

**Sp. 149. Tillaga til þingsályktunar [121. mál]**

um undirbúning að setningu almennrar stjórnáslulöggjafar.

Flm.: Gunnar G. Schram, Guðrún Agnarsdóttir, Kjartan Jóhannsson,  
Páll Pétursson, Svavar Gestsson, Friðrik Sophusson.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að skipa nefnd til að semja frumvarp að almennum stjórnáslulögum og leggja það fyrir Alþingi svo fljótt sem verða má.

**Greinargerð.**

Skýrar og ótvíræðar reglur um stjórnáslu ríkisins eru nauðsynlegar til þess að tryggja réttaröryggi borgaranna í skiptum þeirra við yfirvöld. Hér á landi eru ekki til nein almenn stjórnáslulög sem m. a. hefðu að geyma reglur um málsmeðferð í stjórnáslunni (sbr. réttarfarsreglur), þ. e. bæði form- og efnisreglur varðandi undirbúning mála og úrlausn þeirra, þ. á m. um rétt þegnanna til þess að fylgjast með meðferð mála hjá stjórnvöldum og koma að sjónarmiðum sínum og andmælum.

Íslenskur stjórnarfarsréttur byggist að miklu leyti á óskráðum reglum og viðurkenndar stjórnáslureglur varðandi málsmeðferð eru fáar. Af þessu leiðir að þeir, sem þurfa að leita réttar síns hjá stjórnvöldum, standa höllum fæti. Oft er ekki ljóst hver er réttur þeirra við málsmeðferðina, m. a. hvort þeir megi koma á framfæri skoðunum sínum og sjónarmiðum við málsmeðferð og ákvarðanatöku og þá í hvaða mæli.

Hér mætti hreyfa þeirri mótbáru að óskráðar stjórnarfarsreglur komi í stað skráðra réttarreglna. Því er því miður ekki að heilsa. Slíkar reglur eru margar næsta óljósar og samhæfða framkvæmd skortir sem veiti þeim ótvírætt lagagildi.

Þar að auki skortir beinlínis skráðar eða óskráðar réttarreglur um mörg mikilvægustu svið stjórnarfarsréttar sem sérstaklega lúta að réttindum og skyldum borgaranna. Sem dæmi má taka útgáfu ýmiss konar leyfa. Oftast er ekki að finna neinn lagabókstaf um það hvort stjórnvald skuli t. d. rökstyðja synjun um leyfi. Þá er ekki að finna ótvíræðar reglur um það hvort stjórnvaldi sé skylt að veita umsækjanda aðgang að upplýsingum sem synjunin byggist á. Hið sama gildir í öðrum tilvikum að reglur skortir almennt um skyldu stjórnvalda til þess að rökstyðja almennt úrskurði sína. Fyrir Alþingi hefur legið frumvarp um upplýsingaskyldu stjórnvalda en ekki náð fram að ganga.

Einnig skortir í íslenskum stjórnarfarsrétti almennar settar reglur um heimild manna til þess að koma að andmælum við meðferð máls sem þá varðar og er til úrskurðar eða úrlausnar hjá stjórnvöldum. Sama má segja um hæfi stjórnvalds til þess að fjalla um mál. Flestir virðast að vísu sammála um það að samkvæmt íslenskum lögum megi enginn taka þátt í meðferð máls í stjórnýslunni ef úrslit málsins varða verulega hagsmuni hans. Þessi réttarregla hefur þó verið margbrotin í íslenskri stjórnýslu þrátt fyrir þá hættu sem það hlýtur óhjákvæmilega að hafa í för með sér.

Hér á landi er ekki til embætti umboðsmanns Alþingis, en það hefur verið stofnað í ýmsum nálægum löndum. Er hlutverk umboðsmannsins að taka við kærnum og kvörtunum frá borgurum sem telja að yfirvöld hafi á einhvern hátt gengið á hlut þeirra. Er unnt að koma fram leiðréttingum vegna aðgjörða stjórnýslufirvalda á ýmsan hátt með aðgjörðum umboðsmannsins. Þetta starf hefur hins vegar ekki verið lögleitt hér á landi þótt tillögur hafi komið fram um það. Er því enn brýnni nauðsyn en ella á heildstæðri og virkri stjórnýslulöggjöf til þess að vernda rétt borgaranna gagnvart yfirvöldum.

Þeir gallar, sem hér hefur verið vikið að, varða ekki einungis stöðu borgaranna gagnvart yfirvöldum heldur starfsskilyrði stjórnýslunnar sjálfar. Skortur á skýrum og ljósum réttarreglum er mjög til baka þegar yfirvöld þurfa að leysa úr stjórnarfarslegum álitaeftum á hinum margvíslegustu sviðum. Hætta er á að úrlausnir verði handahófskenndar og skilvirkni mun minni en æskilegt verður að telja.

Af þessum ástæðum er nauðsynlegt að sett verði almenn stjórnýslulög hér á landi. Er það annars vegar vegna réttaröryggissjónarmiða og hins vegar vegna hagkvæmnis- og skilvirknissjónarmiða. Ástæðulaust er að slíkar reglur séu allt of flóknar og nákvæmar, heldur verður að greina hér milli aðalatriða og aukaatriða.

Fyrirmyndir að slíkri stjórnýslulöggjöf má finna m. a. á Norðurlöndum. Í Noregi voru sett lög um meðferð mála í stjórnýslunni árið 1967 og í Svíþjóð 1971 og í Danmörku hefur verið samið ítarlegt frumvarp til stjórnýslulaga.