning frumvarps?

Já, \_\_\_\_\_

Nei

c. Hefur verið haft samráð við önnur ráðuneyti við undirbúning frumvarps?

Já, \_\_\_\_\_

Nei

#### 5. Mat á áhrifum

Hvaða áhrif af samþykkt frumvarps hafa verið metin (og hvar er matið að finna)?

kostnaðaráhrif fyrir ríkissjóð, sjá fylgiskjal með frumvarpi

áhrif opinberra eftirlitsreglna, enda geymi frumvarp slíkar reglur, sbr. lög nr. 27/1999, sjá \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

<sup>6</sup> Einungis er farið fram á stutt svör. Eftir atvikum má vísa til almennra athugasemda eða fylgiskjala með frumvarpi.

(Merkið við ef efni frumvarps hefur gefið sérstakt tilefni til að meta einhvern neðangreindra þátta:)

- áhrif á fjárhag sveitarfélaga, sjá \_\_\_\_\_
- áhrif á fyrirtæki eða tiltekna þjóðfélagshópa, sjá \_\_\_\_\_
- áhrif á jafnrétti kynjanna, sjá \_\_\_\_\_
- áhrif á umhverfið, sjá \_\_\_\_\_
- áhrif á stjórnsýsluna, þ.m.t. hvernig hún er í stakk búin að hrinda nýjum lögum í framkvæmd, sjá \_\_\_\_\_
- annað \_\_\_\_\_





FORSÆTISRÁÐUNEYTIÐ  
DÓMS- OG KIRKJUMÁLARÁÐUNEYTIÐ  
SKRIFSTOFA ALÞINGIS

Í handbók þessari má finna leiðbeiningar um samningu og frágang lagafrumvarpa. Fjallað er um vinnulag í ráðuneytum og hvernig rétt sé að standa að samráði og mati á áhrifum af samþykkt frumvarps.

Þá er leiðbeint um málfar og atriði sem þarf að hafa í huga við samningu lagatexta. Markmiðið er að lögð séu fram á Alþingi frumvörp sem eru vel undirbúin. Þannig er stuðlað að vandaðri löggjöf þar sem saman fer skýr hugsun og einfalt og skiljanlegt mál.