

Skýrsla

meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um eftirlit með endurskoðun og úrbótum á löggjöf o.fl. samkvæmt þingsályktun frá 28. september 2010, nr. 29/138, um viðbrögð Alþingis við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis 2010.

Með þingsályktun nr. 29/138, um viðbrögð Alþingis við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis 2010, sem samþykkt var með 63 atkvæðum 28. september 2010, var lagt til að endurskoðuð yrði löggjöf og eftir atvikum undirbúin löggjöf á tilgreindum sviðum. Með ályktuninni var einnig lagt til að fram færu tilteknar rannsóknir og úttektir á vegum Alþingis.

Með ályktuninni var samþykkt að þingnefnd hefði eftirlit með að úrbótum á löggjöf sem þingmannanefndin leggur til í skýrslu sinni verði hrint í framkvæmd og að þeim úrbótum verði lokið fyrir 1. október 2012. Ályktunin fylgir skýrslunni sem fylgiskjal I.

Með bréfi forsætisnefndar 15. febrúar 2012 var stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis falið að fylgjast með framkvæmd ályktunarinnar af hálfu þingsins, sjá fylgiskjal II.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hefur fjallað um málið á nokkrum fundum og fengið á sinn fund fjölda gesta. Yfirlit yfir fundi og gesti á þeim fylgir skýrslu þessari sem fylgiskjal III. Samkvæmt ályktun Alþingis nr. 29/138 skyldi endurskoða löggjöf og eftir atvikum undirbúa lagasetningu á tólf sviðum. Undir hvert svið geta svo fallið fleiri en ein lög. Samkvæmt ályktuninni var úrbótum ætlað að vera lokið 1. október 2012. Líkt og fram kemur í umfjöllun um einstök atriði hér á eftir tókst ekki að ljúka endurskoðun á öllum sviðum innan þeirra tímamarka. Nefndin hefur farið yfir þær breytingar sem gerðar hafa verið á þeim lögum sem falla undir ályktunina og í skýrslu þessari er að finna umfjöllun um hvert svið og þau lög sem þar falla undir og stöðu mála 20. mars 2013. Fylgt er uppsetningu ályktunarinnar og kaflar númeraðir í samræmi við hana. Tilteknar eru þær athugasemdir sem þingmannanefndin gerði á hverju sviði. Að skýrslu þessari stendur meiri hluti nefndarinnar, Valgerður Bjarnadóttir (VBj), Álfheiður Ingadóttir (ÁI), Lúðvík Geirsson (LGeir), Magnús Orri Schram (MSch) og Margrét Tryggvadóttir (MT).

Um er að ræða nokkuð viðamikla yfirferð og áður en farið er ítarlega í hvern lið er í sérstökum kafla tilgreining þeirra verkefna sem ljúka átti í samræmi við ályktunina. Þá er í næsta kafla á eftir samantekt yfir þá vinnu sem hefur verið unnin á hverju sviði, hvort lögum hefur verið breytt, hvort endurskoðun laga og breyting þeirra er í vinnslu og þá hvaða ferli málið er í, auk þess sem þar er greint frá niðurstöðum nefndarinnar eða hluta hennar.

i. Verkefnið.

Með þingsályktuninni var forsætisnefnd, nefndum Alþingis, stjórnlaganefnd, sbr. lög um stjórnlagabætur, nr. 90/2010, og forsætisráðherra fyrir hönd ríkisstjórnar falið að ráðast í að endurskoða löggjöf og eftir atvikum undirbúa löggjöf á tilgreindum sviðum:

1. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944.
2. Lög um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991.
3. Lög um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963, og lög um landsdóm, nr. 3/1963.

4. Lög um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969, stjórnsýslulög, nr. 37/1993, upplýsingalög, nr. 50/1996, og lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996.
5. Löggjöf um starfsemi á fjármálamarkaði.
6. Lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997.
7. Löggjöf um eftirlit með fjármálastarfsemi á vettvangi Seðlabanka Íslands, Fjármálaeftirlitsins og annarra eftirlitsaðila. Tiltæk verði viðbragðsáætlun við fjármálaáfalli.
8. Löggjöf um háskóla og fjölmiðla.
9. Löggjöf um reikningsskil og bókhald.
10. Lög um endurskoðendur, nr. 79/2008.
11. Stofnuð verði sjálfstæð ríkisstofnun sem fylgist með þjóðhagsþróun og semji þjóðhagsspá.
12. Aðra löggjöf sem nauðsynlegt er að endurskoða með hliðsjón af tillögum þingmannanefndar, sbr. 15. gr. laga nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða.

Alþingi ályktaði jafnframt að eftirfarandi rannsóknir og úttektir skyldu fara fram á vegum Alþingis:

1. Sjálfstæð og óháð rannsókn á starfsemi lífeyrissjóða á Íslandi frá setningu laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, og síðar. Í kjölfar þess fari fram heildarendurskoðun á stefnu og starfsemi lífeyrissjóðanna.
2. Sjálfstæð og óháð rannsókn á aðdraganda og orsökum falls sparissjóða á Íslandi frá því að viðskipti með stofnfé voru gefin frjáls. Í kjölfar þess fari fram heildarendurskoðun á stefnu og starfsemi sparissjóðanna.
3. Stjórnsýsluúttekt á Fjármálaeftirlitinu og Seðlabanka Íslands. Á grundvelli hennar verði metnir kostir og gallar þess að sameina starfsemi stofnananna í þeim tilgangi að tryggja heildaryfirsýn yfir kerfisáhættu, fjármálalegan stöðugleika og ábyrgð á samræmingu viðbragða.

ii. Samantekt og niðurstöður.

Þó nokkrar breytingar hafa verið gerðar á lögum eftir að þingmannanefndin skilaði skýrslu sinni og Alþingi samþykkti ályktun nr. 29/138. Í þessum kafla er að finna samantekt á stöðu mála á hverju hinna tólf sviða. Fremst er að finna töflu sem veitir yfirlit um stöðu einstakra mála. Síðan er í stuttu málið fjallað um helstu aðgerðir. Sambærileg umfjöllun er um rannsóknir og úttektir sem Alþingi ályktaði að ætti að fara fram.

Á eftir samantekt um stöðu mála er gerð grein fyrir niðurstöðum meiri hlutans eða einstakra nefndarmanna þar sem við á. Í köflum þar á eftir er að finna ítarlegri umfjöllun um einstök atriði í ályktun Alþingis, m.a. lagabreytingar, frumvarpsgerð, stefnumörkun, skýrslu-gerð o.fl. á þeim sviðum sem falla undir ályktunina.

Tafla 1. Breytingar á lögum.

Löggjöf	Lögum breytt	Í vinnslu	Ferli
1. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands		X	Frumvarp lagt fram
2. Lög um þingsköp Alþingis	X	X	Frekari endurskoðun stendur yfir
3. Lög um ráðherraábyrgð og lög um landsdóm			Endurskoðun ekki hafin í ljósi mála-reksturs fyrir Mannréttindadómstóli Evrópu
4. Lög um Stjórnarráð Íslands	X		Endurskoðun ekki farið fram
Stjórnsýslulög			Endurskoðun ekki farið fram
Upplýsingalög	X		Endurskoðun ekki farið fram
Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins			Endurskoðun ekki farið fram
5. <i>Löggjöf um starfsemi á fjármálamarkaði</i>			
Lög um fjármálafyrirtæki	X		Frekari endurskoðun stendur yfir
Lög um váttryggingar		X	Ný heildarlöggjöf 2010. Frumvarp til breytinga lagt fram
Lög um verðbréfavíðskipti	X		
6. Lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða	X	X	Heildarendurskoðun stendur yfir
7. <i>Löggjöf um eftirlit með fjármála-starfsemi og viðbragðsáætlun við fjármálaáfalli</i>			
Lög um eftirlit með fjármálastarfsemi	X*		
Viðbragðsáætlun við fjármálaáfalli		X	Frumvörp í vinnslu í samræmi við ábendingar sérfræðihóps G3
8. <i>Löggjöf um háskóla og fjölmiðla</i>			
Lög um opinbera háskóla		X	Frumvarp til breytinga er til 2. umræðu
Lög um háskóla	X		
Lög um fjölmiðla	X	X	Frumvarp vegna eignarhalds á fjölmiðlum bíður 2. umræðu
Lög um Ríkisútvarpið	X		
9. <i>Löggjöf um reikningsskil og bókhald</i>			
Lög um ársreikninga	X	X	Heildarendurskoðun stendur yfir
Lög um bókhald	X	X	Heildarendurskoðun stendur yfir
10. Lög um endurskoðendur		X	Frumvarp til umfjöllunar í efnahags- og viðskiptanefnd
11. Sjálfstæð ríkisstofnun sem fylgist með þjóðhagsþróun og semji þjóðhagsspa			Forseti Alþingis og forsætisráðherra leita ásættanlegrar lausnar
12. <i>Önnur löggjöf</i>			
Lög um Ríkisendurskoðun		X	Nefnd um endurskoðun laganna vinnur að frumvarpi til breytinga á þeim
Lög um umboðsmann Alþingis		X	Nefnd um endurskoðun laganna vinnur að frumvarpi til breytinga á lögum

*Eftirlitsheimildum Fjármálaeftirlitsins breytt í lögum um fjármálafyrirtæki.

1. Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands.

Meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar lagði fram frumvarp til nýrrar stjórnarskrár í nóvember 2012 sem byggist á tillögum stjórnlagaráðs. Hann hefur einnig lagt fram ítarlegar greinargerðir og breytingartillögur við 2. umræðu málsins.

Þá var í mars 2013 lagt fram þingmannafrumvarp sem gera á kleift að breyta stjórnarskránni á næsta kjörtímabili. Samhliða var lögð fram tillaga til þingsályktunar um að heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar verði lokið á 70 ára afmæli Lýðveldisins á næsta ári. Er þar kveðið á um að byggt verði á þeirri vinnu sem þegar hefur farið fram.

Niðurstaða meiri hlutans (VBj, ÁI, LGeir, MSch, MT):

Nefndin er klofin í afstöðu og vinnu við frumvarp til nýrrar stjórnarskrár. Meiri hlutann skipa fulltrúar Samfylkingar, Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs, Hreyfingarinnar og þingmaður Bjartrar framtíðar. Minni hluta skipa fulltrúar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks sem hafa lýst sig andvíga frumvarpinu og framlagningu þess.

2. Lög um þingsköp Alþingis.

Lögunum var breytt með lögum nr. 84/2011 og lögum nr. 85/2012, m.a. var nefndarskipan breytt, kveðið var á um nýja nefnd, stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd, og fastanefndum fækkað, auk þess sem málefna sviðum nefnda var breytt á þann veg að ekki er lengur bein samsvörum milli ráðuneyta Stjórnarráðsins og málefna skiptingar nefndanna. Endurskoðun þingskapa stendur enn yfir og stefnir þingskapanefnd að því að leggja fram frumvarp til breytinga á lögunum á yfirstandandi þingi.

Niðurstaða meiri hlutans (VBj, ÁI, LGeir, MSch):

Mörgum ábendingum þingmannanefndarinnar hefur verið mætt. Sett hafa verið lög um rannsóknarnefndir og nefndarskipan endurskoðuð. Full ástæða er þó til að endurskoða umgjörð rannsóknarnefnda og starfshætti þeirra og nefndarskipanina nú þegar nokkur reynsla er komin á hvort tveggja. Með breytingum á þingsköpum, fjölgun varaformanna og ákvæðum um framsögumenn mála hefur verklag í nefndum breyst og ábyrgð dreifst jafnar meðal nefndarmanna. Hins vegar eru það vonbrigði að minni hlutinn neitaði að taka við formennsku í nefndum þingsins eins og ný þingsköp bjóða upp á og er í samræmi við hefðir og venjur í þingum nágrannalandanna. Ekki hefur náðst samkomulag á yfirstandandi þingi um betra skipulag þingstarfa, svo sem með því að ákvarða umræðutíma fyrir fram og setja upp laga-skrifstofu. Þó ber að fagna því að samkomulag náðist um breytt skipulag 1. umræðu fjárlaga á yfirstandandi þingi og þótti fyrirkomulagið mjög til bóta.

Niðurstaða MT.

Enn vantar töluvert upp á að helstu áherslum og ábendingum þingmannanefndarinnar hafi verið mætt og nauðsynlegt að áfram verði haldið með þá vinnu. Erfitt hefur reynst að breyta „leikreglum“ þingsins á miðju kjörtímabili og nauðsynlegt að til komi mun róttækari breytingar eigi þingið að verða skilvirkara og traust almennings á því að vaxa. Nauðsynlegt er að skipuleggja dagskrána betur og það verður ekki gert nema með því að ákveða ræðutíma fyrir fram. Samhliða þarf að tryggja minni hlutanum á hverjum tíma annan neyðarhemil en málþóf. Þá eru skiptar skoðanir um hvernig tekist hefur til með breytingar á nefndarskipuninni.

3. Lög um ráðherraábyrgð og lög um landsdóm.

Lögum um ráðherraábyrgð og lögum um landsdóm hefur ekki verið breytt. Í ljósi þess að mál var tekið fyrir landsdómi ákvað forsætisnefnd að fresta endurskoðun laganna þar sem talið var heppilegast að slík endurskoðun biði þar til því máli lyki. Málinu var að loknum dómi landsdóms vísað til Mannréttindadómstóls Evrópu og biður endurskoðun því niðurstöðu hans.

Niðurstaða meiri hlutans (VBj, ÁI, LGeir, MSch, MT).

Ekki liggur enn fyrir hvort málið sem vísað hefur verið til Mannréttindadómstóls Evrópu verði tekið þar til efnislegrar meðferðar fyrir dómnum. Ef svo verður má búast við því að þaðan berist ábendingar eða athugasemdir við gildandi lög sem byggja má á tillögur til endurbóta. Ef málið verður tekið fyrir hjá dómnum ber að líta til niðurstaðna hans við endurskoðunina og þeirra athugasemda eða ábendinga sem þar kunna að koma fram. Ef í ljós kemur að málið verði ekki tekið fyrir hjá dómstólnum er rétt að endurskoðunin fari fram hið fyrsta.

4. Lög um Stjórnarráð Íslands, stjórnarsýslulög, upplýsingalög og lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Ný lög um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, tóku gildi 23. september 2011. Ný upplýsingalög, nr. 140/2012, tóku gildi 1. janúar 2013. Stjórnarsýslulögum, nr. 37/1993, hefur ekki verið breytt og ekki hefur verið hafist handa um endurskoðun þeirra. Lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, hefur heldur ekki verið breytt og vinna við endurskoðun þeirra er ekki hafin.

Niðurstaða meiri hlutans (VBj, ÁI, LGeir, MSch, MT).

Hvað varðar breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands og upplýsingalögum virðist skipulega hafa verið farið yfir ábendingar og athugasemdir þingmannanefndarinnar.

Nauðsynlegt er að heildarendurskoðun stjórnarsýslulaga fari fram á grundvelli ályktunar Alþingis nr. 29/138. Ekki er nægilegt að skoða hvort breyta eigi einstökum atriðum laganna líkt og nú er til skoðunar.

Mikilvægt er að endurskoðun sú sem Alþingi ályktaði að fara ætti fram á ákvæðum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins fari fram í samræmi við ábendingar þingmannanefndarinnar. Bent hefur verið á að endurskoðun lífeyriskerfis landsmanna til framtíðar standi yfir og að eðlilegt sé að bíða eftir að þeirri endurskoðun ljúki áður en löggin verði endurskoðuð. Meiri hlutinn áréttar að endurskoðun laganna getur farið fram samhliða þeirri vinnu og telur mikilvægt að farið sé að ályktun Alþingis um þetta efni. Óvíst er að þær athugasemdir sem gerðar eru í skýrslu þingmannanefndarinnar við vinnubrögð og ábyrgð starfsmanna og embættismanna kalli á lagabreytingar heldur gæti verið nægilegt að skerpa á einstaka ákvæðum, skýra þau betur eða tryggja að eftir þeim sé farið í hvívetna. Endurskoðun laganna þarf þó að fara fram til að unnt sé að meta hvort breytinga sé þörf og er mikilvægt að það sé gert hið fyrsta.

5. Löggjöf um starfsemi á fjármálamarkaði.

Miklar breytingar hafa verið gerðar á löggjöf um starfsemi á fjármálamarkaði og þar á meðal lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002. Heildarendurskoðun þeirra laga stendur nú yfir. Endurskoðun váttryggingalöggjafar hófst árið 2007 og ný heildarlög um váttryggingastarfsemi, nr. 56/2010, voru sett árið 2010. Í efnahags- og viðskiptanefnd er til umfjöllunar

frumvarp til breytinga á lögum. Lög um verðbréfasjóði, fagfjárfestastjóði og fjárfestastjóði sættu heildarendurskoðun árið 2011 og var breytt það sama ár. Auk þessa hefur verið unnið að því að móta stefnu um fjármálakerfið. Efnahags- og viðskiptaráðherra lagði í maí 2012 fram skýrslu á Alþingi um framtíðarskipan fjármálakerfisins¹ og í kjölfar hennar var stofnaður sérfræðingahópur um fjármálastöðugleika² sem skilaði tillögum sínum og skýrslu í október 2012.³ Unnið er að gerð frumvarpa á grunni tillagnanna, sbr. 7. lið.

Niðurstaða meiri hlutans (VBj, Ál, LGeir, MSch).

Mörgum af athugasemdum og ábendingum sem þingmannanefndin gerði í skýrslu sinni hefur verið mætt. Endurskoðun laga sem varða starfsemi á fjármálamarkaði er enn í gangi og því verkefni mun líklega ekki ljúka í bráð. Vegna skuldbindinga Íslands samkvæmt EES-samningnum þarf að líta til þeirrar vinnu sem fram fer á vegum Evrópusambandsins en þar stendur yfir mikil endurskoðun laga og reglna sem lúta að starfsemi á fjármálamarkaði.

Skýrsla efnahags- og viðskiptaráðherra um framtíðarskipan fjármálakerfisins sem nánar er rædd í köflum hér á eftir er innlegg í þá umræðu og stefnumörkun sem fara þarf fram, sem og skýrsla og tillögur sérfræðingahóps um fjármálastöðugleika.

Margar þær tillögur sem sérfræðingahópurinn gerir lúta að eftirliti á fjármálamarkaði og viðbragðsáætlun við fjármálafalli sem nánar eru rædd í 7. kafla. Þegar er hafin vinna við innleiðingu tillagna sérfræðingahópsins og stefnt að því að tvö lagafrumvörp verði lögð fram á yfirstandandi þingi. Fjármála- og efnahagsráðherra hefur skipað nefnd til þess að semja frumvarp um fjármálastöðugleika og atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra aðra til þess að semja frumvarp um viðbúnað, inngríp og slit fjármálafyrirtækja. Nauðsynleg vinna við endurskoðun laga, mat og stefnumörkun hefur staðið yfir allt frá hrúni. Halda þarf áfram þessu mikilvæga verkefni og að ljúka heildarendurskoðun á lagaramma um fjármálafyrirtæki, fjármálastöðugleika og framtíðarskipan fjármálakerfisins.

Meiri hlutinn áréttar að stefnumörkun um framtíðarskipan fjármálakerfisins er ekki lokið. Mörg sérfræðiálit liggja fyrir en það er verkefni stjórnmalanna að ákveða hver framtíðarskipanin á að vera.

Niðurstaða MT.

Tekið er undir niðurstöður meiri hlutans að mestu leyti en þó er ljóst að það innstæðu-tryggingakerfi sem við búum við hentar ekki á íslenskum fjármálamarkaði þar sem fjármálafyrirtæki eru fá og nokkuð stór á markaði. Einsýnt er að leita þarf annarra leiða til að tryggja innstæðueigendum vernd og koma í veg fyrir áhlaup á banka í framtíðinni. Þá er ótækt að enn sé í orði kveðnu ríkisábyrgð á innstæðum á Íslandi.

6. Lög um skylduþryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða.

Árið 2011 var lögum um skylduþryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, breytt og m.a. settar sömu hæfisreglur til stjórnarsetu og í lögum um fjármálafyrirtæki. Heildarendurskoðun laganna stendur yfir en frumvarp til breytinga á ákvæðum um fjárfestingarheimildir er einnig til umfjöllunar í efnahags- og viðskiptanefnd. Jafnframt hefur

¹ <http://www.althingi.is/altext/140/s/pdf/1291.pdf>

² Hópurinn skipaðu: Gavin Bingham, fyrrverandi framkvæmdastjóri Central Bank Governance Forum hjá BIS í Basel, Jón Sigurðsson, fyrrverandi forstjóri Norræna fjárfestingarbankans (NIB) í Helsinki og Kaarlo Jännäri, fyrrverandi forstjóri fjármálaeftirlits Finnlands.

³ http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/skjal/Framework_for_Financial_Stability_in_Iceland.pdf

meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar lagt fram tillögu til þingsályktunar um að rannsókn fari fram á starfsemi lífeyrissjóðanna í samræmi við ályktun alþingis nr. 29/138. Tillagan bíður nú síðari umræðu.

Niðurstaða meiri hlutans (VBj, ÁI, LGeir, MSch, MT).

Lífeyrissjóðirnir sjálfir höfðu forgöngu um úttekt á tilteknum þáttum starfsemi sinnar og skiluðu um það skýrslu. Að mati meiri hlutans uppfyllir úttektin ekki þær kröfur sem gerðar eru til rannsóknar á starfsemi þeirra í skýrslu þingmannanefndarinnar. Meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar lagði því fram tillögu um rannsókn sem uppfyllir þær kröfur og bíður sú tillaga síðari umræðu.

Leggur meiri hlutinn áherslu á að tillagan hljóti afgreiðslu Alþingis sem fyrst þannig að unnt verði að byggja heildarendurskoðun á lögum um lífeyrissjóði á niðurstöðum slíkrar rannsóknar og þeim lærdómum sem af henni má draga. Þegar hefur þó verið gripið til aðgerða og lagabreytinga í samræmi við hluta af athugasemdum þingmannanefndarinnar, sbr. það sem að framan greinir um hæfisreglur o.fl.

7. Löggjöf um eftirlit með fjármálastarfsemi á vettvangi Seðlabanka Íslands, Fjármálaeftirlitsins og annarra eftirlitsaðila. Viðbragðsáætlun við fjármálaáfalli.

Breytingar hafa verið gerðar á eftirlitsheimildum Fjármálaeftirlitsins, m.a. með breytingum á lögum um fjármálafyrirtæki, og því verið fengnar auknar eftirlitsheimildir. Fjármálaeftirlitið hefur breytt reglum og sett nýjar þar sem á reyndi í hruninu. Þá hefur verið settur á fót samstarfsvettvangur Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins og samstarfssamningur gerður milli stofnananna. Markmið þessa er m.a. að tryggja verkaskiptingu stofnananna og skapa traustan grundvöll fyrir gerð samhæfðra viðbúnaðaráætlana. Í vinnslu eru tvö frumvörp í samræmi við tillögur sérfræðingahóps, sbr. 5. lið, annað um fjármálastöðugleika og hitt um viðbúnað, inngríp og slit fjármálafyrirtækja.

Niðurstaða meiri hlutans (VBj, ÁI, LGeir, MSch).

