ALÞINGISTÍÐINDI

2009

HUNDRAÐ ÞRÍTUGASTA OG SJÖUNDA
LÖGGJAFARÞING

A

ÞINGSKJÖL

Skrifstofa Alþingis hefur annast útgáfu Alþingistíðindanna á vef.

Álit og tillögur kjörbréfanefndar.

Kjörbréfanefnd hefur haft til athugunar kjörbréf þau sem landskjörstjórn gaf út 4. maí 2009 í samræmi við úrslit alþingiskosninga sem fram fóru 25. apríl sl.

Þá hefur nefndinni borist bréf frá dómsmálaráðuneytinu, dags. 7. maí sl. Bréfinu fylgdu í lokuðu umslagi sjö ágreiningsseðlar ásamt endurriti úr gerðabók yfirkjörstjórnar Reykjavíkurkjördæmis suður. Yfirkjörstjórn Reykjavíkurkjördæmis suður úrskurðaði tvo af ágreiningsseðlunum ógilda og fimm þeirra gilda. Ágreiningsseðlarnir sem taldir voru ógildir eru með svipuðum frágangi, þ.e. merkt er við listabókstaf eins flokks en strikað yfir eða strokuð út með ófullnægjandi hætti merking við annan listabókstaf. Af ágreiningsseðlum sem taldir voru gildir eru tveir greiddir utan kjörfundar. Á annan þeirra er stimplaður listabókstafur og ritað með ritblýi nafn frambjóðanda ásamt sæti á framboðslista og kjördæmi, en síðan strikað yfir nafnið. Á hinn seðilinn er ritaður með penna bókstafurinn G en strikað yfir hann með greinilegum hætti og í stað hans ritaður með penna listabókstafurinn V. Tveir ágreiningsseðlanna eru þeirrar gerðar að merkt er við listabókstaf og síðan dreginn hringur um nöfn eins eða fleiri frambjóðenda. Síðasti seðillinn er þeirrar gerðar að ekki er merkt við listabókstaf en x sett aftan við nöfn allra frambjóðenda utan eins á tilteknum lista.

Bréfi dómsmálaráðuneytisins fylgdi einnig í innsigluðu umslagi eitt utankjörfundaratkvæði sem yfirkjörstjórn Suðurkjördæmis úrskurðaði ógilt við talningu á kjördegi ásamt endurriti úr gerðabók yfirkjörstjórnar. Á ágreiningsseðilinn er ritaður með ritblýi bókstafurinn U.

Varðandi ágreiningsseðlana fimm sem úrskurðaðir voru gildir telur nefndin þann úrskurð standast ákvæði 100. gr., sbr. 101. gr., laga um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000. Varðandi ágreiningsseðlana þrjá sem úrskurðaðir voru ógildir telur nefndin að greinilegt sé hvernig atkvæðin áttu að falla, sbr. 101. gr. laga um kosningar til Alþingis. Því telur nefndin að meta skuli gild þau þrjú ágreiningsatkvæði sem send voru Alþingi til úrskurðar frá Reykjavíkurkjördæmi suður og Suðurkjördæmi og yfirkjörstjórnir höfðu úrskurðað ógild. Þau skiptast þannig milli framboða að tvö atkvæði í Reykjavíkurkjördæmi suður voru greidd D-lista Sjálfstæðisflokks og eitt atkvæði í Suðurkjördæmi var greitt V-lista Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs.

Nefndin hefur gengið úr skugga um að þessi ákvörðun hefur ekki áhrif á niðurstöður kosninganna.

Loks barst nefndinni kæra með bréfi til dómsmálaráðuneytis, dags. 1. maí 2009, sbr. 118. og 120. gr. laga um kosningar til Alþingis. Í henni er þess krafist að Alþingi úrskurði framboðslista allra framboða sem fengu þingmenn kjörna í nýafstöðnum kosningum í öllum kjördæmum ólöglega kosna og að Alþingi ógildi kosningu allra þeirra einstaklinga sem taka eiga sæti á Alþingi í samræmi við úrslit kosninganna. Kæran er reist á ákvæði 65. gr. stjórnarskrárinnar sem mælir fyrir um að allir skuli vera jafnir fyrir lögum og byggist á því að misvægi atkvæða milli kjördæma standist ekki það ákvæði. Nefndin bendir á að í 5. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar segir að ef kjósendur á kjörskrá að baki hverju þingsæti, að meðtöldum jöfnunarsætum, eru eftir alþingiskosningar helmingi færri í einu kjördæmi en einhverju öðru kjördæmi skuli landskjörstjórn breyta fjölda þingsæta í kjördæmum í því skyni að draga úr

þeim mun. Nefndin lítur svo á að þarna hafi stjórnarskrárgjafinn fallist á það misvægi atkvæða milli kjördæma sem fer ekki fram úr þeim mörkum sem kveðið er á um í málsgreininni. Þá er hér um að ræða sérákvæði gagnvart hinni almennu jafnræðisreglu 65. stjórnarskrárinnar sem gengur henni framar. Af þessum sökum telur nefndin ekki ástæðu til að draga lögmæti kosninganna í efa og álítur kröfu um ógildingu þeirra ekki eiga við rök að styðjast. Nefndarmenn voru einhuga um mikilvægi þess að jafna atkvæðisrétt.

Margrét Tryggvadóttir, þingmaður Borgarahreyfingarinnar, gerir þann fyrirvara við meðferð nefndarinnar á kærunni að hún sé í meginatriðum sammála kærunni og telji misvægi atkvæða brjóta á mannréttindum sínum sem kjósanda í Suðvesturkjördæmi.

Að virtu öllu framangreindu leggur nefndin til í samræmi við 46. gr. stjórnarskrárinnar og 2. mgr. 1. gr., sbr. 5. gr., laga um þingsköp Alþingis að kosningarnar teljist gildar og að kjörbréf eftirfarandi aðalmanna og varamanna verði **samþykkt:**

Aðalmenn:

Ásbjörn Óttarsson, 1. þm. Norðvest.
Jón Bjarnason, 2. þm. Norðvest.
Guðbjartur Hannesson, 3. þm. Norðvest.
Gunnar Bragi Sveinsson, 4. þm. Norðvest.
Einar K. Guðfinnsson, 5. þm. Norðvest.
Lilja Rafney Magnúsdóttir, 6. þm. Norðvest.
Ólína Þorvarðardóttir, 7. þm. Norðvest.
Guðmundur Steingrímsson, 8. þm. Norðvest.
Ásmundur Einar Daðason, 9. þm. Norðvest.

Steingrímur J. Sigfússon, 1. þm. Norðaust.
Birkir Jón Jónsson, 2. þm. Norðaust.
Kristján L. Möller, 3. þm. Norðaust.
Kristján Þór Júlíusson, 4. þm. Norðaust.
Þuríður Backman, 5. þm. Norðaust.
Höskuldur Þór Þórhallsson, 6. þm. Norðaust.
Sigmundur Ernir Rúnarsson, 7. þm. Norðaust.
Björn Valur Gíslason, 8. þm. Norðaust.
Tryggvi Þór Herbertsson, 9. þm. Norðaust.
Jónína Rós Guðmundsdóttir, 10. þm. Norðaust.

Björgvin G. Sigurðsson, 1. þm. Suðurk.
Ragnheiður Elín Árnadóttir, 2. þm. Suðurk.
Sigurður Ingi Jóhannsson, 3. þm. Suðurk.
Atli Gíslason, 4. þm. Suðurk.
Oddný G. Harðardóttir, 5. þm. Suðurk.
Unnur Brá Konráðsdóttir, 6. þm. Suðurk.
Eygló Þóra Harðardóttir, 7. þm. Suðurk.
Róbert Marshall, 8. þm. Suðurk.
Árni Johnsen, 9. þm. Suðurk.
Margrét Tryggvadóttir, 10. þm. Suðurk.

Árni Páll Árnason, 1. þm. Suðvest.
Bjarni Benediktsson, 2. þm. Suðvest.
Guðfríður Lilja Grétarsdóttir, 3. þm. Suðvest.
Katrín Júlíusdóttir, 4. þm. Suðvest.
Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir, 5. þm. Suðvest.
Siv Friðleifsdóttir, 6. þm. Suðvest.
Þórunn Sveinbjarnardóttir, 7. þm. Suðvest.
Ragnheiður Ríkharðsdóttir, 8. þm. Suðvest.
Þór Saari, 9. þm. Suðvest.
Ögmundur Jónasson, 10. þm. Suðvest.
Magnús Orri Schram, 11. þm. Suðvest.
Jón Gunnarsson, 12. þm. Suðvest.

Össur Skarphéðinsson, 1. þm. Reykv. s.
Ólöf Nordal, 2. þm. Reykv. s.
Svandís Svavarsdóttir, 3. þm. Reykv. s.
Sigríður Ingibjörg Ingadóttir, 4. þm. Reykv. s.
Guðlaugur Þór Þórðarson, 5. þm. Reykv. s.
Lilja Mósesdóttir, 6. þm. Reykv. s.
Skúli Helgason, 7. þm. Reykv. s.
Vigdís Hauksdóttir, 8. þm. Reykv. s.
Birgitta Jónsdóttir, 9. þm. Reykv. s.
Ásta Ragnheiður Jóhannesdóttir, 10. þm. Reykv. s.
Birgir Ármannsson, 11. þm. Reykv. s.

Jóhanna Sigurðardóttir, 1. þm. Reykv. n.
Katrín Jakobsdóttir, 2. þm. Reykv. n.
Illugi Gunnarsson, 3. þm. Reykv. n.
Helgi Hjörvar, 4. þm. Reykv. n.
Árni Þór Sigurðsson, 5. þm. Reykv. n.
Valgerður Bjarnadóttir, 6. þm. Reykv. n.
Pétur H. Blöndal, 7. þm. Reykv. n.
Sigmundur Davíð Gunnlaugsson, 8. þm. Reykv. n.
Þráinn Bertelsson, 9. þm. Reykv. n.
Álfheiður Ingadóttir, 10. þm. Reykv. n.
Steinunn Valdís Óskarsdóttir, 11. þm. Reykv. n.

Varamenn:

Sigurgeir Sindri Sigurgeirsson, 1. vþm. Framsfl. í Norðvest.
Elín R. Líndal, 2. vþm. Framsfl. í Norðvest.
Eyrún Ingibjörg Sigþórsdóttir, 1. vþm. Sjálfstfl. í Norðvest.
Birna Lárusdóttir, 2. vþm. Sjálfstfl. í Norðvest.
Arna Lára Jónsdóttir, 1. vþm. Samf. í Norðvest.
Þórður Már Jónsson, 2. vþm. Samf. í Norðvest.
Halldóra Lóa Þorvaldsdóttir, 1. vþm. Vinstri-gr. í Norðvest.
Telma Magnúsdóttir, 2. vþm. Vinstri-gr. í Norðvest.
Grímur Atlason, 3. vþm. Vinstri-gr. í Norðvest.

Huld Aðalbjarnardóttir, 1. vþm. Framsfl. í Norðaust.
Sigfús Karlsson, 2. vþm. Framsfl. í Norðaust.
Arnbjörg Sveinsdóttir, 1. vþm. Sjálfstfl. í Norðaust.
Björn Ingimarsson, 2. vþm. Framsfl. í Norðaust.
Logi Már Einarsson, 1. vþm. Samf. í Norðaust.
Helena Þ. Karlsdóttir, 2. vþm. Samf. í Norðaust.
Örlygur Hnefill Jónsson, 3. vþm. Samf. í Norðaust.
Bjarkey Gunnarsdóttir, 1. vþm. Vinstri-gr. í Norðaust.
Þorsteinn Bergsson, 2. vþm. Vinstri-gr. í Norðaust.
Dýrleif Skjóldal Ingimarsdóttir, 3. vþm. Vinstri-gr. í Norðaust.

Birgir Þórarinsson, 1. vþm. Framsfl. í Suðurk.
Bryndís Gunnlaugsdóttir, 2. vþm. Framsfl. í Suðurk.
Íris Róbertsdóttir, 1. vþm. Sjálfstfl. í Suðurk.
Kjartan Ólafsson, 2. vþm. Sjálfstfl. í Suðurk.
Vilhjálmur Árnason, 3. vþm. Sjálfstfl. í Suðurk.
Jón Kr. Arnarson, 1. vþm. Borgarahr. í Suðurk.
Anna Margrét Guðjónsdóttir, 1. vþm. Samf. í Suðurk.
Guðrún Erlingsdóttir, 2. vþm. Samf. í Suðurk.
Þóra Þórarinsdóttir, 3. vþm. Samf. í Suðurk.
Arndís Soffía Sigurðardóttir, 1. vþm. Vinstri-gr. í Suðurk.

Helga Sigrún Harðardóttir, 1. vþm. Framsfl. í Suðvest.
Óli Björn Kárason, 1. vþm. Sjálfstfl. í Suðvest.
Rósa Guðbjartsdóttir, 2. vþm. Sjálfstfl. í Suðvest.
Víðir Smári Petersen, 3. vþm. Sjálfstfl. í Suðvest.
Eva Magnúsdóttir, 4. vþm. Sjálfstfl. í Suðvest.
Valgeir Skagfjörð, 1. vþm. Borgarahr. í Suðvest.
Lúðvík Geirsson, 1. vþm. Samf. í Suðvest.
Magnús M. Norðdahl, 2. vþm. Samf. í Suðvest.
Amal Tamimi, 3. vþm. Samf. í Suðvest.
Sara Dögg Jónsdóttir, 4. vþm. Samf. í Suðvest.
Ólafur Þór Gunnarsson, 1. vþm. Vinstri-gr. í Suðvest.
Margrét Pétursdóttir, 2. vþm. Vinstri-gr. í Suðvest.

Einar Skúlason, 1. vþm. Framsfl. í Reykv. s.
Erla Ósk Ásgeirsdóttir, 1. vþm. Sjálfstfl. í Reykv. s.
Sigríður Ásthildur Andersen, 2. vþm. Sjálfstfl. í Reykv. s.
Gréta Ingþórsdóttir, 3. vþm. Sjálfstfl. í Reykv. s.
Baldvin Jónsson, 1. vþm. Borgarahr. í Reykv. s.
Anna Pála Sverrisdóttir, 1. vþm. Samf. í Reykv. s.
Dofri Hermannsson, 2. vþm. Samf. í Reykv. s.
Margrét Kristmannsdóttir, 3. vþm. Samf. í Reykv. s.
Margrét Sverrisdóttir, 4. vþm. Samf. í Reykv. s.
Kolbrún Halldórsdóttir, 1. vþm. Vinstri-gr. í Reykv. s.
Ari Matthíasson, 2. vþm. Vinstri-gr. í Reykv. s.

Ásta Rut Jónasdóttir, 1. vþm. Framsfl. í Reykv. n.
Sigurður Kári Kristjánsson, 1. vþm. Sjálfstfl. í Reykv. n.
Ásta Möller, 2. vþm. Sjálfstfl. í Reykv. n.
Katrín Snæhólm Baldursdóttir, 1. vþm. Borgarahr. í Reykv. n.
Mörður Árnason, 1. vþm. Samf. í Reykv. n.
Baldur Þórhallsson, 2. vþm. Samf. í Reykv. n.
Sigríður Arnardóttir, 3. vþm. Samf. í Reykv. n.
Pétur Georg Markan, 4. vþm. Samf. í Reykv. n.
Auður Lilja Erlingsdóttir, 1. vþm. Vinstri-gr. í Reykv. n.
Davíð Stefánsson, 2. vþm. Vinstri-gr. í Reykv. n.
Anna Ólafsdóttir Björnsson, 3. vþm. Vinstri-gr. í Reykv. n.

Alþingi, 15. maí 2009.

Helgi Hjörvar, form., frsm.	Árni Þór Sigurðsson.	Álfheiður Ingadóttir.
Ásta R. Jóhannesdóttir.	Birgir Ármannsson.	Ólöf Nordal.
Margrét Tryggvadóttir, með fyrirvara.	Vigdís Hauksdóttir.	Þórunn Sveinbjarnardóttir.

1. Frumvarp til laga [1. mál]

um stofnun hlutafélags til að stuðla að endurskipulagningu þjóðhagslega mikilvægra atvinnufyrirtækja.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

1. gr.

Fjármálaráðherra er heimilt að stofna opinbert hlutafélag sem hefur það að markmiði að aðstoða fjármálafyrirtæki við fjárhagslega endurskipulagningu atvinnufyrirtækja og ef nauðsynlegt þykir að kaupa, eiga, endurskipuleggja og selja þjóðhagslega mikilvæg atvinnufyrirtæki í samræmi við tilgang þessara laga.

Þjóðhagslega mikilvægt atvinnufyrirtæki í lögum þessum er fyrirtæki sem sinnir svo mikilvægum almanna- eða öryggishagsmunum að stöðvun þess um lengri eða skemmri tíma mundi valda verulegri röskun í þjóðfélaginu öllu.

2. gr.

Tilgangur félagsins er eftirfarandi:

a. að aðstoða fjármálafyrirtæki við fjárhagslega endurskipulagningu skuldsettra atvinnufyrirtækja,
b. að semja um kaup á eignarhlutum eða veðkröfum í þjóðhagslega mikilvægum atvinnufyrirtækjum sem þarfnast endurskipulagningar og eru í eigu bankanna eða annarra fjármálafyrirtækja,
c. að vinna að fjárhagslegri endurskipulagningu umræddra atvinnufyrirtækja í samráði við aðra eigendur og kröfuhafa með það að markmiði að ekki þurfi að koma til rekstrarstöðvunar,
d. að vinna að frekari skipulagningu á rekstri slíkra atvinnufyrirtækja í samráði við aðra eigendur og kröfuhafa, t.d. með niðurlagningu eða sölu óhagkvæmra rekstrareininga, sameiningu fyrirtækja eða öðrum ráðstöfunum sem teljast nauðsynlegar til að koma slíkum fyrirtækjum sem fyrst í rekstrarhæft ástand,
e. að selja eignarhluti samkvæmt þessari grein með gagnsæjum hætti og í samræmi við gildandi lög og dreifða eignaraðild verði henni við komið,
f. að byggja upp heildstæða þekkingu innan félagsins til endurskipulagningar á fjárhags- og rekstrargrundvelli skuldsettra atvinnufyrirtækja.

3. gr.

Félagið skal vinna að markmiðum laga þessara með eins skilvirkum og skjótum hætti og aðstæður leyfa þannig að atvinnufyrirtækin verði sem fyrst sjálfbær og rekstrarhæf og geti starfað í samræmi við tilgang sinn. Við verkefni sín skal félagið leitast við að vernda og efla virka samkeppni í íslensku atvinnulífi.

Eignarhluti í atvinnufyrirtækjum sem félagið hefur eignast og orðin eru rekstrarhæf skal selja svo skjótt sem markaðsaðstæður leyfa. Við sölu skal sérstaklega horft til þess að koma fyrirtækjunum í almenningseign.

4. gr.

Fjármálaráðherra eða félag í eigu ríkissjóðs fer með eignarhlut ríkisins í eignaumsýslufélaginu. Fjármálaráðherra annast í samráði við viðskiptaráðherra undirbúning að stofnun eignaumsýslufélagsins.

5. gr.

Stjórn félagsins skal skipuð fimm mönnum og tveimur til vara.

Stjórnarmenn og framkvæmdastjóri skulu hafa haldgóða menntun og sérþekkingu á fjármálum og rekstri fyrirtækja.

Stjórnarmenn og framkvæmdastjóri skulu vera lögráða. Þeir mega ekki á síðustu fimm árum hafa verið úrskurðaðir gjaldþrota eða hlotið dóm í tengslum við atvinnurekstur samkvæmt almennum hegningarlögum, samkeppnislögum og lögum um fjármálafyrirtæki, hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga eða gjaldþrot.

Stjórnarmenn og framkvæmdastjóri skulu hvorki taka þátt í meðferð mála þar sem þeir eiga verulegra hagsmuna að gæta né mála er varða aðila sem eru þeim tengdir persónulega eða fjárhagslega.

6. gr.

Að fenginni umsögn Seðlabanka Íslands og aðila vinnumarkaðarins gerir stjórn félagsins tillögu til fjármálaráðherra til samþykktar um þau almennu viðmið sem leggja skal til grundvallar því að fyrirtæki geti talist þjóðhagslega mikilvægt í skilningi 2. mgr. 1. gr. Fjármálaráðherra skal áður en reglugerð skv. 1. mgr. 8. gr. er sett leita umsagnar viðeigandi þingnefnda um efni hennar.

Á grundvelli 2. mgr. 1. gr. og samþykktra viðmiða í reglugerð skv. 1. mgr. 8. gr. tekur stjórn félagsins ákvörðun um kaup á einstökum atvinnufyrirtækjum, enda rúmist kaupin innan fjárhags félagsins eins og hann verður ákvarðaður skv. 2. mgr. 7. gr.

7. gr.

Hlutafé félagsins við stofnun þess skal vera 20 millj. kr. og greiðast úr ríkissjóði.

Þriggja manna nefnd skipuð af fjármálaráðherra skal eigi síðar en tveimur mánuðum eftir stofnun félagsins leggja mat á heildarupphæð stofnfjár eða þörf fyrir aukningu þess miðað við áætlað umfang starfseminnar og árlega þörf félagsins fyrir rekstrarfé. Fjármálaráðherra, viðskiptaráðherra og Seðlabanki Íslands tilnefna einn fulltrúa hver.

8. gr.

Fjármálaráðherra setur nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara í reglugerð, m.a. um:

a. almenn viðmið um þjóðhagslega mikilvæg atvinnufyrirtæki skv. 1. mgr. 6. gr.,
b. framkvæmd sölu á eignarhlutum í atvinnufyrirtækjum,
c. hvernig hátta eigi ráðgjafarhlutverki félagsins gagnvart fjármálafyrirtækjum.

9. gr.

Félagið skal hafa lokið störfum og því verið slitið eigi síðar en fimm árum frá stofnun þess.

10. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Vegna mikilvægis tiltekinna atvinnufyrirtækja fyrir íslenskt samfélag er nauðsynlegt að starfsemi þeirra raskist ekki þrátt fyrir aðsteðjandi erfiðleika. Með frumvarpi þessu er lagt til að fjármálaráðherra fái heimild til þess að stofna sérstakt opinbert hlutafélag sem hafi þann tilgang að aðstoða fjármálafyrirtæki við endurskipulagningu skuldsettra atvinnufyrirtækja. Nægi slík aðstoð og ráðgjöf ekki þá er með frumvarpi þessu lagt til að félagið fái heimild til að kaupa hluti í atvinnufyrirtækjum sem lent hafa í það miklum rekstrarerfiðleikum að hluti atvinnufyrirtækis eða það allt er komið í eigu fjármálastofnana. Tilgangurinn með stofnun félagsins er að þar verði unnið að fjárhagslegri og rekstrarlegri endurskipulagningu atvinnufyrirtækjanna með það að markmiði að gera þau sem fyrst rekstrarhæf. Frumvarpið gerir ráð fyrir því að hér sé einungis um tímabundið úrræði að ræða enda gert ráð fyrir því að félögin verði seld um leið og markaðsaðstæður leyfa og félagið lagt niður þegar markmiðum þess hefur verið náð.

Frumvarp þetta var lagt fram á síðasta þingi en varð ekki að lögum fyrir þinglok. Frumvarp þetta er í öllum meginatriðum óbreytt nema að tekið hefur verið tillit til þeirra athugasemda sem fram komu í nefndarálitum efnahags- og skattanefndar auk þess sem gert er ráð fyrir að félagið geti veitt fjármálafyrirtækjum sérhæfða ráðgjöf við þá fjárhagslega endurskipulagningu sem unnið er að á þeim vettvangi.

Frumvarpið er samið af starfshópi fjármála- og viðskiptaráðherra og byggist á fyrstu starfsáætlun nefndar um endurreisn fjármálakerfisins frá 5. febrúar sl. Þá hefur við vinnslu frumvarpsins verið horft til erlendra fyrirmynda, m.a. sænskra, en þekkt er að stofnað hafi verið til félaga af þessu tagi með góðum árangri. Aðferðafræðin er þannig kunn og alþjóðlega viðurkennd. Við samningu frumvarpsins var þó horft til þess að aðstæður hér á landi eru um margt ólíkar því sem var t.d. í sænska eignaumsýslufélaginu. Stærsti munurinn felst án efa í þeirri aðferðafræði sem beitt var hérlendis með setningu laga nr. 125/2008, um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl. Vegna þeirrar ráðstöfunar á eignum og skuldum bankanna í nýja og gamla banka sem gert er ráð fyrir í þeim lögum eiga nýju bankarnir betri möguleika á að koma mun stærri hluta þeirra fyrirtækja sem eiga í vanda til aðstoðar en ella hefði verið. Af sömu ástæðum má gera ráð fyrir að megináherslan hjá félaginu verði, auk ráðgjafar við fjármálastofnanir um endurskipulagningu, að færa eignarhluti í atvinnufyrirtækjum inn í félagið en síður að færa lán eða kröfur yfir í slíkt félag. Með því næst fram aðskilnaður á eignarhaldi og bankastarfsemi þannig að félagið mun þurfa að semja við kröfuhafa á viðskiptalegum forsendum í samráði við aðra eigendur ef einhverjir eru og sú hlið málsins sem snýr að almennri bankastarfsemi verður áfram hjá hlutaðeigandi fjármálastofnunum. Í frumvarpinu er þó gert ráð fyrir þeim möguleika að félagið geti keypt tilteknar kröfur eða veðskuldir ef þannig aðstæður skapast að slíkt sé metið nauðsynlegt.

Ekki er ætlunin að eignaumsýslufélag sem þetta kaupi öll atvinnufyrirtæki sem fjármálastofnanir eignast eða allar kröfur þeirra. Samkvæmt lauslegri könnun starfshópsins sem vann að samningu þessa frumvarps virðast allir ríkisbankarnir hafa komið sér upp vel skilgreindum verkferlum til að koma atvinnufyrirtækjum í erfiðleikum til aðstoðar með endurskipulagningu. Gera má ráð fyrir að sú þekking muni eflast til mikilla muna á næstu missirum vegna núverandi aðstæðna. Ríkisbankarnir hafa jafnframt komið sér upp sínum eigin eignaumsýslufélögum til að sinna slíkum verkefnum og má gera ráð fyrir að sama gildi um aðrar fjármálastofnanir. Því er lagt til að eignaumsýslufélag þetta sinni einungis þeim félögum sem teljast þjóðhagslega mikilvæg samkvæmt skilgreiningu frumvarpsins og ljóst er að endurskipulagn-

ingin verði það umfangsmikil og erfið að það íþyngi verulega almennri bankastarfsemi eða takmarki jafnvel getu fjármálafyrirtækjanna til að sinna endurskipulagningu annarra atvinnufyrirtækja.

Erfitt er að skilgreina í lagatexta með fullnægjandi hætti hvað telst þjóðhagslega mikilvægt atvinnufyrirtæki. Í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins er þó gert ráð fyrir að slíkt fyrirtæki sinni svo mikilvægum almanna- eða öryggishagsmunum að stöðvun þess um lengri eða skemmri tíma valdi verulegri röskun í þjóðfélaginu öllu. Með almannahagsmunum er átt við þá starfsemi atvinnufyrirtækja sem snúa að nauðsynlegum grunnþörfum samfélagsins eða eru mikilvægir hlekkir í innviðum þess. Með öryggishagsmunum er hér t.d. átt við starfsemi sem snýr að fæðuöryggi, fjarskiptum, flutningi fólks eða farms milli landa eða innan lands. Æskilegt er að félagið hafi frekari viðmið til að starfa eftir. Sú leið er því farin í frumvarpinu að lagt er til að stjórn félagsins að fenginni umsögn Seðlabanka Íslands og aðila vinnumarkaðarins geri tillögu til fjármálaráðherra um nánari viðmið sem leggja skal til grundvallar því að fyrirtæki falli í þennan flokk atvinnufyrirtækja. Þegar slík hlutlæg viðmið hafa verið samþykkt gæfi fjármálaráðherra þau út í formi reglugerðar. Stjórn félagsins tæki síðan á grundvelli almennra viðmiða reglugerðarinnar ákvörðun um hvaða einstök atvinnufyrirtæki falli undir skilgreininguna enda rúmist kaup slíks félags innan fjárhags félagsins. Miklu skiptir að félag sem þetta verði eins sjálfstætt í störfum sínum og unnt er.

Í frumvarpinu er gengið út frá því að félagið þurfi að vinna að þeim málum sem því er gert að sinna í samvinnu við aðra eigendur fyrirtækjanna, ef einhverjir eru, og kröfuhafa. Sama gildir um hugsanleg kaup á eignarhlutum fjármálastofnana í atvinnufyrirtækjum. Slík kaup ættu sér ávallt stað með samningaviðræðum og á grundvelli viðskiptahagsmuna en ekki með neins konar lögþvinguðum úrræðum. Byggt er á því sjónarmiði að það séu hagsmunir allra aðila að slík fyrirtæki geti haldið áfram starfsemi þrátt fyrir þá erfiðleikatíma sem nú eru og virði þeirra verði um leið hámarkað.

Þrátt fyrir að þörf kunni að vera á því að reka slík atvinnufyrirtæki til einhvers tíma eftir að endurskipulagningarvinnu er lokið er gert ráð fyrir að félaginu verði slitið innan fimm ára. Eðlilegt er að setja félagi sem þessu skýr tímamörk enda ekki ætlunin að slíkt félag reki rekstrarhæft atvinnufyrirtæki lengur en brýna nauðsyn ber til.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. mgr. er gert ráð fyrir heimild fyrir fjármálaráðherra til að stofna opinbert hlutafélag sem hefur það að markmiði að aðstoða fjármálafyrirtæki við fjárhagslega endurskipulagningu atvinnufyrirtækja og ef nauðsynlegt þykir að kaupa, eiga, endurskipuleggja og selja þjóðhagslega mikilvæg atvinnufyrirtæki í samræmi við tilgang þessa frumvarps.

Í 2. mgr. er að finna skilgreiningu á því hvað telst þjóðhagslega mikilvægt atvinnufyrirtæki.

Um 2. gr.

Í greininni er megintilgangur félagsins reifaður.

Í a-lið kemur fram að félagið geti aðstoðað fjármálafyrirtæki við fjárhagslega endurskipulagningu skuldsettra atvinnufyrirtækja. Þegar um slíka sérhæfða ráðgjöf yrði að ræða færi hún almennt fram án þess að eignarhlutir eða lán færðust yfir í hlutafélagið.

Í b-lið kemur fram að félaginu sé heimilt að kaupa eignarhluti eða veðkröfur í þjóðhagslega mikilvægum atvinnufyrirtækjum af ríkisbönkunum eða öðrum íslenskum fjármálafyrir-

tækjum. Eins og frumvarpið er fram sett yrðu slík kaup ekki lögþvinguð heldur byggðust á frjálsum samningum félagsins við umræddar fjármálastofnanir. Gert er ráð fyrir að úrræðið kæmi helst til greina þegar ljóst væri að fjárhagsleg og rekstrarleg endurskipulagning atvinnufyrirtækisins væri það umfangsmikið verkefni að rétt þætti að hún færi fram í sérstöku félagi en ekki innan hlutaðeigandi fjármálafyrirtækis. Sama gæti gilt þegar eigendur eða kröfuhafar eru margir, t.d. allir ríkisbankarnir og jafnvel önnur fjármálafyrirtæki og verulegt hagræði er af því að slík endurskipulagning sé á einni hendi.

Í c-lið kemur fram að félaginu er ætlað að vinna að fjárhagslegri endurskipulagningu þeirra félaga sem undir það heyra með það að markmiði að ekki þurfi að koma til rekstrarstöðvunar. Í slíkri fjárhagslegri endurskipulagningu hlýtur eitt af meginmarkmiðunum að vera að semja við kröfuhafa um lán og skuldir félaganna. Ljóst er að aðstæður kunna í einhverjum tilvikum að vera með þeim hætti að eignaumsýslufélagið hafi einungis eignast tiltekinn hlut í fyrirtækjum. Þannig kann að vera að sá hlutur sem keyptur hefur verið á grundvelli a-liðar hafi orðið til með þeim hætti að bankarnir eða aðrar fjármálastofnanir hafi breytt hluta af kröfum sínum á hendur fyrirtæki í hlutafé en tiltekinn hluti fyrirtækisins sé enn í eigu fyrri eigenda eða annarra aðila. Þegar svo háttar til er gert ráð fyrir að endurskipulagning samkvæmt þessari grein verði í fullu samráði við aðra eigendur félagsins.

Í d-lið kemur fram að félagið hafi einnig á sinni hendi rekstrarlega endurskipulagningu þeirra félaga sem undir það heyra. Í frumvarpinu kemur fram að í rekstrarlegri endurskipulagningu geti m.a. falist niðurlagning eða sala óhagkvæmra rekstrareininga, sameining fyrirtækja eða aðrar ráðstafanir sem teljast nauðsynlegar. Ljóst er að á tímum niðursveiflu í þjóðfélaginu og lágs eignaverðs er mikilvægt að eignaumsýslufélagið geti endurskipulagt þau félög sem undir það heyra með það að markmiði að aðlaga rekstur þeirra sem fyrst að núverandi markaðsaðstæðum. Í þessum lið er jafnframt gert ráð fyrir því að slík rekstrarleg endurskipulagning fari fram í samráði við aðra eigendur ef einhverjir eru og kröfuhafa. Markmið slíkrar rekstrarlegrar endurskipulagningar er að koma fyrirtækjunum sem fyrst í rekstrarhæft ástand.

Í e-lið er mælt fyrir um ráðstöfun þeirra eignarhluta sem félagið hefur eignast. Gert er ráð fyrir að slíkt ferli verði gegnsætt og í samræmi við þau lög sem gilda um opinber hlutafélög hverju sinni. Eðlilegt er að strax í upphafi liggi fyrir skýrar reglur sem verði öllum aðgengilegar um frekari tilhögun á ráðstöfun slíkra eignarhluta. Áhersla er lögð á það að hugað verði að dreifðri eignaraðild við slíka ráðstöfun ef henni verður komið við.

Að lokum er í f-lið mælt fyrir um að byggja skuli upp innan félagsins heildstæða þekkingu á endurskipulagningu á fjárhags- og rekstrargrundvelli skuldsettra atvinnufyrirtækja.

Um 3. gr.

Í greininni koma fram mikilvægar áherslur í rekstri opinbers eignaumsýslufélags sem þessa. Sérstaklega er áréttað að félagið þurfi að starfa með skilvirkum og skjótum hætti. Tilgangur félagsins verður að sinna fjárhagslegri og rekstrarlegri endurskipulagningu slíkra atvinnufyrirtækja en ekki að hafa atvinnureksturinn með höndum lengur en brýna nauðsyn ber til. Áhersla er lögð á að við starfsemi félagsins skuli leitast við að efla samkeppni í íslensku atvinnulífi.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að sala eignarhluta í atvinnufyrirtækjum sem orðin eru rekstrarhæf eigi sér stað um leið og markaðsaðstæður leyfa. Þegar atvinnufyrirtæki hefur verið endurskipulagt ráðstafar eignaumsýslufélagið eignarhlutnum með gegnsæjum hætti og í samræmi við lög. Það verður mat stjórnar félagsins hvenær markaðsaðstæður eru orðnar með þeim

hætti að skilyrði eru fyrir sölu atvinnufyrirtækisins þannig að hámarka megi virði þess. Mælt er fyrir um að félagið skuli sérstaklega huga að því að koma slíkum atvinnufyrirtækjum í almenningseign við sölu þeirra.

Um 4. gr.

Í greininni er lagt til að fjármálaráðherra fari með hlut ríkissjóðs í eignaumsýslufélaginu. Er það í samræmi við fyrirkomulag varðandi eignarhald á fyrirtækjum í eigu ríkisins. Lagt er til að opnað verði á það að öðru félagi í eigu ríkisins verði falið eignarhald eignaumsýslufélagsins. Hér er t.d. átt við félag sem stofnað yrði til að halda utan um eignarhald ríkisbankanna eins og lagt hefur verið til í fyrstu starfsáætlun nefndar um endurreisn fjármálakerfisins. Þá er lagt til að fjármálaráðherra skuli undirbúa stofnun eignaumsýslufélagsins í samvinnu við viðskiptaráðherra.

Um 5. gr.

Lagt er til í greininni að í stjórn eignaumsýslufélagsins verði fimm aðalmenn auk tveggja varamanna.

Í 2. mgr. er kveðið á um hæfisskilyrði stjórnar og framkvæmdastjóra. Er talið nauðsynlegt með tilliti til hlutverks félagsins að framkvæmdastjóri og stjórn hafi góða menntun og sérþekkingu á sviði fjármála og reksturs fyrirtækja. Þá er lagt til það skilyrði að stjórnarmaður og framkvæmdastjóri skuli ekki hafa sætt skiptameðferð síðustu fimm ár áður en viðkomandi tók við starfi sínu. Einnig er tilskilið að menn hafi ekki á síðustu fimm árum gerst sekir um meiri háttar brot er tengjast atvinnurekstri. Fimm ára tímamarkið er í samræmi við ákvæði laga um fjármálafyrirtæki en gengur lengra en ákvæði hlutafélagalaga sem talið er eðlilegt með tilliti til þeirrar ríku ábyrgðar sem í störfum stjórnar og framkvæmdastjóra felst. Í 4. mgr. er að finna reglur um þátttöku stjórnarmanna og framkvæmdastjóra í málum sem tengjast þeim persónulega eða fjárhagslega og er ákvæðið sambærilegt því sem gildir um stjórnarmenn og framkvæmdastjóra fjármálafyrirtækja.

Um 6. gr.

Í greininni er að finna ákvæði er lúta að þeim viðmiðum sem lögð skulu til grundvallar því hvort fyrirtæki teljist þjóðhagslega mikilvæg og geti þannig fallið undir ákvæði laganna. Lagt er til að stjórn félagsins móti þau viðmið sem leggja skuli til grundvallar og fá umsögn Seðlabanka Íslands og aðila vinnumarkaðarins um þær tillögur. Að fenginni umsögn þeirra aðila gerir stjórn félagsins tillögu til fjármálaráðherra. Lagt er til að viðmiðin skuli birt opinberlega í reglugerð, enda mikilvægt að fyrir liggi með skýrum og opinberum hætti hvaða viðmið verði lögð til grundvallar. Í greininni er mælt fyrir um að áður en reglugerðin verður formlega sett verði hún borin undir viðeigandi þingnefndir þar sem óskað verður eftir umsögn um efni hennar. Með þessu er tryggt að starfsemi félagsins sé gegnsæ og öllum ljóst á hvaða grundvelli starfað er.

Í 2. mgr. er að finna umfjöllun um það með hvaða hætti félagið kaupi eignir inn í félagið. Lagt er til að stjórn félagsins taki slíkar ákvarðanir á grundvelli hinna samþykktu almennu viðmiða sem liggja þá fyrir í reglugerð. Slík kaup þurfa þó alltaf að vera í samræmi við fjárhag félagsins á hverjum tíma, sbr. 2. mgr. 7. gr.

Um 7. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að hlutafé félagsins skuli við stofnun vera tuttugu milljónir króna.

Þá er í 2. mgr. lagt til að fjármálaráðherra skipi þriggja manna nefnd með fulltrúum fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis og Seðlabanka Íslands. Hlutverk nefndarinnar verður að leggja mat á fjárhagslega þörf félagsins og hver heildarfjárhæð stofnfjár skuli vera miðað við áætlaða starfsemi og árlega þörf fyrirtækisins fyrir rekstrarfé. Lagt er til að nefndin skili niðurstöðu eigi síðar en þremur mánuðum eftir stofnun félagsins.

Um 8. gr.

Í greininni er lagt til að fjármálaráðherra verði veitt heimild til að útfæra með frekari hætti í reglugerð hvaða fyrirtæki teljist þjóðhagslega mikilvæg í skilningi laganna, almenn ákvæði um sölu á eignarhlutum félagsins í atvinnufyrirtækjum og hvernig hátta eigi ráðgjafarhlutverki félagsins gagnvart fjármálafyrirtækjum.

Um 9. gr.

Aðstæður þær sem nú eru uppi kalla á stofnun eignaumsýslufélags er getur tekið við tilteknum atvinnufyrirtækjum sem komin eru að hluta eða öllu í eigu fjármálastofnana. Þrátt fyrir að félagið geti haft eignarráð slíkra félaga um einhvern tíma er eins og áður sagði gert ráð fyrir því að hér sé einungis um tímabundið úrræði að ræða og miðað sé við að félögin verði seld um leið og því verður við komið. Til að leggja áherslu á þetta sjónarmið er í greininni lagt til að félaginu skuli slitið eigi síðar en fimm árum frá stofnun þess.

Um 10. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um stofnun hlutafélags til að stuðla að endurskipulagningu þjóðhagslega mikilvægra atvinnufyrirtækja.

Með frumvarpi þessu er óskað heimildar til handa fjármálaráðherra til þess að stofna opinbert hlutafélag til að aðstoða fjármálafyrirtæki við fjárhagslega endurskipulagningu atvinnufyrirtækja. Gert er ráð fyrir að félagið sjái um endurskipulagningu þjóðhagslega mikilvægra fyrirtækja sem komin eru í rekstrarerfiðleika en eru talin skipta miklu máli fyrir íslenskt samfélag. Með þessu verði áframhaldandi starfsemi þeirra tryggð til framtíðar. Frumvarpið byggist á fyrstu starfsáætlun samráðsnefndar um endurreisn fjármálakerfisins. Samkvæmt frumvarpinu er félaginu heimilt að kaupa eignarhluti í þjóðhagslega mikilvægum atvinnufyrirtækjum sem þarfnast endurskipulagningar og eru komin í eigu ríkisbanka eða annarra fjármálafyrirtækja.

Tilgangur félagsins er samkvæmt frumvarpinu að sinna endurskipulagningu slíkra fyrirtækja, bæði fjárhags- og rekstrarlega, og að því loknu sjá um sölu fyrirtækjanna. Ekki liggur fyrir umfang starfsemi fyrirtækisins, meðal annars vegna þess að efnahagur ríkisbankanna liggur ekki endanlega fyrir og ekki er ljóst hver er fjöldi þeirra fyrirtækja sem gætu fallið

undir starfsemi félagsins. Í frumvarpinu er því gert ráð fyrir að sérstakri nefnd verði falið að leggja mat á fjárhagslegt umfang starfseminnar og þörf félagsins fyrir rekstrarfé. Það er fyrst þegar sú nefnd hefur lokið störfum að fyrir liggur mat á hugsanlegum kostnaði ríkisins við yfirtöku fyrirtækjanna.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum og ákvörðun tekin á grundvelli þeirra um að stofna félagið mun ríkissjóður leggja því til 20 m.kr. vegna stofnhlutafjár sem færist þá í efnahagsreikning ríkisins en ekki sem útgjöld í rekstrarreikning. Komi til þess að félagið hefji rekstur er gert ráð fyrir að rekstrarkostnaður verði borinn uppi af þeim félögum sem tekin verða til eignasýslu og að sá kostnaður falli því ekki á ríkissjóð.

2. Frumvarp til laga [2. mál]

um breytingu á lögum nr. 18/1996, um erfðabreyttar lífverur.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

1. gr.

1. gr. laganna orðast svo:

Markmið laga þessara er að vernda náttúru landsins, líffræðilega fjölbreytni, vistkerfi, plöntur og heilsu manna og dýra gegn skaðlegum og óæskilegum áhrifum erfðabreyttra lífvera. Tryggja skal að framleiðsla og notkun erfðabreyttra lífvera fari fram á siðferðilega og samfélagslega ábyrgan hátt í samræmi við varúðarregluna og grundvallarregluna um sjálfbæra þróun.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. gr. laganna:

a. 1. mgr. orðast svo:

Lögin taka til allrar notkunar og starfsemi með erfðabreyttar lífverur, þar með eru taldar rannsóknir, ræktun, framleiðsla, geymsla, meðhöndlun úrgangs, slepping og dreifing, auk eftirlits með athafnasvæðum. Jafnframt taka lögin til innflutnings, merkingar, markaðssetningar, sölu og annarrar afhendingar erfðabreyttra lífvera, svo og til vöru sem inniheldur þær að einhverju leyti. Enn fremur taka lögin til flutnings á erfðabreyttum lífverum og vöru sem inniheldur þær á landi, sjó og í lofti. Þá taka lögin einnig til upplýsingagjafar til almennings og réttar hans til athugasemda.

b. 4. mgr. fellur brott.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

a. Orðskýringin „Erfðabreyttar lífverur“ orðast svo: *Erfðabreytt lífvera* er lífvera, önnur en maður, þar sem erfðaefninu hefur verið breytt á annan hátt en gerist í náttúrunni við pörun og/eða náttúrulega endurröðun.

b. Við orðskýringu á hugtakinu „Markaðssetning“ bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Markaðssetning nær einnig til innflutnings.

c. Orðskýringin „Slepping eða dreifing“ orðast svo: *Slepping eða dreifing* er sú aðgerð að hleypa (sleppa eða dreifa) erfðabreyttum lífverum, eða vöru sem hefur þær að geyma, út í umhverfið án þess að beitt sé tálmunum til að hindra að þær geti haft áhrif á fólk, aðrar lífverur, líffræðilega fjölbreytni eða umhverfið.
d. Við bætist eftirfarandi orðskýring í réttri stafrófsröð: *Umsækjandi* er sá sem afhendir umsókn samkvæmt lögum þessum.

4. gr.

2. mgr. 5. gr. laganna orðast svo:

Umhverfisstofnun hefur yfirumsjón með framkvæmd laganna, veitir leyfi og stjórnar eftirliti með starfsemi samkvæmt lögum þessum og reglugerðum settum með stoð í þeim auk þess að beita sér fyrir fræðslu um erfðabreyttar lífverur og áhrif þeirra á umhverfið í samráði við ráðgjafanefnd, sbr. 6. gr.

