

**Viðbrögð stjórnsýslunnar við
skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis**

Skýrsla starfshóps forsætisráðuneytisins

Maí 2010

Samantekt

Íslensk stjórnýsla, eins og hún birtist í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, „Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir“, er brotakennd og einkennist af skorti á ábyrgð. Hinn faglegi grundvöllur stjórnýslunnar er veikur, ekki bara vegna ómarkvissra pólitískra inngripa í störf hennar heldur einnig vegna smæðar eininga hennar, persónutengsla og ónógrar áherslu á faglega starfshætti. Á sama tíma er umgjörðin utan um vinnulag ríkisstjórna með þeim hætti að hún stuðlar ekki nægilega að samhentri forystu og ábyrgð við forystu framkvæmdarvaldsins en þar koma reyndar rangar áherslur í starfi stjórnsmálaflukkanna einnig við sögu. Jafnframt virðist hið pólitíska vald búa við ófullnægjandi aðhald innan úr stjórnýslunni og utan frá, hjá þingi, fjölmiðlum og mennta- og vísindastofnunum.

Tillögur starfshóps forsætisráðherra um viðbrögð við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis taka mið af þessu. Í fyrsta lagi er lagt til að leitast verði við að efla hinn faglega grundvöll stjórnýslunnar með því að tryggja faglegar ráðningar æðstu stjórnenda og þróa áherslur í starfsmannamálum þannig að hún veiti stjórnendum hæfilega umbun og aðhald. Stærri ráðuneyti og stofnanir eru undirstaða í að styrkja hinn faglega grundvöll stjórnýslunnar en það kallar á átak í sameiningu ráðuneyta og stofnana.

Í öðru lagi þarf að bæta vinnubrögð og starfsaðstöðu hinnar pólitísku forystu framkvæmdarvaldsins. Þannig þarf að skerpa á forystuhlutverki forsætisráðherra í ríkisstjórn og skapa markvissari umgjörð í lögum og eftir atvikum í stjórnarskrá, og skapa þar markvissari umgjörð um ríkisstjórnarfundir og ráðherranefndir. Einnig þarf að huga að styrkingu hinnar pólitísku skrifstofu ráðuneytanna.

Í þriðja lagi þarf að huga sérstaklega að hvernig bæta megi samhæfingu og reglufestu í stjórnýslu ríkisins. Í því sambandi er lagt til að gert verði átak til að bæta vinnubrögð stjórnvalda og skýra skyldur starfsmanna hins opinbera, m.a. um skráningu upplýsinga og almennt um skýrleika og aga í vinnubrögðum. Þá er á það bent að þetta verkefni megi auðvelda með því að einfalda ráðuneytaskiptinguna og stofnanagerðina en einnig þarf að huga að því hvernig megi auka samstarf þvert á ráðuneyti og stofnanir. Í því efni þarf sérstaklega að huga að forsendunum fyrir því að Stjórnarráðið geti í meira mæli starfað sem ein skipulagsheild.

Í fjórða lagi þarf að marka hlutverk, valdsvið og úrræði þeirra opinberu eftirlitsaðila með fjármálamarkaði sem um ræðir með skýrum hætti í lögum auk þess að tryggja starfsskilyrði þeirra þannig að þeir geti sinnt lögbundnum störfum sínum með fullnægjandi hætti. Áður en

hugað verður að breytingum á lögum um fjármálamarkað er þó nauðsynlegt að taka skýra afstöðu til þróunar fjármálamarkaðarins hér á landi í nánustu framtíð, þ.m.t. hvort mæta skuli séríslenskum aðstæðum við setningu laga.

Í fimmta lagi þarf sterkara og samhentara framkvæmdarvald að búa við öflugt ytra aðhald. Það er hlutverk Alþingis, og þó einkum stjórnarandstöðunnar, að veita framkvæmdarvaldinu aðhald. Styrkja þarf forsendur þess til að gegna því hlutverki en einnig huga að mikilvægi hinnar almennu þjóðfélagsumræðu eins og hún birtist í fjölmiðlum og gagnrýnu hlutverki mennta- og vísindastofnana.

Efnisyfirlit

| | |
|---|----|
| Samantekt | 2 |
| 1. Inngangur..... | 5 |
| 2. Ríkisstjórn | 8 |
| 3. Ráðherrar og ráðherrastjórnsýsla | 12 |
| 4. Skipulag og samþæfing..... | 19 |
| 5. Starfsmannamál..... | 23 |
| 6. Formfesta og upplýsingavinnsla | 26 |
| 7. Reglur og reglulökun á fjármálamarkaði..... | 31 |
| 8. Stjórnsmál, stefnumótun og undirbúningur löggjafar | 37 |
| 9. Innra og ytra aðhald | 43 |
| 10. Lítið og berskjaldað stjórnkerfi..... | 46 |
| 11. Niðurstöður | 51 |
| I. Viðauki - Helstu tillögur og ábendingar rannsóknarnefndar Alþingis | 58 |
| II. Viðauki - Helstu tillögur og ábendingar starfshóps forsætisráðuneytisins..... | 61 |

1. Inngangur

Erindisbréf starfshóps um viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, undirritað í forsætisráðuneytinu 14. janúar 2010, er svohljóðandi:

Rannsóknarnefnd Alþingis, sbr. lög nr. 142/2008, til þess að rannsaka aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða, mun skila ítarlegri skýrslu til Alþingis í byrjun næsta mánaðar. Fyrir liggur að fram kunna að koma í skýrslunni atriði sem beinast að stjórnsýslunni og starfsháttum Stjórnarráðsins. Forsætisráðherra hefur því ákveðið að skipa nefnd sem skal taka skýrslu rannsóknarnefndarinnar til ítarlegrar umfjöllunar og meta þau atriði sem beinast kunna sérstaklega að stjórnsýslunni og starfsháttum Stjórnarráðsins. Nefndin skal svo fljótt sem auðið er gera tillögur til forsætisráðherra og ríkisstjórnar um hugsanleg viðbrögð við þeim í samræmi við ábendingar rannsóknarnefndarinnar. Nefndin skal hafa starfsaðstöðu í forsætisráðuneytinu.

Í nefndina voru skipuð þau Gunnar Helgi Kristinsson, prófessor í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands (formaður), Oddný Mjöll Arnardóttir, prófessor við lagadeild Háskólans í Reykjavík, Ómar H. Kristmundsson, prófessor í opinberri stjórnsýslu við Háskóla Íslands, Kristín Benediksdóttir, héraðsdómslögmaður og Trausti Fannar Valsson, lektor við lagadeild Háskóla Íslands. Með nefndinni starfaði Ágúst Geir Ágústsson, skrifstofustjóri í forsætisráðuneytinu. Í samtölum formanns nefndarinnar við fulltrúa ráðuneytisins var gengið út frá því að nefndin skilaði skýrslu um það bil þremur vikum eftir að skýrsla rannsóknarnefndarinnar yrði gerð opinber. Jafnframt kom fram ósk frá ráðuneytinu um að efni skýrslunnar yrði ekki þröngt afmarkað við stjórnsýslu ríkisins heldur gæti eftir atvikum tekið til annarra þátta stjórnskipunarinnar eða stjórnsýslu sveitarfélaga.

Skýrsla starfshópsins byggist á skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis sem meginheimild. Efni rannsóknarskýrslunnar afmarkar viðfangsefnið þannig að ekki eru tekin til umfjöllunar önnur efni en þau sem með einum eða öðrum hætti hafa komið við sögu rannsóknarnefndarinnar. Í ályktunum sínum og tillögum er starfshópurinn hins vegar óháður umfjöllun rannsóknarnefndarinnar.

Samkvæmt erindisbréfi skal starfshópurinn gera tillögur um hugsanleg viðbrögð í samræmi við ábendingar rannsóknarnefndarinnar. Starfshópurinn lagði áherslu á að greina skipulagsform stjórnsýslunnar, ákvarðanatöku og stefnumótun. Starfshópurinn lítur svo á að það sé ekki hlutverk hans að taka afstöðu til annarra mála en þeirra sem beinlínis snúa að þessum viðfangsefnum. Þannig hefur starfshópurinn ekki beint sjónum sínum að dómstólum sérstaklega og tekur þar af leiðandi ekki afstöðu til starfsskilyrða dómstóla. Í samræmi við hlutverk hópsins tekur hann ekki afstöðu til þess hvort einstakir starfsmenn í opinberum störfum sem koma við sögu skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis hafi staðið sig sem skyldi.

Samkvæmt 5. tl. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 bar rannsóknarnefndinni að „koma með ábendingar og tillögur að breytingum á lögum, reglum, vinnubrögðum og skipulagi opinberrar stjórnarsýslu sem miða að því að gera íslenskt fjármálakerfi færara um að bregðast við þróun og breytingum á alþjóðlegum fjármálamörkuðum.“ Til viðbótar við þær tillögur, sem nefndin setur beinlínis fram með vísan til þessa ákvæðis, er í skýrslu rannsóknarnefndar að finna ýmsar aðrar tillögur og ábendingar almennara efnis. Samantekið yfirlit um tillögur rannsóknarnefndar kemur þó hvergi fram í skýrslu hennar. Starfshópurinn taldi nauðsynlegt að setja saman slíkt yfirlit og er það að finna í viðauka I við greinargerð starfshópsins.

Þótt skoðunarmáti skýrslu þessarar sé skipulags- og stofnanalegur þýðir það ekki að starfshópurinn telji að breytingar á formlegri umgjörð ríkisvaldsins nægi einar sér til að bæta starfshætti þess. Bættir starfshættir krefjast einnig hugarfarsbreytingar. Eins er ástæða til að áréttta að jafnvel þar sem skipulagi kann að hafa verið áfátt í einhverjum atriðum leysir það ekki einstaka starfsmenn undan þeirri ábyrgð að fylgja þeim reglum og sjónarmiðum um góða stjórnunarhætti sem þó voru til staðar. Í samræmi við þetta hefur starfshópurinn farið þá leið að greina tillögur og ábendingar rannsóknarnefndar sem lúta að breytingum á lögum og starfsháttum stjórnvalda. Fyrir útgáfu skýrslu rannsóknarnefndar höfðu stjórnvöld einnig hafið vinnu að a.m.k. sumum þeim umbótaverkefnum sem nefndin gerir tillögur um. Starfshópurinn hefur því einnig leitast við að setja umfjöllun sína um skýrsluna í samhengi við þá vinnu. Tekið er fram að til að takmarka umfang skýrslunnar er ekki vísað í rannsóknarniðurstöður eða úttektir sem gerðar hafa verið á íslenskri stjórnarsýslu og styðja við þær niðurstöður sem fram koma í skýrslu rannsóknarnefndar og þær ályktanir og staðhæfingar sem starfshópurinn setur fram í greinargerðinni.

Greinargerð starfshópsins er byggð þannig upp að skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis er greind í níu efnisflokkum sem hver um sig fær umfjöllun í köflum 2–10. Niðurstöður eru settar fram í kafla 11, en yfirlit yfir helstu tillögur og ábendingar rannsóknarnefndarinnar ásamt viðbótartillögum starfshópsins er síðan að finna í viðaukum I og II.

Á þeim stutta tíma, sem starfshópur forsætisráðherra hafði til umráða, hafði hann ekki tök á að vinna ítarlega útfærðar tillögur. Þess í stað hefur áhersla hans verið sú að leiða í ljós meginatriði sem af skýrslu rannsóknarnefndar má leiða og helstu viðfangsefni sem stjórnvöld þurfa að takast á við í ljósi ábendinga rannsóknarnefndar. Ítarlegri vinna með efnið bíður því fleiri aðila. Hér ber fyrst að nefna níu manna þingmannanefnd sem skipuð hefur verið af Alþingi til að móta tillögur að viðbrögðum Alþingis við niðurstöðum rannsóknarnefndarinnar. Alþingi er verkbeiðandi í tilviki rannsóknarnefndarinnar og eðlilegt að meginábyrgðin á því hvernig brugðist sé við skýrslunni sé í höndum þess. Auk þingmannanefndarinnar þurfa ráðuneytin, hvert fyrir sig, að bregðast við skýrslu rannsóknarnefndarinnar og þeim álitamálum sem fylgt hafa í kjölfar hennar. Þá má nefna að þegar hefur verið skipuð sérstök nefnd um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands. Loks eru bæði stjórnmalaflokkar, fjölmiðlar og þátttakendur í opinberri umræðu mikilvægir þátttakendur í úrvinnslu

skýrslunnar. Að lokum bendir starfshópurinn á að þótt bregðast þurfi við þeim kröfum um bættu starfshætti, sem leiða af skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, er mikilvægt að viðbrögðin séu fagleg, þ.m.t. vel undirbúin og vel ígrunduð.

Reykjavík, 6. maí 2010

Gunnar Helgi Kristinsson

Kristín Benediksdóttir

Oddný Mjöll Arnardóttir

Ómar H. Kristmundsson

Trausti Fannar Valsson

2. Ríkisstjórn

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að nokkur óvissa ríkir um hvað séu eðlilegir starfshættir í ríkisstjórn. Þótt eðlilegt sé að forysta framkvæmdarvaldsins sé ekki um of bundin fyrirmælum löggjafans um innri starfshætti þarf að gæta þess að óvissa af þessu tagi bitni ekki á ábyrgð, gegnsæi og réttaröryggi. Framkvæmdarvaldið sjálft þarf einnig að huga að því með hvaða hætti starfshættir í ríkisstjórn stuðli að skilvirkri ákvarðanatöku og markvissri stefnumótun.

Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar er komið inn á þrjú meginatriði sem varða starfshætti ríkisstjórna.

2.1 Forsætisráðherra

Fyrsta atriðið snertir hlutverk, skyldur og ábyrgð forsætisráðherra. Samkvæmt 17. gr. stjórnarskrárinnar stjórnar forsætisráðherra fundum ríkisstjórnar en hefðbundin túlkun er að hann fari einnig með það vald sem af þingræðisreglunni leiðir og kveðið er á um í 15. gr. stjórnarskrárinnar að skipa ráðherra, veita þeim lausn, ákveða tölu þeirra og skipta störfum með þeim. Verkstjórnarvald forsætisráðherra er lítt skilgreint í settum lögum, eins og gildir reyndar einnig um þingræðisregluna sjálfa, en venjur um beitingu þess hafa þróast með þeim hætti að hætta er á að forsætisráðherra telji sig bera minni ábyrgð en efni standa til á störfum ráðherra í ríkisstjórn sinni. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að forsætisráðherra hafi borið, sem verkstjóra ríkisstjórnarinnar, að upplýsa viðskiptaráðherra um starf í ríkisstjórn sem snerti málavíð hans svo að hann gæti rækt skyldur sínar (1:39). Í reynd virðast forsætisráðherrarnir á Íslandi telja að hluta af skyldum forsætisráðherra sé gegnt af samstarfsflokki þeirra í ríkisstjórn og einkum formönnum þeirra. Þannig réttlætti forsætisráðherra skort á upplýsingaflæði til viðskiptaráðherra fyrri hluta árs 2008 með því að formaður samstarfsflokksins skyldi ábyrgur fyrir slíku, í samræmi við „vel þekkta stjórnarfarslega venju“ í samsteypustjórnnum (7:261). Þessu sjónarmiði hafnar hins vegar rannsóknarnefnd Alþingis og telur að það hafi verið skylda forsætisráðherra, sem verkstjóra ríkisstjórnarinnar, að upplýsa viðkomandi ráðherra (7:262). Á sama hátt er formaður samstarfsflokksins ekki talinn deila ábyrgð forsætisráðherrans í þessu efni. Þótt hún hafi í reynd leitt ríkisstjórnina í samstarfi við forsætisráðherrann var málefnaárið hennar sem fagráðherra (utanríkismál) að litlu leyti tengt þeim málaflokkum sem til umfjöllunar eru í skýrslu rannsóknarnefndarinnar (7:291).

Nauðsynlegt er að skýra verksvið, vald og ábyrgð forsætisráðherra betur. Af verkstjórnarhlutverki forsætisráðherra má leiða ákveðna eftirlitsskyldu, eins og gert hefur verið í dönskum rétti, sem nær jafnt til hans eigin flokksmanna og ráðherra annarra flokka en þarfnast frekari útlistunar. Sú ríka hefð, sem myndast hefur fyrir því að aðildarflokkar

ríkisstjórna – einkum formenn þeirra – beri hver fyrir sig meginábyrgð á ráðherrum síns flokks, stuðlar hvorki að styrkri lagalegri né einstaklingsbundinni pólitískri ábyrgð ráðherra. Hún er til þess fallin að veikja ábyrgðarkennd forsætisráðherra á ráðherrum samstarfsflokksins og grafa þannig undan því forystuhlutverki sem honum er ætlað í ríkisstjórninni í heild.

Jafnframt veikir hin skipta forysta ríkisstjórna pólitíska forystu og ábyrgð, ef forsætisráðherrann getur vísað til venju um að ráðherrar einstakra ríkisstjórnarflokka starfi eingöngu á þeirra ábyrgð. Vald einstakra ráðherra, samkvæmt stjórnarskrá, er veitt af forseta samkvæmt tillögu forsætisráðherra. Allir ráðherrar sitja, í þeim skilningi, í skjóli forsætisráðherra. Hætt er við að ráðherrar verði áfram sjaldan látnir sæta einstaklingsbundinni pólitískri ábyrgð ef það er óljóst hvers hlutverk það er að knýja á um ábyrgð þeirra eða afsögn þegar ástæða þykir til.

2.2 Ríkisstjórnarfundir

Um ríkisstjórnarfundir er lítið rætt í stjórnarskrá en þó skal, samkvæmt 17. gr., halda „ráðherrafundi“ (eins og ríkisstjórnarfundir eru nefndir í stjórnarskránni) um „nýmæli í lögum og mikilvæg stjórnarmálefni. Svo skal og ráðherrafund halda, ef einhver ráðherra óskar að bera þar upp mál.“ Almennt er ekki lítið svo á að ríkisstjórnir á Íslandi geti gefið stjórnarsýslunni fyrirmæli. Þær hafa pólitískt samráðs- og stefnumótunarhlutverk. Það er hlutverk einstakra ráðherra að framkvæma vilja þeirra innan stjórnarsýslunnar en þingflokka að koma löggjafaráformum þeirra í gegnum þingið. Ekkert hindrar í sjálfu sér ríkisstjórnir í að taka ákvarðanir með því að greiða atkvæði en þýðing atkvæðagreiðslu væri samt almennt háð samstarfsvilja þingflokka og einstakra ráðherra við að hrinda niðurstöðum í framkvæmd. Löggjafinn gæti falið ríkisstjórn formlega ákvarðanatöku með lögum en gerir það mjög sjaldan. Í reynd byggist sameiginleg ákvarðanatöku ríkisstjórna mest á samningum þeirra flokka sem að þeim eiga aðild. „Síðustu áratugi“, eins og bent er á í skýrslu rannsóknarnefndarinnar, „hefur það fæst í vöxt að stefnumótun ríkisstjórnarinnar sé aðallega í höndum þeirra ráðherra sem eru formenn eða oddvitar þeirra flokka sem styðja ríkisstjórnina á Alþingi (5:47).“

Samkvæmt 3. gr. laga nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð ber fagráðherra hina lagalegu ábyrgð á sínu málavæði. Annan ráðherra er þó hægt að sækja til ábyrgðar vegna embættisathafnar en viðkomandi fagráðherra ef hann hefur „ráðið til hennar, átt þátt í framkvæmd hennar eða látið framkvæmdir samkvæmt henni viðgangast, ef hún lýtur að málefnum, sem undir hann heyra.“ Í Stjórnskipunarrétti Ólafs Jóhannessonar er þetta túlkað svo að það væri „allskostar óeðlilegt að láta þann ráðherra sleppa, sem af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi samþykkti á ráðherrafundi berum orðum skaðlega eða ólöglega ráðstöfun annars ráðherra“.¹ Í samræmi við þetta skiptir miklu að fundargerðir ríkisstjórna séu færðar í

¹ Ólafur Jóhannesson (1978). Stjórnskipunarréttur (Reykjavík: Iðunn) bls. 168.

samræmi við eðlilegar reglur um fundarsköp, en samkvæmt skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis eru þær „knappar“ (6:249) og hún telur að fundargerðir eigi að vera ítarlegri (7:262). Um þetta efni er nánar fjallað hér á eftir í kafla 6.

Hvað teljast mikilvæg stjórnarmálefni, í skilningi stjórnarskrárinnar, er ekki eins ljóst og æskilegt væri. Mikilvæg umræða um málefni bankanna var ekki sett á dagskrá ríkisstjórnarfunda vegna þess, að sögn þáverandi forsætisráðherra, að um var að ræða „viðkvæm trúnaðarmál“ (7:260) sem hann taldi betra að ræða undir liðnum „önnur mál“ eða utan dagskrár þar sem umræður voru ekki færðar til bókar. Meginhlutverk ríkisstjórnarfunda er að þjóna sem pólitískur samráðsvettvangur ráðherranna. Samkvæmt reglum um fundargerðir ríkisstjórnarinnar sem fylgt hefur verið lítt breyttum frá því á áttunda áratugnum eru mál yfirleitt lögð fram skriflega á ríkisstjórnarfundum og kynnt í meginatriðum af viðkomandi ráðherra. Framlagning mála og tillögur ráðherra eru færðar til bókar, svo og niðurstaða þeirra, en umræður eru ekki bókaðar, nema þess sé sérstaklega óskað. Er þá litið svo á að umræða eigi að geta farið fram óþvingað og án þess að vera tekin niður, m.a. til þess að ráðherrar geti óhikað sagt það sem þeim býr í brjósti hverju sinni. Engu að síður hefur samkvæmt skýrslunni, færst í vöxt að eiginlegur vettvangur samráðs og ákvarðanatöku hafi færst yfir í óformlegri farveg þar sem oddvitar ríkisstjórnar koma einkum við sögu. Þessi þróun kallar að áliti starfshópsins á skýrari reglur um hlutverk og starfshætti ríkisstjórnarfunda. Fyrir utan lagafrumvörp, sem fara eftir nokkuð skýrum reglum, virðist ráðherrum að nokkru leyti í sjálfsvald sett hvaða málefni eru lögð fyrir ríkisstjórn. Fyrirverandi formaður Samfylkingarinnar telur í bréfi til rannsóknarnefndarinnar „brýnt að skilgreina hvaða mál ættu erindi til ríkisstjórnarinnar í heild. Þannig yrði það ekki sett einstökum ráðherrum í sjálfsvald hvaða mál bæri að taka upp á fundum ríkisstjórnar“ (7:261). Ríkisstjórnin hefur samþykkt minnisblað um þetta efni en að mati starfshópsins væri ástæða til að gefa út um þetta efni ítarlegri leiðbeiningar eða reglur.

2.3 Ráðherranefndir og samstarf utan ríkisstjórnarfunda

Burtséð frá ríkisstjórnarfundum og tvíhliða samstarfi forsætisráðherra og einstakra fagraráðherra þurfa ráðherrar að eiga margvíslegt samstarf sín á milli. Formlegast er samstarf í ráðherranefndum. Eðli máls samkvæmt getur forsætisráðherra eða ríkisstjórn skipað ráðherranefndir til að fjalla um einstök viðfangsefni Stjórnarráðsins. Fyrirkomulag ráðherranefnda er ólíkt ríkisstjórnarfundum að því leyti að embættismenn og sérfræðingar eru iðulega viðstaddir og taka að fullu þátt í umræðum. Þá eru fundargerðir í ráðherranefndum jafnan mun ítarlegri. Ráðherranefndir hafa hins vegar ekki boðvald yfir stjórnsýslu ríkisins heldur þurfa atbeina ráðherra til að framkvæma ákvarðanir sínar. Þá breytir tilvist ráðherranefnda því ekki að mikilvæg stjórnarmálefni skal eftir sem áður ræða á ríkisstjórnarfundum og upptaka máls í ráðherranefnd leysir ráðherra ekki undan þeirri skyldu að bera mál upp í ríkisstjórn ef það telst mikilvægt stjórnarmálefni. Rétt er hins vegar að hafa í huga að fundir ráðherranefnda líkjast að því leyti ríkisstjórnarfundum að þar geta ráðist

pólítískar ákvarðanir sem kemur í hlut einstakra ráðherra að framkvæma. Ráðherra, sem myndi neita að verða við ákvörðunum ráðherranefndar, gæti komist í erfiða pólítíska stöðu og þurft að víkja úr ríkisstjórn.

