

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 106/1999, um Byggðastofnun, með síðari breytingum (takmörkun kærueimildar).

(Lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013.)

1. gr.

Við 10. tölul. 4. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Reglur stjórnar Byggðastofnunar um lán- og ábyrgðarveitingar skulu hafa hlotið staðfestingu ráðherra áður en þær öðlast gildi.

2. gr.

Við 11. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Ákvarðanir Byggðastofnunar sem lúta að veitingu lána eða ábyrgða og umsýslu tengdri þeim, sbr. 1. mgr., eru endanlegar á stjórnarsýslustigi.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta var lagt fram á 140. löggjafarþingi en hlaut ekki afgreiðslu og er nú endurflutt með einni breytingu, í samræmi við nefndarálit umhverfis- og samgöngunefndar frá 140. löggjafarþingi.

I.

Byggðastofnun starfar samkvæmt lögum nr. 106/1999, um Byggðastofnun, með síðari breytingum, en stofnunin var upprunalega sett á fót með lögum nr. 64/1985. Í 1. gr. þeirra laga sagði: „Byggðastofnun er sjálfstæð stofnun í eigu íslenska ríkisins“. Því var litið svo á að ákvarðanir hennar væru ekki kærnanlegar til ráðherra enda tæki meginregla stjórnarsýsluréttarins, sbr. 26. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993, um kærueimild til æðra stjórnvalds ekki til Byggðastofnunar þar sem hún væri sjálfstæð ríkisstofnun, en svo kallast þær stofnanir sem skipaðar eru til hliðar við hið almenna stjórnkerfi ráðuneyta. Um þetta var m.a. fjallað í skýringarriti Páls Hreinssonar, Stjórnarsýslulögin (1994). Þar segir: „Ákvörðun slíkrar stofnunar [sjálfstæðrar stofnunar] verður ekki skotið til ráðherra og ráðherra getur almennt ekki gefið slíkri stofnun bindandi fyrirmæli um úrlausn mála nema að hafa til þess sérstaka lagaheimild.“ Þá segir síðar í sömu umfjöllun: „Sem dæmi um sjálfstæðar ríkisstofnanir má nefna Byggðastofnun, Ríkisútvarpið og Seðlabanka Íslands.“

Þegar núverandi lög um Bygðastofnun, nr. 106/1999, tóku gildi var m.a. stefnt að því að stjórnýsluleg staða Bygðastofnunar yrði skýrari. Þannig segir til dæmis í 1. mgr. 1. gr. laganna að Bygðastofnun heyri undir yfirstjórn ráðherra. Til að taka af tvímæli fól iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið Páli Hreinssyni og Hrafnkeli Óskarssyni, árið 2002, að taka saman álitserð um stjórnskipulag Bygðastofnunar. Þar segir um kærueimildir að „[m]eð framan- greindum breytingum hefur löggjafinn með ótvíræðum hætti mælt fyrir um að Bygðastofnun skuli hafa stöðu lægra setts stjórnvalds gagnvart ráðherra. Í því felst að ráðherra hefur boðvald gagnvart stofnuninni og ákvarðanir hennar sæta að meginstefnu stjórnýslu- kæru til ráðherra.“ Í núgildandi lögum eru því ekki sérstök ákvæði um kærueimildir og því eru ákvarðanir Bygðastofnunar sem teljast stjórnvaldsákvarðanir í skilningi stjórnýslulaga, nr. 37/1993, kærarlegar til ráðuneytisins skv. 26. gr. þeirra laga.

II.

Í 1. mgr. 11. gr. laga um Bygðastofnun, nr. 106/1999, er fjallað um veitingu lána og ábyrgða Bygðastofnunar. Þar segir að Bygðastofnun veiti lán eða ábyrgðir í samræmi við hlutverk sitt, sbr. 2. gr. laganna. Lítið hefur verið svo á að ákvarðanir sem stofnunin tekur á grundvelli þessarar lagaheimildar um veitingu eða synjun lána eða ábyrgða séu stjórnvalds- ákvarðanir í skilningi stjórnýslulaga, nr. 37/1993, og þar með kærarlegar til ráðherra sam- kvæmt almenntri kærueimild 26. gr. stjórnýslulaga. Aðrar ákvarðanir Bygðastofnunar sem standa í tengslum við lán eða ábyrgðir sem veitt eru á grundvelli heimildar í 1. mgr. 11. gr., þ.e. ákvarðanir tengdar umsýslu þegar veittra lána og ábyrgða hafa hins vegar almennt ekki verið taldar til stjórnvaldsákvarðana í þessum skilningi. Þær eru því almennt ekki kærarlegar til ráðherra að gildandi lögum, þótt umrædd umsýsla lúti almennu eftirliti ráðherra skv. 13. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011.

