

Nefndasvið Alþingis,
Félagsmálanefnd,
b. t. Kristínar Ástgeirsdóttur formanns,
Þórshamri við Templarasund,
150 Reykjavík.

Dagsetning
31. mars 1998

Tilvísun
A-8
SP/bb

Með bréfi yðar dags. 11. mars 1998 var þess farið á leit við Ríkisendurskoðun að stofnunin léti nefndinni í té umsögn sína um 507. mál, frumvarp til laga um húsnæðismál.

I. Almennt.

Rétt þykir að hér komi skýrt fram að þessar athugasemdir eru að mestu einskorðaðar við þá hlið málsins sem snýr að fjárhagslegum hagsmunum ríkissjóðs. Einnig mun verða gerð grein fyrir nokkrum lögfræðilegum atriðum sem Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að vekja athygli á, sérstaklega með hliðsjón af skýrslu Ríkisendurskoðunar um stjórnsluúttekt á Húsnæðisstofnun ríkisins sem út kom í október 1996.

II. 1. þáttur frumvarpsins.

Að mati Ríkisendurskoðunar er mjög til bóta frá núgildandi löggjöf að skýra merkingu þeirra orða sem notuð eru í frumvarpinu eins og gert er í 2. gr. Þetta mun ekki aðeins auðvelda framkvæmd frumvarpsins ef að lögum verður, heldur einnig gera endurskoðun á starfsemi þeirri sem fram fer skv. frumvarpinu mun markvissari og auðveldari en ella væri.

III. 2. þáttur frumvarpsins.

A. 3. gr. frumvarpsins.

Í 3. gr. frumvarpsins segir að félagsmálaráðherra fari með yfirstjórn þeirra mála sem lög þessi taki til. Í 2. mgr. 4. gr. er síðan ákvæði sem gengur þvert á ummæli 3. gr. samkvæmt hefðbundinni lögfræðilegri merkingu þess að **ráðherra fari með yfirstjórn** þessara mála. Í 2. mgr. 4. gr. segir nefnilega að **Íbúðarlánasjóður sé sjálfstæð stofnun**, í stað þess að segja að hann sé **sérstök stofnun**.

Ríkisendurskoðun sér sig því knúna til að gera athugasemd við ákvæði 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins þar sem segir:

„Íbúðarlánasjóður er sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins er lýtur sérstakri stjórn og heyrir undir félagsmálaráðherra.“

Samkvæmt stjórnslurétti er grundvallar munur á stöðu sjálfstæðra ríkisstofnana og sérstakra ríkisstofnana gagnvart þeim ráðherra sem þær heyra undir. Sjálfstæðar ríkisstofnanir eru stjórnvöld sem engin önnur stjórnvöld geta gefið fyrir mæli og

stjórnað. Ákvörðunum þessara stofnana verður heldur ekki skotið til annarra stjórnvalda og eina leiðin til að fá ákvörðunum slíkra stofnana hnekkt er dómstólaleiðin. Sem dæmi um sjálfstæða ríkisstofnun má nefna Seðlabanka Íslands.

Eins og fram kemur í skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 1995 bls. 13, er gengið út frá þeirri reglu að íslenskri stjórnskipan, að ráðherrar, hver á sínu sviði, fari ávallt með yfirstjórn stjórnarsýslu, nema hún sé að lögum undanskilin. Að lögum eru þær stofnanir tilgreindar sem „**sérstakar**“ sem lúta yfirstjórn ráðherra. Á stjórnarframkvæmd slíkra stofnana ber ráðherra ábyrgð gangvart Alþingi skv. 14. gr. stjórnarskrárinnar og laga nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð. „**Sérstakar ríkisstofnanir**“ eru í fræðilegri umfjöllun í stjórnarsýslurétti oftast nefndar „**læggra sett stjórnvöld**“.