Í upphafi árs 2010 störfuðu fjórar ráðherranefndir á vettvangi forsætisráðuneytisins til að samhæfa málaflokka sem tilheyra fleiri en einu ráðuneyti. Hér er um að ræða ráðherranefnd efnahagsmála til að tryggja eftirfylgni með verkefnum sem heyra undir önnur ráðuneyti á sviði efnahagsmála og samskipti við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn. Sérstök ráðherranefnd er um jafnréttismál en jafnréttismál almennt verða áfram í félags- og tryggingamálaráðuneytinu. Þá samhæfir ráðherranefnd verkefni Stjórnarráðsins um Evrópumál. Loks hefur starfað um árabíl ráðherranefnd um ríkisfjármál. Hún starfar nú undir sameiginlegri forystu forsætisráðherra og fjármálaráðherra.

Ýmis dæmi virðast á umliðnum árum hafa verið um samstarf í ráðherrahópum utan ríkisstjórnar án þess að um formlega nefndarskipun hafi verið að ræða. Þannig er t.d. í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis greint frá fundum „súperráðherrahóps“ sem einn viðmælandi nefndarinnar kallar svo (6:214, 248) sem í sátu fjórir ráðherrar en samt ekki viðskiptaráðherra sem málið var þó skylt. Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar er bent á að í þeim mæli sem samráð ráðherra (oddvita ríkisstjórnarflokka) á sér stað utan ríkisstjórnarfunda eða þeir funda með öðrum gæti verið ástæða til að setja skýrari reglur um skráningu þess sem fram fer (7:261).

Loks virðist óhjákvæmilegt að einstakir ráðherrar hafi samráð og samstarf sín á milli og beri jafnvel skylda til þess (sbr. 7:61). Óskýrar reglur um samráð á ríkisstjórnarfundum leiða til þess að slíkt samstarf getur verið með höppum og glöppum og virðist æskilegt að bæta úr því eftir föngum.

Þrátt fyrir að þeim ráðherranefndum, sem nú starfa, hafi verið markaður tiltekinn formlegur rammi leggur starfshópur forsætisráðherra til að nánar verði hugað að þessum málum og að því hugað að setja í lög reglur um fyrirkomulag slíks samstarfs á ráðherrastigi, þar á meðal um form og lágmarks skráningu upplýsinga.

3. Ráðherrar og ráðherrastjórnsýsla

Íslensk stjórnarsýsla er ráðherrastjórnsýsla en það felur í sér að ráðherrar eru yfirmenn stjórnarsýslu framkvæmdarvaldsins. Völdum ráðherra í stjórnarsýslunni fylgir ábyrgð í samræmi við það meginsjónarmið að völdum eigi ekki að úthluta án ábyrgðar og engan sé hægt að gera ábyrgan sem ekki fær jafnframt nauðsynlegt vald til að standa undir ábyrgðinni. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er sjónum beint að fjórum atriðum sem tengjast ábyrgð ráðherra í stjórnarsýslunni.

3.1 Frumkvæðisskylda og aðrar skyldur ráðherra

Í þingræðisríki hlýtur framkvæmdarvaldið almennt að lúta pólitískri forystu. Ríkisstjórnin starfar í skjóli Alþingis – þiggur í raun umboð sitt frá því – og ber á grundvelli þingræðisvenjunnar og 14. gr. stjórnarskrárinnar ábyrgð á verkum sínum gagnvart þinginu. Til að stefna þeirra sem slíka ábyrgð bera nái fram að ganga, þarf uppbygging stjórnkerfisins jafnframt að vera með þeim hætti að ráðherrar hennar fari með yfirstjórn stjórnarsýslunnar og hafi raunveruleg tækifæri til að hafa á hana áhrif. Stjórnskipunin gerir þannig ráð fyrir að völd og ábyrgð fari saman. Almennt er það líka sú skipan sem 2. og 13. gr. stjórnarskrárinnar ættu að tryggja henni og bæði pólitísk og lagaleg ábyrgð ráðherra byggist á. Uppbygging stjórnkerfisins snýst því ekki aðeins um skipulag og skilvirkni. Í uppbyggingunni sjálfri felst ákveðin tæknileg útfærsla lýðræðislegra stjórnarháttanna. Án þessarar uppbyggingar er hætt við að stefna tiltölulega fámennrar ríkisstjórnar í samanburði við stjórnkerfið í heild ætti erfitt uppdráttar og þingræðið yrði í raun lítils virði.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er fjallað um hefðbundnar yfirstjórnunar- og eftirlitsskyldur ráðherra gagnvart undirstofnunum (5:45–48). Bent er á að undir skyldur ráðherra falli að beita valdheimildum sínum að eigin frumkvæði „enda þótt ekki sé með skýrum hætti mælt fyrir um það í lögum“.

Þannig verður að telja að ráðherra beri ekki einvörðungu að kveða á um skiptingu ráðuneytis síns í skrifstofur og starfsdeildir og úthluta verkefnum, sbr. 7. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands, heldur beri honum einnig að skipuleggja starfshætti þannig að tryggt sé að hann sé upplýstur um öll mikilvægustu álitæfni á málefna sviði sínu og skýrar reglur gildi um hvaða stjórnarmálefni beri að leggja fyrir hann til afgreiðslu eða þurfi að öðru leyti atbeina hans til, sbr. 6. gr. laga nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð. Þá verður skipulagi og samskiptum við undirstofnanir að vera hagað með þeim hætti að hægt sé að hafa eftirlit með starfrækslu þeirra og eignum á þeirra vegum, sbr. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands (5:46).

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er auk þess fjallað sérstaklega um vanrækslu vegna athafnaleysis með vísan til frumkvæðisskyldu ráðherra. Þar segir að reglur laga um yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra

...myndu vart þjóna tilgangi sínum nema þær yrðu túlkaðar þannig að af þeim leiði tiltekin athafnaskylda ráðherra til að bregðast með virkum hætti við kerfislægum vanda í starfsemi undirstofnunar á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsheimilda sinna eða eftir atvikum að taka beina afstöðu til einstakra tilvika... (5:46–47).

Eins og rannsóknarnefndin bendir á verður að setja hinar almennu stjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra í samhengi við þau lög sem um viðkomandi starfsemi gilda að öðru leyti. Það er því mismunandi hverjar skyldur ráðherra eru og hve ríka heimild hann hefur til að grípa með beinum hætti inn í starfsemi á sínu málefnasviði, sbr. einnig nánari umfjöllun í kafla 3.4 hér á eftir. Jafnframt verður að setja þær í samhengi við frumkvæðisrétt ráðherra samkvæmt 25. og 38. gr. stjórnarskrárinnar til þess að flytja lagafrumvörp en rannsóknarnefndin bendir einnig á að það sé eitt af veigamestu úrræðum sem ráðherra hefur kost á að nýta sér vilji hann grípa til aðgerða (5:45).

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er þremur ráðherrum metið til vanrækslu að hafa ekki sinnt frumkvæðisskyldum sínum í aðdraganda hrunsins (7:312–316). Má af því álykta að hún telji skort á frumkvæði meðal þess sem átti þátt í að gera afleiðingar hrunsins þungbærari.

Þótt frumkvæðisskylda ráðherra sé þekkt úr dönskum stjórnarsýslurétti (d. initiativpligt) og leiða megi hana út frá meginreglum íslenskra laga hefur hún ekki verið útfærð í settum lögum né í fræðiritum sem fjalla um opinbera stjórnarsýslu.² Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar er að finna stutta greinargerð um meginefni frumkvæðisskyldunnar. Hún kemur hins vegar ekki í staðinn fyrir gegnsæ og formlega sett lagaákvæði um efnið. Skoða þarf einnig hvort lögfesta eigi fleiri þætti starfsskyldna ráðherra, þar á meðal upplýsinga- og sannleiksskyldu. Við endurskoðun lagaákvæða um starfsskyldur ráðherra ber einnig að huga að því að þeir eru embættismenn ríkisins þótt ýmis sérákvæði og sérsjónarmið eigi við um þá sem slíka. Ofangreind niðurstaða rannsóknarnefndar Alþingis um vanrækslu ráðherra gefur sérstakt tilefni til þeirrar ályktunar að brýnt sé að við nánari afmörkun á hlutverki og skyldum ráðherra í lögum sé lögð áhersla á að efla og skýra skyldur þeirra, sem embættismanna, til faglegrar stjórnarsýslu.

Mikilvægt er samt að ekki verði dregnar of víðtækar ályktanir af efni rannsóknarskýrslunnar um skyldu ráðherra til að hafa beina innsýn í hin einstöku daglegu viðfangsefni stjórnarsýslunnar. Færa má að því rök að áherslan í rannsóknarskýrslunni lúti ekki síður að almennri skyldu ráðherra til að tryggja viðhlítandi skipulag og starfshætti stjórnarsýslunnar,

² Sjá þó álit umboðsmanns t.d. í máli nr. 5718/2009 þar sem talað er um jákvæða athafnaskyldu ráðherra.

hver á sínu málefnasviði. Hins vegar er ljóst af ofangreindri umfjöllun að brýnt er að framkvæma vandaða og heildstæða endurskoðun á þessum þáttum svo að koma megi í veg fyrir að á öðrum sviðum myndist síðar sams konar vítahringur þess að stjórnvöld bendi hvert á annað um frumkvæðisskyldu, völd og ábyrgð í málum er varða brýna almannahagsmuni (1:46).

Í tengslum við ofangreint skal tekið fram að þegar hafa verið samin drög að siðareglum fyrir ráðherra og starfsfólk Stjórnarráðsins, ásamt því að frumvarp hefur verið lagt fram um breyting á lögum um Stjórnarráð Íslands og fleiri lögum þar sem gert er ráð fyrir að þeim verði veitt ákveðin staða að lögum. Það er vafa undirorpið að slíkar siðareglur fullnægi þeim markmiðum sem hér hafa verið nefnd um að lögfestar verði skýrari reglur um inntak starfsskyldna ráðherra. Viss rök hníga til þess að það sé farsælla að hafa lagareglurnar skýrar. Í frumvarpinu er auk þess gert ráð fyrir að breyting verði gerð á lögum um ráðherraábyrgð til að ljóst sé að brot ráðherra á siðareglum geti leitt til viðurlaga samkvæmt þeim. Af sömu ástæðum og að framan greinir bendir starfshópurinn á að skoða þarf vandlega hvort það sé vænlegt fyrirkomulag.

Það er loks skoðun starfshóps forsætisráðherra að huga þurfi að leiðsögn fyrir nýja ráðherra við embættistöku, í hverju skyldur og ábyrgð starfsins felast. Slíkt mætti gera með handbókum eða námskeiðum og ætti að vera á ábyrgð forsætisráðherra eða fastra starfsmanna stjórnarsýslunnar.

3.2 Pólitísk ráðgjöf og aðstoð við ráðherra

Ráðherrum er ætlað fjölþætt hlutverk. Flestir eru þingmenn sem þurfa að sinna þingsetu, kjördæmum og flokksstarfi samhliða ráðherrastörfunum. Stór hluti ráðherrastarfsins felst jafnframt í að koma fram á opinberum vettvangi fyrir hönd ráðuneytisins, að svara fyrir ráðuneytið í opinberri umræðu (svo sem í fjölmiðlum og á Alþingi), þátttöku í alþjóðlegu samstarfi og fleiru í þeim dúr. Flest þessara verkefna eru pólitísk, í þeim skilningi að ekki er hægt að ætlast til að almennt starfsfólk ráðuneyta sinni þeim að ráði. Þá er ótalið stefnumótunarhlutverk ráðherra sem með réttu ætti að vera þeirra meginhlutverk.

Ráðherrum er heimilt, samkvæmt lögum um Stjórnarráð Íslands, að ráða sér einn pólitískan aðstoðarmann. Í reynd hafa ráðherrar í sumum tilvikum ráðið fleiri tímabundna starfsmenn og umræða um að pólitísk sjónarmið hafi haft áhrif á veitingu starfa í fastaliði stjórnarsýslunnar er þekkt. Um pólitíska aðstoðarmenn segir í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis:

Við umbætur á Stjórnarráði Íslands verður að horfast í augu við það að ráðherrar virðast margir hverjir hafa talið að þörf væri á að fjölga pólitískum aðstoðarmönnum í ráðuneytum til að annast pólitíska stefnumótun og aðra vinnu af þeim toga. Verður því að taka af skarið um hvort breyta eigi lögum

Þannig að heimilt verði að ráða fleiri starfsmenn á hina pólitísku skrifstofu ráðherra. (7:281)

Margar mismunandi leiðir hafa verið farnar í nágrennalöndum okkar við að búa hinni pólitísku forystu framkvæmdarvaldsins viðhlítandi starfsskilyrði. Meðal þeirra leiða, sem hljóta að koma sterklega til álita hér á landi, er að styrkja möguleika ráðherra til að ráða pólitískt aðstoðarfólk sem hafi sérstakar skyldur varðandi pólitíska stefnumótun, samskipti við þingið, almannatengsl og fleira. Ýmsar útfærslur á slíku eru til í nágrennaríkjum okkar, þar á meðal kerfi með lægra settum ráðherrum, svo sem aðstoðarráðherrum eða ríkisriturum. Hins vegar er að ýmsu að huga í þessu efni. Ekki getur talist eðlilegt að pólitískt aðstoðarfólk aðstoði ráðherra sem frambjóðanda, kjördæmisþingmann eða í flokksstarfi, þótt skilin milli þessara hlutverka og ráðherrastarfsins geti vissulega verið óljós. Skýrt þarf að vera við ráðningu aðstoðarmanna að þeir fái leiðsögn um verkvið og eðlilega starfshætti og að um sé að ræða pólitísk störf sem ljúki við brotthvarf ráðherra. Þetta er hægt að gera með því að notast eingöngu við ákveðin starfsheiti. Eins þarf að gæta vandlega að því að stofnanaminni ráðuneyta líði ekki fyrir hugsanlega tíð mannskípti í hinni pólitísku skrifstofu. Það þarf því einnig að gera ráð fyrir að fastalið ráðuneytanna sé hæft til að þjóna ólíkum pólitískum stjórnendum við undirbúning pólitískrar stefnumótunar.

Ábending rannsóknarnefndarinnar um pólitíska aðstoðarmenn er sett fram í beinu framhaldi af umfjöllun um að tryggja þurfi þá að aðrir starfsmenn Stjórnarráðsins veljist þar inn á grundvelli góðrar menntunar og burða til að takast á við „mjög flókin og krefjandi verkefni“ (7:280). Hún tengist því nauðsyn þess að leggja af pólitískar ráðningar embættismanna og annarra starfsmanna. Nánar er komið inn á þau atriði í köflum 5, 8 og 9 hér á eftir. Starfshópurinn bendir því á að mikilvægt er að hugsanleg efling hinnar pólitísku skrifstofu ráðherra verði ekki framkvæmd á kostnað áherslu á hinn faglega þátt embættisskyldna þeirra sjálfra og eflingar hins faglega starfs innan Stjórnarráðsins að öðru leyti.

3.3. Sérstakar skyldur starfsmanna Stjórnarráðsins

Fastalið ráðuneytanna býr í miklu nábyli við hið pólitíska yfirvald en því er engu að síður ætlað að þjóna ólíkum herrum eftir því sem hinir pólitísku vindar breytast. Vegna þess að ráðherrar sitja jafnan skemur en fastalið Stjórnarráðsins eru þeir mjög háðir upplýsingagjöf starfsmanna þess og ráðgjöf almennt. Starfsfólk Stjórnarráðsins kemur einnig í ólíku samhengi fram fyrir hönd ráðherra (t.d. í samráðsnefndum) þar sem samstarfsaðilar geta vænst þess að það túlki stefnu síns ráðherra.

Í þessu felst, eins og bent er á í skýrslu rannsóknarnefndarinnar, að embættismenn Stjórnarráðsins geta þurft, að eigin frumkvæði, að taka upp málefni við ráðherra sem þeir telja að hafi þýðingu fyrir embættisfærslu þeirra.

Svo ráðherra geti rækt starfsskyldur sínar ber embættismönnum að veita honum upplýsingar og ráð sem honum er þörf á til að rækja starfa sinn. Í þessu felst annars vegar að veita upplýsingar og ráð að eigin frumkvæði um málefni sem hafa mikla þýðingu fyrir embættisfærslu ráðherra og hins vegar að halda ekki mikilvægum upplýsingum leyndum fyrir ráðherra. (5:48)

Lagt er til í skýrslunni að hinar sérstöku starfsskyldur embættismanna Stjórnarráðs Íslands verði lögfestar (7:281). Eins og áður greinir hafa verið samin drög að siðareglum fyrir ráðherra og starfsfólk Stjórnarráðsins ásamt því að lagt hefur verið fram frumvarp sem veitir þeim ákveðna stöðu að lögum. Í athugasemdum sem fylgja umræddu frumvarpi (þingskjal nr. 676, lagt fyrir á 138. löggjafarþingi) er tekið fram að ákvæði frumvarpsins beri að skýra svo að starfsmönnum ríkisins verði skylt að fara að siðareglum sem um starf þeirra gilda og hins vegar að brot á þeim geti leitt til agaviðurlaga. Það er sérstakt viðfangsefni að kanna hvort þær siðareglur, sem gert er ráð fyrir samkvæmt ofangreindu frumvarpi, fullnægi þeim markmiðum sem hér hafa verið nefnd um að lögfestar verði skyldur embættismanna gagnvart ráðherrum, m.a. um upplýsingagjöf og ráðgjöf. Það kann að vera vissum vafa háð að rétt leið í því sambandi sé að lögleiða siðareglur eða veita þeim lagastoð líkt og hefðbundnum stjórnvaldsfyrirmælum. Viss rök hníga til þess að það sé einfaldlega farsælla að hafa lagareglurnar skýrar.

Að því þarf einnig að huga að starfsfólk Stjórnarráðsins fái leiðsögn og þjálfun í hvernig rækja megi þá hlið starfans sem snertir pólitísk viðfangsefni án þess að það bitni á kröfunni um óhlutdrægni.

Að síðustu má benda á að í skýrslu um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnslu, sem forsætisráðherra lagði fyrir Alþingi 1999-2000 (þingskjal nr. 376, lagt fyrir á 125. löggjafarþingi), var minnt á að vandaðar og ítarlegar siðareglur leysi ekki allan vanda, m.a. vegna þess að sífellt komi upp ný siðferðileg álitafni. Á sumum sviðum stjórnslunnar kunni því að vera vænlegra til árangurs að auka færni starfsmanna til að fást við vandamál af þessum toga með menntun og þjálfun í að hugsa og ræða um siðferðileg efni, enda byggist góð stjórnslu m.a. á vel menntuðu starfsfólki með sjálfstæða siðferðilega hugsun og dómgreind. Þegar best lætur fari menntun starfsmanna og skráning siðareglna þó saman, þ.e. þegar skráning þeirra er a.m.k. öðrum þræði afurð af glímu starfsmannanna sjálfra við siðferðileg viðfangsefni.³

3.4. Sjálfstæðar stofnanir

Tvær sjálfstæðar ríkisstofnanir, Fjármálaeftirlitið og Seðlabanki Íslands, koma mjög við sögu í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Stjórnsluleg staða þessara stofnana var sú í aðdraganda falls bankanna að Seðlabankinn var sjálfstætt stjórnvald á málefnasviði forsætisráðuneytisins en Fjármálaeftirlitið var sjálfstætt stjórnvald á málefnasviði

³ Starfsskilyrði stjórnvalda (Reykjavík:Forsætisráðuneyti, 1999), bls. 77.

viðskiptaráðuneytisins. Meginþýðing þess að stjórnvald er sjálfstætt hefur verið talin felast í því að ráðherra getur ekki gefið slíku stjórnvaldi bindandi fyrirmæli um framkvæmd stjórnslu, nema hafa til þess sérstaka lagaheimild og að eftirlitsskyldur ráðherra með þeim séu ekki ríkari en beinlínis leiðir af lögum (7:49). Hvað varðar eftirlitsskyldur ráðherra með slíkum sjálfstæðum stjórnvöldum bendir rannsóknarnefndin á eftirfarandi:

Í 9. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands er mælt svo fyrir að ráðuneyti hafi eftirlit með starfrækslu stofnana sem undir það ber og eignum á vegum þeirra stofnana. Þar sem lög nr. 73/1969, svo og reglugerð um Stjórnarráð Íslands taka til allra stjórnarmálefna ríkisins, þ.m.t. þeirra sem heyra undir sjálfstæðar stofnanir og sjálfstæðar stjórnsýslunefndir, verður að ætla að eftirlitsskylda 9. gr. laga nr. 73/1969 taki til allra stjórnvalda. Orðalag 14. gr. stjórnarskrárinnar styður einnig þessa niðurstöðu.“ (5:49)

Hins vegar leggur rannsóknarnefndin áherslu á að nauðsynlegt sé að endurskoða ákvæði 9. gr. laga nr. 73/1969 varðandi eftirlit ráðuneyta með starfrækslu stofnana á málefnasviði sínu og taka af allan vafa um það hvort það eigi einungis við um lægra sett stjórnvöld eða hvort það eigi einnig við um sjálfstæð stjórnvöld. Tekur rannsóknarnefndin í sjálfu sér ekki afstöðu til þess hvaða leið eigi að fara í því efni en bendir á að sé ákvæðinu ætlað að ná til sjálfstæðra stofnana og nefnda sé nauðsynlegt að tekið verði af skarið um það í lögum til hvaða úrræða ráðherra geti gripið gagnvart slíkum stjórnvöldum (7:282).

Eins og áður sagði er það mismunandi hverjar skyldur ráðherra eru og hve ríka heimild hann hefur til að grípa með beinum hætti inn í starfsemi á sínu málefnasviði. Það er ekki einhlítt með hvaða hætti sá lagarammi er útfærður sem markar ákveðnum stjórnvöldum ramma sjálfstæðis frá boðvaldi og eftirliti ráðherra og misjafnt hversu mikil afskipti ráðherra getur haft af slíkum stjórnvöldum. Niðurstaða um sjálfstæði þessara stofnana gagnvart ráðherra ræðst því í reynd af því hvernig löggjafinn kýs að afmarka það í ljósi eðlis þeirra verkefna sem þeim eru falin. Eins og nánar er vikið að í kafla 9 hér á eftir er það einnig mismunandi eftir málefnasviðum hve ríkar ástæður eru almennt taldar til þess að stofna til sjálfstæðra stjórnvalda yfirleitt. Það atriði þarf enn fremur að hafa í huga í tengslum við umfjöllun um sameiningu stofnana.

Í upphafi þessa kafla var vikið að því hvers vegna framkvæmdarvaldið hlyti að lúta pólitískri forystu og skýrt hvernig þingræðið og lýðræðisleg stjórnskipun og stjórnarhættir væru beinlínis undir því komnir að uppbygging stjórnsýslunnar væri með þeim hætti að ráðherrar fari með yfirstjórn hennar og hafi raunveruleg tækifæri til að hafa á hana áhrif. Engu að síður hefur nokkuð á því borið að þingið felli tiltekin verkefni eða verksvið innan stjórnsýslunnar að hluta eða í heild undan yfirstjórn ráðherra, eins og getið hefur verið. Að því marki sem lagaramminn kveður á um slíka undanþágu frá valdi ráðherra er því skorið á þau tengsl, sem eru forsenda þess að ráðherra geti borið þá ábyrgð á stjórnsýslu slíkra stjórnvalda, sem einungis er á hans valdi að bera gagnvart þinginu. Til þess bresta þá bæði lagalegar og siðferðilegar forsendur.

Að því leyti sem sjálfstæð stjórnvöld eru undanskilin almennum stjórnunar- og eftirlitsheimildum ráðherra eru þau einnig undanskilin því aðhaldi sem ríkisstjórnin hefur af þinginu á grundvelli þingræðisvenjunnar. Ekkert sambærilegt samband er á milli þings og hinna sjálfstæðu stjórnvalda. Þingið getur ekki krafist þau um að standa því skil gjörða sinna, veitt þeim aðhald með sama hætti og ráðherrum eða komið þeim frá. Starfsmenn og stjórnir sjálfstæðra stjórnvalda verða aftur á móti látnir sæta lagalegri ábyrgð eftir almennum reglum. Þegar ráðherra skipar forstöðumann eða stjórn slíkra stofnana ber hann eðli málsins samkvæmt einnig pólitíska ábyrgð á því. Með því að meginreglur stjórnskipunarinnar gera ráð fyrir að yfirstjórn stjórnarsýslunnar sé ávallt á hendi ráðherra, nema hún sé að lögum frá þeim tekin, er mikilvægt að hafa í huga að það er eingöngu á færi þingsins að koma slíkum sjálfstæðum stjórnvöldum á fót.