Í skýrslu sinni taldi þingmannanefndin mikilvægt að stofnaður yrði samráðsvettvangur fjármálaráðuneytis, Alþingis, stofnana ríkisins, sveitarfélaga og Seðlabanka Íslands um efnahagsmál og að hlutverk slíks vettvangs yrði lögfest. Þar yrði unnt að setja fram tillögur að formlegum hagstjórnarreglum sem hafa það að markmiði að jafna hagsveiflur. Slíkur samráðsvettvangur er því til staðar í stjórnsýslunni á milli Seðlabanka og Fjármálaeftirlits og frá miðju ári 2010 hefur verið starfandi nefnd um fjármálastöðugleika með aðkomu beggja stofnananna og þriggja ráðuneyta. Samráðsvettvangurinn er þó ekki í samræmi við ályktun Alþingis þar sem ekki virðist gert ráð fyrir aðkomu Alþingis eða sveitarfélaga að honum í þeim tillögum og skýrslum sem fyrir liggja. Meiri hluti nefndarinnar telur eðlilegt í ljósi þess að sveitarfélögin fara með um þriðjungs hlutdeild í rekstri hins opinbera að aðkoma þeirra að slíku samráði sé tryggð og áréttar jafnframt að nauðsynlegt er að halda Alþingi, sem er gert að hafa eftirlit með framkvæmdarvaldinu, upplýstu um stöðuna hverju sinni með reglubundnu samráði ef ekki beinni aðild að samráðsvettvangnum.

Þá hefur verið gerð tillaga um að stofna fjármálastöðuleikaráð, sbr. skýrslu sérfræðingahópsins. Líkt og fram kemur í 5. kafla hér á eftir hefur fjármála- og efnahagsráðherra skipað nefnd til þess að semja frumvarp um fjármálastöðugleika.

Niðurstaða MT.

Tekið er undir álit meiri hluta nefndarinnar en áréttað að skýrari stefnu skorti í þessum málum.

8. Löggjöf um háskóla og fjölmiðla.

Lögum um háskóla, nr. 63/2006, var breytt með lögum nr. 67/2012. Frumvarp til breytinga á lögum um opinbera háskóla, nr. 85/2008, er nú til 2. umræðu.

Ný heildarlög um fjölmiðla, nr. 38/2011, voru sett árið 2011. Frumvarp um eignarhald á fjölmiðlum bíður nú 2. umræðu. Frumvarp til laga um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannaþágu, var samþykkt sem lög frá Alþingi 13. mars 2013.

Niðurstaða meiri hlutans (VBj, ÁI, LGeir, MSch, MT).

Athugasemdir og ábendingar þingmannanefndarinnar voru hafðar til hliðsjónar við endurskoðun laga um háskóla og opinbera háskóla. Einnig þarf þó að huga að ábendingum sem ekki tengdust lagabreytingum, m.a. ábendingar um mikilvægi þess að kenna heimspeki á öllum skólastigum. Meiri hlutinn telur jákvætt að háskólasamfélagið hafi styrkt kennslu í siðferði og gagnrýnni hugsun en telur brýnt að hugað verði að öllum skólastigum hvað þetta varðar.

Við setningu nýrra laga um fjölmiðla, nr. 38/2011, telur meiri hlutinn sýnt að farið hafi verið að ábendingum þingmannanefndarinnar. Ekki hafa þó enn verið lögfest ákvæði um eignarhald fjölmiðla en frumvarp þess efnis hefur verið afgreitt frá allsherjar- og menntamálanefnd og bíður nú 2. umræðu. Telur meiri hlutinn æskilegt að það verði að lögum sem fyrst.

Ný heildarlög um Ríkisútvarpið voru samþykkt á Alþingi 13. mars 2013. Í athugasemdum við frumvarpið er ekki vísað sérstaklega til ályktunar Alþingis eða skýrslu þingmannanefndarinnar en löggin eru þó til samræmis við ábendingarnar og telur meiri hlutinn að vandað hafi verið til verka við undirbúning og vinnslu málsins.

9. Löggjöf um reikningsskil og bókhald.

Í kjölfar efnahagskreppunnar var ákveðið að hefja heildarendurskoðun laga um ársreikninga, nr. 3/2006, og laga um bókhald, nr. 145/1994. Frumvörp sem fela í sér endurskoðun hluta laganna urðu að lögum á yfirstandandi þingi. Heildarendurskoðun laga um ársreikninga og bókhald er þó ekki lokið og hefur nefndin fengið upplýsingar um að þeirri vinnu verði haldið áfram.

Niðurstaða meiri hlutans (VBj, ÁI, LGeir, MSch, MT).

Nefndin fékk þær upplýsingar frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti að þau frumvörp sem lögð hafa verið fram til breytinga á lögum um reikningsskil og lögum um bókhald og nú eru orðin að lögum séu aðeins hluti af endurskoðun laga um ársreikninga og bókhald og að þeirri vinnu verði haldið áfram. Meiri hlutinn telur brýnt að lagðar séu til breytingar á lögnum í samræmi við þá heildarendurskoðun sem staðið hefur yfir frá hruninu 2008 og þeirri vinnu flýtt eins og kostur er.

10. Lög um endurskoðendur.

Þingmannanefndin lagði í skýrslu sinni til að viðskiptanefnd tæki að sér endurskoðun laga um endurskoðendur. Slík endurskoðun hefur ekki farið fram á vettvangi nefndarinnar. Efnahags- og viðskiptaráðherra skipaði í lok ágústmánaðar 2010 nefnd til að endurskoða lög

um endurskoðendur. Hún skilaði skýrslu sinni í janúar 2011 þar sem lagt er til að nánar tilgreind atriði verði tekin til skoðunar. Á 140. löggjafarþingi lagði ráðherrann fram frumvarp til breytinga á lögnum sem var endurflutt á yfirstandandi þingi og er nú til umfjöllunar í efnahags- og viðskiptanefnd.

Niðurstaða meiri hlutans (VBj, ÁI, LGeir, MSch, MT).

Endurskoðun laga um endurskoðendur hefur verið í vinnslu síðan 2010. Endurskoðun laganna hefur ekki farið fram á vegum viðskiptanefndar Alþingis í samræmi við ályktun Alþingis nr. 29/138 eða þeirrar nefndar sem tók við málefnasviði hennar eftir breytingu þingskapa. Nokkur vinna hefur þó farið fram og m.a. er frumvarp til breytinga á lögnum til umfjöllunar í efnahags- og viðskiptanefnd. Við gerð þess var þó ekki haft samráð við þingið en meiri hlutinn telur að slíkt hefði verið eðlilegt í ljósi ályktunar Alþingis nr. 29/138 þar sem áhersla var lögð á aðkomu þingsins að endurskoðun laganna.

11. Stofnun sjálfstæðrar ríkisstofnunar sem fylgist með þjóðhagsþróun og semji þjóðhagsspá.

Forseti Alþingis og forsætisráðherra hafa frá árinu 2011 haft til skoðunar að koma á fót sjálfstæðri stofnun sem fylgist með þjóðhagsþróun og semji þjóðhagsspá. Að auki eru til skoðunar aðrar lausnir sem þjóni sama eða svipuðu markmiði. Ekki liggur fyrir hvenær niðurstöðu er að vænta af þessu starfi en tillögur hafa verið gerðar um leiðir til að ná því markmiði.

Niðurstaða meiri hlutans (VBj, ÁI, LGeir, MSch, MT).

Mikil vinna hefur farið fram við að meta mögulegar útfærslur við að koma á sérstakri óháðri einingu eða sérfræðistofnun sem gæti fylgst með og lagt mat á þjóðhagsþróunina og komið jafnframt að gerð þjóðhagsspár. Til skoðunar nú virðast vera þrjár leiðir, þ.e. að stofna sérstaka hagdeild á vegum Alþingis, hugsanlega í tengslum við Ríkisendurskoðun, stofna sérstakt efnahagsráð valinkunnra óháðra sérfræðinga til þess að leggja mat á efnahagsáætlanir og hagstjórn eða setja á stofn sérstaka sjálfstæða stofnun til að vinna að efnahagsspám og samhæfingu hagstjórnar. Telur meiri hlutinn eðlilegt að horft sé til mismunandi leiða til að tryggja að meginmarkmið með ályktun þingsins um þetta efni nái fram að ganga. Þá telur meiri hlutinn mikilvægt að ákvörðun um þetta mál sé tekin af þinginu og áréttar að í skýrslu þingmannanefndarinnar var lögð áhersla á að stofnunin væri sjálfstæð og starfaði á vegum Alþingis. Leggur meiri hlutinn áherslu á að farið verði að ályktun Alþingis hið fyrsta.

12. Önnur löggjöf sem nauðsynlegt er að endurskoða.

Forsætisnefnd ákvað í nóvember 2011 að skipa tvær þriggja manna nefndir til þess að fara yfir og endurskoða lög um umboðsmann Alþingis og Ríkisendurskoðun. Nefndirnar hófu störf í lok nóvember og er vinna beggja langt á veg komin.

Niðurstaða meiri hlutans (VBj, ÁI, LGeir, MSch, MT).

Nefndin leggur áherslu á að endurskoðun laga um Ríkisendurskoðun og laga um umboðsmann Alþingis verði lokið sem fyrst.

13. Rannsóknir og úttektir á vegum Alþingis.

Tafla 2. Rannsóknir og úttektir.

Rannsóknir og úttektir	Gert	Í vinnslu	Ferli
a. Rannsókn á starfsemi lífeyrissjóðanna	X		Meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar hefur flutt tillögu til þingsályktunar sem bíður síðari umræðu.
b. Rannsókn á sparisjóðunum	X		Alþingi ályktaði um að rannsóknin skyldi fara fram 10. júní 2011. Rannsókn stendur yfir.
c. Stjórnsýsluúttekt á Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitinu			Ekki hafin en ákveðnir þættir í starfsemi Fjármálaeftirlitsins hafa verið teknir út og endurskoðaðir.

Í II. hluta skýrslu þessarar er að finna ítarlegri umfjöllun um þær rannsóknir og úttektir sem Alþingi ályktaði að fara skyldu fram.

Meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar hefur flutt tillögu til þingsályktunar um að rannsókn á starfsemi lífeyrissjóðanna fari fram í samræmi við ályktun Alþingis nr. 29/138. Málið bíður síðari umræðu.

Með ályktun Alþingis nr. 42/139, 10. júní 2011, samþykkti Alþingi að skipa þriggja manna rannsóknarnefnd er leiti sannleikans um aðdraganda og orsök rekstrarerfiðleika og gjaldþrots sparisjóðanna á Íslandi. Nefndin sem átti að skila forseta Alþingis skýrslu eigi síðar en 1. júní 2012, vinnur enn að rannsókninni.

Þingmannanefndin leggur í skýrslu sinni til að gerð verði stjórnsýsluúttekt á vegum Alþingis á Fjármálaeftirlitinu og Seðlabanka Íslands. Er þar lagt til að metnir verði kostir og gallar sameiningar Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins að lokinni stjórnsýsluúttektinni. Slík stjórnsýsluúttekt hefur ekki farið fram.

Niðurstaða meiri hlutans (VBj, ÁI, LGeir, MSch, MT).

Starf rannsóknarnefnda.

Nú standa yfir tvær rannsóknir á grunni nýrra laga um rannsóknarnefndir Alþingis, nr. 68/2011, annars vegar á Íbúðalánasjóði og hins vegar á sparisjóðunum. Alþingi hefur þegar samþykkt þingsályktun um þriðju rannsóknina, á einkavæðingu bankanna, og enn er óafgreidd tillaga um rannsókn á lífeyrissjóðum í samræmi við niðurstöðu þingmannanefndarinnar. Vinna rannsóknarnefndanna tveggja hefur reynst miklum mun dýrari en upphaflega var áætlað og allir tímarammar eru löngu sprengdir. Þannig hefur rannsókn á sparisjóðunum nú þegar kostað meira en öll rannsókn rannsóknarnefndar Alþingis á aðdraganda og orsökum hrunsins. Telur meiri hlutinn brýnt að viðfang rannsókna á vegum Alþingis sé skýrt afmarkað og hugað að því að rannsóknarnefndir marki sér þegar í upphafi þann ramma sem þær ætla að vinna eftir.

Í framhaldsnefndarálitni meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar vegna breytingar á lögum um rannsóknarnefndir Alþingis (þingskjal 771, 416. mál, 141. þing) er forsætisnefnd hvött til þess að hefjast handa um endurskoðun laga um rannsóknarnefndirnar eigi síðar en í febrúar 2012. Af því hefur ekki orðið.

Rannsókn á starfsemi lífeyrissjóða.

Brýnt er að hefja þá rannsókn sem Alþingi með öllum atkvæðum samþykkti að gera þyrfti á starfsemi lífeyrissjóðanna með samþykkt ályktunar nr. 29/138. Meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar lagði málið fram í september 2012 en síðari umræða hefur ekki farið fram. Í ályktun Alþingis kemur jafnframt fram að í kjölfar rannsóknarinnar skuli fara fram heildarendurskoðun á stefnu og starfsemi lífeyrissjóðanna. Þá er eðlilegt að sú endurskoðun sem Alþingi ályktaði að fara ætti fram á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, taki mið af niðurstöðum rannsóknarinnar. Í ljósi þessa er mjög brýnt að málið verði afgreitt sem fyrst svo rannsókn geti hafist enda byggist endurskoðun laga á þessu sviði og endurskoðun á stefnu og starfsemi lífeyrissjóðanna á því að rannsóknin fari fram.

Rannsókn á aðdraganda og orsökum falls sparissjóða á Íslandi.

Dráttur á skilum rannsóknarnefndarinnar gerir það að verkum að það dregst að fá niðurstöðu í rannsóknarefnið og gera þær lagabreytingar sem nauðsynlegar kunna að vera. Þá eykst kostnaður við rannsóknina en hann er í upphafi áætlaður og kveðið á um fjárveitingar í fjárlögum hvers ár. Mikilvægt er að tryggja að nægur tími sé gefinn til rannsókna en jafnframt að unnið sé innan þess tímaramma sem Alþingi ákveður.

Stjórnsýsluúttekt á Fjármálaeftirlitinu og Seðlabanka Íslands.

Þó svo að enn hafi ekki verið gerð sú stjórnsýsluúttekt á Fjármálaeftirliti og Seðlabanka Íslands eins og kveðið er á um í ályktun Alþingis hefur mikil vinna verið innt af hendi í mati á þörf, kostum og göllum sameiningar Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands. Við þá vinnu hefur verið horft til fjölda atriða, m.a. fjármálakerfisins í heild sinni, fjármálastöðugleika og stefnumótunar á fjármálamarkaði á Íslandi. Þá er ljóst að úttekt hefur verið gerð á Fjármálaeftirlitinu og vísast þar m.a. í skýrslu Thoraval.⁴ Sambærileg úttekt hefur ekki verið gerð á Seðlabankanum.

Bent hefur verið á að heildarstjórnsýsluúttekt á stofnununum hafi þó ekki farið fram. Fyrir nefndinni hafa komið fram ýmis sjónarmið um hvað felist í slíkri úttekt og ljóst að ekki eru allir á sama máli hvað það varðar. Samkvæmt skýrslu þingmannanefndarinnar átti úttektin að fara fram í þeim tilgangi að bæta, skýra og efla þær réttarheimildir sem liggja til grundvallar starfrækslu fjármálafyrirtækja, valdheimildum eftirlitsstofnana og upplýsingaflæði á milli eftirlitsstofnana og fagráðherra. Af framansögðu má vera ljóst að þegar hefur farið fram úttekt á einhverjum þeirra þátta sem þingmannanefndin lagði áherslu á og einhverjir þeirra eru nú þegar í skoðun. Brýnt er að byggja á þeirri vinnu sem þegar hefur farið fram en mikilvægt jafnframt að tryggja að hún sé fullnægjandi. Að baki þeim skýrslum sem raktar eru hér að framan liggur nú þegar mikil vinna sérfræðinga og úttekt á fjölmörgum þáttum í starfsemi stofnananna og starfsumhverfis þeirra, þó sérstaklega Fjármálaeftirlitisins. Telur meiri hlutinn því að miklu leyti unnt að byggja á álitum þeirra sérfræðinga sem komið hafa að málinu. Nefndin hefur fengið upplýsingar um að fylgja eigi eftir skýrslu Thoraval og endurmeta Fjármálaeftirlitið og telur meiri hlutinn brýnt að eftirlit sé haft með starfsemi stofnunarinnar í framhaldi af því.

Enn er þó eftir að gera úttekt á Seðlabankanum og leggur meiri hlutinn áherslu á að slík endurskoðun horfi til þess hvort verkferlar séu til staðar og þeim sé fylgt, hvernig samskipti

⁴ <http://www.efnahagsraduneyti.is/media/Acrobat/Report-on-Iceland-Supervision.pdf>

séu innan eininga og á milli starfsmanna og stjórnenda, svo og á milli Seðlabankans og annarra stjórnvalda og stofnana.

Meiri hlutinn bendir einnig á að nú þegar liggja fyrir álit sérfræðinga þess efnis að sameina eigi stofnanirnar eða hluta þeirra og leggur nefndin áherslu á að það verði gert innan þriggja ára í samræmi við tillögur sérfræðingahóps um fjármálastöðugleika en bendir jafnframt á nauðsyn þess að fylgst sé gaumgæfilega með starfsemi þessara stofnana á hverjum tíma.

I. Umfjöllun um stöðu endurskoðunar og eftir atvikum breytinga á löggjöf.

1. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944.

Í ályktun Alþingis nr. 29/138 er kveðið á um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands. Í skýrslu þingmannanefndarinnar er nokkuð fjallað um ákvæði stjórnarskrárinnar sem varða ábyrgð ráðherra en þingmannanefndin leggur jafnframt til í skýrslu sinni að sett verði ákvæði í stjórnarskrána um hlutverk Alþingis.

a. Stjórnlagabæing.

Alþingi samþykkti frumvarp til laga um stjórnlagabæing er forsætisráðherra lagði fram og varð það að lögum nr. 90/2010. Samkvæmt þeim skyldi fela 25–31 fulltrúa, sérstaklega til þess kjörnum, það verkefni að endurskoða stjórnarskrána.

Til að tryggja faglegan undirbúning og aðkomu þjóðarinnar voru lagðar til breytingar á frumvarpinu í meðförum Alþingis. Samþykkt var að efnt yrði til þjóðfundar í aðdraganda stjórnlagabæings til að kalla eftir meginsjónarmiðum og áherslum almennings. Þá var lagt til að við gildistöku laganna kysi Alþingi sjö menn í stjórnlaganefnd sem væri sjálfstæð í störfum sínum og hefði það hlutverk að undirbúa og standa að þjóðfundinum og vinna úr upplýsingum sem söfnuðust á honum. Þá hafði nefndin einnig það hlutverk að annast úrvinnslu fyrirbyggjandi gagna um stjórnarskrármálefni til að undirbúa vinnu stjórnlagabæings. Stjórnlaganefnd var kjörin 16. júní 2010 á Alþingi.⁵ Þjóðfundur var haldinn í Laugardalshöll 6. nóvember 2010. Fundinn sátu 950 fulltrúar af öllu landinu, valdir með slembiúrtaki úr þjóðskrá.

Kosningar til stjórnlagabæings fóru fram 27. nóvember 2010 og voru 25 einstaklingar kjörnir til þingsins. Framkvæmd kosninganna var kærð til Hæstaréttar Íslands og 25. janúar 2011 úrskurðaði Hæstiréttur þær ógildar.

b. Stjórnlagaráð.

Við úrskurð Hæstaréttar lá fyrir að stjórnlagabæing kæmi ekki saman og Alþingi fjallaði um málið á ný og samþykkti þingsályktun um skipun stjórnlagaráðs 24. mars 2011, nr. 19/139. Í ályktuninni segir: „Alþingi ályktar að skipa 25 manna stjórnlagaráð sem fái það verkefni að taka við og fjalla um skýrslu stjórnlaganefndar og gera tillögur um breytingar á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944.“ Samkvæmt ályktuninni skyldi bjóða þeim sæti í ráðinu sem landskjörstjórn úthlutaði sæti í kosningu til stjórnlagabæings 27. nóvember 2010, sbr. auglýsingu nr. 929/2010, en að öðrum kosti þeim sem næstir voru í röðinni, en þó þannig að hvort kyn um sig hlyti a.m.k. 10 sæti í ráðinu.

⁵ Stjórnlaganefnd skipuðu: Aðalheiður Ámundadóttir, Ágúst Þór Árnason, Björg Thorarensen, Ellý Katrín Guðmundsdóttir, Guðrún Pétursdóttir sem stjórnlaganefnd kaus sem formann sinn á fyrsta fundi, Njörður P. Njarðvík og Skúli Magnússon.

Markmiðið með skipun stjórnlagaráðs var að nýta það fjármagn og þá vinnu sem farið hafði fram vegna undirbúnings stjórnlagabings með því að velja til þess einstaklinga sem höfðu boðið sig fram til verkefnisins, undirbúið sig sérstaklega undir það og hlotið til þess atkvæði fjölda kjósenda. Stjórnlagaráð skilaði forseta Alþingis tillögu að frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna 29. júlí 2011.

c. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd.

Tillögur stjórnlagaráðs voru lagðar fram í skýrslu frá forsætisnefnd að tillögu forseta Alþingis. Þar var ferill málsins reifaður, frumvarpstextinn birtur ásamt greinargerð og birt nauðsynleg fylgiskjöl (þskj. 3, 3. mál 140. löggjafarþings).⁶ Forseti mælti fyrir skýrslunni og var henni vísað til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar til umfjöllunar. Nefndin fjallaði um málið á 15 fundum og fékk á sinn fund 41 gest, auk þess sem 78 erindi bárust um málið frá einstaklingum, samtökum og hagsmunaaðilum.

d. Málsmeðferð tillagna stjórnlagaráðs.

Við umfjöllun nefndarinnar um tillögurnar komu fram ábendingar um að skýra þyrfti nánar einstök ákvæði tillagna stjórnlagaráðs. Með þingsályktun nr. 7/140, sem samþykkt var 22. febrúar 2012,⁷ féllst Alþingi á tillögu stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um að stjórnlagaráð skyldi kallað saman á ný til fjögurra daga fundar til að fjalla um spurningar og tillögur nefndarinnar að mögulegum breytingum á frumvarpinu. Fundur stjórnlagaráðs var haldinn í Reykjavík 8.–11. mars 2012 og hann sótti 21 af 25 fulltrúum. Svör stjórnlagaráðs voru afhent formanni stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 12. mars 2012. Þar tóku fulltrúar í stjórnlagaráði afstöðu til spurninga og álitaeftna sem stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hafði beint til þeirra og vörðuðu m.a. ákvæði um umhverfi og auðlindir, embætti forseta Íslands og þjóðaratkvæðagreiðslur. Fulltrúar úr stjórnlagaráði mættu síðan á fund stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar og skýrðu svörin.

e. Ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðsla.

Ályktun Alþingis frá 22. febrúar 2012 kvað jafnframt á um að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd skyldi gera tillögu til Alþingis um að tillögurnar í heild, með breytingartillögum stjórnlagaráðs ef við ætti, yrðu bornar upp í ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu. Enn fremur yrðu samhliða bornar upp spurningar sem lytu að helstu álitaeftnum.

Alþingi ályktaði því 24. maí 2012 með ályktun nr. 37/140 að boða til ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu um tillögur stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá auk afstöðu til fimm tilgreindra spurninga.⁸

Þjóðaratkvæðagreiðslan fór fram 20. október 2012. Niðurstaða hennar var m.a. að tillögur stjórnlagaráðs skyldu lagðar til grundvallar frumvarpi að nýrri stjórnarskrá.⁹

⁶ Skýrsla forsætisnefndar um tillögur stjórnlagaráðs um breytingar á stjórnarskrá Íslands: <http://www.althingi.is/altext/140/s/0003.html>

⁷ <http://www.althingi.is/altext/140/s/0859.html>

⁸ <http://www.althingi.is/altext/140/s/1407.html>

⁹ <http://kosningvefur.eplca.is/thjodaratkvaedagreisur2012/frettir/nr/7992>

f. Undirbúningur frumvarps.

