

**Ed.**

**161. Nefndarálit**

**[85. mál]**

um frv. til laga um efnahagsaðgerðir.

Frá meiri hl. fjárhags- og viðskiptanefndar.

Nefndin hefur haldið fjölda funda um málið í samvinnu við fjárhags- og viðskiptanefnd neðri deildar. Á fundum nefndarinnar hafa mætt fulltrúar frá eftirtöldum aðilum: Alþýðusambandi Íslands, Vinnuveitendasambandi Íslands, Landssambandi íslenskra útvegsmanna, Sambandi íslenskra samvinnufélaga, Sjómannasambandi Íslands, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Félagi íslenskra iðnrekenda, Verslunarráði Íslands, Stéttarsambandi bænda, Verðjöfnunarsjóði fiskiðnaðarins og Sambandi viðskiptabankanna. Nefndin hefur einnig

fengið upplýsingar frá Þjóðhagsstofnun, Hagstofu Íslands og fjármálaráðuneytinu. Próffessor Sigurður Línal lét nefndinni einnig í té lögfræðilega álitgerð. Á þeim vikum, sem nefndin hefur haft frumvarpið til umfjöllunar, hefur hún því fjallað ítarlega um efni þess.

Þegar ríkisstjórnin birti efni bráðabirgðalaganna í ágúst 1982 kom skýrt fram, að stefna ríkisstjórnarinnar var að helmingur verðbóta kæmi eingöngu til framkvæmda einu sinni, þ. e. aðeins á tímabilinu 1. desember 1982 til 28. febrúar 1983. Það álit hefur komið fram á fundum nefndarinnar, að orðalag 1. gr. frv. sé ekki ótvírætt hvað þetta stefnuatriði varðar. Til að taka af öll tvímæli flytur meiri hluti nefndarinnar því breytingartillögu á sérstöku þing-skjali.

Meiri hluti nefndarinnar leggur síðan til að frv. verði samþykkt.

Alþingi, 13. des. 1982.

Ólafur Ragnar Grímsson,  
form., frsm.

Guðm. Bjarnason.

Davíð Aðalsteinsson.

Gunnar Thoroddsen.

### Fylgiskjal.

#### **Álitgerð frá Sigurði Línal próffessor.**

##### I.

Formaður fjárhags- og viðskiptanefndar efri deildar Alþingis, Ólafur Ragnar Grímsson, hefur farið þess á leit að ég svaraði þeirri spurningu eftir hvaða reglum reikna ætti út verðbætur á laun, sbr. 1. gr. bráðabirgðalaga nr. 79/1982 um efnahagsaðgerðir, ef frumvarp til staðfestingar þeirra, sem nú hefur verið lagt fyrir efri deild Alþingis, nærði ekki samþykki á tímabilinu desember 1982 til febrúar 1983.

Ákvæði það sem hér er til skoðunar hljóðar svo:

„Vegna samdráttar þjóðartekna og í þeim tilgangi að draga úr vixlgangi kaupgjalds og verðlags skal frá 1. desember 1982 fella niður helming af þeirri verðbótahækkun launa er ella hefði orðið vegna ákvæða í 48.—52. gr. laga nr. 13/1979, sbr. 5. gr. laga nr. 10/1981.“

Kemur það til viðbótar skerðingarákvæðum í 51.—52. gr. laga nr. 13/1979.

Ef Alþingi fellir frumvarpið til staðfestingar á bráðabirgðalögum afnemur það meðal annars 1. gr. þeirra. Ákvæðin í 48.—52. gr. laga nr. 13/1979, sbr. 5. gr. laga nr. 10/1981, haldast þá fyrir lög án ofangreinds viðbótarákvæðis. Hér skiptir raunar ekki máli hvort í hlut eiga bráðabirgðalög eða almenn lög sem Alþingi hefur áður samþykkt. Niðurstaðan yrði sú sama.

Til frekari áréttingar skal hér minnt á sérstöðu bráðabirgðalaga. Um það efni segir Ólafur Jóhannesson í ritinu Stjórnskipun Íslands:

„Afleiðingin af afnámi bráðabirgðalaga er yfirleitt hin sama og af ógildingu annarra laga. Þau eru úr sögunni að því er til framtíðarinnar tekur, stofna hvorki rétt né skyldu frá því augnabliki, er þau ganga úr gildi. Hins vegar stendur óhaggað það réttarástand, er þau hafa áður skapað. Gildir það eins þótt Alþingi hafi beinlínis fellt lögin ... Gildi bráðabirgðalaga er því alveg hið sama og annarra laga, á meðan það helst, enda þótt því ljúki með sérstökum hætti. Rétt er þó að vekja athygli á einu atriði. Þegar almenn lög fella önnur eldri lög úr gildi, er sú brottfelling hinna eldri laga endanleg, og þau ganga ekki aftur í gildi, þó að yngri lögin séu svo aftur niður felld. Þessi regla gildir sennilega ekki um almenn lög, sem bráðabirgðalög fella niður. Verði bráðabirgðalögin ekki útrædd eða séu þau felld, verður að ætla, að hin eldri almennu lög rakni aftur við“.