Í því frumvarpi sem hér um ræðir er þessum **tveimur ólíku tegundum stjórnvalda blandað saman**. Þannig er Íbúðarlánasjóður í senn talinn **sjálfstæð ríkisstofnun og sérstök lægra sett ríkisstofnun**. Ummæli athugasemda með 4. gr. breyta hér engu um að mati Ríkisendurskoðunar, heldur auka enn á óvissuna sem í frumvarpinu er fólgin. Hér má nefna að þegar Ríkisendurskoðun vann að stjórnarsýsluendurskoðun sinni árið 1996 kom í ljós að hliðstæð ákvæði í lögum nr. 97/1993 um Húsnæðisstofnun ríkisins höfðu valdið bæði ráðuneyti félagsmála og Húsnæðisstofnun óvissu um hver væri hin raunverulega staða stofnunarinnar gagnvart ráðuneytinu. Þetta ástand hafði valdið Húsnæðisstofnun, félagsmálaráðuneyti og viðskiptavinum Húsnæðisstofnunar óhagræði og jafnvel tjóni, og að lokum bar einn viðskiptavina Húsnæðisstofnunar málið undir Umboðsmann Alþingis sem taldi Húsnæðisstofnun lægra sett stjórnvald gagnvart félagsmálaráðuneyti sbr. SUA 1996:168. Með þeirri tillögu sem lögð er fram í frumvarpi til laga um húsnæðismál eru menn í raun að fara nokkur ár aftur í tímann, endurvefja þá réttaróvissu sem ríkti um stjórnarsýslulega stöðu Húsnæðisstofnunar (nú Íbúðarlánasjóðs) um árabíl.

Ríkisendurskoðun mælist því eindregið til þess að 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins verði breytt á þá lund að þar segi:

„Íbúðarlánasjóður er sérstök stofnun í eigu ríkisins er lýtur sérstakri stjórn og heyrir undir félagsmálaráðherra.“

Með þessu ákvæði fær Íbúðarlánasjóður sömu stjórnarsýslulega stöðu og Húsnæðisstofnun hefur í dag. Þessi staða væri einnig í samræmi við þau ákvæði frumvarpsins sem varða stjórnarsýslu Íbúðarlánasjóðs að öðru leyti.

2. ml. 3. mgr. 43. gr. er óþarfur þar sem þessi regla gildir sjálfkrafa um störf nefndarinnar skv. 2. mgr. 30. gr. stjórnarsýslulaga. Forðast ber óþarfa tvítekningar í lögum.

B. 8. gr. frumvarpsins.

Ríkisendurskoðun telur ósamræmis gæta milli lokamálsliðar 1. mgr. 8. gr. þar sem segir: „Framkvæmdastjóri framfylgir ákvörðunum stjórnar Íbúðarlánasjóðs.“ og 2. mgr. 8. gr. sem segir: „Framkvæmdastjóri vinnur tillögu að starfs- og fjárhagsáætlun sjóðsins.“ Ríkisendurskoðun telur að ákvæði þessi þurfi að skýra betur þannig að ljóst sé hverjum ákvörðunum stjórnar framkvæmdastjóri beri að framfylgja og hvaða verk framkvæmdastjóri vinni án fyrirmæla stjórnar.

C. 9. gr. frumvarpsins.

Að mati Ríkisendurskoðunar orkar 6. tl. 9. gr. tvímælis. Þar segir efnislega að eitt af hlutverkum Íbúðarlánasjóðs sé að stuðla að tækninýjungum og öðrum umbótum í byggingariðnaði, m. a. með veitingu lána eða styrkja samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð sem ráðherra setur.

Við stjórnsluendurskoðun Ríkisendurskoðunar á Húsnæðisstofnun árið 1996 kom fram að sambærilegt ákvæði í lögum um Húsnæðisstofnun og úthlutanir á styrkjum skv. því hafði orðið tilefni neikvæðra umræðna í þjóðfélaginu fyrir Húsnæðisstofnun og efasemda um pólitíska hlutlægni stofnunarinnar.

Ef það er vilji löggjafans að hafa ákvæði sem þetta í frumvarpinu, er nauðsynlegt að laga það að tilgangi stofnunarinnar skv. 1. gr. frumvarpsins og að lagatextinn hafi að geyma einhvers konar skilgreiningu og/eða afmörkun á þeim aðilum og umbótum/tækninýjungum sem til greina koma að Íbúðarlánasjóður veiti lán eða styrk.

D. 14. gr. frumvarpsins.

Í 3. mgr. 14. gr. er gjaldtökuheimild til handa húsnæðisnefndum til að taka gjald fyrir þá þjónustu sem þær veita. Gjaldtakan skal fara fram samkvæmt gjaldskrá sem sveitarstjórn staðfestir.

Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að útfæra gjaldtökuheimild þessa mun betur en gert er skv. frumvarpinu. Eins og gjaldtökuheimildin er nú úr garði gerð má taka þjónustu fyrir hvað eina sem húsnæðisnefndir gera, þ. m. t. aðstoð við fólk sem býr við það erfiðar aðstæður að kanna þurfi hvort þörf sé á viðbótarláni, sbr. 2. tl. 14. gr.