Eftir umfjöllun í nefndinni var ákveðið að leita til hóps sérfræðinga til að skoða og fara lagatæknilega yfir tillögur stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá.¹⁰ Hópnum var falið að fara yfir tillögurnar og skoða þær m.a. með tilliti til eftirfarandi atriða:

- mannréttindasáttmála sem íslenska ríkið hefur skuldbundið sig til að fara eftir,
- innra samræmis og mögulegra mótsagna,
- réttarverndar miðað við gildandi stjórnarskrá og greinargerð með tillögum,
- málsóknarmöguleika gegn ríkinu.

Sérfræðingarnir voru einnig beðnir um að yfirfara og bæta greinargerð stjórnlagaráðs með tillögum þess Leitað var til annarra sérfræðinga með afmörkuð verkefni en jafnframt tekið tillit til niðurstöðu ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu sem fram fór 20. október 2012. Sérfræðingarnir skiluðu drögum að frumvarpi ásamt greinargerð 12. nóvember 2012.

g. Framlagning frumvarps.

Þegar sérfræðingahópurinn hafði skilað fullbúnu frumvarpi til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar tók meiri hluti nefndarinnar þá ákvörðun að leggja það fram sem frumvarp til stjórnarskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands (þingskjal 510, 415. mál). Frumvarpið er nú til umfjöllunar í nefndinni sem hefur óskað eftir umsögnum allra fastanefnda Alþingis um viðeigandi greinar frumvarpsins sem og umsögn forsætisnefndar og þingskapanefndar.

Í ljósi mikilvægis verkefnisins mælti sérfræðihópurinn m.a. með því við stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd í skilabréfi sínu að við frekari meðferð málsins yrði leitað álits Feneyjanefndar, nefndar Evrópuráðsins um lýðræði með lögum. Formaður nefndarinnar sendi 28. nóvember 2012 bréf til Feneyjanefndarinnar þar sem óskað var eftir því að hún gæfi álit sitt á frumvarpinu.

h. Staða málsins.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd fjallaði um málið og lagði meiri hluti hennar til talsverðar breytingar á málinu í samræmi við tillögur fastanefnda Alþingis, ábendingar sérfræðinga á sviði stjórnskipunar og Feneyjanefndarinnar auk þess sem hann skilaði ítarlegum greinargerðum í nefndarálit og framhaldsnefndarálit. Ljóst er að ekki er vilji til þess af hálfu Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks að ljúka málinu á yfirstandandi þingi og því hafa formenn þriggja flokka, Samfylkingar, Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs og Bjartrar framtíðar lagt fram frumvarp til að unnt verði að breyta stjórnarskránni á komandi þingi (þingskjal 1139, 641. mál) auk tillögu til þingsályktunar um að heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar verði lokið á sjötíu ára afmæli lýðveldisins, 17. júní 2014 (þingskjal 1140, 642. mál). Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hefur fjallað um þessi mál og eru álit og breytingartillögur meiri hluta nefndarinnar, skipuðum fulltrúum Samfylkingar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs, nú til umræðu í þinginu.

¹⁰ Hópin skipuðu: Guðmundur Alfreðsson prófessor við Háskólann á Akureyri og Háskólann í Strassbourg, Hafsteinn Þór Hauksson lektor við Háskóla Íslands, Oddný Mjöll Arnardóttir prófessor við Háskóla Íslands, Páll Þórhallsson skrifstofustjóri og sérfræðingur við Háskólann í Reykjavík og Ragnhildur Helgadóttir prófessor við Háskólann í Reykjavík. Ragnhildur þurfti þó að segja sig úr hópnum af persónulegum ástæðum.

2. Lög um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991.

Vinna við endurskoðun laga um þingsköp Alþingis hófst áður en Alþingi ályktaði 28. september 2010 um viðbrögð við skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis.

a. Vinnuhópur um eftirlitshlutverk og starfshætti Alþingis.

Um mitt ár 2008 skipaði forsætisnefnd Alþingis vinnuhóp um eftirlitshlutverk og starfshætti Alþingis.¹¹ Forsætisnefnd fól hópnum að gera úttekt á eftirlitshlutverki Alþingis, lagaheimildum og framkvæmd, bera það saman við stöðu og nýlega þróun í nágrannalöndum og leggja fram hugmyndir um hugsanlegar breytingar. Hópurinn skilaði skýrslu sinni haustið 2009 um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu.¹²

Í júní 2010, á 138. löggjafarþingi, lagði forseti Alþingis fram frumvarp á Alþingi um breytingar á þingsköpum sem byggðust á þeirri vinnu sem þá hafði farið fram á grundvelli tillagna í eftirlitsskýrslunni. Er þing kom saman að nýju á 139. löggjafarþingi haustið 2010 hélt vinna við þingskapabreytingar áfram og fékk sérstaka þýðingu eftir að Alþingi samþykkti samhljóða á fundi 28. september 2011 að breytingar á þingsköpum Alþingis væri hluti af víðtækum breytingum á stjórnkerfinu í kjölfar efnahagsáfallsins við fall bankanna í október 2008. Áttu þessar breytingar að styrkja störf nefndanna og þar með faglega umfjöllun Alþingis um þingmál, svo og að efla eftirlitshlutverk þess og styrkja stöðu þess gagnvart framkvæmdarvaldinu.

Með lögunum voru gerðar róttækar breytingar á nefndaskipan þingsins, í samræmi við skýrslu vinnuhópsins. Með lögunum var fastanefndum þingsins fækkað úr tólf í átta og ekki er lengur bein samsvörun milli ráðuneyta Stjórnarráðsins og málefnaþingarmanna nefndanna, heldur ræður álag í nefndastarfi meira um verkefnaskipulag þingsins.

b. Umfjöllun þingmannanefndar um störf Alþingis og breytingar á þingsköpum.

Í skýrslu sinni tók þingmannanefndin undir gagnrýni á störf og starfshætti Alþingis. Taldi þingmannanefndin m.a. að auka þyrfti sjálfstæði þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu, leggja bæri meiri áherslu á eftirlitshlutverk þingsins, auka þyrfti fagmennsku við undirbúning löggjafar, styrkja bæri rétt þingmanna til upplýsinga og aðgengi þeirra að faglegri ráðgjöf svo og að styrkja þyrfti stöðu stjórnarandstöðunnar á Alþingi. Þá taldi hún brýnt að Alþingi tæki starfshætti sína til endurskoðunar, til að verja og styrkja sjálfstæði sitt og marka skýr skil milli löggjafarvaldsins og framkvæmdarvaldsins.

Þingmannanefndin lagði auk þess til að sett yrðu almenn lög um rannsóknarnefndir og taldi að endurskoða þyrfti nefndaskipan og störf fastanefnda Alþingis með það að markmiði að gera þær skilvirkari. Hún taldi m.a. að taka þyrfti til endurskoðunar verklagið sem tíðkast hefði við framlagningu stjórnarfrumvarpa með það að markmiði að auka sjálfstæði þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu og tryggja að þingmönnum gæfist gott ráðrúm til að taka frumvörp til faglegrar skoðunar, upplýstrar málefnaþingarmanna umræðu og afgreiðslu.

Í skýrslu sinni lagði þingmannanefndin jafnframt áherslu á að niðurstöður hennar og skýrsla vinnuhóps um eftirlitshlutverk og starfshætti Alþingis frá haustinu 2009 yrðu lagðar til grundvallar við endurskoðun á lögum um þingsköp Alþingis.

¹¹ Hópurinn skipaðu: Bryndís Hlökkversdóttir, forseti lagadeildar Háskólans á Bifröst, formaður, Ragnhildur Helgadóttir, prófessor við Háskólann í Reykjavík, og Andri Arnason hæstaréttarlögmaður. Með hópnum starfaði Ásmundur Helgason, aðallögfræðingur Alþingis.

¹² Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu: http://www.althingi.is/pdf/eftirlit_althingis_med_framkvæmdarvaldinu_skyrsla.pdf

c. Lög nr. 84/2011 um breytingar á lögum nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis.

Lögum um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, var breytt með lögum nr. 84/2011. Meginmarkmið frumvarps þess sem varð að lögum nr. 84/2011 var að gera þinginu betur kleift að annast þau verkefni sem því eru falin samkvæmt stjórnarskrá, einkum við að veita stjórnvöldum aðhald og hafa eftirlit með starfsháttum framkvæmdarvaldsins. Með lögnum voru settar skýrari reglur um rétt Alþingis, einkum þingnefnda, til upplýsinga og gagna frá stjórn-sýslunni. Jafnframt var lögð skylda á ráðherra að tryggja að Alþingi hefði upplýsingar sem hefðu verulega þýðingu fyrir mál sem væru til meðferðar á Alþingi. Þá voru skerpt ákvæði um trúnaðarupplýsingar og Alþingi gert kleift að taka við trúnaðarupplýsingum sem hafa þýðingu fyrir störf þingsins. Nefndaskipan Alþingis var endurskipulögð, nefndum var fækkað úr tólf í átta og þar með nefndasætum úr 110 í 72. Jafnframt var að norskri fyrirmynd kveðið á um nýja nefnd, stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd, sem falið var að fara með mál er lúta að eftirliti með handhöfum framkvæmdarvalds. Alþingi var auðveldað að fylgja eftir þingsályktunum með því að skylda ríkisstjórnina til að leggja árlega fram skýrslu um framkvæmd þeirra sem er í samræmi við ábendingu þingmannanefndarinnar þar um. Staða minni hlutans á Alþingi var styrkt, einkum með ríkari upplýsingarétti þingmanna og upplýsingaskyldu ráðherra sem miðar að meira jafnræði þingmanna í aðgangi að upplýsingum, svo og rétti þingmanna úr stjórnarandstöðu til að gegna formennsku í nefndum. Réttur minni hluta miðast nú við fjórðung þingmanna í stað þriðjungs áður. Þá var sköpuð festa um þinglega meðferð EES-mála sem er í samræmi við ábendingu þingmannanefndarinnar. Auk þess var þinginu gert kleift að fylgjast betur með undirbúningi EES-mála á fyrri stigum. Að lokum voru ýmis ákvæði þingskapa löguð að þeirri þróun sem orðið hefur síðustu missirin í störfum þingsins.

Stóran hluta þeirra breytinga sem gerðar voru má rekja beint til ábendinga í skýrslu vinnuhópsins um eftirlitshlutverk Alþingis. Við útfærslu á ákvæðum sem að þessu lúta var höfð hliðsjón af reglum annars staðar á Norðurlöndum. Enn fremur var tekið tillit til ráðgefandi tilmæla Evrópuráðsins nr. 1601 (2008) um réttindi og ábyrgð stjórnarandstöðunnar í störfum þinga í lýðræðisríkjum.¹³

Breytingar er varða EES-mál byggja á tillögum í skýrslu utanríkismálanefndar til forsætisnefndar frá 8. október 2008 um fyrirkomulag á þinglegri meðferð EES-mála. Í henni komu fram ýmsar tillögur um breytingar á reglum sem forsætisnefnd setti árið 1994 um meðferð EES-mála á mótunarstigi, en þeim hafði ekki verið fylgt sem skyldi. Að fenginni þessari skýrslu voru samin drög að nýjum reglum um þinglega meðferð EES-mála þar sem ítarlega er fjallað um meðhöndlun þessara mála og samskipti við Stjórnarráðið allt frá því að tillögur eru á mótunarstigi innan Evrópusambandsins þar til lagafrumvörp eru lögð fram á þingi sem er ætlað að innleiða reglur sem byggjast á ESB-gerðum. Slíkar reglur voru upphaflega samþykktar í forsætisnefnd Alþingis í febrúar 1994 og endurskoðaðar á fundi forsætisnefndar 16. ágúst 2010 og liggja þær fyrir á vef þingsins.¹⁴ Endurskoðun þeirra er þó ekki lokið en í ljósi þess að reglurnar leggja ákveðnar kvaðir á Stjórnarráðið þótti rétt að þeim yrði veitt lagastoð í þingsköpum Alþingis.

Aðrar breytingar sem gerðar voru á þingsköpum og miðuðu að því að laga ákvæði að þeirri þróun sem orðið hefur á störfum þingsins byggjast á þeirri reynslu sem fengist hefur

¹³ Procedural guidelines on the right and responsibilities of the opposition in a democratic parliament <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11465.pdf>

¹⁴ <http://www.althingi.is/vefur/EESmal.html>

síðan endurskoðun þingskapa fór fram árið 2007 og samkomulag hefur orðið um að kalli á breytingar.

Á árinu 2008 hófu fastanefndir Alþingis að halda opna nefndarfundi þegar fram fór kynning á þingmálaskrá ráðherra. Reglur um opna nefndarfundi voru færðar í þingsköp með lögum nr. 84/2011 en þingmannanefndin taldi mikilvægt að það yrði gert. Gert er ráð fyrir að fastanefndir hafi nokkuð frjálst val um hverja þeir kalli fyrir á slíka fundi. Þó er gerð sú takmörkun í lögum að ekki er unnt að óska eftir því að þeir sérfræðingar sem starfa undir stjórn eða á ábyrgð ráðherra komi á opinn fund Slíkir fundir eru vettvangur samræðu þingnefndar við aðila utan nefndarinnar þar sem leitað er upplýsinga eða skýringa á tilteknum málum fyrir opnum tjöldum. Byggt var í flestum atriðum á gildandi reglum forsætisnefndar um slíka fundi og norskri fyrirmynd. Þeir sem koma fyrir fastanefnd gera það af fúsum og frjálsum vilja og engum er formlega skylt að svara spurningum nefndarmanna. Auk þess að nú er kveðið á um opna fundi var með lögum jafnframt fært í lög ákvæði um að nefnd væri heimilt að opna fund eða hluta hans fyrir fréttamönnum.

d. Lög nr. 85/2012, um breytingu á lögum nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis.

Í ákvæði til bráðabirgða við lög nr. 84/2011 var kveðið á um að við upphaf næsta löggjafarþings skyldi kjósa nefnd níu þingmanna sem ynni áfram að frekari endurskoðun þingskapa og hefði hliðsjón af áliti sérnefndar sem fjallaði um breytingar á þingsköpum á 139. löggjafarþingi. Þingskapanefnd var kosin að nýju á 141. löggjafarþingi til þess að vinna að frekari endurskoðun þingskapa Alþingis.

Þingmenn í hinni nýju þingskapanefnd sömdu og fluttu frumvarp til laga um breytingu á þingsköpum í júní 2012. Það frumvarp varð að lögum nr. 85/2012 hinn 19. júní 2012. Nefndin hafði áður skilgreint helstu verkefni sín sem og lagt áherslu á að skoða eftirfarandi þætti: skipulag þingstarfa og reglur um ræðutíma; fjárlagaferlið ásamt umgjörð og aðbúnaði fjárlaganefndar; vef Alþingis, umgjörð þingflokka, lagaskrifstofu og aðbúnað þingmanna, t.d. í þingsal; skiptingu málaflokka á milli fastanefnda og starfshætti nefnda. Í frumvarpinu sem varð að lögum nr. 85/2012 var þó aðallega horft til þess að gera ýmsar lagfæringar á þingsköpum Alþingis, flestar þeirra eru tæknilegs eðlis. Í greinargerð með því frumvarpi sem varð að lögum nr. 85/2012 kom fram að þingskapanefndin ráðgerði að leggja fram annað frumvarp á yfirstandandi þingi sem tæki á öðrum þáttum sem nefndin hafði fjallað um.

3. Lög um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963, og lög um landsdóm, nr. 3/1963.

Í skýrslu þingmannanefndarinnar kemur fram gagnrýni á það verklag sem tíðkast hefur í íslenskum stjórnámálum undanfarna áratugi. Sagði þingmannanefndin að oddvitaræði og verklagið drægi úr samábyrgð, veikti fagráðherra og Alþingi, auk þess sem bent var á að dæmi væru um að mikilvægar ákvarðanir hefðu verið teknar án umræðna í ríkisstjórn. Þingmannanefndin taldi slíkt verklag óásættanlegt og taldi ljóst að ráðherrar hefðu gengið hver inn á verksvið annars. Jafnframt virtist þingmannanefndinni að ábyrgð og eftirliti fagráðherra með sjálfstæðum stofnunum, sem undir ráðuneyti þeirra heyrðu, hefði verið verulega ábótavant.

Þingmannanefndin skilgreinir ekki nánar hvaða atriði í lögum um ráðherraábyrgð og lögum um landsdóm hún telur að þurfi að endurskoða en umræða um endurskoðun laganna hefur þó verið í gangi um árabil. Í skýrslu vinnuhóps um eftirlitshlutverk og starfshætti Alþingis var m.a. að finna ábendingar um endurskoðun þessara laga og þess ferils sem mál fara í þegar ásakanir koma fram um meint brot ráðherra í starfi. Hópurinn lagði m.a. til að skýrar reglur yrðu settar í þingsköp um meðferð mála innan þingsins þegar ásakanir koma

fram um meint brot ráðherra í starfi og að tiltekinni fastanefnd sé falið að búa slík mál undir frekari ákvörðun þingsins.

Í ljósi þess að rekið var mál fyrir landsdómi ákvæð forsætisnefnd að biða með endurskoðun laga um ráðherraábyrgð og landsdóm þar sem talið var heppilegast að slík endurskoðun biði þar til því máli lyki. Málinu hefur nú verið vísað til Mannréttindadómstóls Evrópu og endurskoðun því enn í bið.

Líkt og þegar hefur komið fram hefur meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar lagt fram frumvarp til nýrrar stjórnarskrár. Í því er ekki gert ráð fyrir Landsdómi. Verði frumvarpið samþykkt er því ljóst að endurskoðun mun ekki fara fram á lögum um landsdóm heldur mun hún eingöngu varða lög um ráðherraábyrgð. Þó svo að þau lög hafi ekki enn verið endurskoðuð hefur verið skert á ákvæðum um störf ráðherra og ábyrgð þeirra í nýjum lögum um Stjórnarráð Íslands, en nánar er greint frá þeim lagabreytingum í næsta kafla.

4. Lög um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969, stjórnslulög, nr. 37/1993, upplýsingalög, nr. 50/1996, og lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996.

a. Lög um Stjórnarráð Íslands.

Alþingi ályktaði að endurskoða skyldi lög um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969. Við endurskoðun laganna taldi þingmannanefndin mikilvægt að fram kæmi hvaða reglur ættu að gilda um pólitíska starfsmenn ráðherra. Auk þess þyrfti að samræma verklag innan ráðuneyta sem og skráningu samskipta. Þá taldi hún að skýrt þyrfti að vera með hvaða hætti ráðuneyti hefðu eftirlit með þeim sjálfstæðu stofnunum sem undir þau heyrðu. Þingmannanefndin gagnrýndi jafnframt það verklag sem viðhaft hafði verið og taldi að gera yrði breytingar á lögum og reglum þannig að komið yrði í veg fyrir að einstakir ráðherrar gengju inn á valdsvið og ábyrgðarsvið annarra ráðherra og skýrt þyrfti að vera á ábyrgðarsviði hvaða ráðherra væri starfað.

Hinn 23. september 2011 samþykkti Alþingi ný lög um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011. Frumvarpið var samið í forsætisráðuneytinu í samráði við sérfræðinga á sviði stjórnslu-réttar og byggist að miklu leyti á tillögum skýrslunnar Samhent stjórnslu frá desember 2010.¹⁵ Í henni er m.a. fjallað um það hvernig mæta megi ábendingum og tillögum sem fram komu í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og skýrslu þingmannanefndarinnar. Í athugasemdum við frumvarpið er vitnað beint til skýrslu þingmannanefndarinnar og greint frá því hvernig ákvæði þess mæta einstökum athugasemdum. Í 1. og 4. gr. laganna er að finna ákvæði sem ætlað er að koma í veg fyrir að einstakir ráðherrar gangi inn á valdsvið og ábyrgðarsvið annarra ráðherra. Í III. kafla laganna er að finna ákvæði um ríkisstjórn og samhæfingu starfa á milli ráðherra. Þingmannanefndin taldi mikilvægt að fram kæmi í lögum hvaða reglur giltu um pólitíska starfsmenn ráðherra. Á þessu er tekið í 22. gr. laganna sem og í 2. mgr. 18 gr. þar sem fram kemur m.a. að pólitískum aðstoðarmönnum skuli sett erindisbréf. Þingmannanefndin taldi að skrá ætti fundargerðir ríkisstjórnar með skýrum hætti og birta þær opinberlega. Í 7. gr. laganna er kveðið á um að ríkisstjórnin setji sér starfsreglur. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að þar verði fjallað um ritun fundargerða og hvaða reglur gildi um aðgang að upplýsingum af fundum ríkisstjórnarinnar. Þar segir jafnframt að samkvæmt gildandi starfsreglum ríkisstjórnar sé alltaf tekin afstaða í lok hvers ríkisstjórnarfundar um hvaða mál megi gera opinber og þá tilkynnt um þau í fréttatilkynningu strax að loknum hverjum fundi. Þannig væru flest mál sem kæmu til umræðu í ríkisstjórn gerð opinber strax að loknum fundi. Í 4. mgr. 7. gr. laganna var að frumkvæði

¹⁵ <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/lokaskyrsla-stjornarradslaganefnd.pdf>

allsherjarnefndar lögfest ákvæði um að allir fundir ríkisstjórnar skyldu hljóðritaðir og hljóðritanir gerðar opinberar að 30 árum liðnum. Ákvæðið átti að taka gildi 1. nóvember 2012 en var fellt brott með lögum nr. 115/2012. Í stað þess er nú í samræmi við það verklag sem viðhaft hefur verið kveðið á um að dagskrá ríkisstjórnarfunda skuli gerð opinber að fundi loknum, kynnt fjölmiðlum með tilkynningu og birt á vefsvæði Stjórnarráðs Íslands. Sá ráðherra sem ber ábyrgð á dagskrármáli gerir nánari grein fyrir efnisatriðum þess samkvæmt nánari ákvörðun ríkisstjórnarinnar, að eigin frumkvæði eða samkvæmt fyrirspurnum þar um. Jafnframt er kveðið á um að heimilt sé að undanskilja dagskrármál birtingu ef þau varða málefni sem eru undanþegin upplýsingarétti almennings samkvæmt upplýsingalögum, þegar umfjöllun ríkisstjórnar er ólokið, endanleg ákvörðun í máli liggur ekki fyrir eða þegar aðrar málefnalegar ástæður réttlæta að vikið sé frá meginreglunni um birtingu að mati ríkisstjórnarinnar. Þá segir í ákvæðinu að um aðgang að gögnum ríkisstjórnar fari samkvæmt ákvæðum upplýsingalaga. Samkvæmt þeim eru fundargerðir ríkisráðs og ríkisstjórnar, minnisgreinar á ráðherrafundum og skjöl sem tekin hafa verið saman fyrir slíka fundi undanþegin upplýsingarétti og er því ekki skilt að veita almennungi aðgang að þessum gögnum. Þessu er á sama veg farið í fyrirliggjandi frumvarpi til upplýsingalaga sem nú er til umfjöllunar í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd.