Ráðuneytið hefur haft til skoðunar hvort æskilegt sé að gera breytingar á lögum um Bygðastofnun sem miða að því að fella niður möguleika aðila til að kæra til ráðuneytisins ákvarðanir stofnunarinnar sem lúta að veitingu lána og ábyrgða og umsýslu tengdri þeim. Í því skyni hefur verið horft til annarra stjórnvalda, svo sem Tækniþróunarsjóðs sem er undir yfirumsjón atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra. Umrædd regla er skýrd í 4. mgr. 5. gr. laga nr. 61/1997, um Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins, þar sem fram kemur að ákvarðanir hans eru endanlegar á stjórnýslustigi. Í 13. gr. laga nr. 75/2007, um opinberan stuðning við tækni- rannsóknir, nýsköpun og atvinnusköpun, er fjallar um Tækniþróunarsjóð segir að „[á]kvarð- anir sem teknar eru um að veita styrki úr Tækniþróunarsjóði eru endanlegar á stjórnýslu- stigi.“ Talið var æskilegt að setja slík ákvæði inn í umrædd lög þar sem kærusamband gæti kallað á holskeflu stjórnýslukæra frá óánægðum viðskiptavinum. Þá má einnig benda á Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins sem hefur það hlutverk að taka þátt í fjárfestingum nánar skilgreindra fyrirtækja. Sjóðurinn er sjálfstætt stjórnvald undir yfirumsjón atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra og ákvarðanir hans verða því ekki kærðar til æðra stjórnvalds. Þar sem ákvarðanir þessara sjóða eru ekki kærarlegar hefur þess sérstaklega verið gætt að allar ákvarðanir sem undir ákvæðin falla séu teknar á faglegum grunni og að málsmeðferð sé sem best úr garði gerð.

III.

Telja má að svipuð sjónarmið séu uppi þegar kemur að ákvörðunum Bygðastofnunar sem lúta að veitingu lána eða ábyrgða og umsýslu tengdri þeim. Samkvæmt upplýsingum frá

Byggðastofnun skipta slíkar ákvarðanir hundruðum á ársgrundvelli en nákvæmar tölur liggja ekki fyrir.

Ekki er talið heppilegt að allir þeir sem eru óánægðir með ákvarðanir stofnunarinnar um veitingu lána eða ábyrgða, eða umsýslu tengda þeim, t.d. ákvarðanir um skuldbreytingar, geti kært þær ákvarðanir til ráðuneytisins. Byggðastofnun hefur yfirgripsmikla þekkingu á veitingu og umsýslu með lán og ábyrgðir en ráðuneytið gerir ríkar kröfur til Byggðastofnunar um faglega málsmeðferð við úrlausn slíkra mála. Eðli málsins samkvæmt kallar meðferð kærumála á ítarlegt endurmat ákvarðana Byggðastofnunar. Hvað þessa starfsemi varðar er talið heppilegra að ráðuneytið sinni almennu eftirliti sem lýtur fremur að því að kanna hvort kerfislæg vandamál séu fyrir hendi, t.d. með könnun á verkferlum. Enn fremur má benda á að Byggðastofnun er lánafyrirtæki sem lýtur eftirliti Fjármálaeftirlitsins, sbr. lög nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Þannig hefur Fjármálaeftirlitið eftirlit með því að Byggðastofnun starfi í samræmi við lög og reglur eins og þær eru á hverjum tíma.

Með frumvarpi þessu er því lagt til að ákvarðanir Byggðastofnunar sem lúta að veitingu lána eða ábyrgða og umsýslu tengdri þeim verði endanlegar á stjórnarsýslustigi. Enn fremur er, til að taka af allan vafa, lagt til að kveðið verði á um að hið sama eigi við um umsýslu viðkomandi lána og ábyrgða. Þrátt fyrir að talið hafi verið að slíkar ákvarðanir teljist almennt ekki ákvarðanir sem falli undir kærurétt skv. 26. gr. stjórnarsýslulaga, eins og áður er rakið, er það til leiðbeiningar og skýringar að kveða á um þetta atriði með skýrum hætti. Þá er í frumvarpinu einnig kveðið á um að reglur stjórnar Byggðastofnunar um lán- og ábyrgðarveitingar skuli hafa hlotið staðfestingu ráðherra áður en þær öðlast gildi og er það í samræmi við nefndarálit umhverfis- og samgöngunefndar frá 140. löggjafarþingi.

