

Ed. 480. Framhaldsnefndarálit [54. mál]

um frv. til l. um útflutningsleyfi o.fl.

Frá fjárhags- og viðskiptanefnd.

Nefndin hefur komið saman eftir 2. umr. en hún snerist mjög um lög um Stjórnarráð Íslands. Af því tilefni fékk nefndin á sinn fund Gunnlaug Claessen ríkislögmann og lagði hann m.a. fram „minnisblað“, dags. 3. júlí 1987, sem birtist með þessu framhaldsnefndaráliti.

Nefndarmenn voru sammála um að túlka bæri þröngt ákvæði 4., 5. og 8. gr. laga um Stjórnarráð Íslands varðandi skipan verkefna milli ráðuneyta og ráðherra.

Upplýst hefur verið að lög um Stjórnarráð Íslands eru í endurskoðun og því mun umræða þessi halda áfram, enda telur nefndin mjög mikilsvert að Alþingi sé á hverjum tíma á verði um skil milli framkvæmdar- og löggjafarvalds.

Guðrún Agnarsdóttir sat fund nefndarinnar og er samþykkt nefndarálitinu með fyrirvara.

Halldór Blöndal var fjarstaddur afgreiðslu málsins.

Alþingi, 5. jan 1988.

Jóhann Einvarðsson,
varaform., frsm.

Ey. Kon. Jónsson,
fundaskr.

Júlíus Sólnes,
með fyrirvara.

Svavar Gestsson,
með fyrirvara.

Eiður Guðnason.

Valgerður Sverrisdóttir.

Fylgiskjal.

Frá ríkislögmanni:

Um breytingar á reglugerð um Stjórnarráð Íslands.
Minnisblað sent Geir H. Haarde, Halldóri Ásgrímssyni
og Jóni Sigurðssyni, 3. júlí 1987.

Til mín hefur verið beint eftirgreindri spurningu:

Standa ákvæði laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969, því í vegi að heimilt sé með reglugerð að færa verkefni frá viðskiptaráðuneytinu, sbr. síðar?

Samkvæmt 8. gr. laga um Stjórnarráð Íslands ber stjórnarmálefni undir einstök ráðuneyti eftir ákvæðum reglugerðar er forseti Íslands setur samkvæmt tillögum forsætisráðherra. Þau mál, sem samkvæmt reglugerð nr. 96/1969 eru lögð undir viðskiptaráðuneyti, sbr. 14. gr. reglugerðarinnar, varða:

1. Verslun og viðskipti, þar á meðal útflutningsverslun og innflutningsverslun.
2. Undirbúning og framkvæmd viðskiptasamninga.
3. Skipti Íslands við alþjóðleg efnahags- og viðskiptasamtök og fjármálastofnanir.
4. Gjaldeyri.
5. Seðlabanka Íslands, aðra banka og sparisjóði sem eigi ber undir annað ráðuneyti.
6. Gjaldmiðil og myntsláttu.
7. Verðskráningu og verðlag, nema lögð séu til annars ráðuneytis.
8. Hlutafélög, samvinnufélög og önnur félög um verslun eða annan atvinnurekstur.
9. Verslunarskrár og firmu.
10. Vörusýningar erlendis.

Þær breytingar, sem fyrirhugaðar eru, varða 1., 2., 3. og 10. tölul. í framangreindri upptalningu. Úr 1. tölul. fellur útflutningsverslun sem ætlunin mun að færa undir utanríkisráðuneyti. Önnur viðfangsefni, er þar greinir, þar með talin innflutningsverslun, heyri eftir sem áður undir viðskiptaráðuneyti. Verkefni skv. 2., 3. og 10. tölul. mun ætlunin að fella alfarið undir önnur ráðuneyti, einkum utanríkisráðuneyti, en einnig fjármálaráðuneyti að litlu leyti. Verkefni viðskiptaráðuneytis felast eftir það í því sem greinir í 4.–9. tölul. og að hluta í því sem tilgreint er í 1. tölul.

Við umfjöllun þessa álitaeftnis koma einkum til skoðunar eftirtaldar greinar stjórnarráðslaga:

„4. gr. Stjórnarráð Íslands greinist í ráðuneyti, og skulu þau vera þessi: Forsætisráðuneyti, dóms- og kirkjumálaráðuneyti, félagsmálaráðuneyti, fjármálaráðuneyti, Hagstofa Íslands, heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti, iðnaðarráðuneyti, landbúnaðarráðuneyti, menntamálaráðuneyti, samgönguráðuneyti, sjávarútvegsráðuneyti, utanríkisráðuneyti og viðskiptaráðuneyti.

Ráðuneyti má eigi á stofn setja né af leggja nema með lögum.

5. gr. Þegar skipt er störfum með ráðherrum, skal hvert ráðuneyti óskipt lagt til eins og sama ráðherra.

...

8. gr. Stjórnarmálefni ber undir ráðuneyti eftir ákvæðum reglugerðar, er forseti Íslands setur samkvæmt tillögum forsætisráðherra, enda sé þess jafnan gætt, að ráðuneyti lúti málefni, sem eðli sínu samkvæmt eiga þar heima, sbr. 4. gr.