Þingmannanefndin taldi mikilvægt að verklag innan ráðuneyta yrði samræmt sem og skráning samskipta og að fundargerðir yrðu skráðar á fundum innan stjórnarráðsins. Í 7. og 10. gr. laganna er kveðið á um ritun og innihald fundargerða ríkisstjórnar og ráðherranefnda. Í athugasemdum við frumvarpið kemur jafnframt fram að unnið er að því innan Stjórnarráðsins að efla skráningu upplýsinga og ritun fundargerða almennt. Um skyldu til skráningar upplýsinga fer hins vegar samkvæmt upplýsingalögum, sbr. frumvarp til nýrra upplýsingalaga sem nú er til umfjöllunar í nefndinni. Í 11. gr. er kveðið á um það að forsætisráðherra setji nánari reglur um skráningu formlegra samskipta. Að öðru leyti er ekki tekið með beinum hætti á samræmingu verklags og skráningu samskipta innan ráðuneyta. Í athugasemdum við frumvarpið er bent á að vinnulag sem þetta verði ekki í lög leitt nema að litlu leyti. Um skyldu til skráningar upplýsinga er að öðru leyti fjallað um í upplýsingalögum, en umfjöllun um endurskoðun þeirra er að finna í sérstökum kafla hér á eftir.

Við endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands taldi þingmannanefndin að skýrt þyrfti að vera með hvaða hætti ráðuneyti skuli hafa eftirlit með sjálfstæðum stofnunum sem undir þau heyra. Á þessu er tekið í IV. kafla laganna þar sem fjallað er um stjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra.

Þingmannanefndin taldi brýnt að nauðsynleg fagþekking og reynsla væri til staðar í ráðuneytunum. Með lögnum voru gerðar breytingar á ákvæðum er snúa að starfsmannahaldi og mannauðsmálum, svo sem um ráðningar og hreyfanleika starfsmanna. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að þessum breytingum er m.a. ætlað að mæta þessari þörf.

Í skýrslu sinni bendir þingmannanefndin á mikilvægi þess að ætíð sé ráðið í stöðu embættismanna á faglegum forsendum. Í 18. og 19. gr. laganna er fjallað um ráðningu embættismanna og skipan hæfnisnefnda og er þeim ákvæðum ætlað að tryggja betur en nú er að faglega sé staðið að ráðningu embættismanna í ráðuneytum. Þingmannanefndin taldi jafnframt að verulega skorti á að starfshættir innan ríkisstjórnar, ráðuneyta og stofnana uppfylli nútímakröfur um formlega og opna stjórnarsýslu. Í 16., 17., 18. og 22. gr. laganna er sérstaklega fjallað um skipulag ráðuneyta og stöðu einstakra starfsmanna innan þeirra.

Í skýrslu þingmannanefndarinnar kom fram það mat hennar að eðlilegt væri að oddvitar stjórnsmálaflokka ættu með sér samráðsfundi en engu að síður væri nauðsynlegt að setja reglur um skráningu einstakra ákvarðana í mikilvægum málefnum á slíkum fundum. Í

lögnum er sérstaklega kveðið á um skipun ráðherranefnda og ritun fundargerða á slíkum fundum. Þá er í 3. mgr. 9. gr. sérstaklega kveðið á um að þótt ráðherra hafi tekið mál upp í ráðherranefnd þá leysir það hann ekki undan skyldu til að bera mál upp í ríkisstjórn.

Þingmannanefndin benti á að setti ríkisstjórn á fót samráðshópa yrði að gæta þess að heimildir þeirra, verkefni og verklag yrði skýrt. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að ekki var talið nauðsynlegt að kveða á um aðra hópa en ráðherranefndir í lögnum en brýnt væri að skýrar reglur giltu einnig um aðra hópa í miðlægum leiðbeiningum um verklag innan Stjórnarráðsins sem forsætisráðuneytið mundi beita sér fyrir.

b. Stjórnsýslulög, nr. 37/1993.

Stjórnsýslulögum hefur ekki verið breytt. Á þingmálaskrá forsætisráðherra er frumvarp til laga um breytingar á stjórnsýslulögum. Þær breytingar eru þó ekki til komnar vegna tillagna eða ábendinga þingmannanefndarinnar heldur er frumvarpinu ætlað að einfalda og samræma lagaákvæði um þagnarskyldu opinberra starfsmanna og skýra skyldur þeirra varðandi meðferð trúnaðarupplýsinga.

Þingmannanefndin taldi að formleg og vönduð stjórnsýsla væri sérstaklega mikilvæg, einkum í ljósi smáðar samfélagsins. Þá taldi hún að verulega skorti á að starfshættir innan ríkisstjórnar, ráðuneyta og stofnana uppfylltu nútímakröfur um formlega og opna stjórnsýslu. Tekur nefndin Glitnishelgina (25.–27. september 2008) sem dæmi um formleysi stjórnsýslunnar og bendir á að leggja þurfi enn ríkari áherslu á formfestu við töku ákvarðana og innleiða þurfi meiri aga í vinnubrögð til að stuðla að vandvirkni og góðum stjórnsýsluháttum. Ekki síst er þetta mikilvægt þegar taka þarf ákvarðanir undir miklu álagi, t.d. þegar stjórnað er í neyðarástandi eins og ríkti hér á landi á haustdögum 2008.

Af skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis má ráða að helsti veikleiki íslenskrar stjórnsýslu hafi verið skortur á samhæfingu þeirra stjórnvalda sem störfuðu að skyldum verkefnum á sviði efnahagsmála. Smæð hins íslenska stjórnkerfis og það að brýnustu verkefnið hvíldu á herðum fárra einstaklinga virðist einnig hafa verið alvarlegur veikleiki. Ekki er ljóst hvort lagabreytingar geti bætt úr þessu og í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, kemur fram að meira þurfi til en lagabreytingar og breyta þurfi innra starfi ráðuneyta og stofnanna.

Nefndin óskaði eftir upplýsingum frá forsætisráðuneyti um það hvort endurskoðun stjórnsýslulaga stæði fyrir dyrum. Í svari ráðuneytisins kom fram það mat að ábendingar þingmannanefndarinnar bentu ekki til þess að heildarendurskoðun stjórnsýslulaga væri brýn. Þau atriði sem nefnd væru í skýrslunni sneru mun fremur að stjórnarráðslögum og upplýsingalögum sem hvor tveggja hefðu verið endurskoðuð. Þá væri tekið á sumum ábendingum hennar í reglum sem væru í smíðum á grundvelli stjórnarráðslaga.

Nefndinni var þó tjáð að til skoðunar væri að endurskoða nokkur atriði í stjórnsýslulögum, t.d. að tryggja í kjölfar setningar nýrra upplýsingalaga að upplýsingaréttur aðila stjórnsýslumáls væri ekki þrengri en upplýsingaréttur almennings, hvort taka ætti upp hina óskráðu reglu að stjórnvaldsákvörðun skuli vera bæði ákveðin og skýr og hvort kveða eigi á um þagnarrétt aðila stjórnsýslumáls.

c. Upplýsingalög, nr. 50/1996.

Frumvarpi til laga um upplýsingalög var útbýtt á Alþingi 14. desember 2010 (þingskjal 502, 381. mál á 139. löggjafarþingi) en varð ekki útrætt. Forsætisráðherra lagði frumvarpið fram að nýju 30. nóvember 2011 (þingskjal 442, 366. mál á 140. löggjafarþingi) og hafði það þá verið endurskoðað í ljósi umfjöllunar allsherjarnefndar á fyrra þingi. Frumvarpið fór þá

til umfjöllunar í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd. Nefndin afgreiddi frumvarpið frá sér með nefndaráli meiri hluta og breytingartillögu en það varð ekki útrætt á síðasta þingi. Forsætisráðherra lagði málið fram í þriðja sinn (þingskjal 233, 215. mál) og var því vísað til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 17. október 2012. Fyrir framlagningu málsins nú var frumvarpið endurskoðað í ljósi umfjöllunar og breytingartillagna meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar sem fram komu við þinglega meðferð málsins á 140. löggjafarþingi. Málinu hefur á nýjan leik verið vísað til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar til umfjöllunar.

Í skýrslu þingmannanefndarinnar er ekki vikið sérstaklega að því hvaða breytingar þingmannanefndin taldi að gera þyrfti á upplýsingalögum og því er ekki vísað sérstaklega til athugasemda hennar í athugasemdum við frumvarpið. Þar er þó að finna kafla um viðbrögð við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Er þar vísað til þess að forsætisráðherra skipaði í janúar 2010 sérstakan starfshóp um viðbrögð stjórnarsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.¹⁶

Honum var falið að fjalla um og meta það sem beinist sérstaklega að stjórnarsýslunni og starfsháttum Stjórnarráðsins og gera tillögur til ráðherra og ríkisstjórnar um hugsanleg viðbrögð við þeim í samræmi við ábendingar rannsóknarnefndarinnar. Starfshópurinn skilaði skýrslu sinni 6. maí 2010 og er þar gerð grein fyrir þeim tillögum og ábendingum rannsóknarnefndarinnar sem beinast sérstaklega að stjórnarsýslunni auk þess sem þar er að finna frekari tillögur sem eftir atvikum þarfnast tiltekinnar úrvinnslu. Vísað er til ábendinga rannsóknarnefndarinnar um skyldur embættismanna og stjórnarsýslunnar til að skrá upplýsingar um úrlausnarefni í stjórnarsýslunni og talið að eðlilegast sé að bregðast við því með því að færa í upplýsingalög ítarlegri reglur um þetta efni en er í gildandi lögum. Jafnframt er talið mikilvægt að bregðast við athugasemdum rannsóknarnefndarinnar um að tryggja beri betur skýrleika ákvarðana í stjórnarsýslunni og formfestu í samskiptum.

Við gerð frumvarps til nýrra upplýsingalaga var litið til framangreindra athugasemda. Fram kemur í því að ekki verði brugðist við þeim öllum með breytingum á upplýsingalögum. Þó er að þrennu leyti leitast við að mæta þeim ábendingum sem fram koma í rannsóknarskýrslu Alþingis. Í fyrsta lagi er almennt leitast við að tryggja aukið gagnsæi í íslenskrí stjórnarsýslu og gagnsæi um meðferð opinberra hagsmuna. Í öðru lagi er leitast við að tryggja að upplýsingalög takmarki ekki möguleika stjórnvalda til nauðsynlegs og formbundins samstarfs, til að mynda um mikilvæga stefnumótun eða gerð viðbúnaðaráætlana. Í þriðja lagi er lögð til breyting á ákvæðum er varða skyldu til skráningar á munnlegum upplýsingum sem tengjast meðferð stjórnarsýslumála.

d. Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996.

Í skýrslu þingmannanefndarinnar eru ekki tiltekin sérstaklega þau atriði sem talið er að þurfi að endurskoða í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Þar er þó m.a. tiltekið að afmarka þurfi betur skyldur einstakra stofnana og embættismanna auk þess sem bent er á að brýnt er að í ráðuneytum sé til staðar sú fagþekking og reynsla sem nauðsynleg er til að sinna þeim verkefnum sem ráðuneytum ber, sbr. umfjöllun hér að framan um lög um Stjórnarráðið. Margar ábendingar þingmannanefndarinnar um stjórnarsýslu, góða stjórnarsýsluhætti og breytingar á Stjórnarráði Íslands eiga einnig við um starfsmenn ríkisins.

¹⁶ Starfshópurinn skipaðu: Gunnar Helgi Kristinsson, prófessor í stjórnsmálafræði við Háskóla Íslands og formaður hópsins, Oddný Mjöll Arnardóttir, prófessor við lagadeild Háskólans í Reykjavík, Ómar H. Kristmundsson, dósent í opinberri stjórnarsýslu við Háskóla Íslands, Kristín Benediktsdóttir, hdl., og Trausti Fannar Valsson, lektor við lagadeild Háskóla Íslands. Með þeim starfaði Ágúst Geir Ágústsson, skrifstofustjóri í forsætisráðuneytinu.

Í júní 2010 samþykkti Alþingi lög nr. 86/2010 sem breyttu lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Lögin voru því samþykkt áður en þingmannanefndin skilaði skýrslunni og var þeim ætlað að lögfesta umgjörð um siðareglur og tryggja samhæfingu ólíkra aðila innan stjórnkerfisins og bæta vinnubrögð hjá starfsmönnum ríkisins. Samkvæmt þeim var fjármálaráðherra gert að setja starfsmönnum ríkisins, öðrum en starfsmönnum Stjórnarráðsins, almennar siðareglur. Nefndin hefur fengið þær upplýsingar að samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið, sem starfar undir forræði forsætisráðherra, vinni nú að drögum að slíkum reglum.

Ekki hefur verið hafin vinna við heildarendurskoðun laganna eða tiltekinna kafla eða ákvæða þeirra. Á þingmálaskrá fjármála- og efnahagsráðherra fyrir yfirstandandi löggjafarþing er þó frumvarp til breytinga á lögnum. Með frumvarpinu verður lagt til að ákvæði um flutning embættismanna verði rýmkuð. Frumvarpið verður samið af starfsmönnum ráðuneytisins að höfðu samráði við Bandalag starfsmanna ríkis og bæja, Bandalag háskólamanna og Alþýðusamband Íslands enda ber skv. 52. gr. laganna að hafa samráð við þessi félag við endurskoðun þeirra.

5. Löggjöf um starfsemi á fjármálamarkaði.

Í skýrslu sinni lagði þingmannanefndin til að mörkuð yrði opinber stefna um fjármálamarkaðinn þar sem fram kæmi skýr framtíðarsýn um hvers konar fjármálamarkaður ætti að vera hér á landi. Þingmannanefndin benti á að slík opinber stefna styrki tilgang og markmið löggjafarinnar og auki skilning og virðingu fyrir þeim reglum sem gilda um fjármálamarkaðinn. Þá lagði nefndin áherslu á nauðsyn þess að löggjöf um fjármálafyrirtæki og kauphallir yrði endurskoðuð auk þess sem hún taldi nauðsynlegt að stefnumótun færi fram um hvers konar fjármálakerfi samrýmist stærð og þörfum þjóðarbúsins, hvert hlutverk ríkisins ætti að vera í rekstri fjármálafyrirtækja til framtíðar, hvaða fyrirkomulag ætti að vera á innstæðutryggingum, innleiðingu EES-gerða og aðlögun að íslenskum aðstæðum og hvernig eftirliti með fjármálafyrirtækjum yrði háttáð. Þingmannanefndin taldi einnig m.a. sérlega mikilvægt að tekin yrði afstaða til þess hvort aðskilja ætti innlánsstofnanir og fjárfestingarbanka og innlenda og erlenda starfsemi sem samstæðu félaga. Þá taldi þingmannanefndin mikilvægt að styrkja löggjöf um verðbréfasjóði, fjárfestingarsjóði og fagfjárfestarsjóði og horft verði sérstaklega til kynningar- og fjárfestingarstarfsemi, óhæði gagnvart móðurfélögum, hlutfallsstærðar miðað við markað til fjárfestinga, lausafjár- og áhættustýringar, fyrirkomulags launamála starfsmanna og eftirlits Fjármálaeftirlitsins með starfsemi þeirra. Jafnframt að leggja ætti sérstaka áherslu á að lögfesta reglur um skjalagerð, tryggingar og lánveitingar til eignarhaldsfélaga. Þá taldi hún að takmarka ætti heimildir forstjóra fjárfestingarfélaga til að stunda fjárfestingar á eigin vegum, skýra ætti reglur um fé til að takmarka áhættu, skýra heimildir forstjóra fjárfestingarfélaga til að stunda fjárfestingar á eigin vegum og skýra heimildir til að gera framvirka samninga. Þingmannanefndin taldi að skylda yrði fjármálafyrirtæki til að setja sér reglur og birta upplýsingar um gjafir, kostun og styrki, að styrkja þyrfti lagagrundvöll innra eftirlits fjármálafyrirtækja og aðgengi þeirra að Fjármálaeftirlitinu og að herða bæri reglur um tengda aðila svo og skýra reglur um skráningu á eignarhaldi.

Þingmannanefndin taldi auk þess athugandi hvort Fjármálaeftirlitið ætti að hafa virkar valdheimildir til að skipta út stjórn, stjórnendum og ytri endurskoðendum fjármálafyrirtækja ef áhættustýring og rekstur eftirlitsskylds aðila er með þeim hætti að hagsmunum innstæðueiganda og annarra lánardrottna væri stefnt í hættu. Þá lagði hún til að óheimilt yrði að lána starfsmönnum fé til kaupa á hlutabréfum með veði í bréfunum og að í lögum yrði fært ákvæði

sem setji strangari skorður við því að fyrirkomulag launa- og lífeyrisgreiðslna til starfsmanna fjármálafyrirtækja leiði til aukinnar áhættusækni í rekstri þeirra.

Þingmannanefndin taldi auk þess „að það kerfi innstæðutrygginga sem innleitt var hér á landi eftir ESB-tilskipunum 94/19/EB og 97/9/EB hafi haft að geyma þekktu veikleika sem fólust m.a. í því að ekki var tekið á útfærslu lánaheimilda tryggingarsjóða. Við innleiðingu gerðarinnar á Íslandi virðist enginn hafa hugleitt hvernig bregðast skyldi við göllum í tilskipununum.“ Í skýrslunni lýsti þingmannanefndin því yfir að hún teldi eðlilegt að innborganir í sjóðinn tækju mið af skuldbindingum hans og mismunandi áhættu, að nauðsynlegt væri að afmarka skýrar til hvaða innstæðna trygging Tryggingarsjóðs taki og að mikilvægt væri að neytendur gætu kynnt sér það á einfaldan hátt, að endurskoða beri tengsl viðskiptaráðuneytis og Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta og ekki væri forsvaranlegt að starfsmenn ráðuneyta tækju sæti í stjórnnum stofnana sem sæta eftirliti viðkomandi ráðuneytis. Þingmannanefndin taldi jafnframt að íhuga þyrfti gaumgæfilega skipan stjórnar sjóðsins, einkum með tilliti til hagsmuna innstæðueigenda. Þingmannanefndin lagði til að skoðað yrði hvort festa ætti í sessi að innlán væru forgangskröfur við þrot fjármálafyrirtækis, sbr. 102. gr. laga nr. 161/2002.

a. Lög nr. 75/2010, um breyting á lögum um fjármálafyrirtæki.

Vinna við endurbætur á lögum um fjármálafyrirtæki hófst strax haustið 2008 og var gerð breyting á lögnum strax í kjölfar hrunsins 6. október 2008 með neyðarlögnum, nr. 125/2008, sem tóku gildi 7. október 2008. Hinn 6. janúar 2009 var skipuð nefnd um endurskoðun laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002. Sú nefnd skilaði frumvarpi sem lagt var fyrir Alþingi og varð að lögum nr. 75/2010, 23. júní 2010. Lögin voru því sett áður en þingmannanefndin skilaði skýrslu sinni en margar af þeim breytingum sem gerðar voru á lögnum eru í samræmi við ábendingar og tillögur hennar. Breytingarnar voru viðamiklar og vert er að rekja þær helstu. Fjármálaeftirlitinu voru fengnar auknar eftirlitsheimildir og heimildir til að leggja mat á rekstur eða hegðun eftirlitsskyldra aðila (fjármálafyrirtækja). Ábyrgð og hlutverk innri eftirlits- og áhættustýringardeilda fjármálafyrirtækja var aukin. Þrengd voru tímamörk starfstíma sem endurskoðunarfyrtæki hafa vegna starfa sinna fyrir einstök fjármálafyrirtæki. Sett voru ákvæði um að halda skuli sérstaka skrá, skuldbindingaskrá, um alla þá aðila sem skulda fjármálafyrirtækjum fjárhæðir yfir tilteknum mörkum. Skráin er m.a. mikilvægt verkfæri til þess að tengja saman aðila og leggja mat á kerfislæga áhættu. Sú skylda var lögð á þá sem ekki lúta eftirliti Fjármálaeftirlitsins en eru á skuldbindingaskrá að veita því upplýsingar um allar skuldbindingar sínar. Fjármálaeftirlitinu var heimilað að takmarka viðskipti eftirlitsskyldra aðila við þá sem ekki verða við slíkum kröfum. Skerpt var á ákvæðum um heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti og lögfest ákvæði um tilvist úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki. Ný ákvæði voru sett um meðferð upplýsinga um viðskiptamenn fjármálafyrirtækja. Tímamörk sem fjármálafyrirtæki hafa til að afsetja fullnustueignir voru þrengd. Skilyrði fyrir fjármálafyrirtæki til að mega eiga eigin hluti voru þrengd og nánar skilgreind. Eignarhlutur dótturfélaga telst nú með, svo og samningar utan efnahags um eigin hlutabréf. Lagt var bann við lánveitingum með veði í eigin hlutabréfum eða stofnbrefum. Settar voru þrengri skorður við lánveitingum til stjórnarmanna, framkvæmdastjóra og lykilstarfsmanna og Fjármálaeftirliti falið víðtækara eftirlit með slíkum viðskiptum. Nýjar reglur voru settar um útreikning áhættu- og eiginfjárgrunns vegna útreiknings á því hvernig lán sem tryggð eru með veði í eignarhlutum í öðrum fjármálafyrirtækjum eru reiknuð. Reglur um stórar áhættuskuldbindingar voru þrengdar og skýrðar betur. Fjármálaeftirliti voru fengnar heimildir til þess að snúa við sönnunarbyrði við

mat á þeim sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut. Kröfur til stjórnarmanna og hæfis þeirra voru auknar, ábyrgð þeirra á eftirliti með rekstri aukin og bann sett við starfandi stjórnarformönnum. Fjármálaeftirliti var fengið aukið hlutverk við eftirlit með starfi stjórna fjármálafyrirtækja. Settar voru reglur um viðskipti starfsmanna fjármálafyrirtækja við vinnuveitanda sinn. Nýjar reglur voru settar um hvernig standa skuli að hvatakerfum, kaup- aukakerfum og starfslokasamningum. Gerð var breyting á reglum um slit fjármálafyrirtækja.

b. Breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki árin 2011 og 2012.

Árið 2011 voru að nýju lagðar til breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki í samræmi við störf nefndarinnar um endurskoðun laga um fjármálafyrirtæki sem skipuð var 2009. Með lögum nr. 32/2011, 78/2011, 119/2011, 146/2011 voru gerðar breytingar á lögum. M.a. var skilgreining á hópi tengdra aðila bætt og breytt hæfisreglum stjórnarmanna, viðurlaga- ákvæðum, reglum um útlánaáhættur og skilgreiningu á eigin fé og stórum áhættum. Kveðið var á um það að í ársreikningi fjármálafyrirtækis skyldi tilgreina upplýsingar um launa- greiðslur og hvers konar greiðslur eða hlunnindi til hvers og eins lykilstarfsmanns, stjórnar- manns og framkvæmdastjóra. Þá var kafla laganna um slit fjármálafyrirtækja breytt nokkrum sinnum.

Helstu breytingar sem gerðar voru árið 2012 lutu öðru fremur að starfsemi sparisjóða en starfsheimildir þeirra voru einkum takmarkaðar við inn- og útlánastarfsemi. Rekstur sparisjóða skal nú vera í höndum hlutafélags eða sjálfseignarstofnunar. Sparisjóðir þurfa að hafa skilgreind samfélagsleg markmið í samþykktum sínum og ráðstafa árlega að lágmarki tilteknum hundradshluta tekna sinna til samfélagslegra málefna. Tækifæri sparisjóða til þess að sameinast voru aukin. Aðrar breytingar á lögum um fjármálastarfsemi vörðuðu m.a. ágreining um svonefnda „gengislánadóma“ og voru þrengdir möguleikar fjármálafyrirtækja til að yfirtaka eignir tengdar kröfum sem ágreiningur var um vegna hugsanlegrar gengistryggingar.

c. Yfirstandandi endurskoðun á lögum um fjármálafyrirtæki.