5. gr.

3. málsl. 6. gr. laganna orðast svo: Nefndin skal veita umsagnir samkvæmt lögum þessum auk þess sem hún skal veita eftirlits- og framkvæmdaraðilum ráðgjöf um framkvæmd laganna.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 7. gr. laganna:

a. Við bætist nýr töluliður, 8. tölul., svohljóðandi: vöktun erfðabreyttra lífvera og skýrslugjöf þar um.
b. 11. tölul. orðast svo: efni umsókna og meðferð þeirra, þ.m.t. gerð matsskýrslu sem Umhverfisstofnun skal vinna, tilkynningar til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) og lögbærra yfirvalda á Evrópska efnahagssvæðinu, gerð mats á umhverfisáhættu sem umsækjandi framkvæmir og leyfisveitingar samkvæmt lögum þessum.
c. 12. tölul. orðast svo: merkingar og vöruumbúðir erfðabreyttra lífvera eða vara sem innihalda þær.

7. gr.

Á eftir III. kafla laganna kemur nýr kafli, IV. kafli, **Upplýsingagjöf til almennings og réttur almennings til að gera athugasemdir,** með þremur nýjum greinum, svohljóðandi, og breytast númer annarra greina og kafla samkvæmt því:

a. (8. gr.)

Umhverfisstofnun skal kynna fyrir almenningi útdrátt úr umsókn um að setja erfðabreyttar lífverur eða vöru sem inniheldur erfðabreyttar lífverur á markað. Þá skal veita almenningi aðgang að matsskýrslu sem stofnunin vinnur, sbr. 12. tölul. 7. gr.

Almenningur getur borið fram athugasemdir til Umhverfisstofnunar innan 30 daga frá birtingu útdráttar úr umsókn. Umhverfisstofnun sér um að koma þeim athugasemdum til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) samkvæmt nánari fyrirmælum í reglugerð sem ráðherra setur.

Nú hefur umsókn um að setja erfðabreyttar lífverur á markað í fyrsta sinn á EES-svæðinu komið fram annars staðar á svæðinu og Umhverfisstofnun fengið sendan útdrátt og/eða matsskýrslu vegna umsóknarinnar. Þá skal stofnunin þegar í stað kynna útdráttinn/matsskýrsluna fyrir almenningi, sem getur gert athugasemdir innan tiltekins tíma. Umhverfisstofnun sér um

að koma þeim athugasemdum til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA). Ráðherra kveður nánar á um skyldur Umhverfisstofnunar, tímafresti og annað er varðar þessa málsmeðferð í reglugerð.

b. (9. gr.)

Umhverfisstofnun ber að upplýsa almenning í eftirfarandi tilvikum:

a. þegar erfðabreyttum lífverum er sleppt út í umhverfið á Íslandi í öðrum tilgangi en að setja þær á markað,
b. þegar erfðabreyttum lífverum er sleppt út í umhverfið án leyfis,
c. þegar erfðabreyttar lífverur eða vörur sem innihalda þær eru settar á markað án leyfis,
d. þegar Umhverfisstofnun hefur krafist þess að umsækjandi bregðist við, t.d. með því að gera hlé á eða hætta við sleppingu á erfðabreyttum lífverum vegna nýrra upplýsinga er hafa veruleg áhrif á mat á áhættu samfara sleppingu, sbr. nánari fyrirmæli í reglugerð sem ráðherra setur.

c. (10. gr.)

Umhverfisstofnun og umsagnaraðilum ber að gæta trúnaðar um þær upplýsingar sem skaðað gætu samkeppnisstöðu umsækjanda og Umhverfisstofnun hefur, að ósk hans, samþykkt að farið verði með sem trúnaðarmál, samkvæmt nánari fyrirmælum sem umhverfisráðherra setur þar um.

Óheimilt er þó að fara með eftirfarandi upplýsingar sem trúnaðarmál:

a. almenna lýsingu á erfðabreyttum lífverum, nafn og heimilisfang umsækjanda, tilgang og staðsetningu sleppingar og fyrirhugaða notkun,
b. aðferðir og áætlanir sem varða vöktun erfðabreyttu lífverunnar eða lífveranna og viðbrögð í neyðartilfellum,
c. mat á umhverfisáhættu.

8. gr.

2. málsl. 2. mgr. 8. gr. laganna, sem verður 11. gr., orðast svo: Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um hvaða gögn skulu fylgja umsókn, þ.m.t. mat á umhverfisáhættu sem umsækjanda er skylt að gera.

9. gr.

Í stað „8., 9. og 10. gr.“ í 11. gr. laganna kemur: 11., 12. og 13. gr.

10. gr.

2. mgr. 13. gr. laganna, sem verður 16. gr., orðast svo:

Umsókn skulu fylgja nauðsynlegar upplýsingar um eiginleika og einkenni hinnar erfðabreyttu lífveru, mat á umhverfisáhættu, fyrirhugaðar öryggisráðstafanir og siðferðileg álitaefni ásamt öðrum gögnum sem ráðherra kveður á um í reglugerð.

11. gr.

Á eftir 1. málsl. 16. gr. laganna, sem verður 19. gr., kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Gildistími slíks leyfis má vera að hámarki 10 ár.

12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 17. gr. laganna, sem verður 20. gr.:

a. Á eftir 1. málsl. 1. mgr. kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Ráðherra kveður nánar á um í reglugerð hvaða gögn umsækjanda ber að leggja fram með umsókn, þ.m.t. mat á umhverfisáhættu sem umsækjanda er skylt að framkvæma.
b. 2. málsl. 1. mgr. orðast svo: Áður en stofnunin gefur út leyfi skal hún leita umsagna um efni umsóknar og semja matsskýrslu eins og nánar er kveðið á um í reglugerð sem ráðherra setur.
c. 2. mgr. orðast svo:

Umhverfisstofnun skal senda útdrátt úr umsókn og matsskýrslu sína til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA), eins og nánar er kveðið á um í reglugerð sem ráðherra setur.

13. gr.

Á eftir 17. gr. laganna kemur ný grein, 21. gr., svohljóðandi, og breytist greinatala samkvæmt því:

Að fengnu leyfi til markaðssetningar vöru, sem er að hluta eða öllu leyti úr erfðabreyttri lífveru eða lífverum, skal umsækjandi tryggja að vöktun og skýrslugjöf sé í samræmi við þau skilyrði sem tilgreind eru í leyfinu. Ráðherra getur í reglugerð kveðið nánar á um framkvæmd slíkrar vöktunar.

14. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 22. gr. laganna, sem verður 26. gr.:

a. 2. málsl. fellur brott.
b. 3. málsl. orðast svo: Þá er Umhverfisstofnun heimilt að krefja umsækjanda um endurgreiðslu alls kostnaðar sem fellur til vegna sérstakra rannsókna, úttekta eða kynningar, enda hafi verið haft samráð við umsækjanda um fyrirhugaðar rannsóknir, úttektir eða kynningar og honum gefinn kostur á að draga umsókn sína til baka áður en til slíks kostnaðar er stofnað.
c. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra setur, að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar, gjaldskrá fyrir veitta þjónustu og þau verkefni sem Umhverfisstofnun er falið að annast samkvæmt lögum þessum og reglugerðum settum með stoð í þeim. Upphæð gjalds skal taka mið af kostnaði við þjónustu og framkvæmd einstakra verkefna og skal byggð á rekstraráætlun þar sem þau atriði eru rökstudd sem ákvörðun gjalds byggist á. Gjaldið má ekki vera hærra en framangreindur kostnaður. Gjaldskrá skal birt í B-deild Stjórnartíðinda. Gjöld má innheimta með fjárnámi.

15. gr.

2. mgr. 27. gr. laganna, sem verður 31. gr., orðast svo:

Umhverfisstofnun er heimilt að mæla fyrir um að samráð skuli haft við almenning, eða eftir því sem við á tiltekna hópa, um alla þætti hinnar fyrirhuguðu sleppingar eða markaðssetningar erfðabreyttra lífvera, t.d. með því að efna til opins áheyrnarfundar áður en endanleg ákvörðun um leyfisveitingu er tekin. Slíkur fundur skal auglýstur sérstaklega.

16. gr.

Lög þessi eru sett til innleiðingar á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2001/18/EB, um sleppingu erfðabreyttra lífvera út í umhverfið og niðurfellingu á tilskipun ráðsins 90/220/EBE, sem vísað er til í IV. kafla XX. viðauka samningsins um Evrópska efnahagssvæðið eins og honum var breytt með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 127/2007, þann 28. september 2007.

17. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Þann 12. mars 2001 samþykktu Evrópuþingið og ráðið tilskipun 2001/18/EB um sleppingu erfðabreyttra lífvera út í umhverfið og niðurfellingu á tilskipun ráðsins 90/220/EBE. Tilskipunin varð hluti af samningnum um Evrópska efnahagssvæðið með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar þar um nr. 127/2007 hinn 28. september 2007. Hefðbundinn sex mánaða frestur Íslands til að innleiða tilskipunina í íslenska löggjöf rann út 28. mars 2008.

Tilskipun 2001/18/EB er endurskoðun á tilskipun ráðsins 90/220/EBE og felldi hana úr gildi. Tilskipuninni var ekki ætlað að koma í veg fyrir sleppingu og markaðssetningu erfðabreyttra lífvera. Aftur á móti kveður hún á um ítarlegri málsmeðferðarreglur en eldri tilskipunin gerði. Þar er ekki síst mikilvægt að kveðið er á um aukinn rétt almennings til aðkomu að málum áður en endanleg ákvörðun um leyfisveitingu er tekin. Tekið skal fram að til þess að innleiða ákvæði tilskipunar 2001/18/EB að fullu er gert ráð fyrir að umhverfisráðherra setji reglugerð, á grundvelli laga um erfðabreyttar lífverur, nr. 18/1996, til viðbótar þeim lagabreytingum sem hér eru lagðar til.

Hér verða rakin helstu sjónarmið sem höfð voru til hliðsjónar við endurskoðun tilskipunar 90/220/EBE og helstu nýmæli sem felast í frumvarpi þessu.

I. Helstu sjónarmið við endurskoðun tilskipunar 90/220/EBE.

Nauðsynlegt var talið að skýra nánar gildissvið tilskipunar 90/220/EBE og þær skilgreiningar sem þar er að finna. Litið var til þess að erfðabreyttar lífverur sem sleppt er út í umhverfið geta fjölgað sér í umhverfinu, borist yfir landamæri og afleiðingar þess orðið óbætanlegar. Talið var nauðsynlegt, til að vernda heilsu manna og dýra, að leggja tilhlýðilega áherslu á eftirlit með þeirri hættu sem fylgir sleppingu erfðabreyttra lífvera út í umhverfið. Í því sambandi er í aðfaraorðum tilskipunarinnar vísað til Rómarsáttmálans um það að aðgerðir í umhverfismálum skuli byggjast á þeirri meginreglu að þær séu til forvarnar.

Nauðsynlegt var talið að koma á sameiginlegri aðferðafræði við framkvæmd mats á umhverfisáhættu sem og sameiginlegum markmiðum varðandi vöktun erfðabreyttra lífvera eftir að þeim hefur verið sleppt eða þær settar á markað.

Við samningu tilskipunarinnar var tekið sérstakt mið af varúðarreglunni (e. *Precautionary Principle*) og kveðið á um að taka beri tillit til hennar þegar tilskipunin komi til framkvæmda. Varúðarreglan er meginregla í umhverfisrétti sem er m.a. að finna í 15. meginreglu Ríó-yfirlýsingarinnar. Hún felur í sér að þar sem hætta er á alvarlegu eða óbætanlegu tjóni skuli ekki beita skorti á vísindalegri fullvissu sem rökum til að fresta kostnaðarhagkvæmum aðgerðum sem koma í veg fyrir umhverfisspjöll. Þetta má líka orða þannig að þegar fyrir hendi er vísindaleg óvissa um afleiðingar framkvæmda fyrir umhverfið, skuli náttúran njóta vafans. Þannig skal, eins nafn reglunnar ber með sér, fara fram af varúð.

Til að skapa heildstæðan og gagnsæjan lagaramma var talið nauðsynlegt að tryggja að samráð væri haft við almenning við undirbúning ráðstafana. Þá var einnig talið nauðsynlegt að almenningur yrði fræddur um þær ráðstafanir sem gerðar yrðu við framkvæmd tilskipunarinnar.

Tillit var tekið til alþjóðlegrar reynslu á þessu sviði og alþjóðlegra skuldbindinga í viðskiptum og að hluta til þeirra krafna sem gerðar eru í Kartagena-bókuninni um líföryggi sem gerð var við samninginn um líffræðilega fjölbreytni. Ísland er aðili að samningnum um líffræðilega fjölbreytni og hefur undirritað Kartagena-bókunina þó hún hafi ekki verið fullgilt hér á landi enn sem komið er. Kartagena-bókunin tekur sérstaklega til flutnings erfðabreyttra lífvera milli landa, leyfisveitingar, meðhöndlunar og notkunar, mats á áhættu og upplýsinga og aðgangs að upplýsingum. Með bókuninni er stefnt að því að tryggja viðhlítandi verndarstig hvað varðar öruggan flutning, meðhöndlun og notkun á lifandi erfðabreyttum lífverum, sem kunna að hafa skaðleg áhrif á verndun og sjálfbæra nýtingu líffræðilegrar fjölbreytni, sem og heilsu manna. Í aðfaraorðum tilskipunar 2001/18/EB er vísað til Kartagena-bókunarinnar og því eðlilegt að meginmarkmið hennar séu höfð til viðmiðunar við túlkun ákvæða tilskipunarinnar að því marki sem gildissvið bókunarinnar og tilskipunarinnar fara saman.

II. Meginþættir frumvarpsins.

Lagt er til að settur verði nýr kafli í lögin um upplýsingagjöf til almennings og rétt almennings til að gera athugasemdir vegna fram kominna umsókna um að setja erðabreyttar lífverur eða vörur sem innihalda þær á markað. Eins og fram kom hér að framan var það eitt af þeim sjónarmiðum sem höfð voru til hliðsjónar við endurskoðun tilskipunar 90/220/EBE að nauðsynlegt væri að tryggja að samráð væri haft við almenning við undirbúning ráðstafana. Einnig að nauðsynlegt væri að fræða almenning um þær ráðstafanir sem gerðar væru við framkvæmd tilskipunarinnar.

Í frumvarpinu er lagt til að Umhverfisstofnun, sem samkvæmt lögunum hefur yfirumsjón með framkvæmd þeirra, beri skylda til að kynna fyrir almenningi útdrátt úr umsókn, sem henni berst um að setja erfðabreyttar lífverur eða vöru sem inniheldur þær á markað. Almenningur hefur svo rétt til að bera fram athugasemdir innan 30 daga frá birtingu útdráttarins. Einnig er lagt til að stofnuninni beri að veita almenningi aðgang að svokölluðum matsskýrslum sem stofnunin geri. Þá er enn fremur lagt til að Umhverfisstofnun verði gert skylt að kynna almenningi útdrátt úr umsókn og matsskýrslu sem henni berast vegna umsókna um markaðssetningu erfðabreyttra lífvera sem fram koma annars staðar á EES-svæðinum, samkvæmt nánari fyrirmælum í reglugerð settri af ráðherra. Þá er og lagt til að Umhverfisstofnun beri að upplýsa almenning í nokkrum nánar tilgreindum tilvikum. Enn fremur er gert ráð fyrir að Umhverfisstofnun fái rúma heimild til að mæla fyrir um samráð við samtök eða almenning um alla þætti hinnar fyrirhuguðu sleppingar eða markaðssetningar erfðabreyttra lífvera áður en endanleg ákvörðun er tekin.

Rétt er að taka fram að almennt fer um aðgang almennings að upplýsingum um það sem lög um erfðabreyttar lífverur, nr. 18/1996, og reglugerðir settar með stoð í þeim ná til samkvæmt lögum nr. 23/2006, um upplýsingarétt um umhverfismál. Samkvæmt þeim lögum er stjórnvöldum þeim sem falla undir 2. gr. laganna skylt, sé þess óskað, að veita almenningi aðgang að fyrirliggjandi upplýsingum um umhverfismál með þeim takmörkunum sem greinir í 6. gr. laganna. Stjórnvöldum er ekki skylt að afla sérstaklega upplýsinga til þess að láta almenningi þær í té.

Frumvarpið kveður á um trúnaðarskyldu Umhverfisstofnunar og umsagnaraðila um upplýsingar sem skaðað gætu samkeppnisstöðu umsækjanda. Vissar upplýsingar er þó óheimilt að fara með sem trúnaðarmál og eru þær tilgreindar sérstaklega í frumvarpinu.

Í frumvarpinu er kveðið á um nákvæmari málsmeðferð við umsókn og leyfisveitingar til sleppingar eða markaðssetningar erfðabreyttra lífvera eða vara sem innihalda þær. Þannig er m.a. gert ráð fyrir að umsækjanda beri að framkvæma mat á umhverfisáhættu sleppingarinnar/markaðssetningarinnar og að Umhverfisstofnun beri að semja matsskýrslu þegar sótt er um leyfi til markaðssetningar. Þá er kveðið á um að hámarksgildistími leyfis Umhverfisstofnunar til markaðssetningar vöru, er inniheldur erfðabreyttar lífverur sé 10 ár. Loks er lögð sú skylda á umsækjanda, að fengnu leyfi til markaðssetningar, að hann tryggi að vöktun og skýrslugjöf sé í samræmi við þau skilyrði sem tilgreind eru í leyfinu.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að tvær breytingar verði gerðar á greininni. Lagt er til að í 1. málsl. verði bætt við markmið laganna að vernda líffræðilega fjölbreytni. Þetta er í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands og þá sérstaklega Kartagena-bókunina um líföryggi við samninginn um líffræðilega fjölbreytni, en tilskipun 2001/18/EB innleiðir þá bókun að hluta til eins og greinir í almennum athugasemdum hér að framan.

Í samræmi við 1. gr. tilskipunar 2001/18/EB er bætt við 2. málsl. greinarinnar að notkun erfðabreyttra lífvera skuli fara fram í samræmi við varúðarregluna. Eins og rakið er í almennum athugasemdum hér að framan var varúðarreglan sérstaklega höfð til hliðsjónar við gerð tilskipunarinnar og þess getið í aðfaraorðum hennar að taka skuli tillit til hennar þegar tilskipunin komi til framkvæmda. Það þykir því rétt að hnykkja á þessu í markmiðsákvæði laganna.

Um 2. gr.

Í greininni er fjallað um gildissvið laganna. Í a-lið er 1. mgr. 2. gr. laganna tekin upp og orðinu ræktun bætt við hana. Þar sem lögin ná til allrar notkunar og starfsemi þykir rétt að skýrt komi fram að ræktun er þar á meðal. Þá eru lögin látin ná til merkingar erfðabreyttra lífvera. Í gildandi lögum er kveðið á um heimild ráðherra til þess að setja reglugerð um merkingar og vöruumbúðir erfðabreyttra lífvera og því er hér ekki um efnisbreytingu að ræða. Rétt þótti að kveða á um þetta í gildissviðsgreininni. Helstu breytingar sem lagðar eru til á þessari grein eru svo þær að bætt er við 1. mgr. nýjum 4. málsl. sem tilgreinir að lögin taki til upplýsingagjafar til almennings og réttar almennings til að gera athugasemdir vegna fram kominna umsókna um að setja erfðabreyttar lífverur eða vörur sem innihalda þær á markað. Frumvarpið gerir, eins og að framan greinir, ráð fyrir nýjum kafla í lögunum, IV. kafla, sem fjallar um það atriði.

Í b-lið greinarinnar er lagt til að 4. mgr. 2. gr. laganna verði felld brott. Þar er kveðið á um að við framkvæmd laganna skuli höfði í huga sérstaða landsins á norðurslóð. Hvað átt er við með þessu er hvorki skýrt nánar í lögunum sjálfum né í athugasemdum með frumvarpinu. Hér er því lagt til að málsgreinin verði felld brott enda ekki talin þörf á henni.

Um 3. gr.

Hér eru lagðar til breytingar á orðskýringum um erfðabreyttar lífvera og sleppingu og dreifingu til samræmis við 2. gr. tilskipunar 2001/18/EB.

Í aðfaraorðum tilskipunarinnar kemur fram sá skilningur að markaðssetning nái einnig til innflutnings og þykir rétt að bæta því við skilgreiningu á hugtakinu markaðssetning svo það fari ekki á milli mála. Það felur í sér að til þess að flytja inn erfðabreyttar lífverur eða vöru sem inniheldur þær þarf að sækja um leyfi á sama hátt og til markaðssetningar.

Um 4. gr.

Hér er sú breyting lögð til að bætt er við hlutverk Umhverfisstofnunar að hún skuli beita sér fyrir fræðslu um erfðabreyttar lífverur og áhrif þeirra á umhverfið. Í lögum nr. 18/1996 er gert ráð fyrir því að ráðgjafanefnd, skv. 6. gr. laganna, skuli beita sér fyrir fræðslu um erfðabreytingar. Í ljósi þess að sú nefnd hefur ekki haft fjármagn né aðstöðu til að sinna því hlutverki þykir eðlilegt að gera breytingu á þessu, auk þess sem það þykir falla vel að hlutverki Umhverfisstofnunar að taka þetta að sér. Það er þó gert ráð fyrir því að slíkt geti orðið í samráði við ráðgjafanefndina.

Um 5. gr.

Hér er lagt til að fellt verði niður það hlutverk ráðgjafanefndarinnar að beita sér fyrir fræðslu um erfðabreytingar. Um frekari skýringu á þessari grein vísast til athugasemda við 4. gr. hér að framan

Um 6. gr.

Hér er lagt til að bætt verði við reglugerðarheimildir ráðherra. Þetta er í samræmi við efni breytingalaga þessara og um skýringar vísast til athugasemda um 8., 11., og 12. gr. frumvarpsins.

Um 7. gr.

Í 7. gr. er lagt til að við lögin bætist nýr kafli, IV. kafli, sem beri heitið „Upplýsingagjöf til almennings og réttur almennings til að gera athugasemdir“. Eins og fram kom í almennum athugasemdum hér að framan er þetta ein af þeim breytingum sem tilskipun 2001/19/EB felur í sér. Gert er ráð fyrir því að almenningur hafi meiri aðgang að upplýsingum og ákvarðanatöku en verið hefur þegar erfðabreyttar lífverur eru annars vegar.

Um a-lið (8. gr.).

Hér er lögð sú skylda á Umhverfisstofnun að kynna fyrir almenningi útdrátt úr umsókn um að setja erfðabreyttar lífverur eða vöru sem inniheldur erfðabreyttar lífverur á markað, en slík kynning gæti til dæmis farið fram með því að stofnunin birti útdráttinn á heimasíðu sinni með skýrum hætti. Þá er gert ráð fyrir því að Umhverfisstofnun veiti almenningi aðgang að matsskýrslum sem stofnunin vinnur, sbr. 11. tölul. 7. gr. (er verður 12. tölul. 7. gr.). Í slíkum tilvikum væri eðlilegt að Umhverfisstofnun tilkynnti, t.d. á heimasíðu sinni, að skýrslan lægi fyrir þannig að almenningur hefði raunverulega möguleika á að leita eftir aðgangi að henni.

Í 2. mgr. er fjallað um rétt almennings til að gera athugasemdir við útdrátt úr umsókn um að setja erfðabreyttar lífverur eða vöru sem inniheldur erfðabreyttar lífverur á markað. Frestur sem almenningi er hér veittur er 30 dagar frá því að Umhverfisstofnun hefur birt útdráttinn. Stofnunin skal svo koma athugasemdunum til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) samkvæmt nánari fyrirmælum í reglugerð sem ráðherra setur.

Í 3. mgr. er fjallað um skyldu Umhverfisstofnunar til að kynna fyrir almenningi útdrátt úr umsóknum og matsskýrslur sem stofnunin hefur fengið sendar frá öðrum lögbærum yfirvöld-

um á EES-svæðinu. Sömuleiðis ber Umhverfisstofnun að taka við athugasemdum frá almenningi og koma til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA), samkvæmt því sem nánar verður kveðið á um í reglugerð sem ráðherra setur.

Um b-lið (9. gr.).

Í samræmi við tilskipun 2001/18/EB eru hér talin nokkur tilvik þar sem Umhverfisstofnun ber að upplýsa almenning sérstaklega. Þar með er ekki sagt að nóg sé að almenningur geti átt aðgang að upplýsingum að eigin frumkvæði í slíkum tilvikum heldur verður Umhverfisstofnun að eiga frumkvæði að því að upplýsa almenning. Það má t.d. gera með því að birta upplýsingarnar með skýrum hætti á heimasíðu stofnunarinnar.

Um c-lið (10. gr.).

Umhverfisstofnun og umsagnaraðilum ber samkvæmt þessari grein að gæta trúnaðar um ákveðin atriði sem skaðað gætu samkeppnisstöðu umsækjanda og hann hefur óskað eftir að leynt fari. Þó eru ákveðnar upplýsingar sem aldrei skulu leynt fara og eru þær taldar upp í ákvæðinu. Með þessu ákvæði er verið að tryggja að trúnaðar sé gætt um viðkvæmar viðskiptaupplýsingar umsækjanda, þó þannig að réttur almennings til grundvallarupplýsinga sé tryggður.

Um 8. gr.

Hér er bætt við ákvæði sem heimilar ráðherra að kveða á um í reglugerð hvaða gögn skuli fylgja umsókn um afmarkaða notkun erfðabreyttra lífvera og er þar sérstaklega tilgreint mat á umhverfisáhættu sem umsækjanda er skylt að láta framkvæma í samræmi við 6. gr. tilskipunar 2001/18/EB.

Um 9. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 10. gr.

Hér er bætt inn í ákvæðið að umsókn skuli fylgja mat á umhverfisáhættu í samræmi við 6. gr. tilskipunar 2001/18/EB.

Um 11. gr.

Í samræmi við það sem kveðið er á um í 15. gr. tilskipunar 2001/18/EB er hér lagt til að í lögin verði sett ákvæði um að leyfi til markaðssetningar erfðabreyttra lífvera eða vöru sem inniheldur þær verði að hámarki veitt til 10 ára. Að öðru leyti þarfnast greinin ekki skýringa.

Um 12. gr.

Lagt er til að gerðar verði þrjár breytingar á 17. gr. laganna, sem verður 20. gr. Í fyrsta lagi er lagt til að í 2. málsl. verði tekið fram að ráðherra kveði nánar á um í reglugerð hvaða gögn umsækjanda ber að leggja fram með umsókn, þ.m.t. mat á umhverfisáhættu sem umsækjanda er skylt að framkvæma. Þetta er í samræmi við 13. gr. tilskipunar 2001/18/EB, sem kveður m.a. á um hvað skuli koma fram í umsókn um leyfi til þess að setja erfðabreytta lífveru eða lífverur á markað. Þar er m.a. vísað til III. og IV. viðauka tilskipunarinnar þar sem tilgreindar eru upplýsingar sem fram skulu koma. Um er að ræða, auk upplýsinga um umsækjanda og verkefnið, ýmsar ítarlegar upplýsingar um erfðabreyttu lífveruna, upplýsingar um aðstæður á sleppingarstað og í móttökuumhverfi, upplýsingar um víxlverkanir erfðabreyttu lífverunnar og umhverfisins og upplýsingar um vöktun, eftirlit, meðferð úrgangs og

áætlanir um viðbúnað í neyðartilvikum, svo það helsta sé nefnt. Þá er einnig m.a. tilgreint í 13. gr. tilskipunarinnar að leggja skuli fram í umsókn mat á umhverfisáhættu og niðurstöður sem krafist er skv. D-hluta II. viðauka tilskipunarinnar. Um mat á umhverfisáhættu almennt er fjallað í II. viðauka. Gert er ráð fyrir að útfært verði í reglugerð, sem ráðherra setur á grundvelli þessara laga, hvaða gögn skulu fylgja umsókn og verða nefndir viðaukar væntanlega settir sem viðaukar með þeirri reglugerð. Rétt þykir að skýrt komi fram í greininni að það er umsækjandi sem framkvæmir mat á umhverfisáhættu. Umsækjandi ber einnig kostnað af gerð matsins.

Í öðru lagi er lagt til að sú breyting verði gerð á 2. málsl., sem verður 3. málsl. greinarinnar, að kveðið verði á um skyldu Umhverfisstofnunar til þess að gera sérstaka matsskýrslu í samræmi við fyrirmæli sem ráðherra setur í reglugerð. Þetta er í samræmi við 14. gr. tilskipunar 2001/18/EB þar sem kveðið er á um skyldu lögbærra stjórnvalda í aðildarríkjunum til þess að semja sérstaka matsskýrslu innan 90 daga frá móttöku umsóknar um leyfi til að setja á markað erfðabreyttar lífverur. Í matsskýrslunni skal annaðhvort tilgreint að setja beri viðkomandi erfðabreytta lífveru eða lífverur á markað, og þá með hvaða skilyrðum, eða að ekki beri að gera slíkt. Í VI. viðauka með tilskipuninni eru svo settar fram viðmiðunarreglur vegna matsskýrslna. Þar er tilgreint hvaða atriði skulu einkum koma fram í matsskýrslunni, m.a. mat á því hvort lífverunni hafi verið lýst á fullnægjandi hátt í umsókn, upplýsingar sem byggjast á mati á umhverfisáhættu um hvers kyns nýja hættu fyrir heilbrigði manna og umhverfið sem stafað gæti af sleppingu lífverunnar og loks ákvörðun um hvort og þá með hvaða skilyrðum skuli setja viðkomandi lífveru á markað. Gert er ráð fyrir því að þessi ákvæði verði nánar útfærð í reglugerð sem ráðherra setur en rétt þykir að þessi skylda Umhverfisstofnunar til gerðar matsskýrslu sé tilgreind í lögunum sjálfum. Gert er ráð fyrir því að kostnaður við gerð matsskýrslu verði hluti þess gjalds sem umsækjanda ber að greiða vegna meðferðar umsókna samkvæmt lögum þessum.

Í þriðja lagi er í samræmi við ákvæði tilskipunar 2001/18/EB lagt til að Umhverfisstofnun skuli senda útdrátt úr umsókn og matsskýrslu sína til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA), samkvæmt nánari fyrirmælum í reglugerð sem ráðherra setur.

Um 13. gr.

Tilskipun 2001/18/EB kveður á um skyldu umsækjanda, að fengnu leyfi til markaðssetningar vöru sem er að hluta eða öllu leyti úr erfðabreyttum lífverum, til að tryggja að vöktun og skýrslugjöf sé í samræmi við þau skilyrði sem tilgreind eru í leyfinu. Gert er ráð fyrir því að umhverfisráðherra kveði í reglugerð nánar á um útfærslu slíkrar vöktunar. Þetta er í samræmi við það sjónarmið, sem haft var til hliðsjónar við gerð tilskipunarinnar, að nauðsynlegt væri að samræma markmið varðandi vöktun erfðabreyttra lífvera eftir að þeim hefur verið sleppt eða þær settar á markað.

Um 14. gr.

Í 22. gr. laga nr. 18/1996 er að finna gjaldtökuheimild til handa Umhverfisstofnun. Ekki er hér verið að gera efnislegar breytingar að öðru leyti en því að gert er ráð fyrir að Umhverfisstofnun geti krafið umsækjanda um gjald vegna kostnaðar af kynningu til almennings samkvæmt lögum þessum. Rétt þykir að umsækjandi beri allan þann kostnað sem fellur til vegna umsókna, þ.m.t. við gerð matsskýrslu, leyfisveitingu og eftirlit samkvæmt lögunum. Með kostnaði vegna kynningar er fyrst og fremst verið að vísa til þess kostnaðar sem hlotist getur af því ef Umhverfisstofnun nýtir þá heimild sem hún fær skv. 11. gr. þessa frumvarps til sam-

ráðs við almenning og eftir því sem við á tiltekna hópa áður en endanlega ákvörðun um leyfisveitingu er tekin.

Að öðru leyti er í þessari grein verið að skerpa á því að ráðherra setji gjaldskrá fyrir veitta þjónustu og þau verkefni sem Umhverfisstofnun er falið að annast samkvæmt lögum þessum. Um er að ræða þjónustugjöld sem skulu ekki vera hærri en sá kostnaður sem stofnunin ber af framkvæmd þessara verkefna.

Um 15. gr.

Með þessari grein er lagt til að heimild Umhverfisstofnunar til samráðs við almenning eða eftir því sem við á tiltekna hópa verði víkkuð út þannig að ekki eru sérstök skilyrði sett fyrir ákvörðun stofnunarinnar um slíkt samráð eins og er gert í núgildandi lögum. Þetta er í samræmi við það sem kveðið er á um í 9. gr. tilskipunar 2001/18/EB og þá áherslu sem lögð er á aukinn rétt almennings til samráðs í tilskipuninni. Gert er ráð fyrir því að Umhverfisstofnun geti krafið umsækjanda um greiðslu þess kostnaðar sem til fellur vegna þessa samráðs, sbr. 14. gr. frumvarpsins.

Um 16. og 17. gr.

Greinarnar þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 18/1996, um erfðabreyttar lífverur.

Í frumvarpinu er lagt til að við lögin bætist kafli um upplýsingagjöf til almennings og rétt hans til að gera athugasemdir. Er þar mælt fyrir um að Umhverfisstofnun skuli kynna fyrir almenningi útdrátt úr umsókn sem stofnuninni berst um að setja á markað erfðabreyttar lífverur eða vörur sem innihalda þær. Einnig skal veita almenningi aðgang að matsskýrslu sem stofnunin skal vinna um umsóknina. Sama gildir um umsókn sem kemur fyrst fram annars staðar á Evrópska efnahagssvæðinu hafi stofnunin fengið sendan útdrátt og/eða matsskýrslu vegna umsóknarinnar. Í öðru lagi er lagt til að umsjón með fræðslu um erfðabreyttar lífverur og áhrif þeirra á umhverfið færist frá sérstakri ráðgjafanefnd til Umhverfisstofnunar. Í þriðja lagi eru lagðar til auknar reglugerðarheimildir ráðherra og í fjórða lagi lagðar til breytingar á gjaldtökuákvæðum laganna.

Áætlað er að kostnaður við aukin verkefni Umhverfisstofnunar verði 1,5–2,5 m.kr. fyrsta árið, m.a. vegna vinnu við gerð nýrra reglugerða, en lækki verulega eftir það. Meðtalið í þeirri fjárhæð er kostnaður við fræðsluverkefni sem flyst frá ráðgjafanefndinni. Á móti kemur að stofnuninni verður heimilt að krefja umsækjanda um endurgreiðslu alls kostnaðar af leyfisumsókn, auk þess sem gjaldtökuákvæði laganna eru skerpt. Öðrum kostnaði verður mætt af núverandi fjárheimildum stofnunarinnar.

3. Frumvarp til laga [3. mál]

um breytingu á lögum nr. 52/1988, um eiturefni og hættuleg efni, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. gr. laganna:

a. Á eftir 4. mgr. koma þrjár nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Flúoreraðar gróðurhúsalofttegundir eru samkvæmt lögum þessum vetnisflúorkolefni (HFC), fjölflúorkolefni (PFC) og brennisteinshexaflúoríð (SF_6).

Rekstraraðili er einstaklingur eða lögaðili sem stjórnar tæknilegri virkni þess búnaðar sem lög þessi taka til.

Þjónustuaðili er einstaklingur eða lögaðili sem þjónustar þann búnað sem lög þessi taka til.

b. 5. mgr., sem verður 8. mgr., orðast svo:

Markmið þessara laga er að eiturefni, hættuleg efni, sæfiefni, fegrunar- og snyrtiefni og flúoreraðar gróðurhúsalofttegundir notist með gát og varúð þannig að hvorki hljótist af tjón á mönnum né dýrum, né að matvæli eða umhverfi mengist af efnunum.

2. gr.

Á eftir IV. kafla laganna kemur nýr kafli, V. kafli, **Ákvæði um flúoreraðar gróðurhúsalofttegundir,** með fimm nýjum greinum, svohljóðandi, og breytast númer annarra greina og kafla laganna samkvæmt því:

a. (27. gr.)

Geymsla flúoreraðra gróðurhúsalofttegunda.

Rekstraraðilum fastra kælikerfa, loftkælinga, varmadæla og fastra slökkvikerfa sem innihalda flúoreraðar gróðurhúsalofttegundir ber að hindra leka þessara lofttegunda og stöðva slíkan leka komi hann til, með öllum þeim tæknilegu ráðstöfunum sem eru mögulegar. Enn fremur ber rekstraraðilum að sjá til þess að haldin sé skrá yfir flúoreraðar gróðurhúsalofttegundir og að lekaleit sé framkvæmd af vottuðum aðilum.

b. (28. gr.)

Endurnýting.

Rekstraraðilar fasts búnaðar sem inniheldur flúoreraðar gróðurhúsalofttegundir, og nánar er tiltekinn í reglugerð, bera ábyrgð á endurnýtingu flúoreraðra gróðurhúsalofttegunda til að tryggja endurvinnslu, endurheimt eða eyðingu þeirra. Endurnýting skal framkvæmd af vottuðum aðilum.

c. (29. gr.)

Menntun og vottun.

Starfsmenn sem annast uppsetningu, viðhald, áfyllingu, lekaleit og aðra þjónustu vegna fastra kælikerfa, loftkælinga, varmadælukerfa, spenna með hárri rafspennu, loftkælinga í vélknúnum ökutækjum, leysiefna og fastra slökkvikerfa sem innihalda flúoreraðar gróðurhúsa-

lofttegundir skulu hafa vottun. Til að hljóta slíka vottun skulu þeir hafa lokið námi með fullnægjandi hætti samkvæmt reglugerð sem ráðherra setur.

Rekstrar- og þjónustuaðilar skulu hafa vottun um að þeir uppfylli kröfur reglugerða sem ráðherra setur um húsnæði, öryggi og lágmarkstækjabúnað vegna starfsemi sinnar. Enn fremur skulu rekstrar- og þjónustuaðilar hafa vottun um að starfsmenn þeirra hafi hlotið vottun skv. 1. mgr.

Vottun samkvæmt lögum þessum er framkvæmd af faggiltri skoðunarstofu samkvæmt lögum nr. 24/2006, um faggildingu o.fl., og gildir í fjögur ár. Hafi viðkomandi sannanlega verið að vinna við umrædd kerfi framlengist vottunin um önnur fjögur ár.

d. (30. gr.)

Merking.

Óheimilt er að flytja, setja á markað eða afhenda vöru og búnað sem inniheldur flúoreraðar gróðurhúsalofttegundir nema á vörunni og búnaðinum sé merkiskilti með viðurkenndum iðnaðarheitum, innihaldslýsingu og varnaðarorðum.

e. (31. gr.)

Reglugerðir um flúoreraðar gróðurhúsalofttegundir.

Ráðherra er heimilt, að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar, að setja reglugerð vegna flúoreraðra lofttegunda um eftirtalin atriði:

a. nánari ákvæði um framkvæmd lekaleitar, áskilnað um lekaleitarkerfi og skráningu flúoreraðra gróðurhúsalofttegunda,
b. framkvæmd endurnýtingar,
c. framkvæmd vottunar,
d. framkvæmd og mat menntunar,
e. húsnæði, öryggi og lágmarkstækjabúnað starfsemi sem tengist notkun og meðferð efnanna,
f. nánari ákvæði um merkingar vöru og búnaðar,
g. ákvæði um notkun og bann við notkun flúoreraðra gróðurhúsalofttegunda.

3. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Heimilt er að gefa út bráðabirgðavottun skv. 29. gr. Slík bráðabirgðavottun gildir ekki lengur en til 4. júlí 2011. Umhverfisráðherra gefur út reglugerð um skilyrði bráðabirgðavottunar.

Heimilt er að meta aðra menntun sem umsækjandi hefur sem jafngildi náms skv. 29. gr. Skal slíkt mat fara fram fyrir 4. júlí 2011.

4. gr.

Innleiðing á reglugerð.

Lög þessi eru sett til innleiðingar á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 842/2006 um tilteknar flúoreraðar gróðurhúsalofttegundir. Jafnframt var höfð hliðsjón af reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 303/2008 sem er í samræmi við reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 842/2006, um lágmarkskröfur og aðstæður fyrir gagnkvæmri viðurkenningu á vottorðum fyrirtækja og starfsfólks sem þjónusta föst kælikerfi, loftkælingar og varmadælur sem innihalda tilteknar flúoreraðar gróðurhúsalofttegundir, sem vísað er til

í ii. lið í XX. viðauka samningsins um Evrópska efnahagssvæðið eins og honum var breytt með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 112/2008, frá 7. nóvember 2008.

5. gr.
Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Evrópuþingið og ráðið samþykktu í maí 2006 reglugerð (EB) nr. 842/2006 um tilteknar flúoreraðar gróðurhúsalofttegundir. Reglugerðin varð hluti af samningnum um Evrópska efnahagssvæðið með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 112/2008 frá 7. nóvember 2008. Tilgangur reglugerðarinnar er að minnka losun flúoreraðra gróðurhúsalofttegunda sem Kyoto-bókunin við rammasamning Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar nær yfir og vernda þannig umhverfið. Þessar lofttegundir eru öflugar gróðurhúsalofttegundir með háan hlýnunarstuðul og hafa margföld áhrif á umhverfið til upphitunar lofthjúpsins miðað við koltvísýring (CO_2). Þær flúoreruðu gróðurhúsalofttegundir sem reglugerð (EB) nr. 842/2006 nær til eru brennisteinshexaflúoríð (SF_6), vetnisflúorkolefni (HFC) og fjölflúorkolefni (PFC). Með frumvarpinu, og innleiðingu þeirra reglugerða sem tengjast reglugerð (EB) nr. 842/2006 er leitast við að takmarka leka þessara gróðurhúsalofttegunda út í andrúmsloftið. Gerð verður krafa um lekaleit og að lagfæra skuli leka umræddra gróðurhúsalofttegunda tafarlaust, uppgötvist hann. Einnig er með reglugerðinni gerð krafa um að flúoreraðar gróðurhúsalofttegundir verði endurnýttar fyrir tiltekinn búnað. Með reglugerðinni eru settar fram kröfur um lágmarksþekkingu og menntun þeirra sem vinna með flúoreraðar gróðurhúsalofttegundir. Að sama skapi er gerð krafa um vottun fyrir bæði þá starfsmenn sem vinna með þessar gróðurhúsalofttegundir og einnig þá rekstrar- og/eða þjónustuaðila sem mega meðhöndla lofttegundirnar. Einnig er gerð krafa um upplýsingagjöf til stjórnvalda sem og merkingar á búnaði. Til nánari útfærslu á einstökum greinum reglugerðarinnar hafa á vettvangi Evrópubandalagsins verið settar 10 aðrar reglugerðir og voru allar nema ein þeirra teknar inn í EES-samninginn í nóvember 2008. Í frumvarpinu er lagt til að hin nýju ákvæði verði sérstakur kafli, V. kafli, í lögum nr. 52/1988, um eiturefni og hættuleg efni. Þessi tillaga er gerð þar sem umrædd ákvæði hafa að ákveðnu leyti sérstöðu miðað við aðrar greinar laga nr. 52/1988, um eiturefni og hættuleg efni. Hins vegar er rétt að geta þess að 8. og 9. gr. reglugerðar (EB) nr. 842/2006 kveða á um bann við sölu og markaðssetningu tiltekinna efna. Þykir 3. mgr. 29. gr. laga um eiturefni og hættuleg efni veita fullnægjandi lagastoð fyrir slíku banni og því ekki lagt til að sett verði sérstakt ákvæði þar að lútandi í hinn nýja kafla.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er lagt til að við ákvæðið bætist þrjár nýjar skilgreiningar. Í fyrsta lagi eru flúoreraðar gróðurhúsalofttegundir skilgreindar en einnig þykir nauðsynlegt að kveða skýrt á um skilgreiningu á rekstraraðila sem og þjónustuaðila.

Um 2. gr.

Í a-lið 2. gr., sem verður 27. gr. laganna verði frumvarp þetta að lögum, er fjallað um þær kröfur sem gerðar eru til geymslu flúoreraðra gróðurhúsalofttegunda. Gerð er tillaga um að hindra beri leka þessara lofttegunda og að fram fari tafarlaus viðgerð komi leki í ljós. Gert

er ráð fyrir að gera eigi við leka með öllum tæknilegum ráðstöfunum. Þannig skal ætíð lágmarka það tjón sem verður en þó ber að hafa í huga að slíkt hafi ekki í för með sér óeðlilega háan kostnað miðað við umhverfislegan ávinning. Að auki er kveðið á um að rekstraraðilum beri að sjá til þess að haldin sé skrá yfir flúoreraðar gróðurhúsalofttegundir og að lekaleit sé framkvæmd af til þess vottuðum aðilum. Ákvæðið er sett í samræmi við þær kröfur sem 3. gr. reglugerðar (EB) nr. 842/2006 gerir.

B-liður kveður á um hvernig endurnýting (e. recovery) flúoreraðra gróðurhúsalofttegunda skuli framkvæmd. Er ákvæði þetta sett til að innleiða kröfur 4. gr. reglugerðar (EB) nr. 842/2006 um skyldu til endurnýtingar þeirra flúoreruðu lofttegunda sem frumvarpið tekur til. Starfsmenn sem endurnýta efni af föstum búnaði skulu, samkvæmt ákvæðinu, hafa réttindi til þess og vera vottaðir af faggiltri skoðunarstofu.