Nauðsynlegt er að mati Ríkisendurskoðunar að skýrt sé í lagagreininni hvaða þjónustu húsnæðisnefndir mega taka gjald fyrir. Svo ekki valdi misskilningi telur Ríkisendurskoðun rétt að áréttu þá reglu, sem leidd verður af 40., 77. og 78. gr. stjórnarskrárinnar, um að **þjónustugjaldið megi aldrei vera hærra en almennt nemur þeim kostnaði sem til fellur við að veita umrædda þjónustu.**

IV. 3. þáttur frumvarpsins.

A. 16. gr. frumvarpsins.

Í 3. mál. 1. mgr. 16. gr. frumvarpsins er stjórn íbúðarlánasjóðs veitt heimild til að skuldbreyta lánnum sjóðsins. Nánari skilyrði á að setja í reglugerð.

Í fyrrnefndri skýrslu Ríkisendurskoðunar um stjórnsluendurskoðun á Húsnæðisstofnun ríkisins er kafli á bls. 95 og áfram um afgreiðslu umsókna um skuldbreytingar o. fl. Þar kemur fram að starfsfólk Húsnæðisstofnunar afgreiddi ekki erindi sem stofnuninni bárust um skuldbreytingar í samræmi við gildandi reglugerð þar um. Stofnunin veitti mun rýmri fyrirgreiðslu á þessu sviði en ákvæði reglugerðar kváðu á um og dæmi fundust um að í einhverjum tilvikum hafi Húsnæðisstofnun ríkisins orðið fyrir fjárhagslegu tjóni af þessum sökum. Af gefnu tilefni telur Ríkisendurskoðun því brýnt að lagatexti hafi að geyma skýrar reglur um hverjir eigi rétt til skuldbreytinga á lánnum sjóðsins og af hvaða ástæðum. Slíkt ákvæði væri æskilegt að hafa eins tæmandi og mögulegt er. Einstök atriði gætu síðan verið færð út í reglugerð eftir atvikum.

B. 22. gr. frumvarpsins.

Hér er mælt fyrir um endurgreiðslu húsbrefa eftir hlutkesti. Í athugasemdum með frumvarpinu er einungis sagt að 22. gr. sé í samræmi við 23. gr. gildandi laga. Að mati Ríkisendurskoðunar skortir hér að gerð sé grein fyrir því hvers vegna menn vilja halda í þetta fyrirkomulag, hvernig gildandi fyrirkomulag hefur reynst, hver er tilgangur þess, hverjir eru kostir þess og gallar o. s. frv. Æskilegt væri því að 22. gr. væri nánar útfærð með tilliti til þessa.

C. 24. gr. frumvarpsins.

Hér má vísa til þess sem segir í lið A fremst í þessum kafla um 16. gr. frumvarpsins.

D. 29. gr. frumvarpsins.

Hér er húsbrefadeild heimilt að áskilja sér vaxtaálag til að mæta rekstrarkostnaði og áætludum útlánatöpum. Félagsmálaráðherra ákveður vaxtaálag þetta að fengnum tillögum stjórnar íbúðarlánasjóðs.

Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að skýra grundvöll gjaldtökkunnar betur vegna þess að gjaldtökuheimild sem þessi þarf að vera afar skýr og augljós eigi hún að standast. Hér skiptir mestu að gjaldið má aldrei vera hærra en almennt nemur þeim kostnaði sem til fellur við að veita umrædda þjónustu, þ. e. standa í umræddum rekstri. Sé það ekki gert með nægjanlega skýrum hætti gæti gjaldið talist skattur og því ólöglegt skv. stjórnarskrá. Æskilegt væri að í lagagreinina væru tekin upp ákvæði um að gjaldið skyldi ákvarðað á grundvelli tryggingafræðilegs útreiknings og að það skuli endurskoðað einu sinni á ári með tilliti til útlánatapa liðins árs. Með slíku fyrirkomulagi er í sinn gætt opinberra hagsmuna og þess gætt að gjaldið sé ekki hærra en leyfilegt er. Á það skal bent að Umboðsmaður Alþingis hefur í óbitru álit fjallað um þau sjónarmið og verklag sem viðhafa ber við útreikning þessa gjalds.

E. 31. gr. frumvarpsins.

Greinin fjallar um viðbótarlán og þau fyrirmæli sem ráðherra skal setja í reglugerð um skilyrði viðbótarlánveitinganna svo og skilyrði fyrir veitingu almenns láns til þeirra einstaklinga sem hyggjast taka bæði almenn lán og viðbótarlán.

