

## Frumvarp til laga

### um brottfall laga um opinberar eftirlitsreglur, nr. 27/1999, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013.)

---

1. gr.

Lög um opinberar eftirlitsreglur, nr. 27/1999, með síðari breytingum, falla brott.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Gæði lagasetningar og leiðir til að stuðla að vönduðu og sveigjanlegu regluverki til hagsbóta fyrir almenning og atvinnulífið hafa verið mikið til umræðu á alþjóðlegum vettvangi undanfarin ár og áratugi. Efnahags- og framfarastofnun Evrópu (OECD) hefur verið í fararbroddi í þeim efnum. Íslensk stjórnvöld hafa fylgst grannt með þróun á þessu sviði og reynt eftir föngum að nýta reynslu erlendis frá á heimavettvangi. Undanfarið ár hefur stefnumörkun á þessu sviði verið til endurskoðunar í forsætisráðuneytinu og er afrakstur þeirrar vinnu nú lagður fram á Alþingi í þremur mismunandi þingskjölum. Í fyrsta lagi er þar um að ræða skýrslu forsætisráðherra um vandaða lagasetningu, áhrif laga um opinberar eftirlitsreglur og störf ráðgjafarnefndar samkvæmt lögum nr. 27/1999. Þar er gefið rækilegt yfirlit yfir gæðastarf við lagasetningu hér á landi á undanförunum árum og það borið saman við reynslu annarra þjóða. Í öðru lagi er um að ræða tillögu til þingsályktunar um vandaða lagasetningu. Þar er lögð til stefna varðandi vandaða lagasetningu sem byggist á þeim grunni sem lagður hefur verið af hálfu Alþingis og stjórnvalda á síðustu árum. En jafnframt er tekið tillit til nýjustu tilmæla OECD á þessu sviði og reynslu nágrannaríkja. Og í þriðja lagi er um að ræða frumvarp þetta um brottfall laga um opinberar eftirlitsreglur, nr. 27/1999. Í frumvarpinu er gerð tillaga um brottfall laga nr. 27/1999 eins og nánar verður rakið hér á eftir. Byggt er á þeirri forsendu að heppilegra sé að tryggja framgang þeirra sjónarmiða sem búa að baki lögnum á ólögfestum grunni.

Eins og leitt er í ljós í skýrslunni um vandaða lagasetningu hefur ýmislegt verið gert á undanförunum árum hér á landi til að stuðla að bættem undirbúningi lagasetningar. Ber þar hæst útgáfu Handbókar um undirbúning og frágang lagafrumvarpa af hálfu forsætisráðuneytisins, dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og skrifstofu Alþingis haustið 2007 og stofnun skrifstofu löggjafarmála í forsætisráðuneytinu haustið 2009 sem les yfir öll stjórnarfrumvörp áður en þau eru lögð fram á Alþingi. Grunntónninn í umbótastarfi á þessum grundvelli hefur verið sá að vanda þurfi betur samráð og mat á áhrifum á undirbúningsstigi löggjafar, þ.e.

áður en frumvörp eru lögð fram á Alþingi. Þar eru færð fyrir því rök að í stað þess að hafa sérstök lög nr. 27/1999 er leggi áherslu á mat á áhrifum af tilteknum flokki reglna sé heppi- legra að fella slíkt mat inn í ölögbundið gæðastarf stjórnvalda. Ætíð eigi að meta öll helstu áhrif nýrra reglna á almannahagsmunum og tiltekna þjóðfélagshóp en því mati sé best fyrir komið með sama hætti og öðru mati á áhrifum.

Í íslenskri stjórn málaumræðu hefur lengi verið rætt um mikilvægi þess að fækka reglum og einfalda þær. Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks 1995 sagði t.d. að tryggja yrði að „eftirlitsaðilar íþyngi fyrirtækjum ekki um of með starfsemi sinni.“ Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks 1999 sagði m.a.: „Ríkisrekstur verði gerður einfaldari, skilvirkari og þjónustan bætt. Dregið verði úr skriffræði í samskiptum við stjórnvöld og óþarfa laga- og reglugerðaákvæði afnumin.“ „Tryggt verði að eftirlitsaðilar íþyngi fyrirtækjum ekki að óþörfu.“ Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks 2003 var m.a. þetta meginmarkmið: „Sjálfstæði eftirlitsstofnana hins opinbera þarf að vera ótvírætt og tryggja þarf að starfsemi þeirra verði ekki óþarflega íþyngjandi.“ Líkra sjónarmiða um afléttingu reglubyrði gætti í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Sjálfstæðisflokks 2007. Þessi stefnumörkun, sem átti sér hliðstæður í mörgum ríkjum OECD, kom m.a. fram í því að haustið 1993 skipaði forsætisráðherra nefnd um eftirlitsstarfsemi hins opinbera sem skilaði álitum árið eftir. Álitin varð undirstaða þess frumvarps sem varð að gildandi lögum um opinberar eftirlitsreglur, nr. 27/1999. (Álit nefndarinnar er prentað: *Opinberar eftirlitsreglur*. Forsætisráðuneytið gaf út. Rvk. 2000, bls. 28–48.)