4. Skipulag og samhæfing

Ríkisstjórnin er mikilvægasti samhæfingaraðilinn í stjórnsýslu ríkisins. Samhæfing þar getur byggt á forystuhlutverki forsætisráðherra, samráði á ríkisstjórnarfundum og í ráðherranefndum. Hins vegar er möguleikum ráðherra á að gegna virku samráðshlutverki augljósar takmarkanir settar í flókinni stjórnsýslu. Almennt fær samhæfing innan stjórnsýslunnar á sviði eftirlits með fjármálastarfsemi ekki háa einkunn í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Í skýrslum stjórnenda stofnana stjórnkerfisins fyrir rannsóknarnefnd Alþingis var algengt að því væri svarað til að það hefði ekki fallið innan starfssviðs viðkomandi eða stofnunar sem hann veitti forstöðu að fjalla um tiltekin málefni eða bera ábyrgð á tilteknu verkefni. Jafnan var þá einnig vísað til þess að slík málefni eða verkefni hefðu verið á ábyrgð annarra stofnana eða embættismanna. Af þessum svörum verður ráðið að fulltrúum og forsvarsmönnum þeirra stofnana íslenska stjórnkerfisins sem hafa áttu eftirlit með starfsemi fjármálamarkaða og áhrifum þeirrar starfsemi á stöðugleika í efnahagslífi ríkisins var í ýmsum tilvikum ekki ljóst hver átti að sinna og bar ábyrgð á ákveðnum þáttum þessara mála í hinu daglega starfi stjórnvalda. Brýnt er að hugað verði sérstaklega að því að afmarka betur og kveða skýrar á um skyldur einstakra stofnana og embættismanna að þessu leyti (1:46).

Íslensk stjórnsýsla samanstendur af töluvert miklum fjölda smárra stjórnsýslueininga. Af eðli máls leiðir að þörf fyrir samstarf og samhæfingu í slíku stjórnsýslukerfi er rík. Slík samvinna verður enn fremur, ef vel á að vera, að geta gengið þvert á hefðbundna stofnana- eða ráðuneytaskiptingu. Stærri einingar (t.d. eftir sameiningu) með meiri stjórnsýslugetu hefðu vafalítið betri möguleika á að rísa undir þeim kröfum sem almennt eru gerðar til stjórnsýslunnar. Samhæfing í stjórnsýslunni getur falist í samhæfingu milli ráðherra í ríkisstjórn, milli ráðuneytanna, milli ráðuneyta og stofnana, milli stofnana og milli stofnana ríkis og sveitarfélaga.

4.1 Samhæfing milli ráðherra

Um mörg þeirra atriða sem lúta að samhæfingu milli ráðherra er fjallað í kafla 2 (hér að framan).

4.2 Samhæfing milli ráðuneyta

Samstarf milli ráðuneyta – annað en það sem ráðherrar taka beinlínis þátt í – gengur þvert á meginskipulagsform Stjórnarráðsins eins og það birtist í stjórnarráðslögum frá 1969. Á undanförunum áratugum hafa ítrekað komið fram sjónarmið um að mikilvægt sé að stokka upp skipulag Stjórnarráðsins og sameina ráðuneyti. Því hefur í þeirri umræðu m.a. verið haldið fram að stjórnarráðslögin feli í sér ákveðinn hemil á framþróun í tilteknum málaflokkum (svo sem skipting ráðuneyta milli einstakra atvinnuvega og skipting milli

heilbrigðis-, trygginga- og félagsmála). Einnig hefur verið bent á að núverandi stjórnskipun með ráðherrastjórnsýslu þar sem hver ráðherra hefur verulegt sjálfræði við stefnumótun og ákvarðanatöku innan síns ráðuneytis torveldi nauðsynlegt samstarf ráðuneyta og samhæfingu þeirra mörgu verkefna sem ná yfir fleiri en eitt málefna svið. Í almennri umræðu er algengt að tala um „ráðuneytismúra“ í þessu sambandi. Þá hefur verið bent á að núverandi skipulag kunni að draga úr samstarfsvilja embættismanna ráðuneytanna. Þessi atriði, ekki síst þegar þau eru sett í samhengi við þær athugasemdir sem fram koma í rannsóknarskýrslu Alþingis, vekja áleitnar spurningar um þörf á endurskoðun og skýringu tiltekinna þátta í skipulagi Stjórnarráðsins.

Með ákvörðun um breytingu á reglugerð um Stjórnarráð Íslands, sem tók gildi 1. október 2009, fékk forsætisráðuneytið með skýrari hætti forystu- og samhæfingarhlutverk innan Stjórnarráðsins. Því er nú, með ákveðnari hætti en áður, ætlað að hafa verkstjórn innan Stjórnarráðsins og samhæfa störf ráðherra og ráðuneyta. Í samræmi við þessar breyttu áherslur eru svokallaðir ráðuneytisstjórafundir komnir í fastara form undir forystu ráðuneytisstjóra forsætisráðuneytisins. Þessir fundir geta myndað vettvang til að ræða sameiginleg mál, skiptast á upplýsingum og samhæfa vinnubrögð enda sé þá að því hugað að móta starfsemi þeirra með skýrri verkstjórn og festu í vinnubrögðum. Skoða þarf hvort rétt væri að auka vægi þessara funda þannig að þeir nýtist til sameiginlegrar ákvarðanatöku innan Stjórnarráðsins undir forystu forsætisráðuneytisins.

Hér ber einnig að hafa í huga að innan Stjórnarráðsins, og þá jafnframt á vegum annarra stjórnvalda, starfar mikill fjöldi nefnda með fulltrúum tveggja eða fleiri ráðuneyta eða annarra stjórnvalda. Slíkar nefndir geta gegnt mikilvægu samhæfingarhlutverki. Eins og rannsóknarnefndin bendir á eru dæmi um að ábyrgð innan slíkra nefndar sé óskýr. Bent hefur verið á skort á verkstjórn, auk þess sem samstarfsnefndir séu oft og tíðum beinlínis óvirkar. Skoða þarf hvort ekki þurfi að bæta vinnubrögð samstarfsnefnda til að tryggja megi betur nauðsynlega samhæfingu. Þetta er m.a. unnt að gera með því að taka upp aðferðir verkefnisstjórnunar. Þá ber jafnframt að tryggja lagalegan grundvöll slíks samstarfs og samráðs, m.a. með það í huga að þar sé heimilt að fjalla um trúnaðarupplýsingar.

Rétt er að taka fram að á undanförunum árum hafa málaflokkar verið færðir milli ráðuneyta auk þess sem sameining ráðuneyta átti sér stað á árinu 2009. Núverandi ríkisstjórn stefnir að því að ganga lengra í þeim efnum. Sameining ein og sér leysir hins vegar ekki skort á samhæfingu sem nú virðist ríkja innan Stjórnarráðsins. Skoða þarf leiðir til að Stjórnarráðið geti í meira mæli en nú er virkað sem ein skipulagsheild þar sem starfskraftar og þekking sé flytjanleg milli ráðuneyta. Til að starfsfólk geti flust á milli eininga þarf að huga að samræmingu á skipuritum og starfskjörum innan Stjórnarráðsins og að því hvers konar breytingar á starfsmannastefnu gætu gert það aðlaðandi kost fyrir starfsfólk að flytjast milli eininga.

4.3 Samhæfing milli ráðuneyta og stofnana

Meginform stjórnarsýslu íslenska ríkisins er stigveldi þar sem æðri stig stjórnarsýslunnar stýra verkum lægra settra. Innan hinna eiginlegu ráðuneyta eru stjórnunarheimildir ráðherra lítt takmarkaðar. Ráðherrar eru einnig yfirmenn annarrar stjórnarsýslu ríkisins nema annað sé ákveðið í lögum. Annars staðar í þessari skýrslu er fjallað um þau álitaefni sem skapast þegar vikið er í veigamiklum atriðum frá þessu stjórnunarformi, í tengslum við svokallaðar sjálfstæðar stofnanir. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er eitt helsta dæmið um samhæfingarvanda, sem kemur upp í samstarfi hliðsettra stjórnvalda, svokallaður samráðshópur stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað. Rannsóknarnefndin telur vinnubrögð hópsins „óvönduð“ (6:245) og kennir meðal annars um skorti á verkstjórn. Styrkur stigveldis í stjórnarsýslu er almennt sá að innan þess er forysta á einni hendi og lagaleg og pólitísk ábyrgð auðrekjanleg. Skýr rök þurfa að vera fyrir hendi í opinberri stjórnarsýslu til að víkja frá stigveldisforminu.

4.4 Samhæfing milli stofnana

Á samhæfingu verkefna milli hliðsettra stofnana reyndi í aðdraganda falls bankanna, þ.e. milli Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans. Að öðru jöfnu gegna ráðuneyti samhæfandi hlutverki í samskiptum stofnana en í þessu tilviki var um sjálfstæðar stofnanir að ræða þar sem yfirstjórnunarheimildir ráðuneyta voru takmarkaðar.

Þegar aðdragandi bankahrunsins á Íslandi er skoðaður kemur í ljós að skort hefur á heildaryfirsýn og samræmingu eftirlitsaðgerða á fjármáلامarkaði. Samspil milli þjóðhagslegs og rekstrarlegs stöðugleikaeftirlits (samspil Seðlabanka og Fjármálaeftirlitsins) var ófullnægjandi. Þeir aðilar sem áttu þátt í bankaeftirliti; Seðlabankinn, Fjármálaeftirlitið og ráðuneyti voru vissulega að gera tilraunir til að stilla saman strengi með fundahöldum í aðdraganda bankahruns. Engu að síður skorti á samræmdar aðgerðir. Ástæðan fyrir því verður að teljast vera sú að enginn einn aðili bar ábyrgð á að hafa heildaryfirsýn og eða því að samræma viðbrögð við kerfisáhættu og taka af skarið um aðgerðir. Þá var skortur á upplýsingaflæði milli stofnana án efa hluti af vandamálinu (5:188).

Árétta ber að tilvitnuð ummæli rannsóknarnefndarinnar ber ekki að skilja svo að enginn hafi borið ábyrgð á að hafa heildaryfirsýn eða á því að samræma viðbrögð. Um það fjallar rannsóknarnefndin nánar í tengslum við umfjöllun sína um það hverjir, ráðherrar og aðrir embættismenn, hafi sýnt af sér vanrækslu í starfi í skilningi laga nr. 142/2008. Hins vegar virðist ljóst að nefndin telur það galla á íslenskri stjórnarsýslu og eftirliti með fjármálastarfsemi hér á landi að ekki hafi verið skýrar afmarkað í lögum eða með öðrum hætti hvernig þessari verkaskiptingu skyldi háttað.

Rannsóknarnefndin bendir á að afmarka þurfi betur og kveða skýrar á um skyldur einstakra stofnana og embættismanna sem eiga að hafa eftirlit með starfsemi á fjármáلامarkaði og áhrifum þeirrar starfsemi á stöðugleika í efnahagslífi landsins (7:259).

Í öðru lagi er lagt til, með vísan til 5. tl. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008, að tekinn verði til gagn Gerrar endurskoðunar sá grundvöllur sem stjórnvöldum er skapaður til að vinna að samhæfðri viðbúnaðaráætlun vegna fjármálaáfalla (7:276).

Í þriðja lagi er bent á að nauðsynlegt sé að endurskoða ákvæði 9. gr. laga nr. 73/1969 varðandi eftirlit með starfrækslu stofnana sem undir ráðuneyti heyra og taka af allan vafa um efni þess. Ef ákvæðinu verði einnig ætlað að ná til sjálfstæðra stofnana og nefnda sé nauðsynlegt að tekið verði af skarið um það í lögum til hvaða úrræða ráðherra geti gripið gagnvart slíkum stjórnvöldum (7:282).

Starfshópurinn telur ástæðu til að taka undir allar ofangreindar tillögur og ábendingar rannsóknarnefndarinnar. Mikilvægt er að ekki ríki vafi um verkaskipti og ábyrgð.

Í ljósi ábendingar rannsóknarnefndarinnar varðandi þörf á endurskoðun 9. gr. laga um Stjórnarráð Íslands og þess sem vikið var að í kafla 3.4 um skyldur ráðherra gagnvart sjálfstæðum stjórnvöldum er ekki tilefni til að setja hér fram frekari tillögur um nánara skipulag á störfum Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins. Hefur starfshópurinn í því sambandi einnig í huga að nokkur umræða hefur verið um sameiningu þessara stofnana. Starfshópurinn hefur ekki forsendur til að taka afstöðu til þeirrar hugmyndar hér en bendir á þær röksemdir, með og á móti slíkri sameiningu, sem fram koma í skýrslu rannsóknarnefndarinnar (5:189).

4.5 Samhæfing milli stofnana ríkis og sveitarfélaga

Sveitarfélög koma almennt lítið við sögu í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Þó er bent á áhyggjur alþjóðlegra stofnana af framúrkeyrslum útgjalda, einkum hjá sveitarfélögum, á penslutíma.

Bent var á að sveitarfélögin hefðu enn meiri tilhneigingu en ríkið til að eyða tímabundnum hagnaði. Einnig að þátttaka ríkisins gegnum jöfnunarsjóð sveitarfélaga yxi í takt við tekjur ríkisins. Til að auka aðhaldið í sveitarfélögum var lagt til að þau fylgdu sambærilegri reglu og ríkið og að gerður yrði samningur milli sveitarfélaga og ríkis sem fylgt væri eftir til þess að sporna við miklum og vaxandi útgjaldavexti og rekstrarhalla sveitarfélaganna (1:101).

Sjálfstæði sveitarfélaga er mikilvægt gildi í lýðræðissamfélögum en aukið hlutverk sveitarfélaga kallar á að hugað sé að eftirspurnaráhrifum sem kunna að stafa af rekstri þeirra og geta haft veruleg áhrif á hagstjórn. Samningur af því tagi sem nefndur er hér að ofan kynni að vera ein lausn á þeim vanda. Ljóst er að stjórnkerfið og Alþingi eiga fyrir höndum krefjandi verkefni um samhæfingu og samstarf ríkis og sveitarfélaga sem felst í því að móta fjárhagsleg samskipti þessara aðila, eins og alþjóðastofnanir hafa lagt til og gert er ráð fyrir í viljayfirlýsingu íslenskra stjórnvalda gagnvart Alþjóðagjaldeyrissjóðnum, dags. 7. apríl 2010.

5. Starfsmannamál

Í skýrslu rannsóknarnefndar koma fram margvíslegar ábendingar um að faglegum vinnubrögðum hjá æðstu stjórnarsýslu ríkisins sé ábótavant. Hér má nefna skort á verkstjórn, frumkvæði og áætlanagerð, óvandaðan undirbúning við töku ákvarðana, takmarkaða upplýsingamiðlun og umræðu um pólitískar ráðningar. Í skýrslu rannsóknarnefndar má sjá margvísleg dæmi þess að ekki hafi verið lagður nægilega traustur faglegur grunnur að ákvörðunum og aðgerðum. Er þar m.a. um að ræða skort á efnislegri könnun á kerfisáhættu tengdri stórum áhættum og söfnun erlendra innlána í aðdraganda hrunsins (7:264–265) og frásagnir af samskiptaleysi stjórnenda Seðlabankans við eigin viðbúnaðarhóp og hagfræðisvið við undirbúning mikilvægra ákvarðana (7:13–14). Einnig má hér nefna starfshætti samráðshóps stjórnvalda um fjármálastöðugleika og viðbúnað sem virtist á tíðum ekki byggja starf sitt á þeim upplýsingum, greiningum og fagþekkingu sem þó lágu fyrir í aðdraganda hrunsins (7:273). Þá má nefna þá að í aðdraganda hrunsins var aldrei unnin lagaleg úttekt á skyldum ríkisins, ef til þess kæmi að tryggingasjóðurinn sem komið var á fót í samræmi við tilskipun EB um innstæðutryggingar (tilskipun 94/19/EB um innlánatryggingakerfi) stæði ekki undir nafni. Nefndin telur því að stjórnvöld hafi ekki getað gert sér glögga grein fyrir lagalegri stöðu sinni að þessu leyti og að ákvarðanataka þeirra og yfirlýsingar, m.a. í samskiptum við önnur ríki, hafi þess vegna fremur byggst á pólitískum en lagalegum grunni (7:254). Loks má hér nefna ítrekaðar frásagnir af því hve Fjármálaeftirlitið var faglegra veikburða (t.d. 5:145-146).

Finna má samsvörun við ofangreind úrlausnarefni í ýmsum rannsóknum og úttektum á stjórnarsýslu ríkisins. Þessi úrlausnarefni kalla á almennar umbætur í starfsmannamálum Stjórnarráðsins sem þurfa að beinast að faglegri stjórnun, skoðun á mannaflapörf og stærð ráðuneyta.

5.1 Fagleg stjórnun

Algengt er að mat á faglegri stjórnun stofnana lúti að því hvernig staðið er að ráðningum stjórnenda, hvort og þá hvernig frammistaða þeirra sé metin, fyrirkomulagi starfsþróunar, umbunar og starfshreyfanleika.

Skipanir æðstu stjórnenda. Rannsóknarnefnd Alþingis bendir sérstaklega á að það verði ekki talin æskileg skipan mála að í starf seðlabankastjóra veljist fyrrverandi stjórnámálamenn (7:267). Einnig má greina í skýrslu rannsóknarnefndar ákveðna áherslu á það að greina á milli pólitískra aðstoðarmanna ráðherra annars vegar og faglegra sjónarmiða við ráðningar og embættisveitingar hins vegar (7:280–281). Í ábendingum vinnuhóps um starfshætti og siðferði í tengslum við fall bankanna 2008 er þetta orðað svo að takmarka þurfi pólitískar ráðningar innan stjórnarsýslunnar við aðstoðarmenn ráðherra. Í rannsóknum á pólitískum

ráðningum kemur fram að umfang slíkra ráðninga sé verulegt innan stjórnarsýslunnar og ekki sé vandað nægjanlega til ráðninga, ekki síst í efstu lögum stjórnarsýslunnar. Jafnframt hefur verið bent á að líkur séu á að starf ráðuneytisstjóra sé orðið „pólítískara“ en verið hefur. Fram hafa komið ábendingar um að skilja þurfi betur að pólítíska og faglega forystu m.a. til að tryggja vönduð vinnubrögð við skipanir. Jafnframt hafa komið fram ábendingar um að fjölga þurfi hugsanlega í pólítísku starfsliði ráðherra til að styrkja forystu ráðherra án þess að breyta eðli starfs ráðuneytisstjóra (sjá nánari umfjöllun í kafla 3). Með vísan til þessa er það afstaða starfshóps forsætisráðherra að rétt sé að endurskoðun fari fram á fyrirkomulagi við skipanir ráðuneytisstjóra og annarra æðstu embættismanna ríkisins. Tilgangur þeirrar skoðunar væri sá að tryggja að eingöngu fagleg og málefnaleg sjónarmið ráði ferðinni við ráðningar. Ein leið að því marki, og væntanlega mjög áhrifarík, er að takmarka afskipti ráðherra af ráðningum. Þetta er m.a. unnt með því að setja á laggirnar svokallaðar ráðninganefndir.

Stjórnunarmat. Vísbendingar eru um að ekki hafi verið nægjanlega vel staðið að ráðningum eða skipunum stjórnenda í ýmsum tilvikum. Í samræmi við viðurkenndar aðferðir við mannauðsstjórnunar er talið nauðsynlegt að meta frammistöðu stjórnenda reglubundið. Tilgangurinn er að fá mat á hæfni stjórnandans á tilteknum tíma og hvernig megi bæta frammistöðu hans í framtíðinni. Ekki er vitað til þess að frammistöðumat hafi verið lagt fyrir æðstu stjórnendur ríkisins með skipulögðum hætti. Ýmis tæki og tól eru notuð í þessum tilgangi. Starfshópurinn leggur til að slíku mati sé komið á.

Starfsþróun. Nágrannaríki okkar hafa í vaxandi mæli lagt áherslu á skipulagða starfsþróun lykilstjórnenda hjá hinu opinbera. Slík starfsþróun er mótuð á grundvelli mats á styrkleikum og veikleikum einstakra stjórnenda svo sem með stjórnunarmati. Hluti af starfsþróun getur falist í þátttöku í námskeiðum, starfsþjálfun erlendis, markþjálfun o.s.frv. Margvísleg starfsþróun er í boði fyrir ríkisstarfsmenn en misjafnt er í hve miklum mæli hún hefur verið nýtt af lykilstjórnendum. Til að starfsþróun verði markviss þarf að vinna sérstaka starfsþróunaráætlun og fylgja henni eftir. Starfshópurinn telur að skipulögð starfsþróun sé tæki sem geti gagnast íslenska Stjórnarráðinu vel.⁴

Starfshreyfanleiki. Auka þarf starfshreyfanleika til að mæta betur síbreytilegum þörfum ríkisins og nýta betur fjölbreytta reynslu og menntun stjórnenda ríkisins. Í þessum tilgangi má benda á heimild til að flytja til embættismenn í 20. gr. stjórnarskrárinnar að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, sem hafa að hluta verið nánar útfærð í 36. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Fram hefur komið í rannsóknum að talsverður áhugi er meðal forstöðumanna að nýta sér möguleika á að færa sig til í starfi. Skoðun á tilfærslu getur farið fram í tengslum við stjórnunarmat eða mótun starfsþróunaráætlunar.

⁴ Svipaðar ábendingar koma fram um þörf á markvissari endurmenntun opinberra starfsmanna í skýrslu um starfsskilyrði stjórnvalda, sjá neðanmálsgrein 3, bls. 73-74.

5.2 Mannaflapörf æðstu stjórnsýslu ríkisins

Sú ábending, sem fram kemur í skýrslu rannsóknarnefndarinnar, að efla þurfi fagmennsku og stórbæta þurfi vinnubrögð innan stjórnsýslunnar kallar á skoðun á því hvort mönnun ráðuneyta sé í samræmi við þau fjölbreyttu, flóknu og auknu verkefni sem þar eru unnin. Vísbendingar hafa komið fram um að m.a. vegna vinnuálags séu ráðuneyti fremur að bregðast við erindum en að taka frumkvæði í málum. Ýmsar viðurkenndar aðferðir eru notaðar til að meta mannaflapörf. Til að unnt sé að meta þessa þörf er nauðsynlegt að skilgreina hlutverk og verkefni Stjórnarráðsins, framtíðarþróun og starfsumhverfi. Á grundvelli þess er metið hversu vel fjöldi, menntun og bakgrunnur starfsmanna Stjórnarráðsins samræmist slíkri þarfagreiningu. Þrátt fyrir miklar breytingar á verkefnum Stjórnarráðsins og auknar kröfur til vandaðra vinnubragða hefur mannaflaáætlun eins og sú sem hér er lýst ekki verið unnin svo vitað sé. Mikilvægt er að það sé gert. Mannaflaáætlanir hafa fyrst og fremst verið gerðar í tengslum við breytingar á einstökum verkefnum eða málaflokkum.

