

**Sp. 135. Tillaga til þingsályktunar [117. mál]**

um undirbúning almennra stjórnarsýslulaga til að auka réttaröryggi.

Flm.: Ragnhildur Helgadóttir.

Alþingi ályktar að skora á ríkisstjórnina að láta hið fyrsta kanna, hvort tímabært sé að sett séu hér á landi almenn stjórnarsýslulög.

Í því skyni sé skipuð nefnd til að fjalla um mál þetta og semja um það frumvarp, ef ástæða þykir til.

Skýrsla og tillögur nefndarinnar verði lagðar fyrir Alþingi eigi síðar en tveim árum eftir samþykkt ályktunar þessarar.

**Greinargerð.**

Tillaga þessi er flutt til að tryggja réttaröryggi einstaklinga gagnvart ákvörðunum stjórnvalda og jafnframt til að gera athafnir framkvæmdavaldsins skýrari og traustari. Í því sambandi er að mati flutningsmanns nauðsynlegt að setja reglur um málsmeðferð í stjórnarsýslunni, sem m. a. tryggi rétt aðila til að tjá sig áður en stjórnvaldsákvæðanir, sem að þeim beinast, eru teknar.

Almenn lög um málsmeðferð hjá stjórnvöldum eru nú í gildi í Noregi og Svíþjóð og umræður fara fram í Danmörku og Finnlandi um hvort slík lög skuli þar sett. Hér á landi hefur verið um þetta rætt meðal lögfræðinga, svo sem síðar greinir, en lítt meðal almennings, svo mjög sem þetta mál varðar þó almenningshagsmuni.

Í nokkrum íslenskum lögum er nú að finna ákvæði um málsmeðferð hjá stjórnvöldum. Svo er t. d. í lögum nr. 40/1978, um tekjuskatt og eignarskatt. Í 96. gr. þeirra segir, að endurákvörðun skatta skuli tilkynnt skattaðila með tilteknum hætti. Í 99. og 100. gr. eru alþekkt ákvæði um skattkærur, m. a. kærur til ríkisskattanefndar. Er hún nú „óháður úrskurðaraðili“, eins og segir í 89. gr. laganna. Um skipan ríkisskattanefndar og meðferð mála hjá henni gilda reglur, sem í sumum atriðum eru svipaðar reglum þeim sem um dómstóla gilda. Þá er vert að minna á að í 103. gr. skattalaganna er almennt ákvæði um vanhæfi skattyfirvalda, en um þetta atriði er óvissa að því er varðar flest önnur stjórnvöld. Öll þau ákvæði, sem nú hafa verið nefnd, horfa til að auka réttaröryggi og bera vott um að skilningur er á að það þurfi að tryggja.

Ástæða er til að minna á að nú liggur fyrir Alþingi frv. til laga um aðgang að upplýsingum hjá almannastofnunum, 3. mál þingskjal 3. Í II. kafla frv. er fjallað um aðgang málsaðila að upplýsingum, og er það atriði, sem hefur mikla þýðingu til að tryggja rétt þeirra sem eiga hagsmuna að gæta við afgreiðslu mála hjá stjórnvöldum. Eru ákvæði um þetta í lögum í Danmörku og slík ákvæði eru hluti hinna almennu stjórnarsýslulaga í Noregi og Svíþjóð.

Það horfir til skýringarauka um hugsanlegt efni stjórnarsýslulaga að geta þess stuttlega, um hvað fjallað er í norsku og sænsku lögunum, sem fyrr er getið.

Norsku stjórnarsýslulögin eru frá 10. febrúar 1967 (Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)). Þetta er allmikill bálkur, 8 kaflar og 43 greinar. Efni kaflanna er sem hér segir:

1. kafli (1.—5. gr.) fjallar um gildissvið laganna, orðskýringar o. fl.

2. kafli (6.—10. gr.) er um vanhæfi stjórnvalda til að taka ákvarðanir í stjórn-sýslumálum, — einfaldasta og sjálfsgæsta tilvikið er að viðkomandi maður sé sjálfur aðili, enda er þess fyrst getið þegar talið er upp hvenær vanhæfi sé fyrir hendi.

3. kafli (11.—15. gr.) er um almennar reglur um málsmeðferð. Segir þar fyrst, að hvert á sínu sviði hafi stjórnvöld almenna leiðbeiningaskyldu. Þá segir, að mál skuli afgreiða án ástæðulausrar tafar. Ákvæði er um heimild konungs (þ. e. ríkis-stjórnarinnar) til að setja reglur um nefndir þegar lagareglur mæla ekki sérstak-lega fyrir um þær. Þá eru í þessum kafla ítarleg ákvæði um þagnarskyldu, þar á meðal í 13. gr. um þagnarskyldu þeirra, sem stunda rannsóknir sem hið opinbera hefur stutt, leyft eða veitt upplýsingar til að fram megi fara. Loks eru í þessum kafla laganna greinar um málsmeðferð, þegar einhverjum er fyrirskipað að gefa upplýs-ingar og þegar húsleit eða bókhaldsrannsókn eða önnur slík könnun er gerð.