Nefnd sem viðskiptaráðherra skipaði til að yfirfara lög á sviði fjármálamarkaða í janúar 2009 er að hluta til enn þá að störfum. Þá hefur atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti skipað nokkra starfshópa til þess að fara yfir ákveðna þætti í lögum um fjármálafyrirtæki. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra hefur lagt fram frumvarp sem m.a. felur í sér endurskoðun reglna um stórar áhættur og eigið fé fjármálafyrirtækja (þingskjal 643, 501. mál). Frumvarpið er til umfjöllunar í efnahags- og viðskiptanefnd. Þá stendur yfir skoðun á reglum um starfskjarastefnu og reglum um yfirvofandi hrun banka (e. Crisis management and resolution) ásamt reglum um bráðabirgðastjórn og slit. Megintilgangurinn er að skattborgarar greiði ekki fyrir fall fjármálafyrirtækja í framtíðinni, þ.e. að kostnaður við fall fjármálafyrirtækis lendi fyrst og fremst á hluthöfum og kröfuhöfum fjármálafyrirtækja en ekki á almenningi. Endurskoðunarstarf á regluverki fjármálamarkaðarins stendur auk þess yfir á vettvangi Evrópusambandsins (ESB) og fylgist atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið vel með þeim gangi mála.

Þingmannanefndin taldi mikilvægt að sett yrði fram skýr stefnumörkun þar sem m.a. væri horft til þess hvernig innleiðingu EES-gerða væri fyrirkomid og aðlögun slíkra gerða að íslenskum aðstæðum. Þróun innan ESB og á alþjóðavettvangi hvað varðar lagaumgjörð og regluverk um fjármálamarkaði hefur verið ör frá því að hin alþjóðlega fjármálakreppa skall á. Margar af ábendingum þingmannanefndarinnar eru til umfjöllunar á Evrópuvettvangi. Möguleikar stjórnkerfisins til beinnar þátttöku við mótun endanlegra tillagna á þeim vett-

vangi eru hins vegar takmarkaðir; m.a. stendur EFTA/EES-ríkjunum ekki til boða að taka þátt í þeim sérfræðinganefndum og vinnunefndum sem starfa að gerð tillagna um breytingar á regluverki fjármálamarkaðarins. Ljóst er þó að vegna aðildar Íslands að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningnum) mun Ísland líklega þurfa að taka upp í landsrétt það regluverk sem að endingu verður ákveðið. Stefnumörkun stjórnvalda mun því óhjákvæmilega mótast af þeim skuldbindingum sem EES-samningurinn kveður á um.

e. Endurskoðun laga um váttryggingastarfsemi, nr. 56/2010.

Árið 2010 voru sett ný heildarlög um váttryggingastarfsemi, nr. 56/2010. Lögin voru samþykkt áður en þingmannanefndin skilaði skýrslu sinni og voru að mestu byggð á eldri lögum nr. 60/1994, um váttryggingastarfsemi, nýrri tilskipun ESB um endurtryggingar svo og réttarbótum í kjölfar fjármálaáfallsins. Sama ár og ný heildarlög um váttryggingastarfsemi voru samþykkt voru gerðar breytingar á lögum um fjármálaafyrirtæki með lögum nr. 75/2010 sem nánar er fjallað um hér að framan. Sambærileg ákvæði um ákveðna þætti má sjá í báðum lögum, m.a. bann við að lána fé með veði í eigin hlutum eða skuldabréfi, hæfismat stjórnarmanna og framkvæmdastjóra og ákvæðum er snúa að eftirliti og eftirlitsheimildum Fjármálaeftirlitsins. Helstu breytingar sem gerðar voru með lögum nr. 56/2010 eru að Fjármálaeftirlitið veitir váttryggingafélagi starfsleyfi í stað viðskiptaráðherra, lagt er bann við að váttryggingafélag geti lánað fé með veði í eigin hlutum eða skuldabréfi, Fjármálaeftirliti eru fengnar heimildir til þess að snúa við sönnunarbyrði við mat á þeim sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut, stjórnir váttryggingafélaga skulu setja sér reglur sem staðfestar eru af Fjármálaeftirliti og að hvorki stjórnarmenn né framkvæmdastjóri mega hafa hlotið dóm vegna brota á samkeppnislögum eða sérlögum um aðila sem lúta opinberu eftirliti með fjármálastarfsemi. Þá er skert á öðrum hæfisskilyrðum fyrir stjórnarsetu og framkvæmdastjóra; fjárhagslegt sjálfstæði, menntun, starfsreynsla og starfsferill, bætt er við ákvæðum um hæfismat stjórnarmanna og framkvæmdastjóra, stjórnarformaður má ekki starfa fyrir váttryggingafélag og upplýsingagjöf til Fjármálaeftirlits er aukin svo hægt sé að fylgjast betur með gjaldþoli váttryggingafélaga.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra hefur lagt fram frumvarp til breytinga á lögum um váttryggingar og lögum um miðlun váttrygginga (þingskjal 630, 489. mál) og er það til umfjöllunar í efnahags- og viðskiptanefnd. Frumvarpið byggir á reynslu síðustu ára af lögunum auk þess sem því er ætlað að innleiða EES-reglur. Nefnd á vegum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins vinnur að innleiðingu á nýrri tilskipun ESB um gjaldþol, svokallaðri Solvency II tilskipun. Tilskipunin er tilkomin vegna fjármálakreppunnar og felur í sér strangari reglur hvað varðar gjaldþol, stjórnarhætti og upplýsingagjöf váttryggingafélaga til eftirlitsaðila.

f. Endurskoðun laga á sviði verðbréfavíðskipta.

Árið 2009 voru gerðar nokkrar breytingar á lögum nr. 108/2007, um verðbréfavíðskipti, sem fólu m.a. í sér að mörk yfirtökuskyldu voru lækkuð niður í 30% og betur var skilgreint hverjir teljast tengdir aðilar í skilningi laganna. Þeirri breytingu var ætlað að tryggja dreift eignarhald og auka minnihlutavernd. Nefndin hefur fengið upplýsingar um að undirbúningur að heildarendurskoðun laga á sviði verðbréfavíðskipta sé hafinn, m.a. með hliðsjón af skuldbindingum landsins samkvæmt EES-samningnum. Hefur nefndinni verið tjáð að þar verði lagt mat á hvort íslenskar aðstæður kalla á sérlausnir í þeim efnum. Í efnahags- og viðskiptanefnd er til umfjöllunar frumvarp atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra um breyt-

ingu á lögum um verðbréfavíðskipti (þingskjal 646, 504. mál). Breytingarnar snúa m.a. að útboðum og útboðslýsingum, hæfi fjárfesta og meðferð innherjaupplýsinga.

Lög um verðbréfasjóði, fagfjárfestastjóði og fjárfestastjóði sættu heildarendurskoðun árið 2011 og var lögnum breytt með lögum nr. 128/2011 sem innleiddu tilskipun 2007/16/EB. Helstu breytingar sem þá urðu frá eldri lögum voru að skilyrði fyrir afturköllun á staðfestingu verðbréfa- og fjárfestingarsjóðs voru rýmkuð og ráðherra var veitt heimild til að kveða í reglugerð á um afmörkun fjárfestingarstefnu verðbréfasjóðs en nokkuð var um að fjárfestingarstefnu sjóðs væri lýst sem 0–100% í tilteknum eignaflokki og þá er varla hægt að tala um stefnu. Þá var lögfest krafa um að framkvæmdastjórar rekstrarfélaga og sjóðstjórar sjóða um sameiginlega fjárfestingu hefðu staðist próf í verðbréfavíðskiptum eða hlotið löggildingu til þess. Auknar kröfur voru gerðar um óhæði rekstrarfélaga, sem felst í auknum kröfum til óhæðis stjórnarmanna rekstrarfélags og strangari kröfur gerðar við útvistun verkefna. Sett voru ákvæði um að frestun á innlausn verðbréfasjóðs eða fjárfestingarsjóðs skuli ekki standa lengur en nauðsyn krefur, þá skal tilkynnt um opnun sjóða og mælt fyrir um skriflega tilkynningu til hlutdeildarskirteinishafa standi frestun lengur en fjórar vikur samfellt. Strangari reglur voru settar fyrir fjárfestingum í tengdum aðilum. Aðgangur almennings að upplýsingum var aukinn með því að reglur verðbréfa- og fjárfestingarsjóða, útboðslýsing og útdráttur úr útboðslýsingu skuli birt. Fjárfestingarheimildir fjárfestingarsjóða voru þrengdar. Kafli um hlutafélagasjóði (hlutabréfasjóði) var felldur brott. Lögfest var lágmarks- eftirlit með fagfjárfestastjóðum og mælt fyrir um skráningu þeirra. Fjármálaeftirlitinu var veitt heimild til að beita verðbréfasjóð, fjárfestingarsjóð eða fagfjárfestastjóð stjórnvaldssektum ef sjóður verður uppvís að því að brjóta gróflega eða ítrekað gegn þeirri fjárfestingarstefnu sem sjóðurinn hefur sett sér og kynnt fyrir sínum fjárfestum. Fjármálaeftirlitinu var auk þess veitt heimild til beitingar stjórnvaldssekta ef verðbréfasjóðir breyta reglum sínum án staðfestingar Fjármálaeftirlitsins. Lögum um verðbréfasjóði, fagfjárfestastjóði og fjárfestastjóði var breytt að nýju 20. febrúar 2013 til að innleiða efni ESB-tilskipunar 2009/65/EB um samræmingu á lögum og stjórnslufyrirmælum að því er varðar verðbréfasjóði (UCITS).

g. Stefnumörkun um fjármálakerfið.

Skýrsla efnahags- og viðskiptaráðherra um framtíðarskipan fjármálakerfisins.

Líkt og fram kemur í upphafi kaflans lagði þingmannanefndin áherslu á að mörkuð yrði opinber stefna um fjármálamarkaðinn þar sem fram kæmi skýr framtíðarsýn um hvers konar fjármálamarkaður eigi að vera hér á landi og að mótuð yrði stefna um fjármálakerfið. Slík vinna hófst vorið 2011 og í maí 2012 lagði efnahags- og viðskiptaráðherra fram skýrslu á Alþingi um framtíðarskipan fjármálakerfisins (þskj. 1291, 778. mál á 140. löggjafarþingi).¹⁷

Í skýrslunni er bent á sérstöðu hins íslenska fjármálakerfis sem markast „eins og margt annað í íslensku samfélagi af fólksfæðinni og smæð markaðarins. Lítið en þroskað hagkerfi og fjármálakerfi er í eðli sínu jafnflókið og stórt kerfi, hver þáttur þess er aðeins minni að umfangi. Þetta gerir miklar kröfur til fámennrar þjóðar sem þarf að koma upp regluverki og eftirliti með fjármálastarfsemi sem nýtur alþjóðlegrar viðurkenningar og trausts.“

Skýrslan er viðamikil og merk og ekki er ætlunin að gera henni ítarleg skil hér. Vert er þó að geta að í henni er ýmislegt um fjármálastarfsemi og eftirlit með henni rætt auk þess sem næstu skref í breytingum á fjármálalöggjöf og stefnumörkun um fjármálakerfið eru rakin. M.a. er bent á að helsti ágalli fjármálaeftirlits á Íslandi fyrir hrun var skortur á eftirliti með fjármálakerfinu sem heild. Kreppan hafði enn fremur leitt í ljós ýmsa vankanta á fjármálastarf-

¹⁷ <http://www.althingi.is/altext/140/s/pdf/1291.pdf>

semi og starfsumhverfi hennar og því sé „þörf fyrir gagngerar endurbætur á umgjörð og skipan fjármálakerfisins.“ Skýrslunni var ekki ætlað að vera lokaafurð um málið en þar kemur þó fram að í starfinu framundan, þurfi að kanna kosti þess að setja rammalöggjöf um alla fjármálastarfsemi íslenskra fjármálafyrirtækja og -stofnana. Markmið hennar yrði að tryggja að ein og sömu ákvæði giltu um fjárhagslegt öryggi og ávöxtun eigna fjármálafyrirtækja og framgöngu á fjármálamörkuðum, hæfi og menntun starfsmanna og stjórnenda – við hvers konar starfsemi á þessu sviði, hvert sem yfirlýst markmið einstakra fyrirtækja og stofnana kann að vera og að vegna fjármálastöðuleika sé sérlega mikilvægt að slík samræmingarlög verði sett.

Hvað varðar kröfu þingmannanefndarinnar um að tekin verði afstaða til þess hvort aðskilja eigi innlánsstofnanir og fjárfestingarbanka segir í skýrslunni að það horfi „án efa til aukins fjármálastöðugleika að blanda ekki þessum tveimur þáttum bankastarfsemi ógætilega saman“ en jafnframt að greina þurfi nánar út frá íslenskum aðstæðum hvað í þessum aðskilnaði gæti falist og „hvort ekki megi koma í veg fyrir óheppilega blöndun verkefna með bættu innra skipulagi og eftirliti í bönkunum undir vökulu auga fjármálaeftirlits.“

Þingmannanefndin taldi einnig mikilvægt að afstaða yrði tekin til þess hvort aðskilja ætti innlenda og erlenda starfsemi sem samstæðu félag. Um þetta efni segir í skýrslu efnahags- og viðskiptaráðherra: „Það virðist ekki ráðlegt að stjórnvöld hvetji innlenda banka sérstaklega til þess að stunda alþjóðlega bankastarfsemi því að getan til að fylgjast með slíkri starfsemi úr fjarlægð er afar takmörkuð vegna þess hve liðfár opinberar eftirlitsstofnanir hér á landi eru óhjákvæmilega.“

Jafnframt er fjallað um önnur atriði sem þingmannanefndin taldi mikilvægt að væru útkljáð, svo sem hvert hlutverk ríkisins í rekstri fjármálafyrirtækja ætti að vera til framtíðar. Er þar lögð áhersla á mikilvægi þess að aðskilja hlutverk ríkisins sem eiganda fyrirtækja á fjármálamarkaði og hlutverk þess sem setur lög og reglur á fjármálamarkaði. Lögð er áhersla á mikilvægi þess að ríkið beiti eigendaáhrifum sínum í bönkunum til að stuðla að heppilegri og hagkvæmri þróun á fjármálamarkaði og skipulagi hans en gæti þess jafnframt að samkeppni fái að njóta sín á honum.

Hvað varðar fyrirkomulag innstæðutrygginga er vísað til þess að ný löggjöf um innstæðutryggingar sé í undirbúningi og að frumvarp um það efni hafi verið til meðferðar í efnahags- og viðskiptanefnd. Lögum um breytingu á lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1999, var breytt með lögum nr. 79/2012 en frumvarp til heildarlaga um málið hefur verið lagt fram á Alþingi nokkrum sinnum en ekki verið afgreitt. Endurskoðun innstæðutryggingakerfisins í Evrópusambandinu stendur yfir og mun stefnumörkun stjórnvalda óhjákvæmilega mótað af þeim skuldbindingum sem EES-samningurinn kveður á um. Þingmannanefndin taldi mikilvægt að skýr stefnumörkun færi fram þar sem m.a. væri horft til þess hvernig innleiðingu EES-gerða væri fyrirkomið og aðlögun slíkra gerða að íslenskum aðstæðum. Í skýrslunni er tíundað mikilvægi þess að kanna hvort sérreglur eða frávik frá venjubundinni túlkun geti gilt við innleiðingu reglna í íslenska löggjöf í samræmi við ESB/EES-gerðir.

Þingmannanefndin taldi nauðsynlegt að stefnumótun færi fram um hvers konar fjármálakerfi samrýmdist stærð og þörfum þjóðarþúsins. Um þetta segir í skýrslu ráðherra: „Í þjóðhagsvarúðarskygni þarf að fylgjast vandlega með því að vöxtur fjármálakerfisins fari ekki úr böndum. Í þessu felst þó ekki að það sé hlutverk ríkisins að ákveða stærð fjármálakerfisins. En ríkið getur mótað umgjörð markaðanna þannig að hún leiði til öruggs og hagkvæms umfangs kerfisins.“

Ljóst er af skýrslunni að því verki að móta skýra stefnu um fjármálakerfi er ekki lokið og í kjölfarið var skipaður þriggja manna sérfræðingahópur til að vinna tillögur um heildarumgjörð fyrir fjármálastöðugleika á Íslandi, sem sagt er frá hér á eftir.

Skýrsla um fjármálastöðugleika á Íslandi.

Þriggja manna sérfræðingahópur um fjármálastöðugleika¹⁸ skilaði skýrslu sinni um heildarumgjörð um fjármálastöðugleika á Íslandi¹⁹ til atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra 17. október 2012. Hópnun var gert að vinna tillögur til heildarumgjarðar laga og reglna um íslenskt fjármálakerfi og hafði hann aðgang að umsögnunum um framangreinda skýrslu efnahags- og viðskiptaráðherra um framtíðarskipan fjármálakerfisins. Unnið er að gerð frumvarpa sem byggð eru á tillögum hópsins í atvinnu- og nýsköpunarráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti.

Helstu tillögur hópsins eru eftirfarandi:

a. Að komið verði á fót heildstæðum lagaramma fyrir fjármálakerfið með því að setja rammalöggjöf um fjármálastöðugleika (lög um kerfisstöðugleika) til að efla og viðhalda stöðugleika skilvirks fjármálakerfis á Íslandi í almannabágu.

b. Að mynduð verði nauðsynleg stofnanaumgjörð fyrir „þriðju meginstöð hagstjórnar“ með því að stofna fjármálastöðugleikaráð og koma upp sameiginlegum starfsvettvangi fyrir Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitið með það að markmiði að koma þeim innan þriggja ára undir þak einnar stofnunar sem fari með samþætta yfirstjórn peningamála og fjármálastöðugleika.

c. Að framkvæmd allra laga um fjármálageirann, Seðlabankann og Fjármálaeftirlitið verði færð undir eitt ráðuneyti í því skyni að styrkja stjórnarhætti í þessum mikilvæga málaflokki og að skýra ábyrgðarskyldu og ábyrgð á fjármálastöðugleika.

d. Að tekið verði á kerfislegum vandamálum samþjöppunar, háa flækjustígs, lítillar samkeppni og misvísandi hvata í íslensku fjármálakerfi með því að:

- öll fjármálafyrirtæki falli undir sameiginlegar kjarnareglur um sambærilega starfsemi;
- leiðréttá skekkjur sem leiða til óhóflegrar skuldsetningar og beina áherslum fjármála- stofnana frá miðlun fjár milli endanlegra lántakenda og sparifjáreigenda og til fjármála- þjónustu við heimili og fyrirtæki;
- láta innlánatryggingarkerfi í samræmi við væntanlega tilskipun ESB/EES koma í stað ábyrgðaryfirlýsingar ríkisins á innlánunum í íslenskum bönkum, sem hefur verið í gildi frá því í október 2008 og staðfesta forgang tryggðra innlána við skilameðferð (e. resolution);
- krefjast þess að öll fjármálafyrirtæki séu þannig uppbyggð og rekin að þau megi taka til skilameðferðar, auðveldlega, hratt og án þess að valda keðjuáhrifum eða kreppu;
- unnt verði að aðgreina mikilvægustu rekstrarþætti, svo sem fjárfestingar- og viðskipta- bankastarfsemi, við skilameðferð, og athugað verði gaumgæfilega hvort krefjast skuli lagalegs aðskilnaðar tiltekinna sérlega áhættusamra starfsþátta frá þeim rekstri bankanna sem tekur við innlánunum ef þeir starfsþættir eru verulegur hluti af rekstri banka;
- nota eftirlitsheimildir og atkvæðisrétt sem fylgir opinberu eignarhaldi til að taka á misvísandi hvötum, t.d. með því að krefjast þess að breytileg þóknun (bónus) lykilstarfs-

¹⁸ Hópurinn var skipaður Gavin Bingham, frá ráðgjafarfyrirtækinu System Policy Partnership og fyrrverandi framkvæmdastjóra starfssviðs Alþjóðagreiðslubankans í Basel (BIS) um stjórnun seðlabanka, Jóni Sigurðssyni, fyrrverandi aðalbankastjóra Norræna fjárfestingarbankans (NIB) í Helsinki, og Kaarlo Jännäri, fyrrverandi forstjóra finnska fjármálaeftirlitsins.

¹⁹ http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/skjal/Framework_for_Financial_Stability_in_Iceland.pdf

manna og stjórnenda verði greidd með hlutabréfum án atkvæðisréttar eða óframseljanlegum ótryggðum skuldabréfum;

- gera viðeigandi hluta hinna tímabundnu neyðarlaga frá 2008 varanlega þannig að Fjármálaeftirlitið hafi áfram vald til að setja fjármálafyrirtæki í skilameðferð á þann hátt sem tryggir áframhaldandi starfsemi mikilvægustu rekstrarþátta og stöðugleika fjármálakerfisins;
- hvetja til erlends eignarhalds/innkomu erlendra aðila á fjármálamarkaðinn með skilyrðum sem efla fjármálastöðugleika.

6. Lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997.

Í skýrslu þingmannanefndarinnar er m.a. lagt til að unnin verði sjálfstæð og óháð rannsókn á vegum Alþingis á starfsemi lífeyrissjóða á Íslandi, frá setningu laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, til dagsins í dag. Þar segir „Málefni lífeyrissjóða kalla á sérstaka rannsókn og greiningu sem rannsóknarnefnd Alþingis var ekki unnt að gera. Þegar niðurstöður slíkrar rannsóknar liggja fyrir telur nefndin mikilvægt að vönduð umræða fari fram um hlutverk lífeyrissjóða í framtíðinni, starfshætti og fjárfestingarstefnu. Í kjölfar þess fari fram heildarendurskoðun á stefnu og starfsemi lífeyrissjóðanna.“ Nánar er rætt um þessa rannsókn í sérstökum kafla þar um í II. hluta skýrslu þessarar en meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar lagði fram tillögu til þingsályktunar þess efnis að slík rannsókn fari fram (þingskjal 16., 16. mál á 141. löggjafarþingi). Hópur þingmanna flutti slíka tillögu á 140. þingi (þingskjal 802, 522. mál) en hún náði ekki fram að ganga. Þá hlutaðist stjórn Landssamtaka lífeyrissjóða til um að ríkissáttasemjari skipaði nefnd þriggja óháðra einstaklinga til að gera úttekt á fjárfestingarstefnu, ávarðanatöku og lagalegu umhverfi lífeyrissjóðanna í aðdraganda bankahrunsins í október 2008. Lífeyrissjóðirnir greiddu fyrir þessa úttekt og nefndin skilaði niðurstöðum sínum til samtakanna í byrjun febrúar 2012. Þá voru þær kynntar fyrir stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis 17. apríl 2012 á fundi sem var opinn fréttamönnum.

Frumvarp fjármála- og efnahagsráðherra til breytinga á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða var lagt fram nú í febrúar og bíður 1. umræðu (þingskjal 1089, 625. mál). Með því frumvarpi eru lagðar til breytingar á fjárfestingaheimildum sjóðanna og er því m.a. ætlað að bregðast við niðurstöðum fyrrnefndrar úttektar á starfsemi lífeyrissjóðanna.

Nefndin hefur jafnframt fengið þær upplýsingar að skipaður hafi verið starfshópur sem er að skoða afmarkað atriði í lífeyrissjóðalögum sem varðar mögulegar sektarheimildir Fjármálaeftirlitsins og samræmi gagnvart öðrum eftirlitsskyldum aðilum á fjármálamarkaði.