5.3 Stærð ráðuneyta

Þrátt fyrir umtalsverða fjölgun starfsmanna ráðuneyta á síðustu áratugum er hluti þeirra enn of fámennur. Þeir veikleikar í stjórnsýslu ríkisins, sem dregin eru fram í skýrslu rannsóknarnefndar, staðfesta þær ábendingar sem áður hafa komið fram að geta þessara fámennu ráðuneyta til að takast á við aukin og flóknari stjórnsýsluviðfangsefni, svo sem vegna alþjóðasamninga, sé takmörkuð. Auk þess hefur verið bent á að þessi fámennu ráðuneyti skorti nauðsynlega formfestu sem líklegra sé að finna hjá stærri skipulagsheildum. Færa má rök fyrir því að ráðuneyti þurfi að vera af ákveðinni lágmarksstærð til að eiga möguleika á að sinna verkefnum sínum með fullnægjandi hætti. Of fámenn ráðuneyti takmarka bæði möguleika til sérhæfingar innan einstakra málaflokka og aðgang að nauðsynlegri sérfræðipækkingu og möguleikana á því að færa starfsmenn á milli viðfangsefna innan ráðuneytanna eftir því sem álag gefur tilefni til. Það hefur verið óformleg stefna síðustu áratuga að færa ýmis verkefni ráðuneyta til sérstakra stjórnsýslustofnana. Með því hefur fjölgun starfsliðs ráðuneyta orðið minni en ella. Ókostur þessa fyrirkomulags er sá að ráðuneyti þurfa að treysta í miklum mæli á sérþekkingu þeirra stofnana sem undir þau heyra. Samhliða fjölgun sérstakra stjórnsýslustofnana hefur mikil fjölgun orðið á sjálfstæðum úrskurðarnefndum sem búa yfir sérþekkingu sem ella gæti nýst til eflingar fagþekkingar innan ráðuneyta. Raunhæfasta leiðin til að stækka ráðuneyti og gera þau þannig faglega sterkari er sameining þeirra og að verkefni stofnana verði færð aftur þangað.

6. Formfesta og upplýsingavinnsla

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er víða að finna ábendingar og athugasemdir sem lúta að skorti á nauðsynlegum undirbúningi ákvarðana, formfestu og skráningu og úrvinnslu upplýsinga. Í heild má segja að þessar aðfinnslur nefndarinnar lúti að skorti á formfestu og upplýsingavinnslu í stjórnsýslunni. Rétt er þó við nánari umfjöllun að greina athugasemdir nefndarinnar að þessu leyti í fjóra þætti.

6.1 Undirbúningur ákvarðana: rannsóknarreglan

Grundvöllur að starfsemi stjórnvalda er lagður með lögum. Tengist þetta því mikilvæga hlutverki stjórnvalda í réttarríki að þeim er ætlað að framkvæma lög. Af þessu leiðir að beiting stjórnvalda á matskenndum lagaheimildum verður að byggjast á sjónarmiðum sem eru í samræmi við þann grundvöll sem starfsemi þeirra byggir á. Stjórnvöld þurfa að gæta að því að beiting matskenndra reglna sé í samræmi við þau markmið og hagsmuni sem lögnum er ætlað að tryggja. Er þetta oft orðað með þeim hætti að þau sjónarmið, sem stjórnvöldum telst heimilt að leggja til grundvallar ákvörðunum sínum, verði að vera málefnaleg.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er víða að því fundið að stjórnvöld hafi ekki beitt þeim lagaheimildum sem þeim var þó með lögum falið að sjá um framkvæmd á. Eins og nánar verður vikið að í köflum 7 og 8 hér á eftir gefur þetta vísbendingu um að stjórnvöld hafi ekki að fullu áttað sig á þeim markmiðum og hagsmunum sem viðkomandi lögum var ætlað að tryggja og þeim að framfylgja. Af þessu tilefni er rétt að benda á að stjórnvöld geta almennt ekki tryggt að ákvarðanir þeirra byggist á málefnalegum og réttmætum sjónarmiðum nema að þau búi jafnframt yfir nægilegri þekkingu á þeim aðstæðum sem ákvörðunum þeirra er beint að og mögulegum afleiðingum þeirra. Á það við hvort sem um er að ræða almenna stefnumörkun, reglusetningu, forgangsroðun um verkefni stjórnvalda eða ákvarðanir í einstökum málum. Það er af þessari ástæðu ákaflega mikilvægt viðfangsefni stjórnvalda að tryggja að störfum þeirra sé hagað með þeim hætti að ákvarðanir byggist á hverjum tíma, eftir því sem fært er, á haldbærum gögnum og upplýsingum.

6.2 Skráning upplýsinga

Það leiðir einnig af eðli stjórnsýslunnar, sem falið er að gæta þeirra opinberu hagsmuna sem af lögum leiðir hverju sinni, að starfsemi hennar er ekki bundin við einstakar persónur sem þar sinna störfum. Til að tryggja samfellu og samræmi í störfum stjórnsýslunnar er nauðsynlegt að upplýsingum, sem lúta að forsendum ákvarðana, sé haldið til haga. Þetta er einnig mikilvægt til þess að stjórnsýslan geti sýnt fram á að hún hafi byggt ákvarðanir sínar á réttmætum rökum og þannig viðhaldið því trausti á störfum sínum sem nauðsynlegt er.

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er að finna ýmsar ábendingar sem lúta að skráningu upplýsinga sem stjórnvöldum berast eða lúta að innra starfi þeirra. Bent er á að upplýsingar um efni funda og samráðs milli oddvita stjórnarflokka hafi ekki verið skráðar með kerfisbundnum hætti (7:261). Hið sama eigi við um fundi þar sem oddvitar ríkisstjórnar komi fram gagnvart öðrum úr stjórnkerfinu eða utanaðkomandi (7:261). Bent er á að skort hafi á að málefni, sem komu til umræðu í innra starfi ríkisstjórnar, hafi verið bókuð með nægjanlega skýrum hætti í fundargerðum (7:262). Þá eru gerðar alvarlegar athugasemdir við að ákvörðun þeirra ráðherra, sem að málinu komu, um kaup á 75% eignarhlut í Glitni banka hf., sunnudaginn 28. september 2008, hafi ekki verið færð til bókar eða skráð áður en hún var tilkynnt fulltrúum Glitnis (7:63). Rannsóknarnefndin bendir einnig á að hér á landi skorti á að mótast hafi almennar reglur um skráningu upplýsinga sem lúti að innra starfi stjórnvalda. Þar sem hagsmuna ríkisins verði ekki gætt án skipulegrar skráningar upplýsinga og upplýsingastjórnunar hjá Stjórnarráði Íslands sé brýnt að mati rannsóknarnefndar Alþingis að samdar verði samræmdar reglur um skráningu slíkra upplýsinga (7:281–282).

Ofangreindar ábendingar og tillögur rannsóknarnefndar Alþingis beinast annars vegar að starfsháttum í ríkisstjórn og samskiptum og samráði einstakra ráðherra en hins vegar að starfsháttum og skyldum embættismanna Stjórnarráðsins og einstakra stjórnvalda. Saman birtist þó í þeim það meginatriði að skráning upplýsinga hafi ekki verið í lagi. Fleiri dæmi má nefna um þetta en rakin hafa verið hér að ofan.

Mikilvægt er að við þessum ábendingum rannsóknarnefndar Alþingis verði brugðist. Það þarf annars vegar að gera með viðeigandi breytingum á lögum um Stjórnarráð Íslands hvað varðar skyldur ráðherra og ríkisstjórnar. Kemur þar einnig sérstaklega til skoðunar ákvæði 3. gr. laga nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð, þar sem fram kemur að annar ráðherra en sá sem ritar undir lög eða stjórnarerindi með forseta verði aðeins sóttur til ábyrgðar vegna þeirrar embættisathafnar forseta að „hann hafi ráðið til hennar, átt þátt í framkvæmd hennar eða látið framkvæmdir samkvæmt henni viðgangast, ef hún lýtur að málefnum, sem undir hann heyra.“ Það virðist að vísu ekki skilyrði ábyrgðar samkvæmt þessu að um athafnir eða athafnaleysi ráðherra að þessu leyti séu ritaðar upplýsingar í fundargerð. Hins vegar verður í ljósi mikilvægis þeirrar formlegu sönnunar, sem fundargerð almennt felur í sér, að liggja fyrir með nokkuð skýrum hætti hvernig skuli bóka ríkisstjórnarfundi. Hvað varðar skyldur embættismanna og stjórnsýslunnar í heild til að skrá upplýsingar um úrlausnarefni í stjórnsýslunni og halda þeim til haga virðist eðlilegast að við því sé brugðist með því að færa í upplýsingalög ítarlegri reglur um þetta efni en þar er nú að finna. Slík skráning yrði þá eftir atvikum tengd þeirri reglu um skráningu munnlegra upplýsinga sem nú er að finna í 23. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996. Er eðlilegt að fela nefnd, sem forsætisráðherra skipaði og nú vinnur að endurskoðun upplýsingalaga, það verkefni.

6.3 Skýrleiki ákvarðana og formfesta í samskiptum

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis má finna ábendingar sem lúta að formleysi og óöguðum vinnubrögðum í samskiptum stjórnvalda innbyrðis, í samskiptum við einkaaðila og í samskiptum við stjórnvöld annarra ríkja.

Í dæmaskyni um formleysi í samskiptum stjórnvalda við einkaaðila má nefna athugasemdir og aðfinnslur rannsóknarnefndarinnar við að fulltrúar ríkisins virðist ekki á neinum tímamarki hafa beitt sér fyrir því að mál, sem lútu að sameiningu fjármálaafyrirtækja, yrðu sett í formlegan farveg (7:59). Rannsóknarnefndin tekur sérstaklega fram í því sambandi að miklu hafi skipt að fyrirsvarsmönnum bankanna væri ljóst hver væri afstaða æðstu stjórnvalda þessara mála (7:60). Þá eru gerðar við það verulegar athugasemdir að ákvörðun ráðherra um að fara að tillögu Seðlabanka Íslands um kaup á 75% eignarhluta í Glitni Banka hf. hafi aðeins verið tilkynnt forsvarsmönnum Glitnis munnlega. Hafi þetta verið ótæk vinnubrögð í ljósi þeirra hagsmuna sem í húfi voru (7:63).

Sem dæmi um formleysi í samskiptum stjórnvalda innbyrðis er í skýrslu rannsóknarnefndar nefnt að þrátt fyrir að bankastjórn Seðlabankans hafi komið áhyggjum af ástandi á framfæri við önnur stjórnvöld, ýmist beint við forsætisráðherra eða á vettvangi samráðshóps stjórnvalda, verði ekki séð að bankinn hafi lagt fram neinar formlegar tillögur um nauðsynlegar aðgerðir eða úrræði (7:264). Sérstaklega gerir rannsóknarnefndin athugasemdir við þessi formlausu samskipti í tengslum við upplýsingar sem bárust forsætisráðherra á fundi 1. apríl 2008 um útstreymi af Icesave-reikningum Landsbankans í London. Hvorki ráðherra né Seðlabankinn gerði að því reka að þessar upplýsingar yrðu skráðar í skjal þar sem jafnframt kæmu fram tillögur bankans um viðbrögð. Telur rannsóknarnefndin þetta ekki vandaða embættisfærslu (7:264–265). Þá ber í þessu sambandi einnig að nefna ágalla á starfsskilyrðum sérstaks samráðshóps forsætisráðuneytisins og fleiri stjórnvalda um fjármálaóstöðugleika og viðbúnað sem rannsóknarnefndin bendir á. Kemur fram í skýrslu rannsóknarnefndarinnar að miðlun upplýsinga frá hópnum til ráðherra hafi ekki verið í föstum skorðum, hlutaðeigandi ráðherrar hafi ekki haldið reglulega fundi, tillögur og skjöl um nauðsyn viðbúnaðar hafi ekki fengið formlega afgreiðslu, t.d. hjá ráðherrum, o.s.frv. (7:275).

Ókostir þess þegar stjórnsýslan gætir þess ekki að fella ákvarðanir sínar eða afstöðu í skýran og formlegan búning eru næsta augljósir. Margvíslegum hagsmunum er stefnt í hættu ef því er ekki fylgt. Hið sama getur átt við um meðferð mála. Mikilvægt kann að vera, til að góðri stjórn og samfellu sé haldið um starfsemi stjórnvalda, að meðferð þeirra sé a.m.k. að nokkru marki formbundin, og haldið til haga mikilvægum upplýsingum um málsmeðferð. Ef um samstarf stjórnvalda er að ræða getur þetta birst með þeim hætti að mikilvægt sé að byggja slíkt samstarf á formlegum og skýrum grundvelli, s.s. erindisbréfum þar sem hlutverk og ábyrgð liggur skýr fyrir, skýrri og glöggri meðferð skjala og annarra gagna sem til umfjöllunar

koma í slíku samstarfi og svo skýrri og glöggri bókun þeirra upplýsinga og ákvarðana sem teknar eru á fundum eða annarskonar samráði.

Umræddur skortur á skýrleika, sem í heild má telja lýsandi um aga- og formleysi í vinnubrögðum stjórnvalda, er í fyrsta lagi til þess fallinn að auka hættu á að viðeigandi hagsmunum sé ekki haldið til haga og ákvörðunum fylgt eftir. Í öðru lagi virðist ljóst að af þessu leiði sú hættu að samfellu í störfum stjórnvalda sé stefnt í voða. Eins og áður kom fram er mikilvægt að hafa í huga að opinber stjórnsýsla getur ekki verið bundin við þær persónur sem með framkvæmd hennar fara á hverjum tíma.

Að mati starfshóps forsætisráðherra kallar ofangreint á breytingar á vinnubrögðum. Í stjórnsýslurétti hefur verið talið að í gildi sé óskráð regla um að athafnir og ákvarðanir stjórnvalda þurfi efnislega að vera svo ákveðnar og skýrar að almennt megi ætla að þeir einkaaðilar sem við þau eiga samskipti geti á hverjum tíma skilið þær og metið réttarstöðu sína. Til að gefa þessari reglu meira vægi leggur starfshópurinn til að skoðaður verði sá möguleiki að þessi óskráða regla verði lögfest í þeim tilvikum þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Slík lögfesting myndi þá fara fram með breytingu á stjórnsýslulögum. Tilgangur slíkrar lögfestingar væri sá að gefa meginreglunni skýrarar inntak. Hin ólögfesta grundvallarregla gildir eftir sem áður og getur haft mikla þýðingu um skyldur stjórnvalda í þeim tilvikum þegar ekki er um að ræða meðferð mála sem falla undir stjórnsýslulög.

Í öðru lagi telur starfshópurinn mikilvægt að lögum sem lúta að starfsskyldum opinberra embættismanna sé breytt með það að markmiði að þar komi fram lýsing á skyldum þeirra til aðstoðar og ráðgjafar gagnvart ráðherra, svo og því í hvaða tilvikum embættismanni beri að gera slíkt með formlegum hætti. Í þriðja lagi er mikilvægt að með lögum séu tryggðir möguleikar stjórnvalda til samstarfs, á skýrum og formlegum grundvelli. Meðal annars er mikilvægt í því sambandi að huga að því að í lögum kunna að vera ákveðnar takmarkanir á því hvaða gögn er fært að láta slíka samstarfshópa hafa til umfjöllunar. Slíkum takmörkunum þarf að ryðja úr vegi að því leyti sem þær standa með beinum hætti í vegi fyrir nauðsynlegu samstarfi.

6.4 Skráning mála og upplýsinga og úrvinnsla upplýsinga

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis koma fram mikilvægar ábendingar um þýðingu skjalaskráningarkerfa og gagnagrunna í starfsemi Fjármálaeftirlitsins (sjá m.a. 5:153 og 4:66). Þrátt fyrir að þessar ábendingar nefndarinnar séu bundnar við stjórnsýslu Fjármálaeftirlitsins telur starfshópurinn ljóst að þær geti haft mikilvæga og almenna þýðingu fyrir íslenska stjórnsýslu í heild. Vegna fámennis er grundvallaratriði fyrir starfsemi stjórnvalda að upplýsingakerfi séu nýtt á skilvirkan hátt. Hvað varðar málaskrár og skjalaskráningarkerfi stjórnvalda er mikilvægt að huga að því að þær lágmarkskröfur, sem gerðar eru til slíkra

kerfa, séu með þeim hætti að þau þjóni sínum tilgangi. Rétt kann að vera að huga að því að setja samræmdar reglur um nauðsynlega eiginleika slíkra kerfa, sem einnig getur skipt miklu um sveigjanleika stjórnsýslunnar og miðlun upplýsinga á milli stjórnvalda.

Umboðsmaður Alþingis hefur birt niðurstöður umfangsmikillar könnunar á skráningu og afgreiðslu mála hjá 32 stjórnvöldum.⁵ Í ábendingum umboðsmanns kemur m.a. fram að hann telji þörf á að stjórnvöld komi almennt betra skipulagi á skráningu mála og auki eftirlit með afgreiðslu þeirra. Sú tækni, sem almennt sé notuð hjá stjórnvöldum við skjalaskráningu og skjalastjórnun, veiti möguleika á því að framkvæma þetta að stórum hluta til vélrænt. Þá tekur umboðsmaður fram að hann fái ekki séð að úrbætur á þessum atriðum kalli sem slíkar á aukinn mannafla til að sinna störfum í stjórnsýslunni. Bætt skipulag og verklag í störfum stjórnsýslunnar að þessu leyti ætti hins vegar að auka skilvirkni hennar og gæði þjónustunnar við borgarana.

Ofangreint á ekki aðeins við um hefðbundnar málaskrár og skjalaskráningarkerfi stjórnvalda. Mikilvægt verður að telja, til þess að hægt sé að auka skilvirkni í íslenskri stjórnsýslu, að átak sé gert í nýtingu upplýsingatækni í víðum skilningi. Þetta á ekki síður við um upplýsingaöflun og úrvinnslu upplýsinga sem tengst geta fjármálum hins opinbera og íslenskum efnahag í heild.

Með vísan til þessa telur starfshópurinn mikilvægt að stjórnvöld leitist við að tryggja skilvirkni og gæði við málaskráningu en jafnframt að það sé tekið til gagnrýnnar skoðunar hvar sé mikilvægt að ráðast í það að byggja upp viðhlítandi gagnagrunna og upplýsingasöfn, m.a. um efnahagsmál, þannig að stjórnsýslan geti á sem skilvirkastan og ódýrastan hátt forgangsraðað kröftum sínum og minnkað líkur á öðrum eða sambærilegum áföllum og bankahrunið var. Hér þarf vissulega að gæta þess að ekki séu dregnar of víðtækar ályktanir af því sérstaka fyrirbæri sem bankahrunið var. Tilefni til slíkrar skoðunar er hins vegar mikið, ekki síst í ljósi fámennis íslensku stjórnsýslunnar. Nærtækt er að nefna dæmi af sviðum þar sem almenn upplýsingaöflun og úrvinnsla upplýsinga um fjármál virðist geta skipt miklu fyrir heildarhag þjóðarinnar, s.s. hvað varðar fjármál sveitarfélaga og opinberra fyrirtækja.

⁵ Sjá álit umboðsmanns í máli nr. 3566/2002.

7. Reglur og reglulökun á fjármálamarkaði

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er víða komið inn á afstöðu hennar til þeirra reglna sem gilda um fjármálamarkaðinn og eftirlit með þeim, þ.á m. afstöðu hennar til reglueinföldunar og reglulökunar. Rétt þykir að greina athugasemdir nefndarinnar í fjóra meginþætti.

7.1 Athugasemdir við reglur sem gilda um eftirlit með fjármálamarkaði

Af skýrslu rannsóknarnefndar er ljóst að fjármálafyrirtækin og stjórnendur þeirra fóru á svig við þær reglur sem gilda um fjármálafyrirtækin. Jafnframt var eftirliti með þessum fyrirtækjum stórlega ábótavant. Á það jafnt við um innra eftirlit innan fjármálafyrirtækjanna sjálfra svo sem regluvörslu, áhættustýringu og innri endurskoðun sem og ytra eftirlit á vegum þeirra, þ.e. eftirlit endurskoðenda, sem og eftirlit þeirra opinberu eftirlitsaðila sem um var að ræða, þ.e. Fjármálaeftirlitið sem og Seðlabanka Íslands.

Eftirlitsaðilum eins og Fjármálaeftirlitinu eru fengnar miklar heimildir í lögum til að framfylgja eftirliti með starfsemi fjármálafyrirtækja auk þess sem stjórnarsýslulög, upplýsingalög og óskráðar grundvallarreglur stjórnarsýsluréttarins gilda um málsmeðferð og undirbúning þessara aðila í einstökum málum. Ljóst er að kveða þarf á um eftirlitsheimildir þessara eftirlitsaðila með skýrum hætti í lögum. Bendir rannsóknarnefndin í skýrslu sinni m.a. á nauðsyn þess að 124. gr. tilskipunar 2006/48/EB um stofnun og rekstur lánastofnana verði innleidd samkvæmt efni sínu (5:89). Nánar tiltekið fjallar ákvæðið um skyldu eftirlitsaðila til að fara yfir fyrirkomulag, áætlanir og verkferla sem fjármálafyrirtæki hafa komið sér upp til að fullnægja lagaákvæðum og meta áhættu sem fjármálafyrirtækin eru eða gætu verið viðkvæm fyrir.

Þó megináherslan í eftirliti Fjármálaeftirlitsins hljóti alltaf að vera hvort starfsemi sú sem um ræðir uppfylli þau hlutlægu skilyrði sem sett hafa verið er ljóst að löggjafinn hefur lagt í hendur eftirlitsaðila ákveðið svigrúm til að taka ákvarðanir byggðar á huglægu mati um það hvað teljist heilbrigðir og eðlilegir viðskiptahættir, sbr. 8. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Í þessu felst efnislegt eftirlit með starfsemi þeirri sem um er að ræða jafnvel þótt ákvæði laga og reglna hafi ekki verið brotin í sjálfu sér. Svo virðist sem Fjármálaeftirlitið hafi lítið beitt matskenndum eftirlitsheimildum laga í störfum sínum auk þess sem eftirlitið hafi oft og tíðum verið yfirborðskennt og jafnvel falist frekar í formlegu eftirliti en efnislegu. Brýn þörf er hins vegar á að Fjármálaeftirlitið sinni báðum þessum þáttum (4:224).

Rannsóknarnefndin bendir á að ástæða sé til að tekið verði til athugunar hvort þörf sé á í þágu almannahagsmuna að styrkja matskenndar heimildir Fjármálaeftirlitsins í lögum sem það starfar eftir. Mikilvægt sé að eftirlitsaðilum séu búin slík starfsskilyrði að þeir geti tekið matskenndar ákvarðanir en ljóst er að grundvöllur matskenndrar ákvörðunar er undirbúningur hennar. Þá verða slík ákvæði að vera skýr og eðli þeirra úrræða sem heimilt er að grípa til ef um brot er að ræða að vera sérstaklega tilgreint. Auk þessa væri rétt að fram kæmi umfang hinnar heimiluðu skerðingar sem leiðir af beitingu úrræðisins (5:156).

Rannsóknarnefndin kemur með tilteknar ábendingar varðandi það að settar séu skýrar reglur um það hvaða eigin hlutabréf í fjármálafyrirtækjum eigi að koma til frádráttar við útreikning á eigin fé þeirra og auka þurfi skilvirkni eftirlits með þessum þætti (7:193), huga þurfi að því hvort sporna eigi við því að íslenskir bankar láni til kaupa á hlutafé hvers annars (7:193), setja þurfi lagalega bindandi reglur sem eru skýrar, stöðugar og fyrirsjáanlegar um lágmarksinntak innri endurskoðunar í fjármálafyrirtækjum sem hægt er að fylgja eftir með lagalegum úrræðum (3:117) og að mikilvægt sé að Fjármálaeftirlitið taki upp það verklag að eiga reglulega fundi með innri endurskoðendum, ytri endurskoðendum og regluvörðum fjármálafyrirtækjanna (7:272).

Starfshópurinn tekur undir framangreindar athugasemdir rannsóknarnefndar um að kveða þurfi á um eftirlitsheimildir og valdheimildir eftirlitsaðila með skýrum hætti í lögum en bendir auk þess á nauðsyn þess að fyrir hendi sé innra eftirlit hjá stofnunum eins og Fjármálaeftirlitinu og Seðlabankanum varðandi eftirfylgni mála til að tryggja gæði þeirra ákvarðana sem taka skal. Hér skal tekið undir athugasemd rannsóknarnefndar um að uppfæra þurfi gæðahandbók Fjármálaeftirlitsins og tryggja að þar sé umfjöllun um það hvernig fylgja skuli eftir niðurstöðum þegar gerðar eru kröfur um úrbætur (5:90).

Starfshópurinn bendir á að í frumvarpi, sem efnahags- og viðskiptaráðherra hefur lagt fram á Alþingi um breytingar á lögum um fjármálastarfsemi, er lagt til að Fjármálaeftirlitinu verði gert að setja reglur um það hvað teljist heilbrigðir og eðlilegir viðskiptahættir, sbr. 10. gr. frumvarpsins. Í athugasemdum kemur fram að verið sé að skýra gildandi ákvæði sem kveður á um að fjármálafyrirtæki starfi í samræmi við eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti og venjur á fjármálamarkaði. Samkvæmt því má búast við að framangreint mat Fjármálaeftirlitsins verði að óbreyttu frumvarpi að einhverju leyti takmarkað. Starfshópurinn tekur hins vegar undir með rannsóknarnefnd sem telur að þrátt fyrir að gott sé að hafa skýrar og fastmótaðar reglur sé „brýn nauðsyn“ á því að hafa einnig matskenndar eftirlitsreglur sem veiti úrræði sem Fjármálaeftirlitið geti gripið til ef um brot er að ræða á heilbrigðum og eðlilegum viðskiptaháttum (5:155).