C-liður, sem verður 29. gr. laganna verði frumvarp þetta að lögum, er nýmæli og í samræmi við þær kröfur sem 5. gr. reglugerðar (EB) nr. 842/2006 gerir. Með greininni er gerð krafa um að skilgreina þurfi lágmarksþekkingu þeirra sem vinna með flúoreraðar gróðurhúsalofttegundir sem og vottun fyrir starfsmenn og rekstrar- og þjónustuaðila sem mega meðhöndla þessar lofttegundir. Hér er því um það að ræða að lögfest er skylda um ákveðna starfsmenntun fyrir þá sem vinna með þessar lofttegundir og verða kröfurnar skilgreindar í viðaukum reglugerða sem settar verða með stoð í hinum nýju ákvæðum. Réttindi þau sem hægt er að öðlast eru í fjórum flokkum, sem nánar eru skilgreindir í reglugerð (EB) nr. 842/2006. Hið nýja nám mun annars vegar verða hluti af núverandi vélstjórnarnámi. Hins vegar mun hefjast nýtt löggilt nám í kælivélavirkjun í framhaldsskólum haustið 2009 sem taka mun mið af þessum nýju námskröfum. Þeir sem hafa vélstjóraréttindi eða háskólamenntun á þessu sviði, t.d. kælitæknifræðingar og kæliverkfræðingar, geta sótt um vottun á því námi. Þó er gerð krafa um að sótt sé um slíka vottun innan ákveðins tíma. Fyrir þá sem starfa nú þegar á þessu sviði en eru með aðra menntun, t.d. rafvirkjar og málm- og skipasmiðir, mun verða boðið upp á styttri námskeið til þess að þeir geti uppfyllt þær kröfur sem gerðar eru til þess að fá vottun.

Annað nýmæli er að krafist er vottunar fyrir annars vegar starfsmenn og hins vegar rekstraraðila eða þjónustuaðila. Starfsmenn munu sækja um vottun að loknu námi. Rekstraraðilar eða þjónustuaðilar fá aftur á móti vottun ef þeir uppfylla skilyrði reglugerða um að hafa t.d. ákveðinn búnað til endurheimtar gróðurhúsalofttegunda. Að auki er það skilyrði vottunar rekstrar- og þjónustuaðila að þeir hafi starfsmenn sem hafa hlotið vottun. Um faggiltar skoðunarstofur sem sjá munu um að votta nám sem og rekstraraðila og þjónustuaðila fer samkvæmt lögum um faggildingu o.fl., nr. 24/2006. Gerð er tillaga um að vottun gildi í fjögur ár en hafi viðkomandi sannanlega verið að vinna við slík kerfi þá framlengist vottunin um önnur fjögur ár. Þannig er hámarksgildistími vottunar átta ár.

D-liður 2. gr. kveður á um skyldu til þess að merkja á viðeigandi hátt allan búnað og vörur sem innihalda flúoreraðar gróðurhúsalofttegundir. Krafa þessi er í samræmi við 7. gr. reglugerðar (EB) nr. 842/2006. Slík krafa hefur verið í íslenskri reglugerð um kæli- og varmadælukerfi, nr. 553/1993, með síðari breytingum. Með hinu nýja ákvæði er hins vegar gerð tillaga um töluvert ítarlegri og nákvæmari merkingar og verða nákvæm fyrirmæli sett í reglugerðir þar sem m.a. verður kveðið á um hvernig merkiskiltið skal líta út og hvaða upplýsingar skuli koma fram á því. Gert er ráð fyrir að slíkar merkingar séu varanlegar og að ekki verði hægt að afmá þær.

Kveðið er á um heimild ráðherra til þess að setja reglugerðir um ýmis atriði er varða flúoreraðar gróðurhúsalofttegundir í e-lið 2. gr., sem verður 31. gr. laganna verði frumvarp þetta að lögum. Ákvæðið þarfnast að öðru leyti ekki nánari skýringa.

Um 3. gr.

Fyrirséð er að ekki verður hægt að votta alla sem starfa í greininni áður en lögin öðlast gildi, verði frumvarp þetta að lögum. Jafnvel þó að aðilar hafi einhverja menntun í kælitækni þá þurfa þeir mögulega að sækja sér viðbótarþekkingu til þess að uppfylla öll skilyrði vottunar samkvæmt frumvarpinu. Því er lagt til, og er jafnframt gerð krafa um samkvæmt þeirri EB-gerð sem lagt er til að innleidd sé í lög með frumvarpi þessu, að boðið verði upp á vottun til bráðabirgða fyrir starfsmenn og rekstrar- og þjónustuaðila til 4. júlí 2011. Sú dagsetning er samræmd á öllu Evrópska efnahagssvæðinu og undanþágan mun falla úr gildi á þeim degi enda gert ráð fyrir því að aðilar séu þá komnir með öll tilskilin réttindi. Er gerð tillaga til þessarar tilhögunar í 1. mgr.

Í 2. mgr. er aftur á móti gerð tillaga um að heimilt verði að meta fyrra nám einstaklinga sem jafngilt því námi sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Hér er t.d. um að ræða þekkingu og færni sem aflað er í öðru námi. Eðlilegt þykir að binda heimildina þeim takmörkunum að einungis verði hægt að fá slíkt mat innan þriggja ára frá gildistöku laga þessara.

Um 4. og 5. gr.

Greinarnar þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 52/1988, um eiturefni og hættuleg efni, með síðari breytingum.

Frumvarpinu er ætlað að innleiða reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 842/2006, um flúoreraðar gróðurhúsalofttegundir, en meginmarkmið hennar er að takmarka losun þessara lofttegunda út í andrúmsloftið. Í því skyni er í frumvarpinu mælt fyrir um skyldur rekstraraðila er lúta að geymslu og endurnýtingu þessara lofttegunda, merkingu á vörum og búnaði sem innihalda þær, auk þess sem gerð er krafa um vottun og tiltekna menntun þeirra starfsmanna sem annast uppsetningu, viðhald, áfyllingu, lekaleit og aðra þjónustu við kerfi og búnað sem innihalda flúoreraðar lofttegundir. Skal ráðherra setja nánari menntunarkröfur í reglugerð. Einnig er mælt fyrir um að rekstrar- og þjónustuaðilar fasts búnaðar og kerfa sem innihalda þessar lofttegundir skuli hafa vottun um að þeir uppfylli kröfur reglugerða sem ráðherra setur um húsnæði, öryggi og lágmarks tækjabúnað vegna starfsemi sinnar. Enn fremur skulu þeir hafa vottun fyrir því að starfsmenn þeirra hafi vottun um tiltekna menntun. Vottun skal framkvæmd af faggiltri skoðunarstofu samkvæmt lögum nr. 24/2006, um faggildingu o.fl. Umsækjendur greiða sjálfir gjald fyrir vottunina og er hér ekki lagt mat á þann kostnað.

Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að nám sem veiti réttindi til starfa samkvæmt lögunum verði annars vegar hluti af núverandi vélstjóranámi en auk þess sé áformað að hefja nýtt löggilt nám í kælivélavirkjun í framhaldsskólum haustið 2009 sem taki mið af hinum nýju námskröfum. Gert er ráð fyrir að það verði fjögurra ára nám, þar af eitt ár í starfsnámi. Þeir sem hafa vélstjóraréttindi eða háskólamenntun á þessu sviði, t.d. kælitæknifræðingar og kæliverkfræðingar, geta sótt um vottun á því námi. Fyrir þá sem starfa nú þegar á þessu sviði

en hafa aðra menntun, t.d. rafvirkja og málm- og skipasmiði, mun verða boðið upp á styttri námskeið til þess að þeir geti uppfyllt þær kröfur sem gerðar verða til að fá vottun.

Menntamálaráðuneytið áætlar, með fyrirvara um að enn eigi eftir að skilgreina nánar menntunarkröfur, að heildarframlag ríkisins á hvern nemanda í hinu nýja námi í kælivélavirkjun verði um 3,3 m.kr., eða um 1,1 m.kr. á ári. Sú fjárhæð er mjög nálægt framlagi ríkisins fyrir hvern nemanda í verkmenntaskólum nú. Sem dæmi má nefna Tækniskólann sem í fjárlögum ársins 2009 fær 977 þús. kr. á hvern ársnemanda. Að því gefnu að samþykkt frumvarpsins leiði ekki til verulegra breytinga í skólasókn á framhaldsskólastigi má ætla að áhrif frumvarpsins á kostnað ríkissjóðs verði óveruleg.

4. Frumvarp til laga [4. mál]

um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs, nr. 55/2003, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

a. Eftirfarandi skilgreining bætist við greinina í viðeigandi stafrófsröð: *Framleiðandi úrgangs:* aðili sem veldur því að úrgangur myndast.
b. Skilgreining á umflutningi verður svohljóðandi: *Umflutningur:* flutningur úrgangs í höfn eða á flugvöll og þaðan aftur án tollafgreiðslu.

2. gr.

1. málsl. 9. gr. laganna orðast svo: Rekstraraðili skal fyrir 1. maí ár hvert skila til Umhverfisstofnunar skýrslu um þær tegundir úrgangs sem fargað er eða eru endurnýttar eða endurnotaðar, um heildarmagn og um árangur af vöktunaráætlun, sbr. 32. og 33. gr., fyrir undangengið ár.

3. gr.

Í stað 12. gr. laganna kemur nýr kafli, III. kafli, **Flutningur úrgangs á milli landa,** með átta nýjum greinum, ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi, og breytast númer annarra greina og kafla samkvæmt því:

a. (12. gr.)

Skráning og tilkynningarskylda.

Framleiðandi úrgangs eða sá sem hefur úrgang í vörslu sinni skal halda skrá m.a. yfir magn og uppruna úrgangs, áfangastað og hver sé viðtakandi hans, samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð sem ráðherra setur. Framleiðandi úrgangs eða sá sem hefur úrgang í vörslu sinni skal hafa skrána aðgengilega fyrir eftirlitsaðila.

Sá aðili sem meðhöndlar úrgang, sem er nánar tilgreindur í reglugerð sem ráðherra setur, skal jafnframt tilkynna Umhverfisstofnun um magn og uppruna úrgangsins, áfangastað og hver sé viðtakandi hans.

b. (13. gr.)

Takmörkun á flutningi úrgangs.

Óheimilt er að flytja tilteknar tegundir úrgangs milli tiltekinna landa, annars vegar til förgunar og hins vegar til endurnýtingar, hvort sem um er að ræða útflutning, innflutning eða umflutning. Tilgreina skal í reglugerð tegundir úrgangs sem óheimilt er að flytja og þau lönd sem óheimilt er að flytja slíkan úrgang til, sbr. 1. málsl.

Óheimilt er að þynna eða blanda úrgang við undirbúning flutnings og á meðan á flutningi stendur.

Umhverfisstofnun sker úr ágreiningi um hvort um vöru eða úrgang er að ræða og sætir sú ákvörðun ekki endurskoðun æðra stjórnvalds.

c. (14. gr.)

Samþykki.

Umhverfisstofnun samþykkir tilkynningar fyrir innflutning, útflutning og umflutning úrgangs sem tilgreindur er nánar í reglugerð sem ráðherra setur. Ráðherra kveður í reglugerð á um skilyrði fyrir samþykki stofnunarinnar fyrir flutningi úrgangs.

d. (15. gr.)

Eftirlit og sýnataka.

Umhverfisstofnun fer með eftirlit með flutningi úrgangs milli landa. Stofnuninni skal heimill aðgangur til skoðunar og eftirlits að einstökum förmum úrgangs sem fluttur er milli landa, þar á meðal til töku sýna og myndatöku. Heimild þessi nær einnig til úrgangs sem er undirbúinn til flutnings. Um eftirlit og sýnatöku skal kveða nánar á í reglugerð.

e. (16. gr.)

Gjaldtaka.

Umhverfisstofnun er heimilt að innheimta gjald vegna umsýslu við tilkynningar, sbr. 14. gr. Þá er stofnuninni heimilt að innheimta gjald vegna sýnatöku og eftirlits, sbr. 15. gr. Ráðherra setur, að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar, gjaldskrá fyrir veitta þjónustu og verkefni stofnunarinnar vegna flutnings á úrgangi milli landa. Upphæð gjalda skal taka mið af kostnaði við veitta þjónustu og verkefni samkvæmt þessum kafla.

f. (17. gr.)

Trygging um fjárhagslega ábyrgð vegna flutnings úrgangs.

Umhverfisstofnun er heimilt að setja sem skilyrði fyrir samþykki stofnunarinnar fyrir útflutningi, innflutningi og umflutningi úrgangs að framleiðandi úrgangs eða sá sem hefur úrgang í vörslu sinni framvísi tryggingu um fjárhagslega ábyrgð fyrir kostnaði við meðhöndlun úrgangsins. Trygging um fjárhagslega ábyrgð getur verið bankaábyrgð, vátrygging eða önnur trygging sem Umhverfisstofnun metur fullnægjandi. Upphæð tryggingar um fjárhagslega ábyrgð skal ná yfir kostnað við meðhöndlun úrgangsins, þ.m.t. geymslu úrgangsins í 90 daga, kostnað við að flytja úrganginn á annan endurnýtingar- eða förgunarstað og að flytja úrganginn til baka til upprunalands.

g. (18. gr.)

Ólöglegur flutningur.

Nú uppgötvar Umhverfisstofnun flutning sem stofnunin telur vera ólöglegan og skal hún þá þegar tilkynna það öðrum hlutaðeigandi lögbærum stjórnvöldum. Jafnframt skal Umhverfisstofnun taka til baka úrgang sem hefur verið fluttur ólöglega út eða láta endurvinna eða farga úrganginum í samráði við önnur lögbær stjórnvöld sem hlut eiga að máli. Ráðherra setur nánari ákvæði í reglugerð um framkvæmd aðgerða vegna ólöglegs flutnings úrgangs.

Sá kostnaður sem hlýst af ólöglegum flutningi úrgangs skv. 1. mgr. skal greiddur í eftirfarandi röð af:

a. tilkynnanda í reynd, eða ef engin tilkynning hefur verið lögð fram,
b. tilkynnanda að lögum, eða,
c. öðrum aðila sem tengist úrganginum, eða ef því verður ekki komið við,
d. lögbæru sendingarstjórnvaldi.

Kostnaður sem leggst á Umhverfisstofnun skv. 2. mgr. greiðist úr ríkissjóði.

h. (19. gr.)

Skylda að taka úrgang til baka.

Umhverfisstofnun skal taka til baka úrgang þegar flutningur hans er ekki í samræmi við skilyrði samþykkis fyrir flutningnum. Umhverfisstofnun er þó ekki skylt að taka til baka úrgang ef:

a. hlutaðeigandi lögbær stjórnvöld sem hlut eiga að máli telja fullnægjandi að úrgangurinn sé meðhöndlaður með öðrum hætti þar sem hann er staðsettur eða annars staðar; skal það gert af tilkynnanda, lögbæru stjórnvaldi þar sem úrgangurinn er staðsettur eða af aðila á vegum þess,
b. úrgangurinn hefur blandast öðrum úrgangi áður en Umhverfisstofnun var gert viðvart um að úrgangurinn uppfyllti ekki skilyrði samþykkis fyrir flutningnum.

Umhverfisstofnun skal tilkynna hlutaðeigandi lögbærum stjórnvöldum um að flutningur úrgangs sé ekki í samræmi við samþykki fyrir honum um leið og stofnuninni verður það ljóst.

Sá kostnaður sem hlýst af móttöku úrgangs skv. 1. mgr. skal greiddur í eftirfarandi röð af:

a. tilkynnanda, eða ef því verður ekki komið við,
b. öðrum aðila sem tengist úrganginum, eða ef því verður ekki komið við,
c. Umhverfisstofnun, eða ef því verður ekki komið við,
d. samkvæmt samkomulagi milli hlutaðeigandi lögbærra stjórnvalda sem hlut eiga að máli.

Kostnaður sem leggst á Umhverfisstofnun skv. 1. mgr. greiðist úr ríkissjóði.

4. gr.

Á undan 13. gr. laganna, sem verður 20. gr. þeirra, kemur ný kaflafyrirsögn, svohljóðandi: IV. KAFLI, **Reglugerðir,** og breytast númer kafla samkvæmt því.

5. gr.

Í stað k- og l-liðar 13. gr. laganna, sem verður 20. gr. þeirra, koma sex stafliðir, svohljóðandi:

k. eftirlit með flutningi úrgangs milli landa og tilkynningarskyldu þeirra sem meðhöndla og flytja slíkan úrgang, fjárhagslega ábyrgð og tryggingu skv. 17. gr.,
l. bann eða takmörkun á flutningi úrgangs til og frá tilteknum löndum, annars vegar til förgunar og hins vegar til endurnýtingar,

m. nánari atriði er varða ólöglegan útflutning, umflutning og innflutning á úrgangi og skyldur aðila til að taka úrgang til baka,
n. ákvæði um skrá sem framleiðandi úrgangs eða sá sem hefur úrgang í vörslu sinni skal halda, m.a. yfir magn og uppruna úrgangs, áfangastað og viðtakanda hans,
o. samþykki Umhverfisstofnunar, hvaða úrgangur er háður slíku samþykki og eyðublöð fyrir tilkynningu um flutning úrgangs, ásamt sértækum leiðbeiningum og hvaða upplýsingar og skjöl þurfa að fylgja tilkynningunni,
p. önnur atriði sem samræmast lögum þessum.

6. gr.
Innleiðing á reglugerð.

Lög þessi eru sett til innleiðingar á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1013/2006/EB frá 14. júní 2006 um flutning úrgangs, sem vísað er til í V. kafla í XX. viðauka samningsins um Evrópska efnahagssvæðið eins og honum var breytt með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 73/2008.

7. gr.
Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Reglugerð (EB) nr. 1013/2006 um flutning úrgangs.

Hinn 14. júní 2006 samþykkti Evrópuþingið og ráðið reglugerð (EB) nr. 1013/2006 um flutning úrgangs. Reglugerðin var tekin inn í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 73/2008 frá 6. júní 2008. Heföbundinn frestur Íslands til að innleiða reglugerðina í íslenska löggjöf rann því út 6. desember 2008. Reglugerð (EB) nr. 1013/2006 um flutning úrgangs tengist einnig svokallaðri BAN-samþykkt við Baselsamninginn (alþjóðasamningi um eftirlit með flutningi spilliefna milli landa og förgun þeirra).

Að stórum hluta er nú þegar farið að vinna samkvæmt reglugerð (EB) nr. 1013/2006 hér á landi þó að lagastoð skorti þar sem það er forsenda fyrir flutningi úrgangs til og frá Íslandi. Þannig er t.d. ekki hægt að flytja úrgang frá Íslandi til annarra ríkja EES-svæðisins án þess að lögð sé fram trygging og notuð séu rétt eyðublöð við tilkynningu á flutningnum. Komið hafa upp ýmsir vankantar í sambandi við flutning á úrgangi milli landa þar sem Ísland hefur ekki innleitt reglugerðina og er því afar mikilvægt að innleiða ákvæði hennar hér á landi sem fyrst. Þegar hún verður innleidd að fullu þarf jafnframt að hafa til hliðsjónar reglugerð (EB) nr. 1379/2007 frá 26. nóvember 2007 um breytingu á viðaukum IA, IB, VII og VIII í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1013/2006 um flutning úrgangs, í þeim tilgangi að taka tillit til tæknilegra framfara og breytinga sem þegar hafa verið samþykktar við Baselsamninginn sem og reglugerðar (EB) nr. 669/2008 frá 15. júlí 2008 um að fullgera viðauka IC í reglugerð (EB) nr. 1013/2006 um flutning úrgangs.

Reglugerð (EB) nr. 1013/2006 um flutning úrgangs gildir um innflutning úrgangs, útflutning úrgangs, flutning úrgangs á milli aðildarríkja og umflutning úrgangs. Í reglugerðinni er tilgreint hvaða úrgangur fellur ekki undir gildissvið hennar. Reglugerðin kveður á um að fylla þarf út tilkynningar vegna förgunar og endurnýtingar tiltekins úrgangs. Einnig er kveðið á

um auknar upplýsingar sem lögbær stjórnvöld geta beðið um vegna annars úrgangs og samning milli tilkynnanda og móttakanda um ráðstöfun úrgangsins sem og fjárhagslega ábyrgð.

Reglugerðin tilgreinir nánar hvað samningur tilkynnanda og móttakanda á að innihalda, hvað felst í fjárhagslegri ábyrgð og yfir hvað hún á að ná, svo sem flutningskostnað, meðhöndlun og 90 daga geymslu, einnig hvað á að gera ef ekki er hægt að meðhöndla úrganginn af einhverjum ástæðum eða ef flutningur hans telst ólöglegur. Þá er fjallað um hvenær tilkynning telst frágengin, afgreiðslufresti, hvenær lögbær stjórnvöld geta beðið um frekari upplýsingar eða hvenær þau samþykkja flutning úrgangsins með skilyrðum. Kveðið er á um hvaða ástæður geta legið að baki ef lögbær stjórnvöld mótmæla flutningi úrgangsins til förgunar. Jafnframt er fjallað um samþykki sem þarf að liggja fyrir, bæði af hálfu lögbærra stjórnvalda í landinu sem úrgangurinn er sendur frá og í móttökulandinu. Tilgreindir eru tímafrestir og upplýsingar sem tilkynnandi á að senda til lögbærra stjórnvalda um það hvenær flutningurinn á sér stað. Þá er enn fremur kveðið á um aðgang almennings að gögnum um flutning úrgangs sem lögbær stjórnvöld hafa samþykkt og ekki eru háð trúnaði.

Lögð er sú skylda á aðildarríkin að taka við úrgangi til baka ef ekki er hægt að ljúka við förgun eða endurnýtingu í móttökulandi eða ef flutningur úrgangs telst ólöglegur. Tiltekið er á hvern kostnaður fellur í slíkum tilvikum. Þegar aðildarríki er skylt að taka við úrgangi til baka þá fellur kostnaðurinn á ríkið þangað til réttur eigandi finnst. Finnist hann ekki fellur kostnaðurinn alfarið á aðildarríkið. Fjallað er um hvernig skuli tekið á málum ef kemur upp ágreiningur milli landa um hvort um sé að ræða úrgang eða ekki og skal þá t.d. meðhöndla sendinguna sem úrgang. Kostnaður við umsýslu og eftirlit skal greiðast af tilkynnanda. Heimilt er að gera einfaldari tvíhliða samninga vegna flutnings úrgangs milli landa í ákveðnum tilvikum, t.d. ef næsta meðhöndlunarstöð fyrir úrganginn er í öðru landi en upprunalandi hans.

Meginreglan er sú að bannað er að farga úrgangi utan bandalagsins, nema ef um EFTA-ríki er að ræða. Bannað er að senda tiltekinn úrgang, svo sem spilliefni, til endurnýtingar í löndum sem OECD-ákvörðun C(2001)107 Final nær ekki til. Innflutningur úrgangs til förgunar er bannaður nema frá löndum sem eru aðilar að Baselsamningnum um eftirlit með flutningi spilliefna milli landa og förgun þeirra. Innflutningur úrgangs til endurnýtingar er bannaður nema frá löndum sem eru aðilar að framangreindri OECD-ákvörðun eða með sérstöku samkomulagi.

Loks eru í reglugerð (EB) nr. 1013/2006 ákvæði um skýrslugjöf, alþjóðasamstarf, tilnefningu lögbærra stjórnvalda og breytingar á viðaukum. Reglugerðin fellir úr gildi reglugerð (EBE) nr. 259/93 og ákvarðanir 95/774/EB og 1999/412/EB. Reglugerðin tók gildi í Evrópubandalaginu 12. júlí 2007.

Meginbreytingar frá fyrri EB-löggjöf.

Reglugerð (EB) nr. 1013/2006 kemur í stað reglugerðar (EBE) nr. 259/93 og má segja að gildissviðið sé bæði þrengt og víkkað. Reglugerðin nær ekki yfir úrgang frá friðargæsluliðum né úrgang frá Suðurskautslandinu. Þetta er gert til einföldunar á framkvæmd. Einnig er reynt að skilgreina úrgang skýrar með því að vísa í skilgreiningar um úrgang í tilskipun 2006/12/EB, grein 1(1)(a).

Reglugerðin skilgreinir tilkynnanda á nýjan hátt. Ekki er bara um að ræða þann sem úrgangurinn myndast hjá, heldur getur verið um að ræða söfnunaraðila fyrir úrgang, úrvinnsluaðila sem hefur meðhöndlað úrganginn fyrir útflutning, úrgangskaupmenn af ýmsu tagi og í síðasta lagi þann sem hefur úrganginn undir höndum.

Reglugerðin skilgreinir einnig hvernig staðið skuli að útflutningi og innflutningi á mismunandi úrgangsflokkum og til hvaða landa megi flytja úrganginn, svo og fyrir hvaða úrgangsflokka þurfi fyrirframsamþykki móttökulandsins með meðfylgjandi ábyrgðum frá útflytjenda fyrir förgun eða endurvinnslu úrgangsins. Þetta er meira og minna óbreytt frá því sem áður var. Það sem breytist er að tímafrestir eru samræmdir bæði við útflutning og innflutning úrgangs. Förgun úrgangs er alltaf háð fyrirframsamþykki móttökulandsins óháð því hvers konar úrgang er um að ræða.

Í 7. gr. reglugerðar (EB) nr 1013/2006 er kveðið á um að stjórnvald skuli, þegar það hefur samþykkt útflutningstilkynningu fyrir úrgang á svokallaðri rauðri og gulri skrá, sjálft senda tilkynninguna til móttökustjórnvalds, en ekki útflytjandi sjálfur. Þetta er breyting frá núgildandi reglum sem gera ráð fyrir að útflytjandi geri það sjálfur eða sé heimilt að gera það sjálfur. Sá háttur hefur verið viðhafður hér á landi. Tímafrestir eru mjög þröngir þannig að Umhverfisstofnun hefur einungis þrjá daga til að senda tilkynningu áfram til móttökustjórnvalds. Reglugerðin hefur í för með sér verulega breytingu varðandi úrgang sem er á grænni skrá yfir úrgang, „green waste“. Slíkur úrgangur er skilgreindur í III. viðauka og III. viðauka a. Þar kemur fram sú krafa að útflytjendur verða tilkynningarskyldir. Með hverri sendingu skal fylgja útfyllt eyðublað (sbr. VII. viðauka) undirritað af útflytjanda og skal eyðublaðið undirritað af móttakanda við móttöku úrgangs (sbr. 18. gr.). Með þessu skal fylgja gildur samningur um endurvinnslu og þar skal vera ákvæði um ábyrgð útflytjanda á endurvinnslunni. Í því tilfelli að útflytjandi verði gjaldþrota verður ábyrgð móttakanda virk. Upplýsa þarf stjórnvöld um þennan útflutning, t.d. með afritum af eyðublöðum og samningum.

Helstu nýmæli.

Lögð er til sú breyting á 9. gr. laganna að rekstraraðili skuli einnig skila til Umhverfisstofnunar upplýsingum um þær tegundir úrgangs sem eru endurnýttar eða endurnotaðar. Þetta er m.a. gert til að fá tölulegar upplýsingar sem skila á til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) og til að fylgjast með því hvernig gengur að ná þeim markmiðum sem sett eru um endurnýtingu. Þá er nauðsynlegt fyrir frekari stefnumótun að hafa upplýsingar um magn úrgangs sem er endurnýtt og endurnotað.

Í frumvarpinu er enn fremur gerð tillaga um að lögum nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs, verði breytt á þann veg að ákvæði verði sett til að banna útflutning tiltekins úrgangs til tiltekinna landa, annars vegar til förgunar og hins vegar til endurnýtingar. Einnig er lagt til að bannað verði að flytja inn tiltekinn úrgang frá tilteknum löndum, annars vegar til förgunar og hins vegar til endurnýtingar. Gerð er tillaga um að sett verði skýr ákvæði um hvað skuli gera þegar um ólöglegan útflutning á úrgangi er að ræða og um skyldur aðila til að taka við honum til baka. Jafnframt er gerð sambærileg tillaga um hvað skuli gera þegar ólöglegur flutningur úrgangs frá öðru landi uppgötvast hér á landi. Í frumvarpinu er lagt til að sett verði ákvæði um gjaldtökuheimild til handa Umhverfisstofnun vegna umsýslu við tilkynningar og eftirlit. Einnig er talið eðlilegt að leggja til að lagastoð fyrir tilkynningarskyldu verði styrkt þar sem hún er nú aukin í EB-gerðinni og nær yfir úrgang á svokallaðri „grænni skrá yfir almennan úrgang“. Sömuleiðis er kveðið á um upplýsingagjöf til Umhverfisstofnunar og um hve mikið af þeim upplýsingum skuli bundið trúnaði.

Lagaheimild gildandi reglugerðar nr. 224/2005 um gildistöku EES-gerða um umsjón og eftirlit með flutningi úrgangs innan, til og frá Evrópubandalaginu er í lögum nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs, og í 7. tölul. 5. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Í framhaldi af gildistöku laganna, verði frumvarp þetta að lögum, þarf að setja nýja reglugerð sem innleiðir ákvæði reglugerðar (EB) nr. 1013/2006 og fellir um leið úr gildi reglugerð nr. 224/2005.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er gerð tillaga um að bæta við einni skilgreiningu og gera aðra fyllri. Nauðsynlegt er að skilgreina framleiðanda úrgangs sem þann er veldur því að úrgangur myndast. Þar sem umflutningur (e. *transit*) er skv. 32. tölul. 2. gr. reglugerðar (EB) nr. 1013/2006 flutningur eða fyrirhugaður flutningur á úrgangi í gegnum eitt eða fleiri lönd önnur en landið sem sendingin kemur frá eða á að fara til og getur jafnframt átt sér stað erlendis og á flugvöllum er gerð tillaga um að skilgreiningunni sé breytt á þann veg að umflutningur einskorðist ekki við íslenska höfn.

Um 2. gr.

Í greininni er lögð til breyting á 1. málsl. 9. gr. laganna. Gerð er tillaga um að rekstraraðili skuli fyrir 1. maí ár hvert skila til Umhverfisstofnunar skýrslu um þær tegundir úrgangs sem fargað er, eru endurnýttar eða endurnotaðar, um heildarmagn úrgangs og um árangur af vöktunaráætlun fyrir næstliðið ár. Þannig er lagt til að auk þess að skila inn upplýsingum um tegundir úrgangs sem er fargað skuli einnig skila inn upplýsingum um tegundir úrgangs sem eru endurnýttar og endurnotaðar. Þetta er talið nauðsynlegt til að fá betri sýn yfir það í hvaða farveg úrgangur fer og til að fá fram tölulegar upplýsingar sem skila á til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA). Einnig er þetta nauðsynlegt til að fylgjast með þeim markmiðum sem sett eru og fyrir stefnumótun.

Um 3. gr.

Í greininni er gerð tillaga um að bæta við lögin nýjum kafla, með átta nýjum greinum, er fjalli um flutning úrgangs á milli landa.

Um a-lið (12. gr.).

Í þessum lið er fjallað um skráningu og tilkynningarskyldu. Lagt er til að framleiðandi úrgangs eða sá sem hefur úrgang í vörslu sinni (úrgangshafi) skuli halda skrá, m.a. yfir magn og uppruna úrgangs, hvert úrgangur er fluttur og hver sé viðtakandi hans, samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð sem ráðherra setur. Skráin skal vera aðgengileg fyrir eftirlitsaðila.

Um b-lið (13. gr.).

Hér fjallað er um takmörkun á flutningi úrgangs. Tiltekið er í 1. mgr. að óheimilt sé að flytja tilteknar tegundir úrgangs milli tiltekinna landa, annars vegar til förgunar og hins vegar til endurnýtingar, hvort sem um er að ræða útflutning, innflutning eða umflutning. Gerð er tillaga um að sá úrgangur og þau lönd sem falla hér undir verði tilgreind í reglugerð. Þá er tilgreint í 2. mgr. að óheimilt sé að þynna eða blanda úrgang við undirbúning flutnings og á meðan á flutningi stendur. Þetta er mikilvægt ákvæði og felur í sér að skýrt á að vera hvernig viðkomandi úrgangur er samansettur þegar flutningur hefst og að hann á að vera í sama ástandi þegar hann kemur á ákvörðunarstað. Loks er í 3. mgr. lagt til að Umhverfisstofnun skeri úr ef upp kemur ágreiningur um hvort um vöru eða úrgang er að ræða. Lagt er til að ákvörðun stofnunarinnar sæti ekki endurskoðun æðra stjórnvalds.

Um c-lið (14. gr.).

Í reglugerð (EB) nr 1013/2006 er kveðið á um samþykki sem þarf að liggja fyrir, bæði af hálfu lögbærra stjórnvalda í landinu sem úrgangurinn er sendur frá og í móttökulandinu. C-liður greinarinnar fjallar um samþykki Umhverfisstofnunar á tilkynningum fyrir innflutning, útflutning og umflutning úrgangs sem nánar er tilgreindur í reglugerð. Lagt er til að ráðherra setji í reglugerð nánari reglur um skilyrði fyrir samþykki stofnunarinnar fyrir flutningi úrgangs.

Um d-lið (15. gr.).

Í þessum lið er kveðið á um eftirlit og sýnatöku. Gerð er tillaga um að Umhverfisstofnun fari með eftirlit með flutningi úrgangs milli landa. Stofnuninni skal heimill aðgangur, til skoðunar og eftirlits, að einstökum förmum úrgangs sem fluttir eru milli landa, þar á meðal til töku sýna og myndatöku. Ákvæði þetta er í samræmi við ákvæði 28. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir. Gerð er tillaga um að heimild Umhverfisstofnunar til skoðunar og eftirlits nái einnig til úrgangs sem er undirbúinn til flutnings. Nánar skal kveðið á um eftirlit og sýnatöku í reglugerð.

Um e-lið (16. gr.).

Þessi liður gerir ráð fyrir því að Umhverfisstofnun hafi heimild til gjaldtöku vegna umsýslu við tilkynningar. Þá er gerð tillaga um að stofnuninni verði heimilt að innheimta gjald vegna sýnatöku og eftirlits. Verði frumvarp þetta að lögum skal ráðherra setja gjaldskrá fyrir veitta þjónustu og verkefni Umhverfisstofnunar vegna flutnings á úrgangi milli landa. Upphæð gjalda skal taka mið af kostnaði við veitta þjónustu og verkefni skv. III. kafla laganna.

Um f-lið (17. gr.).

Hér er fjallað um tryggingu um fjárhagslega ábyrgð vegna flutnings úrgangs. Lagt er til að Umhverfisstofnun verði heimilt að setja sem skilyrði fyrir samþykki stofnunarinnar til útflutnings, innflutnings og umflutnings úrgangs að framleiðandi úrgangs eða sá sem hefur úrgang í vörslu sinni framvísi tryggingu um fjárhagslega ábyrgð fyrir kostnaði við meðhöndlun úrgangsins. Lagt er til að trygging um fjárhagslega ábyrgð geti verið bankaábyrgð, vátrygging eða önnur trygging sem Umhverfisstofnun metur fullnægjandi. Upphæð tryggingar skal ná yfir kostnað við meðhöndlun úrgangsins, þ.m.t. geymslu úrgangsins í 90 daga, kostnað við að flytja úrganginn á annan endurnýtingar- eða förgunarstað og að flytja úrganginn til baka til upprunalands.

Um g-lið (18. gr.).

Lagt er til að sú skylda verði lögð á Umhverfisstofnun að taka við úrgangi til baka ef ekki er hægt að ljúka við förgun hans eða endurnýtingu í móttökulandi. Sama gildir ef úrgangur er dæmdur ólöglegur og kveðið er á um á hvern kostnaður fellur í slíkum tilfellum.

1. mgr. g-liðar kveður á um að Umhverfisstofnun skuli tilkynna hlutaðeigandi lögbærum stjórnvöldum telji stofnunin að um ólöglegan flutning úrgangs sé að ræða um leið og stofnunin verður hans vör. Jafnframt er lagt til að Umhverfisstofnun taki til baka ólöglegan flutning úrgangs eða láti endurvinna eða farga honum í samráði við önnur lögbær stjórnvöld sem hlut eiga að máli. Loks er í málsgreininni lagt til að ráðherra setji nánari ákvæði í reglugerð um framkvæmd aðgerða varðandi ólöglegan flutning úrgangs. Ákvæði um hver skuli bera kostnað sem hlýst af ólöglegum flutningi úrgangs er að finna í 2. mgr. Tilkynnandi í reynd (de facto), sé hann fyrir hendi, skal greiða kostnaðinn. Hátti þannig til að engin tilkynning hafi verið lögð fram ber tilkynnanda að lögum (de jure) að greiða. Gangi það ekki eftir er hægt

að ganga að öðrum aðila sem tengist úrganginum. Loks, verði því ekki heldur við komið, lendir kostnaðurinn á lögbæru sendingarstjórnvaldi. Gerð er tillaga um að sá kostnaður sem leggst á Umhverfisstofnun í slíkum tilvikum greiðist úr ríkissjóði.

Um h-lið (19. gr.).

Hér er fjallað um skyldu Umhverfisstofnunar til að taka úrgang til baka þegar flutningur hans er ekki í samræmi við skilyrði samþykkis fyrir flutningnum. Lagt er til að Umhverfisstofnun sé ekki skylt að taka til baka úrgang ef hlutaðeigandi lögbær stjórnvöld sem hlut eiga að máli telji fullnægjandi að úrgangurinn sé meðhöndlaður með öðrum hætti, þar sem hann er staðsettur eða annars staðar. Skal það gert af tilkynnanda eða af lögbæru stjórnvaldi þar sem úrgangurinn er staðsettur, eða af aðila á vegum þess. Hafi úrgangurinn blandast öðrum úrgangi áður en Umhverfisstofnun var gert viðvart um að úrgangurinn uppfyllti ekki skilyrði samþykkis fyrir flutningnum er stofnuninni ekki heldur skylt að taka hann til baka. Lagt er til í 2. mgr. greinarinnar að Umhverfisstofnun tilkynni hlutaðeigandi lögbærum stjórnvöldum um að flutningur úrgangs sé ekki í samræmi við leyfi fyrir honum um leið og stofnuninni verður það ljóst. Kostnaður sem hlýst af móttöku úrgangsins skal greiddur í fyrsta lagi af tilkynnanda og í öðru lagi af öðrum aðila sem tengist úrganginum. Ef hvorugur finnst þá í þriðja lagi af Umhverfisstofnun en annars í fjórða lagi samkvæmt samkomulagi milli þeirra lögbæru stjórnvalda sem hlut eiga að máli. Eins og í g-lið greinarinnar er gert ráð fyrir að kostnaður sem leggst á Umhverfisstofnun í slíkum tilvikum greiðist úr ríkissjóði.

Um 4. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 5. gr.

Í greininni er lagt til að við 13. gr. laganna sem verður 20. gr., verði frumvarp þetta að lögum, bætist sex nýir stafliðir sem kveða á um þær reglugerðarheimildir sem þörf er á vegna flutnings á úrgangi milli landa. Í framhaldi af setningu laganna er stefnt að því að innleiða hér á landi reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1013/2006/EB frá 14. júní 2006 um flutning úrgangs með svokallaðri tilvísunaraðferð og tryggja þannig fullnaðarinnleiðingu hennar í íslenska löggjöf.

Um 6. og 7. gr.

Greinarnar þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs, með síðari breytingum.

Frumvarpinu er ætlað að innleiða reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1013/2006, um flutning úrgangs, og greiða fyrir flutningi úrgangs milli landa í samræmi við reglur Evrópusambandsins þar um.

Áhrif frumvarpsins á kostnað ríkissjóðs koma fram hjá Umhverfisstofnun. Samkvæmt frumvarpinu skal tilkynna fyrirhugaðan innflutning, útflutning og umflutning úrgangs til Umhverfisstofnunar sem skal ganga úr skugga um að flutningurinn uppfylli skilyrði reglugerðar sem ráðherra setur. Umhverfisstofnun skal jafnframt hafa eftirlit með flutningnum og er í því skyni heimilt að skoða og taka sýni úr einstökum förmum.

Árlega eru 20–30 farmar úrgangs fluttir úr landi. Áætlað er að kostnaður Umhverfisstofnunar við vinnu í kringum þann flutning geti verið um 2 m.kr. á ári. Samkvæmt frumvarpinu verður Umhverfisstofnun heimilt að innheimta gjald vegna umsýslu við tilkynningar, sýnatöku og eftirlit og skal upphæð gjalds taka mið af kostnaði við veitta þjónustu. Í frumvarpinu eru einnig ákvæði um greiðslu kostnaðar sem hlýst af ólöglegum flutningi úrgangs, m.a. við endurmóttöku, endurvinnslu eða förgun. Takist ekki að finna ábyrgðaraðila fyrir greiðslu þess kostnaðar skal hann greiddur af Umhverfisstofnun. Áætlað er að hvert slíkt tilvik hafi í för með sér 2 m.kr. kostnað. Þessi tilvik eru þó afar fátíð og ekkert slíkt hefur komið upp síðastliðin 15 ár. Má því ætla að sá kostnaður verði óverulegur. Að endingu má geta þess að í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að þegar sé að stórum hluta farið að vinna eftir fyrrgreindri reglugerð Evrópusambandsins hér á landi þó lagastoð skorti, því eins og nú háttar sé ekki hægt að flytja úrgang frá Íslandi til annarra ríkja EES svæðisins án þess að lögð sé fram trygging og notuð rétt eyðublöð við tilkynningu á flutningnum.

Niðurstaða þessa kostnaðarmats er því sú að frumvarpið hafi óveruleg áhrif á kostnað ríkissjóðs og að á móti kostnaði komi gjaldtaka fyrir veitta þjónustu.

5. Tillaga til þingsályktunar [5. mál]

um samningu lagafrumvarps um nýja tegund hlutafélaga sem eru með gegnsætt eignarhald og bann við lánveitingum og krosseignarhaldi slíkra hlutafélaga.

Flm.: Pétur H. Blöndal, Ragnheiður E. Árnadóttir, Guðlaugur Þór Þórðarson.

Alþingi ályktar að fela viðskiptanefnd að semja lagafrumvarp um gegnsæ hlutafélög. Markmið lagasetningarinnar verði að búa til tegund hlutafélaga sem eru með gegnsætt eignarhald, bæði gagnvart eigendum beint og óbeint og einnig gagnvart dótturfyrirtækjum beint og óbeint. Slíkum félögum verði bannað að lána til eða eiga í hlutafélögum sem eiga þau beint eða óbeint. Við samningu lagafrumvarps skal nefndin leita fulltingis sérfræðinga á sviðinu, endurskoðenda, lögfræðinga og hagfræðinga. Viðskiptanefnd skal stefna að því að leggja fram tilbúið frumvarp fyrir 1. febrúar nk. sem gæti tekið gildi 1. maí 2010.

Greinargerð.

Þingsályktunartillaga sama efnis var flutt á síðasta þingi og var vísað til nefndar. Ekki vannst tími til að ræða hana þar en leitað var eftir umsögnum og bárust umsagnir frá sjö aðilum.

Félag löggiltra endurskoðenda taldi ekki tilefni til sérstakrar umsagnar. Það er athyglisvert í ljósi þess að stærsti hluti bankakerfisins hrundi hér á landi og keðjuverkandi gjaldþrot eru enn að dynja yfir svo að tilefnið sýnist vera ærið. Öll voru þessi hlutafélög endurskoðuð.

Ekki hafa komið fram aðrar betri lausnir til að hindra slíkt hrun aftur né aðgerðir til að endurreisa það traust sem farið er forgörðum.

Fjármálaeftirlitið gerir ekki athugasemdir við efnisatriði tillögunnar. Tillagan er ekki rædd né farið í gegnum það hvort hér sé vænleg leið til þess að hindra þau ósköp, sem yfir landið hafa dunið undir eftirliti Fjármálaeftirlitsins. Þar ætti þó að liggja sú þekking og greining á stöðunni sem helst kynni að koma að gagni við hönnun reglna, sem hindrað gætu að slík ósköp dynji yfir aftur eða til að endurvekja það traust sem farið hefur forgörðum við hrunið, t.d. vegna þess að eftirlitið brást.

Ríkisendurskoðun telur með vísan til lögboðins hlutverks síns ekki ástæðu til að taka sérstaka afstöðu til tillögunnar. Þó er vafalítið til þekking á þeim bæ til að greina vandann og gefa álit á kostum og göllum reglna, sem hindra megi slíkt hrun sem þjóðin hefur orðið fyrir. Hefur hrunið skaðað ríkissjóð, sem Ríkisendurskoðun á að gæta hagsmuna fyrir, ekki síður en fyrirtæki landsins og landsmenn alla.

Neytendasamtökin fagna tillögunni og segja fulla þörf á að auka gegnsæi hvað varðar eignarhald hlutafélaga.

Kauphöll Íslands telur að aukið gegnsæi í rekstri hlutafélaga geti stutt við endurreisn íslensks viðskiptalífs og að rétt sé að skilgreina mælikvarða sem hlutafélög geti stuðst við. Þau telja þó álitamál hvort lagasetning sé heppilegasta leiðin. Félögin gætu sett sér sjálf reglur um gegnsæi sem Viðskiptaráð héldi utan um og gæfi gæðastimpil.