4. kafli (16.—22. gr.) gildir eingöngu um stjórnarathafnir, en ekki um til dæmis setningu reglugerða eða annarra almennra reglna (stjórnvaldsfyrirmæla). Þessi skipting í stjórnarathafnir og stjórnvaldsfyrirmæli er alþekkt í stjórnarfars-rétti, og er t. d. að finna ítarlega skilgreiningu á hugtakinu stjórnarathöfn í Stjórnar-farsrétti Ólafs Jóhannessonar. 4. kafli norsku laganna er um undirbúning stjórnar-athafna („om saksforberedelse ved enkeltvedtak“). Áður en stjórnarathöfn er gerð, á aðili að fá tækifæri til að lýsa viðhorfum sínum, stjórnvaldi ber skylda til að kanna atvik, svo að málið sé eins vel upplýst og unnt er, upplýsingar skal bera undir máls-aðila, aðilar eiga aðgang að skjölum máls eftir nánari reglum, sem í lögnum eru, og aðili getur, þegar því verður við komið, tjáð sig munnlega og upplýsingar, sem hann gefur þá, skal skrá.

5. kafli (23.—27. gr.) gildir, eins og 4. kafli, aðeins um stjórnarathafnir. Þær eiga yfirlétt að vera skriflegar og rökstuddar. Tilkynna á aðilum, að stjórnarathöfn hafi verið gerð.

6. kafli (28.—36. gr.) fjallar um kæru og breytingar á stjórnarathöfnum.

7. kafli (37.—43. gr.) er um stjórnvaldsfyrirmæli („forskrifter“). Er þar vikið að könnunarskyldu, kynningu á undirbúningi slíkra fyrirmæla, formkröfum og birtingu.

8. kafli (41.—43. gr.) er um afleiðingar þess, að málsmeðferð hafi verið ábótavant, og um frestun gildistöku í vissum tilvikum þegar um kæru er að ræða.

Sænsku stjórnarsýslulögin voru sett 4. júní 1971 (förvaltningslag, nr. 290). Þau eru mun styttri en norsku lögin, alls 20 greinar í 3 köflum. Í upphafi er lýst gildis-sviði laganna, en síðan er kafli sem kallast „almenn ákvæði“ (4.—13. gr.). Þar er fyrst mælt fyrir um vanhæfi stjórnvalda, heimild til að njóta aðstoðar umboðsmanns, um tímafresti, aðstoð túlka þegar aðilar kunna ekki sænsku, álitsumleitun, kæru og frestun á gildistöku vegna kæru.

Í næsta kafla og hinum síðasta, sem kallast „sérákvæði um tiltekin mál“, er fjallað um aðgang aðila að gögnum máls, en um það atriði gilda raunar miklu eldri reglur í Svíþjóð, skyldu til að leita álits þess sem hagsmuna á að gæta, munnlegar út-listanir aðila, rökstuðning, upplýsingar um stjórnvaldsákvarðanir til aðila og loks leiðréttingar á bersýnilegum skekkjum.

Þetta stutta yfirlit yfir hin almennu stjórnarsýslulög í Noregi og Svíþjóð ætti að veita nokkra hugmynd um þau efni, sem hér skipta máli.

Flutningsmaður þessarar þingsályktunartillögu er þeirrar skoðunar, að það mundi eyða bagalegri óvissu og auka réttaröryggi í landinu, ef sett yrðu almenn stjórnarsýslu-lög. Við undirbúning slíkrar löggjafar þarf að mörgu að hyggja. Er því líklegast til góðs árangurs, að löggjöfin sé undirbúin af sérfróðum mönnum, en skýrslur þeirra og tillögur síðan ræddar á Alþingi og meðal almennings.

Að lokum skal getið tveggja atriða:

Vorið 1972 var samþykkt á Alþingi þingsályktunartillaga, flutt af Pétri Sigurðs-syni, um að fela ríkisstjórninni að láta semja frumvarp til laga um embætti umboðs-

manns Alþingis. Tillögur sama efnis höfðu verið fluttar á Alþingi nokkrum sinnum áður. Á 94. löggjafarþingi, haustið 1973, var síðan lagt fram stjórnarfrumvarp um umboðsmann Alþingis og endurflutt sem þingmannafrumvarp á 98. löggjafarþingi, 1976—77. Bæði í Noregi og Svíþjóð starfa umboðsmenn þjóðþinganna. Er því reynt í þessum löndum að tryggja öryggi í stjórnsýslunni bæði með því að hafa slíkan umboðsmann og með almennum stjórnsýslulögum. Minna má á að í Svíþjóð eru einnig sérstakir stjórnsýsludómstólar. Þessa er getið hér til að undirstrika, að það er ekki ástæða til að ætla að þörf fyrir almenn stjórnsýslulög eða fyrir umboðsmann Alþingis falli brott, þó að lög séu sett um annað hvort efnið.

Loks er þess að geta, að meðal lögfræðinga hér á landi hefur verið nokkur umræða um það málefni, sem hér er fjallað um, og er áður að því vikið. Eiríkur Tómasson hdl. samdi grein, sem birtist í 4. hefti Tímarits lögfræðinga 1975 og kallast: Sænsku stjórnsýslulögin frá 1971. Hinn 13. október 1979 efndi Lögfræðingafélag Íslands til málþings um stjórnarfarsrétt. Þar voru flutt þessi erindi: Er þörf fyrir almenn stjórnsýslulög hér á landi? (Eiríkur Tómasson). Rökstuðningur fyrir stjórnvaldsákvörðunum (Gunnar J. Möller hrl.). Aðgangur málsaðila að gögnum málsins (Hjalti Zóphóniasson deildarstjóri). Andmælaeign og stjórnsýslan (Ingibjörg Rafnar hdl.). Umboðsmaður — starfssvið og starfshættir (Leó E. Löve aðalfulltrúi). Fjórir af þessum fyrirlesturum eru prentaðir í Tímariti lögfræðinga, 3. hefti 1980. Er þar mikinn fróðleik að finna, en þess eins skal hér getið, að fyrsti fyrirlesarinn svaraði þeirri spurningu, sem hann fjallaði um, eindregið játandi.