Í frumvarpinu er jafnframt lagt til að eftirlitsheimildir Fjármálaeftirlitsins verði auknar, ábyrgð og hlutverk innri endurskoðunardeilda í fjármálafyrirtækjum verði aukin, ábyrgð og virkni áhættustýringar aukin, lánveitingar gegn veðum í hlutabréfum eða stofnfjárbréfum

viðkomandi lánveitanda verði bannaðar, o.fl. Af þeirri takmörkuðu skoðun, sem starfshópurinn hefur haft ráðrúm til að framkvæma, verður ekki betur séð en að þar með hafi stjórnvöld að einhverju leyti lagt fram breytingar í samræmi við framangreindar athugasemdir nefndarinnar.

7.2 Starfsemi Fjármálaeftirlitsins

Í skýrslu rannsóknarnefndar eru gerðar miklar athugasemdir við starfsemi Fjármálaeftirlitsins. Er þar rakið að mikið hafi skort á að Fjármálaeftirlitið væri í stakk búið til þess að sinna eftirliti með fjármálafyrirtækjunum á viðhlítandi hátt síðustu árin fyrir fall bankanna þar sem það hafi bæði verið vanfjármagnað og undirmannað. Þá skorti á að í eftirlitsstörfum sínum hafi starfsmenn Fjármálaeftirlitsins haft nægilega festu og ákveðni við úrlausn og eftirfylgni mála (5:172–173). Röng forgangsröðun hafi jafnframt verið hluti af vanda Fjármálaeftirlitsins (5:175). Þá taldi rannsóknarnefndin að skort hafi á að stjórn Fjármálaeftirlitsins rækti skyldur sínar (5:169) auk þess sem Fjármálaeftirlitið hafi sýnt ótæka stjórnsýsluhætti sem ganga í bága við lögboðna málsmeðferð (5:174). Þá hafi gölluð álagspróf Fjármálaeftirlitsins veitt bæði markaðnum og Fjármálaeftirlitinu sjálfu falskt öryggi (5:175). Bendir rannsóknarnefnd á að nauðsynlegt sé að vinna skipulega að uppbyggingu Fjármálaeftirlitsins og gera það betur í stakk búið til að sinna lögbundnum skyldum sínum í þágu almannahagsmuna. Æskilegt sé einnig að úttekt fari síðan fram á stofnuninni eftir þrjú ár eða svo, til að meta megir hvort nægilegur árangur hafi náðst við uppbyggingu hennar (7:273).

Starfshópurinn tekur undir framangreindar ábendingar rannsóknarnefndarinnar og áréttar mikilvægi þess, í ljósi þess valds sem opinberum eftirlitsaðilum er fengið í lögum og þeirra hagsmuna sem þeim er ætlað að vernda, að lögð verði áhersla á að tryggja starfsskilyrði þeirra þannig að þeir geti sinnt þessum lögbundnu störfum með fullnægjandi hætti, bæði með skýrari lagaheimildum til að bregðast við sem og nægilegu fjármagni.

7.3 Starfsemi Seðlabankans

Eftirlitshlutverk Seðlabankans er nokkuð annars eðlis en Fjármálaeftirlitsins enda lýtur meginhlutverk hans að því að stuðla að stöðugu verðlagi en ekki að eftirliti með einstökum fyrirtækjum. Viðfangsefni bankans á sviði efnahagsstöðugleika lúta þó að nokkru leyti að eftirliti með einstökum aðilum og minna þannig á verkefni Fjármálaeftirlitsins þó að úrræði hans séu ekki eins mikil við broti á lögum og reglum og þegar um Fjármálaeftirlitið er að ræða. Til að sinna þessu hlutverki sínu getur Seðlabankinn aflað milliliðalaust upplýsinga frá þeim sem eru í viðskiptum við bankann auk fyrirtækja í greiðslumiðlun og öðrum fyrirtækjum eða aðilum sem lúta opinberu eftirliti með starfsemi sinni.

Í skýrslu rannsóknarnefndar eru gerðar athugasemdir við athafnaleysi Seðlabankans. Þannig hafi Seðlabankinn, svo dæmi sé tekið, ekki óskað eftir tilteknum upplýsingum um stórar áhættuskuldbindingar hjá Fjármálaeftirlitinu sem bankinn hafði heimild til að óska eftir lögum samkvæmt og Fjármálaeftirlitinu bar að afhenda í þeim tilgangi að Seðlabankinn gæti rækt lögbundið hlutverk sitt (7:264). Þá er bent á að í nóvember 2007 hafi fjármálafyrirtækin farið í raun í kringum þá reglu Seðlabankans að lán séu ekki veitt gegn veði í eigin skuldabréfum fjármálafyrirtækis. Þrátt fyrir þá vitneskju hafi Seðlabankinn ekki spornað við slíkum veðsetningum og ekki reynt að afla sér traustari veða. Samtímis urðu minni fjármálastofnanir stórir lánardrottnar bankanna þriggja með þeirri áhættu sem því fylgdi en þá hafi reynt á hlutverk Seðlabankans sem eftirlitsaðila og lánveitanda (7:219).

Telur rannsóknarnefndin rétt að tekið verði til skoðunar að veita annaðhvort Seðlabankanum eða Fjármálaeftirlitinu heimild til að setja reglur um leyfileg lánshlutföll til að koma í veg fyrir óhóflega aukningu í skuldsetningu á þenslutímum (7:201). Þá telur nefndin að athuga beri hvort veita eigi Seðlabankanum heimild til að setja reglur um hámarksveðhlutföll eignaflokka í því augnamiði að auka virkni peningastefnu til að slá á þenslu (1:208). Jafnframt telur hún nauðsynlegt að auka samvinnu ríkisfjármála og Seðlabankans við hagstjórnaraðgerðir þannig að annarri stefnunni sé ekki beitt markvisst gegn hinni líkt og gert hafi verið undanfarin ár (7:205).

Starfshópurinn tekur undir þessar athugasemdir rannsóknarnefndar og bendir á að nauðsynlegt sé að lög um Seðlabankann verði endurskoðuð. Við þá endurskoðun er nauðsynlegt að leggja áherslu á heimildir bankans til að sinna lögbundnu hlutverki sínu sem eftirlitsaðili og úrræði til að bregðast við broti á lögum. Þá er mikilvægt að tryggja sjálfstæði Seðlabankans og stefnumörkunar bankans um peningamálastjórn og aðra þætti efnahagsmála sem bankinn fer með.

7.4 Stefnumótun stjórnvalda

Eins og rakið er í skýrslu rannsóknarnefndar eiga þær reglur sem gilda um fjármálamarkaðinn að miklu leyti uppruna sinn í regluverki Evrópusambandsins í gegnum skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum. Við aðild Íslands að EES-samningnum var þannig opnað fyrir víðtækar starfsheimildir íslenskra fjármálafyrirtækja. Sjónarmið um að bæta samkeppnisstöðu íslenskra fjármálafyrirtækja á EES-svæðinu og skapa einsleitni og gagnkvæm starfsskilyrði þeirra varð ofan á við innleiðingu þeirra í íslenskan rétt en almennt var ekki nýtt það svigrúm sem sömu EES-gerðir veittu til að setja strangari reglur um starfsheimildir fjármálafyrirtækja. Varðandi aðferðafræðina við innleiðinguna virðist sem einkum hafi verið horft til nágrannalanda en að mjög takmörkuðu leyti til sérstakra aðstæðna hér á landi svo sem eins og áhrifa á íslenska hagkerfið og sérstöðu íslensks viðskiptalífs (5:38).

Starfsemi fjármálafyrirtækja sætir ýmiss konar takmörkunum í lögum og reglum um fjármáلامarkað. Þrátt fyrir að verndarhagsmunir þeirra löggjafar, sem um er að ræða, séu hagsmunir almennings og þar með samfélagsins í heild virðist sem ákveðin þröng túlkunarsjónarmið hafi orðið ofan á við beitingu þessara laga og reglna. Þannig virðist sem markmiðið eða tilgangurinn með þeirri löggjöf eða reglusetningu, sem um var að ræða, hafi vikið fyrir þröngri og tæknilegri skýringu og túlkun einstakra ákvæða. Ljóst er að afleiðingar slíkrar nálgunar bitna fyrst og fremst á þeim verndarhagsmunum sem um ræðir sem verða með því fyrir borð bornir.

Framangreind afstaða til reglnanna virðist einnig hafa leitt til þess að fjármálafyrirtækin fengu meira svigrúm til athafna. Virðist þetta einnig hafa haft í för með sér ákveðið virðingarleysi gagnvart þeim lögum og reglum sem gilda á þessu sviði og um leið því opinbera eftirliti sem ætlað er að framfylgja þeim. Því má segja að fjármálafyrirtækin hafi í raun tekið völdin á kostnað þeirra hagsmuna sem löggjöfinni er ætlað að vernda. Leiða má líkur að því að ákveðið óöryggi við beitingu íþyngjandi reglna gagnvart lögaðilum og starfsmönnum þeirra hafi haft sitt að segja. Hvort slíkt á rætur að rekja til óöryggis við beitingu þeirra reglna sem uppruna sinn eiga í reglum Evrópusambandsins, hræðslu við niðurstöður eftirlitsstofnana EES-samningsins, innlendra dómstóla, Mannréttindadómstóls Evrópu eða jafnvel umboðsmanns Alþingis er erfitt að fullyrða.

Ljóst er að sérstaða fjármálafyrirtækja og samfélagsleg ábyrgð þeirra kallar á skýra lagaumgjörð um starfsemi þeirra. Að sama skapi kallar eðli starfsemi þeirra og sú áhætta, sem fólgin er í henni fyrir hagsmuni einstaklinga og samfélagsins í heild, á virkt starf eftirlitsaðila. Hér skiptir miklu að þau stjórnvöld, sem sinna eftirliti með fjármálafyrirtækjum, hafi þau úrræði í lögum og reglum til að veita það aðhald sem skiptir máli. Skýrar lagareglur eru eðli málsins grundvöllur slíks. Engu að síður er alltaf ljóst að telji stjórnvöld sig ekki hafa þessi úrræði ber þeim skylda til að gera grein fyrir því þannig að úr því megi bæta.

Eins og rannsóknarnefndin bendir á er ljóst að stefna stjórnvalda um það hvers konar starfsemi á fjármáلامarkaði og umfang hennar geti samrýmst stærð og getu þjóðarbúsins skiptir miklu máli (1:54). Sú stefna hefur m.a. áhrif á samningu lagafrumvarpa og reglna stjórnvalda auk þess að tryggja að fjármunum sé betur varið. Hún hefur einnig áhrif á samhæfingu stjórnkerfisins. Hér skiptir t.d. máli að tekin sé ákvörðun um það hvort sameina eigi þessa sjálfstæðu eftirlitsaðila að einhverju leyti eða a.m.k. marka hlutverk þeirra og valdsvið með skýrum hætti í lögum sem og úrræði þeirra í störfum sínum. Slík stefna vekur einnig væntingar hjá almenningi og fjármálafyrirtækjum um ákveðna framtíðarsýn sem hefur í för með sér aukna virðingu fyrir þeim reglum sem á þessu sviði gilda. Þá skiptir máli að tekin sé afstaða til þess hvort mæta skuli séríslenskum aðstæðum við setningu laga og innleiðingu tilskipana samkvæmt EES-samningnum og hvaða leiðir eigi að fara í því ljósi. Bendir rannsóknarnefndin á að mikilvægt sé að tekin verði pólitísk afstaða til þess hvernig ætlunin er að þróa reglur um fjármáلامarkaðinn í nánustu framtíð með tilliti til þess svigrúms sem

Alþingi hefur gagnvart lágmarksreglum tilskipana Evrópusambandsins til þess að mæta séríslenskum aðstæðum við setningu laga (7:283).

Með vísan til framangreinds leggur starfshópurinn áherslu á að hugað verði að því í reglusmíð um fjármálamarkaðinn í framtíðinni að kveðið verði á um það með skýrum hætti hver tilgangur og markmið löggjafarinnar er, þ.e. hverjir verndarhagsmunirnir eru, til að tryggja þá hagsmuni sem löggjöfinni er ætlað vernda. Áður en hugað verður að breytingum á þeim reglum sem um er að ræða er hins vegar nauðsynlegt að fyrir liggi skýr stefna stjórnvalda um það hvers konar starfsemi á fjármálamarkaði eigi að vera hér á landi og hvort mæta skuli séríslenskum aðstæðum við setningu laga.

Að lokum er rétt að vekja athygli á ummælum rannsóknarnefndar um að orsakir bankahrunsins hér á landi og þau vandamál sem komu upp í íslensku samfélagi í kjölfarið eigi sér ekki eingöngu staðbundnar rætur þar sem ýmsir annmarkar eru á löggjöf Evrópusambandsins og umgjörð hennar. Bendir rannsóknarnefndin sérstaklega á þá annmarka sem hún telur mestu máli skipta í þessu sambandi (7: 283). Telur starfshópur forsætisráðherra nauðsynlegt að stjórnvöld taki þessi atriði til ítarlegrar skoðunar og í framhaldinu til umræðu á viðeigandi vettvangi.

8. Stjórnmal, stefnumótun og undirbúningur löggjafar

Meginþungi opinberrar stefnumótunar á Íslandi hvílir á herðum framkvæmdarvaldsins. Þaðan þarf þess vegna að koma sú pólitíska forysta sem stuðlar að vandlega undirbúinni og samhæfðri stefnumótun ríkisvaldsins. Í nálægum ríkjum er vönduð úttekt oftast undanfari meiriháttar opinberrar stefnumótunar (t.d. NOU í Noregi, SOU í Svíþjóð, Statens betænkningar í Danmörku, White papers í Bretlandi). Í slíkum stefnuskjölum eru viðfangsefni sett í samhengi við grundvallarkennningar, meginreglur laga, fræðilega orðræðu viðkomandi fagsviðs og reynslu annarra landa. Eftir atvikum kann einnig að vera um það að ræða að mismunandi valkostum sé stillt upp og áhrif þeirra séu vegin og metin. Það fer einnig eftir atvikum hvort slík stefnuskjöl eru unnin af sérfræðingum stjórnsýslunnar, utanaðkomandi sérfræðingum eða blöndu af báðum. Í mörgum tilvikum er leitað til utanaðkomandi aðila, s.s. háskólafélags, sem hefur sérþekkingu á viðkomandi sviði um aðkomu að slíkri vinnu. Það er síðan á grundvelli slíkra stefnumótunarskjala sem hin eiginlega pólitíska ákvarðanatöku fer fram og löggjafarkostir eru valdir. Loks eru sjálf lagafrumvörpin og skýringar með þeim unnin af stjórnkerfinu á grundvelli þess sem á undan er gengið. Vandaður undirbúningur lýtur ekki bara að skilvirkni og hagkvæmni stefnumótunar heldur dregur einnig úr líkum á stefnureki í framkvæmd og að dómstólar fái óljósa löggjöf til túlkunar. Hann er þannig hluti af lýðræðislegum grundvelli opinberrar stefnumótunar.

Geta til að undirbúa löggjöf með sambærilegum hætti er óhjákvæmilega takmörkuð á Íslandi vegna smáðar stjórnsýslunnar. Hér á landi eru mörk undirbúnings stefnumótunar, pólitískrar ákvarðanatöku um val á milli löggjafarkosta og vinnu við gerð lagafrumvarpa oft afar óljós og ekki aðskilin í þau mismunandi þrep sem að framan var lýst. Krafa um vandaðan undirbúning stefnumótunar er hins vegar ekki krafa um allt eða ekkert. Það er mögulegt að bæta undirbúning stefnumótunar jafnvel þótt hann verði ekki óaðfinnanlegur á öllum sviðum. Það krefst hins vegar styrkrar pólitískrar forystu, styrkingar ráðuneytanna og átaks til að efla rannsóknarumhverfi á þeim sviðum sem lúta að opinberri stefnumótun.

Sú mynd, sem dregin er upp af opinberri stefnumótun í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, bendir til þess að hin pólitíska forysta í landinu búi við ófullnægjandi aðhald og að stefnumótun á mikilvægum sviðum hafi annaðhvort verið byggð á ófullnægjandi grundvelli eða verið misvísandi. Skýrsla rannsóknarnefndar beinir sjónum að fjórum atriðum.

8.1 Pólitísk stefnumótun án undanfarandi faglegrar umfjöllunar

Í þeirri atburðarás, sem rakin er í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, koma víða fyrir „pólitískar“ ákvarðanir um mikilvæga stefnukosti sem ekki virðast hafa verið ígrundaðar. Öll frásögnin af sölu ríkisbankanna bendir til þess að pólitísk sjónarmið hafi gegnt þar stóru hlutverki og að á endanum hafi pólitísk afstaða leiðtoga Framsóknarflokksins og Sjálfstæðisflokksins ráðið miklu um niðurstöðuna (sjá sérstaklega 1:267). Einnig má nefna þau hagstjórnarmistök sem fólust í skattalækkunum og breytingum á íbúðalánakerfinu og

gerð voru gegn ráðgjöf fagaðila í tengslum við kosningabaráttu og stjórnarmyndun 2003 (1:117–128). Þáverandi fjármálaráðherra taldi t.d. ákvörðun um að hækka láns hlutfall og lækka vexti Íbúðarlánasjóðs „hrein mistök“ en „hluta af veruleika stjórnámamannsins“ því að stjórnarmyndun hefði ekki tekist að öðrum kosti (1:124). Um sama mál lýsir starfsmaður Seðlabankans fundi með félagsmálaráðherra og fleirum þar sem reynt var að vara við þessu þannig:

Og þeir hlustuðu og svo sagði félagsmálaráðherra til að summera upp: Já, þetta er mjög áhugavert, við erum þá sammála um að þetta sé ekki mjög alvarlegt vandamál, takk fyrir. Og kvaddi. Og maður sat og bara kjaftstopp og þetta voru því miður mjög algeng viðbrögð stjórnvalda á þessum tíma að – og alveg gríðarlegur hroki og áhugaleysi við að heyra eitthvað sem gæti verið vandamál (1:124).

Ýmislegt fleira má nefna í þessu efni, þar á meðal stjórnarsáttmála Samfylkingar og Sjálfstæðisflokks 2007, sem stefndi að áframhaldandi vexti fjármálakerfisins þrátt fyrir að skýr rök væru fyrir að draga það saman.

Óhjákvæmilegt er að pólitísk ákvarðanatataka lúti á ýmsan hátt öðrum lögmálum en fagleg vegna samkeppni stjórnmalaflokka um atkvæði og völd. Flokkarnir þurfa hins vegar að búa við aðhald í þessum efnum þar sem skýrar stefnuskrár og óskir almennra félaga þeirra skapa mótvægi við þá tækifærismennsku sem kosningar og stjórnarmyndanir geta ýtt undir. Vandamál íslenskra stjórnmalaflokka, sem komið er inn á í siðfræðihluta skýrslunnar (8:II.3), liggja að mestu utan verksviðs þessa starfshóps. Hugsanlegt væri hins vegar að binda opinberan stuðning við stjórnmalaflokka, sem er umtalsvert fjármagn, skilyrðum um notkun sem stuðlaði að vandaðri stefnumótun og félagastarfi. Eins gæti verið ástæða til að hemja vinsældakeppni stjórnmalamanna með því að vinna gegn prófkjörum en auka í staðinn möguleika á persónukjöri í Alþingiskosningum.

Við stjórnarmyndanir hér á landi virðist „veruleiki stjórnmalamannsins“ ýta undir hættu á kaupskap með málefni milli flokka. Í því efni er samt ástæða til að hafa í huga að þingræðisreglan gerir ráð fyrir að þingflokkar ríkisstjórnarflokkanna og ríkisstjórnin beri sameiginlega ábyrgð á stefnu í öllum málaflokkum, óháð því hverjir sitja í ráðherraembættum. Mögulegt væri að gera þessa sameiginlegu ábyrgð virkari með því að áskilja í lögum eða stjórnarskrá að tiltekin málefni eða stefna í einstökum málaflokkum þyrftu virkan stuðning ríkisstjórnarfundar (t.d. með atkvæðagreiðslu).

8.2 Misvísandi stefnumótun

Misvísandi stefnumótun er ein birtingarmynd þess skorts á faglegri umfjöllun og samhæfðri pólitískri forystu sem hér er gerð að umtalsefni. Stefnumótun er misvísandi þegar ríkisvaldið beitir sér fyrir markmiðum sem stangast á. Miklar líkur eru á að stefnumótun verði misvísandi þegar hún lýtur ekki samhæfðri forystu. Mikilvægar ákvarðanir árið 2003 virðast hafa átt þátt í þeirri þenslu innanlands sem hafði áhrif á útþenslu bankakerfisins. Skömmu

eftir að framkvæmdir við Kárahnjúkavirkjun höfðu hafist voru þannig bæði Búnaðarbankinn og Landsbankinn einkavæddir á sama tíma (með tilheyrandi þensluáhrifum), lánshlutfall Íbúðarlánasjóðs hækkað í 90% og stjórnmalaflokkarnir í loforðakapphlaupi um skattalækkanir fyrir kosningar þetta ár. Gegn þensluáhrifum hefði þurft að vinna með aðhaldssamri stefnu í ríkisfjármálum og peningastefnu. Það var hins vegar ekki gert hvað ríkisfjármálin varðar og ekki af nægilegri alvöru hvað vaxtaákvörðanir varðaði. Í framhaldinu voru síðan teknar ákvarðanir í skattamálum sem rannsóknarnefndin telur að „allir hafi verið sammála um“ að hafi verið illa tímasettar (7:199).

Rannsóknarnefnd Alþingis fær ekki annað séð en að þær umdeilanlegu ákvarðanir um hagstjórn, sem raktar hafa verið hér að framan hafi orðið til að ýkja ójafnvægi í hagkerfinu og þar með átt þátt í að knýja fram aðlögun með afar harðri lendingu. Umræddar ákvarðanir um lækun skatta voru teknar í trássi við ráðleggingar sérfræðinga og þrátt fyrir að ráðamenn, sem tóku þátt í ákvörðunum, hafi gert sér grein fyrir þeim hættum sem af þeim kynnu að leiða. Rannsóknarnefndin telur þetta skýr dæmi um að ekki hafi nægjanlega verið vandað til ákvarðana um hagstjórn hér á landi á síðustu árum (7:199). Hliðstæðan skort á stefnusamræmi má finna í ákvarðanatöku ársins 2008, meðal annars í ákvörðunum sem lutu að Icesave, ósamræmi milli stefnu ríkisstjórnar og Seðlabanka og í vaxtaákvörðunum Seðlabanka.

8.3 Óskýr eða yfirborðskennd löggjöf og skýringargögn

Það er einnig ein birtingarmynd skorts á faglegru umfjöllun að löggjöf og skýringargögn með löggjöf verði óskýr eða yfirborðskennd. Þetta hefur augljós áhrif á túlkun og beitingu lagaákvæða í framkvæmd. Finna má nokkur dæmi um slíkt í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Þar má t.d. nefna hina opnu söluheimild ríkisbanka sem veitt var með lögum nr. 70/2001. Þau lög heimiluðu einfaldlega sölu hlutafjár ríkisins í Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands án nokkurra skilyrða varðandi sölutíma eða sölufarli. Aðspurð af rannsóknarnefndinni um þessa löggjafarhætti svaraði þáverandi viðskiptaráðherra að eftir á að hyggja væri þetta „náttúrulega mjög opið en þetta var dálítið barn síns tíma, framkvæmdarvaldið var náttúrulega mjög dóminerandi í þinginu á þeim tíma“ (7:235). Í skýrslu rannsóknarnefndar er því einnig lýst hvernig breytingar á löggjöf varðandi fjármálamarkaðinn voru fyrst og fremst innblásnar af því sjónarmiði að bæta samkeppnisstöðu íslenskra fjármálafyrirtækja á kostnað þess að kanna hvaða áhrif það hefði innan íslenska efnahagskerfisins og í ljósi sérstöðu íslensks viðskiptalífs (5:38). Leiða má að því líkur að þetta atriði geti hafa haft töluverð áhrif á túlkun efnisákvæða laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998. Kann það m.a. hafa valdið því hiki sem var á Fjármálaeftirlitinu við að beita matskenndum eftirlitsheimildum sínum (5:155–156).