Með lögum um opinberar eftirlitsreglur er stjórnvöldum falið, þegar eftirlitsreglur eru samdar eða stofnað er til opinbers eftirlits, að meta „þörf fyrir eftirlit, gildi þess og kostnað þjóðfélagsins af því.“ Slíkt mat getur m.a. falið í „áhættumati, mati á alþjóðlegum skuldbindingum um eftirlit, mati á kostnaði opinberra aðila, fyrirtækja og einstaklinga, mati á hvort ná megi sama árangri með hagkvæmari aðferðum eða mati á þjóðhagslegu gildi eftirlits.“ Í reglugerð nr. 812/1999 um eftirlitsreglur hins opinbera er nánar fyllt í ákvæði laganna. Þar er t.d. kveðið á um að stjórnvald skuli meta hvaða eftirlitsaðferð henti best, en tilfærðar eru nokkrar mögulegar aðferðir, þ.e. allt frá reglulegri upplýsingaskyldu (fremsti kostur) til „beins eftirlits“ eftirlitsstjórnvalds (lakasti kostur). Gerð er grein fyrir megin- sjónarmiðum sem byggja skal á við val á eftirlitsaðferð og af 9. gr. reglugerðarinnar leiðir að vega ber „þjóðhagslegan ávinning“ gagnvart „heildarkostnaði“. Ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur er ætlað að vinna að framkvæmd laganna í samvinnu við hlutaðeigandi stjórnvald, hverju sinni. Nefndin var mjög virk fyrstu árin, ekki síst vegna þess að sú hugmyndafræði sem lögin byggðust á þurfti mikla kynningu innan og utan stjórnsýslunnar. Nefndin leiðbeindi stjórnvöldum um mat á áhrifum. Auk þess sinnti hún, að nokkru leyti, frumkvæðisathugun á eftirlitsreglum eða eftirlitsstarfsemi. (Sjá nánar: Skýrsla forsætisráðherra um áhrif laga um opinberar eftirlitsreglur og störf ráðgjafarnefndar 2002–2005. Lögð fyrir Alþingi á 132. löggjafarþingi 2005–2006.) Smám saman dró úr starfi nefndarinnar og frá efnahagshruni hefur hún aðeins haft til meðferðar fáein mál sem hún fær send frá ráðuneytum til umsagnar, eins og sjá má á eftirfarandi yfirliti.

*Umsagnir ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur.*

Ár	Fjöldi
2006	6
2007	5
2008	7
2009	0
2010	3
2011	2

Endurskoðun laga um opinberar eftirlitsreglur hefur komið til nokkurrar umræðu á síðustu árum. Þannig segir í einföldunaráætlun forsætisráðuneytisins 2007–2009 að við framkvæmd laganna hafi komið í ljós atriði sem vert sé að endurskoða, t.d. að í lögunum sé ekki kveðið á um birtingu þess mats sem eigi sér stað samkvæmt lögunum. Gildissvið laganna er einnig talið þarfnast endurskoðunar. Þá má minna á ákvæði 2. másl. 1. mgr. 4. gr. laganna sjálfra þar sem segir að „hámarksgildistími eftirlitsreglna eða hámarkstímabil endurskoðunarákvæða þeirra [skuli] vera fimm ár“. Tímabært er að taka þá stefnu sem hvílir að baki lögunum til gagn Gerrar endurskoðunar í ljósi reynslunnar og þróunar heima og erlendis.