Ríkisendurskoðun telur hér að nauðsynlegt sé að fenginni reynslu og með vísan til þess sem greint hefur verið frá hér að framan að setja í í lagatextann einhvers konar upptalningu eða ramma þar sem gerð er grein fyrir þeim skilyrðum sem lántaki þarf að uppfylla til að fá viðbótarlán. Nánari útfærsla skilyrðanna ætti síðan heima í reglugerð.

F. 34. gr. frumvarpsins.

Hér er kveðið á um að eigandi íbúðar sem á hvílir viðbótarlán sé við **óvenjulegar aðstæður** heimilt að leigja íbúð sína tímabundið að fengnu samþykki húsnæðisnefndar. Standi leiga hins vegar **óvenju lengi** að mati húsnæðisnefndar getur íbúðarlánasjóður gjaldfellt viðbótarlánið.

Hér er um að ræða afar takmarkandi og íþyngjandi ákvæði fyrir lántaka/-íbúðareiganda. Ef löggjafinn telur á annað borð að útleiga slíkra íbúða eigi að vera heimil með tilteknum takmörkunum, gera réttaröryggissjónarmið þær kröfur til löggjafans að slík ákvæði séu augljós og skýr, til þess að þau geti haft það gildi sem þeim er ætlað. Í samræmi við viðtekin viðhorf í lögfræði telur Ríkisendurskoðun

nauðsynlegt að hér liggi ljóst fyrir hvað er átt við með „óvenjulegum aðstæðum“ annars vegar og „óvenju lengi“ hins vegar. Þessi hugtök þarf því að skýra ítarlega út í textanum. Til greina kemur að tiltaka þann árafjölda sem slík leiga má lengst standa yfir þannig að heimildin sé fyrirsjáanleg og allir sitji við sama borð hvað þetta varðar.

V. 4. Þáttur frumvarpsins.

A. 43. og 44. gr. frumvarpsins.

Í greinum þessum er fjallað um kærunefnd húsnæðismála. Hér er í sjálfu sér um réttarbót að ræða sem leitt gæti til aukins réttaröryggis á þessu sviði. Það er hins vegar álit Ríkisendurskoðunar að vinna þurfi töluvert betur að útfærslu á þessum greinum en gert er í frumvarpinu, eigi þetta úrræði að verða raunhæft í fyrrnefndum tilgangi. Hér má í dæmaskyni nefna atriði eins og að ákvæði um valdsvið kærunefndar á að mati Ríkisendurskoðunar skilyrðislaust að vera í lagatexta, en ekki í reglugerð. Að mati Ríkisendurskoðunar er ótækt að hægt sé að þrengja valdsvið nefndarinnar með reglugerð. Það væri í betra samræmi við stefnumörkun 26. gr. stjórnarsýslulaga og réttaröryggissjónarmið að afmarka valdsvið nefndarinnar við það að hún sé bær til að endurskoða sérhverja stjórnvaldsákvörðun sem tekin hefur verið á grundvelli laganna. Það er einnig í samræmi við 1. mgr. 43. gr. frumvarpsins.

Í lögum er almennt mælt svo fyrir að hægt sé að kæra ákvörðun nefndar sveitarfélags beint til kærunefndar án þess að ákvörðun sveitarstjórnar þurfi að liggja fyrir. Þannig verður ákvörðun félagsmálanefndar/ráðs kærð beint til úrskurðarnefndar félagsþjónustu og ákvörðun bygginganefndar verður kærð beint til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingamála.

Hér verður ekki tekin afstaða til þess hvort þessi nýjung sé heppileg eða æskileg. Á hinn bóginn telur Ríkisendurskoðun nauðsynlegt að setja þann varnagla að kærunefnd geti fjallað um mál og úrskurðað um þau hafi sveitarstjórn ekki afgreitt mál innan 45 daga frá því henni barst erindi, ella getur sveitarstjórn nánast komið í veg fyrir stjórnarsýslukæru með tómlæti á því að afgreiða mál.

