

Innst. S. nr. 87.

(1998-99)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om forslag fra stortingsrepresentant Steinar Bastesen om oppnevning av et utvalg for vurdering av konsekvensene som den tiltakende bruk av fullmaktslover har for befolkning og næringsliv.

Dokument nr. 8:15 (1998-99).

Til Stortinget.

Sammendrag

Stortinget har ifølge forslagsstilleren over lengre tid gitt de skiftende regjeringer utvidede fullmakter ved kongelig resolusjon. Forslagsstilleren hevder at denne utviklingen er en fare for rettssikkerheten i landet i og med at det ved fullmaktslover overlates til embetsverket å utarbeide forskrifter og regelverk.

Forslagsstilleren anfører at det ved flere anledninger har vært prøvd for retten tjenestemannsavgjøringer basert på forskrift med hjemmel i departementsvedtak eller kongelig resolusjon og at det viser seg at i disse tvistesakene er det meget sjelden domstolene griper inn overfor forvaltningens frie skjønn. Forslagsstilleren gjør gjeldende at nettopp fordi domstolene er uvilig til eller avskåret fra å gripe inn betyr dette at all makt er gitt til embetsverket.

Følgende forslag fremmes:

"Stortinget ber Regjeringen oppnevne et bredt sammensatt utvalg som skal vurdere konsekvensene som den tiltakende bruk av fullmaktslover, departements- og direktoratsvedtak (kongelige resolusjoner) har for befolkning og næringsliv. Utvalget må, i tillegg til jurister, bestå av folk fra næringsliv, jordbruk og fiskerinæringen."

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Inger Lise Husøy, Laila Kaland, Jørgen Kosmo og Gunnar Skaug, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Vidar Kleppe, fra Kristelig Folkeparti, Odd Holten og Kari Økland, fra Høyre, Svein Ludvigsen, og fra Sosialistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen, viser til at forslaget berører flere forhold, herunder forholdet mel-

lom lov og forskrift og domstolenes prøving av forvaltningens frie skjønn.

Komiteen vil peke på at fullmaktslover kjennetegnes ved at de gir regjeringen, departementene eller andre forvaltningsorganer kompetanse til å gi nærmere bestemmelser. Komiteen peker videre på at fullmaktslovgivning også omfatter spørsmål som gjelder rettssikkerhet, herunder særlig forholdet til forutberegnelighet. Komiteen understreker at ved anvendelse av fullmaktslover vil det være viktig at lovene ikke er utformet så vide og ubestemte at viktige prinsippspørsmål kan avgjøres i medhold av dem uten Stortingets medvirkning. Premissene for de ulike fullmakter vil derfor fremgå både av lovens forarbeide og Stortingets behandling.

Komiteen viser til at ved utforming av regelverk vil de grunnleggende prinsipper utformes i hjemmelsloven, mens de mer detaljpregede bestemmelsene gis i forskrift.

Komiteen viser videre til at den enkelte lovs formål også vil ha betydning ved vurdering av hvor langt forvaltningens fullmakter rekke.

Komiteen understreker at det er Stortinget som er lovgiver og som i det enkelte tilfellet tar stilling til lovens utforming. Det vil uansett være Stortinget som i siste instans tar stilling til hvor omfattende fullmakter forvaltningen skal ha.

Komiteen viser for øvrig til at spørsmål som gjelder fullmaktslovgivning tidligere er behandlet av Stortinget, det vises til Innst. S. nr. 277 (1976-77) fra utenriks- og konstitusjonskomiteen og Innst. S. nr. 296 (1995-96) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen. Det vises også til forvaltningskomiteen (opprettet i 1951) og NOU 1992:32 Bedre lovstruktur i lovverket.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener det er viktig å begrense full-

maktslovgivningen til et minimum, da slike fullmakter kan komme i konflikt med bl.a. rettssikkerheten. Fullmaktslovgivningen er også egnet til å undergrave et viktig demokratisk prinsipp, nemlig at det er den folkevalgte forsamling, Stortinget, som skal gi lover.

Disse medlemmer mener lovtekstene må gjøres så presise og uttømmende som mulig slik at behovet for fullmakter til å gi utfyllende bestemmelser blir mindre.

Disse medlemmer mener derfor at Regjeringen bør opprette et bredt sammensatt utvalg for å vurdere konsekvensene som den tiltagende bruk av fullmaktslover har hatt i et historisk perspektiv.

Komiteens medlem fra Høyre støtter innstillingen, men vil også understreke at forslagsstilleren tar opp et problem som krever stadig aktpågivenhet fra lovgivers side. For Høyre er det en viktig oppgave å begrense fullmaktslovgivningen så langt som mulig. I Høyres prinsippprogram fra 1992 er dette formulert slik:

"Fullmaktslover kan komme i konflikt med rettssikkerheten. Alle lover som vedtas, bør så langt det er praktisk mulig gi klar beskjed om de plikter og rettigheter som følger av loven."

Dette medlem erkjenner at det i dagens samfunn er så å si umulig å unngå utstrakt bruk av delegasjon, men dette understreker enda sterkere nødvendigheten av å være kritisk når det gjelder bruken av fullmakts-hjemler – særlig når det gjelder regler som gir ret-

tigheter eller plikter til borgerne. Høyre har lagt – legger - dette til grunn ved lovbehandlingen i Stortinget. Eksempler på Høyres arbeide for å begrense fullmaktslovgivningen er Høyres motstand mot pris- og reguleringslovgivningen i 1950-årene og mot den nye konsesjonsloven i midten av 70-årene. Fra de senere år kan nevnes

- Lotteriloven (Innst. O. nr. 9 (1994-95)).
- Tvistemålsloven (Innst. O. nr. 69 (1995-96)).
- Våpenloven (Innst. O. nr. 39 (1997-98)).
- Regnskapsloven (Innst. O. nr. 60 (1997-98)).

Dette medlem understreker at ansvaret for utformningen av lovverket til syvende og sist ligger hos Stortinget. Derfor er det også Stortinget som i første rekke må sikre at lovgivningen ikke utformes slik at legalitetsprinsippet blir svekket.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument nr. 8:15 (1998-99) - forslag fra storting-srepresentant Steinar Bastesen om oppnevning av et utvalg for vurdering av konsekvensene som den tiltakende bruk av fullmaktslover har for befolkning og næringsliv – avvises.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 11. februar 1999.

Jørgen Kosmo,
leder og ordfører

Svein Ludvigsen,
sekretær.