Sú stefna sem speglast í lögum um opinberar eftirlitsreglur er um margt mikilsverð, t.d. hvað varðar stefnumótun við reglusetningu og mat á áhrifum reglna. Sum áhersluatriði nefndarinnar hafa hins vegar vakið umhugsun, t.d. hvort eðlilegt sé að „framkvæmd eftirlits beri að færa til sjálfstæðra faggiltra skoðunarstofa í sem ríkustum mæli, nema sérstök efnisrök standi til þess að því verði haldið í höndum opinberra starfsmanna.“ Eða að „samræma [beri] eðlislíkt eftirlit sem nú er í höndum ólíkra eftirlitsstofnana og færa það eins og kostur er í hendur skoðunarstofa.“ (Sjá nánar: Skýrsla forsætisráðherra um áhrif laga um opinberar eftirlitsreglur og störf ráðgjafarnefndar 2002–2005. Lögð fyrir Alþingi á 132. löggjafarþingi 2005–2006.) Að baki þessari stefnu bjó heildstæð hugmynd um að ríkið skyldi víkja úr vegi og skapa þannig einkafyrirtækjum olnbogaráými. Að sumu leyti heppnaðist þetta ágætlega, en annars staðar virðist reynslan ekki hafa verið eins góð. Þannig má nefna að nýlega þótti rétt að hætta að fela faggiltum skoðunarstofum eftirlit með fiskvinnslu og útgerð.\*

Flest rök standa því til þess að lög um opinberar eftirlitsreglur verði felld úr gildi. Lögin eru að nokkru leyti barn síns tíma og hafa það yfirbragð að miða einkum að því að fækka reglum (e. *deregulation*). Það er ekki í fullu samræmi við þá áherslu á heildstæða reglusetningarfærni sem þróast hefur í ríkjum OECD. Eðlilegt er hins vegar að nýta þá reynslu og þekkingu, sem varð til í störfum nefndarinnar við mótun reglusetningarstarfs á nýjum grunni, í samvinnu við þá aðila sem eiga fulltrúa í ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur. Eftir því sem best verður séð eiga lögin sér ekki samsvörun í öðrum löndum. Þó má geta þess að í Þýskalandi voru árið 2006 sett lög um mat á reglubyrði þar sem kostnaður atvinnulífsins af nýjum reglum er mældur, sjá <http://www.normenkontrollrat.bund.de/>. Þau lög eru að vissu leyti í sama anda og lögin um opinberar eftirlitsreglur en aðferðafræðin sem þar liggur til grundvallar er markvissari. Við afnám laganna yrði sú skoðun sem fram hefur farið á grundvelli þeirra á nauðsyn eftirlitsreglna færð undir sama hatt og annað gæðaeftirlit á vegum stjórnvalda.

\* Sjá nánar: [www.mast.is](http://www.mast.is) > fréttir > 28.2.2011. Verkefni skoðunarstofa í sjávarútvegi flytjast til MAST.

Eins og áður segir er samhliða frumvarpi þessu lögð fram tillaga til þingsályktunar um vandaða lagasetningu og skýrsla forsætisráðherra um sama efni og um starfráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur. Þingmál þessi eru lögð fram á grundvelli stefnumörkunar sem átt hefur sér stað í forsætisráðuneytinu að undanfögnu. Ætlunin er sú að efla í áföngum mat á áhrifum lagafrumvarpa og annarra tillagna að meiri háttar stefnumótun. Það mat taki í grunninn til allra frumvarpa en ekki einvörðungu þeirra sem fela í sér opinberar eftirlitsreglur. Þá gerir stefnumörkunin ráð fyrir að hugsanlega verði síðar sett lög um fyrirkomulag mats á áhrifum en ekki varðandi tiltekna tegund reglna heldur frekar varðandi fyrirkomulag mats, hverjir beri ábyrgð á því, hvar það komi í lagasetningarferlinu og þess háttar.

### Fylgiskjal.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,  
fjárlagaskrifstofa:*

#### **Umsögn um frumvarp til laga um brottfall laga um opinberar eftirlitsreglur, nr. 27/1999, með síðari breytingum.**

Í frumvarpinu er gerð tillaga um brottfall laga nr. 27/1999, um opinberar eftirlitsreglur. Í athugasemdum frumvarpsins kemur m.a. fram að byggt sé á þeirri forsendu að heppilegra sé að tryggja framgang þeirra sjónarmiða sem búa að baki lögunum á ólögfestum grunni með viðvarandi gæðastarfi við undirbúning lagafrumvarpa.

Ekki verður séð að frumvarpið, verði það óbreytt að lögum, hafi áhrif á útgjöld ríkissjóðs. Enginn teljandi kostnaður hefur verið samfara ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur á undanfögnu árum.