Í inngangi þessa kafla var það nefnt að í ljósi smæðar íslensku stjórnáslunnar sé óraunhæft að ætla að undirbúningur stefnumótunar og löggjafar geti ávallt verið hér jafn ítarlegur og tíðkast í nágrannalöndunum. Á sama tíma leggur starfshópurinn áherslu á það að spurningin um vandaðan undirbúning löggjafar er ekki spurning um allt eða ekkert. Jafnvel þótt ekki hafi

verið unnin mikil forvinna í formi ítarlegs stefnumótunarskjals er hægt að bæta lagasetningarhætti töluvert með tiltölulega lítilli fyrirhöfn. Í því sambandi má huga sérstaklega að því hvort ekki beri að leggja meiri rækt við að greina þá meginhagsmuni sem lögum er ætlað að tryggja og að orða bæði markmið og meginreglur í lagatextanum sjálfum með skýrari hætti en tíðkast gjarnan í íslenskum rétti. Í tengslum við þessa áherslubreytingu sé þá jafnframt gerð nánari grein fyrir þessum atriðum í athugasemdum með lagafrumvörpum. Í þessu sambandi má t.d. benda á það að markmiðsákvæði laga nr. 87/1998 er gersneytt efnislegu innihaldi að þessu leyti. Samkvæmt 1. gr. þeirra er markmið laganna einungis „að stuðla að því að fjármálastarfsemi sem lög þessi taka til sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur og samþykktir sem hverju sinni gilda um starfsemina“. Virðist augljóst að ekki var mikla leiðsögn að hafa þar varðandi túlkun efnisákvæða laganna og er það svo þótt ýmis verðug markmið blasi við augum í ljósi eðlis löggjafarinnar og hljóti að hafa þeim sem undirbyggja frumvarpið ljós.

8.4 Gæðastarf og faglegt mat á svigrúmi ríkisins til stefnumótunar

Í skýrslu rannsóknarnefndar birtast dæmi um tilvik þar sem ætla má að aukið formlegt gæðaeftirlit með undirbúningi löggjafar hefði getað takmarkað verulega skaðlegar afleiðingar skorts á faglegum undirbúningi pólitískra stefnumála. Í þessu sambandi má t.d. nefna að það er tiltölulega augljóst mál að hin opna söluheimild laga nr. 70/2001 samræmist illa grundvallarsjónarmiðum réttarríkisins um gegnsæi og fjárfjáránleika. Að sama skapi má nefna að það hefði verið til mikilla bóta ef fyrir hendi hefði verið á vísun stað áreiðanleg fagþekking á því hvert var svigrúm ríkisins við innleiðingu EES réttar á sviði fjármálamarkaðarins. Þá telur rannsóknarnefndin það gagnrýnivert að íslensk stjórnvöld hafi vanrækt að útskýra hina pólitísku stefnu, sem fólst í þeirri aðgreiningu milli mismunandi kröfuhafa bankanna sem innleidd var með neyðarlögunum svokölluðu, fyrir breskum og hollenskum stjórnvöldum (7:159). Í því efni hefði verið lykilatriði ef fyrir hefði legið einhverskonar mat á því álitaefni hvort og þá hvernig hún væri réttlætlanleg gagnvart skuldbindingum á grundvelli EES-samningsins um bann við ólögumætri mismunun á grundvelli þjóðernis eða búsetu.

Á undanförunum árum hafa ákveðin skref verið stigin í þá átt að koma á fót gæðastarfi við mótun reglna af hálfu hins opinbera.⁶ Sérstaklega er athyglisvert, í samhengi við umfjöllunarefni rannsóknarnefndar Alþingis, að líta til þess að samkvæmt lögum um opinberar eftirlitsreglur frá 1999 er stjórnvöldum falið, þegar eftirlitsreglur eru samdar eða stofnað er til opinbers eftirlits, að meta þörf fyrir eftirlit, gildi þess og kostnað þjóðfélagsins af því. Hlutverk forsætisráðuneytisins er samkvæmt lögunum að hafa yfirsýn yfir eftirlitsreglur og annast heildarmat á áhrifum þeirra, auk þess sem ráðuneytið skal tryggja nauðsynlega samhæfingu og hagkvæmni í eftirliti á vegum hins opinbera. Þá starfar á vegum

⁶ Hér má sem dæmi nefna setningu laga um opinberar eftirlitsreglur nr. 27/1999, samþykkt ríkisstjórnar Íslands frá 17. október 2007 um sérstaka aðgerðaáætlun 2006–2009 sem ber yfirskriftina „Einfaldara Ísland“, stefnu ríkisstjórnarinnar um upplýsingasamfélagið 2008–2012, sem gefin var út af forsætisráðuneytinu í sérstökum bæklingi í máí 2008, sbr. áður stefnumörkun ríkisstjórnar um sama efni árin 2004–2007 og gerð „Handbókar um undirbúning og frágang lagafrumvarpa“, sem gefin var út af forsætisráðuneytinu, dóms- og kirkjumálaráðuneytinu og skrifstofu Alþingis í nóvember 2007.

forsætisráðherra sérstök ráðgjafarnefnd um framkvæmd laganna sem að mestu virðist hafa sinnt því hlutverki sem ráðuneytinu er ætlað samkvæmt lögunum. Starf nefndarinnar skal miða að því að opinberar eftirlitsreglur fullnægi kröfum laganna og að eftirlit á vegum hins opinbera sé jafnan eins hagkvæmt og kostur er. Hér verður ekki lagt á það mat hvernig til hafi tekist um framkvæmd laganna. Ákveðin rök virðast þó hníga til þess að áhersla stjórnvalda hafi fremur lotið að því að einfalda eftirlit og draga úr því heldur en að samhæfa það og auka gæði þess. Þessir þættir geta vissulega farið saman en þá að því gættu að ávallt sé höfð í huga sú heildarmynd og þeir almannahagsmunir sem máli skipta.

Með breyttu skipulagi forsætisráðuneytisins haustið 2009 var komið á fót sérstakri skrifstofu löggjafarmála sem að hluta til er ætlað að þjóna Stjórnarráðinu í heild. Henni er m.a. ætlað miðlægt hlutverk við stefnumótun á sviði löggjafar, innleiðingu bættra vinnubragða við undirbúning nýrra laga og reglna í ráðuneytunum, undanfarandi mat á áhrifum löggjafar, lagasamræmingu og -einföldun o.fl. Þessum markmiðum er henni m.a. ætlað að ná með útgáfu leiðbeininga og handbóka og fræðslu auk eftirlits og eftirfylgni með því að gæðaviðmiðum sé fylgt af hálfu ráðuneytanna. Endurskoðun laga um opinberar eftirlitsreglur er meðal þeirra verkefna sem skrifstofan vinnur að. Mikilvægt er að vel takist til um þá stefnumörkun sem almennt felst í undirbúningi og setningu laga og telur starfshópurinn að stofnun lagaskrifstofunnar sé mikilvægt skref í þá átt að tryggja og auka gæði í löggjafarferlinu. Í því samhengi er lagt til að lagaskrifstofan beiti sér fyrir því að innleiða þá auknu áherslu á markmið, meginreglur og verndarhagsmuni laga sem fjallað er um í köflum 7.4 og 8.3 hér að framan. Einnig er bent á það að á vettvangi forsætisráðuneytisins kann að vera sérstök ástæða til að safna saman ákveðinni sérþekkingu á sviði aðlögunar landsréttar að Evrópurétti og svigrúms við innleiðingu á afleiddum EES-rétti (tilskipunum), þótt gera megi ráð fyrir að sérþekkingin á efnislegum viðfangsefnum liggi í fagráðuneytunum. Er það í samræmi við tillögur nefndar er fór að tilhlutan forsætisráðherra yfir hvernig til hefði tekist um lögleiðingu EES-gerða og skilaði niðurstöðum sínum árið 1998 (þingskjal nr. 148, lagt fram á 123. löggjafarþingi).

Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis beinir aftur á móti einnig sjónum að annars konar ágalla á fyrirkomulagi löggjafarundirbúnings á Íslandi. Það er skortur á einhvers konar formlegu undanfarandi mati á löggjöf í ljósi ófrávíkjanlegs ramma æðri eða ytri réttarreglna sem öll opinber stefnumótun verður að virða. Er hér vísað til ramma réttarríkisins, stjórnarskrárinnar, alþjóðlegra mannréttindasáttmála og þeirra grundvallarreglna Evrópuréttarins sem við eiga hverju sinni. Starfshópurinn bendir á að slíkt undanfarandi mat á löggjöf er annars eðlis en þau verkefni sem lagaskrifstofu er ætlað að sinna. Hér er um það að ræða sem nefna má hinn efnislega þátt réttarríkisins og lýtur að takmarkandi ramma um val stjórnvalda á stefnu og leiðum í ljósi óskerðanlegra efnisréttinda borgaranna. Eðli þessa viðfangsefnis er því að veita ákveðna tegund aðhalds með þeirri faglegu og pólitísku stefnumótun sem fram fer innan stjórnkerfisins. Mismunandi ríki hafa farið mismunandi leiðir hvað varðar undanfarandi mat á löggjöf gagnvart þessari tilteknu tegund efnisreglna en sjálfstæði frá innra starfi ráðuneytanna er þar í raun lykilatriði.

Í ljósi efnisumfjöllunar í kafla 9 hér á eftir um innra og ytra aðhald bendir starfshópurinn á að stofnun lagaskrifstofu forsætisráðuneytisins getur aðeins mætt hinu fyrra af þeim mikilvægu markmiðum sem hér eru gerð að umtalsefni, þ.e. að efla innra gæðastarf á vegum ráðuneytanna en ekki hinu markmiðinu sem felst í því að veita virkt aðhald með því að pólitísk stefnumótun virði efnislegan ramma réttarríkisins. Bent er á að í úrvinnslu á skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis sé mikilvægt að huga að báðum þessum þáttum. Er það því tillaga starfshópsins að komið verði á fót einhverskonar formlegu ferli eða miðstöð sem eflir möguleika þingmanna til að fá álit á því hvort löggjöf standist stjórnarskrá og helstu alþjóðasáttmála sem Ísland á aðild að.

9. Innra og ytra aðhald

Í kafla 8 hér að framan voru nefnd ýmis dæmi um lítt ígrundaðar pólitískar ákvarðanir um mikilvæga stefnukosti og mótun almennra leikreglna í löggjöf. Hér verður sjónum aftur á móti beint að sambærilegu markaleysi á milli stjórn mála og fagmennsku í embættisfærslu og starfsháttum á grundvelli hinna almennu leikreglna. Út frá þeim má greina ákveðið þema í skýrslu rannsóknarnefndar sem lýtur að mörkum faglegrar og pólitískrar stjórnsýslu og innra og ytra aðhaldi með beitingu opinbers valds.

9.1 Innra aðhald

Í skýrslu rannsóknarnefndar birtast ýmis dæmi um pólitíska ákvarðanatöku um málefni sem annaðhvort eru í faglegu ferli eða ætti að vera ráðið til lykta á grundvelli faglegra sjónarmiða. Viðmælendur rannsóknarnefndar telja t.d. að sala á Landsbanka Íslands til Skandinaviska Enskilda Banken 1998 hafi að hluta strandað á skorti á „pólitískum vilja“ til að klára sölufarli sem komið var langt áleiðis (1:231). Annað dæmi er pólitísk skipun seðlabankastjóra sem virtist hafa þau áhrif að starfshættir formanns bankastjórnar báru meiri keim af pólitískum starfsháttum en vandaðri embættisfærslu, auk þess sem fyrri störf hans höfðu rík áhrif á það hvernig þær upplýsingar, sem frá honum stöfuðu, voru túlkaðar í aðdraganda bankahrunsins (Sjá t.d. 7:264-265). Í ályktunum rannsóknarnefndar er það einnig beinlínis metið ráðherrum til vanrækslu að gefa yfirlýsingar „byggðar á pólitískri afstöðu“ (7:263) varðandi stuðning ríkisins við bankana án þess að byggja þær jafnframt á traustum grundvelli og mati á raunverulegri getu til þess, óháð orðalagi þeirra eða tilgangi í sjálfu sér (7:316).

Þessi dæmi sýna alvarlegan kerfislægan brest sem birtist í því að vegna pólitískra hagsmuna byggji yfirstjórn og ráðherrar embættisfærslu sína annaðhvort alls ekki á faglegum undirbúningi eða kjósi að byggja ekki á þeim faglega undirbúningi sem þó hefur farið fram. Þau ríma einnig við önnur þekkt dæmi úr íslenskri stjórnsýslu, s.s. varðandi embættisfærslur ráðherra við skipanir í dómaraembætti.⁷ Hvað varðar efnahagsmálin sérstaklega bendir rannsóknarnefnd Alþingis á eftirfarandi:

Til þess að skapa hlutlausan grundvöll fyrir samhæfingu efnahagsstefnunnar mætti fela sjálfstæðri ríkisstofnun það hlutverk að spá fyrir um efnahagshorfunar og meta ástand efnahagsmála og líklega þróun að gefnum forsendum um mismunandi efnahagsstefnu (7:205).

⁷ Sjá t.d. Commission Opinion on Iceland's application for membership of the European Union, COM(2010) 62, bls. 5.

Eins og rætt var í kafla 3 hér að framan er sjálfstæðum stjórnarsýslustofnunum almennt markaður sá lagalegi rammi að ráðherra getur ekki gefið þeim bindandi fyrirmæli um framkvæmd stjórnarsýslu nema hafa til þess sérstaka lagaheimild. Þar sem fara verða saman völd og ábyrgð eru eftirlitsskyldur ráðherra með þeim að sama skapi ekki ríkari en talið verður leiða af lögum hverju sinni. Slíkum stofnunum er því almennt ætluð sú lagalega staða að vera undanþegnar boðvaldi ráðherra og standa með ákveðnum hætti utan við hinn pólitíska vettvang. Að baki slíku skipulagi býr iðulega hugmynd um faglegt aðhald með hinni pólitísku forystu ráðuneytanna. Almennt hljóta þó áhrif fagþekkingar að vera mismikil eftir eðli og aðstæðum í hverju tilviki og ráðast þá væntanlega af því hversu miklu máli fagþekkingin skiptir fyrir það málefni sem fengist er við. Sömu sjónarmið eiga við um sjálfstæðar úrskurðarnefndir að því viðbættu að sjónarmið um réttaröryggi geta þar í ákveðnum tilvikum skipt miklu máli. Á þetta ekki síst við þegar viðfangsefni slíkra nefnda er endurskoðun á ákvörðunum sem varða úthlutun á opinberum fjármunum.

Í kafla 4 (um skipulag og samhæfingu stjórnkerfisins) er á það bent að ástæða geti verið til þess að efna til heildstæðrar skoðunar á skipulagi stjórnarsýslukerfisins með hugsanlega sameiningu stofnana og/eða færslu verkefna á milli ráðuneyta og stofnana í huga. Í því sambandi þarf sérstaklega að huga að því hvort verkefnin eru þess eðlis að eiga heima undir boðvaldi ráðherra eða ekki. Í samræmi við umboð sitt beinir rannsóknarnefnd Alþingis sjónum sérstaklega að efnahagsmálum og bendir á kosti sjálfstæðrar stjórnarsýslustofnunar á því sviði. Er það einnig í samræmi við mikilvægi málaflokksins fyrir almannahag almennt. Starfshópurinn bendir á að í úrvinnslu Stjórnarráðsins á skýrslu rannsóknarnefndar sé eðlilegt að setja þá ábendingu einnig í hið víðara samhengi þeirra málefnaþátta sem telja verður að séu á þann hátt eðlislík að varða mikilvæga almannahagsmuni og krefjast annaðhvort mikils sjálfstæðis frá dægurþrasi stjórnsmálanna (s.s. málefni er varða bæði formlega og efnislega þætti réttarríkisins) eða mikillar faglegrar innsýnar og ábyrgðar. Skal í því sambandi einnig minnt á að sjálfstæði stofnana, faglegu sem stofnanalegu, má í sjálfu sér koma fyrir með ýmsu móti innan stjórnkerfisins.

9.2 Ytra aðhald

Loks verður hér vikið í stuttu máli að kenningum um ytra aðhald með framkvæmdarvaldinu. Kenningin um þrígreiðingu ríkisvalds í dómsvald, löggjafarvald og framkvæmdarvald liggur til grundvallar íslenskri stjórnskipan, sbr. 2. gr. stjórnarskrárinnar, og er nátengd réttarríkiskenningum. Í kenningunni felst eins og kunnugt er að hver grein ríkisvalds eigi að takmarka eða tempra vald hinna. Í fræðilegri og pólitískri orðræðu á Íslandi er gjarnan bent á það að staða Alþingis til að veita framkvæmdarvaldinu virkt aðhald sé ekki nægilega sterk. Sá lýðræðishalli sem í þessu felst getur komið fram í skorti á gagnsæi og opinni lýðræðislegri umfjöllun um mikilvæg stefnumálefni. Til dæmis má einnig nefna að rannsóknarnefnd Alþingis bendir á að „bæði Alþingi og ríkisstjórn [hafi] skort bæði burði og þor til þess að setja fjármálakerfinu skynsamleg mörk“ (7:264).

Sjálf skipun rannsóknarnefndar Alþingis er aftur á móti áhugavert dæmi um styrkingu þingsins. Það hlýtur að verða verkefni þingmannanefndarinnar sem vinna á úr skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis að fjalla um þessi atriði og önnur þeim tengd, s.s. um hlutverk fjölmiðla og fræðasamfélags í ytra aðhaldi með beitingu ríkisvalds (sjá t.d. 8:211, 227).

10. Lítið og berskjaldað stjórnkerfi

Fjármálakreppan var að vissu leyti einstakur viðburður sem ekki er líklegur til að endurtaka sig með sama hætti. Hins vegar má einnig líta hana þeim augum að hún sé dæmi um hversu berskjölduð samfélög eru fyrir viðburðum í umheiminum á tímum hnattvæðingar. Hvað það varðar líkist hún röð ógnana úr hinu alþjóðlega umhverfi sem herja með aukinni tíðni á stjórnkerfi samtímans, í hópi með fugla- og svínaflensu, alþjóðlegri glæpastarfsemi, hryðjuverkum, gjaldmiðilsáhættu, mengunarslysum og fleiru. Viðfangsefnið er þannig ekki fyrst og fremst að undirbúa viðbrögð við nýrri fjármálakreppu heldur auka getu stjórnkerfisins almennt til að gæta hagsmuna og öryggis samfélagsins í hnattvæddum heimi.

Íslenska stjórnkerfið býr við þá sérstöðu að það er mjög lítið í samanburði við flest þau stjórnkerfi sem Ísland ber sig iðulega saman við. Stjórnkerfinu er eigi að síður ætlað hliðstætt hlutverk eins og miklu öflugri stofnunum í fjölmennari ríkjum. Mikilvægt er að horfast í augu við þessa staðreynd þar sem hún skapar mörg viðfangsefni og vandamál sem bregðast verður við. Almennigur og fyrirtæki gera hliðstæðar kröfur til stjórnsýslunnar eins og annars staðar er gert um þjónustu, öryggi og hagsmunagæslu út á við. Hnattvæðingin ýtir undir þetta vandamál að því leyti að meiri kröfur eru gerðar til stofnana ríkisins. Úrlausnarefnin eru flóknari en áður, breytingar gerast hraðar og alþjóðlegt samstarf gerir vaxandi kröfur til tíma og vitsmuna stjórnsýslunnar.

Bankakerfið féll m.a. vegna smæðar Íslands. Horfast verður í augu við þetta. Lítil hagkerfi hafa aldrei staðið berskjaldaðri en einmitt í dag, í alþjóðahagkerfi sem stýrist að hluta til af frjálsu flæði fjármagns. Þetta kallar á breytt vinnubrögð innanlands og endurskoðun á utanríkisstefnu landsins með það að markmiði að tryggja landinu sem best skjól í ölduróti alþjóðlegra hagsveiflna sem skolið geta á með mun minni fyrirvara en áður og af meiri krafti.

Grundvallarstaðreyndum um smæð stjórnkerfisins verður ekki breytt. Smæðin skapar stjórnkerfinu hins vegar ákveðin verkefni. Þau lúta annars vegar að innra skipulagi og starfsháttum stjórnkerfisins og hins vegar áhersluþáttum þess í samskiptum út á við. Báðir þættirnir koma við sögu fjármálahrunsins, eins og því er lýst í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

10.1 Aðlögun inn á við

a) Stjórnsmál og stjórnsýsla smáríkis

Persónuleg nálægð setti töluverðan svip á þá atburðarás sem lýst er í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis þar sem jafnt vinsamleg sem óvinsamleg tengsl einstaklinga höfðu áhrif á atburðaráðsins (sjá t.d. 7:265). Ljóst er af frásögninni að þessi tengsl greiddu ekki fyrir skilvirkri ákvarðanatöku þegar á þurfti að halda heldur ólu á tortryggni og

samstarfserfiðleikum. Persónuleg nánd kann einnig að hafa átt þátt í því að eftirlitskerfið með fjármálastofnunum virkaði ekki sem skyldi.

Smæðin hefur á Íslandi ekki leitt til þróunar samstöðustjórn mála. Þvert á móti er fullyrt í siðfræðihluta skýrslunnar að íslensk stjórnámálamenning hafi einkennst af „átökum og kappræðu þar sem sanngildi staðhæfinga er lítilvægt“ (8:243). Rannsóknir á smárikjum í Evrópu benda til að algengustu viðbrögðin við hversu berskjölduð þau eru í alþjóðasamfélaginu séu að þróa samráðskerfi þar sem allir helstu þátttakendur í samfélaginu koma að ákvarðanatöku stjórnvalda. Í stað þess að ytri áföll leiði til baráttu um hver beri skaðann stuðla slíkar aðferðir að almennri vitund um að ávinningi jafnt sem áföllum beri að deila.

Breyting í átt til samstöðustjórn mála myndi einkum fela í sér tvennt. Í fyrsta lagi að stjórnvöld kæmu á fót föstum samráðsvettvangi helstu hagsmunahópa samfélagsins eins og aðilum vinnumarkaðarins, umhverfisverndarsamtökum, kvenréttindahreyfingunni og hagsmunasamtökum heimilanna. Þessir aðilar kæmu skipulega að öllum ákvörðunum stjórnvalda (eins tíðkast í löndum sem kennd eru við samstöðustjórn mála eins og annars staðar á Norðurlöndunum, Hollandi, Belgíu og Sviss). Í öðru lagi myndu samstöðustjórn mála fela í sér að stjórnarandstaðan kæmi einnig að ákvarðanatökuborðinu. Hún yrði með í ráðum um stjórn efnahagsmála sem og í öllum öðrum mikilvægum samfélagsmálum. Raunhæf hugmynd um slíkt kann að felast í því að styrkja umræðu- og eftirlitshlutverk Alþingis. Einnig er hugsanlegt að veita skilgreindum minnihluta þingmanna rétt til að beina málum í tiltekinn farveg ef samstaða næst ekki um veigamikil mál (til dæmis til þjóðaratkvæðagreiðslu eða stjórnlagaráðs/dómstóls sbr. umfjöllun í kafla 8.4 hér að framan). Með þessu tvennu gefst fulltrúum mismunandi sjónarmiða færi á að koma að ákvarðanatöku í samfélaginu með það að markmiði að takmarka að meirihlutinn geti þvingað í einni svipan sjónarmiðum sínum yfir á minnihlutann.

b) Veikar stofnanir

Ýmsar af þeim stofnunum sem koma við sögu fjármálahrunsins voru faglega veikar, miðað við þau verkefni sem þær höfðu með höndum, og virðast ekki hafa beitt sér nægjanlega gagnvart bönkunum. Lítil pólitískur vilji virðist jafnframt hafa verið til þess að taka á málefnum bankakerfisins af alvöru, jafnvel eftir að ljóst mátti vera hvert stefndi. Forsvarsmenn bankanna benda á að hvorki Seðlabanki, Fjármálaeftirlit né ráðherrar hafi komið með formlegar tillögur um að draga úr stærð þeirra (7:263).