Vert er jafnframt að geta þess að ýmsar breytingar hafa verið gerðar á lögnum á síðustu missirum. Með lögum nr. 122/2011 var gerð breyting sem varðar hæfi til setu í stjórnnum lífeyrissjóða og hæfi framkvæmdastjóra til samræmis við breytingar sem gerðar voru með lögum nr. 75/2010 á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, á ákvæðum um hæfi stjórnarmanna til setu í stjórnnum fjármálafyrirtækja annars vegar og váttryggingafélaga hins vegar. Breytingar fólu í sér að skilyrði til stjórnarsetu voru þrengd og svonefnd krossstjórnarseta var takmörkuð til þess að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra og til að lágmarka orðsporsáhættu. Með lögum nr. 122/2011 voru jafnframt gerðar breytingar á ákvæðum laganna um fjárfestingarheimildir lífeyrissjóða. Breytingarnar felast m.a. í því að ákveðnar skorður eru nú settar á sameiginlegar fjárfestingar auk þess sem rýmkuð eru tímabundið skilyrði fyrir fjárfestingu í óskráðum hlutabréfum.

7. Löggjöf um eftirlit með fjármálastarfsemi á vettvangi Seðlabanka Íslands, Fjármálaeftirlitsins og annarra eftirlitsaðila. Tiltæk verði viðbragðsáætlun við fjármálaáfalli.

Þingmannanefndin gerði fjölmargar athugasemdir við störf Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands og taldi þringt að endurskoða og skýra nánar ákvæði laga sem gilda um störf þeirra. M.a. taldi þingmannanefndin nauðsynlegt að skýrar yrði kveðið á um hvaða stofnun hafi það hlutverk að hafa heildaryfirsýn yfir kerfisáhættu, fjármálalegan stöðugleika og ábyrgð á að samræma viðbrögð stjórnvalda við mögulegu fjármálaáfalli. Hún taldi mikilvægt að eftirlit yrði styrkt með fjármálamarkaði og fjármálalegum stöðugleika og að hugað yrði að því hvernig eftirliti með tryggingafélögum, lífeyrissjóðum og verðbréfavíðskiptum yrði best sinnt. Þingmannanefndin taldi að endurskoða þyrfti lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998 (þ.e. lög um Fjármálaeftirlitið), lög um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001, og önnur lög um eftirlit með fjármálastarfsemi.

Þingmannanefndin taldi mikilvægt að lærdómur yrði dreginn af þeim vinnubrögðum og framkvæmd sem viðhöfð var fyrir hrun og í kjölfar þess. Þá bæri að herða reglur á ákveðnum sviðum fjármálaeftirlits, skerpa verkferla hjá eftirlitsstofnunum og tryggja að þær geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu. Hún taldi einnig að tryggja þyrfti formfestu í samskiptum Seðlabanka Íslands við aðrar stofnanir, ríkisstjórn og einkaaðila.

Fjármálaeftirlitinu er markaður starfsrammi með lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998. Heimildir og hlutverk Fjármálaeftirlitsins við að sinna lögbundnu eftirliti með eftirlitsskyldri starfsemi, svo sem með starfsemi viðskiptabanka, lánastofnana, váttryggingafélaga, verðbréfasjóða og lífeyrissjóða er að meginsteftnu að finna í þeirri löggjöf sem mótar starfsumgjörð og leikreglur þeirra. Þegar hafa verið raktar að einhverju leyti þær auknu eftirlitsheimildir sem Fjármálaeftirlitinu hafa verið fengnar með þeim breytingum á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, sem gerðar hafa verið undanfarin ár.²⁰ Jafnframt hefur Fjármálaeftirlitið breytt eða sett nýjar reglur um ýmislegt sem á reyndi í fjármálaáfallinu haustið 2008, svo sem reglur um innri endurskoðun; kaupaukakerfi; hæfismat stjórnarmanna; fyrirgreiðslur o.fl. til starfsmanna fjármálafyrirtækja og lykilstjórnenda; reglur um beitingu dagsekta og févítis; stórar áhættur og reglur um eigið fé fjármálafyrirtækja. Einnig hefur Fjármálaeftirlitið sent frá sér ýmsar tülkanir og leiðbeinandi tilmæli m.a. til skýringar ákveðnum reglum sem hafa þótt óskýrar.

Í skýrslu efnahags- og viðskiptaráðherra um framtíðarskipan fjármálakerfisins frá 2012 sem nokkuð er rædd í 5. kafla er farið ítarlega yfir málefni er varða eftirlit með fjármálastarfsemi og viðbragðsáætlanir. Þar kemur m.a. fram að gerður hafi verið samstarfssamningur milli Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins, m.a. til að mæta gagnrýni rannsóknarnefndar Alþingis um að huga þyrfti betur að verkaskiptingu á milli þeirra sem hafa eftirlit með fjármálamarkaði. Þingmannanefndin taldi jafnframt mikilvægt að skýrð yrði verkaskipting og samvinna Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands til að styrkja eftirlit með fjármálamarkaði og fjármálalegum stöðugleika. Markmið þessa samstarfssamnings var jafnframt að skapa traustan grundvöll fyrir gerð samhæfðra viðbúnaðaráætlana sem rannsóknarnefndin taldi mikilvægt. Í skýrslunni er jafnframt farið yfir hvernig eftirliti Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins er hagað. Fjármálaeftirlitið sinnir þannig eftirliti með einstökum fjármálafyrirtækjum en Seðlabankinn fylgist með fjármálakerfinu í heild.

Á grundvelli þessa samstarfssamnings og laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi hafa Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið ríkari heimildir til þess að miðla á milli sín gögnum og upplýsingum. Þá funda fulltrúar Fjármálaeftirlits og Seðlabanka reglulega og fara yfir aðstæður á fjármálamarkaði. Samningur stofnananna var endurskoðaður í ársbyrjun 2011 og

²⁰ Sbr. 5. kafla skýrslu þessarar um löggjöf um starfsemi á fjármálamarkaði.

er aðgengilegur á heimasíðum þeirra beggja. Þar kemur með skýrum hætti fram hvernig samstarfi þeirra er hátað og verkaskipting á milli þeirra.²¹

Í skýrslu ráðherra svo og í skýrslu sérfræðingahópsins um fjármálastöðugleika er rætt um sameiningu FME og Seðlabanka Íslands. Hópurinn leggur til að framkvæmd laga um fjármálageirann, Seðlabanka og og Fjármálaeftirlit verði færð undir eitt ráðuneyti svo styrkja megi stjórnarhætti og skýra ábyrgð á fjármálastöðugleika. Þá yrðu stofnanirnar sameinaðar innan þriggja ára. Nánar er rætt um sameiningu Seðlabanka og Fjármálaeftirlits í II. hluta skýrslu þessarar í tengslum við umfjöllun um stjórnsýsluúttekt á stofnununum.

a. Viðbragsáætlun við fjármálaáfalli.

Samráðshópur um fjármálastöðugleika hefur verið til í einhverri mynd frá árinu 1999 en hinn 26. mars 1999 gerðu Fjármálaeftirlitið og Seðlabankinn fyrst með sér samstarfssamning á grundvelli laga nr. 87/1999 um opinbert eftirlit með fjármálafyrirtækjum. Hinn 15. janúar 2004 komust forsætisráðherra, fjármálaráðherra, utanríkisráðherra og viðskiptaráðherra að samkomulagi um að efnit skyldi til samráðs umræddra ráðuneyta, Fjármálaeftirlits og Seðlabankans um viðbrögð við fjármálaáfalli.

Hinn 6. júní 2010 var sett á fót nefnd um fjármálastöðugleika með samkomulagi á milli forsætisráðuneytis, efnahags- og viðskiptaráðuneytis, fjármálaráðuneytis, Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins. Samkvæmt samkomulaginu tilnefnið hver aðili einn nefndarmann og skal fulltrúi efnahags- og viðskiptaráðuneytisins vera formaður nefndarinnar. Eftir breytingar á ráðuneytaskipan í september 2012 mun formaður nefndarinnar tilnefndur af fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Nefndin er vettvangur samráðs og upplýsingamiðlunar og henni er ætlað að gera tillögur vegna fjármálastöðugleika og samhæfingar viðbúnaðar við hugsanlegu fjármálaáfalli.

Hinn 17. ágúst 2010 gerðu Norðurlöndin og Eyrstrasaltslöndin með sér samkomulag um samstarf á sviði fjármálastöðugleika og skyldra málefna. Aðilar að samkomulaginu eru fjármálaeftirlit, seðlabankar og tilgreind ráðuneyti hvers ríkis. Atvinnuvega- og nýsköpunar-ráðuneytið og fjármála- og efnahagsráðuneytið eru aðilar að samkomulaginu. Samstarfshópur á grundvelli samkomulagsins fundar reglulega og hefur skipað nokkra vinnuhópa með fulltrúum ríkjanna. Vinnuhóparnir fara yfir reglur á sviði fjármálastöðugleika. Markmið samstarfsins er að setja samræmdar reglur og efla tengslanet á milli landa til viðbúnaðar ef bankahrun verður á svæðinu.

Í 5. kafla hafa þegar verið raktar tillögur sérfræðingahóps um fjármálastöðugleika sem margar hverjar varða löggjöf um eftirlit með fjármálastarfsemi og viðbragðsáætlun við fjármálaáfalli. Hópurinn leggur m.a. til í samræmi við skýrslu efnahags- og viðskiptaráðherra frá 2012 að stofnað verði fjármálastöðugleikaráð.

8. Löggjöf um háskóla og fjölmiðla.

a. Löggjöf um háskóla.

Í skýrslu þingmannanefndarinnar var lögð áhersla á að endurskoða þyrfti „ákvæði laga um háskóla, nr. 63/2006, og laga um opinbera háskóla, nr. 85/2008, einkum með tilliti til fjárhags háskólanna og stöðu og hlutverks starfsmanna þeirra, í þeim tilgangi að tryggja betur frelsi háskólasamfélagsins og fræðilega hlutlægni.“ Taldi þingmannanefndin að hvetja þyrfti háskólamenn af ólíkum fræðasviðum til að taka þátt í opinberri umræðu og styrkja með því tengsl fræðasamfélagsins, atvinnulífsins og hins almenna borgara. Í skýrslunni var jafnframt bent á að nauðsynlegt væri að efla siðfræðilega menntun allra fagstétta á Íslandi sem og

²¹ http://www.fme.is/media/frettir/06.01.2011_samningur_fme_si_2011.pdf

umræðu um gildi siðareglna. Þingmannanefndin taldi jafnframt að siðfræði og heimspeki ættu að vera sjálfsagður hluti alls náms á öllum skólastigum, sem og gagnrýnin hugsun, rökræður og fjölmiðlalæsi. Í því skyni þyrfti að ýta undir þróun í kennslu og námsgagnagerð.

b. Lög um opinbera háskóla, nr. 85/2008.

Lögum um opinbera háskóla, nr. 85/2008, var breytt með lögum nr. 50/2010, nokkru áður en skýrsla þingmannanefndarinnar kom út. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að það sé lagt fram vegna þeirrar reynslu sem komin var á framkvæmd laganna. Breytingarnar fela í fyrsta lagi í sér að dregið er fram með skýrari hætti það hlutverk opinberra háskóla að miðla fræðslu til almennings og að veita samfélaginu þjónustu í krafti þekkingar sinnar. Er þetta í samræmi við ábendingu þingmannanefndarinnar að hvetja þurfi háskólamenn af ólíkum fræðasviðum til að taka þátt í opinberri umræðu og styrkja með því tengsl fræðasamfélagsins, atvinnulífsins og hins almenna borgara.

Í öðru lagi var fulltrúum ráðherra í háskólaráði fækkað en fulltrúum háskólasamfélagsins fjölgað. Var þeirri breytingu ætlað að koma enn betur til móts við þau sjónarmið er fram komu við setningu laganna á Alþingi um mikilvægi þess að tryggja fræðilega þekkingu og tengingu við opinbera háskóla. Í athugasemdum við frumvarpið segir enn fremur að þetta sé „í samræmi við lýðræðishefðir opinberu háskólanna og sé til þess fallið að skjóta styrkum stöðum undir fræðilega þekkingu innan háskólaráðsins. Í þessu samhengi er einnig lagt til að það verði hlutverk háskólafundar að móta sameiginlega vísinda- og menntastefnu háskóla.“ Breytingin er jafnframt í samræmi við ábendingu þingmannanefndarinnar að endurskoða ákvæði laga um stöðu háskólans í þeim tilgangi að tryggja betur frelsi háskólasamfélagsins og fræðilega hlutlægni.

Í þriðja lagi var gerð sú breyting að kjörtími fulltrúa nemenda á háskólafundi lengdist um eitt ár og auk þess voru gerðar breytingar til að einfalda stjórnarsýslu opinberra háskóla í samræmi við ábendingar sem komið hafa fram. Þá var í fjórða lagi gerð breyting sem ætlað var að gera skýrari greinarmunur á menntun sem fólgin er í endurmenntun og fræðslu til almennings og hinni eiginlegu starfsemi háskóla, að veita æðri menntun er leiðir til prófgráðu á háskólastigi.

Ekki voru gerðar breytingar á ákvæðum um fjárhag háskólanna og stöðu eða um hlutverk starfsmanna þeirra né heldur minnst á áherslur nefndarinnar á siðfræði, heimspeki, gagnrýna hugsun, rökræður og fjölmiðlalæsi sem hluta náms á öllum skólastigum, eins og þingmannanefndin lagði áherslu á enda voru löginn samþykkt áður en skýrslan kom út. Tekið var mið af ábendingunum í frumvarpi sem varð að lögum nr. 67/2012, um breytingar á lögum um háskóla, sbr. næsta kafla.

Allsherjar- og menntamálanefnd hefur afgreitt nefndarálit um frumvarp mennta- og menningarmálaráðherra sem ætlað er að tryggja allir opinberir háskólar búi við sama lagaumhverfi með því að færa Landbúnaðarháskóla Íslands og Hólaskóla – Háskólann á Hólum undir lög um opinbera háskóla (þingskjal 366, 319. mál). Þar er enn fremur lagt til að lögfest verði samstarfsnet opinberra háskóla sem hefur það að markmiði að gefa íslenskum nemendum kost á betra og fjölbreyttara námsframboði og að þeir geti tekið hluta af námi sínu í fleiri en einum skóla. Málið bíður 2. umræðu á þingi.

c. Lög um háskóla, nr. 63/2006.

Á 140. löggjafarþingi lagði mennta- og menningarmálaráðherra fram frumvarp til laga um breytingar á lögum um háskóla, nr. 63/2006. Alþingi samþykkti það sem lög nr. 67/2012. Í athugasemdum með frumvarpinu er vísað beint til skýrslu þingmannanefndarinnar og

áherslna nefndarinnar. Þar kemur einnig fram að leitað hafi verið eftir sérfræðiráðgjöf frá Rannsóknastofu háskóla við skilgreiningu á hlutverki og stjórnskipan háskóla. Áhersla var lögð á hvornig skilgreina ætti fræðilegt og samfélagslegt hlutverk þeirra, hvort munur ætti að vera á hlutverki opinberra háskóla og sjálfstætt starfandi háskóla og hvort eðlilegt væri að hafa nánari útfærslu á því í lögum hvornig beri að rækja þessi hlutverk.

Teknar voru til greina ábendingar þingmannanefndarinnar um að endurskoða þyrfti ákvæði laganna með tilliti til fjárhags háskólanna og stöðu og hlutverks starfsmanna þeirra í þeim tilgangi að tryggja betur frelsi háskólasamfélagsins og fræðilega hlutlægni. Hlutverk háskóla var gert skýrara, sem og ákvæði um sjálfstæði háskólanna og kennara þeirra og ábyrgð háskólanna á starfsemi sinni. Kveðið er á um fræðilegt sjálfstæði háskólakennara og að viðfangsefni rannsókna og kennslu á vegum háskóla skuli vera óháð afskiptum þeirra sem eiga skólann eða veita honum fé. Jafnframt er nú kveðið á um að óheimilt sé að reka háskóla með ágóða að markmiði.

Ákvæðum er lúta að stjórn háskóla var breytt og markmið þeirra breytinga er að efla lýðræðislegt stjórnunarfyrirkomulag þeirra óháð rekstrarformi. Þá var skerpt á ákvæðum um aðgang nemenda og kennara að stjórnunareiningum skólanna. Gert var ráð fyrir að í stofn- skjölum háskóla, sem reknir eru sem sjálfseignarstofnanir eða hlutafélög, sé kveðið á um setu fulltrúa starfsmanna og nemenda í stjórn eða háskólaráði og í þeim stjórnunareiningum þar sem fjallað er um kennslu og rannsóknir.

Þær breytingar sem gerðar voru á lögum um háskóla með lögum nr. 67/2012 eru í samræmi við ábendingar í skýrslu þingmannanefndarinnar. Ekki hafa þó verið gerðar lagabreytingar sem miða að því að efla siðfræðilega menntun allra fagstétta á Íslandi og umræðu um gildi siðareglna. Þingmannanefndin taldi jafnframt að siðfræði, heimspeki, gagnrýnin hugsun, rökræður og fjölmiðlalæsi ættu að vera sjálfsgæður hluti alls náms á öllum skólastigum og í því skyni þyrfti að ýta undir þróun í kennslu og námsgagnagerð.

Nefndin óskaði upplýsinga um þetta frá mennta- og menningarmálaráðuneyti. Svör bárust varðandi breytingar á háskólastigum en ekki öðrum skólastigum.

Frá Háskóla Íslands bárust þau svör að markviss vinna hafi hafist innan skólans í kjölfar skýrslu rannsóknarnefndarinnar við að greina skýrsluna, ræða hana og leitast við að draga af henni lærdóma. Gæðanefnd fór yfir skýrsluna og lagði í kjölfarið fram ítarlega greinargerð með tillögum um viðbrögð. Í stefnu Háskóla Íslands 2011–2016 er lögð rík áhersla á samfélagslega ábyrgð og eflingu siðvitundar og siðfræðilegrar dómgreindar í kennslu og námi á öllum fræðasviðum. Við Háskólann er starfrækt Siðfræðistofnun og fékk hún styrk úr Aldarafmælisjóði Háskóla Íslands árið 2011 til að stuðla að framgangi markmiða stefnu skólans á sviði siðfræði og samfélagslegrar ábyrgðar. Þá kom m.a. fram að boðið er upp á kennslu í siðfræði við skólann sem sniðin er fyrir fólk með margvíslegan bakgrunn og að stofnuð hefur verið sérstök vísindasiðanefnd.

Við Háskólann á Akureyri hefur farið fram umræða um nauðsyn þess að halda a.m.k. þeim siðfræði-, rökræðu- og fjölmiðlalæsisþáttum sem þegar eru inni í náminu. Slík námskeið eru hluti af laganámi, kennaranámi, sálfræðinámi, viðskiptanámi og öllu grunnnámi á heilbrigðisvísindasviði og raunvísindasviði. Þá er kennd fjölmiðlalæsi og fjölmiðlasiðfræði í fjölmiðlafræði.

Hjá Háskólanum á Bifröst var gerð breyting á grunnnámi skólans árið 2010 og er inngangsnámskeið í siðfræði nú skylda í öllu grunnnámi skólans. Þá setti skólinn sér m.a. nýja stefnu árið 2011 þar sem áhersla er lögð á samfélagsleg gildi og markmið. Skólinn hefur jafnframt skuldbundið sig til að gera siðfræði, góða stjórnarhætti, samfélagsábyrgð og

virðingu fyrir umhverfi og hagsmunum heildarinnar að lifandi og virkum þætti háskólanáms á öllum sviðum skólans.

Við Háskólann á Hólum hefur áhersla á siðfræðimenntun ekki verið aukin sérstaklega. Nefndinni var þó tjáð að siðfræði og siðfræðileg gildi tengist víða inn í námskeið sem kennd eru við skólann.

Hjá Háskólanum í Reykjavík hafa nokkrar breytingar verið gerðar á síðustu árum varðandi þátt siðfræði í náminu. M.a. hefur tækni- og verkfræðideild tekið inn markvissa kennslu í siðfræði, siðareglum starfstétta og siðareglum Verkfræðingafélags Íslands. Nefndinni var tjáð að lagadeild skólans hefði alltaf lagt áherslu á siðfræði bæði í grunn- og meistaranámi, sjónum var enn frekar beint að þessum mikilvæga þætti í menntun lögfræðinga í tengslum við 10 ára afmæli lagadeildarinnar 2012. Þá hafi siðfræði löngum verið hluti af ýmsum þáttum náms í viðskiptadeild. Á undanförunum árum hafi þessi þáttur verið eflur og námskrá endurskoðuð með hliðsjón af því.

Frá Listaháskóla Íslands fengust þau svör að siðfræði faggreina væri fléttuð inn í nám margra ef ekki flestra námsbrauta með einum eða öðrum hætti. Þar að auki væri höfuðáhersla lögð á að rækta gagnrýnið hugarfar og væri það innbyggt í kennsluhætti allra greina. Þá kom fram að við skólann væri nú unnið að gerð siðaviðmiða og væri sú vinna á lokastigi.

Hópur þingmanna lagði fram tillögu til þingsályktunar um heimspeki sem skyldufag í grunn- og framhaldsskólum (þingskjal 210, 203. mál) sem er til umfjöllunar í allsherjar- og menntamálanefnd. Með tillögunni er lagt til að mennta- og menningarmálaráðherra verði falið að endurskoða aðalnámskrár grunn- og framhaldsskóla með það að markmiði að heimspeki verði skyldufag á báðum skólastigum innan fjögurra ára. Málið var áður lagt fram á 139. og 140. þingi. Í greinargerð tillögunnar er vísað til 8. bindis skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um siðferði og starfshætti í tengslum við fall íslensku bankanna 2008. Í skýrslunni er lagt til að tryggt verði að heimspeki verði skyldufag í grunn- og framhaldsskólum. Í greinargerðinni er jafnframt vísað til skýrslu þingmannanefndarinnar og ábendinga hennar um nauðsyn þess að efla siðfræðilega menntun. Auk þess er vísað til þeirrar skoðunar þingmannanefndarinnar sem kemur fram í skýrslu hennar að siðfræði og heimspeki ættu að vera sjálfsagður hluti alls náms á öllum skólastigum, sem og gagnrýnin hugsun, rökræður og fjölmiðlalæsi.

Í frumvarpi til stjórnarskipunarlaga um stjórnarskrá sem meiri hluti stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar lagði fram er m.a. kveðið á um að tryggja skuli með lögum frelsi vísinda, fræða og lista (17. gr. frumvarpsins sem samkvæmt breytingartillögum meiri hlutans verður 24. gr.). Þá er í 24. gr. frumvarpsins (sem samkvæmt breytingartillögum meiri hlutans verður 27. gr.) kveðið á um rétt til menntunar og inntak hennar. Í skýringum við ákvæðið segir m.a. að rækta beri „með börnum virðingu fyrir mannréttindum og ber með menntun þeirra að stefna að því að undirbúa þau fyrir virka og ábyrga þátttöku í lýðræðislegu þjóðfélagi í anda umburðarlyndis og virðingar fyrir ólíkum þjóðum og samfélagshópum. Ákvæðinu er einnig ætlað að stuðla að breyttum áherslum þar sem gagnrýnin hugsun og þekking á lýðræðislegum réttindum og skyldum öðlist fastan sess í almennri menntun.“

e. Löggjöf um fjölmiðla.

