

**Ed.**

**544. Nefndarálit**

[60. mál]

um frv. til l. um breyt. á iðnaðarlögum, nr. 42 18. maí 1978.

Frá minni hl. iðnaðarnefndar.

Hinn 2. nóvember sl. mælti iðnaðarráðherra fyrir frumvarpi þessu í efri deild. Það hefur síðan hlotið meðferð í iðnaðarnefnd. Leggur meiri hl. til að frumvarpið verði samþykkt með ströngum skilyrðum sem fram koma í nefndaráliti hans. Minni hl. leggur til að frumvarpinu verði vísað til ríkisstjórnarinnar þar sem eðlilegra sé að ræða mál þetta sem hluta af heildarendurskoðun á reglum um aðild útlendinga að atvinnurekstri hér á landi.

Frumvarp það sem hér er til umræðu lítur sakleysislega út. Það er aðeins tvær efnisgreiningar. Iðnaðarráðherra flutti sem aðalrök fyrir frumvarpinu í framsöguræðu sinni að hér væri í raun horfið til sömu lagaákvæða og voru í gildi á árunum 1921–1971. Ráðherrann reyndi að láta þetta líta út sem smámál er þingið ætti að geta afgreitt á nokkrum dögum. Ekki féllst þingið á þá málsmeðferð og svo mikill ágreiningur virðist hafa verið í stjórnarliðinu um frumvarpið að nefndarálit meiri hl. sá ekki dagsins ljós fyrr en um jólaleytið. Og málið var snemma *tekið út af forgangslistum* yfir þau mál sem átti að afgreiða fyrir hátíðar og síðar fyrir þinghlé.

**Varasamt fordæmi.**

Undirritaður er ósammála iðnaðarráðherra um að hér sé á ferðinni smámál. Telur minni hl. að eðlilegra hefði verið að afgreiða málið sem *hluta af heildarendurskoðun lagaákvæða* um aðild útlendinga að fjárfestingu hér á landi. Ríkisstjórnin hefur skipað nefnd til þess að vinna að slíkri heildarendurskoðun. Nefndin er að vísu einokud af stjórnarflokkunum eins og reyndar er venja núverandi ríkisstjórnar. Þó sjá allir að eðlilegra hefði verið að *allir flokkar hefðu átt aðild að slíkri endurskoðun laga um þennan mikilvæga þátt efnahags- og atvinnulífsins á Íslandi.*

„Frv. það, sem hér er mælt fyrir, varðar brýnt hagsmunamál íslenskra fyrirtækja sem nauðsynlegt er að afgreiða sem fyrst.“ Þessu sjónarmiði iðnaðarráðherra, sem kom þannig fram orðrétt í framsöguræðu hans, mótmælti undirritaður strax við fyrstu umræðu hér í deildinni. Enda fór það svo að deildin tók sér eðlilegan tíma til að fjalla um málið.

Ástæðan fyrir því að ráðherrann flutti frumvarpið mun hafa verið sú að forráðamenn fyrirtækisins Lýsis hf. hafa átt í viðræðum við fulltrúa erlends fyrirtækis um samstarfsverkefni. Eðlilegra hefði verið að stuðla að samstarfi fyrirtækjanna með öðrum hætti en þeim að spretta upp iðnaðarlögunum og skapa þannig *fordæmi* fyrir önnur og stærri fyrirtæki um næstu framtíð.

### Lagabreyting 1978.

Pegar iðnaðarlögum var breytt 1978 var *felld niður ákvæði sem heimilaði ráðherra að opna fyrir meirihlutaeign útlendinga í fyrirtækjum*. Gunnar Thoroddsen, þáverandi iðnaðarráðherra og varaformaður Sjálfstæðisflokksins, mælti fyrir frumvarpinu. Urðu litlar sem engar umræður um þetta sérstaka ákvæði, þ.e að fella niður þessa heimild handa iðnaðarráðherra. Væntanlega hafa umræður orðið litlar vegna þess að allir voru *sammála* um að það væri í alla staði eðlilegt að fella þessa heimild niður. Þá komu því ekki fram neinar tillögur um að halda inni gamla ákvæðinu sem núverandi iðnaðarráðherra gerir ráð fyrir að gangi aftur í lögnum á nýjan leik.

Eina athugasemdin, sem fram kom um þetta efni, var frá Halldóri Ásgrímssyni er hann sagði:

„Einnig er vert að íhuga það aðeins betur sem kemur fram í 4. gr. um skilyrði til þess að reka iðnað. Þar kemur fram að ef félag er hlutafélag, þá skuli enn fremur meira en helmingur hlutafjárins vera eign manna búsettra á Íslandi. Ég hygg að það muni verða tryggara að það væri gerð krafa til þess að viðkomandi menn hefðu verið búsettir hér ákveðinn tíma, því að það er svo að menn geta að vísu sest hér að og verið nýlega komnir hingað til landsins. Ég vildi aðeins varpa því fram að það væri rétt að íhuga hvort ekki bæri að gera það að skilyrði að viðkomandi aðilar hefðu búið hér ákveðinn tíma, t.d. tvö ár eða svo, þannig að það væri ljóst að menn væru raunverulega búsettir í landinu og ætluðu sér að búa hér.“

Þetta var eina athugasemdin sem fram kom 1978 og hún beindist að því að þrengja löginn en ekki að víkka út heimildir þeirra.