Nú þykir vafi á leika, undir hvert ráðuneyti málefni heyri, og sker forsætisráðherra þá úr.“

Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. skal viðskiptaráðuneyti vera til innan Stjórnarráðs Íslands. Samkvæmt 2. mgr. sömu greinar verður ráðuneyti eigi aflagt nema með lögum. Hér mun ekki vera ætlunin að leggja viðskiptaráðuneytið niður, heldur flytja til annarra ráðuneyta hluta þeirra verkefna sem viðskiptaráðuneytið nú fer með. Skoðunarefnið hér er það hversu langt er unnt að ganga í því að svipta ráðuneyti verkefnum án þess að í bága fari við nefnda lagagrein. Ráðuneyti er augljóslega unnt að leggja niður að öðru leyti en nafninu einu með því að svipta það nógu miklu af þeim verkefnum sem það fer með. Með slíku yrði gengið í berhögg við fyrirmæli laganna.

Löggjafinn hefur valið þá aðferð að veita framkvæmdarvaldshöfum heimild til að ákveða verkaskiptingu ráðuneyta með reglugerð. Í athugasemdum með frumvarpi til nefndra laga kemur fram að hentara þyki að skipa málum með þessum hætti en með laga-setningu sem þyngri er í vöfum. Ljóst er því að heimilt er að færa verkefni til milli ráðuneyta og auka þannig eða draga úr verkefnum einstakra ráðuneyta eftir því sem henta þykir á hverjum tíma að gættum skilyrðum 8. gr. Engin þörf er á að viðhalda sama jafnvægi milli ráðuneyta og ákveðið var með setningu núgildandi reglugerðar. Því er heimilt að raska, sbr. þó það sem áður sagði um 2. mgr. 4. gr.

Hversu langt er unnt að ganga í þessum efnum verður að meta í hverju tilviki. Ekkert eitt almennt svar er til við þeirri spurningu. Hér mætti hugsa sér ýmsar aðferðir til að meta umsvif ráðuneytis fyrir og eftir breytingu. Benda má á að meiri hluti þeirra verkefna, sem talin eru upp í 14. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands og varða viðskiptaráðuneyti, haldast áfram í því ráðuneyti. Á hinn bóginn má einnig benda á að mikill hluti af starfstíma flestra starfsmanna ráðuneytisins fer í að sinna verkefnum sem ætlunin er að flytja annað. Slíkar viðmiðanir eru þó auðvitað fjarri því að vera einhlítar og ályktanir verða ekki af þeim dregnar einum sér. Til dæmis getur hið síðarnefnda ráðist af mismunandi áherslum á einstök verkefni innan ráðuneytis frá einum tíma til annars. Hvað viðskiptaráðuneytið áhrærir hafa verulegar sveiflur orðið að þessu leyti ef t.d. er litið til síðustu fimm ára.

Sú staðreynd stendur eftir að mjög veigamiklir málaflókkar eru áfram í viðskiptaráðuneyti. Nægir í því sambandi að nefna bankamál, verðlagsmál, viðskiptamál og stjórn málefna hlutafélaga. Hvert þessara málavíða er verulega umfangsmikið, auk annarra sem hér eru ekki sérstaklega nefnd og verða áfram í viðskiptaráðuneyti. Þegar litið er til þessa heildstætt sýnist mér ókleift að komast að þeirri niðurstöðu að ráðuneytið sé svo svipt verkefnum að í bága fari við 2. mgr. 4. gr. Sá tilflutningur verkefna frá viðskiptaráðuneyti, sem að framan er lýst, verður ekki lagður að jöfnu við það að verið sé að leggja ráðuneytið af með stjórnvaldsfyrirmælum.

Sú spurning er einnig uppi hvort 5. og 8. gr. stjórnarráðslaga standi fyrirhugaðri breytingu í vegi.

Um 5. gr. þarf í sjálfu sér ekki að hafa mörg orð. Í henni felst að til dæmis dóms- og kirkjumálaráðuneyti verður ekki fellt hvort undir sinn ráðherrann með þeim hætti að dómsmál heyri undir einn en kirkjumál undir annan. Hið sama má segja um heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti. Hér skal haft í huga að með þessari lagagrein var horfið frá því fyrirkomulagi sem áður gildi að eitt ráðuneyti, það er fyrst og fremst fyrrum atvinnumálaráðuneyti, heyrði undir fleiri en einn ráðherra eftir málaflokkum. Þessi grein kemur hér að öðru leyti ekki til skoðunar.

Varðandi fyrirmæli 8. gr. skal vakin athygli á að ráðgert er að innflutningsverslun heyri undir eitt ráðuneyti en útflutningsverslun undir annað. Spyrja má hvort efnisrök séu fyrir slíkri tilhögun.

Málefni skulu vistuð í ráðuneyti þar sem þau eðli sínu samkvæmt eiga heima, sbr. 8. gr. margnefndra laga. Varðandi útflutningsviðskipti skal vakin athygli á að þau eru á margan hátt miklum mun háðari viðskiptasamningum við aðrar þjóðir en innflutningsverslun. Þarna er eðlismunur á. Augljós rök eru fyrir því að gerð viðskiptasamninga við aðrar þjóðir heyri undir utanríkisráðuneyti. Þótt ekki sé annað nefnt sýnist mér rök vera fyrir því að útflutningsviðskipti geti eðli sínu samkvæmt átt heima í utanríkisráðuneyti þótt innflutningsverslun geri það ekki. Eru þá ónefnd þau praktísku sjónarmið að nýta sendiráð Íslands erlendis til aukinna athafna í þágu útflutningsverslunar frá því sem nú er.

Vakin skal athygli á að ákvæði er að finna í lögum um aðild viðskiptaráðuneytis að málefnum er varða útflutningsverslun á tilteknum sviðum. Sú staðreynd snertir þó ekki þá spurningu sem hér er uppi.

Með vísun til alls framanritaðs verður svar mitt neikvætt við þeirri spurningu sem fram kemur hér í upphafi.