

24. maí 2011
SI-75093

Nefndasvið Alþingis
nefnasvid@althingi.is
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Stjórnarráð Íslands, 139. löggjafarþing, 674. mál.

Með tölvupósti dags. 12. maí sl., óskaði allsherjarnefnd Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um ofangreint frumvarp.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur m.a. fram, að málefni Stjórnarráðs Íslands og stjórnarsýslunnar almennt hafi verið mjög í umræðunni, allt frá því að íslenskt samfélag varð fyrir því gríðarlega efnahagsáfalli sem fylgdi falli þriggja stærstu bankastofnana landsins og fleiri fjármálastofnana. Einnig að mikilvægt sé að æðsta stjórnarsýsla ríkisins, Stjórnarráð Íslands, dragi lærdóm af því sem úrskaiðis fór í aðdraganda hrunsins og vinni markvisst að því styrkja sig á þeim sviðum þar sem hún er veikust fyrir. Þá segir að skýrsla nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands, Samhent stjórnarsýsla, sem byggð sé á skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, skýrslu starfshóps forsætisráðherra og skýrslu þingmannanefndar sem fjallaði um skýrslu rannsóknarnefndarinnar, hafi komið út í desember 2010, og að þær breytingar sem lagðar séu til í frumvarpinu séu í öllum meginatriðum grundvallaðar á þeim tillögum sem settar eru fram í skýrslunni. Ennfremur segir í greinargerðinni að við vinnslu skýrslunnar hafi verið haft ítarlegt samráð, og m.a. fundað með fjölda embættis- og starfsmanna innan Stjórnarráðsins, ýmsum fræðimönnum og sérfræðingum á sviði stjórnarsýslu og stjórnarsýsluréttar auk formanna stéttarféлага starfsmanna Stjórnarráðsins, og drög að frumvarpinu hafi verið kynnt öllum ráðuneytum áður en þau voru afgreidd í ríkisstjórn til framlagningar á Alþingi.

Í 12. gr. frumvarpsins segir:

„Ráðherra fer með yfirstjórn stjórnvalda sem hafa á hendi framkvæmd stjórnarmálefna er undir ráðuneyti hans heyra, enda leiði ekki af lögum að stjórnvald skuli vera sjálfstætt gagnvart ráðherra.

Í yfirstjórn skv. 1. mgr. felst m.a. að ráðherra getur gefið stjórnvaldi almenn og sérstök fyrirmæli um starfrækslu á verkefnum þess, fjárreiður og meðferð eigna, enda mæli lög eða eðli máls því ekki í mót.

Ráðherra er heimilt að láta í té óbindandi álit sem þýðingu geta haft til leiðbeiningar fyrir stjórnarframkvæmd á málefnasviði hans, enda leiði ekki af lögum eða eðli máls að honum sé það óheimilt.“

Í athugasemdum við 1. mgr. 12. gr. segir í greinargerð með frumvarpinu m.a., að þær yfirstjórnunarheimildir sem vísað er til í 1. mgr. greinarinnar leiði af stigskiptingu stjórnsýslukerfisins og taki því aðeins til lægra settra stjórnvalda en ekki til sjálfstæðra stjórnvalda. Hins vegar segir einnig, að í ákvæðinu felist ekki fyrirmæli um það hvort og þá hvenær löggjafanum sé heimilt að setja á fót sjálfstæð stjórnvöld, né afmörkun um það hvaða sérstöku stjórnunarheimildir ráðherra eru eða skuli fengnar gagnvart sjálfstæðum stjórnvöldum. Þá segir um 2. mgr. greinarinnar, að þar séu til leiðbeiningar orðuð ákveðin sjónarmið um það, hvað felst í almennum yfirstjórnunarheimildum ráðherra gagnvart lægra settum stjórnvöldum. Segir jafnframt að ákvæðið sé ekki tæmandi en einnig það, að þær almennu yfirstjórnunarheimildir sem ákvæðið mæli fyrir um taki ekki til þeirrar stjórnsýsluframkvæmdar sem með lögum hafi verið tryggt sjálfstæði gagnvart ráðherra, þ.e. sjálfstæðum stjórnvöldum, og að yfirstjórnunarheimildir ráðherra í þeim tilvikum ráðist af öðrum lagaákvæðum og *túlkun þeirra*. Ennfremur segir, að mikilvægt sé að slík lagaákvæði séu skýr um það hvort og þá hvaða stjórnunarheimildir eigi að fela ráðherra og það áréttað, að stjórnvald teljist ekki sjálfstætt í umræddum skilningi nema þá niðurstöðu leiði með *skýrum hætti* af ákvæðum laga, sem væntanlega þarf þá að túlka hverju sinni sem á reynir.