### Að bestu manna yfirsýn.

Pegar Gunnar Thoroddsen mælti fyrir frumvarpi til iðnaðarlaga gerði hann grein fyrir því hvernig að málinu hefði verið unnið og hverjir hefðu komið þar nærri. Virðast það hafa verið flestir forustumenn í atvinnulífi þess tíma — fyrir aðeins 10 árum, það er: Björgvin Frederiksen framkvæmdastjóri, Páll S. Pálsson, samkvæmt tilnefningu Félags ísl. iðnrekenda, Sigurður Kristinsson, samkvæmt tilnefningu Landssambands iðnaðarmanna, Axel Gíslason, eftir tilnefningu Sambands íslenskra samvinnufélaga, Guðmundur P Jónsson, eftir tilnefningu Landssambands iðnverkafólks og Sigurður Guðgeirsson, samkvæmt tilnefningu ASÍ.

Hér voru sem sagt kallaðir til allir þeir sem best þekktu til iðnaðar á þessum tíma þannig að engin leið er að halda því fram að niðurfelling gamla ákvæðisins hafi verið mistök. Frumvarpið er talið samið „að bestu manna yfirsýn“ þar sem fulltrúar launafólks og atvinnurekenda komi við sögu og þetta ákvæði er *samþykkt samhljóða* hér í þinginu, ágreiningslaust — *nema Halldór Ásgrímsson vildi þá þrengja enn frekar heimildir útlendinga*.

### Almenn, skýr og ströng lagaákvæði.

Undirritaður telur að sjálfsagt sé að hafa samvinnu við útlendinga um einstök verkefni eftir hagkvæmni á hverjum tíma enda sé á engan hátt hróflað við efnahagslegum forsendum sjálfstæðis þjóðarinnar. En um þessi efni eiga að gilda *almennar, strangar og skýrar reglur* og það er beinlínis fráleitt að eiga slík mál undir geðþótta ráðherra, jafnvel þó um hin smæstu mál sé að ræða.

Fyrir síðasta þingi lá skýrsla um þátttöku útlendinga í atvinnurekstri hér á landi. Í skýrslunni kom glöggt fram að gildandi ákvæði eru í senn óskýr, óljós og ósamstæð. Vísar minni hl. til skýrslu þessarar sem birtist á þingskjali 700.

### Atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrárinnar.

Nauðsynlegt er hér í prentuðu þingskjali að mótmæla sérstaklega túlkun í skýrslunni á þingskjali 700 frá síðasta þingi á atvinnufrelsisákvæðum stjórnarskrárinnar.

Skýrsluhöfundar bera það fyrir sig aftur og aftur að atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrárinnar séu með þeim hætti að það sé ekki heimilt að leggja aðrar kvaðir á aðild útlendinga að atvinnurekstri hér á landi *en þær sem þegar eru í lögum*. Samkvæmt þeim textum, sem er að finna t.d. í riti Ólafs Jóhannessonar, *Stjórnskipun Íslands*, er þetta ákvæði að öllu leyti réttlæggra en t.d. almenna eignarréttarákvæðið, enda er ljóst samkvæmt stjórnarskránni að skerðingu á atvinnufrelsi geta menn orðið að þola bótalaust þó að um slíkt sé ekki að ræða að því er varðar eignarnám á tilteknum eignum manna.

Í bók Ólafs Jóhannessonar, *Stjórnskipun Íslands*, segir þetta á bls. 468:

„Réttarleg þýðing 69. gr. stjórnarskrárinnar er ekki ýkjamikil. Aðalþýðing hennar er sú að handhöfum framkvæmdarvalds er óheimilt að skerða atvinnufrelsi manna, en sennilega hefði sú regla verið talin gilda þó að ekki væri við þetta stjórnarskrárákvæði að styðjast. Eftir orðanna hljóðan eru löggjafarvaldinu einnig settar nokkrar skorður þar sem atvinnufrelsið má því aðeins skerða að almenningsheill krefjist. En þar er þess að gæta að Hæstiréttur hefur talið að löggjafinn ætti sjálfur fullnaðarmat um það hvort því skilyrði sé fullnægt, sbr. hæstaréttardóma VIII, bls. 332. Á meðan sú regla gildir er fremur lítið hald í ákvæði þessu gagnvart löggjafanum. eru þess fjölmörg dæmi í núgildandi löggjöf að lögð séu meiri eða minni höft á atvinnufrelsi manna. Væri því óneitanlega æskilegt að ítarlegri ákvæði væru sett í stjórnarskrána um atvinnufrelsi.

Í 69. gr. stjórnarskrárinnar felst þó almenn stefnuyfirlýsing stjórnarskrárgjafans. Sú stefnuyfirlýsing getur skipt máli við lögskýringu. Hún leiðir til þeirrar túlkunarreglu að í vafatilvikum beri að telja líkur fyrir atvinnufrelsi.“

Þegar skýrsluhöfundar halda því fram að atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrárinnar eigi einnig við rétt útlendinga til atvinnurekstrar hér á landi eru menn viljandi eða óviljandi að misskilja og rangtúlka stjórnarskrána því að auðvitað er atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrárinnar aðeins til að  *tryggja atvinnufrelsi Íslendinga* en ekki útlendra aðila á Íslandi. Þegar menn eru farnir að bera fyrir sig stjórnarskrá lýðveldisins Íslands til að tryggja útlendingum atvinnufrelsi og umsvifarétt hér á landi eru þeir býsna langt leiddir, komnir býsna langt frá þeim veruleika sem stjórnarskráin sjálf á að tryggja.

Að öllu samanlögðu leggur minni hl. því til að málinu verði **vísað til ríkisstjórnarinnar**. Hafni deildin þeirri tillögu minni hl. leggur hann til að frumvarpið verði fellt.

Alþingi, 3. febr. 1988.

Svavar Gestsson.