(2. útgáfa 1978, bls. 327.)

Ákvæði bráðabirgðalaga, sem fela í sér breytingu á almennum lögum, hljóta að vera undir sömu sök seld. Ef bráðabirgðalögin nr. 79/1982 næðu ekki samþykki yrði afleiðingin samkvæmt þessu hin sama og áður er lýst: Ákvæðin í 48.—52. gr. laga nr. 13/1979, sbr. 5. gr. 1. nr. 10/1981, haldast þá óbreytt eins og fyrir gildistöku bráðabirgðalaganna.

Þá kemur til álita, hvort ákvörðun kauplagsnefndar frá 17. nóvember s. l., sem miðuð var við 1. desember, standi óhöggðu til loka verðbótatímabilsins, 28. febrúar 1983, þótt bráðabirgðalögin féllu úr gildi fyrir þann tíma.

Eins og áður er getið hafa bráðabirgðalög að ýmsu leyti sérstöðu sem óþarft er að lýsa í smáatriðum. Mestu máli skiptir að Alþingi á ekki hlut að setningu þeirra. Það væri andstætt meginreglum íslenskrar stjórnskipunar um lagasetningarvald ef sú skipan, sem komið hefur verið á með bráðabirgðalögnum, yrði látin haldast gegn vilja Alþingis.

Þá er það enn fremur mat mitt að brottfelling bráðabirgðalaganna feli í sér svo gagngera breytingu á þeim lagaákvæðum um verðbótahækkun launa sem kauplagsnefnd lagði til grundvallar við síðasta útreikning sinn að forsendur fyrir honum séu brostnar. Kauplagsnefnd eigi þá að reikna út verðbætur á laun að nýju og birta tilkynningu þar að lútandi. Þær greiðist síðan launþegum frá þeim degi sem löggin ganga úr gildi. Verðbótakerðingu þeirri, sem þá er þegar orðin, verður á hinn bóginn ekki haggð nema sett séu sérstök lagafyrirmæli um það.

Á fundi nefndarinnar 7. desember s. l. var um það spurt hvornig bæri að standa að verðbótahækkun launa næstu verðbótatímabil ef bráðabirgðalögin giltu fram yfir 1. mars 1983.

Í 1. mgr. 1. gr. bráðabirgðalaganna nr. 79/1982 segir að helmingur verðbótahækkunarinnar skuli féllur niður „frá 1. desember 1982“. Lýsti ég þeim skilningi að orðalag ákvæðisins yrði ekki skilið á annan veg en þann að verðbótahækkunir skertust sem þessu næmi öll verðbótatímabil sem löggin héldu gildi. Öðrum kosti hefði verið nauðsynlegt að kveða á um það berum orðum til hvaða verðbótatímabila löggin tækju.

Sérfræðingar ríkisstjórnarinnar hafa ekki viljað fallast á þessa túlkun og talið að orðalag hliðstætt þessu hefði ávallt verið skilið svo að það tæki einungis til eins verðbótatímabils. Þá hafa bæði forsætisráðherra og fjármálaráðherra lýst því yfir að aldrei hafi verið til annars ætlast en verðbótakerðingin næði einungis til tímabilsins 1. desember 1982 — 28. febr. 1983.

Slíkar yfirlýsingar geta verið til leiðbeiningar við lögskýringu en binda dómstóla ekki. Ég tel því rétt að orða ákvæðið þannig að taki af öll hugsanleg tvímæli. Ella gæti hlotist af málarekstur þar sem engin víska væri fyrir því að skilningur sérfræðinga eða yfirlýsingar ráðherra fengju staðfestingu.

### III.

Eftir fundinn 7. desember var þeirri beiðni komið til mín að ég segði álit á því hvort í 2. gr. bráðabirgðalaganna nr. 79/1982 fælist framsal valds umfram það sem stjórnlög leyfðu.

Þetta málefni hef ég ekki haft aðstöðu til að kanna sérstaklega á þeim tíma sem mér er ætlaður en vil þó taka þetta fram:

Alkunnugt er að Alþingi hefur iðulega samþykkt lagagreinar sem fela í sér viðtækt valdaframsal til handhafa framkvæmdavalds. Ég tel að með þessu ákvæði sé í sjálfu sér ekki gengið lengra en fordæmi eru fyrir.

Við ákvæðið er það helst að athuga að þar er enga vísbendingu að finna um það við hvað sé átt með orðinu „láglaunafólk“. Rétt hefði verið að skilgreina það.

Hitt er svo annað mál að nauðsynlegt er að Alþingi taki til sérstakrar umfjöllunar stöðu sína gagnvart framkvæmdavaldinu og marki þar stefnu.

Reykjavík, 9. desember 1982.

Sigurður Línal.