Nái frumvarpið fram að ganga verða þessar ákvarðanir Byggðastofnunar ekki kæránlegar til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis líkt og nú er. Hins vegar gilda ákvæði stjórnarsýslulaga um kærur til æðra stjórnvalds eftir sem áður um aðrar ákvarðanir Byggðastofnunar sem talist geta stjórnvaldsákvarðanir í skilningi stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993. Nái frumvarpið fram að ganga mun ráðuneytið í samstarfi við Byggðastofnun leitast við að tryggja fagleg vinnubrögð við ákvarðanatöku Byggðastofnunar skv. 11. gr. laganna, m.a. með því að yfirfara verkferla og málsmeðferð. Við undirbúning frumvarpsins var haft samráð við Byggðastofnun en ekki þótti tilefni til að hafa samráð við aðra aðila. Að öðru leyti er ekki gert ráð fyrir sérstökum áhrifum verði frumvarpið óbreytt að lögum.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 4. gr. laga nr. 106/1999 er fjallað um verkefni stjórnar Byggðastofnunar og skv. 10. tölul. greinarinnar skal stjórnin taka ákvarðanir og setja reglur um lán- og ábyrgðarveitingar. Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að bætt verði við lögin ákvæði um að reglur stjórnar Byggðastofnunar um lán- og ábyrgðarveitingar skuli hafa hlotið staðfestingu ráðherra áður en þær öðlast gildi og er það í samræmi við breytingartillögu í nefndaráliti umhverfis- og samgöngunefndar frá 140. löggjafarþingi. Í nefndarálitinu kom fram að með frumvarpinu væri ekki verið að svipta ráðherra yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildum sínum gagnvart Byggðastofnun heldur aðeins verið að mæla fyrir um að tiltekna ákvarðanir væru ekki kæránlegar til ráðuneytisins og því ekki endurskoðaðar efnislega af hálfu ráðuneytisins. Þá segir í nefndarálitinu: „Í ljósi stöðu Byggðastofnunar sem lánastofnunar sem hefur á sinni hendi mikið opinbert fé er ljóst að eftirlit ráðuneytisins með störfum stofnunarinnar verður að vera virkt og skilvirkt. Til að árétta þessa eftirlitsskyldu ráðuneytisins, og enn fremur í því skyni

að efla hana, leggur nefndin til þá breytingu á frumvarpinu að við það bætist ný málsgrein sem kveði á um að stjórn Byggðastofnunar setji reglur um veitingu lána og ábyrgða sem skuli hljóta staðfestingu ráðherra áður en þær öðlast gildi. Með þessu móti er stofnuninni settur skýr rammi til að vinna eftir við umræddar ákvarðanir og gerir eftirlit ráðuneytisins með ákvarðanatöku Byggðastofnunar markvissari og skýrari.“

Um 2. gr.

Í 11. gr. laga nr. 106/1999 er fjallað um veitingu lána og ábyrgða Byggðastofnunar. Með 2. gr. frumvarpsins er lagt til að við lögina bætist ný málsgrein sem kveður á um að ákvarðanir Byggðastofnunar sem lúta að veitingu lána eða ábyrgða, og umsýslu þeim tengdri, verða samkvæmt greininni endanlegar á stjórnsýslustigi. Til nánari skýringar á greininni vísast til almennra athugasemda við frumvarpið.

Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 106/1999, um Byggðastofnun, með síðari breytingum (takmörkun kærueimildar).

Þegar Byggðastofnun var komið á fót með lögum nr. 64/1985 var litið svo á að stofnunin væri sjálfstæð ríkisstofnun og að ákvarðanir hennar væru ekki kærnanlegar til ráðherra. Með breytingu á lögnum árið 1999 var stefnt að því að stjórnsýsluleg staða stofnunarinnar yrði skýrari, m.a. með þeim hætti að stofnunin hefði stöðu lægra setts stjórnvalds gagnvart ráðherra, og urðu ákvarðanir stofnunarinnar þar með kærnanlegar til ráðuneytisins í samræmi við ákvæði stjórnsýslulaga. Í þessu frumvarpi er lagt til að ákvæði um kærueimildir verði bætt við lögina þar sem kveðið verði skýrt á um að ákvarðanir Byggðastofnunar um veitingu lána eða ábyrgða séu endanlegar á stjórnsýslustigi. Þá er einnig lagt til að reglur stjórnar Byggðastofnunar um lán- og ábyrgðarveitingar skulu hafa hlotið staðfestingu ráðherra. Ákvæði stjórnsýslulaga um kærur til æðra stjórnvalds gilda eftir sem áður um aðrar ákvarðanir Byggðastofnunar.

Í lögum um Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins kemur fram að ákvarðanir sjóðsins séu endanlegar á stjórnsýslustigi og í lögum um opinberan stuðning við tæknirannsóknir, nýsköpun og atvinnusköpun kemur fram að ákvarðanir sem teknar eru um að veita styrki úr Tækniþróunarsjóði séu endanlegar á stjórnsýslustigi. Þess hefur verið gætt við ákvarðanir fyrrnefndra sjóða að þær séu teknar faglega og að málsmeðferð sé sem best úr garði gerð. Breytingin sem lögð er til í þessu frumvarpi tekur mið af þessu fyrirkomulagi.

Ekki verður séð að lögfesting frumvarpsins hafi áhrif á útgjöld ríkissjóðs.