Veikleika stofnanakerfisins gagnvart öflugum hagsmunum í atvinnulífinu má að nokkru leyti skýra með smæð þess og takmörkuðum mannafla. Fram hjá því er hins vegar ekki hægt að líta að stjórnunarhugmyndir og forgangsröðun koma þar einnig við sögu. Lítil stjórnsýsla býður upp á sveigjanleika og viðbragðsflýti. Þessir eiginleikar hafa einkennt íslenska stjórnsýslu í ríki mæli. Í vissu samhengi geta þeir verið styrkur en í öðru veikleiki. Mikill fjöldi lítilla skipulagsheilda bæði í Stjórnarráðinu, stofnanakerfi ríkisins og á

sveitarstjórnarstiginu bendir til þess að á Íslandi hafi frekar verið litið til kosta lítilla eininga en ókosta.

Kostirnir við stærri stofnanir geta hins vegar verið margvíslegir. Í sumum tilvikum má vænta aukinnar stærðarhagkvæmni og samlegðaráhrifa við sameiningu stofnana. Stærri skipulagsheildir bjóða upp á meiri möguleika til sérhæfingar, að öðru jöfnu, og hafa meira bolmagn til nýsköpunar og þróunarstarfs. Í þeim mæli sem stækkun stofnana þýðir fækkun geta þær dregið úr samhæfingarvanda. Þá ætti að vera minni hætta á að stórar einingar verði yfirspilaðar af hagsmunaaðilum en litlar. Þessi sjónarmið eiga að vera tilefni til skoðunar á sameiningu skipulagsheilda í stjórnsýslu ríkisins (ráðuneyta, stofnana). Jafnframt ætti þetta að gefa tilefni til að skoða vandlega hættur samfara útvistun verkefna úr ráðuneytum til sjálfstæðra aðila af ýmsu tagi. Slík útvistun getur vissulega átt rétt á sér en hafa þarf í huga að hún getur verið á kostnað þekkingar og stjórnsýslugetu í ráðuneytum.

Lítill vafi virðist á því að sameining stofnana myndi skila öflugri stjórnsýslu á Íslandi þegar á heildina er litið. Sameining er samt ekkert töframeðal og það þarf að meta í hverju tilviki fyrir sig hversu líklegt sé að kostir stærðarinnar komi fram við sameiningu og hvað glattist af kostum smæðarinnar.

10.2 Aðlögun út á við

a) Leiðir til áhrifa

Smáríki eru jafnan mjög háð hinu alþjóðlega umhverfi sínu en möguleikar þeirra til áhrifa takmarkaðir. Möguleikar til áhrifa eru annars vegar í marghliða samstarfi ríkja (t.d. alþjóðasamtökum) og hins vegar í tvíhliða samstarfi. Marghliða samstarf getur gert meiri kröfur til stjórnsýslugetu ríkja en tvíhliða samstarf. Umgjörð EES-samningsins og það að íslensk stjórnvöld nýttu sér ekki sveigjanleika hans til að aðlaga reglur á fjármálamörkuðum að smæð hins íslenska hagkerfis er veigamikill þáttur sem útskýrir hraðan vöxt íslenska fjármálakerfisins. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis er regluverk EES gallað að því leyti að það „gerir engan greinarmun á því hvort lánastofnun í litlu hagkerfi, eins og því íslenska, er að setja á laggirnar útibú í stóru hagkerfi eða öfugt. ... Þetta hafði m.a. í för með sér að íslenskar lánastofnanir gátu hafið starfsemi erlendis í gegnum útibú, og stofnað þar til verulegra skuldbindinga gagnvart fjárfestum, án þess að samhliða væru tryggðar fullnægjandi tryggingar gagnvart fjárfestum.“ (7:283) Ekkert bendir til að íslensk yfirvöld hafi áttað sig á þeim vanda sem af þessu leiddi við gerð samningsins eða kannað, samhliða einkavæðingu bankanna, hvers konar skuldbindingar gætu fylgt í kjölfarið. Ekki er heldur vitað til að þau hafi beitt sér fyrir því að fá þessu breytt eða fyrir undanþágum, hvorki við gerð EES-samningsins né síðar.

Vandi smáríkja í marghliða samstarfi felst annars vegar í takmarkaðri getu þeirra til upplýsingaöflunar og stefnumótunar á mörgum sviðum og hins vegar í áhrifaleysi þegar að ákvarðanatöku kemur. Samstarf við önnur ríki með líka hagsmuni getur skilað árangri og stundum getur skýr forgangsröðun smárikis gert því kleift að gæta mikilvægustu hagsmuna

sinna þrátt fyrir mun meiri áhrif stærri ríkja. Hins vegar er það einnig vel þekkt aðferð smáríkja við að gæta hagsmuna sinna að mynda nán tvíhliða tengsl við stærri ríki með það fyrir augum að njóta stuðnings þeirra þegar á reynir. Stærri ríki eru samt alltaf í sterkari stöðu en hin smærri í slíku samstarfi.

Bæði Icesave-málið og beiting hryðjuverkalaganna í Bretlandi sýna þá áhættu sem felst í því að taka þátt í alþjóðavæðingu án nægilegs undirbúnings og skjóls í alþjóðakerfinu. Að þessu þarf sérstaklega að huga í tengslum við umsókn um aðild að Evrópusambandinu. Með þátttöku í Evrópusamstarfinu hlýtur hefðbundin verkaskipting utanríkisþjónustunnar og annarra greina stjórnáráðgjafar að koma til endurskoðunar. Mikilvægt er að sú þekking á alþjóðasamstarfi, sem er til staðar í utanríkisþjónustunni, nýtist ekki bara við almenna mótun utanríkisstefnu heldur í auknum mæli á einstökum sviðum Stjórnarráðsins. Að á þetta hefur skort má ráða nokkuð af því hve litlu hlutverki utanríkisþjónustan gegnir í þeirri frásögn sem finna má í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, m.a. því að sendiherra Íslands í London hafði vitneskju sína um hugsanlegan flutning Icesave-reikninga í dótturfélög í Bretlandi úr sjónvarpsþáttum og fjölmiðlum ytra (6:31).

b) Orðspor og trúverðugleiki

Lykilatburðir þeirrar atburðarásar, sem fjallað er um í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, réðust af orðspori og trúverðugleik íslenskra stjórnvalda á alþjóðavettvangi. Í því efni má sérstaklega nefna þá afstöðubreytingu sem varð gagnvart Íslandi á fundi G10-seðlabankastjóra í maí 2008 (1:174) og aðdragandann að setningu hryðjuverkalaganna þar sem rannsóknarnefndin telur íslensk yfirvöld hafa brugðist því hlutverki að útskýra fyrir breskum og hollenskum yfirvöldum bæði „forsendur neyðarlaganna svokölluðu og hina pólitísku stefnu sem tekin var við setningu þeirra“ (7:257).

Mörg dæmi eru reyndar í skýrslu rannsóknarnefndarinnar um yfirlýsingar íslenskra ráðamanna sem byggðust á veikum grunni (t.d. um forsendur stjórnvalda til að standa við bakið á bönkunum og s.k. Rússalán). Þá stönguðust yfirlýsingar ráðherra iðulega á við peningastefnu Seðlabanka Íslands (1:156–7). Sérstök ástæða er til að rifja upp í þessu samhengi leynilega yfirlýsingu, sem undirrituð var af þremur ráðherrum og bankastjórum seðlabankans 15. maí 2008, sem var forsenda gjaldeyrisskiptasamnings við Danmörku, Noreg og Svíþjóð. Um hana segir í siðfræðihluta skýrslunnar:

Í yfirlýsingunni fólst að til þess að styrkja trúverðugleika og stöðugleika fjármálakerfisins muni stjórnvöld grípa til tiltekinna ráðstafana í fimm liðum. Einn liður í þessari yfirlýsingu var að Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið myndu þrýsta á bankana að draga úr vexti og selja eignir í samræmi við hugmyndir Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Að mati rannsóknarnefndar Alþingis telst ekki ólíklegt að vanefndir þessara skilmála hafi haft áhrif á samskipti landanna þegar bankarnir riðuðu til falls (8:149).

Það er mikilvægt að íslenskir ráðamenn gæti að yfirlýsingum sínum jafnt innan lands sem utan. Því er ekki að treysta að yfirlýsingar, sem ætlaðar eru til innanlandsneyslu, hafi engin áhrif á trúverðugleik stjórnvalda á alþjóðavettvangi en sérstaklega þarf auðvitað að gæta að því með hvaða hætti fulltrúar íslenska ríkisins tala á alþjóðlegum vettvangi. Í því efni er rétt, eins og bent er á í síðfræðihluta skýrslunnar, að huga sérstaklega að framgöngu forseta Íslands (8:178).

11. Niðurstöður

Samkvæmt erindisbréfi bar starfshópi forsætisráðuneytisins að gera tillögur um hugsanleg viðbrögð við þeim atriðum sem beinast sérstaklega að stjórnslunni og Stjórnarráðinu í samræmi við ábendingar rannsóknarnefndar Alþingis. Rannsóknarnefndin setur í skýrslu sinni fram ýmsar mikilvægar tillögur og ábendingar um breytingar á lögum og starfsháttum stjórnvalda. Samantekið yfirlit yfir umræddar tillögur og ábendingar kemur þó ekki fram í skýrslu rannsóknarnefndarinnar og hefur starfshópurinn því eftir föngum leitast við að greina þær í texta skýrslunnar. Viðauki I hefur að geyma yfirlit yfir tillögur og ábendingar rannsóknarnefndarinnar. Tekið skal fram að þó í þessari skýrslu birtist ákveðin úrvinnsla þeirra tillagna sem rannsóknarnefndin leggur fram, getur þessi umfjöllun ekki komið í staðinn fyrir rannsóknarskýrsluna sjálfa. Þeim sem falin er úrvinnsla á tillögum rannsóknarnefndarinnar er því nauðsynlegt að kynna sér tillögur og rökstuðning rannsóknarnefndarinnar í skýrslu hennar.

Starfshópur forsætisráðuneytisins vill undirstrika mikilvægi þess að tilmælum og ábendingum rannsóknarnefndar sé fylgt. Í sumum tilvikum gerir starfshópurinn ákveðnar nánari tillögur um það með hvaða hætti þær verði útfærðar í lögum. Á grundvelli greiningar sinnar á efnisatriðum í skýrslu rannsóknarnefndarinnar að öðru leyti setur starfshópurinn einnig fram ýmsar viðbótartillögur við þær sem koma fram í skýrslu rannsóknarnefndar. Niðurstöðurnar eru settar fram í knöppu formi hér á eftir, en áréttað er að rökstuðning fyrir þeim er að finna í efnisköflunum hér að framan. Viðauki II hefur að geyma yfirlit yfir tillögur og ábendingar starfshópsins.

Margar af tillögum starfshópsins lúta að lögum um Stjórnarráð Íslands, lögum um ráðherraábyrgð og lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Skipuð hefur verið nefnd um endurskoðun á lögum um Stjórnarráð Íslands og tengdri löggjöf. Mörgum af tillögum starfshópsins er því lagt til að vísað verði til þeirrar nefndar. Starfshópurinn leggur áherslu á að nefndinni verði búin þau starfsskilyrði að hún geti framkvæmt vandaða heildstæða endurskoðun á löggjöfinni, eftir atvikum með lengingu á skilafresti og heimildum til að leita ráðgjafar utanaðkomandi sérfræðinga.

Starfshópur forsætisráðuneytisins telur mikilvægt að unnið sé að því með skipulegum hætti að koma tillögum rannsóknarnefndarinnar í framkvæmd. Eðlilegt er að frumkvæði að því sé að einhverju leyti hjá viðkomandi ráðuneytum og stofnunum þess. Eðlilegt er jafnframt að á fundum ráðuneytisstjóra, eða á fundum ríkisstjórnar, sé yfirfarið með reglubundnum hætti hvernig þeirri vinnu miðar. Alþingi óskaði eftir þeirri skýrslu sem starfshópur forsætisráðuneytisins hefur haft til skoðunar. Ljóst er að margar af tillögum rannsóknarnefndar Alþingis og þær tillögur sem starfshópurinn setur sérstaklega fram hér að aftan kalla á lagabreytingar. Með hliðsjón af þeim sérstöku aðstæðum, sem ríkja við tilurð

skýrslunnar, og úrvinnslu hennar er sérstök ástæða til að eiga gott samstarf við þingmannanefnd sem tekur við úrvinnslu skýrslunnar af hálfu þingsins.

1. Stjórnarskrá

Starfshópurinn telur rétt að a.m.k. fyrstu tveir kaflar stjórnarskrárinnar verði teknir til endurskoðunar. Ákveðin atriði er mikilvægt að skýra betur. Hér er m.a. átt við þingræðisregluna, stöðu forsetans í stjórnkerfinu, ábyrgð ráðherra á stjórnarathöfnum, verkaskiptingu milli ráðherra, hlutverk forsætisráðherra í Stjórnarráði Íslands, þýðingu ríkisstjórnarfunda, ákvæði um embættismenn og fleira. Samkvæmt fyrirbyggjandi frumvarpi um stjórnlagabætur er gert ráð fyrir mun víðtækari endurskoðun stjórnarskrárinnar.

Um rökstuðning fyrir þessari tillögu vísast til almennrar umfjöllunar hér að framan, sérstaklega í köflum tvö og þrjú. Tekið skal fram að starfshópur forsætisráðuneytisins telur ekki tilefni til þess, að undangenginni þeirri tiltölulega afmörkuðu vinnu sem lögð hefur verið í þessa skýrslu, að hann taki til þess afstöðu hvort taka eigi stjórnarskrá, og aðra löggjöf, til endurskoðunar í því skyni að ríkisstjórn Íslands verði fjölskipað stjórnvald.

2. Lög um Stjórnarráð Íslands

Skipuð hefur verið nefnd sem vinnur að endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands. Eins og ráðið verður af köflum 2–10 hér að framan verður að mati starfshóps forsætisráðuneytisins að huga að nokkrum álitaeftum við endurskoðun stjórnarráðslaganna.

Það er í fyrsta lagi forsenda fyrir endurskoðun laganna að skilgreind séu stjórnskipuleg atriði sem lúta að ábyrgð ráðherra á störfum stjórnvalda, þ.á.m. varðandi stjórnunar- og eftirlitsskyldur og samsvarandi ábyrgð ráðherra á sjálfstæðum stjórnvöldum.

Í öðru lagi þarf að útfæra nánar í lögum almennar efnislegar skyldur ráðherra, s.s. um eftirlit, upplýsingaskyldu og sannleiksskyldu, en auk þess frumkvæðisskylduna. Bent er á að siðareglur, þótt settar séu með stoð í lögum, koma ekki í stað þess að um embættisskyldur sé kveðið í lögum.

Í þriðja lagi þarf að skilgreina hlutverk forsætisráðherra sem verkstjóra ríkisstjórnar. Þetta er ekki síst mikilvægt í ljósi þeirrar framkvæmdar sem myndast hefur hér á landi um hlutverk oddvita þeirra stjórnarmálaflokka sem fulltrúa eiga í ríkisstjórn hverju sinni. Í því sambandi þyrfti eftir atvikum einnig að huga að samræmi við ákvæði laga um ráðherraábyrgð.

Í fjórða lagi þarf að mæla með ítarlegri hætti en nú er fyrir um ríkisstjórnarfundi. Leggur starfshópurinn til að hugað verði að því hvort útfæra beri sérstaklega hvaða málefni teljast mikilvæg stjórnarmálefni sem ávallt beri að leggja fyrir slíka fundi, auk þess sem skýra þarf reglur um meðferð gagna og skráningu upplýsinga. Ljóst er að rannsóknarnefnd Alþingis telur að skráning fundargerða ríkisstjórnar hafi ekki verið jafn glögg um þau málefni sem þar voru

tekin fyrir og ætla mætti, og æskilegt þykir að mati rannsóknarnefndarinnar. Þetta atriði tengist einnig ákvæðum laga um ráðherraábyrgð, sbr. 3. gr. þeirra laga.

Í fimmta lagi þarf að skýra lagaramma um störf svonefndra ráðherranefnda og um fundi einstakra ráðherra þar sem stjórnarsýsluleg málefni eru til umfjöllunar. Almennt geta slíkar nefndir, og samráð, verið mikilvægur vettvangur fyrir samstarf ráðherra þvert á ráðuneyti. Hins vegar þarf að tryggja festu um slíkt samstarf, ekki síst um skráningu þess sem fram fer.

Í sjötta lagi leggur starfshópurinn til að við endurskoðun stjórnarráðslaganna verði tekin til þess rökstudd afstaða hvort og með hvaða hætti möguleiki ráðherra til að ráða sér pólitíska starfsmenn sem komi til starfa í ráðuneyti hans á meðan viðkomandi ráðherra situr þar í embætti verði eflur. Nánar er um þetta fjallað í kafla 3.2 hér að framan. Þó verður jafnframt að tryggja stöðu annarra starfsmanna ráðuneyta og þá faglegu þekkingu og hæfni sem þar verður að vera til staðar.

Í sjöunda lagi bendir starfshópurinn á að fækkun ráðuneyta myndi einfalda samstarf í ríkisstjórn, auðvelda forystustörf og auka möguleikann á að hægt sé að byggja upp faglega sterkar einingar. Slíkar skipulagsbreytingar þarfnast ítarlegs og ígrundaðs undirbúnings og samráðs við þá sem hagsmuna eiga að gæta, s.s. starfsmenn ráðuneyta.

Í áttunda lagi telur starfshópurinn mikilvægt að lögfestar verði sérstakar skyldur æðstu embættismanna ráðuneyta gagnvart ráðherrum, s.s. við upplýsingagjöf og ráðgjöf. Eftir atvikum getur verið mikilvægt að fjalla í því samhengi einnig um það í hvaða formi upplýsingagjöf skuli fara fram, vegna sjónarmiða um sönnun. Eftir atvikum eiga slíkar reglur einnig heima í starfsmannalögum. Væri þá einnig, eftir því sem efni standa til, hægt að lögfesta sambærilegar skyldur forstöðumanna ríkisstofnana gagnvart ráðherra. Bent er á að siðareglur, þótt settar séu með stoð í lögum, koma ekki í stað þess að um embættisskyldur sé kveðið í lögum.

3. Stjórnarsýslulög

Í skýrslu rannsóknarnefndar kemur fram að á vissum sviðum hafi skort á aga og formfestu í íslenskri stjórnarsýslu í aðdraganda bankahrunsins. Ein afleiðing þess er sú að mjög skortir á skýrleika um afstöðu stjórnvalda, bæði innan stjórnarsýslunnar og gagnvart einkaaðilum.

Í stjórnarsýslurétti hefur verið talið að í gildi sé óskráð regla um að athafnir og ákvarðanir stjórnvalda þurfi efnislega að vera svo ákveðnar og skýrar að þeir einkaaðilar sem við þau eiga samskipti geti á hverjum tíma skilið hana og metið réttarstöðu sína. Til að gefa þessari reglu meira vægi leggur starfshópurinn til að skoðaður verði sá möguleiki að þessi óskráða regla verða lögfest í þeim tilvikum þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Slík lögfesting myndi þá fara fram með breytingu á stjórnarsýslulögum. Mikilvægt er að áréttu að hér er lögfesting lögð til í þeim tilgangi að gefa meginreglunni skýrara inntak. Hin ólögfesta grundvallarregla myndi eftir sem

gilda og geta haft mikla þýðingu um skyldur stjórnvalda í þeim tilvikum þegar ekki er um að ræða meðferð mála sem falla undir stjórnslulög.

4. Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og almennt um starfsmannastefnu ríkisins

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er bent á að mikilvægt sé að huga að því að efla fagþekkingu innan Stjórnarráðsins. Hér verður, að mati starfshópsins, að huga að hinu víða samhengi starfskjara, fjölda starfsmanna, uppbyggingu þeirra skipulagsheilda sem um er að ræða, stjórnækja yfirmanna gagnvart starfsmönnum og svo því hvaða mælitæki og hvata hægt er að nýta til að viðhalda nauðsynlegri færni og aðhaldi að opinberum starfsmönnum.

Í fyrsta lagi leggur starfshópurinn til að frammistaða æðstu stjórnenda ríkisins, svo sem ráðuneytisstjóra, verði metin reglubundið af hlutlausum aðila, að komið verði á skipulagðri starfsþróun fyrir lykilstjórnendur hjá hinu opinbera og leitast við að veita embættismönnum í meira mæli en nú er möguleika til að færa sig til í embætti

Í öðru lagi er lagt til að unnið verði mat um mannaflapörf Stjórnarráðs Íslands þar sem tekið verði mið af verkefnum, framtíðarþróun og starfsumhverfi þess. Telja má að slík áætlun sé í reynd nauðsynlegt tæki fyrir stefnumótun í starfsmannamálum Stjórnarráðsins.

Í þriðja lagi er lagt til að stefnt verði að sameiningu og fækkun ráðuneyta til að stuðla að öflugri starfseiningum og betri samhæfingu innan stjórnarráðsins. Hér þarf þó að vanda til verka, bæði um faglegar greiningar á kostum og göllum og við samráð við þá sem hagsmuna eiga að gæta, s.s. starfsmenn. Samhliða þessu er lagt til að unnið verði að því að færa verkefni sjálfstæðra úrskurðarnefnda inn í ráðuneyti, að gættum sjónarmiðum um nauðsynlegt sjálfstæði ákveðinna nefnda. Í því fælist fækkun úrskurðarnefnda og efling ráðuneytanna. Eftir atvikum kynni einnig að vera rétt að skoða kosti þess að sameina úrskurðarnefndir, t.d. að einhverju marki þær sem falið er eftirlit með stjórnslu sveitarfélaga. Slíkt kynni að vera til þess fallið að auka fagleika og yfirsýn, sem bæði eru þættir sem nauðsynlegir eru við framkvæmd nútímastjórnslu.

Í fjórða lagi er lagt til að dregið verði úr afskiptum ráðherra við ráðningar æðstu embættismanna, s.s. ráðuneytisstjóra og forstöðumanna ríkisstofnana. Þetta er m.a. unnt með því að setja á laggirnar svokallaðar ráðningarnefndir.

Þessu til viðbótar leggur starfshópurinn almennt til að skipulögð verði leiðsögn fyrir starfsmenn Stjórnarráðsins um hvernig megji rækja þá hlið starfa sem snertir pólitísk viðfangsefni án þess að það bitni á kröfunni um óhlutdrægni. Í tengslum við umfjöllun um starfsskilyrði í Stjórnarráðinu almennt leggur starfshópurinn einnig til að skipulögð verði leiðsögn fyrir nýja ráðherra og pólitíska aðstoðarmenn um í hverju skyldur og ábyrgð starfsins felast. Slíkt mætti gera með handbókum eða námskeiðum og ætti að vera á ábyrgð forsætisráðuneytisins eða fastra starfsmanna stjórnslunnar.

5. Upplýsingalög

Starfshópur forsætisráðuneytisins leggur til að nefnd sem skipuð hefur verið og hefur það hlutverk að endurskoða upplýsingalög nr. 50/1996 verði falið að taka í störfum sínum mið af niðurstöðum rannsóknarnefndar Alþingis. Að mati starfshópsins ætti hér fyrst og fremst að hafa tvö atriði í huga. Annars vegar að tryggt sé að upplýsingalög standi því ekki í vegi að stjórnvöld geti haft samráð og samstarf sín á milli, t.d. með því að setja á fót samstarfsnefndir og viðbragðshópa. Samkvæmt gildandi lögum er heimilt að takmarka aðgang að vinnugögnum í ríkari mæli ef unnið er með þau innan sama stjórnvalds. Þegar þau eru tekin til umfjöllunar eða úrvinnslu í samstarfi milli tveggja eða fleiri stjórnvalda fellur þessi (tegundarákveðna) takmörkun að jafnaði niður, en eftir sem áður geta efnislega ákveðnar takmarkanir átt við, sbr. 5. og 6. gr. uppl. Hins vegar þarf að endurskoða ákvæði núgildandi laga um skráningu munnlegra upplýsinga. Að gildandi lögum, sbr. 23. gr. upplýsingalaga, er stjórnvöldum skylt, við meðferð mála þar sem taka á ákvarðanir um rétt eða skyldu manna, að skrá upplýsingar um málsatvik sem þeim eru veittar munnlega ef þær hafa verulega þýðingu fyrir úrlausn málsins og er ekki að finna í öðrum gögnum þess. Víkka þarf gildissvið þessarar reglu þannig að hún taki einnig til annarra mikilvægra upplýsinga en þeirra sem varða úrlausn stjórnslumáls.

