

Nd. **16. Frumvarp til laga** [16. mál]

um breyting á lögum nr. 115 19. nóv. 1936, um þingsköp Alþingis.

Flm.: Vilmundur Gylfason, Sighvatur Björgvinsson, Árni Gunnarsson, Magnús H. Magnússon, Jóhanna Sigurðardóttir, Jón Baldvin Hannibalsson, Karvel Pálmason.

1. gr.

Á eftir 19. gr. laganna komi ný grein, sem orðist svo:

Þingnefndir skulu fylgjast með framkvæmd laga. Í því skyni hafi þingnefndir rétt til þess að kalla fyrir sig þá einstaklinga, sem að mati þingnefnda eiga hlut að máli. Einfaldur meiri hluti þingnefndar getur ákveðið að taka einstök framkvæmdaratriði laga til meðferðar. Þingnefndir skulu gera viðkomandi deild eða sameinuðu Alþingi grein fyrir niðurstöðum athugunar. Eftirlitsstarf þingnefnda með framkvæmd laga fari fram fyrir opnum tjöldum, nema meiri hluti þingnefndar ákveði annað.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Á undanförunum árum og áratugum hafa mörkin milli framkvæmdavalds og löggjafarvalds á Íslandi orðið óljós. Löggjafarvaldið fæðir framkvæmdavaldið af sér í formi ríkisstjórna. Á síðari árum, þegar sérfræðileg kunnátta verður æ nauðsynlegri við smíði lagafrumvarpa, hefur frumkvæði lagasetningar í ríkum mæli færst frá löggjafarvaldi og til framkvæmdavalds og/eða sérfræðinga, sem eru í beinum eða óbeinum tengslum við framkvæmdavaldið.

Þessi þróun er í sjálfu sér eðlileg í samfélagi sem með hverju árinu verður flóknara og tæknivæddara. Afleiðingarnar hafa meðal annars orðið þær, að þingið sjálft hefur smám saman sætt sig við þessa þróun og tekið þátt í þeirri þróun að ýta frumkvæði til lagasetningar yfir til framkvæmdavaldsins. Í staðinn hafa þingmenn, sem ekki eru beinir aðilar að framkvæmdavaldinu með setu í ríkisstjórn, sóst í vaxandi mæli eftir því að verða með öðrum hætti þátttakendur í framkvæmdavaldinu. Nægir í því sambandi að minna á ásókn í stjórn og framkvæmdastjórástöður Framkvæmdastofnunar og bankaráð.

Þessi þróun er óæskileg og henni ber að snúa við. Enn fremur er ljóst, að undanförunu hefur áhugi þingsins einkum beinst að því að setja lög, en lítið eða ekki að því að hafa eftirlit með því, hvort eða hvernig lögum er framfylgt. Það segir sig þó sjálft, að tilgangslítið er að setja lög, ef þeim er ekki framfylgt og ef framkvæmdavald og dómsvald hafa ekki séð ástæðu til að fylgja þeim eftir.

Tilgangur þessa frumvarps er að þingnefndir hafi eftirleidis eftirlit með því, hvort eða hvernig lögum er framfylgt. Slíkt má auðvitað túlka rúmt, enda er til þess ætlast. Til dæmis eiga þingnefndir að hafa eftirlit með því, hvernig opinberum fjármunum er varið á þeim sviðum, sem þær taka til.

Grundvallarhugmyndin er sú, að þingið hafi ekki aðeins áhuga á því að setja lög, heldur einnig lifandi áhuga á því, hvort eða hvernig lögum er framfylgt. Þetta starf þingsins á að fara fram í sem nánastri samvinnu við borgarana, og þess vegna er lagt til að þingnefndir starfi fyrir opnum tjöldum, nema þeim sjálfum þyki beinlínis ástæða til annars.

Taka má mörg dæmi um verkefni slíkra nefnda. Fá skulu þó látin nægja. Nefnd sú, sem fer með heilbrigðis- og tryggingamál, verður að hafa eftirlit með því, hvernig tryggingakerfið er notað — og hvort það sé misnotað. Slík nefnd þyrfti að hafa lifandi eftirlit með viðkvæmum málum eins og fóstureyðingum, og kalla fyrir sig hina fróðustu aðila í því skyni að hafa ævinlega haldgóðar upplýsingar. Slík nefnd þarf að hafa lifandi eftirlit með því, hvernig háttar framkvæmd laga um útgáfu lyfseðla, hvort þar væri þörf á breyttu og bættu eftirliti o. s. frv. Slík nefnd þyrfti að hafa með því lifandi eftirlit, hvort bæta megi rekstur heilbrigðiskerfisins í því skyni að spara skattgreiðendum fé án þess að slaka á fyllstu kröfum í nútímasamfélagi.

Segja má, að verkefni slíkra nefnda sé tvíþætt: annars vegar eins konar eftirlits- og aðhaldshlutverk og hins vegar rannsóknarhlutverk. Ef meiri hluti þingnefndar telur sig hafa vitneskju um það, að lög séu brotin í sambandi við innflutning á vörum til landsins, samkeppni í viðskiptum eða raunar hvað annað, sem lagasetningu snertir, þá á þingnefnd að geta gert á því úttekt og athugun.

Ljóst má vera, að efni þessa frumvarps á nokkra samleið með öðru frumvarpi, sem um nokkurra ára skeið hefur verið lagt fram, en ekki hlotið afgreiðslu. Er það frumvarp um það, að Alþingi starfi í einni deild. Það eftirlitsstarf þingsins, sem hér er lagt til, yrði allt stórum einfaldara í framkvæmd, ef Alþingi starfaði í einni deild.

Nokkur atriði eru óljós um framkvæmd þessa frumvarps. Til dæmis er ekki um það fjallað, hvernig bregðast skuli við, ef einstaklingur gefur þingnefnd rangar upplýsingar að yfirlögðu ráði. Rétt þykir, að reynsla skeri úr um það, hvernig þessi lög verði í framkvæmd, og verði þeim þá breytt eftir því sem reynslan segir til um.

Í stjórnarskrá er heimildarákvæði um rannsóknarnefndir þingsins. Þetta ákvæði hefur afar sjaldan verið notað, enda í fullu samræmi við þá fullyrðingu, að þingið hafi haft of lítinn áhuga á framkvæmd laga.

Sú þróun blasir við í lýðræðisríkjum í kringum okkur, að völd (einkum í formi sérfræði hvers konar) hafa verið að flytjast til framkvæmdavalds. Hið eðlilega svar hefur verið að styrkja eftirlitsvald þjóðþinga. Sums staðar eru þó gamlar hefðir fyrir slíku starfi löggjafarvaldsins, og á það einkum við um Bandaríki Norður-Ameríku. Segja má að eftirlitshlutverk löggjafarvaldsins sé þar lykill að lýðræði, aðgangur borgaranna að stjórnkerfinu og leið þeirra til þess að koma réttmætri gagnrýni á framfæri.