Í skýrslu þingmannanefndarinnar segir að fjölmiðlar „leiki lykilhlutverk í lýðræðis-samfélagi með því að upplýsa almennning, vera vettvangur gagnrýnnar þjóðfélagsumræðu og veita nauðsynlegt aðhald.“ Þingmannanefndin taldi mikilvægt að fjölmiðlar héldu í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur, mannréttindi og frelsi til orðs og skoðana. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram alvarleg gagnrýni á að íslenskir fjölmiðlar hefðu ekki

náð að rækja þetta hlutverk sitt í aðdraganda bankahrunsins. Í skýrslu þingmannanefndarinnar segir enn fremur: „Ábyrgð fjölmiðla sem fjórða valdsins er mikil en þar hlýtur ábyrgð Ríkisútvarpsins að veða þyngst. Mikilvægt er að búa svo um hnútana að Ríkisútvarpið geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu sem öflugur fréttamiðill og vettvangur fræðslu, menningar og skoðanaskipta. Þá verður að gera þá kröfu á hendur Ríkisútvarpinu að það beiti sér öðrum fremur fyrir vandaðri rannsóknarblaðamennsku. Nefndin bendir á að fram hefur farið endurskoðun á lögum um fjölmiðla en telur engu síður brýnt að byggt sé á ályktunum og niðurstöðum skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.“

f. Lög um fjölmiðla, nr. 38/2011.

Lög nr. 38/2011, um fjölmiðla, voru sett í kjölfar endurskoðunar fjölmiðlalaga. Í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögnum er vísað til athugasemda þingmannanefndarinnar. Við gerð frumvarpsins var jafnframt rýnt í 8. bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, Siðferði og starfshættir í tengslum við fall íslensku bankanna 2008, en þar er m.a. fjallað er um þátt fjölmiðla. Í athugasemdunum segir að einkum hafi verið skoðaður kaflinn um ályktanir og lærdóm sem draga megi af rannsókninni og með hvaða hætti bregðast megi við athugasemdum rannsóknarnefndarinnar. Ljóst er því að farið var eftir þeirri ábendingu þingmannanefndarinnar að byggt yrði á ályktunum og niðurstöðum skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Með lögnum voru m.a. sett ákvæði um gagnsæi eignarhalds á fjölmiðlum og sjálfstæði ritstjórna. Jafnframt eru ábyrgðarreglur fjölmiðla samræmdar, t.d. um það hver skuli greiða fébætur í dómsmálum, og settar reglur um áminningu og uppsagnir blaða- og fréttamanna. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að þetta er allt gert „til að þeir geti starfað sjálfstætt, sinnt hlutverki sínu sem fjórða valdið og eigi það ekki á hættu að vera dregin til ábyrgðar fyrir tilvitnanir sem hafðar eru beint eftir heimildarmönnum.“ Með lögnum er jafnframt skerpt á ákvæðum um vernd heimildarmanna. Þá voru gerðar veigamiklar breytingar á þágildandi reglum um auglýsingar og kostun til að koma til móts við kröfur fjölmiðla um að nýta nýja tækni til að skapa nýja tekjugrunna. Í athugasemdum við frumvarpið eru í þessu sambandi nefndar sýndarauglýsingar og vöruinnsetning. Enn fremur var í ákvæði til bráðabirgða kveðið á um að þegar yrði skipuð nefnd til að gera tillögur í frumvarpsformi um eignarhald á fjölmiðlum og að hún skyldi skila tillögum sínum fyrir 1. júní 2011.

Á 140. löggjafarþingi var lagt fram frumvarp til breytinga á lögum um fjölmiðla sem varða m.a. eignarhald fjölmiðla (þingskjal 935, 599. mál). Allsherjar- og menntamálanefnd skilaði nefndarálti um málið en það hlaut þó ekki afgreiðslu. Mennta- og menningarmálaráðherra lagði frumvarpið fram að nýju (þingskjal 631, 490. mál) með nokkrum breytingum sem m.a. má rekja til þeirra sem meiri hluti allsherjar- og menntamálanefndar lagði til á síðasta þingi. Frumvarpið fór eftir 1. umræðu til umfjöllunar í allsherjar- og menntamálanefnd sem hefur afgreitt það frá sér með nefndarálti og málið bíður nú 2. umræðu. Í frumvarpinu er ekki vísað beint til skýrslu þingmannanefndarinnar eða þeirrar gagnrýni sem þar kemur fram. Breytingarnar sem lagðar eru til á lögnum miða einkum að því að tryggja gagnsæi og sporna við óhóflegri samþjöppun eignarhalds á íslenskum fjölmiðlamarkaði. Einnig eru lagðar til lagfæringar á nokkrum annmörkum sem komið hafa í ljós eftir gildistöku fjölmiðlalaga vorið 2011. Í greinargerð með frumvarpinu er brýnt mikilvægi þess að takmörk séu sett á eignarhald á fjölmiðlum. Ástæður þess séu ekki eingöngu vegna samkeppnissjónarmiða heldur hafi fræðimenn bent á þá hættu að þegar stórar fjölmiðlasamsteypur verða ráðandi geti málflutningur orðið hlutdrægur í vinsælum fjölmiðlum og skapað aðstæður sem

ganga gegn markmiðum lýðræðis. Verður því ekki annað séð en að þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpinu séu í samræmi við áherslur þingmannanefndarinnar.

g. Lög um Ríkisútvarpið, nr. 6/2007.

Á 140. löggjafarþingi var jafnframt lagt fram frumvarp til nýrra heildarlaga um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu (þingskjal 1186, 748. mál). Frumvarpinu var vísað til allsherjar- og menntamálanefndar eftir 1. umræðu, meiri og minni hlutar nefndarinnar skiluðu nefndarálitum um það en málið varð ekki útrætt. Það frumvarp lagði mennta- og menningar- málaráðherra fram að nýju með þeim breytingum sem meiri hluti allsherjar- og menntamálanefndar lagði til á síðasta þingi (þingskjal 197, 194. mál). Frumvarpið var samþykkt sem lög frá Alþingi 13. mars 2013.

Með lögnum er lögfest ný heildarlöggjöf um Ríkisútvarpið þar sem lögð er megináhersla á hlutverk þess sem fjölmiðils í almannabágu. Í markmiðsákvæði er tiltekið að lögnum sé ætlað að stuðla að lýðræðislegri umræðu, menningarlegri fjölbreytni og félagslegri samheldni. Vísað er í ákveðin siðferðisgildi sem Ríkisútvarpið skuli hafa í heiðri, svo sem fagmennsku, heiðarleika og virðingu, og áhersla lögð á rækt við íslenska tungu, sögu og menningu þjóðarinnar. Ljóst er því að þessi breyting er í samræmi við áherslur og ábendingar þingmannanefndarinnar. Ítarlegar er kveðið á um hlutverk og skyldur Ríkisútvarpsins en í eldri lögum, þ.e. í fyrsta lagi almenna skyldu um fjölbreytta dagskrá og að útsendingar nái til allra landsmanna, í öðru lagi lýðræðishlutverk, í þriðja lagi menningarlegt hlutverk og loks eru settar ákveðnar kröfur um starfshætti. Í athugasemdum með frumvarpinu um Ríkisútvarpið er bent á mikilvægi þess að ríkisrekin fjölmiðlaþjónusta í almannabágu veiti almenningi tryggingu fyrir hlutlægri umfjöllun, með áherslu á gæði og áreiðanleika upplýsinga.

Nefndin telur ljóst að margar þeirra breytinga sem gerðar voru séu í samræmi við ábendingar þingmannanefndarinnar þó að ályktunar Alþingis og ábendinga nefndarinnar sé ekki getið í athugasemdum við frumvarpið. Endurspeglast þetta í markmiðum laganna og ákvæðum og sömuleiðis í athugasemdum við frumvarpið. Í þeim segir m.a. að „[I]lýðræðishlutverk Ríkisútvarpsins felst í kröfunni um að það sé ein af helstu stöðum lýðræðissamfélagsins með því að veita landsmönnum upplýsingar, sem þeir geta treyst að dragi hvorki taum hagsmunahópa, stjórnmalasamtaka eða einstaklinga né sérstakra sjónarmiða. Með því móti gegnir Ríkisútvarpið lykilhlutverki við að gera fólki kleift að móta skoðanir sínar og draga ályktanir út frá réttum upplýsingum, að því marki sem það er mögulegt. Hér er miðað við þá grundvallarforsendu að hverju lýðræðissamfélagi sé nauðsynlegt að reka a.m.k. einn fjölmiðil sem á engan hátt þarf að gæta nokkurra hagsmuna heldur hafi það markmið að stuðla að upplýstri umræðu með hlutlægum hætti.“ Ljóst er því að er ábyrgð Ríkisútvarpsins sem fjórða valdsins er brýnd og ætlunin hafi verið „búa svo um hnútana að Ríkisútvarpið geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu sem öflugur fréttamiðill og vettvangur fræðslu, menningar og skoðanaskipta,“ eins og segir í skýrslu þingmannanefndarinnar.

9. Löggjöf um reikningsskil og bókhald.

Í skýrslu þingmannanefndinnar segir að hún telji „að endurskoða þurfi lög og reglur um innri og ytri endurskoðendur, regluverði, bókhald og reikningsskil. Markmið endurskoðunarinnar ætti að vera að herða á ábyrgð, upplýsingaskyldu og verklagi, styrkja sjálfstæði og efla tengsl við opinberar eftirlitsstofnanir.“

Í kjölfar efnahagskreppunnar var farin heildaryfirferð yfir lög um ársreikninga, nr. 3/2006, og lög um bókhald, nr. 145/1994. Frumvörp byggð á þeirri vinnu voru lögð fyrir Alþingi á

140. löggjafarþingi en náðu ekki fram að ganga. Þau voru lögð fram að nýju á yfirstandandi þingi og urðu að lögum nú í febrúar.

Meginmarkmið laga nr. 14/2013, sem breyttu lögum um ársreikninga, er að skýra og lagfæra lög um ársreikninga með hliðsjón af þeim ábendingum sem komið hafa fram síðustu missiri. Með lögum er m.a. tekið á skilum ársreikninga og breytt skilgreiningu starfa endurskoðenda og skoðunarmanna. Auk þess eru gerðar breytingar á orðalagi varðandi starfrækslugjaldmiðil, gagnsæi eignarhalds og atkvæðisrétt hlutafa í hlutafélögum.

Meginmarkmið laga nr. 11/2013, sem breyttu lögum um bókhald, er að skýra og lagfæra atriði í lögum er varða bókhald og ársreikninga félaga með hliðsjón af ábendingum um hvað betur mætti fara í ljósi reynslu síðustu missira. Með lögum eru m.a. gerðar breytingar sem leiða af lögum nr. 79/2008, um endurskoðendur.

10. Lög um endurskoðendur, nr. 79/2008.

Í skýrslu sinni leggur þingmannanefndin til að viðskiptanefnd Alþingis verði falið að hafa forgöngu um endurskoðun á lögum nr. 79/2008, um endurskoðendur. Til grundvallar þeirri vinnu fari fram á vegum Alþingis ítarleg úttekt á störfum ytri endurskoðenda fram að hrúni bankanna í október 2008. Þá verði einnig hafðar til hliðsjónar þær breytingar sem gerðar voru á lagaumhverfi endurskoðenda í Bandaríkjunum með hinum svokölluðu Sarbanes-Oxley-lögum. Þá segir jafnframt í skýrslunni: „Þingmannanefndin telur að skýra þurfi og efla lög og reglur um störf og hlutverk endurskoðenda fyrirtækja, m.a. til þess að bæta starfsskilyrði og efla frumkvæðisskyldu þeirra við endurskoðun.“

Þessi vinna fór ekki fram á vegum viðskiptanefndar enda hafði efnahags- og viðskiptaráðherra þegar í lok ágústmánaðar 2010 skipað nefnd um málefni endurskoðenda. Nefnd ráðherra var ætlað að fara heildstætt yfir lög og reglur sem giltu um endurskoðendur. Tveir nefndarmenn voru skipaðir af efnahags- og viðskiptaráðherra án tilnefningar en einnig áttu sæti í nefndinni fulltrúar endurskoðendaráðs og Félags löggiltra endurskoðenda. Í skipunarbréfi nefndarinnar kom fram að nefndinni væri ætlað að fara heildstætt yfir lög og reglur sem giltu um endurskoðendur. Var henni falið að kynna sér lagaumhverfi endurskoðenda í helstu nágrannaríkjum, umræðu á Evrópuvettvangi og líklega framtíðarþróun. Í skipunarbréfinu var áréttað að í starfi sínu skyldi nefndin hafa til hliðsjónar þau atriði sem lytu að endurskoðendum og betri hefðu mátt vera í aðdraganda bankahrunsins og bent er á í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Nefndin skilaði skýrslu til efnahags- og viðskiptaráðherra í janúar 2011 þar sem lagt er til að nánar tilgreind atriði verði tekin til skoðunar. Á 140. löggjafarþingi lagði efnahags- og viðskiptaráðherra fram frumvarp til laga um breytingar á lögum um endurskoðendur, þar sem m.a. var tekið tillit til hluta af tilmælum nefndarinnar. Frumvarpið náði ekki fram að ganga en það var lagt fram að nýju og er til umfjöllunar í efnahags- og viðskiptanefnd (þingskjal 645, 503. mál).

Eins og fram hefur komið voru gerðar ýmsar breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki á árinu 2010. Breytingarnar lutu m.a. að því að í fjármálafyrirtækjum skulu vera starfræktar endurskoðunardeildir sem annast innri endurskoðun. Einnig voru með breytingunum þrengd tímamörk starfstíma endurskoðenda og endurskoðunarfyrirtækja fyrir fjármálafyrirtæki.

Líkt og með löggjöf um fjármálaþjónustu byggist íslensk löggjöf á sviði endurskoðunar að stórum hluta á gerðum frá ESB. Á vettvangi ESB er unnið að regluverki um endurskoðendur og sendi framkvæmdastjórn ESB frá sér umræðuskjal í októbermánuði 2010 þar sem fjallað var um hvaða lærdóm mætti draga af hinni alþjóðlegu fjármálakreppu þegar kæmi að endurskoðendum. Tillögur framkvæmdastjórnarinnar um breytingar á tilskipun um lögboðna endurskoðun ársreikninga og samstæðureikninga eru enn til umræðu á vettvangi, ESB.

Fylgist atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið vel með gangi mála á þessum vettvangi, m.a. gegnum EFTA-samstarf. Önnur tilmæli nefndarinnar snúa að skipulagi stjórnsýslu og eftirliti með endurskoðendum og eru þær tillögur nefndarinnar til skoðunar í ráðuneytinu.

11. Stofnuð verði sjálfstæð ríkisstofnun sem fylgist með þjóðhagsþróun og semji þjóðhagsspá.

Í skýrslu sinni lagði rannsóknarnefnd Alþingis til að sjálfstæðri ríkisstofnun yrði falið það hlutverk að meta og gefa út spár fyrir efnahagslífið og gegna þannig svipuðu hlutverki og Þjóðhagsstofnun gegndi til 1. júlí 2002. Þar kemur fram að Hagstofu Íslands hafi verið falið að vera miðstöð hagskýrslugerðar en álitaefni sé hvort stofnunin hafi nægilegt sjálfstæði frá stjórnvöldum til að geta talist algerlega óháður aðili. Í skýrslu þingmannanefndarinnar er jafnframt lagt til að sjálfstæðri ríkisstofnun verði falið að meta og gefa út spár fyrir efnahagslífið á sama hátt og Þjóðhagsstofnun gerði til 1. júlí 2002. Þingmannanefndin telur þó að slík stofnun eigi að heyra undir Alþingi. Með ályktun nr. 28/138 ályktaði Alþingi að slíkri stofnun skyldi komið á fót.

Á þingfundi 28. nóvember 2011 svaraði forsætisráðherra fyrirspurn um hvað liði verkum við stofnun nýrrar þjóðhagsstofnunar (þingskjal 46, 46. mál á 140. löggjafarþingi). Í svari forsætisráðherra kemur m.a. fram að Alþingi og Stjórnarráðið séu að skoða málið saman á grundvelli þeirrar tillögu sem var í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og þingmannanefndarinnar. Ráðherrann benti á að skoða þyrfti mörg atriði og m.a. að í Stjórnarráðinu væri nauðsynlegt að hafa innan borðs einingu af þessu tagi og miklu skipti að vel væri að verki staðið við mat á efnahagsmálum og horfum. Jafnframt benti hann á að sjálfstæði stofnunar af þessu tagi mætti tryggja á fleiri vegu en að aðskilja hana Stjórnarráðinu, m.a. bæri að líta til þess að ýmislegt hefði breyst í stjórnsýslu efnahagsmála undanfarin missiri. Við breytingu á lögum um Hagstofu Íslands árið 2009 hefði til að mynda verið sett á laggirnar sjálfstæð rannsóknareining sem væri aðskilin hagskýrslustarfseminni. Þessari rannsóknareiningu væri falið að fylgjast með afkomu þjóðarbúsins og semja þjóðhagsspár sem birta skyldi reglulega. Ráðherrann lagði áherslu á að við útfærslu þessa hluta ályktunar Alþingis skipti trúverðugleiki, fagleg vinnubrögð og kostnaður mestu máli. Ekki lægi fyrir hvaða útfærsla yrði valin en til skoðunar væru mismunandi hugmyndir og m.a. hafi verið „rætt um hvort koma ætti á fót einingu sérfræðinga sem komi að gerð þjóðhagsspár á vegum Alþingis og að sú eining starfi hugsanlega í tengslum við fjárlaganefnd Alþingis.“

Í svari forseta Alþingis við fyrirspurn um endurskoðun löggjafar o.fl. í samræmi við ályktun Alþingis nr. 29/138 (þingskjal 1153, 641. mál á 140. þingi) kom fram að Alþingi og Stjórnarráðið hefðu til athugunar að koma á fót sjálfstæðri stofnun sem fylgdist með þjóðhagsþróun og semdi þjóðhagsspá eða aðrar lausnir sem þjónuðu sama eða svipuðu markmiði.

Hópur þingmanna flutti á 139. þingi frumvarp um stofnun Þjóðhagsstofu sem skyldi hafa það verkefni að fylgjast með árferði og afkomu þjóðarbúsins, vinna að hagrannsóknnum og vera Alþingi til ráðuneytis í efnahagsmálum. Frumvarpið hefur verið endurflutt síðustu þing og bíður nú 1. umræðu (þingskjal 598, 464. mál). Samkvæmt frumvarpinu skal Þjóðhagsstofan jafnframt vera sveitarfélögum, aðilum vinnumarkaðarins, fræðimönnum, fag- og fræðistofnunum og öðrum aðilum til aðstoðar, eftir því sem efni standa til.

Forsætisráðherra svaraði að nýju fyrirspurn um Þjóðhagsstofu á þingfundi 28. janúar 2013 (671. mál) og kom þar fram að miklar breytingar hefðu orðið í stjórnsýslu efnahagsmála. Við breytingu á lögum um Hagstofu Íslands árið 2009 hefði m.a. verið sett á laggirnar sjálfstæð rannsóknareining sem væri aðskilin hagskýrslustarfseminni, auk þess sem Seðlabanki Íslands birti þjóðhagsspár sínar oftár en áður, eða fjórum sinnum á ári. Þrátt fyrir þessar breytingar

innan stofnana framkvæmdarvaldsins taldi forsætisráðherra sterk rök hníga til þess að hugað yrði að því að koma á fót sérstakri óháðri einingu eða sérfræðistofnun sem gæti fylgst með og lagt mat á þjóðhagsþróunina og komið jafnframt að gerð þjóðhagsspar. Benti ráðherra á að síðan fyrirspurn málið hefði verið svarað á þinginu fyrir hartnær ári hefði málið verið rætt á vettvangi Alþingis og Stjórnarráðsins. Sérstakur starfshópur sem skoðaði skipan efnahags- og viðskiptamála innan Stjórnarráðsins hefði einnig skilað afsér og lagt til mismunandi leiðir til að byggja upp og þróa sérfræðileikningu í efnahagsmálum utan Stjórnarráðsins. M.a. að stofna sérstaka hagdeild á vegum Alþingis, hugsanlega í tengslum við Ríkisendurskoðun, stofna sérstakt efnahagsráð valinkunnra óháðra sérfræðinga til þess að leggja mat á efnahags-áætlanir og hagstjórn eða setja á stofn sérstaka sjálfstæða stofnun til að vinna að efnahagsspám og samhfæingu hagstjórnar. Ráðherrann benti einnig á að hjá þingmannanefndinni hefði komið fram vilji til að fyrirkomulag þessara mála yrði ákveðið og rætt á vettvangi þingsins en ekki á vettvangi framkvæmdarvaldsins og sagðist vita að málið yrði rætt í forsætisnefnd þingsins.

12. Önnur löggjöf sem nauðsynlegt er að endurskoða með hliðsjón af tillögum þingmannanefndar, sbr. 15. gr. laga nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða.

Árið 2007 skipaði forsætisnefnd Alþingis vinnuhóp til að fjalla um um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Vinnuhópurinn skilaði skýrslu sinni árið 2009 og lagði þar m.a. til að lögum um Ríkisendurskoðun, nr. 86/1997, og lögum um umboðsmann Alþingis, nr. 85/1997, yrði breytt í þeim tilgangi að styrkja frekar eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu. Af því tilefni og í ljósi umfjöllunar þingmannanefndarinnar um eftirlitshlutverk Alþingis ákvað forsætisnefnd á fundi sínum 8. nóvember 2011 að skipa tvær þriggja manna nefndir til þess að fara yfir og endurskoða lög um þessar stofnanir þingsins. Fréttatilkynning um stofnun nefndanna var sett á vef Alþingis, sem og pósthfang ritara þeirra, og bent á að hægt væri að senda nefndunum ábendingar og athugasemdir í tölvupósti.

a. Endurskoðun laga um Ríkisendurskoðun.

Nefnd um endurskoðun laga um Ríkisendurskoðun hóf störf 29. nóvember 2011. Nefndina skipa Þuríður Backman, alþingismaður og 2. varaforseti Alþingis, formaður nefndarinnar, Sveinn Arason ríkisendurskoðandi og Stefán Svavarsson, lektor og löggiltur endurskoðandi. Nefndin hefur fengið til sín fjölda gesta og kallað eftir sjónarmiðum hagsmunaaðila. Vinna við endurskoðun löggjafarinnar er langt á veg komin.

b. Endurskoðun laga um umboðsmann Alþingis.

Nefnd um endurskoðun laga um umboðsmann Alþingis hélt sinn fyrsta fund 28. nóvember 2011. Nefndina skipa Ragnheiður Ríkhardsdóttir, alþingismaður og 1. varaforseti Alþingis, sem jafnframt er formaður nefndarinnar, Tryggvi Gunnarsson, umboðsmaður Alþingis, og Ragna Árnadóttir, fyrrverandi ráðherra og formaður Almannaheilla, samtaka sem vinna að sameiginlegum hagsmunamálum frjálsra félagasamtaka sem starfa í almannapágu. Vinna nefndarinnar við endurskoðun er langt á veg komin.