Ríkisskattstjóri lýsir markmiðum með setningu laga um hlutafélög en sleppir því mikilvæga hlutverki slíkra fyrirtækja sem er að takmarka áhættu hluthafanna sem þátttakenda í rekstri við hlutafé sitt. Virðist sem sérfræðingar fjármálafyrirtækja hafi lagt meiri áherslu á að fela eða flækja eignarhald fyrirtækja en ganga úr skugga um raunverulegt verðmæti félaga sem fengu lán. Telur ríkisskattstjóri ljóst að ef brotavilji er einbeittur í að misnota aðstöðu sína verður með lagasetningu aldrei að fullu komið í veg fyrir slíkt. Hann telur þó að allar reglur ættu að vera til bóta en bendir á 104. gr. hlutafélagalaga og 79. gr. einkahlutafélagalaga um bann við lánveitingum til eigenda. Ríkisskattstjóri telur að bæta eigi við núgildandi lög ákvæðum sem um ræðir og mynda þannig eins konar stjörnuflokk með skammstöfuninni ghf. og hefðbundin hlutafélög hefðu á sér vafasamari blæ. Það gæti bætt siðferðið í viðskiptalífinu sem allir hlytu að fagna. Lýsir hann sig reiðubúinn til að leggja slíkri lagasetningarvinnu lið sem tillagan stefnir að.

Seðlabanki Íslands tekur undir að mikilvægt sé að upplýsingar um lykilþætti fyrirtækja, t.d. eignarhald, séu ljósar. Hann hafi einnig varað við áhættu af útlánum til skuldsettra fjárfestingarfélaga vegna mikilla sveiflna í verði. Þá telur hann ljóst að miklar breytingar muni eiga sér stað í regluverki er varðar fyrirtæki í Evrópu á næstu missirum og muni hann fylgjast vel með þróun þeirra mála. Seðlabankinn ætti því að vera vel til þess fallinn að koma að smíði reglna sem koma eiga í veg fyrir að atburðir síðasta hausts endurtaki sig og unnt verði að byggja upp traust, sem er forsenda þess að takist að endurreisa atvinnulífið.

Ástæður fyrir hruni bankanna eru fjölmargar og eflaust enn ekki allar komnar í ljós. Seinni tíma rannsóknir munu leiða það í ljós. Þó er greinilegt að gagnkvæmt eignarhald, raðeignarhald og óljós dulin eign var ein af þeim ástæðum sem ollu því að efnahagur fyrirtækja bólgnaði út og sýndi miklu meira eigið fé en raunverulega var til staðar. Lánveitendur virðast hafa lánað út á þetta eigið fé sem ekki var til staðar og þetta sýnda eigið fé gerði fyrirtækjum kleift að taka meiri áhættu en ella. Gagnkvæmt eignarhald og raðeignarhald jók einnig völd stjórna hlutafélaganna á kostnað hluthafa með minni hlut. Gagnkvæmt eignarhald sýndi einnig meiri

hagnað en raunverulega var til staðar. Dulin eign hlutafélaga villir um fyrir minni hluthöfum og hefur skaðað þá mikið.

Gagnkvæmt eignarhald og raðeignarhald var mjög algengt hér á landi fyrir hrun. Þannig áttu Kaupþing og Exista á tímabili um 20% hvort í öðru og var markaðsvirði hvors hlutar um 40 milljarðar kr. Ef félögin hefðu keypt eigin bréf hvort af öðru hefðu þau hlutabréf verið verðlaus því að eigin hlutabréf eru eðli máls samkvæmt verðlaus. Þá hefðu tugir milljarða gufað upp, enda voru þeir aldrei til staðar. Sala Kaupþings á hlutabréfum til starfsmanna sinna gegn láni með veði í hlutabréfunum án frekari ábyrgða er angi af sama meiði. Eignarhald erlendra félaga á Jómfrúreyjum og öðrum fjarlægum stöðum á bönkunum hér á landi villti um fyrir almennum hluthöfum, eftirlitsaðilum og fjölmiðlum. Mikil þörf virðist vera á að koma í veg fyrir slíkt eignarhald.

Gagnkvæmt eignarhald er ekki takmarkað við Ísland. Það finnst víða um heim en er þó misútbreitt. Það virðist vera mjög útbreitt í Þýskalandi og Japan en tíðkast í miklu minni mæli í Bandaríkjunum og virðist sem skattlagning arðs á milli hlutafélaga hamli myndun gagnkvæms eignarhalds þar.

Dulið eignarhald kemur í veg fyrir eðlilega skattlagningu og býður heim skattundanskotum. Allt eftirlit verður mjög torvelt og stundum er eftirlit ómögulegt vegna skorts á upplýsingum. Þá skekkir dulið eignarhald samkeppni þar sem það liggur ekki fyrir þegar aðilar ná markaðsráðandi stöðu. Allt eftirlit með fjármálafyrirtækjum er nánast ómögulegt þegar eignarhaldið er dulið og falið í erlendum félögum sem ekki veita neinar upplýsingar.

Til þess að ráða bót á þessum vanda er í þingsályktunartillögu þessari gert ráð fyrir að skilgreind verði ný tegund af hlutafélögum, gegnsæ hlutafélög. Gegnsætt hlutafélag (ghf.) gæti t.d. þurft að uppfylla fimm eftirfarandi skilyrði:

1. Ghf. má ekki eiga eignarhlut í fyrirtæki nema það sé líka ghf.
2. Ghf. skal birta á netinu lista yfir öll ghf. sem það á í og öll ghf. sem eiga í því, ásamt eignarhluta.
3. Eigandi hlutafjár í ghf. nýtur hvorki arðs né atkvæðisréttar nema hann sé einstaklingur eða ghf.
4. Ghf. má ekki eiga hlutabréf í hlutafélagi sem á það beint eða óbeint.
5. Ghf. má ekki lána verðmæti til aðila sem á það beint eða óbeint.

Vegna 2. tölul. mun eigendaröðin liggja fyrir hverju sinni. 3. tölul. kemur í veg fyrir að einhver annar en gegnsætt hlutafélag eða einstaklingur fjárfesti í slíku félagi. 4. tölul. bannar ghf. að eiga hlutabréf í hlutafélagi sem á það beint eða óbeint og kemur því í veg fyrir hringstreymi fjár og eignaslaufur, sem búa til eigið fé og völd og hafa gert efnahagslífið svo viðkvæmt fyrir áföllum. 5. tölul. kemur í veg fyrir hringstreymi fjár sem getur magnað upp eignarhald og óeðlileg völd.

Félög af þessu tagi ættu að njóta hylli almennra hluthafa og lánveitenda þar sem tryggt er að ekki myndist eigið fé sem ekki er til staðar og óeðlileg völd. Eignarhaldið liggur alltaf fyrir en þetta eru þeir annmarkar á regluverkinu sem komið hafa í ljós nú í hruninu. Ljóst er að slík félög gætu ekki átt í erlendum hlutafélögum nema hliðstæðar reglur væru teknar upp annars staðar. Þar sem vandamálið er alþjóðlegt og á sinn þátt í þeirri kreppu sem glímt er við um allan heim er þess að vænta að sambærilegar eða betri lausnir verði fundnar alþjóðlega.

Samkvæmt ákvæðum núgildandi laga er óheimilt að lána til eigenda nema um sé að ræða venjuleg viðskiptalán. Þar koma vandræðin strax upp. Hvað er venjulegt viðskiptalán? Setning reglna um gegnsæ hlutafélög mundi einmitt útiloka slík lán á milli móður og dótturfyrirtækis enda ættu lánveitingar að vera hlutverk banka. Öðru máli gegnir um einstaklinga sem

eigendur. En einstaklingar bera ábyrgð sem er miklu víðtækari en ábyrgð hlutafélags. Banki sem væri gegnsætt hlutafélag mætti alls ekki eiga lánaviðskipti við eigendur sína, sem eru hlutafélög, nema innlánsviðskipti. Hlutafélög sem eiga í banka yrðu að hafa lánaviðskipti sín við aðra banka. Það kann að leiða til þess að minna verði um stór hlutafélög sem eigendur banka og þeir yrðu í framtíðinni í auknum mæli í eigu lífeyrissjóða og margra einstaklinga eða fyrirtækja einstaklinga með mikið eigi fé ætlað til óskuldsettra fjárfestinga.

Vegna ummæla í umsögnum sjá flutningsmenn fyrir sér að reglur um gegnsæ hlutafélög verði settar fram sem viðauki við gildandi lög um hlutafélög og einkahlutafélög svipað og gert var með opinber hlutafélög, enda gilda um gegnsæ hlutafélög allar almennar reglur um hlutafélög. Vegna mikilvægis þess að endurreisa trúverðugleika verður eflaust nauðsynlegt að þeir sem eftirlit eiga að hafa með gegnsæjum hlutafélögum, endurskoðendur, beri á því fulla ábyrgð samkvæmt lögum að ekki verði um láns- eða eignatengsl að ræða við eigendur gegnsæs hlutafélags að viðlagðri refsingu eða því að mega ekki endurskoða gegnsæ hlutafélög í einhvern tíma. Þeir yrðu þannig á vissan hátt óhreinir. Ekki er erfitt að kanna eignatengsl en flóknara kann að vera að kanna lánatengsl við eigendur. Það þarf að skoða í vinnu nefndarinnar.

Venjuleg framleiðslufyrirtæki, sem ekki eiga í öðrum fyrirtækjum og eru í eigu einstaklinga, geta strax orðið gegnsæ. Önnur hlutafélög geta orðið gegnsæ með því að selja frá sér hlutafélög sem ekki eru gegnsæ og samþykkja með nægum meiri hluta að eigendur þeirra sem ekki eru gegnsæir njóti hvorki arðs né atkvæðisréttar. Sá meiri hluti þyrfti reyndar að vera nokkuð stór og félagið þyrfti hugsanlega að kaupa upp þann hlut á matsverði til að gæta að eignarrétti á sama hátt og gerist með yfirtökuskyldu í dag. Vegna betri lánskjara og vinsælda sem fjárfestingarkostur mundi gegnsæjum hlutafélögum fjölga á þennan hátt. En vitaskuld þyrfti á endanum að leysa upp hringeignarhald og lánveitingar sem hafa farið í hring. En hlutafélög sem vilja vera heiðarleg og starfa í samræmi við góða siði gætu valið þessa leið.

Það er svo spurning hvort ekki eigi að víkka þetta hugtak yfir á önnur fyrirtækjaform, eins og sameignarfélög, samvinnufélög og samlög, svo að dæmi séu nefnd. Enn fremur mætti skoða aðra þætti, eins og skarpari verkaskiptingu stjórnar (starfandi stjórnarformenn), lán til starfsmanna og kaup- og sölurétti á hlutabréfum.

6. Fyrirspurn [6. mál]

til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um undirbúning að innköllun veiðiheimilda.

Frá Róberti Marshall.

Hefur ráðherra hafið undirbúning að breytingum á lögum um stjórn fiskveiða með innköllun veiðiheimilda að markmiði? Hvernig hyggst ráðherra vinna að þeim breytingum?

7. Tillaga til þingsályktunar [7. mál]

um stöðu minni hluthafa.

Flm.: Einar K. Guðfinnsson, Pétur H. Blöndal, Guðlaugur Þór Þórðarson,
Bjarni Benediktsson, Ólöf Nordal, Jón Gunnarsson, Kristján Þór Júlíusson,
Ragnheiður Ríkharðsdóttir, Birgir Ármannsson, Ásbjörn Óttarsson,
Tryggvi Þór Herbertsson, Unnur Brá Konráðsdóttir,
Ragnheiður E. Árnadóttir.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að setja á laggirnar nefnd sérfróðra manna sem móti tillögur er hafi það að markmiði að styrkja stöðu minni hluthafa (minnihlutavernd). Nefndin skili áliti sínu fyrir árslok.

Greinargerð.

Þingsályktunartillaga þessi var flutt á 136. löggjafarþingi, en komst ekki á dagskrá og er nú endurflutt.

Hrun bankakerfisins á haustdögum 2008 og þeir erfiðleikar sem sigldu í kjölfarið hafa meðal annars beint sjónum manna að stöðu minni hluthafa. Ljóst er að mjög margir einstaklingar hafa tapað gríðarlega miklum fjármunum vegna þrots bankanna og erfiðleika fyrirtækja. Áætlað er að um 47 þúsund einstaklingar hafi tapað nær 130 milljörðum kr. á einni viku vegna hlutafjáreignar í bönkum sem nú er verðlaus. Til viðbótar töpuðu um 1.400 lögaðilar nær 920 milljörðum kr. af sömu ástæðum og á bak við þau félög eru vitaskuld einstaklingar, smáir sem stærri hluthafar, sem þarna hafa tapað svo gríðarlegum fjármunum. Alls er talið að tap hlutabréfaeigenda vegna hruns bankanna þriggja miðað við gengið eins og það var 26. september, hafi numið ríflega eitt þúsund milljörðum króna. Athyglisvert er að í hópi þeirra sem töpuðu umtalsverðu fé voru 11 þúsund einstaklingar 65 ára og eldri sem töpuðu að meðaltali um 3 millj. kr., eða alls 30 milljörðum kr. Nánari skiptingu þessa má sjá á meðfylgjandi fylgiskjali I. Þá er ástæða til að árétta að þetta tap nær eingöngu til bankanna þriggja. Er þá ótalið tap sem hefur orðið vegna lækkunar markaðsvirðis ýmissa annarra fyrirtækja sem rekja má til bankahrunsins og þeirra verðlækkana sem orðið hafa á hlutabréfum. Þá höfðu þessar eignir lækkað umtalsvert árið fyrir hrun. Þær tölur eru ekki handbærar hér en fullyrða má að einstaklingar hafi tapað mjög umtalsverðu fé vegna þeirrar þróunar.

Á undanförnum árum hafa fjölmargir lagt hluta sparnaðar síns í hlutafé í fyrirtækjum sem á sínum tíma styrkti atvinnulífið og gaf fjölda fólks tækifæri á góðri ávöxtun. Augljóst er að hér er um að ræða fólk með lágar jafnt sem háar tekjur og tap þess því umtalsvert. Segja má að fjárfesting í hlutafé hafi verið orðinn þáttur í fjölþættara sparnaðarformi með líkum hætti og þekkst hefur lengi, víða um lönd. Sú breyting varð á síðustu árin að æ fleiri einstaklingar lögðu fjármuni til hlutafjárkaupa og urðu þannig beinir þátttakendur í eignarhaldi fyrirtækja, án þess að nægjanlega hafi verið hugað að stöðu þeirra og hagsmunum.

Ýmsir urðu til þess að vekja máls á því að staða minni hluthafa hafi alls ekki verið sem skyldi og örðugt væri fyrir þá að gæta hagsmuna sinna í jafn ríkum mæli og æskilegt hefði verið. Má þar nefna Vilhjálm Bjarnason viðskiptafræðing sem beitti meðal annars rétti sínum sem hluthafi til þess að vekja máls á þessum þáttum á hluthafa- og aðalfundum félaga án þess að það fengi nægjanlega athygli. Nú í kjölfar bankahrunsins hafa þessi mál hins vegar notið miklu meiri athygli af augljósum ástæðum.

Á umliðnum árum voru gerðar ýmsar breytingar á lagaumhverfinu til þess að bæta hlut minni hluthafa. Ljóst er þó að alls ekki var nægjanlega langt gengið. Það hafa dæmin sannað nú undangengna mánuði.

Fréttir hafa borist af stórfelldum lánveitingum til stærri hluthafa og gífurlegri áhættutöku. Slíkar aðgerðir, ef sannar reynast koma fyrst og fremst niður á hag smærri hluthafa þó að á endanum bitni þær á þjóðinni allri. Mikilvægt er því af þessum ástæðum sérstaklega að huga að breytingum á lögum og reglum til að tryggja betur hagsmuni hinna minni hluthafa.

Á Alþingi voru lögð fram þingmál, þar með talið lagafrumvörp, sem höfðu þann yfirlýsta tilgang að bæta hlut þeirra tugþúsunda Íslendinga sem fjárfestu í atvinnulífinu. Í þessu sambandi skal minnt á lagafrumvörp sem flutt voru fyrst á 130. þingi og síðar án þess að fá afgreiðslu. Er hér átt við lagafrumvarp um verðbréfaviðskipti, þskj. 34, 34. mál 131. löggjafarþings, sjá fylgiskjal II, og frumvarp til laga um hlutafélög, með síðari breytingum, þskj. 36. mál 131. löggjafarþings, sjá fylgiskjal III. Flutningsmenn voru þingmenn úr öllum þingflokkum og er því ljóst að á Alþingi hefur ríkt mikill og þverpólitískur vilji til þess að vinna að þessum þáttum, í þágu almennings og atvinnulífs.

Mikilvægt er að nú verði sérstaklega hugað að þessum málum og þess freistað að læra af þeirri bitru reynslu sem við höfum orðið fyrir og er þingsályktunartillaga þessi flutt með það að markmiði.

Til þess að ná sem bestum árangri er skynsamlegt að setja á laggirnar starfshóp sérfróðra einstaklinga sem fari nákvæmlega yfir þessi mál, beri saman þær reglur sem hér gilda og lúta að stöðu minni hluthafa, beri þær saman við þær reglur sem gilda í nágrannalöndum okkar og leggi til breytingar til að styrkja stöðu minni hluthafa, auðvelda aðkomu þeirra að ýmsum ákvörðunum sem teknar eru af hálfu hlutafélaga og efli gagnsæi. Slík vinna ætti að hafa það að markmiði að bæta hlut einstakra hluthafa og byggja upp traust einstaklinga á því að fjárfesta í atvinnurekstri hér á landi. Þetta er afar brýnt vegna þess að ætla má að tiltrú margra á því að festa fé sitt í atvinnurekstri hafi beðið mikinn hnekki og muni stuðla að því að almenningur verði ófúsari en áður að leggja fram fjármagn til atvinnurekstrar, sem getur tafið þá bráðnauðsynlegu uppbyggingu atvinnulífs sem þarf að verða hið allra fyrsta hér á landi. Af þessum ástæðum, er nefndinni sem vísað er til í tillögugreininni, markaður skammur tími til þess að ljúka verkefni sínu.

Með tillögunni voru eftirfarandi fylgiskjöl:

I. Tafla: Tap hlutabréfaeigenda vegna hruns bankanna þriggja miðað við gengið 26. sept. 2008. Sjá samhljóða fskj. í þskj. 616 (364. mál 136. löggjafarþings) í A-deild Alþt. 2008–2009, bls. 3162.
II. Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 33/2003, um verðbréfaviðskipti. Sjá þskj. 34 (34. mál 131. löggjafarþings) í A-deild Alþt. 2004–2005, bls. 580–581.
III. Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 2/1995, um hlutafélög, með síðari breytingum. Sjá þskj. 36 (36. mál 131. löggjafarþings) í A-deild Alþt. 2004–2005, bls. 583–584.

8. Fyrirspurn [8. mál]

til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um útflutningsskyldu dilkakjöts.

Frá Einari K. Guðfinnssyni.

Hver er afstaða ráðherra til þess að framlengja útflutningsskyldu dilkakjöts?

9. Fyrirspurn [9. mál]

til menntamálaráðherra um framtíðarskipan Hólaskóla.

Frá Einari K. Guðfinnssyni.

1. Hverjar voru meginniðurstöður nefndar ráðherra um framtíðarskipan Hólaskóla – Háskólans á Hólum?
2. Hyggst ráðherra beita sér fyrir því að hrinda þeim áformum í framkvæmd?

10. Fyrirspurn [10. mál]

til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um aflaheimildir utan höfuðborgarsvæðisins.

Frá Einari K. Guðfinnssyni.

Hversu stór hluti aflaheimilda er skráður á skip utan Reykjavíkur- og Suðvesturkjördæma? Svar óskast sundurliðað eftir úthlutuðum kvótabundnum tegundum.

Skriflegt svar óskast.

11. Fyrirspurn [11. mál]

til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um úthlutun byggðakvóta.

Frá Einari K. Guðfinnssyni.

Hversu miklum byggðakvóta var úthlutað á síðustu einstöku þremur fiskveiðiárum, þ.e. fiskveiðiárin 2005–2006, 2006–2007 og 2007–2008, og hver var skiptingin á milli byggðarlaga á þessum tíma?

Skriflegt svar óskast.

12. Fyrirspurn [12. mál]

til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um skiptingu byggðakvóta.

Frá Einari K. Guðfinnssyni.

1. Hversu miklum byggðakvóta var úthlutað á undanförnum þremur fiskveiðiárum til: a) báta undir 15 brúttótonnum, b) báta sem eru 15 brúttótonn og stærri?
2. Hver var hlutfallsleg úthlutun á sama tímabili til: a) báta undir 15 brúttótonnum, b) báta sem eru 15 brúttótonn og stærri?

Skriflegt svar óskast.

13. Frumvarp til laga [13. mál]

um breytingar á ýmsum lögum vegna innleiðingar á tilskipun 2005/29/EB um óréttmæta viðskiptahætti.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

I. KAFLI

Breytingar á lögum nr. 56/2007, um samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „skulu hafa lagagildi hér á landi“ í 1. málsl. kemur: skulu, að undanskildum viðauka við reglugerðina, hafa lagagildi hér á landi.

b. Í stað orðsins „Reglugerðin“ í 2. málsl. kemur: Reglugerðin, að undanskildum viðaukanum.
c. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Viðskiptaráðherra skal í reglugerð kveða á um að viðauki við reglugerð skv. 1. mgr. og breytingar á honum, sem innleiða á, skuli hafa reglugerðargildi hér á landi.

II. KAFLI
Breytingar á lögum nr. 141/2001, um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda.

2. gr.

1. tölul. 1. gr. laganna orðast svo: Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2005/29/EB frá 11. maí 2005 um óréttmæta viðskiptahætti gagnvart neytendum á innri markaðnum.

III. KAFLI
Innleiðing á tilskipun og gildistaka.

3. gr.

Lög þessi fela í sér innleiðingu á 16. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2005/29/EB frá 11. maí 2005 um óréttmæta viðskiptahætti gagnvart neytendum á innri markaðnum og um breytingu á tilskipun ráðsins 84/450/EBE, tilskipunum Evrópuþingsins og ráðsins 97/7/EB, 98/27/EB og 2002/65/EB og reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 2006/2004 (Tilskipun um óréttmæta viðskiptahætti).

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta, sem samið er í viðskiptaráðuneytinu, felur í sér innleiðingu á EES-ákvæðum þeim sem tilgreind eru í 3. gr., þ.e. 16. gr. tilskipunar 2005/29/EB um óréttmæta viðskiptahætti. Ákveðið var að taka breytinguna upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 92/2006 frá 7. júlí 2006 um breytingu á XIX. viðauka (Neytendavernd) við EES-samninginn. Um er að ræða tæknilegar breytingar á tvennum lögum á sviði neytendaréttar vegna innleiðingar á tilskipun um óréttmæta viðskiptahætti.

Í innleiðingunni á 2. mgr. 16. gr. tilskipunarinnar felst að breyta þarf lítillega 1. gr. laga nr. 56/2007, um samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd, en með þeim lögum var veitt lagagildi hér á landi reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 2006/2004 frá 27. október 2004 um samvinnu milli innlendra yfirvalda sem bera ábyrgð á framkvæmd laga um neytendavernd (reglugerð um samvinnu um neytendavernd).

Til þess að innleiða 1. mgr. 16. gr. tilskipunarinnar þarf að breyta tilvísun til tilskipunar Evrópuráðsins í 1. tölul. 1. gr. laga nr. 141/2001, um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda. Ákvæði laganna eiga við þegar ástæða þykir til að krefjast lögbanns í því skyni að vernda hagsmuni neytenda samkvæmt þeim lagaákvæðum sem sett hafa verið í innlendan rétt samkvæmt þeim tilskipunum sem taldar eru upp í 1. gr. laganna en þannig voru ákvæði tilskipunar 98/27/EB innleidd hér á landi.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr

Eftir samþykkt breytinga á lögunum mundi viðauki við framangreinda reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 2006/2004 ekki lengur hafa lagagildi og yrði því ekki birtur sem fylgiskjal með framangreindum lögum nr. 56/2007. Viðskiptaráðherrra mundi í reglugerð kveða á um að viðaukinn hefði í þess stað reglugerðargildi hér á landi. Í reglugerð ráðherrans yrði bætt við viðaukann nýjum tölulið, 16. tölul., sbr. 3. gr. frumvarps þessa, sem orðast svo: *Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2005/29/EB frá 11. maí 2005 um óréttmæta viðskiptahætti gagnvart neytendum á innri markaðinum (Stjtíð. ESB L 149, 11.6.2005, bls. 22).*

Innleiðing síðari breytinga á viðaukanum, sem geymir upptalningu á ákveðnum EES-gerðum á sviði neytendamála, yrði í formi reglugerða sem er mun einfaldara en að breyta lögum hverju sinni. Það er því til mikils hægðarauka að breyta lögunum með þessum hætti enda þarf þá ekki að taka upp breytingar í lögin í hvert skipti sem breytingar eru gerðar á viðauka tilskipunarinnar.

Um 2. gr.

Með setningu tilskipunar 2005/29/EB urðu breytingar á viðauka tilskipunar 98/27/EB um að setja lögbann til verndar hagsmunum neytenda, sem fram koma í 1. mgr. 16. gr. tilskipunar 2005/29/EB um óréttmæta viðskiptahætti. Breyta þarf tilvísunum til þeirra tilskipana sem teknar hafa verið upp í íslenskan rétt og eru taldar upp í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 141/2001, um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda.

Um 3. gr.

Ákvæðið er um innleiðingu EES-gerðarinnar og þarfnast ekki nánari skýringa.

Um 4. gr.

Lagt er til að lögin öðlist þegar gildi. Ákvæðið þarfnast ekki nánari skýringa.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um breytingar á ýmsum lögum vegna innleiðingar á tilskipun 2005/29/EB um óréttmæta viðskiptahætti.

Frumvarp þetta felur í sér innleiðingu á 16. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins, 2005/29/EB, um óréttmæta viðskiptahætti gagnvart neytendum á innri markaðinum.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum verður ekki séð að það muni hafa í för með sér aukin útgjöld fyrir ríkissjóð.

14. Frumvarp til laga [14. mál]

um breytingu á lögum um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög (eignarhald, kynjahlutföll og starfandi stjórnarformenn).

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

I. KAFLI

Breyting á lögum um hlutafélög, nr. 2/1995, með síðari breytingum.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 30. gr. laganna:

a. Við 1. mgr. bætist nýr málsliður sem orðast svo: Stjórnin skal gæta þess að hlutaskráin geymi réttar upplýsingar á hverjum tíma.
b. Á eftir 6. mgr. kemur ný málsgrein sem orðast svo:
Í hlutaskrána skulu færðar upplýsingar um atkvæðisrétt hluthafa og skal þar jafnframt geta allra þeirra samstæðutengsla sem hlutafélagið er í.

2. gr.

Við 1. mgr. 63. gr. laganna bætast þrír nýir málsliðir sem orðast svo: Einnig skal gætt að kynjahlutföllum í stjórnum annarra hlutafélaga. Í tilkynningum um stjórnir til hlutafélagaskrár skal sundurliða upplýsingar um hlutföll kynjanna í stjórn. Í hlutafélögum, þar sem starfa fleiri en 25 starfsmenn að jafnaði á ársgrundvelli, skal jafnframt sundurliða upplýsingar um hlutföll kynjanna meðal starfsmanna og stjórnenda félagsins.

3. gr.

Við 1. mgr. 65. gr. laganna bætist nýr málsliður sem orðast svo: Gætt skal að kynjahlutföllum við ráðningu framkvæmdastjóra og skulu hlutafélagaskrá gefnar upplýsingar í tilkynningum til skrárinnar um hlutföll kynjanna meðal framkvæmdastjóra.

4. gr.

Við 1. mgr. 70. gr. laganna bætist nýr málsliður sem orðast svo: Formaður félagsstjórnar skal ekki taka að sér önnur störf fyrir félagið en þau sem teljast eðlilegur hluti starfa hans sem stjórnarformanns, að undanskildum einstökum verkefnum sem félagsstjórnin felur honum að vinna fyrir sig.

5. gr.

Á eftir 3. mgr. 84. gr. laganna kemur ný málsgrein sem orðast svo:

Félagsstjórn skal gera stutta samantekt og leggja fyrir aðalfund um hlutafjáreign einstakra hluthafa og rétt þeirra til að greiða atkvæði, svo og um þær breytingar sem orðið hafa á árinu. Sambærilegar upplýsingar skulu liggja fyrir um þau samstæðutengsl sem hlutafélagið er í.

6. gr.

Við 2. málsl. 1. mgr. 91. gr. laganna bætist: og hlutafjáreign einstakra hluthafa og atkvæðisrétt þeirra.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. tölul. 153. gr. laganna:

a. Á eftir orðunum „(2. mgr. 70. gr.)“ kemur: samantekt um samstæðutengsl o.fl. (4. mgr. 84. gr.).
b. Í stað orðanna „4. mgr. 84. gr.“ kemur: 5. mgr. 84. gr.

II. KAFLI

Breyting á lögum um einkahlutafélög, nr. 138/1994, með síðari breytingum.

8. gr.

Við 1. mgr. 39. gr. laganna bætast þrír nýir málsliðir sem orðast svo: Gætt skal að kynjahlutföllum í stjórnum einkahlutafélaga. Í tilkynningum um stjórnir til hlutafélagaskrár skal sundurliða upplýsingar um hlutföll kynjanna í stjórn. Í einkahlutafélögum, þar sem starfa fleiri en 25 starfsmenn að jafnaði á ársgrundvelli, skal jafnframt sundurliða upplýsingar um hlutföll kynjanna meðal starfsmanna og stjórnenda félagsins.

9. gr.

Við 1. mgr. 41. gr. laganna bætist nýr málsliður sem orðast svo: Gætt skal að kynjahlutföllum við ráðningu framkvæmdastjóra og skulu hlutafélagaskrá gefnar upplýsingar í tilkynningum til skrárinnar um hlutföll kynjanna meðal framkvæmdastjóra.

III. KAFLI

Gildistaka.

10. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða.

Haldi hlutafélag aðalfund innan lögmæltra tímamarka árið 2009 er því þó heimilt að fresta framkvæmd ákvæða um starfandi stjórnarformann til næsta aðalfundar þar á eftir.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Með frumvarpi þessu, sem er endurflutt miðað við stöðu þess eftir aðra umræðu á 136. löggjafarþingi, sbr. breytingartillögur á þskj. 844, eru með sérstöku tilliti til nýlegra atburða lagðar til breytingar á lögum nr. 2/1995, um hlutafélög, og lögum nr. 138/1994, um einkahlutafélög. Snerta tillögurnar eignarhald, kynjahlutfall, þ.e. í stjórnum, meðal framkvæmdastjóra og starfsfólks, og starfandi stjórnarformenn.

Í I. kafla frumvarpsins er að finna tillögur til breytinga á lögum um hlutafélög og í II. kafla þrengri tillögur til breytinga á lögum um einkahlutafélög. Í III. kafla er gildistökuákvæði. Gert er ráð fyrir að fjármálaráðuneytið kunni einnig að leggja til breytingar á lögum um ársreikninga, nr. 3/2006, varðandi upplýsingar um eignarhald, einkum hvað snertir stærri einkahlutafélög.

Nánari upplýsingar um einstök efnisatriði eru sem hér segir:

Eignarhald.

Tilgangur þessa lagafrumvarps er að auka gagnsæi á eignarhaldi og atkvæðisrétti hluthafa í íslenskum hlutafélögum. Að undanförnu hefur íslenskt viðskiptalíf m.a. verið gagnrýnt fyrir skort á gagnsæi um þessi atriði. Gildandi reglur laga um hlutafélög og einkahlutafélög gera

ráð fyrir því að haldin sé hlutaskrá sem geymi á hverjum tíma réttar upplýsingar um hluthafa og hlutafjáreign þeirra, sbr. 4. mgr. 30. gr. laga nr. 2/1995, um hlutafélög, og 2. mgr. 19. gr. laga nr. 138/1994, um einkahlutafélög. Engu síður þykir rétt að styrkja þessi ákvæði í lögunum um hlutafélög með því að leggja berum orðum þá skyldu á stjórnina að sjá til þess að hlutaskráin geymi á hverjum tíma réttar upplýsingar um hluthafa og hlutafjáreign þeirra og atkvæðisrétt.

Upplýsingar um hluthafa í hlutafélögum og hlutafjáreign hvers þeirra og atkvæðisrétt nægja þó ekki einar sér til að tryggja gagnsæi með viðunandi hætti. Þess vegna er lagt til í frumvarpinu að auk þessara upplýsinga skuli geta allra þeirra samstæðutengsla sem félagið er í. Þá er áréttað að upplýsingaskylda félagsstjórnar nái einnig til þess að upplýsa um hlutafjáreign einstakra hluthafa og atkvæðisrétt þeirra. Með þessum breytingum á lögum verður gagnsæi um eignarhald og meðferð hluta meira en verið hefur. Auk þess miðar frumvarpið að því að auka rétt hluthafanna til þess að fá upplýsingar frá stjórn um eignarhald, atkvæðisrétt og samstæðutengsl annarra hluthafa.

Enn fremur þykir rétt að sú skylda hvíli á félagsstjórn í hlutafélögum að gera stutta samantekt og leggja fyrir aðalfund um hlutafjáreign einstakra hluthafa og rétt þeirra til að greiða atkvæði, svo og um þær breytingar sem orðið hafa á árinu, auk þess sem sambærilegar upplýsingar skulu liggja fyrir um þau samstæðutengsl sem félagið er í. Hér er annars vegar komið til móts við hluthafana sjálfa með því að leggja auknar skyldur á herðar stjórn félags um að veita þessar upplýsingar og hins vegar er stjórnvöldum auðveldaður aðgangur að þessum upplýsingum.

Kynjahlutföll.

Lagt er til að í ákvæðum laganna um hlutafélög og laganna um einkahlutafélög um stjórnir verði tekið fram að gætt skuli að kynjahlutföllum og að í tilkynningum um stjórnir til hlutafélagaskrár skuli sundurliða upplýsingar um hlutföll kynjanna í stjórn. Í hlutafélögum, þar sem starfa fleiri en 25 starfsmenn að jafnaði á ársgrundvelli, skal jafnframt sundurliða upplýsingar um hlutföll kynjanna meðal starfsmanna og stjórnenda félagsins. Þá er lagt til að í ákvæðum laganna um framkvæmdastjóra verði tekið fram að sömuleiðis skuli gætt að kynjahlutföllum við ráðningu þeirra og að í tilkynningum til hlutafélagaskrár skuli gefa upplýsingar um hlutföll kynjanna meðal framkvæmdastjóra.

Samkvæmt gildandi lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008, skulu atvinnurekendur vinna markvisst að því að jafna stöðu kynjanna í starfsemi sinni og á vinnumarkaði almennt. Fyrirtækjum og stofnunum, þar sem starfa fleiri en 25 starfsmenn að jafnaði á ársgrundvelli, er auk þess skylt að setja sér jafnréttisáætlun eða samþætta jafnréttissjónarmið í starfsmannastefnu sína, sbr. 2. mgr. 18. gr. laganna. Jafnréttisstofa getur framfylgt þessari skyldu fyrirtækja og stofnana skv. 2. mgr. 18. gr. með því að mæla fyrir um úrbætur og, ef það dugar ekki, lagt á hlutaðeigandi aðila dagsektir, sbr. 3.–9. mgr. sömu greinar. Jafnréttisstofa getur jafnframt lagt á fyrirtæki og stofnanir, þar sem starfa fleiri en 25 starfsmenn að jafnaði á ársgrundvelli, að greiða dagsektir ef hlutaðeigandi sinnir ekki upplýsingaskyldu gagnvart stofnuninni, sbr. 5. mgr. 18. gr.

Með frumvarpi þessu er ríkari upplýsingaskylda lögð á herðar hlutafélögum og einkahlutafélögum um kynjahlutföll í stjórnum og meðal framkvæmdastjóra, svo og starfsmanna almennt, en gildandi lög gera ráð fyrir. Nýlegar niðurstöður rannsókna sýna að hlutfall kvenna í stjórnum og æðstu stjórnunarstöðum fyrirtækja á Íslandi er enn mun lægra en karla. Sjá t.d. Hagtíðindi Hagstofu Íslands nr. 2009:1 (Konur og karlar í áhrifastöðum 2008) og afrakstur

verkefnisins Jafnréttiskennitalan sem Rannsóknasetur vinnuréttar og jafnréttismála við Háskólann á Bifröst hefur unnið að síðastliðin ár með stuðningi ýmissa aðila (sjá m.a. Birting upplýsinga um stöðu kvenna í 120 stærstu fyrirtækjunum á Íslandi árið 2008).

Markmið frumvarpsins er að stuðla að jafnari hlutföllum kvenna og karla í áhrifastöðum í hlutafélögum og einkahlutafélögum með auknu gagnsæi og greiðari aðgangi að upplýsingum. Rétt þótti við meðferð málsins á 136. löggjafarþingi að takmarka upplýsingaskyldu um hlutföll kynjanna meðal starfsmanna og stjórnenda félagsins við félög með tilteknum lágmarksstarfsmannafjölda. Utanumhald grundvallarupplýsinga af þessu tagi um starfsemi hvers félags um sig er fyrirhafnarlítið og með einföldum hætti má tryggja virkt eftirlit með því að upplýsingarnar skili sér til hlutafélagaskrár. Um aðgang að upplýsingum hjá hlutafélagaskrá fer samkvæmt reglum sem fjármálaráðherra setur, sbr. 2. mgr. 147. gr. laga nr. 2/1995, um hlutafélög, og 2. mgr. 121. gr. laga nr. 138/1994, um einkahlutafélög.

Starfandi stjórnarformenn.

Ákvæði frumvarpsins um starfandi stjórnarformenn byggist efnislega á niðurstöðum nefndar um stefnumótun íslensks viðskiptaumhverfis sem Valgerður Sverrisdóttir viðskiptaráðherra skipaði með bréfi, dags. 27. janúar 2004 (Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti: Íslenskt viðskiptaumhverfi (Reykjavík, nefndarálit, september 2004)).

Í nefndinni áttu sæti Gylfi Magnússon, dósent við Háskóla Íslands, formaður, Guðrún Helga Brynleifsdóttir, hdl. og rekstrarhagfræðingur, Illugi Gunnarsson, aðstoðarmaður forsætisráðherra, Orri Hauksson framkvæmdastjóri, Páll Magnússon, aðstoðarmaður iðnaðar- og viðskiptaráðherra, Stefán Svavarsson, löggiltur endurskoðandi, og Þórdís Sigurðardóttir, framkvæmdastjóri stjórnendaskóla Háskólans í Reykjavík. Starfsmenn nefndarinnar voru Áslaug Árnadóttir lögfræðingur og Hreinn Hrafnkelsson, stjórnmála- og viðskiptafræðingur. Þá starfaði Benedikt Árnason, skrifstofustjóri í viðskiptaráðuneytinu, með nefndinni.

Samkvæmt skipunarbréfi var nefndinni m.a. ætlað að taka fyrir hvernig bregðast mætti við aukinni samþjöppun í íslensku viðskiptalífi og með hvaða hætti þróa ætti reglur þannig að viðskiptalífið væri skilvirkt og nyti trausts.

Meiri hluti nefndarinnar lagði til að stjórnarformanni hlutafélags yrði ekki heimilt að taka að sér önnur störf fyrir félagið en þau sem falla undir eðlileg störf stjórnarformanns. Þó var lagt til að stjórn félagsins gæti falið formanni að vinna einstök verkefni fyrir stjórnina. Skilaði einn nefndarmaður, Þórdís Sigurðardóttir, séráliti, taldi ekki rétt að festa slíkt ákvæði í lög. Í frumvarp viðskiptaráðuneytisins til laga á grundvelli tillagna nefndarinnar var ákvæðið um starfandi stjórnarformenn þó ekki tekið upp, sbr. breytingu á lögunum um hlutafélög með lögum nr. 89/2006. Rétt þykir að gera það nú, sbr. nánar athugasemd við 2. gr. frumvarpsins.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um I. kafla.

Í I. kafla frumvarpsins eru lagðar til breytingar á lögum nr. 2/1995, um hlutafélög.

Um 1. gr.

Um a-lið. Bæði hluthöfum og stjórnvöldum er mikilvægt að hlutaskrá geymi á hverjum tíma réttar upplýsingar um hluthafa og hlutafjáreign þeirra og atkvæðisrétt. Af þessum sökum þykir rétt að árétta í þessari grein um hlutafélög að stjórnin skuli gæta þess að hlutaskráin geymi réttar upplýsingar á hverjum tíma og leggja þá skyldu berum orðum á stjórnina. Ber

stjórn að taka þessa skyldu sína alvarlega. Brot á þessu ákvæði kunna að varða refsingu skv. 2. tölul. 153. gr. laganna um hlutafélög.

Um b-lið. Í þessum lið er mælt svo fyrir að í hlutaskrána skuli færðar upplýsingar um atkvæðisrétt hluthafa og þar skuli jafnframt geta allra þeirra samstæðutengsla sem hlutafélagið er í. Í 4. mgr. greinarinnar er þess m.a. getið að í hlutaskrá skuli vera að finna skrá um hluthafa í stafrófsröð og að tekið skuli fram um hlutafjáreign hvers hluthafa. Til frekara öryggis er hér lagt til að upplýsingar um atkvæðisrétt skuli einnig liggja fyrir. Meiri hluti hlutafjáreignar fer oftast saman við meiri hluta atkvæða í hlutafélagi en svo þarf þó ekki að vera, t.d. ef hlutnum fylgir misjafn atkvæðisréttur, sbr. 1. mgr. 82. gr. hlutafélagalaga. Einnig getur verið að sumir hlutir séu án atkvæðisréttar og þarf þá að geta um það svo að ljóst sé hverjir fari með atkvæðisréttinn. Með hugtakinu samstæðutengsl er átt við öll þau tengsl milli hlutafélags og annars hlutafélags eða einkahlutafélags sem nægja til að fyrstnefnda félagið teljist móðurfélag og hið síðarnefnda dótturfélag, sbr. 2. gr. laganna. Áréttað skal að brot á fyrirmælunum kunna að varða refsingu skv. 2. tölul. 153. gr. laganna um hlutafélög.

Um 2. gr.

Í 1. mgr. 63. gr. laganna um hlutafélög er kveðið á um að í stjórn hlutafélags skulu eiga sæti fæst þrír menn og að við kjör í stjórn opinbers hlutafélags skuli tryggt að í stjórninni sitji sem næst jafnmargar konur og karlar. Opinbert hlutafélag er félag sem hið opinbera, einn eða fleiri hluthafar, á að öllu leyti, beint eða óbeint. Lagt er til að tveimur nýjum málsliðum verði bætt við ákvæði málsgreinarinnar er mæli fyrir um að einnig skuli gætt að kynjahlutföllum í stjórnum annarra hlutafélaga en opinberra hlutafélaga og að í tilkynningum um stjórnir til hlutafélagaskrár skuli sundurliða upplýsingar um hlutföll kynjanna í stjórn. Í hlutafélögum, þar sem starfa fleiri en 25 starfsmenn að jafnaði á ársgrundvelli, skal jafnframt sundurliða upplýsingar um hlutföll kynjanna meðal starfsmanna og stjórnenda félagsins.

Gert er ráð fyrir að upplýsingar um kynjahlutföll samkvæmt ákvæðinu verði uppfærðar eftir því sem tilefni er til og að þær verði tilgreindar í tilkynningum hlutaðeigandi félags sem því er þegar skylt að senda til hlutafélagaskrár samkvæmt öðrum ákvæðum laganna. Vanræksla á skyldum samkvæmt lögum um hlutafélög getur m.a. varðað sektum, sbr. 156. gr. laganna.

Gildandi lög gera ráð fyrir að breytingar á félagssamþykktum og öðru því sem tilkynnt hefur verið til hlutafélagaskrár samkvæmt lögunum, þ.m.t. breytingar á skipan stjórna, skuli tilkynntar innan mánaðar, sbr. 149. gr. Upplýsingagjöf um kynjahlutföll í stjórnum er því í reynd þegar lögbundin með vissum hætti. Þá skal áréttað að 1. mgr. 18. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008, gildir um öll hlutafélög í atvinnurekstri, svo og 2.–9. mgr. 18. gr. um slík félög sem eru í atvinnurekstri þar sem starfa fleiri en 25 starfsmenn að jafnaði á ársgrundvelli. Nýjungin, sem felst í frumvarpi þessu, er sú að framvegis verði félögum skylt að upplýsa um kynjahlutföllin sérstaklega, þ.e. tölulega. Auk þess er gert ráð fyrir að hlutafélögum verði framvegis skylt að upplýsa um með vissum hætti um hlutföll kynjanna meðal starfsmanna og stjórnenda. Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að sérstaklega skuli upplýst um kynjahlutföll meðal framkvæmdastjóra sem geta verið fleiri en einn.

Um 3. gr.

Lagt er til í greininni að nýjum málslið verði bætt við 1. mgr. 65. gr. laganna um hlutafélög er kveði á um að gætt skuli að kynjahlutföllum við ráðningu framkvæmdastjóra og að í tilkynningum til hlutafélagaskrár skuli gefa upplýsingar um hlutföll kynjanna meðal þeirra.

Stjórn hlutafélags skal ráða einn til þrjá framkvæmdastjóra nema kveðið sé á um fleiri framkvæmdastjóra í samþykktum félagsins. Að öðru leyti vísast til athugasemda við 2. gr. frumvarpsins.

Um 4. gr.

Í 1. mgr. 70. gr. laganna um hlutafélög er kveðið á um kosningu formanns félagsstjórnar. Þá er þar jafnframt kveðið á um að ekki megi kjósa framkvæmdastjóra félags sem stjórnarformann í því. Lagt er til að nýjum málslið verði bætt við aftast í málsgreinina þar sem kveðið verði á um að stjórnarformanni félags skuli óheimilt að taka að sér önnur störf fyrir félagið en þau sem teljast eðlilegur hluti starfa hans sem formanns félagsstjórnar. Í ákvæðinu er þó gert ráð fyrir undantekningu frá meginreglunni að því er varðar einstök verkefni sem félagsstjórn felur stjórnarformanni að vinna fyrir stjórnina.

