

Tillaga til þingsályktunar

um eftirlit Alþingis með fyrirmælum framkvæmdarvaldshafa.

Flm.: Örlygur Hnefill Jónsson, Margrét Frímansdóttir,
Össur Skarphéðinsson.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að undirbúa löggjöf sem felur það í sér að stjórnvaldsfyrirmæli um nánari útfærslu laga komi til skoðunar Alþingis, t.d. þeirrar þingnefndar sem áður hefur fjallað um viðkomandi lög, og hljóti ekki staðfestingu ráðherra fyrir en samþykki viðkomandi þingnefndar löggjöf.

Greinargerð.

Samkvæmt grundvallarreglum stjórnskipunar Íslands, sbr. 2. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, er það hlutverk Alþingis að setja þegnum landsins lög. Í þessu felst heimild til handa Alþingi, kjörnum fulltrúum þjóðarinnar, til að setja þegnum löggjöf hvort heldur hún varðar samskipti þegnanna innbyrðis eða samskipti þegnanna við ríkisvaldið.

Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, gerir þannig ráð fyrir þriggri greiningu ríkisvaldsins. Í 2. gr. stjórnarskrárinnar segir: „Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldið. Forseti og önnur stjórnarvöld samkvæmt stjórnarskrá þessari og öðrum landslögum fara með framkvæmdarvaldið. Dómendur fara með dómsvaldið.“

Ef 2. gr. stjórnarskrárinnar er skilin eftir orðanna hljóðan og með hliðsjón af því að hugtakið löggjafarvald táknar þá starfsemi sem fólgin er í setningu réttarreglna, hverju nafni sem nefnast, ætti öðrum en löggjafanum að vera óheimilt að setja réttarreglur. Löggjafanum ætti samkvæmt þessu að vera óheimilt að framselja löggjafarvald sitt, og skal í því sambandi bent á að í stjórnarskránni eru engin ákvæði sem heimila löggjafanum að framselja þetta vald sitt.

Öllum er hins vegar ljóst að sú venja er löngu helguð að í einstökum lögum sé heimild eða boð til framkvæmdarvaldshafa um að setja nánari fyrirmæli um framkvæmd laganna eða önnur tilgreind atriði í reglugerð eða öðrum stjórnvaldsboðum. Hefur þetta tíðkast allt frá setningu stjórnarskrárinnar árið 1874, en ljóst er að þetta hefur færst í vöxt. Hefur þessi framkvæmd þannig helgast af langri venju. Ástæða þessa er að löggjafinn getur sparað sér að setja ítarlegar reglur um hrein framkvæmdaratriði og lagasetning öll yrði flóknari og yfirgripsmeiri og löggjafarstarf allt seinunnara. Þá þarf oft að breyta reglum þegar reynsla af þeim liggur fyrir eða í einstökum málaflökkum varðandi daglega útfærslu og því oft nauðsyn að hafa þennan hátt á, og má nefna ýmsar ástæður svo sem þessar:

1. *Tímaskortur.* Á Alþingi er oft mikið vinnuálag og fjöldi aðkallandi mála getur verið mikill. Hér kemur einnig til að þingið situr ekki allt árið, sumarhlé, jólaaleyfi o.fl. stytta starfstímanna.

2. *Mannekla.* Náteynd tímaskorti þingmanna er mannekla á Alþingi. Meðan stöðugt fjölgar starfsfólki hjá hinu opinbera hefur ekki verið sama þróun á Alþingi. Þetta leiðir til aukins vinnuálags á þingmenn sem hefur það m.a. í för með sér að þingmenn verða að fela

framkvæmdarvaldshöfum mikinn þátt í setningu réttarreglna með því að bjóða eða heimila þeim setningu reglugerða og annarra almennra stjórnvaldsfyrirmæla.

3. *Tæknileg viðfangsefni.* Nútímalöggjöf krefst oft lagasetningar um flókin tæknileg viðfangsefni sem ekki er á færi nema sérfróðra manna að fást við svo vel sé. Erfitt getur verið fyrir stjórnámamenn að átta sig á þessum viðfangsefnum og setja um þau þær réttarreglur sem vel mundu hæfa í hverju einstöku tilviki. Þetta leiðir oft til þess að löggjafinn framselur löggjafarvald sitt um þessi efni til sérfróðra framkvæmdarvaldsaðila.

4. *Ófyrirsjáanlegar aðstæður.* Þegar lög eru sett miða þau yfirleitt við það ástand sem er á hverjum tíma, enda löggjafanum ekki frekar en öðrum gefið að sjá fram í tímann. Framkvæmd lagasetningar hefur þannig þróast í þá átt að Alþingi hefur sett lög, grunnreglur, en falið handhöfum framkvæmdarvalds, ráðherrum, að setja reglur um nánari útfærslu laganna. Hér er því um það að ræða sem kallað er framsal löggjafarvalds, þ.e. þegar um er að ræða heimild í lögum til þess að setja þegnumum fyrirmæli eða reglur, sem án slíkrar lagaheimildar hefði aðeins verið hægt að setja í lögum.

Eftirlitsvald dómstóla með fyrirmælum framkvæmdarvaldshafa leiðir af 60. gr. stjórnarskrárinnar. Þess ber þó að gæta að í þessu felst engin frumkvæðisskylda dómstóla varðandi þetta eftirlitsvald með t.d. reglugerðum. Það reynir því aðeins á þetta eftirlit dómstóla að eitthvað það komi fram í máli sem til þeirra er skotið sem athugavert þykir, t.d. við lagastoð reglugerðar.

Vegna þessa er eðlilegt að koma á þeirri skipan að Alþingi hafi eftirlit með þeim fyrirmælum sem koma frá framkvæmdarvaldshöfum á grundvelli framsals Alþingis á löggjafarvaldi.

Eðlilegast er að sá aðili sem veitir öðrum heimild til þess að vinna þessi verk, að setja þegnumum reglur, hafi eftirlit með því að heimildin sé notuð á þann hátt sem heimildargjafinn getur samþykkt og ekki sé farið út fyrir heimildina. Hér er því gerð tillaga um að eftirlit þetta verði í höndum Alþingis, t.d. á þann hátt að sú nefnd sem áður hefur fjallað um viðkomandi lög fari yfir reglugerðirnar og framkvæmdarvaldsfyrirmælin og þau hljóti ekki staðfestingu fyrir en að þeirri skoðun lokinni. Þannig er tryggt virkt eftirlit Alþingis með því löggjafarvaldi sem það hefur framselt til framkvæmdarvaldshafa að reglugerðir hafi bæði lagastoð og séu í samræmi við þau lög sem þær byggjast á og anda þeirra laga. Með þessu fyrirkomulagi væru skerptar línur 2. gr. stjórnarskrárinnar um að Alþingi fari með löggjafarvaldið.

Þingmál þetta var flutt í sömu mynd á 127. og 128. löggjafarþingi en hlaut þá ekki afgreiðslu.