II. Rannsóknir og úttektir sem skyldu fara fram á vegum Alþingis.

Nefndin hefur einnig fjallað um þær rannsóknir sem lagt er til að fari fram á vegum Alþingis. Í ályktun Alþingis nr. 29/138 er kveðið á um að miða skuli við að úrbótum á löggjöf verði lokið fyrir 1. október 2012. Ekki er kveðið á um sambærilegan frest til að ljúka

þeim rannsóknnum og úttektum sem samþykkt var að færu fram. Mikilvægt er þó að vinna skilvirkt og skipulagt í samræmi við ályktunina. Í henni eru tilteknar þrjár rannsóknir eða úttektir sem fara skulu fram á vegum Alþingis:

1. *Sjálfstæð og óháð rannsókn á starfsemi lífeyrissjóða á Íslandi frá setningu laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, og síðar. Í kjölfar þess fari fram heildarendurskoðun á stefnu og starfsemi lífeyrissjóðanna.*
2. *Sjálfstæð og óháð rannsókn á aðdraganda og orsökum falls sparissjóða á Íslandi frá því að viðskipti með stofnfé voru gefin frjáls. Í kjölfar þess fari fram heildarendurskoðun á stefnu og starfsemi sparissjóðanna.*
3. *Stjórnsýsluúttekt á Fjármálaeftirlitinu og Seðlabanka Íslands. Á grundvelli hennar verði metnir kostir og gallar þess að sameina starfsemi stofnananna í þeim tilgangi að tryggja heildaryfirsýn yfir kerfisáhættu, fjármálagan stöðugleika og ábyrgð á samræmingu viðbragða.*

a. Lög um rannsóknarnefndir Alþingis, nr. 68/2011.

Frumvarp til laga um rannsóknarnefndir Alþingis var samið að beiðni forsætisnefndar Alþingis í kjölfar skýrslu vinnuhóps nefndarinnar um eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu sem áður hefur verið vísað til. Hópurinn lagði m.a. til að sett yrðu almenn lög um skipan og málsmeðferð fyrir rannsóknarnefndum, í anda danskra og norskra reglna þar um. Í kjölfar tillagna hópsins samþykkti forsætisnefnd Alþingis að fela Bryndísi Hlöðversdóttur að skrifa drög að lögum um rannsóknarnefndir. Lögin byggjast að hluta á dönskum lögum um rannsóknarnefndir en einnig var litið til norskra reglna um sama efni og tillagna norskrar nefndar frá 2009 sem falið var að fara yfir reglur um rannsóknarnefndir í Noregi og leggja fram tillögur um lagaumhverfi þeirra. Með lögunum var settur lagarammi um rannsóknarnefndir, málsmeðferð þeirra og störf, m.a. er kveðið skýrt á um hæfi nefndarmanna, framkvæmd rannsókna og heimildir nefnda af þessu tagi til gagnaöflunar og til að kalla fólk fyrir nefndina til skýrslugjafar. Áður en lögin voru sett hafði Alþingi nokkrum sinnum skipað nefndir sérfróðra einstaklinga utan þings til að rannsaka mikilvæg mál er almenning vörðuðu. Í þeim tilvikum voru heimildir nefndarinnar og markmið rannsóknar afmörkuð í sérstökum lögum.

b. Rannsókn á starfsemi lífeyrissjóða.

Meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar flutti tillögu til þingsályktunar um að rannsókn á starfsemi lífeyrissjóðanna fari fram í samræmi við ályktun Alþingis nr. 29/138. Tillagan bíður nú síðari umræðu.

Við afgreiðslu ályktunar Alþingis nr. 29/138 lá þegar fyrir að Landssamtök lífeyrissjóða hygðust gera sjálfstæða úttekt á starfsemi lífeyrissjóðanna. Engu að síður ályktaði Alþingi að sjálfstæð og óháð rannsókn skyldi fara fram á starfseminni frá setningu laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997. Landssamtök lífeyrissjóða samþykktu 24. júní 2010 að fara af stað með úttekt á fjárfestingarstefnu, ákvarðanatöku og lagalegu umhverfi lífeyrissjóðanna í aðdraganda bankahrunsins 2008. Í ljósi þess var ákveðið að biða niðurstöðu úr skýrslu Landssamtaka lífeyrissjóða áður en frekar yrði aðhafst.

Skýrslu um úttektina sem gerð var á vegum Landssamtaka lífeyrissjóða var skilað 3. febrúar 2012. Niðurstöður þeirrar skýrslu staðfesta enn frekar að tilefni er til að ráðist verði í sjálfstæða og óháða rannsókn á vegum Alþingis. Nefndin sem vann að úttektinni hafði ekki valdheimildir til að krefjast þess að gögn, upplýsingar eða skýringar kæmu fram, líkt og rannsóknarnefndir Alþingis hafa samkvæmt lögum um rannsóknarnefndir, nr. 68/2011. Stofnanir

sem önnuðust eftirlit með lífeyrissjóðunum gátu borið fyrir sig þagnarskyldu í ríkum mæli, ekki var hægt að kveða fólk til skýrslutöku vildi það ekki gefa skýrslu né heldur gat nefndin gert rannsóknir á starfsstað. Þá var verkefnið og tímabilið mun takmarkaðra.

c. Rannsókn á aðdraganda og orsökum falls sparissjóða á Íslandi.

Í skýrslu sinni bendir rannsóknarnefnd Alþingis á að vandamál sparissjóðakerfisins séu um margt sérstök. Vegna hins mikla umfangs verkefnis rannsóknarnefndarinnar vannst ekki tími til að taka hin sérstöku vandamál sparissjóðakerfisins til umfjöllunar þótt þau hefðu verðskuldað það. Þingmannanefndin bendir í skýrslu sinni á að þrátt „fyrir að sparissjóðirnir eigi í eðli sínu ekki að vera áhættusæknar stofnanir var sparissjóður fyrsta fjármálafyrirtækið sem féll árið 2008.“ Þingmannanefndin taldi því að rannsaka þyrfti fjölmargt í starfsemi sparissjóðanna, a.m.k. frá því að viðskipti með stofnfé voru leyfð. Í ályktun Alþingis nr. 29/138 er því mælt fyrir um sjálfstæða og óháð rannsókn á aðdraganda og orsökum falls sparissjóða á Íslandi frá því að viðskipti með stofnfé voru gefin frjáls. Í kjölfar þess fari fram heildarendurskoðun á stefnu og starfsemi sparissjóðanna.

Með ályktun Alþingis nr. 42/139, 10. júní 2011, samþykkti Alþingi að skipa þriggja manna rannsóknarnefnd er leiti sannleikans um aðdraganda og orsök rekstrarerfiðleika og gjaldþrots sparissjóðanna á Íslandi. Nefndinni er ætlað að vinna í samræmi við lög um rannsóknarnefndir, nr. 68/2011.

Í nefndina voru skipuð Sigríður Ingvarsdóttir héraðsdómari, sem jafnframt var skipuð formaður, Tinna Finnbogadóttir hagfræðingur og Bjarni Fr. Karlsson, lektor við viðskiptafræðideild Háskóla Íslands. Nánar er mælt fyrir um verkefni nefndarinnar í ályktuninni sjálfri og greinargerð með henni. Samkvæmt ályktuninni skyldi nefndin skila forseta Alþingis skýrslu eigi síðar en 1. júní 2012. Sá tími dugði ekki til og vinnur nefndin enn að úttektinni. Hinn 20. september 2012 féllst forseti Alþingis á ósk formanns nefndarinnar um lausn frá starfi og var Hrannar Már S. Hafberg, lögfræðingur, skipaður formaður í hennar stað.

d. Stjórnsýsluúttekt á Fjármálaeftirlitinu og Seðlabanka Íslands.

Þingmannanefndin leggur í skýrslu sinni til að gerð verði stjórnsýsluúttekt á vegum Alþingis á Fjármálaeftirlitinu og Seðlabanka Íslands. Er þar lagt til að metnir verði kostir og gallar sameiningar Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins að lokinni stjórnsýsluúttektinni. „Telur nefndin mikilvægt að við slíkt mat verði höfð hliðsjón af þeirri reynslu er til varð við bankahrunið og að skýrt verði kveðið á um hvaða stofnun sé ætlað það hlutverk að hafa heildaryfirsýn yfir kerfisáhættu og fjármáalegan stöðugleika og bera ábyrgð á að samræma viðbrögð.“

Vinna við stjórnsýsluúttektina hefur enn ekki verið hafin. Úttektin er frábrugðin þeim rannsóknum sem reifaðar eru að framan og því er ekki unnt að fella slíka rannsókn undir lög um rannsóknarnefndir.

Í efnahagsáætlun stjórnvalda og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins í nóvember 2008 var kveðið á um að leita bæri til reynds sérfræðings á sviði fjármálaeftirlits um að gera úttekt á regluverki og eftirliti með íslenska fjármálakerfinu. Kaarlo Jännäri var fenginn til verksins og var ein meginniðurstaða skýrslu hans í mars 2009 að sameina bæri Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitið í eina stofnun eða a.m.k. setja þær undir sameiginlega stjórn.

Árið 2011 var franskur sérfræðingur, Pierre-Yves Thoraval, fenginn til að gera úttekt á því hvort Fjármálaeftirlitið stæðist alþjóðlega staðla um bankaeftirlit (e. Basil Core Principles for Banking Supervision, BCP). Í skýrslu sinni²² kemst Thoraval að því að af þeim 25 til-

²² <http://www.efnahagsraduneyti.is/media/Acrobat/Report-on-Iceland-Supervision.pdf>

greindu stöðlum sem skoðaðir voru stæðist Fjármálaeftirlitið tvo, 11 staðla stæðist stofnunin að mestu leyti og 12 alls ekki. Í skýrslu sinni gerir Thoraval tillögur að aðgerðum til að stofnunin geti uppfyllt staðlana.

Í skýrslu efnahags- og viðskiptaráðherra um framtíðarskipan fjármálakerfisins²³ er í kafla 9.4 vikið að skipulagi og verkaskiptingu eftirlitsstofnana. Þar segir að fyrr á árum hafi verið „gerð skýr skil í löggjöf og verkaskiptingu milli viðskiptabanka, váttryggingarfélaga, verðbréfafyrirtækja og fjárfestingarfyrirtækja. Á síðustu árum og áratugum hafa mörk milli þessara ólíku greina fjármálastarfseminnar orðið óljósari og algengara að verksvið skarist, til dæmis þannig að eitt og sama fyrirtæki eða fyrirtækjasamstæða fái við fleiri en eitt eða jafnvel öll framangreind svið fjármálaþjónustu. Þetta eru í hnotskurn rökin fyrir því að fela einni samþættri og sjálfstæðri eftirlitsstofnun að líta eftir starfsemi allra fyrirtækja á fjármála-markaði, hvort sem hún fer fram á lánamarkaði, váttryggingamarkaði, verðbréfamarkaði eða lífeyrismarkaði. Þetta voru rökin fyrir stofnun Fjármálaeftirlitsins 1998. Þessi rök hafa haldið gildi sínu.“

Í skýrslunni er því haldið fram að sú verkaskipting sem sé viðhöfð sé af mörgum ástæðum heppileg. Fjármálaeftirlitið sinni eftirliti með einstökum fjármálaefyrirtækjum en Seðlabankinn fylgist með fjármálakerfinu í heild. Ekki er vikið beint að sameiningu stofnananna en bent á að náíð samstarf þurfi að vera milli þeirra, bæði um eftirlit með fjárhag einstakra fjármálaefyrirtækja og með stöðugleika fjármálakerfisins í heild. Síðasti samstarfssamningur milli stofnananna var gerður árið 2011 og er þar sérstaklega kveðið á um samstarf við eftirlit með fjármálakerfinu í heild með þjóðhagsvarúð að leiðarljósi.

Í stað þess að leggja til sameiningu stofnananna er í kafla 8.8 skýrslunnar lagt til að sérstökum aðila, fjármálastöðuleikaráði, verði falin heildarstjórn fjármálakerfisins, ábyrgð á fjármálastöðuleikastefnu og því að fylgjast með fjármálakerfinu í heild en ekki að einblína á fjárhag og áhættu einstakra fjármálaefyrirtækja. Lagt er til að þar komi saman fulltrúar Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans, auk fulltrúa úr efnahags- og viðskiptaráðuneyti og fjármálaráðuneyti (nú atvinnuvega- og nýsköpunaráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti).

Í sérri Seðlabanka Íslands nr. 5 um hlutverk seðlabanka í fjármálaeftirliti, frá janúar 2011,²⁴ er nokkuð rætt um valkosti við fjármálaeftirlit. Í skýrslunni segir m.a. að það „hafi sýnt sig að sameiginleg ábyrgð á fjármálastöðugleika hafi leitt til þess að ekki var næg fjárfesting á því sviði. Engin ein stofnun bar meginábyrgð og viðbrögð við kerfisáhættu urðu því ekki sem skyldi. Í sumum tilfellum gæti núningur á milli stofnana hafa dregið úr virkni stýritækja, bæði á sviði þjóðhagsvarúðar og eindarvarúðar.“ Raktir eru nokkrir kostir um fyrirkomulag fjármálaeftirlits, m.a. að ein stofnun sjái um allt eftirlit og bent á að slíkt fyrirkomulag geti verið hjálplegt í smærri ríkjum og í nýmarkaðsríkjum. Í skýrslunni er vísað til Jännari sem mælti með sameiningu Fjármálaeftirlits og Seðlabanka og tekið undir með honum um að líklegt sé að „skipulag með mun nánara samstarfi seðlabanka og fjármálaeftirlits muni eiga vel við hér á landi. Við það munu upplýsinga- og samskiptavandamál þessara tveggja stofnana lagast mikið og ábyrgð og ákvarðanatáka verða skýrari.“ Jafnframt er þó bent á að viðskiptaháttaeftirlit og neytendavernd falli ekki endilega vel að kjarnaverkefnum Seðlabanka. „Því má færa rök fyrir því að skynsamlegt sé að færa eftirlit með viðskiptaháttum til aðila sem sérhæfir sig í neytendavernd en leggja um leið áherslu á gott samstarf eftirlitsaðila.“

²³ Sjá m.a. umfjöllun í 5. og 7. kafla skýrslu þessarar.

²⁴ <http://www.seðlabanki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=8383>

Í nýrri skýrslu sérfræðingahóps G3 um heildarumgjörð um fjármálastöðugleika á Íslandi, sbr. umfjöllun í 5. og 7. kafla I. hluta skýrslu þessarar, er lagt til að Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlitið verði sameinuð í eina stofnun sem fari með samþætta yfirstjórn peningamála og fjármálastöðugleika. Tillaga hópsins er sú að þetta verði gert í tveimur áföngum. Sá fyrri verði stofnun sameiginlegs starfsvettvangs stofnanna og brýnt sé að ljúka honum strax. Hinn síðari sé að samþætta stofnanirnar í eina yfirstjórn peningamála og fjármálastöðugleika. Hópurinn leggur til að stefnumótun, ákvarðanir og framkvæmd á báðum aðalábyrgðarsviðum stefnumótunar verði aðskilin en lúti sameiginlegri yfirstjórn. Þá telur hópurinn að hin nýja stofnun þurfi strangari og skilvirkari stjórnarhætti og skýrari ábyrgðarskyldu gagnvart Alþingi. Þessum síðari áfanga eigi að ljúka innan þriggja ára.

Alþingi, 26. mars 2013.

Valgerður Bjarnadóttir,
form.

Álfheiður Ingadóttir.

Lúðvík Geirsson.

Magnús Orri Schram.

Margrét Tryggvadóttir.

Fylgiskjal I.

Þingsályktun nr. 29/138, um viðbrögð Alþingis við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis 2010. (705. mál á 138. löggjafarþingi.)

Alþingi ályktar að skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis sé vitnisburður um þróun íslensks efnahagslífs og samfélags undangenginna ára og telur mikilvægt að skýrslan verði höfð að leiðarljósi í framtíðinni.

Alþingi ályktar að brýnt sé að starfshættir þingsins verði teknir til endurskoðunar. Mikilvægt sé að Alþingi verji og styrki sjálfstæði sitt og grundvallarhlutverk.

Alþingi ályktar að taka verði gagnrýni á íslenska stjórnálagningu alvarlega og leggur áherslu á að af henni verði dreginn lærdómur.

Alþingi ályktar að skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis sé áfellingisdómur yfir stjórnvöldum, stjórnálagningum og stjórnálagningu, verklagi og skorti á formfestu.

Alþingi ályktar að stjórnendur og helstu eigendur fjármálafyrirtækja á Íslandi beri mesta ábyrgð á bankahruninu.

Alþingi ályktar að eftirlitsstofnanir hafi brugðist.

Alþingi ályktar að mikilvægt sé að allir horfi gagnrýnum augum á eigin verk og nýti tækifærið sem skýrslan gefur til að bæta samfélagið.

Alþingi ályktar að fela forsætisnefnd, viðkomandi nefndum Alþingis, stjórnlaganefnd, sbr. lög um stjórnlagabætur, nr. 90/2010, og forsætisráðherra fyrir hönd ríkisstjórnar að ráðast í eftirfarandi:

I. Endurskoða löggjöf og eftir atvikum undirbúa löggjöf á tilgreindum sviðum:

4. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944.
5. Lög um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991.
6. Lög um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963, og lög um landsdóm, nr. 3/1963.
7. Lög um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969, stjórnarsýslulög, nr. 37/1993, upplýsingalög, nr. 50/1996, og lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996.
8. Löggjöf um starfsemi á fjármálamarkaði.
9. Lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997.
10. Löggjöf um eftirlit með fjármálastarfsemi á vettvangi Seðlabanka Íslands, Fjármálaeftirlitsins og annarra eftirlitsaðila. Tiltæk verði viðbragðsáætlun við fjármálaáfalli.
11. Löggjöf um háskóla og fjölmiðla.
12. Löggjöf um reikningsskil og bókhald.
13. Lög um endurskoðendur, nr. 79/2008.
14. Stofnuð verði sjálfstæð ríkisstofnun sem fylgist með þjóðhagsþróun og semji þjóðhagsspá.
15. Aðra löggjöf sem nauðsynlegt er að endurskoða með hliðsjón af tillögum þingmannanefndar, sbr. 15. gr. laga nr. 142/2008, um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða.

II. Eftirfarandi rannsóknir og úttektir fari fram á vegum Alþingis:

1. Sjálfstæð og óháð rannsókn á starfsemi lífeyrissjóða á Íslandi frá setningu laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, og síðar. Í kjölfar þess fari fram heildarendurskoðun á stefnu og starfsemi lífeyrissjóðanna.
2. Sjálfstæð og óháð rannsókn á aðdraganda og orsökum falls sparissjóða á Íslandi frá því að viðskipti með stofnfé voru gefin frjáls. Í kjölfar þess fari fram heildarendurskoðun á stefnu og starfsemi sparissjóðanna.
3. Stjórnarsýsluúttekt á Fjármálaeftirlitinu og Seðlabanka Íslands. Á grundvelli hennar verði metnir kostir og gallar þess að sameina starfsemi stofnananna í þeim tilgangi að tryggja heildaryfirsýn yfir kerfisáhættu, fjármálalegan stöðugleika og ábyrgð á samræmingu viðbragða.

III. Eftirlit:

Nefnd á vegum Alþingis hafi eftirlit með að úrbótum á löggjöf sem þingmannanefndin leggur til í skýrslu sinni verði hrint í framkvæmd. Miðað skal við að þeim úrbótum verði lokið fyrir 1. október 2012.

Fylgiskjal II.**Bréf stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar til forsætisnefndar.**

(2. febrúar 2012.)

Á fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar þ. 26. janúar sl. var samþykkt að beina þeirri spurningu til forsætisnefndar Alþingis hvort verkefni þau sem lögð voru til í tillögu til þings-ályktunar í skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, 705. máli, og samþykkt var sem ályktun Alþingis nr. 29/138 frá 138. löggjafarþingi, féllu undir málefnasvið stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Í ályktuninni segir: „Nefnd á vegum Alþingis hafi eftirlit með að úrbótum á löggjöf sem þingmannanefndin leggur til í skýrslu sinni verði hrint í framkvæmd. Miðað skal við að þeim úrbótum verði lokið fyrir 1. október 2012.“

Með hliðsjón af framangreindu óskar stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd eftir viðbrögðum forsætisnefndar við álitæfninu.

Virðingarfyllst,

Valgerður Bjarnadóttir,
form.

Bréf forsætisnefndar til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

(15. febrúar 2012.)

Vísað er til bréfs stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, dags. 2. febr. sl., þar sem spurst er fyrir um hvaða nefnd á vegum Alþingis sé ætlað að hafa eftirlit með þeim úrbótum á löggjöf sem lagðar eru til í ályktun Alþingis 28. september 2010 um viðbrögð Alþingis við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis 2010.

Þetta mál hefur oft komið til umræðu í forsætisnefnd og er það afstaða nefndarinnar að eðlilegast sé að fela stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis að fylgdist með framkvæmd áður greindrar ályktunar af hálfu þingsins. Með bréfi þessu er nefndinni falið þetta verkefni.

Forseti telur rétt að greina stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd frá því að þau verkefni sem nefnd eru í ályktuninni og snúa að Alþingi eru að flest komin í ákveðinn farveg. Þannig hafa þingsköp Alþingis verið endurskoðuð, unnið er að endurskoðun stjórnarskrárinnar og komið hefur verið á fót rannsóknarnefndum til að rannsaka starfsemi Íbúðalánasjóðs og sparissjóðanna auk þess sem óháð nefnd hefur þegar skilað skýrslu um starfsemi lífeyrissjóðanna. Enn hefur hins vegar ekki verið hrint í framkvæmd stjórnsluúttekt á Fjármálaeftirlitinu og Seðlabanka Íslands auk þess sem heppilegt er talið að endurskoðun löggjafar um landsdóm og ráðherraábyrgð bíða þar til því máli ljúki sem nú er rekið fyrir landsdómi. Þá má geta þess að forsætisnefnd hefur skipað tvær nefndir sem nú eru að störfum við að endurskoða lög um Ríkisendurskoðun og embætti umboðsmanns Alþingis. Endurskoðun laganna er liður í því að styrkja eftirlitshlutverk Alþingis.

Skrifstofustjóri Alþingis hefur átt samræður við embættismenn í forsætisráðuneytinu um framkvæmd þess hluta þingsályktunarinnar sem snýr að Stjórnarráðinu, en þar er unnið að

samantekt um það hvernig framkvæmd ályktunarinnar stendur. Ýmsu af því sem tilgreint er í ályktuninni hefur þegar verið hrint í framkvæmd eða er komið í ákveðinn farveg, en öðru er ólokið. Forseti telur eðlilegt að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd kalli eftir upplýsingum frá forsætisráðuneyti um stöðu þessara mála og gefi síðan Alþingi skýrslu.

Ásta R. Jóhannesdóttir.

Fylgiskjal III.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd:

Yfirlit yfir fundi og gesti vegna umfjöllunar um eftirfylgni í kjölfar samþykktar þingsályktunartillögu um viðbrögð Alþingis við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Fundir um málið á 140. þingi.

- 3. maí 2012: Arnar Þór Másson, Páll Þórhallsson og Ágúst Geir Ágústsson frá forsætisráðuneyti.
- 8. maí 2012: umfjöllun nefndarinnar.
- 14. maí 2012: umfjöllun nefndarinnar.
- 15. maí 2012: umfjöllun nefndarinnar.
- 16. maí 2012: umfjöllun nefndarinnar.
- 23. maí 2012: Unnur Gunnarsdóttir, Alexander Þórisson og Ragnar Hafliðason frá Fjármálaeftirlitinu.

Fundir um málið á 141. þingi.

- 13. sept. 2012: Már Guðmundsson og Sigríður Logadóttir frá Seðlabanka Íslands.
- 23. okt. 2012: umfjöllun nefndarinnar.
- 6. nóv. 2012: umfjöllun nefndarinnar.
- 13. nóv. 2012: umfjöllun nefndarinnar.
- 26. nóv. 2012: umfjöllun nefndarinnar.
- 28. nóv. 2012: umfjöllun nefndarinnar.
- 4. des. 2012: Björn Rúnar Guðmundsson frá fjármála- og efnahagsráðuneyti og Kjartan Gunnarsson frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti.
- 14. feb. 2013: umfjöllun nefndarinnar.
- 26. mars 2013: umfjöllun nefndarinnar.