Stjórnarformenn félaga gegna mikilvægu hlutverki innan stjórna enda sjá þeir m.a. um að stýra fundum stjórnar og boða til stjórnarfunda, að eigin frumkvæði eða samkvæmt beiðni stjórnarmanna eða framkvæmdastjóra. Eins og kemur fram hér að framan leggur 1. mgr. 70. gr. hlutafélagalaga bann við því að framkvæmdastjóri félags verði kosinn stjórnarformaður í því. Nokkuð er hins vegar um það hérlendis að stjórnarformenn séu jafnframt meðal æðstu stjórnenda hjá viðkomandi félagi og sinni daglegum störfum fyrir það. Í slíkum tilvikum eru þeir ekki titlaðir sem framkvæmdastjórar heldur hefur myndast sú venja að tala um þá sem starfandi stjórnarformenn. Störf starfandi stjórnarformanna líkjast oft í reynd mjög störfum framkvæmdastjóra og hlýtur fyrirkomulagið að orka nokkuð tvímælis í ljósi fyrrnefnds ákvæðis um að ekki megi kjósa framkvæmdastjóra sem stjórnarformann.

Í þeim félögum, sem hafa starfandi stjórnarformann, er oft nokkuð skýr verkaskipting á milli stjórnarformanns og framkvæmdastjóra, t.d. þannig að sá síðarnefndi sér um málefni sem lúta að daglegum rekstri en stjórnarformaðurinn sinnir öðrum verkefnum, t.d. stefnumótun, meiri háttar samningum o.s.frv. Álitamál getur verið hvort slík verk falli undir eðlilegt verksvið stjórnarformanns enda hefur félagsstjórnin sem heild nokkurt hlutverk við stefnumótun og þarf að gefa framkvæmdastjóra heimild til ráðstafana sem teljast óvenjulegar eða mikils háttar. Ekkert er þó því til fyrirstöðu að ná fram sambærilegri verkaskiptingu án starfandi stjórnarformanns með því t.d. að hafa tvo eða fleiri framkvæmdastjóra og skipta með þeim verkum. Með slíku fyrirkomulagi ætti félagsstjórn að vera í eðlilegri stöðu til að hafa eftirlit með framkvæmdastjórn.

Það er almennt ekki talið æskilegt að stjórnarformenn séu í reynd hluti af framkvæmdastjórn félags enda er eitt af hlutverkum stjórnarformanns að stýra eftirliti félagsstjórnar með félaginu. Það er því hætta á hagsmunaárekstrum ef stjórnarformaður er jafnframt starfsmaður félagsins þar sem hann er þá í raun að stjórna eftirliti með sjálfum sér. Miðar ákvæðið að því að minnka líkur á slíkum hagsmunaárekstrum.

Svipað ákvæði er að finna í 51. gr. danskra hlutafélagalaga en þar á ákvæðið aðeins við um stjórnarformenn í félögum sem skráð eru á skipulegum verðbréfamarkaði (markaðsskráðum félögum). Þá er tillagan í samræmi við það viðhorf sem er ríkjandi víða um lönd að ekki sé talið æskilegt að æðstu stjórnendur félaga séu jafnframt stjórnarformenn þeirra. Má nefna sem dæmi að í breskum verklagsreglum (Combined Code, regla A.2.1 og A.2.2) er kveðið á um að sami aðili skuli ekki vera stjórnarformaður og æðsti stjórnandi fyrirtækis. Þá skal stjórnarformaður félags einnig uppfylla þau skilyrði varðandi óháða stjórnarmenn sem eru m.a. þau að hann má ekki hafa verið starfsmaður félags eða samstæðu þess síðastliðin fimm ár. Sérstaklega er tekið fram að aðili, sem verið hefur æðsti stjórnandi félags, eigi ekki að

verða stjórnarformaður í félaginu að því loknu nema í undantekningartilvikum. Skal stjórn þá útskýra sérstaklega ástæður þess.

Um 5. gr.

Með þessari grein um breytingu á 84. gr. laga um hlutafélög er stefnt að því að auka gagnsæi á eignarhaldi og atkvæðisrétti í hlutafélögum. Hér er sú skylda lögð á félagsstjórn að gera stutta samantekt og leggja fyrir aðalfund um hlutafjáreign einstakra hluthafa og um rétt þeirra til að greiða atkvæði, svo og um þær breytingar sem orðið hafa á árinu. Þá skulu sambærilegar upplýsingar liggja fyrir um þau samstæðutengsl sem hlutafélagið er í.

Um 6. gr.

Í þessari grein eru lagðar til viðbætur við 91. gr. laga um hlutafélög en þar er fjallað um rétt til upplýsinga. Tilgangurinn með tilvitnuðu lagaákvæði er sá að tryggja einstökum hlut-höfum aukna möguleika á því að kynna sér málefni félagsins. Ástæða þykir til að styrkja þennan rétt með því að skylda stjórn til að veita upplýsingar um hlutafjáreign einstakra hlut-hafa og atkvæðisrétt þeirra.

Um 7. gr.

Grein þessi geymir breytingar á refsiákvæðum í lögunum um hlutafélög.

Um II. kafla.

Í II. kafla frumvarpsins eru lagðar til breytingar á lögum um einkahlutafélög, nr. 138/1994.

Um 8. gr.

Lagt er til að tveimur nýjum málsliðum verði bætt við 1. mgr. 39. gr. laganna um einkahlutafélög er mæli fyrir um að gætt skuli að kynjahlutföllum í stjórnum einkahlutafélaga og að í tilkynningum um stjórnir til hlutafélagaskrár skuli sundurliða upplýsingar um hlutföll kynjanna í stjórn. Í einkahlutafélögum, þar sem starfa fleiri en 25 starfsmenn að jafnaði á árs-grundvelli, skal jafnframt sundurliða upplýsingar um hlutföll kynjanna meðal starfsmanna og stjórnenda félagsins.

Gert er ráð fyrir að upplýsingar um kynjahlutföll samkvæmt ákvæðinu verði uppfærðar eftir því sem tilefni er til og að þær verði tilgreindar í tilkynningum hlutaðeigandi félags sem því er þegar skylt að senda til hlutafélagaskrár samkvæmt öðrum ákvæðum laganna. Vanræksla á skyldum samkvæmt lögum um einkahlutafélög getur m.a. varðað sektum, sbr. 130. gr. laganna.

Gildandi lög gera ráð fyrir að breytingar á félagssamþykktum og öðru því sem tilkynnt hefur verið til hlutafélagaskrár samkvæmt lögunum, þ.m.t. breytingar á skipan stjórna, skuli tilkynntar innan mánaðar, sbr. 123. gr. Upplýsingagjöf um kynjahlutföll í stjórnum er því í reynd þegar lögbundin með vissum hætti. Þá skal áréttað að 1. mgr. 18. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008, gildir um öll einkahlutafélög í atvinnu-rekstri, svo og 2.–9. mgr. 18. gr. um slík félög sem eru í atvinnurekstri þar sem starfa fleiri en 25 starfsmenn að jafnaði á ársgrundvelli. Nýjungin, sem felst í frumvarpi þessu, er sú að framvegis verði félögum skylt að upplýsa um kynjahlutföllin sérstaklega, þ.e. tölulega. Auk þess er gert ráð fyrir að hlutafélögum verði framvegis skylt að upplýsa um með vissum hætti um hlutföll kynjanna meðal starfsmanna og stjórnenda. Í 9. gr. frumvarpsins er lagt til að sér-

staklega skuli upplýst um kynjahlutföll meðal framkvæmdastjóra sem geta verið fleiri en einn.

Um 9. gr.

Lagt er til að nýjum málslið verði bætt við 1. mgr. 41. gr. laganna um einkahlutafélög er kveði á um að gætt skuli að kynjahlutföllum við ráðningu framkvæmdastjóra og að í tilkynningum til hlutafélagaskrár skuli gefa upplýsingar um hlutföll kynjanna meðal þeirra. Stjórn einkahlutafélags getur ráðið einn til þrjá framkvæmdastjóra. Að öðru leyti vísast til athugasemda við 8. gr. frumvarpsins.

Um III. kafla.

Í III. kafla er mælt fyrir um gildistöku frumvarpsins verði það að lögum.

Um 10. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Ákvæðið geymir aðlögunarákvæði.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög (eignarhald, kynjahlutföll og starfandi stjórnarformenn).

Markmið frumvarpsins er að auka gagnsæi á eignarhaldi og atkvæðisrétti hluthafa í íslenskum hlutafélögum svo og vissum einkahlutafélögum og stuðla að jafnari hlutföllum kvenna og karla í áhrifastöðum þessara félaga.

Verði frumvarp þetta óbreytt að lögum verður ekki séð að það muni hafa í för með sér aukin útgjöld fyrir ríkissjóð.

15. Frumvarp til laga [15. mál]

um breytingu á lögum um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög (einföldun reglna við samruna og skiptingu).

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

I. KAFLI

Lög um hlutafélög, nr. 2/1995, með síðari breytingum.

1. gr.

Við 122. gr. laganna bætist ný málsgrein, 5. mgr., sem orðast svo:

Ef allir hluthafar í samrunafélögum samþykkja er þess ekki krafist að óháðir, sérfróðir matsmenn geri skýrslu um samrunaáætlunina, m.a. um endurgjald fyrir hluti, sbr. 1.–3. mgr. Þó skal endurskoðandi gefa yfirlýsingu um að hve miklu leyti samruninn kunni að rýra möguleika lánardrottna á fullnustu í hinum einstöku félögum.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 123. gr. laganna:

a. Við síðari málslið 1. mgr. bætist: eða yfirlýsingu endurskoðanda skv. 5. mgr. 122. gr.
b. Á eftir orðunum „Ef matsmenn telja í yfirlýsingu sinni skv. 4. mgr. 122. gr.“ í síðari málslið 2. mgr. kemur: eða endurskoðandi í yfirlýsingu sinni skv. 5. mgr. 122. gr.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 124. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „eftir birtingu tilkynningar um móttöku samrunaáætlunarinnar skv. 123. gr. og yfirlýsingu matsmannanna skv. 4. mgr. 122. gr.“ í fyrri málslið 4. mgr. kemur: eftir birtingu tilkynningar um móttöku samrunaáætlunar skv. 123. gr., yfirlýsingar matsmanna skv. 4. mgr. 122. gr. eða yfirlýsingar endurskoðanda skv. 5. mgr. 122. gr.
b. 5. tölul. 5. mgr. orðast svo: Skýrsla og yfirlýsing matsmanna skv. 1.–4. mgr. 122. gr. eða yfirlýsing endurskoðanda skv. 5. mgr. 122. gr.

4. gr.

Á eftir orðunum „Ef matsmenn telja í yfirlýsingu sinni skv. 4. mgr. 122. gr.“ í 1. mgr. 126. gr. laganna kemur: eða endurskoðandi í yfirlýsingu sinni skv. 5. mgr. 122. gr.

5. gr.

Við 3. mgr. 129. gr. laganna bætist: eða endurskoðandi yfirlýsingu skv. 5. mgr. 122. gr.

6. gr.

Í stað tilvísunarinnar „1.–3. mgr. 122. gr.“ í 130. gr. laganna kemur: 1.–3. mgr. og 5. mgr. 122. gr.

7. gr.

Í stað tilvísunarinnar „133. gr. a – 133. gr. f“ í 2. mgr. 133. gr. a í lögunum kemur: 133. gr. a – 133. gr. c og 133. gr. e – 133. gr. f.

8. gr.

133. gr. d í lögunum fellur brott.

9. gr.

Í stað tilvísunarinnar „133. gr. a – 133. gr. f“ í 4. mgr. 133. gr. g í lögunum kemur: 133. gr. a – 133. gr. c og 133. gr. e – 133. gr. f.

10. gr.

Á eftir orðunum „yfirlýsingu matsmanna skv. 4. mgr. 122. gr.“ í 1. málsl. 1. mgr. 151. gr. laganna kemur: eða endurskoðanda skv. 5. mgr. 122. gr.

II. KAFLI

Lög um einkahlutafélög, nr. 138/1994, með síðari breytingum.

11. gr.

Við 97. gr. laganna bætist ný málsgrein, 5. mgr., sem orðast svo:

Ef allir hluthafar í samrunafélögum samþykkja er þess ekki krafist að gerð sé skýrsla um samrunaáætlunina, m.a. um endurgjald fyrir hluti, sbr. 1.–3. mgr. Þó skal gefa yfirlýsingu um að hve miklu leyti samruninn kunni að rýra möguleika lánardrottna á fullnustu í hinum einstöku félögum.

12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 98. gr. laganna:

a. Síðari málsliður 1. mgr. orðast svo: Einnig skal samtímis senda hlutafélagaskrá yfirlýsingu skv. 4. eða 5. mgr. 97. gr., sbr. 99. gr.
b. Síðari málsliður 2. mgr. orðast svo: Ef sá sem gefur yfirlýsingu skv. 4. eða 5. mgr. 97. gr. telur í yfirlýsingu sinni að samruninn kunni að rýra möguleika lánardrottna á fullnustu skulu í tilkynningu vera upplýsingar þar að lútandi og athygli lánardrottna vakin á rétti þeirra skv. 97. gr. og 101. gr.

13. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 99. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „yfirlýsingu endurskoðanda eða skoðunarmanns skv. 4. mgr. 97. gr.“ í fyrri málslið 4. mgr. kemur: yfirlýsingu endurskoðanda skv. 4. eða 5. mgr. 97. gr.
b. 5. tölul. 5. mgr. orðast svo: skýrsla og yfirlýsing skv. 1.–4. mgr. 97. gr. eða yfirlýsing skv. 5. mgr. 97. gr.

14. gr.

Í stað orðanna „Ef endurskoðandi eða skoðunarmaður telur í yfirlýsingu sinni skv. 4. mgr. 97. gr.“ í 1. mgr. 101. gr. laganna kemur: Ef sá sem gefur yfirlýsingu skv. 4. eða 5. mgr. 97. gr. telur í yfirlýsingu sinni.

15. gr.

3. mgr. 104. gr. laganna orðast svo:

Samin skal yfirlýsing í samræmi við 4. eða 5. mgr. 97. gr.

16. gr.

Í stað tilvísunarinnar „1.–3. mgr. 97. gr.“ í 105. gr. laganna kemur: 97. gr.

17. gr.

Í stað tilvísunarinnar „107. gr. b – 107. gr. g“ í 2. mgr. 107. gr. b og 4. mgr. 107. gr. h í lögunum kemur: 107. gr. b – 107. gr. d og 107. gr. f – 107. gr. g.

18. gr.

107. gr. e í lögunum fellur brott.

19. gr.

Með lögum þessum er innleidd tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2007/63/EB frá 13. nóvember 2007 um breytingu á tilskipunum ráðsins 78/855/EBE og 82/891/EBE að því er varðar kröfu um skýrslu óháðs sérfræðings í tengslum við samruna eða skiptingu hlutafélaga.

Ríkisstjórninni er heimilt að staðfesta fyrir Íslands hönd ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 58/2008 frá 25. apríl 2008 um breytingu á XXII. viðauka (Félagaréttur) við EES-samninginn frá 2. maí 1992.

20. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta, sem samið er í viðskiptaráðuneytinu og er endurflutt nú, felur í sér innleiðingu EES-reglna um einföldun ákvæða við samruna og skiptingu hlutafélaga, nánar tiltekið tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2007/63/EB frá 13. nóvember 2007 um breytingu á tilskipunum ráðsins 78/855/EB og 82/891/EB að því er varðar kröfu um skýrslu óháðs sérfræðings í tengslum við samruna eða skiptingu hlutafélaga. Tilskipunin var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 58/2008 frá 25. apríl 2008 um breytingu á XXII. viðauka (Félagaréttur) við EES-samninginn frá 2. maí 1992.

Tilskipunin tekur til hlutafélaga en gert er ráð fyrir samsvarandi breytingum til einföldunar í lögum um einkahlutafélög og í lögum um hlutafélög enda ákvæði um samruna og skiptingu svipuð í báðum lögunum. Breytingar má rekja til breytinga á 3. og 6. félagaréttartilskipuninni sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn og leiddu á sínum tíma til breytinga á hlutafélagalöggjöf hér á landi. Breytingarnar á almennum ákvæðum um samruna og skiptingu leiða síðan til þess að gera þarf samtímis smávægilegar breytingar á ákvæðum framangreindra laga um millilandasamruna og millilandaskiptingu þar sem reglur eru einfaldari fyrir, sbr. lög nr. 54/2007, um breytingu á lögum um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög (millilandasamruni og millilandaskipting).

Ákvæðin eiga rætur sínar að rekja til áætlunar Evrópusambandsins um að draga úr stjórnsýslubyrðum. Þótt 3. og 6. félagaréttartilskipunin hafi miðað að því að vernda lánardrottna og hluthafa í minni hluta við samruna og skiptingu er talið að nægilegs öryggis verði gætt með nýju ákvæðunum en skerpt hefur verið á ákvæðunum frá frumvarpinu eins og það var lagt fyrir 136. löggjafarþing 2008–2009, einkum vegna tillögu þar að lútandi frá embætti ríkisskattstjóra sem rekur hlutafélagaskrá, sbr. breytingartillögur viðskiptanefndar á þskj. 874 á því þingi sem teknar eru inn í frumvarpið nú með smávægilegum breytingum. Tillaga ríkisskattstjóraembættisins laut nánar tiltekið að því að endurskoðandi skuli gefa yfirlýsingu um

að hve miklu leyti samruni kunni að rýra möguleika lánardrottna á fullnustu í hinum einstöku félögum. Í áliti viðskiptanefndar á þskj. 873 kom fram að yfirlýsing endurskoðandans skyldi leggja fram þrátt fyrir samþykki allra hluthafa um að falla frá gerð samrunaskýrslu.

Gert var ráð fyrir því í fyrra frumvarpi að samþykki allra hluthafa þyrfti til að sleppa mætti viðkomandi skýrslugjöf utanaðkomandi aðila um samrunaáætlun án þess að framangreinda yfirlýsingu þyrfti en með því var talið að ákvæðin drægju helst úr kostnaði hjá litlum félögum, t.d. við samruna innan samstæðu. Má þar nefna tvö systurfélög sem einn og sami hluthafi á. Slíkur samruni getur alloft átt sér stað.

Þunginn í ákvæðum hlutafélagalöggjafarinnar snýr að innanlandssamruna en í ákvæðum um millilandasamruna er almennt vísað til ákvæðanna um innanlandssamruna. Í ákvæðum um millilandaskiptingu er almennt vísað í ákvæði um innanlandsskiptingu og þau ákvæði vísa jafnvel til ákvæða um innanlandssamruna eftir því sem við á.

Gert er ráð fyrir að nýju ákvæðin nái til samruna og skiptingar sem ákvörðun verður tekin um eftir gildistöku fyrirhugaðra laga.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er að finna sams konar undanþágu frá skyldu til að láta óháða, sérfróða matsmenn gera skýrslu um samrunaáætlun, m.a. um endurgjald fyrir hluti, og er nú í 133. gr. d í lögum um hlutafélög varðandi millilandasamruna.

Vegna tilvísunar 133. gr. laga um hlutafélög varðandi skiptingu í 122. gr. sömu laga um samruna þarf ekki að kveða sérstaklega á um framangreinda undanþágu með tilliti til skiptingar.

Um 2.–7. gr.

Þessar greinar, sem fela í sér tæknilegar breytingar vegna breytinga skv. 1. gr. frumvarpsins, þarfnast ekki skýringar.

Um 8. gr.

Grein þessi um undanþágu frá því að óháðir, sérfróðir matsmenn geri skýrslu um samrunaáætlun við millilandasamruna verður óþörf eftir fyrirhugaða breytingu á lögunum með frumvarpi þessu, þ.e. vegna tilvísunar í 122. gr. laga um hlutafélög, þar sem eru almenn ákvæði um undanþáguna hvort sem um samruna er að ræða innan lands eða milli landa.

Um 11.–18. gr.

Greinar þessar geyma tillögur um svipaðar breytingar til einföldunar á lögum um einkahlutafélög og felast í ákvæðum frumvarpsins um breytingar á lögum um hlutafélög.

Um 19. gr.

Í greininni er tilgreind sú EES-gerð sem innleiða á í lög hér á landi og gert ráð fyrir heimild til staðfestingar á ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar varðandi upptöku hennar í EES-samninginn.

Um 20. gr.

Greinin geymir ákvæði um gildistöku.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög (einföldun reglna við samruna og skiptingu).

Frumvarp þetta felur í sér innleiðingu á EES-reglum er hafa það að markmiði að einfalda ákvæði núgildandi laga er snúa að samruna og skiptingu hlutafélaga.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum verður ekki séð að það muni hafa í för með sér aukin útgjöld fyrir ríkissjóð.

16. Frumvarp til laga [16. mál]

um breytingu á lögum nr. 45/1997, um vörumerki, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

1. gr.

2. mgr. 6. gr. laganna orðast svo:

Hafi eigandi vörumerkis markaðssett vöru eða þjónustu sem nýtur vörumerkjaréttar eða heimilað slíkt innan Evrópska efnahagssvæðisins getur hann ekki síðar hindrað notkun, sölu, leigu, innflutning, útflutning eða annars konar dreifingu vörunnar eða þjónustunnar á því svæði.

2. gr.

Lög þessi, sem snerta innleiðingu á 1. mgr. 7. gr. tilskipunar ráðsins 89/104/EBE frá 21. desember 1988 um samræmingu á lögum aðildarríkja um vörumerki, öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Með frumvarpi þessu, sem lagt var fram af viðskiptaráðherra á síðasta löggjafarþingi og er nú endurflutt efnislega óbreytt, er lögð til sú breyting á lögum nr. 45/1997, um vörumerki, að tæming réttinda eða réttindaþurrð skv. 2. mgr. 6. gr. laganna (e. exhaustion of rights, d. konsumption) verði bundin við Evrópska efnahagssvæðið í stað alþjóðlegrar tæmingar.

Eldri vörumerkjalög, nr. 47/1968, höfðu ekki að geyma ákvæði um tæmingu réttinda heldur var aðeins umfjöllun um hana í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi til laganna. Við endurskoðun vörumerkjalaganna árið 1997 var ákvæði um tæmingu réttinda innleitt, sbr. núgildandi 2. mgr. 6. gr. Við endurskoðun laganna var m.a. höfð hliðsjón af fyrstu tilskipun ráðsins frá 21. desember 1988 um samræmingu á lögum aðildarríkja um vörumerki, 89/104/EBE.

Í núgildandi ákvæði er ekki tekið fram með skýrum hætti að um alþjóðlega tæmingu sé að ræða. Í athugasemdum, sem fylgdu frumvarpi til laganna, er hins vegar áréttað að tæming réttinda í íslenskum vörumerkjarétti hafi verið talin ná til heimsins alls.

Ákvæði vörumerkjalaga um tæmingu réttinda hefur því verið túlkað á þann veg að hér á landi gildi alþjóðleg tæming. Samkvæmt dómi EFTA-dómstólsins 8. júlí 2008, í málum nr. E-9/07 og E-10/07, *L'Oréal Norge AS og L'Oréal SA* gegn *Per Aarskog AS, Nille AS og Smart Club AS,* samræmist sú túlkun ekki ákvæði tilskipunarinnar eins og dómstóllinn túlkar það. Er því þörf breytinga á lagaákvæðinu.

Tæming vörumerkjaréttar.

Tæming vörumerkjaréttar byggist á þeim rétti sem vörumerkjarétthafi fær með skráningu vörumerkis skv. 4. gr. laganna, þ.e. að banna öðrum notkun á vörumerki sínu í atvinnustarfsemi.

Á tæmingu réttinda reynir þegar vara eða þjónusta sem nýtur vörumerkjaréttar er sett á markað, ýmist af rétthafa sjálfum eða með hans samþykki. Við markaðssetningu vöru eða þjónustu missir rétthafinn ákveðin réttindi yfir vörunni sem slíkri þótt hann haldi réttinum til vörumerkisins. Eigi markaðssetning sér stað án atbeina hans glatar hann ekki réttindum yfir þeirri vöru eða þjónustu sem um ræðir.

Reglur um tæmingu vörumerkjaréttar koma iðulega til umfjöllunar í tengslum við samhliða innflutning (e. parallel import) og er þessi hlið vörumerkjaréttarins því nátengd samkeppnisrétti. Með samhliða innflutningi er átt við það að vara eða þjónusta sé flutt inn til lands, þar sem vörumerki er verndað, án atbeina rétthafa þess.

Í réttarframkvæmd er iðulega fjallað um tvö afbrigði tæmingar, alþjóðlega og svæðisbundna. Hugtakið landsbundin tæming er einnig þekkt en síður notað en þau fyrrnefndu.

Víðtækasta hugtakið er alþjóðleg tæming. Eftir markaðssetningu með atbeina rétthafa getur vara eða þjónusta farið í frjálsu flæði um heim allan og getur rétthafi ekki síðar hindrað notkun, sölu, leigu, innflutning, útflutning eða annars konar dreifingu hennar.

Svæðisbundin tæming er þrengra hugtak og varðar þá stöðu þegar vara hefur verið markaðssett innan ákveðins svæðis, af rétthafa sjálfum eða með hans samþykki, t.d. innan Evrópska efnahagssvæðisins (EES). Vörur eða þjónusta, sem sett hefur verið á markað, getur eftirleiðis farið í frjálsu flæði innan þess svæðis en rétthafi getur á hinn bóginn stöðvað m.a. útflutning þeirra til landa utan svæðisins, sem og innflutning til svæðisins á þeim vörum sem hann hefur markaðssett utan þess.

Landsbundin tæming er eðlislík svæðisbundinni tæmingu en varðar tæmingu innan eins lands.

Afnám alþjóðlegrar tæmingar hefur einkum einkaréttarleg áhrif. Hlutverk vörumerkja er að vera tæki í markaðssetningu og með innleiðingu svæðisbundinnar tæmingar fá rétthafar vörumerkja auknar heimildir til þess að stjórna markaðssetningu og koma í veg fyrir notkun sem fer í bága við vörumerkjarétt þeirra, t.d. samhliða innflutning. Alþjóðleg tæming réttinda hefur á hinn bóginn verið talin stuðla meira að frjálsri samkeppni og viðskiptafrelsi. Getur því svæðisbundin tæming haft í för með sér neikvæð áhrif fyrir neytendur, t.d. mismunandi verð og aðgengi að vöru á mörkuðum.

EES-samningurinn og túlkun á 1. mgr. 7. gr. tilskipunar 89/104/EBE um samræmingu á lögum aðildarríkja um vörumerki.

Í 1. mgr. 2. gr. bókunar nr. 28 með EES-samningnum kemur fram að samningsaðilar skuli sjá til þess að tæming hugverkaréttar sé í samræmi við lög Evrópusambandsins að svo miklu leyti sem ráðstafanir þess eða réttarkerfi taki til tæmingar. Um túlkun ákvæðisins fari samkvæmt viðurkenndum skilningi í viðkomandi úrskurðum Evrópudómstólsins sem kveðnir

hafa verið upp fyrir undirritun samningsins (1992), þó með fyrirvara um þróun dómsúrlausna í framtíðinni.

Kveðið er á um tæmingu réttinda í 1. mgr. 7. gr. vörumerkjatilskipunarinnar. Reynt hefur á túlkun ákvæðisins í tveimur málum, annars vegar máli EFTA-dómstólsins nr. E-2/97 *Mag Instrument Inc. gegn California Trading Company Norway* [1997] (Maglitemálinu) og hins vegar í dómi Evrópudómstólsins í máli nr. C-355/96 *Silhouette International Schmied gegn Hartlauer Handelsgesellschaft* [1998] ECR I-4799 (Silhouettemálinu). EFTA-dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að samkvæmt orðalagi 1. mgr. 7. gr. tilskipunarinnar gætu aðildarríki EFTA valið hvort kveðið væri á um svæðisbundna eða alþjóðlega tæmingu í landslögum. Evrópudómstóllinn komst hins vegar að öndverðri niðurstöðu, þ.e. að á Evrópska efnahagssvæðinu gilti svæðisbundin tæming. Í kjölfar þessara ólíku niðurstaðna skapaðist réttaróvissa innan EFTA-ríkjanna, sem var til lykta leidd í máli EFTA-dómstólsins hinn 8. júlí 2008 í framangreindum sameinuðum málum nr. E-9/07 og E-10/07, *L'Oréal Norge AS og L'Oréal SA gegn Per Aarskog AS, Nille AS og Smart Club AS*. Niðurstaðan í því máli er sú að 1. mgr. 7. gr. tilskipunar 89/104/EBE skuli túlka á þann veg að svæðisbundin tæming gildi á öllu Evrópska efnahagssvæðinu.

Núverandi ákvæði 2. mgr. 6. gr. vörumerkjalaga fer samkvæmt þessu í bága við ákvæði 1. mgr. 7. gr. vörumerkjatilskipunar 89/104/EBE og er því nauðsynlegt að taka til endurskoðunar orðalag ákvæðisins þannig að það samræmist ákvæði tilskipunarinnar.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 45/1997, um vörumerki, með síðari breytingum.

Með frumvarpi þessu er lögð til sú breyting á núgildandi lögum um vörumerki að tæming réttinda vörumerkis verði bundin við Evrópska efnahagssvæðið í stað alþjóðlegrar tæmingar.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum verður ekki séð að það muni hafa í för með sér aukin útgjöld fyrir ríkissjóð.

17. Fyrirspurn [17. mál]

til heilbrigðisráðherra um Landspítalann.

Frá Siv Friðleifsdóttur.

1. Áformar ríkisstjórnin að heimila hönnun og byggingu nýs Landspítala á næstunni?
2. Hvað er talið að ná megi mikilli hagræðingu verði farið að tillögum norskra sjúkrahússérfræðinga um að sameina bráðastarfsemi Landspítalans?

3. Er hönnun og bygging nýs Landspítala ein af þeim mannaflsfreku framkvæmdum sem settar verða í forgang til að stuðla að atvinnuuppbyggingu meðal hönnuða, í byggingariðnaði og öðrum atvinnugreinum?

Skriflegt svar óskast.

18. Tillaga til þingsályktunar [18. mál]

um hagsmuni Íslands í loftslagsmálum.

Flm.: Siv Friðleifsdóttir, Árni Johnsen, Ásbjörn Óttarsson, Birgir Ármannsson, Birkir Jón Jónsson, Bjarni Benediktsson, Einar K. Guðfinnsson, Eygló Harðardóttir, Guðlaugur Þór Þórðarson, Gunnar Bragi Sveinsson, Höskuldur Þórhallsson, Illugi Gunnarsson, Jón Gunnarsson, Kristján Þór Júlíusson, Ólöf Nordal, Pétur H. Blöndal, Ragnheiður E. Árnadóttir, Ragnheiður Ríkharðsdóttir, Sigmundur Davíð Gunnlaugsson, Sigurður Ingi Jóhannsson, Tryggvi Þór Herbertsson, Unnur Brá Konráðsdóttir, Vigdís Hauksdóttir, Þorgerður K. Gunnarsdóttir.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að gæta ýtrustu hagsmuna Íslands í samningaviðræðum sem nú fara fram á vegum rammasamnings Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar og stefnt er að því að ljúki á 15. aðildarríkjaþingi samningsins í Kaupmannahöfn í desember á þessu ári. Sérstaklega skal ríkisstjórnin tryggja að efni og tilgangur ákvörðunar 7. aðildarríkjaþings rammasamningsins nr. 14/CP.7 um áhrif einstakra verkefna á útstreymi á skuldbindingartímabili Kyoto-bókunarinnar („íslenska ákvæðið“) haldi gildi sínu við samningsgerðina. Svigrúm Íslands til frekari nýtingar sjálfbærra orkuauðlinda á grundvelli „íslenska ákvæðisins“ verði viðurkennt.

Greinargerð.

Þingsályktunartillaga þessi var áður flutt á 136. löggjafarþingi og var afgreidd úr umhverfisnefnd 6. apríl sl. Meiri hluti nefndarinnar lagði til að málið yrði samþykkt að viðbættum nýjum málslið sem er nú lokamálsliður tillögugreinarinnar. Ekki náðist að afgreiða málið á þinginu og er það því endurflutt.

Á aðildarríkjaþingi rammasamnings um loftslagsbreytingar sem haldið var á Balí í Indónesíu 2007 var samþykktur svokallaður Balí-vegvísir en samkvæmt honum er ætlunin að ljúka gerð nýs alþjóðlegs samkomulags um aðgerðir gegn loftslagsbreytingum á þingi samningsaðila í Kaupmannahöfn í desember 2009. Samkomulaginu er meðal annars ætlað að fjalla um frekari skuldbindingar ríkja sem tóku á sig tölusett markmið um útstreymi gróðurhúsalofttegunda á árunum 2008–2012. Skuldbindingar þessar fólust í Kyoto-bókuninni sem samþykkt var árið 1997 en öðlaðist gildi árið 2005. Skuldbindingar Íslands samkvæmt bókuninni felast í því að útstreymi gróðurhúsalofttegunda hér á landi skuli ekki aukast meira en að hámarki um 10% á árunum 2008–2012 að meðaltali miðað við árið 1990. Einnig er í gildi íslenska ákvæðið svonefnda sem heimilar útstreymi allt 1,6 milljón tonna af gróðurhúsalofttegundinni CO_2 að meðaltali á ári á skuldbindingartímabilinu.

Ástæður þess að Íslandi er heimilt að auka útstreymið 2008–2012 og að það hefur að auki aðgang að útstreymisheimildum samkvæmt íslenska ákvæðinu eru nokkrar. Í fyrsta lagi var þegar árið 1990 lokið stórum áföngum við hitaveituvæðingu landsins. Landsmenn lögðu á sig verulegar byrðar í því skyni að losna við upphitun með jarðefnaeldsneyti áratugina á undan. Því hafði að verulegum hluta átt sér stað hér á landi umbreyting þar sem endurnýjanlegir orkugjafar komu í stað jarðefnaeldsneytis. Meginmarkmið með væntanlegu nýju alþjóðlegu samkomulagi um loftslagsmál er að önnur ríki grípi til sambærilegra aðgerða. Í öðru lagi er einnig ljóst að lítil hagkerfi hafa mun minni sveigjanleika en þau sem stærri eru til að bregðast við auknum kröfum um samdrátt útstreymis. Evrópusambandið (ESB), sem fer með heildarkvóta fyrir aðildarríkin, hefur brugðist við þessu með því að úthluta útstreymismarkmiðum til einstakra aðildarríkja eftir getu þeirra og aðstæðum og má nefna að t.d. mun útstreymi á Spáni, Portúgal og Grikklandi aukast mun meira en á Íslandi á árunum 2008–2012 frá 1990. Sama mun gerast á næsta tímabili þar sem ESB hefur þegar ákveðið að einstök ríki geti aukið útstreymi til 2020 um allt að 20% frá árinu 2005. Einstök ríki hafa engan slíkan sveigjanleika. Í þriðja lagi geta einstök verkefni haft veruleg áhrif á útstreymi smárra ríkja og getur þannig eitt nýtt fyrirtæki aukið útstreymi landsins um tugi prósenta. Þannig geta skuldbindingar á vegum rammasamnings um loftslagsbreytingar haft veruleg áhrif á hagþróun í smáum ríkjum og komið í veg fyrir að þau geti byggt upp sitt hagkerfi eins og best samræmist getu þeirra og sérstöðu. Í raun hefðu slíkar skuldbindingar hlutfallslega meiri áhrif í smáum hagkerfum en annars staðar og gætu þýtt að byrðum væri skipt á óréttlátan hátt. Í fjórða lagi er alveg skýrt samkvæmt rammasamningnum um loftslagsbreytingar að ríkin hafa óskoraðan rétt yfir auðlindum sínum. Engar takmarkanir eru lagðar á heimildir ríkja þar sem er að finna jarðefnaeldsneyti til að nýta þær auðlindir. Eins og kunnugt er dæla Norðmenn upp olíu og jarðgasi sem aldrei fyrr og sama á við um önnur olíuríki sem tóku á sig skuldbindingar samkvæmt Kyoto-bókuninni. Í fimmta lagi býr Ísland við þá sérstöðu að hér er að finna gnótt endurnýjanlegra orkulinda og það liggur fyrir að það er beinlínis hagfellt fyrir loftslagskerfi heimsins að auka nýtingu slíkra endurnýjanlegra orkulinda. Má auðveldlega sýna fram á að ef sú iðnframleiðsla sem hér fer fram og nýtir raforku úr vatnsafli og jarðvarma flyttist annað mundi útstreymi gróðurhúsalofttegunda í heiminum aukast og um leið neikvæð áhrif á loftslagið. Það hefði skotið algerlega skökku við ef Kyoto-bókunin hefði leitt til þess að leggja óraunhæfar kröfur á nýtingu endurnýjanlegra orkulinda á þeim stað í heiminum þar sem til er þekking, aðstaða og tæknileg geta til nýtingu þeirra og að auki stundaðar rannsóknir á þessu sviði og unnið að alþjóðlegri miðlun þekkingar og rannsóknaniðurstaðna. Rétt er að hafa í huga að framleiðsla áls þar sem jarðefnaeldsneyti er notað til orkugjafar veldur sex til átta sinnum meiri mengun en hlýst af framleiðslu áls þar sem hreinir endurnýjanlegir orkugjafar eru notaðir, eins og gert er hér á landi.

Öll þau rök sem hér hafa verið talin upp eru enn í fullu gildi og því er brýn nauðsyn til þess að ríkisstjórnin haldi þeim á lofti og fallist ekki á neina þá niðurstöðu í samningsferli á vegum rammasamnings um loftslagsbreytingar sem rýra möguleika þjóðarinnar til nýtingar auðlinda sinna. Þær má svo nýta eins og talið er samrýmast öðrum markmiðum á hverjum tíma hvort sem um er að ræða markmið í náttúruvernd eða efnahagsmálum. Einnig er rétt að minna á að það er nánast óhugsandi að ákvörðun aðildarríkjaþings rammasamningsins nr. 14/CP.7 hafi einungis verið hugsuð til tímabilsins 2008–2012 og að heimildir sem í henni felast eigi síðan að falla niður. Ákvæðið mun hafa verið nýtt að stórum hluta í lok tímabilsins og það er hlutverk ríkisstjórnarinnar að tryggja að það verði til áfram svo að íslenskt atvinnulíf búi við sambærileg samkeppnisskilyrði og fyrirtæki í nálægum löndum. Það er líka hlut-

verk ríkisstjórnarinnar að tryggja að íslenska þjóðin geti á hverjum tíma notað auðlindirnar til að tryggja kröftuga uppbyggingu atvinnulífs og búa í haginn fyrir sig og afkomendur sína. Ekki mun af veita.

19. Fyrirspurn [19. mál]

til viðskiptaráðherra um starfsemi banka og vátryggingafélaga.

Frá Árna Þór Sigurðssyni.

1. Hyggst ráðherra beita sér fyrir því að starfsemi viðskiptabanka og fjárfestingarbanka verði aðskilin í lögum?
2. Hyggst ráðherra beita sér fyrir því að starfsemi vátryggingafélaga og fjárfestingarfélaga verði aðskilin í lögum?

20. Frumvarp til laga [20. mál]

um breytingu á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 85/2007.

Flm.: Siv Friðleifsdóttir, Atli Gíslason, Ásta R. Jóhannesdóttir, Birgitta Jónsdóttir, Eygló Harðardóttir, Ragnheiður Ríkharðsdóttir, Steinunn Valdís Óskarsdóttir, Þórunn Sveinbjarnardóttir, Þuríður Backman.

1. gr.

2. og 3. málsl. 4. mgr. 4. gr. laganna falla brott.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Í frumvarpi þessu er lagt til að fella brott undanþáguheimild til nektarsýninga í atvinnuskyni á veitingastöðum. Eftir stendur fortakslaust bann við því að bjóða upp á nektarsýningar eða að gera með öðrum hætti út á nekt starfsmanna eða annarra sem á staðnum eru.

Frumvarp þetta var flutt á 136. löggjafarþingi. Málið var til meðferðar hjá allsherjarnefnd og var afgreitt 30. mars sl. Nefndin mælti með því að frumvarpið yrði samþykkt með þeirri breytingu að lögin tækju gildi 1. september 2009. Málið komst þó ekki til 2. umræðu og er því endurflutt.

Frumvarp sama efnis var lagt fram á 135. löggjafarþingi en hlaut ekki afgreiðslu. Málið var sent til nokkurs fjölda umsagnaraðila og bárust alls níu umsagnir. Fimm umsagnaraðilar lýstu yfir stuðningi við efni frumvarpsins; Alþjóðahús, Jafnréttisstofa, Kvenréttindafélag Íslands, Kvennaathvarfið og Rauði kross Íslands. Félag íslenskra stórkaupmanna, Lýðheilsustöð og Vinnueftirlitið tóku ekki afstöðu og Viðskiptaráð gerði ekki athugasemdir.

Á 133. löggjafarþingi var lagt fram frumvarp til laga um heildarendurskoðun laga nr. 67/1985, um veitinga- og gististaði, sem gerði ráð fyrir breyttri skilgreiningu veitingastaða. Frumvarpið varð að lögum nr. 85/2007 og samkvæmt þeim var felldur niður flokkurinn „næturklúbbar“ sem samkvæmt eldri lögum gerði ráð fyrir að legðu aðaláherslu á „áfengisveitingar og sýningu á nektardansi í atvinnuskyni“. Með 4. gr. núgildandi laga eru svokallaðir „umfangsmiklir áfengisveitingastaðir“ allir settir í einn og sama flokkinn. Á slíkum stöðum er hvorki heimilt að bjóða upp á nektarsýningar né með öðrum hætti að gera út á nekt starfsmanna eða annarra sem á staðnum eru, með þeirri undantekningu þó að ef jákvæðar umsagnir fást frá umsagnaraðilum skv. 10. gr. laganna þá geti leyfisveitandi heimilað nektardans í rekstrarleyfi ef þess er óskað.

Nokkrar umræður urðu um undanþáguákvæðið við 2. umræðu um frumvarpið og var upplýst að fulltrúar sveitarfélaganna, sem komu fyrir samgöngunefnd, hefðu viljað fá staðfestan þann skilning sinn að nóg væri að einn umsagnaraðili legðist gegn því að nektardans yrði heimilaður í rekstrarleyfi veitingastaðar til þess að synja mætti um leyfið. Sá skilningur er eðlilegur enda um undanþágu frá meginreglu að ræða og því réttast að skýra hana þröngt. Frá þeim tíma hefur ríkt nokkur óvissa um rekstrarleyfi þriggja veitingastaða á höfuðborgarsvæðinu, Goldfinger í Kópavogi og Óðals og Vegas í Reykjavík. Höfðu staðirnir óskað eftir heimild til að bjóða upp á nektardans í endurnýjuðum rekstrarleyfum sínum. Mál Goldfingers í Kópavogi kom fyrst til kasta leyfisveitanda, sem er sýslumaðurinn í Kópavogi. Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu er lögboðinn umsagnaraðili um rekstarleyfi veitingastaða og lagðist hann gegn því að leyfið yrði veitt með ýmsum rökum sem lesa má í fylgiskjali með frumvarpi þessu. Á grundvelli umsagnar lögreglustjórans synjaði sýslumaðurinn í Kópavogi Goldfinger því um leyfið. Sú stjórnvaldsákvörðun var kærð til dómsmálaráðherra sem felldi úrskurð í málinu 15. maí 2008 og er sá úrskurður fylgiskjal með frumvarpi þessu.

Í úrskurði dómsmálaráðuneytisins eru umsagnir lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, sem á endanum urðu tvær, sagðar hafa verið haldnar verulegum efnisannmörkum, sem leiddi til ógildingar ákvörðunar sýslumannsins í Kópavogi. Þá beindi ráðuneytið því til sýslumannsins að hann leitaði eftir nýrri umsögn lögreglustjórans áður en hann tæki veitingu umrædds leyfis til meðferðar á ný. Málinu lyktaði með því að lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu gaf út nýja umsögn þar sem í ljósi úrskurðar dómsmálaráðuneytisins þótti ekki fært annað en að mæla með því að leyfið yrði veitt.

Á sama tíma hafði borgarráð Reykjavíkurborgar til umfjöllunar endurnýjuð leyfi fyrir veitingastaðina Óðal og Vegas þar sem báðir staðirnir óskuðu eftir að fá heimild til að bjóða upp á nektardans. Ráðið hafði áður samþykkt að mæla ekki með því að slík leyfi yrðu veitt. Þegar úrskurður dómsmálaráðuneytisins lá fyrir þótti borgarráði hins vegar ekki fært annað en að veita jákvæða umsögn og gerði það á fundi sínum 28. ágúst 2008 með svohljóðandi bókun:

> „Nýlegur úrskurður dómsmálaráðuneytisins varðandi nektardans á veitingastaðnum Goldfinger í Kópavogi vekur áleitnar spurningar um hvort 4. mgr. 4. gr. laga nr. 85/2007, sem kveður á um bann við slíkri starfsemi, sé gagnslítil. Í borgarstjórn ríkir þverpólitísk samstaða um að vinna beri gegn klámvæðingu því skorar borgarráð á Alþingi Íslendinga að breyta lögum þannig að sem fyrst fáist skýrar lagaheimildir til að koma í veg fyrir starfsemi nektardansstaða.“

Eins og málsmeðferð og samfélagsumræðan um þau rekstrarleyfi sem nú hefur verið sótt um gefur til kynna þá ríkir mikil óvissa um túlkun 4. mgr. 4. gr. laga nr. 85/2007. Nauðsynlegt er að vilji löggjafans sé skýr í þessum efnum sem öðrum og því er lagt til að undanþágu-

ákvæði 4. gr. verði fellt brott. Eftir mun þá standa fortakslaust bann við því að bjóða upp á nektarsýningar eða að gera með öðrum hætti út á nekt starfsmanna eða annarra sem á staðnum eru.