6. Málaskrár, skjalaskráning og önnur nýting upplýsingakerfa og upplýsingatækni

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er ekki fjallað almennt um reglur sem lúta að málaskrár, skjalavörslu eða annarri nýtingu upplýsingakerfa og upplýsingatækni í stjórnslu. Hins vegar eru þar tekin dæmi um ákveðna ágalla á því hvernig að þessum þáttum var staðið hjá Fjármálaeftirlitinu.

Starfshópur forsætisráðuneytisins telur þó mikilvægt að stjórnslan líti almennt til umfjöllunar og gagnrýni rannsóknarnefndarinnar um þessa þætti hvað varðar Fjármálaeftirlitið. Efla þarf verulega innleiðingu á notendavænni upplýsingatækni í opinberri stjórnslu og auka möguleika á að nýta hana sem stjórnþæki í daglegri starfsemi. Sérstaklega þarf að huga að þeim málaflokki í tengslum við bættu samhæfingu stjórnslunnar.

7. Eftirlit með fjármálamarkaði

Umfjöllun í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, hvað varðar stjórnslu, beinist eðli máls samkvæmt í meginatriðum að eftirliti með fjármálamarkaði. Greina má athugasemdir rannsóknarnefndarinnar í fjóra meginþætti; athugasemdir við reglur um eftirlit á fjármálamarkaði, starfsemi Fjármálaeftirlitsins, starfsemi Seðlabanka Íslands og stefnumótun stjórnvalda á sviði fjármálamarkaðar. Ítarlegustu tillögur rannsóknarnefndarinnar um umbætur í stjórnslu lúta að þessu málefnaviði.

Starfshópur forsætisráðuneytisins tekur fram að í frumvarpi sem efnahags- og viðskiptaráðherra hefur lagt fram á Alþingi, um breytingar á lögum um fjármálastarfsemi, virðist að nokkru marki komið til móts við þær tillögur rannsóknarnefndarinnar. Hins vegar er mikilvægt að fylgja tillögum rannsóknarnefndarinnar eftir að öðru leyti, s.s. um starfshætti Fjármálaeftirlitsins sjálfs. Þá þarf að vinna að því með markvissum hætti að tryggja viðunandi

starfsskilyrði stofnunarinnar. Starfshópurinn bendir einnig á að vegna þeirra athugasemda sem rannsóknarnefnd Alþingis gerir og lúta að starfsemi Seðlabankans virðist nauðsynlegt að lög um Seðlabankann verði endurskoðuð. Enn fremur er mikilvægt að hugað verði að því til framtíðar að tekin verði til þess pólitísk afstaða hvernig ætlunin er að þróa reglur um fjármálamarkaðinn hér á landi í nánustu framtíð, m.a. með tilliti til þess svigrúms sem Alþingi hefur gagnvart lágmarksreglum tilskipana Evrópusambandsins. Þá er mikilvægt að stjórnvöld taki til athugunar þær ábendingar sem birtast í skýrslunni og lúta að annmörkum á reglum Evrópusambandsins um fjármálamarkað og vinni þá að því að þær verði teknar til umfjöllunar á viðeigandi vettvangi.

8. Stefnumótun og undirbúningur löggjafar

Stefnumótun er mikilvægur þáttur í starfi Stjórnarráðsins. Henni tengist stefnumörkun sem fram fer af hálfu stjórnmalaflokka. Í því ljósi er í fyrsta lagi lagt til að hugað verði að því að fjárstuðningi við stjórnmalaflokka verði hagað með markvissari hætti en nú er, þannig að hann styðji við stefnumótunarhlutverk þeirra og félagsstarf, fremur en auglýsingar og kosningaherferðir. Með eftirliti af hálfu Ríkisendurskoðunar ætti að vera hægt að framfylgja slíkum viðmiðum.

Í öðru lagi er lagt til að almennt verði aukin rækt lögð við það í lagasetningu að greina meginhagsmuni sem lögum er ætlað að tryggja og lýsa markmiðum og meginreglum í lagatexta.

Í þriðja lagi leggur starfshópurinn til að stutt verði við það starf sem skrifstofu löggjafarmála í forsætisráðuneytinu er ætlað að sinna við að bæta vinnubrögð við undirbúning stjórnarfrumvarpa. Þá verði í auknum mæli við lagasetningu og aðra stefnumótun stuðst við vandaðar úttektir á viðkomandi sviðum og málaflokkum. Bent er á að stjórnvöld hafa leitast við að bæta gæðaeftirlit við undirbúning laga á undanförunum árum með misjöfnum árangri. Mikilvægt er að árangur náist í því efni.

Í fjórða lagi bendir starfshópurinn á að til viðbótar innra gæðastarfi Stjórnarráðsins þarf einnig að koma virkt ytra aðhald með því að pólitísk stefnumótun virði efnislegan ramma sem leiðir af réttarríkinu, stjórnarskrá og alþjóðasamningum. Starfshópurinn leggur því til að komið verði á fót einhverskonar formlegu ferli eða miðstöð sem eflir möguleika þingmanna til að fá álit á því hvort löggjöf standist stjórnarskrá og helstu alþjóðasáttmála sem Ísland á aðild að.

10. Vandamál vegna smæðar stjórnsýslunnar

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis má greina lýsingu á ákveðnum veikleikum hins íslenska stjórnkerfis. Mikilvægt er að greina þessa kerfislægu veikleika og velta fyrir sér með hvaða hætti þeim verður best mætt.

Grundvallarstaðreyndum um smæð stjórnkerfisins verður ekki breytt. Smæðin skapar stjórnkerfinu hins vegar ákveðin verkefni. Þau lúta annars vegar að innra skipulagi og starfsháttum stjórnkerfisins og hins vegar áherslupáttum þess í samskiptum út á við. Báðir þættirnir koma við sögu fjármálahrunsins eins og því er lýst í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Til að mæta erfiðleikum sem stafa af persónulegri nálægð í íslenska stjórnkerfinu telur starfshópur forsætisráðuneytisins mikilvægt að leitað sé leiða til að stuðla að því sem nefna má samstöðuskapandi stjórnámál. Almennt má segja að helsta aðferð samstöðustjórnámála af þessu tagi sé að takmarka meirihlutaræði. Raunhæf hugmynd um slíkt kann að felast í því að styrkja eftirlits- og umræðuhlutverk þingsins en einnig er hugsanlegt að veita skilgreindum minnihluta þingmanna rétt til að beina málum í tiltekinn farveg (til dæmis til þjóðaratkvæðagreiðslu eða í undanfarandi mat á stjórnskipulegu gildi laga).

Vegna veiks stofnanakerfis er lagt til að efldar verði þær skipulagsheildir sem stjórnkerfið er byggt upp af, meðal annars með sameiningu ráðuneyta, nánari tengslum ráðuneyta og stofnana og sameiningu stofnana þar sem við á. Sameining er hins vegar ekki töfralausn.

Hvað varðar áherslupætti í samskiptum út á við verður að hafa í huga að smáríki eru jafnan mjög háð alþjóðlegu umhverfi. Hér þarf að huga að möguleikum til áhrifa í alþjóðlegu samstarfi, sem og því að leitast sé við á hverjum tíma að tryggja gott orðspor og trúverðugleika ríkisins í slíkum samskiptum. Allnokkur dæmi eru rakin í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis sem gefa þá mynd að íslensk yfirvöld hafi brugðist í því efni.

Í þessu ljósi leggur starfshópur forsætisráðuneytisins til að kannað sé hvernig bæta megi samþættingu utanríkisþjónustunnar við aðra stjórnarsýslu þannig að sú þekking sem þar er til staðar sé nýtt á viðeigandi hátt til hagsbóta fyrir allt stjórnkerfið. Þá telur starfshópur forsætisráðuneytisins að móta þurfi stefnu um það hvernig flytja megi inn hugmyndir, þekkingu og starfshætti sem mótast í þeim ríkjum sem íslenska ríkið getur helst lært af, en jafnframt lagað þær að íslenskum aðstæðum. Benda má á Evrópuráðið og Sameinuðu þjóðirnar sem hugsanlega samstarfsaðila í því efni. Norrænt samstarf, sem allnokkur hefð er fyrir, getur einnig haft mikla þýðingu í þessu sambandi.

I. Viðauki - Helstu tillögur og ábendingar rannsóknarnefndar Alþingis

Faglegur grundvöllur stjórnarsýslunnar

- a) Brýnt er að ráðist verði í endurskoðun á lögum nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands (7:282).
- b) Nauðsynlegt er að endurskoða ákvæði 9. gr. laga nr. 73/1969 varðandi eftirlit með starfrækslu stofnana sem undir ráðuneyti heyra og taka af allan vafa um efnissvið þess. Ef ákvæðinu verður einnig ætlað að ná til sjálfstæðra stofnana og nefnda er nauðsynlegt að tekið verði af skarið um það í lögum til hvaða úrræða ráðherra geti gripið gagnvart slíkum stjórnvöldum (7:282).
- c) Augljóst er að fjölga þarf í þeim hópi starfsmanna Stjórnarráðsins sem eru vel menntaðir og þjálfaðir og hafa getu til að takast á við mjög flókin og krefjandi verkefni (7:280).
- d) Til álita hlýtur að koma að ákvæði um hinar sérstöku starfsskyldur embættismanna Stjórnarráðs Íslands verði lögfest þannig að tekið sé af skarið um inntak þeirra (7:281).
- e) Það verður ekki talin æskileg skipan mála að í starf seðlabankastjóra veljist fyrrverandi stjórnámálamenn líkt og tíðkast hefur um árabíl í Seðlabanka Íslands (7:267).

Hin pólitíska forysta framkvæmdarvaldsins

- a) Taka verður af skarið um hvort breyta eigi lögum þannig að heimilt verði að ráða fleiri starfsmenn (aðstoðarmenn) á hina pólitísku skrifstofu ráðherra (7:281).
- b) Mikilvægt er að mál sem koma til umræðu og ráðið er til lykta í innra starfi ríkisstjórnarinnar komi fram með skýrum hætti í formlegum fundargerðum hennar enda er þar um að ræða einhverjar mikilvægustu ákvarðanir sem teknar eru fyrir hönd þjóðarinnar (7:262).
- c) Í ljósi reglna sem gilda um ábyrgð ráðherra á stjórnarmálefnum, bendir nefndin á að máli geti skipt að haga ritun fundargerða með þeim hætti að í ljós sé leitt hverjir hafa með ráðum, fortölum, atkvæði eða á annan hátt stuðlað að hverri þeirri athöfn sem tekin er fyrir á ráðherrafundi (5:48).

Samhæfing í stjórnarsýslunni

- a) Nauðsynlegt er að auka samvinnu ríkisfjármála og Seðlabankans við hagstjórnaraðgerðir (7:205).
- b) Hvað varðar verkaskiptingu og ábyrgð innan þeirra stofnana sem eiga að hafa eftirlit með starfsemi á fjármálamarkaði og áhrifum þeirrar starfsemi á stöðugleika í

efnahagslífi landsins, er brýnt að hugað verði sérstaklega að því að afmarka betur og kveða skýrar á um skyldur einstakra stofnana og embættismanna (7:259).

- c) Með vísan til 5. tl. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 bendir rannsóknarnefnd á að taka verði til gagn Gerrar endurskoðunar þann grundvöll sem stjórnvöldum er skapaður til að vinna að samhæfðri viðbúnaðaráætlun vegna fjármálaáfalla. Þetta sé nauðsynlegt til að tryggja tímabær, samhæfð og undirbúin viðbrögð við fjármálaáfalli og koma í veg fyrir misskilning um verkaskiptingu stjórnvalda. Verður þar að taka skýrt af skarið um það hver fer með völd og ábyrgð á því að stýra þeirri vinnu (7:276).

Reglufesta í stjórnsýslunni

- a) Að því marki sem samráð og fundir milli oddvita ríkisstjórnar koma í reynd í stað þess að fjallað sé um mál á fundum ríkisstjórnar kann að vera rétt að huga að því að setja reglur um skráningu þess sem fram fer við slíkt samráð (7:261).
- b) Sama á við um fundi þar sem oddvitar ríkisstjórnarinnar koma sameiginlega fram gagnvart aðilum úr stjórnkerfinu eða utanaðkomandi og þeim eru sem fulltrúum ríkisstjórnar veittar upplýsingar eða kynnt málefni sem þurfa að koma til úrlausnar innan stjórnsýslunnar (7:261).
- c) Brýnt er að samdar verði samræmdar reglur um skráningu munnlegra upplýsinga um samskipti innan Stjórnarráðsins við önnur stjórnvöld, einkaaðila og stjórnvöld annarra ríkja (7:281).

Löggjöf og eftirlit á fjármálamarkaði

- a) Með vísan til 5. tl. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 bendir rannsóknarnefnd á að huga skuli að því að setja mun skýrari reglur um hvaða eigin hlutabréf í fjármálafyrirtækjum eigi að koma til frádráttar við útreikning á eigin fé þeirra og auka skilvirkni eftirlits með þessum þætti (7:193).
- b) Með vísan til 5. tl. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 bendir rannsóknarnefnd á að huga þurfi að því hvort sporna eigi við því að íslenskir bankar láni til kaupa á hlutafé hver annars (7:193).
- c) Að mati rannsóknarnefndarinnar þarf að setja lagalega bindandi reglur sem eru skýrar, stöðugar og fyrirsjáanlegar um lágmarksinntak innri endurskoðunar í fjármálafyrirtækjum sem hægt er að fylgja eftir með lagalegum úrræðum. Slíkar reglur ættu því að koma fram í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum sem hefðu viðhlítandi lagastoð (3:117).
- d) Tekið verði til skoðunar að veita annaðhvort Seðlabanka Íslands eða Fjármálaeftirlitinu heimild til að setja reglur um leyfileg lánshlutföll til að koma í veg fyrir óhóflega aukningu í skuldsetningu á þenslutímum (7:201).
- e) Tryggt verði að sú aðstaða að fallandi hlutabréfaverð banka geti haft afdrifarík áhrif á afkomu þeirra og starfsmanna þeirra komi ekki upp aftur en í því sambandi hafa eftirlitsaðilar mikilvægu hlutverki að gegna (7:210).

- f) Mikilvægt er að Fjármálaeftirlitið taki upp það verklag að eiga reglulega fundi með innri endurskoðendum, ytri endurskoðendum og regluvörðum fjármálafyrirtækjanna (7:272).
- g) Uppfæra þarf efni gæðahandbókar Fjármálaeftirlitsins og þar þarf að vera umfjöllun um það hvernig fylgja skuli eftir niðurstöðum þegar gerðar eru kröfur um úrbætur (5:90).
- h) Það er mat rannsóknarnefndar Alþingis að kveða ætti með skýrari hætti á um skyldur Fjármálaeftirlitsins til eftirlits í lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og/eða í lögum um fjármálafyrirtæki, m.a. þannig að 124. gr. tilskipunar 2006/48/EB verði innleidd samkvæmt efni sínu (5:89).
- i) Til þess að styrkja valdheimildir Fjármálaeftirlitsins á grundvelli matskenndra lagaheimilda telur rannsóknarnefndin rétt að framsetning slíkra ákvæða í lögum verði tekin til sérstakrar skoðunar (5:156).
- j) Með vísan til 5. tl. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 142/2008 bendir rannsóknarnefnd á það að nauðsynlegt sé að vinna skipulega að uppbyggingu Fjármálaeftirlitsins og gera það betur í stakk búið til að sinna lögbundnum skyldum sínum í þágu almannahagsmuna. Æskilegt sé einnig að úttekt fari síðan fram á stofnuninni eftir þrjú ár eða svo, til að meta megi hvort nægilegur árangur hafi náðst við uppbyggingu hennar (7:273).
- k) Mikilvægt er að tekin verði pólitísk afstaða til þess hvernig ætlunin er að þróa reglur um fjármálamarkaðinn í nánustu framtíð með tilliti til þess svigrúms sem Alþingi hefur gagnvart lágmarksreglum tilskipana Evrópusambandsins til þess að mæta séríslenskum aðstæðum við setningu laga (7:283).

Aðhald

- a) Til þess að skapa óhlutdrægan grundvöll fyrir samhæfingu efnahagsstefnunnar mætti fela sjálfstæðri ríkisstofnun það hlutverk að spá fyrir um efnahagshorfurnar og meta ástand efnahagsmála og líklega þróun að gefnum forsendum um mismunandi efnahagsstefnu (7:205).

II. Viðauki - Helstu tillögur og ábendingar starfshóps forsætisráðuneytisins

Faglegur grundvöllur stjórnarsýslunnar

- a) Frumkvæðisskylda ráðherra og aðrar skyldur, svo sem upplýsinga- og sannleiksskylda, verði lögfestar með skýrari hætti. Bent er á að siðareglur koma ekki í stað skýrra lagaákvæða. (Sjá kafla 3.1)
- b) Lögfesta þarf hinar sérstöku skyldur æðstu embættismanna ráðuneyta gagnvart ráðherrum, svo sem um upplýsingagjöf og ráðgjöf. Eftir atvikum eiga slík ákvæði heima í starfsmannalögum. Bent er á að siðareglur koma ekki í stað skýrra lagaákvæða. (Sjá kafla 3.3)
- c) Dregið verði úr afskiptum ráðherra af ráðningum æðstu embættismanna, svo sem ráðuneytisstjóra og forstöðumanna. Kannaðir verði kostir þess að ráðningarnefndir gegni meginhlutverki við ráðningar. (Sjá kafla 5.1)
- d) Skipuleggja þarf leiðsögn fyrir nýja ráðherra og pólitíska aðstoðarmenn við embættistöku um í hverju skyldur og ábyrgð starfsins felast. (Sjá kafla 3.1 og 3.2)
- e) Skipuleggja þarf leiðsögn fyrir starfsfólk Stjórnarráðsins um hvernig megi rækja þá hlið starfans sem snertir pólitísk viðfangsefni án þess að það bitni á kröfunni um óhlutdrægni. (Sjá kafla 3.3)
- f) Frammistaða æðstu stjórnenda verði metin reglubundið af óhlutdrægum aðila og jafnframt verði hugað að starfsþróun starfsfólks í víðu samhengi. (Sjá kafla 5.1)
- g) Unnið verði að greiningu á mannaflapörf fyrir Stjórnarráð Íslands til að leggja grunn að stefnumótun í starfsmannamálum þess. (Sjá kafla 5.2)
- h) Aukin rækt verði lögð við að greina meginhagsmuni sem lögum er ætlað að tryggja og lýsa markmiðum og meginreglum í lagatexta. (Sjá kafla 8.3)
- i) Stutt verði við það starf sem skrifstofu löggjafarmála í forsætisráðuneytinu er ætlað að sinna við að bæta vinnubrögð við undirbúning stjórnarfrumvarpa. Í auknum mæli verði stuðst við vandaðar úttektir sem undanfara stefnumótunar og löggjafar. (Sjá kafla 8.4)

Hin pólitíska forysta framkvæmdarvaldsins

- a) Endurskoðun fyrsta og annars kafla stjórnarskrárinnar, um framkvæmdarvaldið, verði hraðað. Skýrari ákvæði verði sett í hana um þingræði, forsætisráðherra, ríkisstjórn og embættismenn. (Sjá kafla 2.3 og 5.1)
- b) Verkstjórnarhlutverk og -ábyrgð forsætisráðherra verði lögfest og í því efni hugað einnig að sameiginlegri ábyrgð oddvita stjórnarmálaflokka í ríkisstjórn. (Sjá kafla 2.1)
- c) Skýrari reglur verði settar um ríkisstjórnarfundi í lögum, þar á meðal um hvað teljist mikilvæg stjórnarmálefni. Jafnframt komi skýrari leiðbeiningar um skráningu og meðferð fundargerða. (Sjá kafla 2.2)
- d) Formlegri ramma þarf að setja um störf ráðherranefnda og annað samstarf ráðherra að stjórnarsýslu m.a. í löggjöf. (Sjá kafla 2.3)

- e) Möguleikar ráðherra til að ráða pólitíska starfsmenn til takmarkaðs tíma séu eflir enda sé þess vandlega gætt að það sé ekki á kostnað faglegrar starfsemi. (Sjá kafla 3.2)
- f) Stuðningi við stjórnmalaflokka verði hagað með markvissari hætti en nú er, þannig að hann styðji við stefnumótunarhlutverk þeirra og félagsstarf, fremur en auglýsingar og kosningaherferðir. (Sjá kafla 8.1)

Samhæfing í stjórnsýslunni

- a) Skilgreint verði í lögum hvaða stjórnunarheimildir og eftirlitsskyldur ráðherra hafi gagnvart stjórnvöldum á sínu málefnasviði. Skýr hugsun þarf að liggja að baki því stofnanaformi sem valið er hverju sinni. (Sjá kafla 3.1, 3.4 og 9)
- b) Stefnt verði að sameiningu og fækkun ráðuneyta til að stuðla að öflugri starfseiningum og betri samhæfingu innan stjórnarráðsins. (Sjá kafla 5.3)
- c) Unnið verði að því að færa verkefni sjálfstæðra úrskurðarnefnda inn í ráðuneyti, að gættum sjónarmiðum um nauðsynlegt sjálfstæði ákveðinna nefnda. Í því fælist fækkun úrskurðarnefnda og efling ráðuneytanna. (Sjá kafla 5.3. og 9)
- d) Leitað verði leiða til að efla skipulagsheildir með nánari tengslum ráðuneyta og stofnana og sameiningu stofnana þar sem við á. (Sjá kafla 10.1.b og kafla 4)
- e) Leitast ber við að samræma skipurit og taka starfsmannastefnu til endurskoðunar með það fyrir augum að auðvelda flutning starfsfólks milli eininga. (Sjá kafla 4.2 og 5.1)
- f) Hugað verði að því að nýta í meira mæli þekkingu og reynslu utanríkisþjónustunnar í samskiptum við erlend ríki. (Sjá kafla 10.2)
- g) Efla þarf verulega innleiðingu á upplýsingatækni í opinberri stjórnsýslu. Hugað verði sérstaklega að þeim málaflokki í tengslum við bætta samhæfingu stjórnsýslunnar. (Sjá kafla 6.4)

Reglufesta í stjórnsýslunni

- a) Skoðað verði hvort lögfesta eigi hina óskráðu reglu um að stjórnvaldsákvörðun eigi að vera bæði ákveðin og skýr í stjórnsýslulög. (Sjá kafla 6.3)
- b) Í upplýsingalögum þarf að auka skyldu stjórnvalda til að skrá mikilvægar upplýsingar, ekki síst munnlegar upplýsingar, sem þýðingu hafa fyrir úrlausn mála og ekki koma þegar fyrir í skriflegum gögnum í upplýsingalögum. (Sjá kafla 6.1 og 6.2)
- c) Tryggja þarf að upplýsingalög standi ekki í vegi fyrir því að hægt sé að miðla upplýsingum til sameiginlegra nefnda og starfshópa stjórnvalda. (Sjá kafla 6.3)

Löggjöf og eftirlit á fjármálamarkaði

- a) Ítarlegum tillögum rannsóknarnefndar Alþingis verði fylgt eftir. Greina þarf nákvæmlega hvernig haga skal verkaskiptingu meginstofnana á þessu sviði. Mörkuð verði pólitísk stefna um framtíðarþróun fjármálamarkaðar hér á landi. (Sjá kafla 7)

Aðhald

- a) Markvisst verði leitað leiða sem eru líklegar til að auka samstöðu. Þar má m.a. nefna aðferðir sem minnihluti þingmanna gæti notað ef hann telur meirihlutann fara offari. (Sjá kafla 10.1.a)

- b) Komið verði á fót formlegu ferli eða miðstöð sem eflir möguleika þingmanna til að fá álit á því hvort löggjöf standist stjórnarskrá og helstu alþjóðasáttmála sem Ísland á aðild að. (Sjá kafla 8.4)
- c) Við endurskoðun á skipulagi og samhæfingu innan stjórnsýslunnar verði haft í huga að við ákveðin verkefni geti verið nauðsynlegt að tryggja sjálfstæði ákveðinna stjórnsýslustofnana og -nefnda. (Sjá kafla 9.1)