Segja má því að ákvæði 12. gr., varðandi takmörk á valdi ráðherra gagnvart sjálfstæðum stjórnvöldum, fari eftir efnislegu inntaki laga hverju sinni, í stað þess að vald ráðherra gagnvart sjálfstæðum stjórnvöldum sé einungis það sem lög kveði á um hverju sinni, í hverju og einu tilviki.

Af þessu tilefni vill Seðlabanki Íslands áréttta það að hann er, skv. 1. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands, sjálfstætt stjórnvald en í eigu ríkisins. Hefur svo verið allt frá fyrstu löggjöf um Seðlabanka Íslands, sbr. lög nr. 10/1961. Sjálfstæði Seðlabanka er í öllum þróuðum löndum talið forsenda árangursríkrar peningastefnu. Með því verður erfiðara að bregða út af aðhaldssamri stefnu í peningamálum til þess að þjóna skammtímahagsmunum sitjandi ríkisstjórnar. Þróuð lýðræðisríki, og í auknum mæli einnig önnur ríki, hafa talið heppilegast að gefa

seðlabönkum með formlegum hætti fullt og óskorað vald til að taka ákvarðanir og framkvæma peningastefnu með stöðugleika verðlags að leiðarljósi. Seðlabankar þurfa því ekki og er í mörgum tilfellum óheimilt, t.d. innan Efnahags- og myntbandalags Evrópu, að hlíta fyrirskipunum ríkisstjórnar eða einstakra ráðherra um aðgerðir í peningamálum sem ganga gegn því markmiði. Með því er dregið úr líkum á því að ríkisstjórn geti beitt seðlabankanum til að ná pólitískum skammtímamarkmiðum, sem til lengri tíma litið geta haft skaðleg áhrif á stöðugleika verðlags, t.d. með því að stuðla tímabundið að auknum hagvexti með eftirlátssamri peningastefnu. Með því að takmarka þannig pólitísk áhrif á peningastefnuna er trúverðugleiki stefnunnar í peningamálum aukinn.

Sjálfstæði stofnunar eins og Seðlabanka Íslands er samkvæmt ofangreindum rökum ákaflega mikilvægt fyrir störf hans og efnahagslífið í heild sinni. Er á þetta minnt í ljósi þess að ákvæði 12. gr. þess frumvarps sem nú liggja fyrir gera, eins og áður segir, ráð fyrir mati á því hverju sinni hvort stjórnvald teljist sjálfstætt í það og það skiptið eður ei. Slíkur vafi er óheppilegur í tilviki seðlabanka, án þess að hér verði fullyrt að þess háttar fyrirkomulag geti ekki átt við í einhverjum öðrum tilfellum. Seðlabankinn telur því, að í stað þess að lög líti svo á að ráðherra fari með yfirstjórn sjálfstæðra stjórnvalda nema aðra niðurstöðu „leiði ekki af lögum“ hverju sinni, þá væri það heppilegri nálgun að þau kveði á um að ráðherra hafi *ekki* yfirstjórn gagnvart sjálfstæðum stjórnvöldum nema lög mæli fyrir um slíkt. Vafinn um yfirstjórn gagnvart hinu sjálfstæða stjórnvaldi sé þá látinn liggja í því hverjar heimildir ráðherra séu en ekki hvert efnislegt sjálfstæði stjórnvaldsins raunverulega sé. Slík afstaða í lögum myndi a.m.k. vera í betra samræmi við sjálfstæði Seðlabankans.