Meðfylgjandi var fylgiskjal: Úrskurður dómsmálaráðuneytis frá 15. maí 2008 vegna kæru á synjun sýslumanns um rekstrarleyfi. (Birt á vef dómsmálaráðuneytis.)

21. Fyrirspurn [21. mál]

til heilbrigðisráðherra um viðbrögð við hættu á heimsfaraldri inflúensu A.

Frá Róberti Marshall.

Hefur ráðherra gengið úr skugga um að stofnanir samfélagsins hafi undirbúið viðbragðsáætlun vegna hættu á heimsfaraldri inflúensu A (H1N1), svokallaðrar svínaflensu, og að tryggt sé að nægar lyfjabirgðir séu í landinu til að bregðast við slíkum faraldri?

Skriflegt svar óskast.

22. Fyrirspurn [22. mál]

til viðskiptaráðherra um lækkun flutningskostnaðar á landsbyggðinni.

Frá Birki Jóni Jónssyni.

1. Hvernig hyggst ráðherra beita sér í því að lækka flutningskostnað á landsbyggðinni?
2. Hvernig stóð á því að 100 millj. kr. sem ætlaðar voru til lækkunar á flutningskostnaði á landsbyggðinni í fjárlögum ársins 2008 voru ekki nýttar til þess?

23. Fyrirspurn [23. mál]

til menntamálaráðherra um Nýsköpunarsjóð námsmanna.

Frá Birki Jóni Jónssyni.

Hvernig hyggst ráðherra efla Nýsköpunarsjóð námsmanna og þar með fjölga tækifærum og störfum fyrir námsmenn?

24. Fyrirspurn [24. mál]

til menntamálaráðherra um sumarnám í háskólum landsins.

Frá Birki Jóni Jónssyni.

1. Hvað er áætlað að margir einstaklingar muni leggja stund á sumarnám í háskólum landsins sumarið 2009?
2. Hversu margir sóttu um slíkt nám?

25. Fyrirspurn [25. mál]

til iðnaðarráðherra um niðurgreiðslu á rafmagni til húshitunar til notenda á köldum svæðum.

Frá Birki Jóni Jónssyni.

Hyggst ráðherra beita sér fyrir aukinni niðurgreiðslu á rafmagni til húshitunar til notenda á köldum svæðum?

26. Fyrirspurn [26. mál]

til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um samráð við hagsmunaaðila um fyrningarleið.

Frá Birki Jóni Jónssyni.

Var haft samráð við hagsmunaaðila í sjávarútvegi, fiskverkafólk, sjómenn og útgerðaraðila, áður en fyrningarleið ríkisstjórnarinnar var tilkynnt?

27. Fyrirspurn [27. mál]

til félags- og tryggingamálaráðherra um stöðu Atvinnuleysistryggingasjóðs.

Frá Birki Jóni Jónssyni.

Hvað má áætla að þeir fjármunir sem nú eru í Atvinnuleysistryggingasjóði dugi lengi til útgreiðslu?

28. Fyrirspurn [28. mál]

til fjármálaráðherra um útgreiðslu séreignarlífeyrissparnaðar.

Frá Birki Jóni Jónssyni.

1. Hversu margir hafa nýtt sér útgreiðslu á séreignarlífeyrissparnaði sínum samkvæmt sérstakri heimild frá því fyrr á árinu?
2. Hvað má áætla að tekjur ríkissjóðs aukist með hliðsjón af því?

29. Fyrirspurn [29. mál]

til iðnaðarráðherra um niðurgreiðslur á rafmagni til húshitunar á árabilinu 2004–2009.

Frá Birki Jóni Jónssyni.

Hver er þróun fjárframlaga til niðurgreiðslna á rafmagni til húshitunar til notenda á köldum svæðum á árabilinu 2004–2009, miðað við verðlag í apríl sl.?

Skriflegt svar óskast.

30. Frumvarp til laga [30. mál]

um breytingu á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, með síðari breytingum.

Flm.: Helgi Hjörvar, Sigmundur Ernir Rúnarsson, Magnús Orri Schram.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 36. gr. laganna:

a. Við 1. mgr. bætist nýr töluliður, svohljóðandi: Með kaupum og rekstri íbúðarhúsnæðis, þar á meðal útleigu.
b. Við bætist ný málsgrein, 10. mgr., svohljóðandi:
   Lífeyrissjóði er heimilt að stofna félag um rekstur íbúðarhúsnæðis skv. 11. tölul. 1. mgr. eða gera samning við einkaaðila um slíkan rekstur.

2. gr.

Við 38. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði 1. og 2. mgr. er lífeyrissjóði heimilt að fjárfesta í íbúðarhúsnæði í samræmi við 11. tölul. 1. mgr. 36. gr. Lífeyrissjóði er jafnframt heimilt að halda því íbúðarhúsnæði sem hann hefur eignast við yfirtöku skv. 2. mgr. og skal líta á slíkt sem fjárfestingu skv. 11. tölul. 1. mgr. 36. gr.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Með frumvarpi þessu er lagt til að lífeyrissjóðir fái heimild til að eiga og reka íbúðarhúsnæði. Með rekstri er m.a. átt við útleigu húsnæðisins. Í lögunum nú er blátt bann lagt við því að lífeyrissjóður fjárfesti í fasteignum nema það sé nauðsynlegt vegna starfsemi sjóðsins en frumvarpið leggur til undanþágu frá því þegar um íbúðarhúsnæði er að ræða. Þá er lagt til að lífeyrissjóðirnir geti stofnað félag um rekstur húsnæðisins eða gert samning við einkaaðila um hann. Með þessu er lífeyrissjóðum m.a. gert kleift að gera samning við leigumiðlanir um útleigu íbúða eða stofna leigumiðlun og/eða -félag. Um slíka starfsemi gilda þá lög þar um.

Fordæmi eru fyrir heimild af þessu tagi í öðrum löndum, m.a. á Norðurlöndum og í Þýskalandi. Aukið hlutfall fasteigna í félagslegri eigu er til þess fallið að stuðla að stöðugleika á fasteignamarkaði. Þar með er dregið úr þeim neikvæðum áhrifum sem verðsveiflur á fasteignamarkaði hafa á efnahagslífið.

Heimild til handa lífeyrissjóðunum að fjárfesta í íbúðarhúsnæði getur verið einn þáttur í því að koma hreyfingu á fasteignamarkaðinn ásamt því sem heimildin gæti orðið grundvöllur fyrir því að á Íslandi skapist traustur og góður leigumarkaður eins og má víða sjá í nágrannalöndum okkar. Þá verður ekki séð að íbúðarhúsnæði til handa fólkinu í landinu sé síðri fjárfesting en erlend hlutabréf sem sjóðirnir hafa lögfesta heimild til að fjárfesta í. Fjárfesting í fasteignum er kannski ekki til þess fallin að skila skammtímahagnaði en er góð langtímafjárfesting og ætti því að samrýmast vel fjárfestingarstefnu lífeyrissjóðanna.

31. Frumvarp til laga [31. mál]

um breytingu á lögum nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl.

Flm.: Helgi Hjörvar, Þórunn Sveinbjarnardóttir, Sigmundur Ernir Rúnarsson.

1. gr.

Við XXVII. kafla laganna bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði XX. kafla um tímamörk og fresti til riftunar ráðstafana þrotamanns skal á tímabilinu frá 6. október 2008 til 31. desember 2011 miða tímamörk og fresti riftunar ráðstafana þrotamanns við fjögur ár.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Markmið frumvarps þessa er að tryggja að hægt verði að ganga frá þeim málum sem upp koma í kjölfar bankahrunsins án þess að hætta sé á að hagsmunir spillist vegna álags og tímaskorts. Hér er lagt til að þetta verði framkvæmt á þann hátt að rýmka tímafresti riftunar ráðstafana þrotamanna tímabundið.

Heimildir laga nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl., um riftun ráðstafana þrotamanna er að finna í XX. kafla laganna. Reglur þessar heimila að hnekkja tilteknum ráðstöfunum þrotamanns eða ráðstöfunum tiltekins eðlis sem hann eða aðrir, svo sem kröfuhafar, hafa viðhaft áður en bú hans var tekið til gjaldþrotaskipta. Það er markmið gjaldþrotalaga að veita kröfuhöfum í þrotabú jafnan rétt til greiðslna við úthlutun úr því og koma í veg fyrir ólögmætt undanskot eigna. Hlutverk riftunarreglna er að tryggja enn frekar að markmið laganna um jafnræði kröfuhafa við úthlutun náist. Það getur verið freistandi fyrir skuldara sem sér fram á þrot að reyna að búa í haginn fyrir sig með því t.d. að skjóta undan eignum til nákominna eða greiða þeim kröfuhöfum sem hann sér hag í að greiða. Þá geta einstakir lánardrottnar sett skuldurum afarkosti við slíkar aðstæður, jafnvel um óeðlilegar ráðstafanir. Riftunarreglurnar eru nauðsynleg heimild fyrir þrotabúið til að ónýta með afturvirkum hætti slíkar ráðstafanir í þeim tilgangi að koma í veg fyrir mismunun kröfuhafa og draga fleiri eignir undir skiptin.

Í ljósi þeirra sérstöku aðstæðna sem nú eru í íslensku samfélagi er ljóst að þau tímamörk og frestir sem lögin gera ráð fyrir til að ónýta afturvirkar ráðstafanir þrotamanns sem falla undir lögin eru tiltölulega stuttir og ekki hugsaðir út frá þeim aðstæðum sem við er að glíma nú. Það er fyrirséð að málafjöldi verði gríðarlegur og álag á stofnunum sem koma að þessu ferli á efalaust eftir að stigmagnast á næstu missirum með þeim afleiðingum að kerfið hefur ekki undan og mun lengri tíma tekur að ljúka málum. Eins er ljóst að fjölmargir hafa gripið til ráðstafana í kjölfar bankahrunsins sem flokkast geta sem málamyndagerningar og undanskot eigna og getur það ekki liðist að þeir aðilar verði látnir komast upp með slíkt. Til að koma í veg fyrir háttsemi af þessu tagi er lagt til í frumvarpi þessu að tímamörk og frestir riftunar ráðstafana þrotamanna skuli miðast við fjögur ár fyrir frestdag.

32. Frumvarp til laga [32. mál]

um breytingu á lögum um meðferð einkamála, nr. 91/1991, með síðari breytingum.

Flm.: Álfheiður Ingadóttir, Helgi Hjörvar, Atli Gíslason, Þórunn Sveinbjarnardóttir, Siv Friðleifsdóttir, Ólöf Nordal, Birgitta Jónsdóttir, Þór Saari.

1. gr.

Í stað 1. mgr. 126. gr. laganna koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Gjafsókn verður aðeins veitt ef málstaður umsækjanda gefur nægilegt tilefni til málshöfðunar eða málsvarnar og öðru hvoru eftirfarandi skilyrða er að auki fullnægt:

a. að fjárhag umsækjanda sé þannig háttað að kostnaður af gæslu hagsmuna hans í máli yrði honum fyrirsjáanlega ofviða enda megi teljast eðlilegt að öðru leyti að gjafsókn sé kostuð af almannafé,
b. að úrlausn máls hafi verulega almenna þýðingu eða varði verulega miklu fyrir atvinnu, félagslega stöðu eða aðra einkahagi umsækjanda.

Dómsmálaráðherra getur með reglugerð kveðið nánar á um skilyrði gjafsóknar, þar með talið hvenær nægilegt tilefni sé til veitingar gjafsóknar, þau atriði sem líta ber til við mat á fjárhagsstöðu umsækjanda og heimildir til takmörkunar á gjafsókn skv. 1. mgr. 127. gr.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarpið var áður flutt á 136. löggjafarþingi og miðar að því að auka möguleika almennings á gjafsókn óháð fjárhagsstöðu umsækjanda. Málið náði ekki fram að ganga og er því endurflutt nú óbreytt. Með frumvarpinu er lögð til breyting á 126. gr. laga um meðferð einkamála um gjafsókn. Einnig felur það í sér reglugerðarheimild fyrir dómsmálaráðherra til að kveða nánar á um skilyrði gjafsóknar.

Þegar einkamálalögin voru samþykkt árið 1991 voru skilyrði gjafsóknar skv. 126. gr. laganna þau hin sömu og lögð eru til með 1. gr. frumvarpsins, þ.e. að gjafsókn yrði aðeins veitt ef nægilegt tilefni væri til málshöfðunar eða málsvarnar og öðru hvoru eftirfarandi skilyrða væri fullnægt: að efnahag umsækjanda sé þannig háttað að kostnaður af gæslu hagsmuna hans í máli yrði honum fyrirsjáanlega ofviða, sbr. a-lið 1. mgr., eða úrlausn máls hafi verulega almenna þýðingu eða varði verulega miklu fyrir atvinnu, félagslega stöðu eða aðra einkahagsmuni umsækjanda, sbr. b-lið 1. mgr.

Á 131. löggjafarþingi voru samþykkt lög nr. 7/2005, sem breyttu ákvæðum um gjafsókn í einkamálalögum, nr. 91/1991, og þjóðlendulögum, nr. 58/1998. Sú breyting var þá gerð að fellt var brott skilyrði gjafsóknar skv. b-lið 1. mgr. 126. gr., að úrlausn máls hafi verulega almenna þýðingu eða varði verulega miklu fyrir atvinnu, félagslega stöðu eða aðra einkahagi umsækjanda. Ákvæðið hafði þá verið í lögunum í um 12 ár án nokkurra vandkvæða í framkvæmd. Ástæða lagabreytingarinnar var sögð sú að ákvæðið væri afar víðtækt og ekki forsvaranlegt að kosta málshöfðun eða málsvörn einstaklinga af almannafé á grundvelli svo almenns ákvæðis.

Efni núgildandi ákvæðis þrengir verulega að möguleikum almennings til þess að leita réttar síns með málshöfðun gagnvart stjórnvöldum og opinberum aðilum í málum sem geta varðað einstaklinga og almenning miklu. Slíkar takmarkanir eru í andstöðu við hefðir sem hafa verið að þróast í öðrum lýðræðisríkjum. Með frumvarpinu er því lagt til að fella umrætt skilyrði aftur inn í ákvæðið. Sú rýmkun sem lögð er til í frumvarpinu mun fela í sér að gjafsókn verður möguleg í málum sem eru mikilsverð réttlætismál fyrir hagsmuni einstaklinga og almennings, svo sem mál sem varða heimtu skaðabóta fyrir varanlega örorku þegar örorka er mikil en aflahæfi verulega skert, mál er varða lífeyrisréttindi, atvinnuréttindi og eignarréttindi, mál er varða bætur fyrir missi framfæranda, mál vegna læknamistaka, mál um réttindi varðandi friðhelgi einkalífs og önnur mál er varða hefðbundin mannréttindi. Þá gæti gjafsókn skv. b-lið 1. mgr. 126. gr. verið veitt í málum einstaklinga gagnvart stjórnvöldum.

Gert er ráð fyrir að áfram verði inni reglugerðarheimild til að kveða nánar á um skilyrði málsóknar. Á grundvelli laga nr. 7/2005 gaf dómsmálaráðherra út reglugerð nr. 45/2008 þar sem kveðið var nánar á um skilyrði gjafsóknar. Verði frumvarpið að lögum þarf að gera breytingar á 5. gr. reglugerðarinnar um mat á tilefni til veitingar gjafsóknar fyrir héraðsdómi í samræmi við víkkun á heimild til gjafsóknar.

33. Frumvarp til laga [33. mál]

um breyting á lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Þar til skilyrði eru fyrir efndum krafna á grundvelli 6. mgr. 102. gr. er skilanefnd fjármálafyrirtækis, sem naut heimildar til greiðslustöðvunar við gildistöku laga nr. 44/2009, um breyting á lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, sbr. ákvæði til bráðabirgða II, heimilt að greiða skuldir eða efna aðrar skuldbindingar fjármálafyrirtækis ef skilanefnd telur víst að nægilegt fé sé til að greiða að fullu kröfur sem gætu notið sömu eða hærri stöðu í skuldaröð.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Í frumvarpinu er lagt til að skilanefndum þeirra fjármálafyrirtækja sem hlotið höfðu heimild til greiðslustöðvunar við gildistöku laga nr. 44/2009, um breyting á lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, sem tóku gildi 21. apríl sl., sbr. ákvæði til bráðabirgða II í þeim lögum, verði heimilt, frá gildistöku laganna og þar til skilyrði eru fyrir efndum krafna á grundvelli 6. mgr. 102. gr. laganna, að greiða skuldir viðkomandi fjármálafyrirtækis og efna aðrar skuldbindingar þess ef talið er víst að nægilegt fé sé til að greiða að fullu kröfur sem gætu notið sömu eða hærri stöðu í skuldaröð.

Frumvarpið er lagt fram eftir að fram komu ábendingar frá starfandi skilanefndum um að við gildistöku laga nr. 44/2009 hefði skapast réttaróvissa þar sem IV. kafla laga um gjaldþrotaskipti o.fl. hefði verið vikið til hliðar varðandi þau fyrirtæki sem ákvæði til bráðabirgða II gilda um, en á grundvelli ákvæðis í þeim kafla hafa greiðslur fjármálafyrirtækja í greiðslustöðvun verið inntar af hendi. Gera nýsamþykkt lög ekki ráð fyrir að unnt sé að hefja greiðslu fyrr en í fyrsta lagi að loknum fyrsta kröfuhafafundi eftir lok kröfulýsingarfrests, en kröfulýsingarfrestur getur verið allt að sex mánuðir. Þykir því nauðsynlegt að veita skilanefndum möguleika til útgreiðslu á þessu tímabili.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um breyting á lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, með síðari breytingum.

Með frumvarpinu er lagt til að skilanefndum þeirra fjármálafyrirtækja sem hlotið höfðu heimild til greiðslustöðvunar við gildistöku laga nr. 44/2009, um breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, verði heimilt að uppfylltum ákveðnum skilyrðum að greiða skuldir viðkomandi fjármálafyrirtækis og efna aðrar skuldbindingar þess ef talið er víst að nægilegt fé sé til að greiða að fullu kröfur sem gætu notið sömu eða hærri stöðu í skuldaröð. Forsaga þessa frumvarps er sú að eftir að lög nr. 44/2009 tóku gildi komust skilanefndir gömlu bankanna að þeirri niðurstöðu að þeim væri ekki heimilt að inna af hendi neinar

greiðslur til kröfuhafa fyrr en kröfulýsingarfresti væri lokið og haldinn hefði verið hlutahafafund, sem væri þá í fyrsta lagi eftir sex mánuði. Sem dæmi um það þá hefur þetta leitt til þess að skilanefnd Kaupþings getur ekki greitt innstæður innstæðueigenda í útibúi Kaupþings í Þýskalandi, en það eru rúmlega 300 milljónir evra. Tilgangur frumvarpsins er því sá að gera nauðsynlegar breytingar á gildandi lögum svo að heimildir skilanefnda til útgreiðslu gildi þar til kröfulýsingarfresti lýkur.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum verður ekki séð að það muni hafa í för með sér aukin útgjöld fyrir ríkissjóð þar sem frumvarpið snýr að skilanefndum gömlu viðskiptabankanna og heimildum þeirra til að greiða úr þrotabúum gömlu bankanna.

34. Frumvarp til laga [34. mál]

um breytingu á lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

1. gr.

Við 1. mgr. 3. gr. laganna bætist nýr málsliður, 4. málsl., svohljóðandi: Sama á við um afla sem fæst við veiðar sem fara fram í fræðsluskyni, enda séu veiðarnar óverulegar og aflinn ekki fénýttur.

2. gr.

6. gr. laganna orðast svo:

Heimilt er án sérstaks leyfis að stunda fiskveiðar í frístundum til eigin neyslu. Slíkar veiðar er einungis heimilt að stunda með sjóstöng og handfærum án sjálfvirknibúnaðar. Afla sem veiddur er samkvæmt heimild í þessari málsgrein er einungis heimilt að hafa til eigin neyslu og er óheimilt að selja eða fénýta hann á annan hátt.

Ráðherra er heimilt að ákveða árlega að á tilteknum fjölda opinberra sjóstangaveiðimóta teljist afli ekki til aflamarks eða krókaaflamarks, enda sé aflinn einungis fénýttur til að standa straum af kostnaði við mótshaldið.

Aðilum sem reka ferðaþjónustu og hyggjast nýta við þann rekstur báta til frístundaveiða er skylt að sækja um sérstakt leyfi til Fiskistofu fyrir hvern bát sem nota skal í því skyni. Einungis er heimilt að veita leyfi til frístundaveiða aðilum sem fengið hafa leyfi sem Ferðamálastofa gefur út með stoð í 8. gr. laga nr. 73/2005, um skipan ferðamála. Einungis er heimilt að stunda veiðar með sjóstöng og handfærum án sjálfvirknibúnaðar á þeim bátum sem leyfi fá samkvæmt þessari grein.

Leyfi til frístundaveiða, sbr. 3 mgr., eru tvenns konar:

1. Leyfi til að veiða fimm fiska af kvótabundnum fisktegundum á hvert handfæri eða sjóstöng dag hvern og reiknast sá afli ekki til aflamarks viðkomandi báts. Ekki er heimilt að nota fleiri en fimm sjóstangir og/eða færarúllur samtímis. Óheimilt er að selja eða fénýta á annan hátt afla sem fæst við veiðar sem heimilar eru samkvæmt þessum tölulið.
2. Leyfi til veiða sem takmarkast af aflamarki eða krókaaflamarki viðkomandi báts. Allur afli þessara báta skal veginn í samræmi við gildandi reglur um vigtun og skráningu sjávarafla. Um afla þessara báta gilda ekki ákvæði laga nr. 24/1986, um skiptaverðmæti og

greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins. Ekki skal leitað staðfestingar Verðlagsstofu skiptaverðs skv. 4. málsl. 3. mgr. 15. gr. vegna flutnings aflamarks til þessara báta. Heimilt er að selja og fénýta á annan hátt þann afla sem fæst við veiðar sem heimilar eru samkvæmt þessum tölulið.

Innan sama fiskveiðiárs er einungis heimilt að veita báti leyfi annaðhvort skv. 1. tölul. 4. mgr. eða 2. tölul. 4. mgr. Við veitingu leyfa til frístundaveiða koma aðeins til greina skip sem hafa haffærisskírteini og skrásett eru á skipaskrá Siglingastofnunar Íslands eða á sérstaka skrá stofnunarinnar fyrir báta undir 6 metrum. Skulu eigendur þeirra og útgerðir fullnægja skilyrðum til að stunda veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands sem kveðið er á um í lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri og í lögum um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands.

Leyfi til frístundaveiða skulu veitt til eins fiskveiðiárs í senn. Ekki er heimilt innan sama fiskveiðiárs að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni á báti sem fengið hefur leyfi til frístundaveiða. Þó er Fiskistofu heimilt að veita bátum tímabundin leyfi til frístundaveiða sem gildi fyrir tímabilið 1. maí – 31. ágúst enda stundi þeir ekki veiðar í atvinnuskyni innan þess tímabils.

Rekstraraðili skal með sannanlegum hætti kynna fyrir áhöfn báts reglur um takmarkanir sem kunna að vera á veiðum á þeim svæðum þar sem líklegt má telja að báturinn stundi frístundaveiðar og enn fremur reglur um bann við brottkasti afla og reglur um meðferð afla.

Ráðherra setur í reglugerð frekari skilyrði og reglur um frístundaveiðar, þ.m.t. um skil á skýrslum vegna veiða frístundaveiðibáta og á sjóstangaveiðimótum.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða.

I.

Auk þeirra aflaheimilda sem úthlutað er á fiskveiðiárinu 2008/2009 á grundvelli laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, er í júní, júlí og ágúst 2009 heimilt að veiða á handfæri allt að 3.955 lestir samtals af óslægðum þorski, sem ekki reiknast til aflamarks eða krókaaflamarks þeirra fiskiskipa sem stunda handfæraveiðar samkvæmt þessu ákvæði.

Landinu verði skipt í eftirfarandi fjögur landsvæði: A. Eyja- og Miklaholtshreppur–Skagabyggð, B. Sveitarfélagið Skagafjörður–Grýtubakkahreppur, C. Þingeyjarsveit–Djúpavogshreppur, D. Sveitarfélagið Hornafjörður–Borgarbyggð. Í hlut landsvæðis A komi alls 1.316 tonn, í hlut landsvæðis B komi alls 936 tonn, í hlut landsvæðis C komi alls 1.013 tonn og í hlut landsvæðis D komi alls 690 tonn. Ráðherra skal í reglugerð kveða á um hvernig aflaheimildir skiptast á einstaka mánuði og skal ráðherra með reglugerð stöðva veiðar á hverju svæði þegar sýnt er að leyfilegum heildarafla hvers mánaðar verði náð.

Veiðar samkvæmt þessu ákvæði eru háðar sérstöku leyfi Fiskistofu. Aðeins er heimilt að veita fiskiskipi leyfi til veiða samkvæmt þessu ákvæði að fullnægt sé ákvæðum 5. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða. Við útgáfu Fiskistofu á leyfi til fiskiskips samkvæmt þessu ákvæði falla úr gildi önnur leyfi þess til að stunda veiðar á fiskveiðiárinu 2008/2009 sem gefin eru út með stoð í lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, og lögum nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, og er þeim fiskiskipum sem leyfi fá til handfæraveiða samkvæmt þessu ákvæði óheimilt að stunda aðrar veiðar en handfæraveiðar til loka fiskveiðiársins 2008/2009. Leyfi til veiða samkvæmt þessu ákvæði eru bundin við tiltekið landsvæði,

sbr. 1. málsl. 2. mgr. þessa ákvæðis. Skal leyfið veitt á því svæði þar sem heimilisfesti útgerðar viðkomandi fiskiskips er skráð og skal öllum afla veiðiskips landað innan þess landsvæðis. Sama fiskiskipi verður aðeins veitt leyfi frá einu landsvæði á veiðitímabilinu.

Leyfi til handfæraveiða samkvæmt þessu ákvæði eru bundin eftirfarandi skilyrðum:

1. Óheimilt er að stunda veiðar laugardaga og sunnudaga.
2. Hver veiðiferð skal eigi standa lengur en 12 klukkustundir. Miðað er við þann tíma er fiskiskip lætur úr höfn til veiða til þess er það kemur til hafnar aftur til löndunar. Aðeins er heimilt að fara í eina veiðiferð á hverjum degi.
3. Tilkynna skal Fiskistofu um sjósókn fiskiskipsins í samræmi við reglur sem ráðherra setur þar um.
4. Sé einn maður í áhöfn er óheimilt að hafa um borð í veiðiskipi fleiri en tvær handfærarúllur. Aldrei er heimilt að hafa fleiri en fjórar handfærarúllur um borð. Engin önnur veiðarfæri en handfærarúllur skulu vera um borð.
5. Á hverju fiskiskipi er aðeins heimilt að draga 800 kg af þorski í hverri veiðiferð, miðað við óslægðan fisk. Ufsaafli skal aldrei vera meiri en 15% af þorskafla hverrar veiðiferðar og ýsuafli ekki meiri en 3%.
6. Skylt er að landa öllum afla í lok hverrar veiðiferðar og skal hann veginn og skráður endanlega hér á landi. Um vigtun, skráningu og meðferð afla fer að öðru leyti samkvæmt ákvæðum laga nr. 57/1996, um umgengni um nytjastofna sjávar, og ákvæðum gildandi reglugerðar þar um.

Fyrir veitingu leyfis samkvæmt ákvæði þessu skal umsækjandi greiða gjald samkvæmt ákvæðum laga nr. 33/2000, um veiðieftirlitsgjald. Fiskistofa skal innheimta veiðigjald samkvæmt þessu ákvæði vegna landaðs afla, annars en þorsks, og skal gjalddagi vera 1. október 2009 en eindagi 15 dögum síðar. Um innheimtu þessa gjalds gildir að öðru leyti 23. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, eftir því sem við getur átt.

Um viðurlög vegna brota á lögum þessum, reglum settum samkvæmt þeim og ákvæðum leyfisbréfa fer skv. VI. kafla laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða.

Þá skal beita ákvæðum laga nr. 37/1992, um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafla, fari afli fiskiskips umfram hámark sem ákveðið er í lögum þessum eða reglum settum samkvæmt þeim.

Ráðherra setur nánari reglur um framkvæmd þessa ákvæðis.

II.

Frá og með fiskveiðiárinu 2009/2010 skal skipta leyfilegum heildarafla í karfa upp í gullkarfa og djúpkarfa. Skal aflahlutdeild hvers fiskiskips í hvorri tegund í upphafi fiskveiðiársins 2009/2010 vera hin sama og hún hefði að óbreyttum lögum orðið í karfa.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Í frumvarpi þessu er lagt til að eftirfarandi breytingar verði gerðar á lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða:

1. Ráðherra fái heimild til að leyfa takmarkaðar veiðar í fræðsluskyni.
2. Settar verði ítarlegar reglur um frístundaveiðar sem fara fram á vegum ferðaþjónustuaðila.
3. Heimilaðar verði frjálsar handfæraveiðar, strandveiðar, á tímabilinu 1. júní til 31. ágúst 2009 sem takmarkast af þeim aflaheimildum sem sérstaklega er ráðstafað til veiðanna.
4. Leyfilegum heildarafla í karfa verði skipt upp í veiðar á gullkarfa og djúpkarfa.

Viðamesta breytingin lýtur annars vegar að skipan frístundaveiða og hins vegar skipan frjálsra handfæraveiða á tímabilinu 1. júní til 31. ágúst 2009. Verður því gerð almenn grein fyrir þeim breytingum sem hér er lagt til að gerðar verði annars vegar vegna frístundaveiða og hins vegar vegna handfæraveiða en um aðrar breytingartillögur vísast til athugasemda við einstakar greinar.

Frístundaveiðar við Ísland er nýr vaxandi þáttur í ferðaþjónustu hér við land en veiðar á frístundafiskibátum eins og þekkjast í dag hófust að marki á Vestfjörðum árið 2006. Þessar veiðar hafa bæði verið stundaðar á venjulegum fiskibátum sem í annan tíma stunda veiðar í atvinnuskyni og sérstökum frístundabátum sem hafa verið smíðaðir sérstaklega í þessum tilgangi. Í samstarfi samgönguráðuneytisins og sjávarútvegsráðuneytisins og stofnana ráðuneytanna varð til skilgreining á fiskibátum til þessara nota og eru þeir skráðir sem slíkir.

Fyrir liggja allnákvæmar upplýsingar um afla þessara frístundafiskveiðibáta enda hafa þeir bátar verið með leyfi til veiða í atvinnuskyni og þurfa að uppfylla þau skilyrði sem sett eru í lögum og reglum um stjórn fiskveiða, þar á meðal um vigtun og skráningu sjávarafla. Heildarveiði þessara báta var um 200 tonn á árinu 2007 og var þorskafli þar af um180 tonn. Á árinu 2008 var heildaraflinn um 250 tonn og var þorskafli þar af um 220 tonn. Er fjöldi skráðra frístundabáta nú 43. Ekki liggja fyrir nákvæmar tölur um fjölda annarra báta sem selja ferðir í sjóstangaveiði. Nokkrir aðilar sem selja skoðunarferðir á sjó bjóða einnig upp á sjóstangaveiði samhliða skoðunarferðunum, annaðhvort sem hluta afþreyingar í skoðunarferðum eða sem sérstakar veiðiferðir á sjóstöng. En líkt og með frístundafiskveiðarnar þá hefur slík ferðaþjónusta verið vaxandi undanfarin ár.

Þann 20. febrúar 2008 skipaði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra starfshóp sem samkvæmt skipunarbréfi hafði það hlutverk að fara yfir starfsumhverfi frístundabáta og greina hvort og með hvaða hætti unnt væri að taka tillit til sérstöðu útgerðar frístundaveiðibáta með hliðsjón af gildandi ákvæðum fiskveiðistjórnarlaga um nýtingu og verndun nytjastofna sjávar. Starfshópurinn skilaði skýrslu sinni til ráðherra í janúar 2009. Við samningu þessa frumvarps var tekið mið af niðurstöðum og tillögum starfshópsins. Í frumvarpinu eru sett skilyrði fyrir starfseminni sem er ætlað að taka tillit til nokkurrar sérstöðu þessarar starfsemi og fella hana að því fiskveiðistjórnarkerfi sem hér er beitt.

Á ríkisstjórnarfundi þann 14. apríl sl. kynnti þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, Steingrímur J. Sigfússon, þau áform að fresta úthlutun byggðakvóta nú á þessu fiskveiðiári til að skapa svigrúm fyrir breytta stefnu til styrkingar og örvunar atvinnustarfsemi í sjávarbyggðum. Markmiðið er nýting sjávarauðlindarinnar á nýjum grunni þar sem mönnum verði gert mögulegt að stunda frjálsar veiðar með ströndinni á sjálfbæran og ábyrgan hátt. Jafnframt yrði komið á nýjum flokki veiða, „strandveiðar“, þar sem heimilaðar verða frjálsar handfæraveiðar við ströndina. Núverandi stjórn fiskveiða er gagnrýnd fyrir að erfitt sé fyrir nýja aðila að hefja veiðar í atvinnuskyni. Með strandveiðunum er opnað fyrir takmarkaðar veiðar þeirra sem ekki þurfa að vera handhafar veiðiheimilda. Þannig er til að mynda ungu og áhugasömu fólki auðveldað að afla sér reynslu og þekkingar um leið og sveigjanleiki er aukinn. Ríkisstjórnin lýsti yfir stuðningi við þau meginsjónarmið sem felast í áformum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið hefur síðan unnið að nánari útfærslu þessara hugmynda og hefur í þeirri vinnu verið tekið tillit til ýmissa sjónarmiða sem fram hafa komið.

Með frjálsum handfæraveiðum, eða strandveiðum, yfir sumarmánuðina er opnað fyrir handfæraveiðar allra þeirra báta sem uppfylla þau skilyrði sem gerð eru til fiskiskipa sem leyfi hafa til veiða í atvinnuskyni. Með veiðunum er þannig m.a. opnað fyrir takmarkaðar

veiðar þeirra sem ekki eru handhafar aflamarks eða krókaaflamarks. Núverandi handhöfum aflamarks eða krókaaflamarks stendur þó jafnframt til boða að stunda frjálsar handfæraveiðar að sömu skilyrðum uppfylltum. Þannig er sveigjanleikinn aukinn og möguleikar nýrra aðila til að stunda veiðar í atvinnuskyni auknir. Strandveiðarnar takmarkast einkum af þeim aflaheimildum sem sérstaklega er ráðstafað til veiðanna eða alls 3.955 lestum af óslægðum þorski auk meðafla í ýsu (3%) og ufsa (15%). Er landinu skipt í fjögur landsvæði og er aflaheimildum ráðstafað til landsvæðanna. Er 55% þess magns, af óslægðum þorski, sem ráðstafað hafði verið til byggðakvóta á yfirstandandi fiskveiðiári ráðstafað til strandveiðanna. Auk þess er ráðstafað til strandveiða 2.500 tonnum af þorski umfram þær aflaheimildir sem úthlutað hefur verið á fiskveiðiárinu 2008/2009 á grundvelli laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða.

Þar sem um nýjan flokk veiða er að ræða eru reglur og skilyrði veiðanna sett til eins árs. Á grunni þeirrar reynslu og lærdóms sem draga má af fyrirhuguðum strandveiðum á yfirstandandi fiskveiðiári verður reynslan af þeim metin. Verður í þessu sambandi leitast við að nýta þá þekkingu og reynslu sem til staðar er í hinum dreifðu sjávarbyggðum landsins. Þá verður tekið til sérstakrar athugunar með hvaða hætti leyfin hafa dreifst en vilji stendur til þess að dreifingin sé sem jöfnust, þ.e. að leyfin safnist ekki á hendur fárra aðila. Á þessum grunni verður fyrirkomulag veiðanna endurskoðað fyrir næsta fiskveiðiár.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 3. og 4. málsl. 1. mgr. 3. gr. laganna er kveðið á um að afli sem veiddur er í rannsóknarskyni á vegum Hafrannsóknastofnunarinnar eða við vísindalegar rannsóknir annarra aðila skuli ekki reiknist til heildarafla. Ekki er til staðar sérstök heimild til handa ráðherra að leyfa sérstaklega á sama hátt veiðar sem fara fram í fræðsluskyni, t.d. á skólabátum, en umsóknir um slíkt berast ráðuneytinu stundum og koma þær einkum frá fræðsluyfirvöldum. Hér yrði um mjög óverulegar veiðar að ræða fyrst og fremst í því skyni að kynni fyrir t.a.m. nemendum í skólum veiðar, notkun veiðarfæra og lífríki hafsins við Ísland. Er því lagt til að ráðherra fái heimild til þess að veita þessa undanþágu í takmörkuðum mæli, enda verði aflinn ekki fénýttur.

Um 2. gr.

Í 1. mgr. 6. gr. laganna er ákvæði um veiðar í tómstundum til eigin neyslu. Þá er í 2. mgr. sömu greinar heimildarákvæði ráðherra til að ákveða tiltekinn fjölda opinberra sjóstangaveiðimóta þar sem afli telst ekki til aflamarks eða krókaaflamarks.

Í 1. og 2. mgr. 2. gr. þessa frumvarps er gert ráð fyrir því að 1.–2. mgr. 6. gr. verði efnislega óbreyttar en þó er lagt til að gerðar verði þrjár minni háttar breytingar á þessum málsgreinum. Í fyrsta lagi er lagt til að í stað þess að segja að heimilt sé í „tómstundum“ að stunda veiðar til eigin neyslu eins og gert er í 1. mgr. 6. gr. þá verði notað orðalagið „í frístundum“ til samræmis við það orðalag sem almennt er notað í frumvarpinu. Í öðru lagi er lagt til að í sömu málsgrein verði sjóstöng tilgreind sem leyfilegt veiðarfæri en ekki handfæri eingöngu eins og nú er þar sem oftast munu sjóstangir vera notaðar við frístundaveiðar en ekki handfæri og þykir rétt að orðalag greinarinnar endurspegli það. Í þriðja lagi er lagt til að fellt verði niður í 2. mgr. 6. gr. ákvæði um að veiðidagar reiknist ekki til sóknardaga þar sem sóknardagakerfið hefur verið fellt niður.

Þær málsgreinar sem á eftir koma, þ.e. 3.–8. mgr. 2. gr. frumvarpsins, eru hins vegar nýmæli sem lúta að frístundaveiðum þeirra aðila sem reka ferðaþjónustu. Í 3. mgr. er lagt til að

ferðaþjónustuaðilar sem hyggjast bjóða viðskiptamönnum sínum upp á möguleika til þess að stunda veiðar í sjó hér við land þurfi að sækja um leyfi til Fiskistofu fyrir hvern bát sem þeir ætla að nota í því skyni. Gildir það hvort sem ferðaþjónustuaðilar stunda eingöngu sjóstangaveiðar eða veiðarnar eru einungis hluti þeirrar afþreyingar sem boðið er upp á. Skilyrði fyrir útgáfu þessa leyfis er að fyrir liggi leyfi Ferðamálastofu sem hún gefur út með stoð í 8. gr. laga nr. 73/2005, um skipan ferðamála. Er útgáfa leyfis Fiskistofu háð framangreindu skilyrði til þess að ferðamálayfirvöld geti betur tryggt að öll umgjörð um þessa starfsemi sé með þeim hætti að fylgt sé fullnægjandi gæða- og öryggiskröfum auk þess að eftirlit verði með þeim þáttum sem Ferðamálastofa telur ástæðu til.

Í 4. mgr. er gerður greinarmunur á tvenns konar leyfum sem Fiskistofa gefur út til frístundaveiða. Annars vegar er um að ræða leyfi til handa þeim hópi sem stundar blandaða starfsemi þar sem sjóstangaveiði er ekki meginþátturinn í þeirri þjónustu sem boðið er upp á. Eru aðilum í þessum hópi heimilaðar mjög takmarkaðar veiðar með takmarkaðan fjölda sjóstanga án þess að leggja þurfi til aflaheimildir. Hins vegar er um að ræða leyfi til handa þeim aðilum sem markvisst gera út á sjóstangaveiðar í þeirri þjónustu sem boðið er upp á.

Þannig er gerður greinarmunur á aðilum í ferðaþjónustu sem annars vegar markvisst stunda fiskveiðar og hins vegar þeim aðilum sem bjóða upp á blandaða starfsemi þar sem sjóstangaveiðar eru óverulegar þáttur í þeirri afþreyingu sem í boði er. Mikilvægt er að mörkin milli þessara tveggja hópa séu skýr þannig að ljóst sé í hvorn flokkinn tiltekin starfsemi fellur og val aðila sé gert skýrt háð umfangi og eðli starfsemi þeirra. Þess vegna er kveðið á um það í 1. málsl. 5. mgr. að hver bátur á aðeins kost á leyfi til frístundaveiða annaðhvort skv. 1. tölul. eða 2. tölul. 4. mgr.

Í 5. mgr. er áréttað að aðeins komi til greina við veitingu frístundaleyfa þau skip sem hafa haffærisskírteini og skrásett eru á skipaskrá Siglingastofnunar Íslands eða á sérstaka skrá stofnunarinnar fyrir báta undir 6 metrum. Eigendur þeirra og útgerðir verða að fullnægja skilyrðum til að stunda veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands sem kveðið er á um í lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri og í lögum um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands. Eru þetta sömu skilyrði og eru fyrir veitingu leyfa til veiða í atvinnuskyni skv. 5. gr. laganna.

Í 6. mgr. er kveðið á um að leyfi til frístundaveiða skuli veitt til eins fiskveiðiárs í senn og ekki sé heimilt innan sama fiskveiðiárs að stunda veiðar í atvinnuskyni á báti sem fengið hefur leyfi til frístundaveiða. Þó er gerð sú undanþága að heimilt er að veita bátum tímabundin leyfi til frístundaveiða, enda stundi þeir ekki veiðar í atvinnuskyni innan þess tímabils.

Í 7. mgr. er sett fram sú skylda að rekstraraðili skuli með sannanlegum hætti kynna fyrir áhöfn báts reglur um sérhverjar takmarkanir sem kunna að vera á veiðum á þeim svæðum þar sem líklegt má telja að báturinn stundi frístundaveiðar. Þar að auki reglur um bann við brottkasti afla og meðferð hans. Ábyrgð rekstraraðila felst því einkum í að sinna þeim skyldum sem á hann eru lagðar í þessu ákvæði ásamt því að skila skýrslum um veiðarnar.

Í 8. mgr. er kveðið á um heimild ráðherra til þess að setja reglugerð um frekari skilyrði og reglur um frístundaveiðar, svo sem um skil á skýrslum um veiðar og önnur þau skilyrði vegna veiða frístundaveiðibáta og sjóstangaveiðimótum.

Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um ákvæði til bráðabirgða I.

Í 1. mgr. ákvæðisins er kveðið á um að heimilt verði í mánuðunum júní, júlí og ágúst 2009 að veiða upp úr sjó 3.955 lestir af þorski sem ekki falli undir aflamarkskerfið. Jafnframt er gert ráð fyrir að ráðherra skipti þessum aflaheimildum á einstaka mánuði og að veiðar verði síðan stöðvaðar með reglugerð þegar tilgreindu magni er náð.

Í 2. mgr. er landinu skipt í fjögur landsvæði (A, B, C, D). Þá er kveðið á um hvernig þeim 3.955 lestum af óslægðum þorski sem ráðstafað er til færaveiðanna skuli skipt á landsvæðin fjögur. Við skiptingu aflaheimildanna er byggt á hlutfallslegri skiptingu byggðakvóta til landsvæðanna. Þá er 2.500 lestum skipt jafnt (625 lestir) á öll landsvæðin.

Samkvæmt 3. mgr. er lagt til að veiðarnar verði háðar sérstöku leyfi Fiskistofu. Hér eftir eru þær nefndar færaveiðar og leyfin færaleyfi. Færaleyfi eru háð sömu skilyrðum og hin almennu leyfi til veiða í atvinnuskyni sem tilgreind eru í 5. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða. Lúta þau skilyrði að því að fiskiskip hafi haffærisskírteini, sé skráð hjá Siglingastofnun ríkisins og að eigendur þess og útgerð fullnægi þeim skilyrðum sem kveðið er á um í lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri. Þá segir í þessari grein að þegar leyfi sé veitt til færaveiða þá falli niður út fiskveiðiárið önnur leyfi sem viðkomandi fiskiskip kann að hafa og útgefið er með stoð í lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, og lögum nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Getur það ekki farið saman að sama fiskiskip stundi frjálsar handfæraveiðar á sama tíma og það nýtir aflamarks- eða krókaaflamarksleyfi sitt. Loks segir í þessari málsgrein að útgefið færaleyfi miðist við það landsvæði þar sem heimilisfesti útgerðar er, að landa skuli öllum afla veiðiskips innan þess sama landsvæðis og að hverju skipi verði aðeins veitt leyfi frá einu landsvæði á veiðitímabilinu.