Með vísan til þess sem segir hér að framan ætti 1. mgr. 44. gr. frumvarpsins að mati Ríkisendurskoðunar að hljóða svo:

„Heimilt er að kæra stjórnvaldsákvörðanir Íbúðarlánasjóðs og húsnæðisnefnda sveitarfélaga til kærunefndar húsnæðismála. Áður en kærunefnd húsnæðismála tekur ákvörðun húsnæðisnefndar sveitarfélags til meðferðar skal ákvörðun sveitarstjórnar liggja fyrir. Hafi sveitarstjórn ekki afgreitt málið innan 45 daga frá því að erindi barst henni skal kærunefndin taka málið til úrskurðar.“

Að því er varðar 3. mgr. 44. gr. frumvarpsins vill Ríkisendurskoðun benda á að stjórnarsýslulögin gilda um málsmeðferð kærunefndar húsnæðismála. Í 2. mgr. 2. gr. stjórnarsýslulaganna var mörkuð sú stefna að málsmeðferð sé ekki óvandaðri en ákvæði stjórnarsýslulaganna mæla fyrir um. Stjórnarsýslulögin mæla því fyrir um það **lágmarks réttaröryggi** sem borgurinum er tryggt í viðskiptum sínum við stjórnvöld. **Frá fyrirmælum stjórnarsýslulaganna verður ekki vikið nema með skýrum ákvæðum laga.** Verður því að ganga út frá því að í reglugerðarheimild 3. mgr. 44. gr. frumvarpsins felist **ekki heimild til þess að skerða réttaröryggi og réttarvernd borgaranna** við málsmeðferð hjá kærunefndinni, frá því sem mælt er fyrir í

stjórnsýslulögunum. Sé það ætlun löggjafans að hægt sé að mæla fyrir um óvandaðri málsmeðferð í reglugerð verður það að koma skýrt fram í frumvarpi til laganna. Ganga verður út frá því að reglugerðarheimild 3. mgr. 44. gr. frumvarpsins felist einungis heimild til að mæla með nákvæmari hætti fyrir um málsmeðferð eða auka réttaröryggi borgaranna. Að öðru leyti er vísað til skýrslu Umboðsmanns Alþingis fyrir árið 1995 bls. 13, liður nr. 2.

Þá er það mat Ríkisendurskoðunar að 2. ml. 3. mgr. 43. gr. sé óþarfur þar sem þessi regla gildir sjálfkrafa um störf nefndarinnar skv. 2. mgr. 30. gr. stjórnsýslulaga. Forðast ber óþarfa tvítekningar í lögum.

B. 54. gr. frumvarpsins.

Í 2. mgr. 54. gr. er vikið að greiðslustað og vistunarstað skuldaskjala Byggingasjóðs ríkisins og Byggingasjóðs verkamanna og þeim réttindum og skyldum sjóðanna sem færast munu yfir til byggingasjóðanna.

T. d. með vísan til þeirra vandamála sem upp hafa komið í svipuðum tilvikum og reynslunnar af því telur Ríkisendurskoðun rétt að ákvæði 2. mgr. 54. gr. verði ítarlegra en það nú er. Ríkisendurskoðun gerir því að tillögu sinni að í stað 1. og 2. ml. 2. mgr. komi:

Greiðslustaður og vistunarstaður skuldaskjala, sem eru í eigu eða til innheimtu hjá Byggingarsjóði ríkisins eða Byggingasjóði verkamanna, verður hjá Íbúðarlánasjóði, eða fjármálastofnun, viðskiptabanka eða sparisjóði sem Íbúðarlánasjóður vísar til hverju sinni, þegar hlutafélagið Íbúðarlánasjóður hefur yfirtekið Byggingarsjóð ríkisins eða Byggingasjóð verkamanna. Íbúðarlánasjóður tekur við öllum réttindum og öllum skyldum Byggingarsjóðs ríkisins eða Byggingasjóðs verkamanna, hvort sem um er að ræða réttindi eða skyldur tengdar skuldaskjölum í eigu Byggingarsjóðanna, aðild að dómsmálum, nauðungarsölumálum, aðfararmálum, gjaldþrotamálum o. s. frv. sem sjóðirnir reka eða rekin eru gegn sjóðunum, eða hvers kyns önnur réttindi og skyldur.

VI. Samantekt.

Ríkisendurskoðun hefur í þessum athugasemdum stuðst við stjórnsýsluendurskoðun þá er stofnunin gerði á Húsnaðisstofnun ríkisins árið 1996 og því eru athugasemdir að einhverju leyti ítarlegri og lögfræðilegri að því er varðar stjórnsýslu, en ella væri.

Þá vill Ríkisendurskoðun að lokum lýsa ánægju sinni með að við samningu frumvarpsins hefur verið tekið tillit til margra þeirra athugasemda Ríkisendurskoðunar er fram komu í skýrslu um stjórnsýsluendurskoðun Ríkisendurskoðunar á Húsnaðisstofnun ríkisins í október 1996.

Að lokum er beðist velvirðingar á að dregist hefur að svara erindi þessu.