Þá segir í 13. gr. frumvarpsins:

„Ráðherra skal hafa eftirlit með starfrækslu, fjárreiðum og eignum á vegum stjórnvalda sem heyra undir almennar stjórnunarheimildir hans.

Ráðherra skal enn fremur hafa almennt eftirlit með starfrækslu, fjárreiðum og eignum þeirra sjálfstæðu stjórnvalda sem heyra stjórnarfarslega undir hann. Eftirlit með sjálfstæðum stjórnvöldum tekur ekki til einstakra ákvarðana þeirra.“

Í athugasemdum við greinina segir m.a. í greinargerð frumvarpsins, að í orðalagi 2. mgr., um að ráðherra hafi eftirlit með „almennri starfrækslu, fjárreiðum og eignum á vegum sjálfstæðra stjórnvalda“, felist tilvísun til þess að eftirlit með sjálfstæðum stjórnvöldum sé ekki með öllu sambærilegt við það eftirlit sem ráðherra hefur með stjórnsýsluframkvæmd lægra settra stjórnvalda, heldur sé áhersla lögð á að eftirlitið nái til almennrar starfrækslu en ekki úrlausnar einstakra mála. Hins vegar geti

verið að löggjafinn telji mikilvægt að tryggja tilteknum stjórnvöldum sjálfstæða stöðu, umfram önnur stjórnvöld, en ákvæðið komi ekki í veg fyrir slíkt, enda sé þá sjálfstæði viðkomandi stjórnvalds skýrlega útfært í lögum þannig að ljóst sé að frávik eigi að vera frá þeim almennu reglum sem frumvarpið gerir ráð fyrir að verði lögfestar. Ákvæðið feli þannig í sér áréttingu á skyldu ráðherra til að hafa eftirlit með almennri starfrækslu á vegum sjálfstæðra stjórnvalda.

Um þetta er að segja það, að í tilviki Seðlabankans þá segir í 1. mgr. 28. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands, að bankaráð hafi eftirlit með því að Seðlabanki Íslands starfi í samræmi við lög sem um starfsemina gildi, en bankaráð Seðlabankans er kosið af alþingi að loknum kosningum til Alþingis, sbr. 1. mgr. 26. gr. sömu laga. Þá segir einnig í 1. mgr. 28. gr. laganna að seðlabankastjóri skuli jafnan upplýsa bankaráð um helstu þætti í stefnu bankans, og um reglur sem hann setur, en síðan er kveðið á um önnur verkefni í eftirlitsstarfi bankaráðs sem það skuli sérstaklega sinna. Þetta er það fyrirkomulag sem löggjafinn hefur ákveðið að haft skuli um eftirlit með starfsemi Seðlabankans. Vætanlega er það gert með vísan til áðurnefnds sjálfstæðis Seðlabankans. Því skýtur það skökku við, þegar segir í 2. mgr. 13. gr. frumvarpsins að ráðherra *skuli* hafa almennt eftirlit með starfrækslu, fjárreiðum og eignum þeirra sjálfstæðu stjórnvalda sem heyra stjórnarfarslega undir hann. Í tilviki Seðlabankans á slík skylda ekki alls kostar við, þar sem eftirlitið hefur verið falið bankaráði, kosnu af löggjafanum, vætanlega til að rjúfa með öllu á slíkt eftirlit af hálfu framkvæmdavaldsins. Seðlabankinn telur því óheppilegt að ákvæði frumvarpsins séu svo fortakslaus að þessu leyti sem raun ber vitni, og að rétt væri að gera ráð fyrir fyrirvörum vegna einstakra stofnana.

Seðlabanki Íslands gerir að öðru leyti ekki athugasemdir við frumvarpið.

Virðingarfyllt
SEÐLABANKI ÍSLANDS

Arnór Sighvatsson
aðstoðarseðlabankastjóri

Ragnar Árni Sigurðarson
lögfræðingur