Í 4. mgr. eru tilgreind þau skilyrði sem færaleyfin eru háð. Veiðar eru bannaðar á laugardögum og sunnudögum og hver veiðiferð má aðeins vara í 12 klukkustundir. Eigi er heimilt að fara í fleiri en eina veiðiferð á hverjum degi. Takmörkun er á fjölda handfærarúlla og afli hvers dags er takmarkaður við 800 kg af þorski upp úr sjó. Þessar takmarkanir miða allar að því að hið leyfilega veiðimagn dreifist sem mest bæði í tíma og með tilliti til landsvæða og að dregið verði úr því að of mikið kapp verði í veiðunum. Önnur ákvæði þessarar málsgreinar lúta að eftirliti Fiskistofu með sjósókn og leyfilegum meðafla en skv. 5. tölul. má ufsi ekki fara yfir 15% af þorskafla hverrar veiðiferðar og ýsuafli ekki yfir 3%. Í lokamálslið er ákvæði þess efnis að allur afli sem landað er við færaveiðar skuli vigtaður og skráður hér á landi. Þá er áréttað að um færaveiðar gildi einnig ákvæði laga nr. 57/1996, um umgengni um nytjastofna sjávar, að svo miklu leyti sem við getur átt. Tekur það m.a. til reglna um vigtun afla og umgengni alla á miðunum, þar á meðal banns við brottkasti afla.

Í 5. mgr. segir að greiða skuli sama gjald fyrir færaleyfi og greitt er fyrir almenn veiðileyfi samkvæmt lögum nr. 33/2000, um veiðieftirlitsgjald. Þá verði veiðigjald innheimt eftir á eins og tíðkast þegar um er að ræða veiðar sem ekki falla undir aflamarkskerfið.

Í 6. mgr. segir að vegna brota á lögum og reglum um færakerfið skuli beitt sömu viðurlögum og almennt tíðkast vegna brota á ákvæðum laga og reglugerð um fiskveiðistjórn. Þá verði afli gerður upptækur séu ekki virt ákvæði um hámarksafla og er nauðsynlegt að taka það fram þar sem lög nr. 37/1992 skilgreina ólögmætan sjávarafla þannig að það sé afli sem er umfram aflamark fiskiskipa.

Loks er ákvæði sem heimilar ráðherra að setja nánari reglur um framkvæmd þessara laga og eru hér hafðar í huga reglur um nánari skiptingu veiðiheimilda, eftirlit með veiðunum og fleiri atriði.

Um ákvæði til bráðabirgða II.

Allt frá upphafi kvótakerfisins 1984 hefur úthlutun aflaheimilda í karfa tekið til tveggja tegunda karfa, þ.e. djúpkarfa og gullkarfa. Hafrannsóknastofnunin hefur í nokkur ár lagt til í ráðgjöf sinni að aflamarki í gullkarfa og djúpkarfa verði úthlutað aðskildu. Þann 14. nóvember 2008 skipaði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra starfshóp sem ætlað var að gera tillögur um reglur við framkvæmd skiptingar á heildaraflamarki fyrir gull- og djúpkarfa. Var hópurinn skipaður fulltrúum Landssambands íslenskra útvegsmanna, Hafrannsóknastofnunarinnar og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins. Lagt er til að hvert skip fái sömu aflahlutdeild í gullkarfa og djúpkarfa og það hefði í karfa. Yrði þannig aflahlutdeild í gullkarfa og djúpkarfa hin sama. Er hér lagt til að tillögu nefndarinnar verði fylgt. Hópurinn skilaði tillögum sínum til ráðherra með bréfi, dags. 12. desember 2008.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum.

Með frumvarpi þessu er í fyrsta lagi lagt til að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra fái heimild til að leyfa takmarkaðar veiðar í fræðsluskyni, í öðru lagi eru lagðar til ítarlegar reglur um frístundaveiðar sem fara fram á vegum ferðaþjónustuaðila, í þriðja lagi er gert ráð fyrir að heimilaðar verði frjálsar handfæraveiðar, strandveiðar, á tímabilinu 1. júní til 31. ágúst 2009 sem takmarkist af þeim veiðiheimildum sem sérstaklega verður ráðstafað til veiðanna og í fjórða lagi er lagt til að leyfilegum heildarafla í karfa verði skipt upp í veiðar úr gullkarfa og djúpkarfa.

Með frjálsum handfæraveiðum, eða strandveiðum, yfir sumarmánuðina er opnað fyrir handfæraveiðar allra þeirra báta sem uppfylla þau skilyrði sem gerð eru til fiskiskipa sem leyfi hafa til veiða í atvinnuskyni. Með veiðunum er þannig opnað á takmarkaðar veiðar þeirra sem ekki eru handhafar aflamarks eða krókaaflamarks eða þeirra sem uppfylla sett skilyrði. Gert er ráð fyrir að til strandveiðanna verði m.a. 2.500 tonnum úthlutað af þorski umfram þær aflaheimildir sem úthlutað hefur verið á fiskveiðiárinu 2008/2009 á grundvelli laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða. Útflutningsverðmæti þess má áætla um 1.000–1.200 m.kr. Fyrir veitingu leyfis samkvæmt ákvæði þessu um strandveiðar skal umsækjandi greiða gjald samkvæmt ákvæðum laga nr. 33/2000, um veiðieftirlitsgjald, en þar er gert ráð fyrir að gjaldið nemi 17.500 kr. á skip. Gert er ráð fyrir að kostnaður Fiskistofu vegna aukins eftirlits ráðist af fjölda þeirra fiskiskipa sem kunna að sækja um leyfi fyrir veiðunum. Þó er miðað við að gjaldið muni standa að fullu undir kostnaði Fiskistofu við eftirlitið sem stofnunin metur að verði á bilinu 4,5–6,5 m.kr. Samkvæmt því er gert ráð fyrir að fjöldi þeirra umsækjenda sem sæki um leyfi til þessara veiða verði um 300.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir að það muni hafa áhrif á afkomu ríkissjóðs þar sem gert er ráð fyrir að tekjur af veiðieftirlitsgjaldinu standi undir kostnaði Fiskistofu sem kann að hljótast af auknu eftirliti stofnunarinnar.

35. Frumvarp til laga [35. mál]

um breyting á lögum nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

1. gr.

Í stað ártalsins „2013“ í 1. mgr. 37. gr. laganna kemur: 2015.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 41. gr. laganna:

a. Í stað ártalsins „2013“ í 1. mgr. kemur: 2015.
b. Við bætist ný málsgrein er orðast svo:

Framleiðendur sem hafa skorið niður gemlinga og fullorðið sauðfé á býli sínu að kröfu stjórnvalda til að varna útbreiðslu sauðfjársjúkdóma eiga rétt til greiðslna vegna gæðastýrðrar sauðfjárframleiðslu við kaup á allt að jafnmörgum líflömbum til endurnýjunar fjárstofnsins. Þessi réttur fellur niður um fyrstu áramót eftir að liðin eru tvö ár síðan heimilt var að taka fé að nýju á býlið. Við ákvörðun greiðslna skal miða við 16 kg fallþunga. Óheimilt er að framselja þennan rétt. Ráðherra er heimilt að setja nánari ákvæði um skilyrði þessa réttar í reglugerð.

3. gr.

Í stað ártalsins „2013“ í kaflafyrirsögn IX. kafla laganna kemur: 2015.

4. gr.

Í stað dagsetningarinnar „1. september 2012“ í 3. mgr. 53. gr. laganna kemur: 31. desember 2014.

5. gr.

Í stað ártalsins „2012“ í kaflafyrirsögn X. kafla laganna kemur: 2014.

6. gr.

Við ákvæði til bráðabirgða T í lögunum bætast þrír nýir málsliðir, svohljóðandi: Ráðherra er heimilt að framlengja samninga þessa um tvö ár, verði eftir því leitað, svo að þeir gildi til 31. desember 2015. Þá er jafnhliða heimilt að kveða svo á, í hinum framlengdu samningum, að þeir bændur sem hyggjast hefja sauðfjárrækt að nýju megi koma sér upp bústofni frá 1. september 2014. Ráðherra er einnig heimilt að gera samninga sem þessa við bændur sem hafa náð eða ná 64 ára aldri á tímabilinu 2014–2015, enda öðlist samningarnir fyrst gildi á þeim tíma.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er samið að tilhlutan landbúnaðarráðherra og í samráði við Bændasamtök Íslands. Tilgangur frumvarpsins er að lögfesta nauðsynlegar og eðlilegar breytingar á lögum nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum (búvörulögum), vegna breytinga á samningum um starfsskilyrði sauðfjárræktar og mjólkurframleiðslu. Í frumvarpinu eru einnig lagðar til minni háttar breytingar á heimild til greiðslu álags vegna gæðastýringar í sauðfjárrækt til hagsbóta fyrir kaupendur fjárskiptafjár. Um þá breytingu vísast til athugasemda við 2. gr. frumvarpsins.

Með 2. gr. laga nr. 173 29. desember 2008, um ráðstafanir í ríkisfjármálum, var kveðið á um að þrátt fyrir ákvæði búvörusamninga um að framlög taki mánaðarlegum breytingum samkvæmt vísitölu neysluverðs, skuli þau nema nánar tilgreindum fjárhæðum. Þær fjárhæðir eru þær sömu og er að finna í fjárlögum ársins 2009. Í lagagreininni felst að ekki verður veitt aukið fé til bænda með fjáraukalögum reynist verðbólga ársins 2009 hærri en áætlað var við fjárlagagerðina.

Lögin vöktu gagnrýni enda fólu þau í sér raunskerðingu á samningsbundnum greiðslum til bænda. Á síðustu mánuðum hafa aðilar kannað nánar réttarstöðu sína en réttaróvissa er um lögmæti skerðingarinnar. Samhliða þessu hafa farið fram samningaviðræður milli ríkisvaldsins og bænda vegna ástandsins í efnahagsmálum.

Hinn 18. apríl 2009 voru undirritaðar breytingar á búvörusamningum um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu og sauðfjárræktar. Breytingarnar eru teknar upp í fylgiskjal I og II með frumvarpi þessu og vísast þangað um efni þeirra, en helstu breytingar á samningunum eru þessar:

– Framlög á árinu 2009 verði samkvæmt fjárlögum.
– Framlög ársins 2010 verði 2% hærri en 2009, óháð verðlagsþróun.
– Árið 2011 hækki framlög aftur um 2%, en auk þess bætist við helmingur af því sem upp á vantar til að framlag ársins uppfylli ákvæði gildandi samnings. Þó verði hækkun milli ára ekki umfram 5%.
– Árið 2012 verði greitt samkvæmt gildandi samningi, en þó með fyrirvara um 5% hámarkshækkun eins og árið 2011.
– Allir samningarnir verði framlengdir um tvö ár, að mestu á óbreyttum forsendum.

Í megindráttum fela þessar breytingar í sér samningsbundna eftirgjöf af hálfu kúa- og sauðfjárbænda af fullum fjárframlögum í tvö til þrjú ár vegna þeirrar alvarlegu stöðu sem uppi er í ríkisbúskapnum. Á móti fá þeir tryggingu fyrir framlengingu samningstímabilsins um tvö ár, sem væntanlega leiðir til aukins rekstraröryggis.

Um 1. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 2. gr.

Um langt árabil hefur ríkið gert samninga við bændur um niðurskurð fjárstofns og hreinsun húsa og aðstöðu til varnar riðuveiki. Samningar síðustu ára eru miðaðir við reglugerð frá árinu 2001 og þar er ekki tekið tillit til þeirrar hækkunar sem má telja að hafi orðið síðan þá á verði líflamba vegna álagsgreiðslna á dilkakjöt vegna gæðastýringar í sauðfjárrækt. Af þeim sökum má telja ríkinu rétt að endurskoða samningana. Í frumvarpsgreininni er lagt til að þess í stað verði fjárskiptabændum heimilað að öðlast álagsgreiðslu samkvæmt sauðfjársamningi fyrir hin keyptu lömb. Má telja að nokkur sparnaður fyrir ríkissjóð hljótist af þessu

ákvæði verði það að lögum. Augljóst er að ef ekki kæmi til sala líflamba vegna niðurskurðar mundu viðkomandi framleiðendur í staðinn færa lömb þessi í sláturhús og greiddar yrðu álagsgreiðslur vegna gæðastýringar hvort sem er.

Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um 4. gr.

Í 3. mgr. 53. gr. búvörulaga er kveðið á um heimild til að leggja greiðslumark inn til geymslu lengst til 1. september 2012. Það er byggt á gr. 5.2 í samningi um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu frá 10. maí 2004 þar sem segir að heimilt sé að leggja greiðslumark inn til geymslu út gildistíma samningsins. Með því að samningurinn hefur verið framlengdur til 31. desember 2014 þykir rétt að gera tillögu um að lögunum verði breytt til samræmis við það.

Um 5. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um 6. gr.

Með ákvæði T til bráðabirgða við búvörulög er ráðherra heimilað að gera samninga við sauðfjárbændur, sem hafa náð eða ná 64 ára aldri á gildistíma núgildandi sauðfjársamnings, um að eiga hvorki né halda sauðfé til loka samningstímans, en halda þrátt fyrir það óskertum beingreiðslum á sama tíma. Það er byggt á gr. 4.6 í samningi um starfsskilyrði sauðfjárræktar frá 25. janúar 2007. Með því að samningurinn hefur verið framlengdur til 31. desember 2014 þykir rétt að gera tillögu um að heimildin verði framlengd til þess tíma.

Um 7. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Fylgiskjal I.

Breytingar á samningi um starfsskilyrði sauðfjárræktar.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og fjármálaráðherra f.h. ríkisstjórnar Íslands og Bændasamtök Íslands hafa með vísan til 30. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, með síðari breytingum, og grein 6.2 í samningi um starfsskilyrði sauðfjárræktar frá 25. janúar 2007, orðið sammála um eftirfarandi:

BREYTINGU
á samningi um starfsskilyrði sauðfjárræktar frá 25. janúar 2007.

Árleg framlög samkvæmt 4. gr. samningsins fyrir árin 2009 til 2012 verða sem hér segir, sbr. V-lið ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 99/1993, sbr. 2. gr. laga nr. 173/2008.

2009: 4.021,0 m.kr.

2010: Framlag hækkar um 2% frá árinu 2009 og verður 4.101,0 m.kr.
2011: Framlag hækkar um 2% frá árinu 2010 en auk þess bætist við helmingur af því sem upp á vantar að upphæðin sé samkvæmt 6. grein samnings. Þó skal hækkun milli áranna í heild ekki vera meiri en 5%.
2012: Fjárhæð skv. 4. grein samnings, en þó skal hækkun frá fyrra ári ekki vera meiri en 5%.
2013: Fjárhæð skv. 4. grein samnings.

Samningsaðilar eru sammála um að framlengja samning þennan um 2 ár eða til ársloka 2015. Í töflu 4. gr. bætast þá við 2 ár, 2014 og 2015. Fjárhæðir lækka um 1% á ári hvort ár, að teknu tilliti til uppfærslu samkvæmt vísitölu neysluverðs eins og mælt er fyrir um í 4. gr. samningsins.

Við 4. gr. bætist nýr liður, 4.8., svohljóðandi: „Verði samkomulag með samningsaðilum er þeim heimilt að ákvarða tilfærslu fjárhæða milli einstakra liða í töflu 4. gr.“

Í stað orðanna „31. desember 2013“ í grein 6.6 kemur „31. desember 2015“.

Samningsaðilar eru sammála um að beita sér fyrir könnun á skuldastöðu sauðfjárbænda í samvinnu við viðskiptabanka í þeim tilgangi að leita lausna til að bæta stöðu greinarinnar í þeim fjármálaþrengingum sem þjóðin býr nú við. Þá eru samningsaðilar sammála um að hefja vinnu við endurskoðun á landbúnaðarstefnunni í þeim tilgangi að treysta stöðu landbúnaðarins og búa hann undir breytingar á komandi árum.

Reykjavík, 18. apríl 2009.

F.h. ríkisstjórnar Íslands	F.h. Bændasamtaka Íslands
Steingrímur J. Sigfússon	
sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og fjármálaráðherra.	*Haraldur Benediktsson* *Sigurgeir Sindri Sigurgeirsson*

Af hálfu ríkisstjórnarinnar er samningur þessi undirritaður með fyrirvara um nauðsynlegar lagabreytingar.

Með fyrirvara um samþykki í atkvæðagreiðslu meðal bænda.

Fylgiskjal II.

Breytingar á samningi um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og fjármálaráðherra f.h. ríkisstjórnar Íslands og Bændasamtök Íslands hafa með vísan til 30. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, með síðari breytingum, og gr. 8.1 í samningi um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu frá 10. maí 2004, orðið sammála um eftirfarandi:

BREYTINGU
á samningi um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu frá 10. maí 2004.

Síðari málsliður greinar 2.4. verður svohljóðandi: „Þó mun verðlagsár samningsins miðast við almanaksár frá og með árinu 2010. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið skal í sam-

ráði við Bændasamtök Íslands ákveða nánar með hvaða hætti yfirfærslan á sér stað.“

Árleg framlög samkvæmt 6. gr. samningsins fyrir árin 2009 til 2012 verða sem hér segir, sbr. V-lið ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 99/1993, sbr. 2. gr. laga nr. 173/2008.

2009: 5.425,0 m.kr.

2010: Framlag hækkar um 2% frá árinu 2009 og verður 5.534,0 m.kr.

2011: Framlag hækkar um 2% frá árinu 2010 en auk þess bætist við helmingur af því sem upp á vantar að upphæðin sé samkvæmt 6. grein samnings. Þó skal hækkun milli áranna í heild ekki vera meiri en 5%.

2012: Fjárhæð skv. 6. grein samnings, en þó skal hækkun frá fyrra ári ekki vera meiri en 5%.

Samningsaðilar eru sammála um að framlengja samning þennan um 28 mánuði eða til ársloka 2014. Í töflu 1 bætast þá við 2 ár, 2013 og 2014. Fjárhæðir lækka um 1% á ári hvort ár, að teknu tilliti til uppfærslu samkvæmt vísitölu neysluverðs, sbr. ákvæði 6. gr. samningsins.

Við 6. gr. bætist nýr liður, 6.5., svohljóðandi: „Verði samkomulag með samningsaðilum er þeim heimilt að ákvarða tilfærslu fjárhæða milli einstakra liða í töflu 1.“

Í stað orðanna „31. ágúst 2012“ í lið 9.1 kemur „31. desember 2014“.

Samningsaðilar eru sammála um að beita sér fyrir könnun á skuldastöðu mjólkurframleiðenda í samvinnu við viðskiptabanka í þeim tilgangi að leita lausna til að bæta stöðu greinarinnar í þeim fjármálaþrengingum sem þjóðin býr nú við. Þá eru samningsaðilar sammála um að hefja vinnu við endurskoðun á landbúnaðarstefnunni í þeim tilgangi að treysta stöðu landbúnaðarins og búa hann undir breytingar á komandi árum.

Reykjavík, 18. apríl 2009.

F.h. ríkisstjórnar Íslands *Steingrímur J. Sigfússon* sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og fjármálaráðherra.	F.h. Bændasamtaka Íslands *Haraldur Benediktsson* *Sigurgeir Sindri Sigurgeirsson*

Af hálfu ríkisstjórnarinnar er samningur þessi undirritaður með fyrirvara um nauðsynlegar lagabreytingar.

Með fyrirvara um samþykki í atkvæðagreiðslu meðal bænda.

Fylgiskjal III.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um breyting á lögum nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, með síðari breytingum.

Tilgangur frumvarpsins er í meginatriðum sá að lögfesta nauðsynlegar breytingar á lögunum vegna breytinga á samningum um starfsskilyrði sauðfjárræktar og mjólkurframleiðslu sem gerðar voru hinn 18. apríl 2009 milli forsvarsmanna ríkisstjórnar Íslands og Bændasamtaka Íslands. Segja má að ástæðan fyrir þeim breytingum sé fyrst og fremst sú að bregðast

við, með aðhaldssömum hætti, þeim erfiðleikum sem steðjað hafa að íslensku efnahagslífi frá sl. hausti og leitt hafa til þess að staða ríkissjóðs hefur versnað til muna.

Í lok desember 2008 voru samþykkt lög um ýmsar ráðstafanir í ríkisfjármálum í kjölfar hruns íslensku bankanna og mikils samdráttar í tekjum ríkisins. Í þeim lögum var m.a. gert ráð fyrir að í fjárlögum ársins 2009 yrði vísitölutenging búvörusamninga við bændur skert með þeim hætti að framlög samkvæmt samningunum á árinu hækkuðu ekki meira en áætlað var að þau mundu hækka í frumvarpi til fjárlaga 2009. Þar var gert ráð fyrir 5,7% verðlagsuppfærslu. Að óbreyttu hefði hins vegar hækkunin vegna þessara tveggja saminga orðið um 765 m.kr. umfram það sem gert hafði verið ráð fyrir við 1. umr. fjárlagafrumvarps 2009 og um 800 m.kr. ef samningur við garðyrkjuframleiðendur er meðtalinn.

Frumvarp þetta felur í sjálfu sér ekki miklar breytingar á gildandi lagaákvæðum vegna þessara breytinga á samningunum en í frumvarpinu er þó gert ráð fyrir að þeir verði m.a. framlengdir um tvö ár. Hins vegar er í sjálfum samningunum gert ráð fyrir talsverðum breytingum frá fyrri samingum um starfsskilyrði sauðfjárræktar árin 2008–2013 og mjólkurframleiðslu árin 2005–2012 er snúa að framlögum ríkissjóðs til greinanna. Helstu breytingarnar eru í fyrsta lagi að gert er ráð fyrir að framlög á árinu 2009 verði samkvæmt fjárlögum en innifalið þar er eins og áður segir reiknað með 5,7% verðlagsuppfærslu. Í öðru lagi er gert ráð fyrir að framlög ársins 2010 og 2011 hækki um 2% frá árinu á undan en vegna ársins 2011 er gert ráð fyrir að auk þess bætist við helmingur af því sem upp á vantar til að framlag ársins uppfylli ákvæði fyrri samninga um framlög ríkissjóðs. Þó verði hækkun milli áranna 2010 og 2011 ekki umfram 5%. Í þriðja lagi er gert ráð fyrir að framlög ársins 2012 verði samkvæmt ákvæðum fyrri samninga um framlög ríkissjóðs en þó skal hækkun frá fyrra ári ekki vera meiri en 5%. Í fjórða lagi er gert ráð fyrir að samningarnir verði framlengdir um tvö ár sem þýðir að gildistími samnings um sauðfjárrækt verður til ársloka 2015 og samningur um mjólkurframleiðslu til ársloka 2014.

Í frumvarpinu eru jafnframt lagðar til breytingar á fyrirkomulagi greiðslna úr ríkissjóði þegar bændur hafa að kröfu stjórnvalda þurft að skera niður sauðfé til að koma í veg fyrir útbreiðslu sauðfjársjúkdóma og ríkið hefur gert samninga við þá um niðurskurð fjárstofns, hreinsun húsa og aðstöðu til varnar riðuveiki. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að í slíkum tilvikum fái bændur álagsgreiðslur samkvæmt sauðfjársamningi fyrir þau lömb sem þeir kaupa að loknu fjárleysistímabili. Gert er ráð fyrir að greiðslurnar muni koma af fjárlagalið *04-805-1.11, Gæðastýring*. Verði frumvarpið að lögum má gera ráð fyrir að framlög af fjárlagalið *04-851, Greiðslur vegna riðuveiki*, verði um 3–10 m.kr. lægri á næstu árum verði samningar um bætur vegna riðuveiki endurskoðaðir.

Í töflunni hér á eftir má sjá hvernig áætlað er að framlög ríkissjóðs vegna samninga um sauðfjárrækt og mjólkurframleiðslu muni þróast árin 2010–2015 annars vegar samkvæmt eldri samningunum og hins vegar samkvæmt þeim nýju. Fjárhæðir eldri samningana eru hækkaðar upp í samræmi við verðlagsforsendur þjóðhagsspár fjármálaráðuneytisins frá 12. maí 2009. Í þeirri spá er gert ráð fyrir að verðbólga ársins 2009 verði 10,1%, 1,6% árið 2010 og 1,9% árið 2011. Fyrir árin 2012–2015 er verðbólga látin þróast óbreytt eða, 1,9% á ári. Samkvæmt því má gera ráð fyrir að framlög ríkissjóðs árin 2010–2015 verði um 566 m.kr. lægri á verðlagi hvers árs en ef framlögin þróast á óbreyttan veg í samræmi við eldri samningana. Á árinu 2012 verði hins vegar skerðing á verðlagsákvæðum fyrri samninga að fullu gengin til baka þannig að framlag samkvæmt samningunum verði orðið jafnhátt og samkvæmt þeim eldri.

	Eldri samningar um mjólk og sauðfé, m.kr.	Nýir samningar um mjólk og sauðfé, m.kr.	Mismunur, m.kr.
2010	9.991	9.635	356
2011	10.083	9.873	209
2012	10.175	10.175	0
2013	10.266	10.266	0
2014	10.359	10.359	0
2015	10.448	10.448	0
			566

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er gert ráð fyrir að útgjöld ríkissjóðs vegna samninga um starfsskilyrði sauðfjárræktar og mjólkurframleiðslu á fjárlagaliðum *04-801, Greiðslur vegna mjólkurframleiðslu* og *04-805, Greiðslur vegna sauðfjárframleiðslu*, aukist um samtals 189 m.kr. á árinu 2010. Vegna áranna 2011 og 2012 er gert ráð fyrir að útgjöld ríkissjóðs muni aukast um 2–5% frá næsta ári á undan. Þá má gera ráð fyrir að greiðslur ríkissjóðs vegna riðuveiki kunni að lækka um 3–10 m.kr. á næstu árum.

36. Frumvarp til laga [36. mál]

um breytingu á lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, með síðari breytingum.

Flm.: Eygló Harðardóttir, Birkir Jón Jónsson, Gunnar Bragi Sveinsson, Sigmundur Davíð Gunnlaugsson.

1. gr.

Við 6. mgr. 102. gr. laganna bætast tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Slitastjórn er heimilt að greiða forgangskröfur fyrir fyrsta kröfuhafafund ef stjórnin telur að forgangskröfur fáist greiddar að fullu eða hlutfallslega miðað við áætlaðar heimtur á jafnstæðum kröfum. Einnig er slitastjórn heimilt að greiða út forgangskröfu ef aðrir kröfuhafar sem eru jafnsettir samþykkja greiðsluna.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Í frumvarpi þessu er lögð til lítil en veigamikil breyting á XII. kafla laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, en kaflinn fjallar um endurskipulagningu fjárhags fjármálafyrirtækja, slit þeirra og samruna við önnur fjármálafyrirtæki.

Þegar ríkið tók yfir Sparisjóðabankann, Spron og Straum-Burðarás misstu um 300–400 manns vinnuna. Lýstu bæði stjórnvöld og skilanefndir viðkomandi fjármálastofnana yfir að þessir starfsmenn fengju laun greidd á uppsagnarfresti.

Í apríl var hins vegar lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, breytt með lögum nr. 44/2009 og nú hljóðar 6. mgr. 102. gr. laganna svo:

„Að loknum fyrsta kröfuhafafundi eftir lok kröfulýsingarfrests er slitastjórn heimilt í einu lagi eða mörgu að greiða viðurkenndar kröfur að hluta eða að fullu að því marki sem tryggt

er að eignir fjármálafyrirtækisins hrökkvi til að minnsta kosti jafnhárrar greiðslu allra annarra krafna sem standa eins í réttindaröð og ekki hefur endanlega verið hafnað við slitin. Þess skal þá gætt að allir kröfuhafar sem fara með viðurkenndar kröfur í sömu stöðu í réttindaröð fái greiðslu á sama tíma, en frá því má þó víkja með samþykki þeirra sem ekki fá greitt eða samkvæmt ákvörðun slitastjórnar ef kröfuhafi býðst til að gefa eftir kröfu sína gegn greiðslu hennar að hluta, sem víst má telja að sé lægri að tiltölu en aðrir jafnstæðir kröfuhafar munu fá á síðari stigum, þar á meðal að teknu tilliti til þess hvort kröfur þeirra beri vexti fram að greiðslu.“

Þetta hafa slitastjórnir túlkað sem svo að þeim sé óheimilt að greiða forgangskröfur, þar á meðal laun starfsmanna í uppsagnarfresti, fyrr en að loknum fyrsta kröfuhafafundi eftir lok kröfulýsingarfrests. Ætla má að fyrsti kröfuhafafundur verði ekki fyrr en eftir þrjá til fjóra mánuði og því töluverð bið á að starfsmenn fái laun sín greidd samkvæmt þessari túlkun laganna.

Við rekstrarstöðvun fjármálastofnana hefur mikil áhersla verið lögð á að innstæðueigendur hefðu aðgang að innstæðum sínum. Í þeim tilgangi var m.a. forgangsröð krafna breytt og innstæður gerðar aðgengilegar í öðrum fjármálastofnunum. Innstæður og launakröfur áttu að vera jafnar fyrir lögunum, en með lögum nr. 44/2009 má segja að innstæður séu í raun orðnar rétthærri þar sem eigendur þeirra krafna hafa aðgang að sínum fjármunum í krafti veðskuldbindinga í eignum fjármálastofnana en starfsmenn verða að bíða í fleiri mánuði eftir að fá greidd út laun sín.

Því er þetta lagafrumvarp lagt fram til að skýra betur vilja löggjafans gagnvart greiðslu á forgangskröfum.

37. Frumvarp til laga [37. mál]

um aðild starfsmanna við samruna félaga með takmarkaðri ábyrgð yfir landamæri.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

I. KAFLI
Gildissvið, markmið og orðskýringar.

1. gr.
Gildissvið.

Lög þessi gilda um millilandasamruna félaga með takmarkaðri ábyrgð og félög sem hyggjast taka þátt í stofnun slíks samrunafélags og hafa staðfestu á Íslandi.

2. gr.
Markmið.

Markmið þessara laga er að vernda áunninn rétt starfsmanna félaga sem verða til við samruna yfir landamæri (millilandasamruna) til aðildar að málum og ákvörðunum sem varða starfsemi slíkra félaga. Í því skyni að tryggja að svo verði skal koma á fastri tilhögun um aðild starfsmanna í samrunafélögum samkvæmt lögum þessum í samræmi við málsmeðferð við samningaviðræður, sbr. II. kafla laganna, eða við þær aðstæður sem tilgreindar eru í 13. gr., sbr. 14. gr., í samræmi við III. kafla.

3. gr.
Orðskýringar.

Í lögum þessum er merking eftirfarandi hugtaka sem hér segir:

1. *Aðild starfsmanna:* Hvert það fyrirkomulag, þ.m.t. upplýsingamiðlun, samráð og þátttaka, þar sem fulltrúar starfsmanna geta haft áhrif á ákvarðanatöku í félaginu.
2. *Dótturfélag:* Fyrirtæki sem félag hefur ráðandi aðstöðu gagnvart samkvæmt skilgreiningu laga um evrópsk samstarfsráð í fyrirtækjum.
3. *Félag með takmarkaðri ábyrgð:* Hlutafélag samkvæmt lögum um hlutafélög eða einkahlutafélag samkvæmt lögum um einkahlutafélög.
4. *Fulltrúanefnd:* Nefnd starfsmanna sem er sett á fót samkvæmt samkomulagi með það í huga að upplýsa og hafa samráð við starfsmenn samrunafélags, dótturfélaga og starfsstöðva þess og, þar sem við á, beita þátttökurétti starfsmanna hvað samrunafélagið varðar.
5. *Fulltrúar starfsmanna:* Trúnaðarmenn stéttarfélaga samkvæmt lögum og aðrir fulltrúar sem starfsmenn þátttökufélags tilnefna samkvæmt lögum þessum eða samkomulagi á vinnustað.
6. *Hlutaðeigandi dótturfélag eða starfsstöð:* Dótturfélag eða starfsstöð þátttökufélags sem fyrirhugað er að verði dótturfélag eða starfsstöð samrunafélagsins við myndun þess.
7. *Millilandasamruni:* Samruni þar sem samrunafélag lýtur löggjöf minnst tveggja ríkja á Evrópska efnahagssvæðinu, aðildarríkis stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða Færeyja, svo og annarra landa samkvæmt heimild í reglugerð sem viðskiptaráðherra setur í samráði við fjármálaráðherra.
8. *Samráð:* Viðræður og skoðanaskipti fulltrúanefndar starfsmanna og/eða fulltrúa starfsmanna og þar til bærrar stjórnarstofnunar viðkomandi félags, á þeim tíma, á þann hátt og með því inntaki sem gerir fulltrúum starfsmanna kleift, á grundvelli fenginna upplýsinga, að láta í ljós álit sitt á ráðstöfunum sem þar til bæra stjórnarstofnunin hefur fyrirhugað og kann að verða tekið tillit til við ákvarðanatöku í félaginu.
9. *Samrunafélag:* Félag sem verður til við samruna tveggja eða fleiri félaga í skilningi laga þessara.
10. *Samruni:* Þegar félagi með takmarkaðri ábyrgð er slitið án skuldaskila með þeim hætti að félagið er alveg sameinað öðru félagi með takmarkaðri ábyrgð með yfirtöku eigna og skulda (samruni með yfirtöku) og þegar tvö eða fleiri félög með takmarkaðri ábyrgð renna saman í nýtt félag með takmarkaðri ábyrgð (samruni með stofnun nýs félags).
11. *Sérstök samninganefnd:* Nefnd sem sett er á fót til að semja við þar til bæra stjórnarstofnun þátttökufélaganna um fasta tilhögun á aðild starfsmanna í samrunafélaginu.
12. *Upplýsingar:* Upplýsingar sem þar til bær stjórnarstofnun samrunafélags miðlar til fulltrúanefndar starfsmanna og/eða fulltrúa starfsmanna um málefni er varða félagið sjálft og dótturfélög eða starfsstöðvar þess sem eru í öðru aðildarríki eða eru utan valdsviðs þeirra stjórnarstofnana sem taka ákvarðanir í hverju aðildarríki. Upplýsingar skal veita á þeim tíma, á þann hátt og með því inntaki sem gerir fulltrúum starfsmanna kleift að gera ítarlegt mat á hugsanlegum áhrifum og, þar sem við á, undirbúa samráð við þar til bæra stjórnarstofnun samrunafélagsins nema annað leiði af ákvæðum þessara laga.
13. *Þátttaka:* Áhrif fulltrúanefndar starfsmanna og/eða fulltrúa starfsmanna á málefni samrunafélagsins annaðhvort með:
    a. rétti til að kjósa eða tilnefna fulltrúa í stjórn félagsins eða eftirlitsstjórn, eða

b. rétti til að mæla með og/eða gegn tilnefningu einhverra eða allra fulltrúa í eftirlitsstjórn eða stjórn félagsins.

14. *Þátttökufélag:* Félag með takmarkaðri ábyrgð sem á beinan þátt í að stofna samrunafélag.

II. KAFLI
Myndun sérstakrar samninganefndar og málsmeðferð við viðræður um mótun reglna um þátttöku starfsmanna.

4. gr.
Upphaf samningaviðræðna og upplýsingagjöf.

Þegar framkvæmdastjórnir eða stjórnir þátttökufélaga gera áætlun um stofnun samrunafélags skulu þær gera nauðsynlegar ráðstafanir til að hefja samningaviðræður við fulltrúa starfsmanna þátttökufélaganna um tilhögun á aðild starfsmanna í samrunafélaginu eins fljótt og unnt er, eftir að samin hefur verið áætlun um samruna.

Framkvæmdastjórnir eða stjórnir þátttökufélaga skulu láta fulltrúum starfsmanna þeirra fyrirtækja sem stofnun samrunafélags snertir í té upplýsingar um heiti þátttökufélaganna, viðkomandi dótturfélaga eða starfsstöðva og fjölda starfsmanna þeirra svo fljótt sem unnt er eftir að áætlun um stofnun samrunafélagsins liggur fyrir og hafa frumkvæði að skipun sérstakrar samninganefndar, sbr. 5. gr.

5. gr.
Myndun sérstakrar samninganefndar.

Áður en viðræður geta hafist samkvæmt þessum kafla skal stofnuð sérstök samninganefnd sem er í forsvari fyrir starfsmenn þátttökufélaga og hlutaðeigandi dótturfélaga eða starfsstöðva, í samræmi við ákvæði þessarar greinar.

Þegar fulltrúar í þessa sérstöku samninganefnd eru kosnir eða tilnefndir skal tryggja að:

a. fulltrúarnir séu kosnir eða tilnefndir í hlutfalli við fjölda starfsmanna hjá þátttökufélögum og hlutaðeigandi dótturfélögum og starfsstöðvum í hverju aðildarríki fyrir sig með því að úthluta hverju aðildarríki einu sæti fyrir hvern hluta starfsmanna í því ríki sem jafngildir hverjum byrjuðum tug af hundraði starfsmanna sem ráðnir eru af þátttökufélögunum og hlutaðeigandi dótturfélögum eða starfsstöðvum í öllum aðildarríkjunum samanlagt,
b. bætt sé við aðilum frá hverju aðildarríki fyrir sig, eftir þörfum, til að tryggt sé að í sérstöku samninganefndinni sé að minnsta kosti einn fulltrúi fyrir hvert þátttökufélag sem er skráð og hefur starfsmenn í því aðildarríki og sem fyrirhugað er að verði ekki lengur sérstakur lögaðili eftir skráningu samrunafélagsins, að svo miklu leyti sem:
    1. þessir viðbótarfulltrúar verði ekki fleiri en nemur tuttugu af hundraði þeirra fulltrúa sem eru kjörnir skv. a-lið; og
    2. skipan sérstöku samninganefndarinnar hafi ekki í för með sér að starfsmenn viðkomandi þátttökufélags eigi tvo fulltrúa.

Ef þátttökufélögin sem b-liður 2. mgr. á við um eru fleiri en tiltæk viðbótarsæti skal viðbótarsætum úthlutað á þátttökufélög í mismunandi aðildarríkjum í fallandi röð eftir fjölda starfsmanna í þeim.

Ef svo umfangsmiklar breytingar verða á hinu fyrirhugaða samrunafélagi að þær hafi áhrif á landfræðilega skiptingu fulltrúa í sérstöku samninganefndinni skal nefndin meta hvort nauðsynlegt sé að endurúthluta sætum samkvæmt þessari grein. Ef þörf er á endurúthlutun

skal hún fara fram svo skjótt sem unnt er og á þann hátt að sem minnstar tafir verði á framhaldi viðræðna.

6. gr.

Fulltrúar í sérstöku samninganefndinni.

Fulltrúar sem kjörnir eru á Íslandi til setu í sérstöku samninganefndinni skulu kosnir af trúnaðarmönnum stéttarfélaga. Starfsmenn sem ekki eiga trúnaðarmann skulu velja sér sameiginlegan fulltrúa sem tekur þátt í kjöri fulltrúa í samninganefndina.

Þeir sem rétt eiga á að taka þátt í kjöri fulltrúa skv. 1. mgr. skulu kjósa úr sínum hópi fulltrúa til setu í sérstöku samninganefndinni. Vægi atkvæða hvers trúnaðarmanns eða fulltrúa ræðst af fjölda starfsmannanna að baki honum.

Hafi engir trúnaðarmenn verið skipaðir eiga allir starfsmenn þátttökufélags rétt á að taka þátt í kjöri fulltrúa í samninganefndina.

Ef kjósa á fleiri en einn fulltrúa frá Íslandi í samninganefndina skal tryggja eins og unnt er að starfsmenn sem flestra þátttökufélaga eigi þar fulltrúa.

Í þeim tilvikum sem úthlutað er aukasæti í samninganefndinni, sbr. b-lið 2. mgr. 5. gr., fer um val þeirra fulltrúa samkvæmt þessari grein, eftir því sem við á.

Ef starfsmenn þátttökufélags á Íslandi missa rétt til fulltrúa, svo sem vegna þess að félagið tekur ekki lengur þátt í myndun samrunafélags, skal því sæti úthlutað að nýju samkvæmt þessari grein.

7. gr.

Hlutverk sérstöku samninganefndarinnar.

Sérstaka samninganefndin og þar til bærar stjórnarstofnanir þátttökufélaganna skulu ákveða, með skriflegu samkomulagi, tilhögun á aðild starfsmanna í samrunafélagi samkvæmt lögum þessum.

Í þessu skyni skulu þar til bærar stjórnarstofnanir þátttökufélaganna greina sérstöku samninganefndinni frá áætluninni um stofnun samrunafélagsins og sjálfu stofnunarferlinu fram að skráningu. Nefndinni er heimilt að ákveða að greina fulltrúum utanaðkomandi samtaka sem hagsmuna eiga að gæta, þ.m.t. stéttarfélaga, frá byrjun samningaviðræðna.

Sérstaka samninganefndin getur valið sérfræðinga sér til aðstoðar, t.d. fulltrúa frá viðkomandi samtökum stéttarfélaga á Evrópska efnahagssvæðinu. Þessir sérfræðingar geta verið viðstaddir samningafundi til að veita ráðgjöf að beiðni nefndarinnar.

Þátttökufélög skulu bera þann kostnað sem hlýst af samningaviðræðum og rekstri sérstöku samninganefndarinnar, þ.m.t. kostnað vegna a.m.k. eins sérfræðings, þannig að nefndinni sé gert kleift að sinna verkefnum sínum með eðlilegum hætti.

8. gr.

Ákvarðanataka innan sérstöku samninganefndarinnar.

Sérstaka samninganefndin tekur ákvarðanir með hreinum meiri hluta fulltrúa, að því tilskildu að sá meiri hluti sé einnig fulltrúi hreins meiri hluta starfsmanna. Hver fulltrúi greiðir eitt atkvæði.

Ef niðurstaða samningaviðræðna er sú að þátttökuréttur starfsmanna minnkar þarf samkomulagið að hljóta atkvæði frá ⅔ hlutum fulltrúanna sem jafnframt eru fulltrúar að minnsta kosti ⅔ hluta starfsmanna, þ.m.t. atkvæði fulltrúa starfsmanna sem starfa í að minnsta kosti

tveimur aðildarríkjum þegar a.m.k. fjórðungur starfsmanna þátttökufélaganna í samrunafélaginu á þátttökurétt.

Það að þátttökuréttur starfsmanna minnkar merkir að áhrif fulltrúa starfsmanna á skipan stjórnarstofnana samrunafélagsins verða minni en hæsta hlutfallið sem var í gildi í þátttökufélögunum.

9. gr.

Lengd samningaviðræðna.

Samningaviðræður skulu hefjast um leið og sérstaka samninganefndin er stofnuð og þeim má halda áfram í sex mánuði eftir það. Miða skal upphaf frests til að ljúka samningaviðræðum samkvæmt þessari grein við tvo mánuði frá því að fullnægjandi upplýsingar skv. 2. mgr. 4. gr. bárust fulltrúum starfsmanna hafi fyrsti fundur ekki verið haldinn fyrir þann tíma.

Aðilar geta komið sér saman um að framlengja samningaviðræðurnar fram yfir þann tíma sem um getur í 1. mgr. í allt að eitt ár samanlagt.

10. gr.

Slit samningaviðræðna.

Sérstöku samninganefndinni er heimilt að ákveða að hefja ekki samningaviðræður eða binda enda á samningaviðræður sem þegar eru hafnar og bera fyrir sig þær reglur um aðild/þátttöku sem eru í gildi í aðildarríkinu þar sem skráð skrifstofa samrunafélagsins verður staðsett. Til slíkra ákvarðana þarf atkvæði ⅔ hluta starfsmanna og skulu a.m.k. ⅔ af fulltrúum starfsmanna greiða atkvæði, þ.m.t. atkvæði þeirra sem eru fulltrúar starfsmanna í a.m.k. tveimur aðildarríkjum.

11. gr.

Efni samkomulags.

Samningaviðræður þar til bærra stjórnarstofnana þátttökufélaganna og sérstöku samninganefndarinnar skulu fara fram í anda samvinnu með það í huga að ná skriflegu samkomulagi um tilhögun á aðild starfsmanna innan félagsins. Í samkomulaginu skal að lágmarki tilgreina eftirfarandi atriði:

a. gildissvið samkomulagsins,
b. ef aðilarnir verða ásáttir í samningaviðræðum um að koma á tilhögun á þátttöku, inntak þeirrar tilhögunar, þ.m.t. fjölda fulltrúa í stjórn eða, ef við á, eftirlitsstjórn félagsins, sem starfsmennirnir eiga rétt á að kjósa, tilnefna og mæla með eða á móti, reglur um hvernig starfsmennirnir kjósa, tilnefna og mæla með eða á móti þessum fulltrúum og réttindi þeirra,
c. dagsetninguna þegar samkomulagið öðlast gildi og gildistíma þess, í hvaða tilvikum það skal endurskoðað og málsmeðferð við endurskoðun þess.

Ákvæði III. kafla gilda ekki ef aðilar ná samkomulagi samkvæmt þessari grein nema þess sé sérstaklega getið í samkomulaginu.

12. gr.

Löggjöf sem gildir um málsmeðferð við samningaviðræður.

Löggjöf þess aðildarríkis þar sem skráð skrifstofa samrunafélagsins verður staðsett gildir um málsmeðferð við samningaviðræður nema annað leiði af ákvæðum þessara laga eða eðli máls.

13. gr.

Val um að hlíta almennum reglum.

Viðkomandi stjórnarstofnunum þátttökufélaganna er heimilt að taka ákvörðun, án þess að samningaviðræður hafi áður farið fram samkvæmt kafla þessum, um að þær heyri beint undir almennar reglur um þátttöku skv. III. kafla og að hlíta þeim reglum frá dagsetningu skráningar.

III. KAFLI
Ákvæði til vara.

14. gr.

Gildissvið.

Ákvæði þessa kafla gilda um samrunafélög sem skráð eru hér á landi frá skráningardegi ef:

a. aðilarnir koma sér saman um það, eða
b. ekkert samkomulag hefur náðst þegar fresturinn sem mælt er fyrir um í 9. gr. er runninn út og eftirfarandi skilyrði eru uppfyllt:
   1. þar til bær stjórnarstofnun hvers þátttökufélags hefur tekið ákvörðun um að samþykkja beitingu almennu reglnanna, sbr. 15. gr., í tengslum við samrunafélagið og halda þar með áfram skráningu þess, og
   2. sérstaka samninganefndin hefur ekki tekið ákvörðun sem kveðið er á um í 10. gr.

Enn fremur skulu ákvæði 15. gr. eingöngu gilda í eftirtöldum tilvikum og að uppfylltum eftirgreindum skilyrðum:

a. ef þátttaka var fyrir hendi með einum eða öðrum hætti í einu þátttökufélaganna eða fleiri og tók til a.m.k. þriðjungs af heildarfjölda starfsmanna allra þátttökufélaganna, eða
b. ef þátttaka í einni eða fleiri myndum var fyrir hendi í einu þátttökufélaganna eða fleiri og tók til minna en fjórðungs af heildarfjölda starfsmanna allra þátttökufélaganna og sérstaka samninganefndin ákveður það.

Við beitingu heimilda skv. 2. mgr. skal sérstaka samninganefndin ákveða, með sama meiri hluta og kveðið er á um í 1. mgr. 8. gr., hvaða form á þátttöku starfsmanna skuli gilda í samrunafélagi. Nefndin skal greina þar til bærum stjórnarstofnunum þátttökufélaganna frá þeim ákvörðunum sem teknar eru samkvæmt þessari málsgrein.

15. gr.

Almennar reglur um þátttöku.

Starfsmenn samrunafélags, dótturfélaga þess og starfsstöðva og/eða fulltrúanefnd starfsmanna eiga rétt á að kjósa, tilnefna og mæla með eða gegn tilnefningu tiltekins fjölda fulltrúa í stjórn eða eftirlitsstjórn samrunafélagsins til jafns við hæsta hlutfallið sem í gildi er í viðkomandi þátttökufélögum áður en samrunafélagið er skráð.

Ef ekkert þátttökufélaganna starfar samkvæmt þátttökureglum fyrir skráningu samrunafélagsins er þess ekki krafist að það setji reglur um þátttöku starfsmanna.

Fulltrúanefndin ákveður hvernig sætum í stjórn eða eftirlitsstjórn er úthlutað til fulltrúa starfsmanna í samræmi við hlutfall starfsmanna í hverju aðildarríki fyrir sig. Ef hlutfallsviðmiðun leiðir til þess að starfsmenn í einhverjum aðildarríkjum fá engan fulltrúa skal fulltrúanefndin leitast við að jafna skiptingu sæta og skulu starfsmenn í aðildarríki þar sem skrifstofa samrunafélagsins er skráð njóta forgangs við þá jöfnun hafi þeir ekki þegar fengið úthlutað sæti samkvæmt hlutfallsreglu.

Fulltrúanefndin setur reglur um á hvern hátt fulltrúar starfsmanna geta mælt með eða gegn tilnefningu fulltrúa í stjórnarstofnanir samrunafélagsins, ef við á.

Ef starfsmenn á Íslandi öðlast rétt til að tilnefna eða kjósa fulltrúa samkvæmt þessari grein skal ákvæði 6. gr. gilda um það val. Um kjör eða tilnefningu annarra fulltrúa gildir löggjöf viðkomandi aðildarríkis en ef þar er ekki mælt fyrir um hvernig tilnefning fer fram skal fulltrúanefndin tilnefna fulltrúa starfsmanna þess aðildarríkis.

Hver fulltrúi í stjórn eða, þar sem það á við, eftirlitsstjórn samrunafélagsins sem fulltrúanefndin eða, eftir atvikum, starfsmenn, hefur kosið, tilnefnt eða mælt með samkvæmt þessari grein, skal vera fullgildur stjórnarmaður með sömu réttindi og skyldur og fulltrúar hluthafa, þ.m.t. rétt til að greiða atkvæði.

IV. KAFLI
Ýmis ákvæði.

16. gr.
Þagnarskylda.

Fulltrúum í sérstöku samninganefndinni eða fulltrúanefndinni og sérfræðingum, sem eru þeim til aðstoðar, er óheimilt að láta af hendi upplýsingar sem þeim hafa verið veittar í trúnaði.

Hið sama gildir um fulltrúa starfsmanna í tengslum við upplýsingamiðlun og samráð.

Þessi kvöð fylgir fulltrúunum og sérfræðingunum, sem eru þeim til aðstoðar, hvar sem þeir kunna að vera og einnig eftir að umboð þeirra skv. 1. og 2. mgr. er á enda.

17. gr.
Upplýsingar sem ekki er skylt að veita.

Eftirlitsstjórn eða stjórn samrunafélags eða þátttökufélags sem stofnað er á Íslandi er ekki skuldbundin til að veita upplýsingar samkvæmt ákvæðum þessara laga ef upplýsingarnar eru samkvæmt hlutlægu mati þess eðlis að þær geti haft mjög skaðleg áhrif á starfsemi félagsins eða dótturfélaga þess og starfsstöðva eða valdið þeim tjóni.

18. gr.
Vernd fulltrúa starfsmanna.

Fulltrúar í sérstöku samninganefndinni, fulltrúar í fulltrúanefndinni og fulltrúar starfsmanna í stjórn stjórnarstofnana samrunafélagsins skulu hvorki sæta uppsögn né skerðingu á kjörum sínum vegna starfa sinna. Þeim skal einnig tryggður réttur með samningi við vinnuveitanda til að taka sér frí frá störfum svo að þeir geti á eðlilegan hátt sinnt skyldum sínum við gerð og framkvæmd samninga samkvæmt lögum þessum. Þetta á einkum við um fundasetu í sérstöku samninganefndinni eða fulltrúanefndinni og fundi stjórnarstofnana samrunafélagsins, m.a. varðandi greiðslu launa til fulltrúa sem starfa hjá þátttökufélagi, samrunafélaginu eða dótturfélögum þess eða starfsstöðvum fyrir þann tíma sem þeir þurfa að vera fjarverandi.

Fulltrúar starfsmanna sem starfa samkvæmt málsmeðferð um upplýsingamiðlun og samráð skulu njóta sams konar réttarverndar og trúnaðarmenn samkvæmt lögum nr. 80/1938, um stéttarfélög og vinnudeilur, með síðari breytingum, eftir því sem við á.

19. gr.
Viðurlög.

Þeir sem þrátt fyrir þagnarskylduákvæði 16. gr. láta af hendi trúnaðarupplýsingar sem þeim hafa verið veittar skulu dæmdir til fésekta nema þyngri refsing liggi við samkvæmt öðrum lögum.

Brot sem framin eru í starfsemi lögaðila gegn 4. og 18. gr. laga þessara varða lögaðila sektum, sbr. II. kafla A almennra hegningarlaga, ef brotið er framið af ásetningi og er til þess fallið að svipta starfsmenn félags rétti sem varinn er samkvæmt þessum lögum.

Með mál út af brotum skal farið að hætti opinberra mála.

20. gr.
Ágreiningur.

Unnt er að skjóta til dómstóla ágreiningi sem varðar framkvæmd þessara laga, þ.m.t. ágreiningi um rétt fulltrúa starfsmanna til að fá í hendur upplýsingar og rétt þátttökufélaga eða samrunafélaga samkvæmt lögum þessum til að binda upplýsingar trúnaði. Rétt til málshöfðunar hafa allir sem taldir eru upp í 18. gr., hlutaðeigandi stéttarfélög og aðrir sem hagsmuna eiga að gæta.

21. gr.
Vernd þátttökuréttar.

Ef reglur þessara laga gilda um samrunafélag er því félagi skylt að gera ráðstafanir til að tryggja að þátttökuréttur starfsmanna sé varinn í samræmi við ákvæði laga þessara komi til innlends samruna á næstu þremur árum eftir að samruninn yfir landamæri tók gildi.

22. gr.
Reglugerð.

Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd þessara laga.

23. gr.
Innleiðing tilskipunar.

Með lögum þessum er innleidd 16. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2005/56/EB frá 26. október 2005, um samruna hlutafélaga yfir landamæri.

24. gr.
Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

25. gr.
Breytingar á öðrum lögum.

1. Við 2. mgr. 133. gr. f í lögum nr. 2/1995, um hlutafélög, með síðari breytingum, bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Eftir því sem við á skal þó við skráningu félagsins gætt 12. gr. reglugerðar ráðsins (EB) nr. 2157/2001 frá 8. október 2001, um samþykktir fyrir Evrópufélög (SE), sem hefur lagagildi hér á landi skv. 1. gr. laga nr. 26/2004, um Evrópufélög.
2. Við 2. mgr. 107. gr. g í lögum nr. 138/1994, um einkahlutafélög, með síðari breytingum, bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Eftir því sem við á skal þó við skráningu félagsins

gætt 12. gr. reglugerðar ráðsins (EB) nr. 2157/2001 frá 8. október 2001, um samþykktir fyrir Evrópufélög (SE), sem hefur lagagildi hér á landi skv. 1. gr. laga nr. 26/2004, um Evrópufélög.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Með frumvarpi þessu er lagt til að sett verði lög til innleiðingar á efni 16. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2005/56/EB frá 26. október 2005, um samruna hlutafélaga yfir landamæri (e. *on cross-border mergers of limited liability companies*).

Tilskipunin var að stórum hluta innleidd hér á landi með lögum nr. 54/2007, um breytingu á lögum um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög (millilandasamruni og millilandaskipting). Ekki eru fyrir hendi ákvæði um þátttökurétt starfsmanna í þeirri löggjöf líkt og í dönskum rétti. Var því ákveðið að setja sérstakar reglur hér á landi um þátttökurétt starfsmanna á grundvelli 16. gr. tilskipunarinnar, sem geymir slík ákvæði. Þessi skipting reglna á milli viðskiptaráðuneytisins annars vegar og félags- og tryggingamálaráðuneytisins hins vegar er í samræmi við þann hátt sem hafður var á í tengslum við setningu laga nr. 26/2004, um Evrópufélög, sbr. hins vegar lög nr. 27/2004, um aðild starfsmanna að Evrópufélögum, og lög nr. 92/2006, um evrópsk samvinnufélög, sbr. hins vegar lög nr. 44/2007, um aðild starfsmanna að evrópskum samvinnufélögum.

Við gerð frumvarpsins kom í ljós að efni 3. og 6. mgr. 16. gr. tilskipunar 2005/56/EB, um samruna hlutafélaga yfir landamæri, fellur annars vegar undir lög nr. 2/1995, um hlutafélög, með síðari breytingum, og hins vegar undir lög nr. 138/1994, um einkahlutafélög, með síðari breytingum, en bæði hlutafélagalög og einkahlutafélagalög falla undir málefnasvið viðskiptaráðuneytisins. Í því skyni að innleiða efni 16. gr. tilskipunarinnar að fullu eru því í frumvarpinu lagðar til breytingar í samráði við viðskiptaráðuneytið á fyrrnefndum lögum.

II. Tilskipun 2005/56/EB.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2005/56/EB, frá 26. október 2005, um samruna hlutafélaga yfir landamæri er m.a. sett með hliðsjón af þörf á samvinnu og sameiningu félaga með takmarkaðri ábyrgð frá mismunandi aðildarríkjum. Með tilskipuninni er greitt fyrir samruna félaga með takmarkaðri ábyrgð yfir landamæri og er þar mælt fyrir um að lög aðildarríkjanna skuli heimila samruna innlends félags með takmarkaðri ábyrgð og félags með takmarkaðri ábyrgð frá öðru aðildarríki yfir landamæri, að því tilskildu að lög hlutaðeigandi aðildarríkja heimili samruna þess háttar félaga.

Í 13. tölul. formálsorða tilskipunarinnar er tekið fram að hafi starfsmenn þátttökurétt í einu af þátttökufélögunum í samræmi við skilyrði tilskipunarinnar og ef landslög aðildarríkisins þar sem félagið sem verður til við samruna yfir landamæri hefur skráða skrifstofu kveða ekki á um sömu þátttöku og í hlutaðeigandi þátttökufélögum, þ.m.t. í nefndum eftirlitsstjórnar sem hafa ákvörðunarvald, eða þau veita starfsmönnum ekki sama rétt í þeim fyrirtækjum sem verða til við samruna yfir landamæri, skuli setja reglur um þátttöku starfsmanna í félaginu sem verður til við samrunann og aðild þeirra að skilgreiningu slíks réttar. Í því skyni skulu meginreglur og málsmeðferð sem kveðið er á um í reglugerð ráðsins (EB) nr. 2157/2001/EB frá 8. október 2001, um samþykktir fyrir Evrópufélög (SE), og í tilskipun ráðsins 2001/86/EB frá 8. október 2001, um viðbætur við samþykktir fyrir Evrópufélög að því er varðar aðild starfsmanna, liggja til grundvallar, þó með fyrirvara um breytingar sem taldar eru nauðsynlegar vegna þess að félagið sem verður til við samrunann heyrir undir landslög aðildarríkisins

þar sem það hefur skráða skrifstofu. Í samræmi við b-lið 2. mgr. 3. gr. tilskipunar 2001/86/EB geta aðildarríkin séð til þess að samningaviðræður hefjist skjótt, sbr. 16. gr. tilskipunar 2005/56/EB, um samruna hlutafélaga yfir landamæri, í því skyni að koma í veg fyrir óþarfa tafir á samruna.

III. Efni frumvarpsins.

Drög að frumvarpinu eru samin hjá Rannsóknasetri vinnuréttar og jafnréttismála við Háskólann á Bifröst. Var haft til hliðsjónar að reglur frumvarpsins innleiði með fullnægjandi hætti í íslenskan rétt ákvæði 16. gr. tilskipunar 2005/56/EB, um samruna hlutafélaga yfir landamæri. Frumvarpinu er ætlað að innleiða lágmarksreglur skv. 16. gr. en þar er vísað sérstaklega til tiltekinna reglna tilskipunar 2001/86/EB frá 8. október 2001, um viðbætur við samþykktir fyrir Evrópufélög að því er varðar aðild starfsmanna. Er reglum þeirrar tilskipunar því fylgt þar sem við á sem og lögum nr. 27/2004, um aðild starfsmanna að Evrópufélögum, er innleiddu þá tilskipun. Því til viðbótar koma nokkrar sérreglur samkvæmt tilskipun 2005/56/EB, um samruna hlutafélaga yfir landamæri, sem sérstaklega er ætlað að taka til félaga sem verða til við samruna yfir landamæri og falla undir gildissvið frumvarpsins.

Frumvarpið hefur það markmið að innleiða reglur til að vernda rétt starfsmanna þátttökufélaga, sem falla undir gildissvið þess, til aðildar að ákvörðunum sem varða starfsemi félagsins sem þeir vinna hjá og að viðhalda reglum um aðild starfsmanna sem í gildi eru í þeim félögum sem taka þátt í stofnun samrunafélags. Ef ekkert þátttökufélaganna starfar samkvæmt þátttökureglum fyrir skráningu samrunafélagsins er þess ekki krafist að það setji reglur um þátttöku starfsmanna.

Í frumvarpinu er kveðið á um að þegar ákveðið hefur verið að stofna samrunafélag skuli framkvæmdastjórnir eða stjórnir þeirra félaga sem þátt taka í stofnun þess gera nauðsynlegar ráðstafanir til að hefja samningaviðræður við fulltrúa starfsmanna þátttökufélaganna um tilhögun á aðild starfsmanna í samrunafélaginu.

Sérstök samninganefnd er í forsvari fyrir starfsmenn þátttökufélaga við þær viðræður. Við myndun nefndarinnar skal m.a. tryggja að nefndarmenn séu kosnir eða tilnefndir í hlutfalli við fjölda starfsmanna hjá þátttökufélögum, hlutaðeigandi dótturfélögum og starfsstöðvum í hverju aðildarríki fyrir sig. Gert er ráð fyrir því í frumvarpinu að fulltrúar sem kjörnir eru á Íslandi til setu í slíkri samninganefnd séu kosnir af trúnaðarmönnum innan þátttökufélags, en að starfsmenn sem ekki eiga trúnaðarmann velji sér sameiginlegan fulltrúa sem taki þátt í kjöri fulltrúa í samninganefndina. Séu engir trúnaðarmenn innan þátttökufélags eiga allir starfsmenn félagsins rétt á að taka þátt í kjöri fulltrúa í samninganefndina.

Frumvarpið hefur að geyma ákvæði sem ætlað er að tryggja rétt fulltrúa starfsmanna í samninganefndinni til að fá upplýsingar um þau þátttökufélög sem standa að stofnun samrunafélags og áform þeirra er varða starfsemi félagsins. Einnig er kveðið á um rétt sérstöku samninganefndarinnar til að kalla eftir sérfræðiaðstoð og bera þau félög sem taka þátt í stofnun samrunafélags allan kostnað af starfi nefndarinnar.

Markmið samningaviðræðna er að ná samkomulagi um aðild starfsmanna að samrunafélagi, þ.e. varðandi rétt fulltrúa starfsmanna til upplýsinga, samráðs og þátttöku.

Ef aðilarnir verða ásáttir í samningaviðræðum um að koma á tilhögun á þátttöku skal í samkomulagi þeirra einnig kveðið á um inntak þeirrar tilhögunar, þ.m.t. (ef við á) fjölda fulltrúa í eftirlitsstjórn eða stjórn samrunafélagsins, sem starfsmennirnir eiga rétt á að kjósa, tilnefna, mæla með eða á móti, reglur um hvernig starfsmennirnir kjósa, tilnefna, mæla með eða á móti þessum fulltrúum, réttindi þeirra, o.s.frv.

Samningaviðræður geta að hámarki staðið yfir í eitt ár. Aðilar geta ákveðið að slíta viðræðum og gilda þá ákvæði III. kafla um aðild starfsmanna, eftir því sem við á. Sama máli gegnir ef ekki næst samkomulag innan þess frests sem veittur er til viðræðna.

Meginreglan er sú að einfaldur meiri hluti atkvæða ræður afstöðu sérstöku samninganefndarinnar, að því tilskildu að sá meiri hluti sé einnig fulltrúi hreins meiri hluta starfsmanna. Ef niðurstaða samningaviðræðna er sú að þátttökuréttur skuli minnka, þ.e. að áhrif fulltrúa starfsmanna á skipan stjórnar eða framkvæmdastjórnar samrunafélagsins verði minni en fyrir stofnun þess, þarf samkomulagið hins vegar að hljóta atkvæði frá auknum meiri hluta, samkvæmt ákvæðum frumvarpsins.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Ákvæðið mælir fyrir um gildissvið frumvarpsins í samræmi við 1. gr. tilskipunar 2005/56/EB, um samruna hlutafélaga yfir landamæri. Frumvarpið tekur til félaga „með takmarkaða ábyrgð“, og er þar átt við félög sem falla undir 1. félagaréttartilskipun Evrópusambandsins 68/151/EBE eða eru hlutafélög, þar á meðal samlagshlutafélög og einkahlutafélög, sbr. einnig lög nr. 2/1995, um hlutafélög, með síðari breytingum, og lög nr. 138/1994, um einkahlutafélög, með síðari breytingum.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um markmið frumvarpsins sem er í samræmi við markmið tilskipunar 2005/56/EB, um samruna hlutafélaga yfir landamæri, sbr. 13. tölul. inngangsorða hennar. Meginmarkmið frumvarpsins er að vernda áunninn rétt starfsmanna félaga sem verða til við millilandasamruna til aðildar að málum og ákvörðunum sem varða starfsemi slíkra félaga og að viðhalda slíkum rétti.

Um 3. gr.

Ákvæðið hefur að geyma skilgreiningar á helstu hugtökum sem fram koma í frumvarpinu. Eru flest þeirra þau sömu og fram koma í lögum nr. 27/2004, um aðild starfsmanna að Evrópufélögum, og vísast til athugasemda við 3. gr. þeirra laga varðandi skýringar á þeim. Þessi samsvörun stafar af því að tilskipun 2005/56/EB, um samruna hlutafélaga yfir landamæri, byggist mikið til á tilskipun 2001/86/EB, um viðbætur við samþykktir um Evrópufélög að því er varðar aðild starfsmanna, sem liggur til grundvallar lögum nr. 27/2004, að breyttu breytanda.

Hugtakið millilandasamruni er skilgreint hér með sama hætti og í 133. gr. a laga nr. 2/1995, um hlutafélög, með síðari breytingum, og 107. gr. b laga nr. 138/1994, um einkahlutafélög, með síðari breytingum.

Um 4. gr.

Ákvæðið byggist á 1. mgr. 3. gr. tilskipunar 2001/86/EB, um viðbætur við samþykktir um Evrópufélög að því er varðar aðild starfsmanna. Er þar mælt fyrir um skyldu fyrirsvarsmanna fyrirtækja, sem hyggjast taka þátt í stofnun samrunafélags, til að gera eins fljótt og unnt er ráðstafanir til að hefja samningaviðræður við fulltrúa starfsmanna félaganna um tilhögun á aðild starfsmanna.

Til að viðræður geti hafist þarf að stofna sérstaka samninganefnd fulltrúa starfsmanna í samræmi við ákvæði 5. gr. Í 2. mgr. 4. gr. er mælt fyrir um skyldu þátttökufélaganna til að

láta fulltrúum starfsmanna í té upplýsingar sem eru nauðsynlegar til þess að unnt sé að ákvarða fjölda fulltrúa í umræddri nefnd og skiptingu sæta í henni. Jafnframt skal veita upplýsingar um hvaða reglur gilda um þátttöku starfsmanna í hverju þátttökufélagi, en þær upplýsingar skipta miklu máli, m.a. fyrir atkvæðagreiðslur í sérstöku samninganefndinni.

Upplýsingar þær sem veittar eru skulu byggðar á nýjustu fáanlegum upplýsingum. Varðandi tölur um starfsmannafjölda skal tekið fram að átt er við heildarfjölda starfsmanna í hverju þátttökufélagi, óháð því hvort þeir eru t.d. í hlutastarfi eða starfa á grundvelli tímabundins ráðningarsamnings. Hér er átt við fjölda starfsmanna á hverjum tíma. Er því um aðra reglu að ræða en fram kemur í 8. gr. laga nr. 61/1999, um evrópsk samstarfsráð í fyrirtækjum, þar sem miðað er við meðalfjölda starfsmanna á síðustu tveimur árum.

Um 5. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um stofnun sérstakrar samninganefndar sem í eiga sæti fulltrúar starfsmanna þátttökufélaga og dótturfélaga þeirra eða starfsstöðva sem fyrirhugað er að taki þátt í stofnun samrunafélags.

Ákvæði a-liðar 2. mgr. er ætlað að tryggja að sæti í nefndinni skiptist eftir fjölda þeirra ríkja innan Evrópska efnahagssvæðisins þar sem þátttökufyrirtækin hafa starfsmenn í vinnu og felur reglan í sér að hvert ríki sem málið varðar á rétt á a.m.k. einum fulltrúa. Fulltrúafjöldi ræðst að öðru leyti af því hve stór hluti starfsmanna þátttökufélaganna starfar í hverju ríki og eykst fjöldi fulltrúa um einn fyrir hvern byrjaðan tug fulltrúa. Þannig fær t.d. aðildarríki þar sem fjórðungur starfsmanna allra þátttökufélaganna starfar þrjá fulltrúa í samninganefndina.

Í b-lið 2. mgr. er sérregla sem felur í sér að bætt er við takmörkuðum fjölda fulltrúa í samninganefndina og eru þeir fulltrúar starfsmanna þátttökufélaga sem ekki verða lengur sjálfstæðir lögaðilar eftir að skráning samrunafélagsins tekur gildi. Í 3. mgr. er tekið fram að sé fjöldi slíkra þátttökufélaga meiri en fjöldi þeirra sæta sem unnt er að úthluta á þennan hátt skuli þau sæti sem laus eru til ráðstöfunar ganga til starfsmanna fjölmennustu félaganna í hverju aðildarríki.

Í 4. mgr. er gert ráð fyrir þeim möguleika að breytingar verði á hinu fyrirhugaða samrunafélagi eftir að sérstaka samninganefndin hefur verið skipuð. Þetta getur t.d. gerst þannig að eitt eða fleiri félög hætta við þátttöku í samruna og kann það m.a. að leiða til þess að vægi atkvæða á bak við hvern fulltrúa í nefndinni breytist. Er í ákvæðinu gert ráð fyrir því að unnt sé að endurúthluta sætum í samninganefndinni ef nefndin telur það nauðsynlegt, en jafnframt er gert ráð fyrir því að sem minnstar tafir verði á samningaviðræðum vegna þessa, enda nauðsynlegt skv. 9. gr. að ljúka viðræðum eigi síðar en einu ári eftir að þær hefjast.

Um 6. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um kjör fulltrúa starfsmanna á Íslandi í sérstöku samninganefndina. Gert er ráð fyrir að trúnaðarmönnum stéttarfélaga verði falið það vald að velja þessa fulltrúa en jafnframt tekið fram að starfsmenn sem ekki eiga trúnaðarmann velji sér sameiginlegan fulltrúa sem tekur þátt í kjörinu. Skulu þessir aðilar velja fulltrúa úr sínum röðum til setu í sérstöku samninganefndinni en ef engir trúnaðarmenn eru innan fyrirtækis eiga allir starfsmenn þátttökufélags rétt á að taka þátt í kjörinu og eru þeir þá jafnframt kjörgengir.

Í ákvæðinu er enn fremur mælt fyrir um að taki fleiri en eitt íslenskt fyrirtæki þátt í stofnun samrunafélags skuli reynt að dreifa fjölda fulltrúa milli þátttökufélaganna, og að sætum skuli endurúthlutað ef starfsmenn þátttökufélags missa rétt til fulltrúa.

Um 7. gr.

Í ákvæðinu er hlutverki sérstöku samninganefndarinnar lýst og kveðið á um skyldu þeirra félaga sem taka þátt í stofnun samrunafélags til að upplýsa nefndina um áætlanir sínar og gang stofnunarferlisins. Í þessu felst m.a. skylda til að tilkynna nefndinni um breytingar sem kunna að eiga sér stað, t.d. ef einhver félög hætta við þátttöku í samrunafélaginu eða ný félög bætast í hóp þátttakenda, en slíkt getur m.a. orðið til þess að hafa áhrif á samsetningu nefndarinnar.

Í ákvæðinu er enn fremur mælt fyrir um skyldu þátttökufélaganna til að bera kostnað sem hlýst af samningaviðræðum og fellur þar undir allur eðlilegur kostnaður, svo sem ferðakostnaður, en í greininni er sérstaklega kveðið á um skyldu til að bera kostnað vegna a.m.k. eins sérfræðings sem nefndin getur valið sér til aðstoðar.

Um 8. gr.

Ákvæðið geymir reglur um það hvernig sérstaka samninganefndin tekur ákvarðanir. Meginreglan er sú að ákvarðanir eru teknar með hreinum meiri hluta atkvæða, að því skilyrði uppfylltu að á bak við þann meiri hluta sé einnig meiri hluti starfsmanna hins fyrirhugaða samrunafélags.

Í 2. mgr. er að finna sérreglu sem ætlað er að varna því að þátttökuréttur starfsmanna minnki við stofnun samrunafélags. Aukinn meiri hluta atkvæða þarf til að samþykkja slíkt samkomulag og að auki þarf að uppfylla skilyrði um að þeir sem greiða samkomulaginu atkvæði séu fulltrúar aukins meiri hluta starfsmanna, auk þess að vera frá a.m.k. tveimur aðildarríkjum. Gildir þessi regla þegar um samruna er að ræða og a.m.k. fjórðungur starfsmanna á slíkan þátttökurétt.

Um 9. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um tímafresti til að ljúka viðræðum í samræmi við 5. gr. tilskipunar 2001/86/EB, um viðbætur við samþykktir um Evrópufélög að því er varðar aðild starfsmanna, en samkvæmt henni verður samningaviðræðum að ljúka innan árs frá því að þær hefjast. Til að tryggja að upphaf viðræðna dragist ekki von úr viti er lagt til í frumvarpinu að viðræður skuli í síðasta lagi taldar hefjast tveimur mánuðum eftir að nauðsynlegar upplýsingar berast fulltrúum starfsmanna. Með þessu móti er tryggt að ekki þurfi að fresta úr hófi skráningu samrunafélags af ástæðum sem þátttökufélögin ráða engu um.

Um 10. gr.

Ákvæðið er í samræmi við b-lið 4. mgr. 16. gr. tilskipunar 2005/56/EB, um samruna hlutafélaga yfir landamæri, um heimildir sérstöku samninganefndarinnar til að hefja ekki samningaviðræður eða binda enda á viðræður og vísa þess í stað til gildandi reglna í einstökum aðildarríkjum um þátttökurétt starfsmanna. Slík ákvörðun verður ekki tekin nema með auknum meiri hluta atkvæða, auk frekari skilyrða sem tilgreind eru í ákvæðinu.

Um 11. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um þær lágmarkskröfur sem gerðar eru til efnis samkomulags milli fulltrúa starfsmanna og þátttökufélaganna um aðild starfsmanna samrunafélagsins og svarar greinin til tiltekinna ákvæða 4. gr. tilskipunar 2001/86/EB, um viðbætur við samþykktir um Evrópufélög að því er varðar aðild starfsmanna, sbr. b-lið 3. mgr. tilskipunar 2005/56/EB,

um samruna hlutafélaga yfir landamæri. Rétt er að hafa í huga að upptalningin í 1. mgr. er ekki tæmandi og er aðilum frjálst að semja um önnur atriði en þar koma fram.

Gert er ráð fyrir því sem meginreglu, eins og fram kemur í b-lið 1. mgr., að aðilarnir geri samkomulag um að starfandi verði fulltrúanefnd starfsmanna, sem að mörgu leyti svipar til evrópskra samstarfsráða í fyrirtækjum sem kveðið er á um í lögum nr. 61/1999, um evrópsk samstarfsráð í fyrirtækjum. Á meðal annarra atriða sem nauðsynlegt er að komi fram í samkomulagi aðila er gildissvið samkomulagsins, þ.e. til hvaða félaga, þ.m.t. dótturfélaga, því er ætlað að ná. Einnig er afar mikilvægt að í samkomulaginu komi fram í hvaða tilvikum það skuli endurskoðað, enda líklegt að breytingar verði á starfsemi samrunafélagsins, svo sem vegna frekari samruna eða breytinga á starfsemi félagsins, eftir að það hefur verið stofnað. Slíkar breytingar geta hæglega haft áhrif á skiptingu sæta í fulltrúanefndinni.

Í þeim tilvikum sem samkomulag næst samkvæmt þessari grein eiga ákvæði III. kafla frumvarpsins ekki við um samrunafélagið nema þess sé sérstaklega getið í samkomulagi aðila, sbr. 2. mgr.

Um 12. gr.

Í ákvæðinu, sem byggist á 6. gr. tilskipunar 2001/86/EB, um viðbætur við samþykktir um Evrópufélög að því er varðar aðild starfsmanna, er kveðið á um að löggjöf þess aðildarríkis, þar sem fyrirhugað er að aðalskrifstofa samrunafélags verði staðsett, skuli gilda um málsmeðferð við samningaviðræður. Ákvæði frumvarpsins og eðli máls leiða þó í einstaka tilvikum til þess að landsréttur í hverju ríki gildi og á það t.d. við um val fulltrúa hvers ríkis í sérstöku samninganefndina.

Um 13. gr.

Í ákvæðinu er vísað til þess að stjórnarstofnunum þátttökufélaganna er heimilt að ákveða án þess að samningaviðræður fari fram skv. II. kafla að um þátttökurétt starfsmanna samrunafélagsins fari skv. III. kafla, sbr. einnig a-lið 1. mgr. 14. gr. Gilda þær reglur þá um þátttökurétt starfsmannanna frá dagsetningu skráningar samrunafélagsins. Greinin svarar til a-liðar 4. mgr. 16. gr. tilskipunar 2005/56/EB, um samruna hlutafélaga yfir landamæri.

Um 14. gr.

Ákvæðið svarar til tiltekinna ákvæða 7. gr. tilskipunar 2001/86/EB, um viðbætur við samþykktir um Evrópufélög að því er varðar aðild starfsmanna, sbr. e-lið 3. mgr. 16. gr. tilskipunar 2005/56/EB, um samruna hlutafélaga yfir landamæri, og felur í sér nánari afmörkun á því hvenær ákvæði kaflans geta átt við um þátttökurétt starfsmanna í samrunafélagi, sbr. 15. gr.

Það getur ávallt gerst, t.d. við samruna fyrirtækja frá mörgum aðildarríkjum, að þátttökuréttur starfsmanna byggist á ólíkum reglum. Þannig felst t.d. þátttökuréttur í hollenskum hlutafélögum oft í rétti fulltrúa starfsmanna til að mæla gegn setu eins eða fleiri fulltrúa í stjórn félags. Í flestum öðrum ríkjum er hins vegar algengast, þar sem þátttökuréttur er á annað borð fyrir hendi, að hann felist í rétti til að tilnefna einn eða fleiri fulltrúa í stjórnarstofnanir viðkomandi félags. Þessi ólíku form á þátttöku starfsmanna eru algerlega ósamrýmanleg og er það ástæða þess að í 3. mgr. er kveðið á um að í þeim tilvikum sem 15. gr. á við skuli sérstaka samninganefndin taka ákvörðun um hvaða form á þátttöku skuli gilda í samrunafélaginu.

Um 15. gr.

Ákvæði þessarar greinar, sem svarar til b-liðar 3. hluta viðauka við tilskipunar 2001/86/EB, um viðbætur við samþykktir um Evrópufélög að því er varðar aðild starfsmanna, sbr. h-lið 3. mgr. 16. gr. tilskipunar 2005/56/EB, um samruna hlutafélaga yfir landamæri, gilda einungis í afmörkuðum tilvikum, og því aðeins að ekki hafi verið samið um annað fyrirkomulag á þátttöku starfsmanna. Eins og fram kemur í 13. tölul. 3. gr. er þátttökuréttur annaðhvort fólginn í því að fulltrúar starfsmanna kjósi eða tilnefni einn eða fleiri fulltrúa til setu í stjórnarstofnunum samrunafélagsins eða að fulltrúar starfsmanna geti hafnað setu eins eða fleiri fulltrúa sem kjörnir hafa verið af hluthöfum.

Í 3. mgr. er gert ráð fyrir að fulltrúanefnd starfsmanna ákveði skiptingu sæta í stjórnarstofnanir samrunafélagsins meðal fulltrúa starfsmanna í einstökum aðildarríkjum. Gert er ráð fyrir þeirri meginreglu að sæti í stjórn og eftirlitsstjórn gangi til þeirra aðildarríkja þar sem starfsmenn eru flestir og að sæti skiptist samkvæmt hlutfallsreglu. Í þeim tilvikum þegar slík hlutfallsskipting leiðir til þess að starfsmenn í einstökum aðildarríkjum fá engan fulltrúa skal fulltrúanefndin leitast við að jafna skiptingu sæta og njóta starfsmenn í því aðildarríki þar sem skrifstofa samrunafélagsins er þá forgangs fram yfir aðra starfsmenn sem ekki hafa fengið úthlutað sæti samkvæmt hlutfallsreglu. Hafa verður í huga að sjaldan verður um mikinn fjölda sæta að ræða en gert er ráð fyrir því í frumvarpinu að hlutfallsregla ráði ávallt fyrstu sætum sem koma til úthlutunar samkvæmt þessari grein.

Ekki þykir þörf á að setja ítarlega reglu um aðferðir í þeim tilvikum þegar þátttökuréttur starfsmanna felst í því að mæla með eða gegn tilnefningu fulltrúa í stjórnarstofnanir samrunafélagsins. Nægilegt þykir að fela fulltrúanefnd starfsmanna að setja reglur þar að lútandi.

Í þriðja viðauka tilskipunar 2001/86/EB, um viðbætur við samþykktir um Evrópufélög að því er varðar aðild starfsmanna, er ekki kveðið á um hvernig standa skuli að kjöri eða tilnefningu fulltrúa starfsmanna frá einstökum aðildarríkjum í stjórnarstofnanir samrunafélagsins. Í frumvarpinu er valin sú leið að beita sömu aðferð og gert er við tilnefningu fulltrúa í sérstöku samninganefndina og fulltrúaráð starfsmanna, sbr. 6. gr. Er það í samræmi við hliðstæð ákvæði í lögum nr. 27/2004, um aðild starfsmanna að Evrópufélögum, sbr. 5. mgr. 16. gr., og lögum nr. 44/2007, um aðild starfsmanna að evrópskum samvinnufélögum, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 16. gr. þeirra laga. Hvað varðar fulltrúa frá öðrum aðildarríkjum er meginreglan sú að löggjöf viðkomandi aðildarríkis ráði, en þegar löggjöf til innleiðingar á tilskipuninni kveður ekki sérstaklega á um val fulltrúa skuli þetta vald falið fulltrúanefnd starfsmanna samrunafélagsins.

Í lokamálsgreininni er tekinn af vafi um að fulltrúar, sem ákvæði greinarinnar eiga við um, skuli hafa sömu stöðu og réttindi og aðrir stjórnarmenn.

Um 16. gr.

Ákvæði frumvarpsins og tilskipunar 2001/86/EB, um viðbætur við samþykktir um Evrópufélög að því er varðar aðild starfsmanna, sem frumvarpið byggist að miklu leyti á, gera ráð fyrir að fulltrúum starfsmanna séu veittar marghátttaðar upplýsingar sem leynt eiga að fara, svo sem um áform er varða samruna fyrirtækja, nýja framleiðslutækni o.s.frv. Í greininni er gert ráð fyrir því, í samræmi við 1. mgr. 8. gr. framangreindrar tilskipunar, að þátttökufélögum og stjórnarstofnunum samrunafélags sé heimilt að binda upplýsingar trúnaði. Sambærileg ákvæði er m.a. að finna í 29. gr. laga nr. 61/1999, um evrópsk samstarfsráð í fyrirtækjum, 10. gr. laga nr. 63/2000, um hópuppsagnir, og 19. gr. laga nr. 27/2004, um aðild starfsmanna að Evrópufélögum.

Þagnarskylda verður aðeins ákveðin í einstökum tilvikum og heimilar þessi grein frumvarpsins ekki að fulltrúar starfsmanna undirgangist almenna þagnarskyldu er varðar þær upplýsingar sem þeir fá í störfum sínum.

Ágreiningur um hvort heimilt sé að binda tilteknar upplýsingar þagnarskyldu verður borinn undir almenna dómstóla, sbr. 20. gr.

Um 17. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um heimild stofnana samrunafélags eða þátttökufélaga til að undanskilja upplýsingar sem eru þess eðlis að þær geti haft mjög skaðleg áhrif, í samræmi við 2. mgr. 8. gr. tilskipunar 2001/86/EB, um viðbætur við samþykktir um Evrópufélög að því er varðar aðild starfsmanna. Heimildina verður að skýra fremur þröngt, m.a. með vísan til þess að skv. 16. gr. er gert ráð fyrir að heimilt verði að binda upplýsingar trúnaði. Sambærilegt ákvæði er að finna í 30. gr. laga nr. 61/1999, um evrópsk samstarfsráð í fyrirtækjum.

Heimilt er að bera ágreining um lögmæti ákvörðunar samkvæmt þessari grein undir almenna dómstóla, sbr. 20. gr. Einnig getur varðað sektum að undanskilja upplýsingar sem skylt var að láta af hendi, sbr. 19. gr.

Um 18. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um á hvern hátt fulltrúum starfsmanna sem annast samskipti við stjórnarstofnanir samrunafélags skuli veitt vernd gegn uppsögn og kjaraskerðingu, sbr. 10. gr. tilskipunar 2001/86/EB, um viðbætur við samþykktir um Evrópufélög að því er varðar aðild starfsmanna. Ákvæðið er efnislega samhljóða 18. gr. laga nr. 27/2004, um aðild starfsmanna að Evrópufélögum, og þarfnast hún ekki sérstakra skýringa.

Um 19. gr.

Samkvæmt ákvæðinu liggja fésektir við þeirri háttsemi sem þar er tilgreind, en skv. 1. mgr. 12. gr. tilskipunar 2001/86/EB, um viðbætur við samþykktir um Evrópufélög að því er varðar aðild starfsmanna, er aðildarríkjum skylt að tryggja að aðilar máls uppfylli þær skyldur sem kveðið er á um í tilskipuninni. Jafnframt ber aðildarríkjum að tryggja að viðeigandi úrræði séu fyrir hendi í þeim tilvikum þegar ekki er farið að ákvæðum tilskipunarinnar.

Í 1. mgr. er að finna refsiákvæði sem einkum getur varðað fulltrúa starfsmanna. Er þar kveðið á um að það varði fésektum að láta af hendi trúnaðarupplýsingar. Rétt er að taka fram að ef ágreiningur er um hvort heimilt sé að binda upplýsingar trúnaði er unnt að skjóta ágreiningi til dómstóla til að fá trúnaðarskyldu aflétt, sbr. 20. gr.

Í 2. mgr. er kveðið á um refsiábyrgð lögaðila. Er þar kveðið á um að ásetningsbrot gegn 4. og 18. gr. frumvarpsins varði lögaðila fésektum, en að jafnaði má ætla að brot gegn framangreindum ákvæðum séu eingöngu framin í þágu viðkomandi samrunafélags, dótturfélags eða þátttökufélaga. Brot verður því aðeins talið refsivert að það sé til þess fallið að svipta starfsmenn samrunafélags rétti sem varinn er samkvæmt lögunum.

Um 20. gr.

Í ákvæðinu er, í samræmi við 2. mgr. 12. gr. tilskipunar 2001/86/EB, um viðbætur við samþykktir um Evrópufélög að því er varðar aðild starfsmanna, mælt fyrir um að ágreiningsmálum verði skotið til úrlausnar almennra dómstóla. Þar sem efni frumvarpsins er um margt flókið og ágreining getur borið að með ýmsu móti þótti ástæða til að taka fram hverjir ættu rétt til málshöfðunar og takmarkast sá réttur við aðila sem eiga hagsmuna að gæta.

Um 21. gr.

Í samræmi við 7. mgr. 16. gr. tilskipunar 2005/56/EB, um samruna hlutafélaga yfir landamæri, mælir ákvæðið fyrir um skyldu samrunafélags til að tryggja vernd þátttökuréttar starfsmanna ef til innlends samruna kemur á næstu þremur árum eftir að samruni sem frumvarp þetta tekur til tók gildi.

Um 22. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 23. gr.

Ákvæðið er í samræmi við 19. gr. tilskipunar 2005/56/EB, um samruna hlutafélaga yfir landamæri, þar sem fram kemur að þegar aðildarríkin samþykkja nauðsynleg lög og stjórnsýslufyrirmæli til að fara að tilskipuninni skuli vera í þeim tilvísun í tilskipunina eða þeim fylgja slík tilvísun við opinbera birtingu.

Um 24. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 25. gr.

Með hliðsjón af innleiðingu 3. og 6. mgr. 16. gr. tilskipunar 2005/56/EB, um samruna hlutafélaga yfir landamæri, er gert ráð fyrir breytingum á lögum um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög. Felst í breytingunum setning vissra skilyrða varðandi skráningu hlutafélaga og einkahlutafélaga við millilandasamruna og millilandaskiptingu. Þarf við skráningu, eftir því sem við á, að taka tillit til ákvæða um aðild starfsmanna í þessum félögum á sama hátt og gert er í 12. gr. reglugerðar ráðsins (EB) nr. 2157/2001 frá 8. október 2001, um samþykktir fyrir Evrópufélög (SE), sem hefur lagagildi hér á landi skv. 1. gr. laga nr. 26/2004, um Evrópufélög. Er vísað sérstaklega í lög um Evrópufélög í breytingu á lögum um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög. Eftir breytinguna gilda samsvarandi reglur um skráningu Evrópufélaga og evrópskra samvinnufélaga, svo og skráningu hlutafélaga og einkahlutafélaga við millilandasamruna og millilandaskiptingu.

Texti tilvísaðrar 12. gr. er eftirfarandi:

Sérhvert Evrópufélag skal skráð í því aðildarríki þar sem það er með skráða skrifstofu, í skrá sem er tilgreind í lögum þess aðildarríkis í samræmi við 3. gr. fyrstu tilskipunar ráðsins (68/151/EBE) frá 9. mars 1968 um samræmingu verndarráðstafana, sem ætlað er að vera jafngildar í bandalaginu og aðildarríki krefjast af félögum í skilningi annarrar málsgreinar 58. gr. sáttmálans, til að vernda hagsmuni félagsmanna og annarra.

Óheimilt er að skrá Evrópufélag, nema því aðeins að tekist hafi samkomulag um tilhögun á aðild starfsmanna að félaginu skv. 4. gr. tilskipunar 2001/86/EB eða tekin hafi verið ákvörðun skv. 6. mgr. 3. gr. þeirrar tilskipunar eða að frestur til samningaviðræðna skv. 5. gr. sömu tilskipunar hafi runnið út án þess að samkomulag hafi náðst.

Til að unnt sé að skrá Evrópufélag í aðildarríki sem hefur nýtt sér þann kost sem um getur í 3. mgr. 7. gr. tilskipunar 2001/86/EB verður annaðhvort að hafa náðst samkomulag skv. 4. gr. tilskipunarinnar um tilhögun á aðild starfsmanna, þ.m.t. um þátttöku þeirra, eða ekkert þátttökufélag má hafa heyrt undir reglur um þátttöku fyrir skráningu Evrópufélagsins.

Samþykktir Evrópufélags mega aldrei stríða gegn þeirri tilhögun á aðild starfsmanna sem þannig hefur verið ákveðin. Stríði nýtt fyrirkomulag, sem er ákvarðað samkvæmt framangreindri tilskipun, gegn gildandi samþykktum skal breyta samþykktunum eins og þörf krefur.

Þegar þannig stendur á má kveða svo á í lögum aðildarríkis að framkvæmdastjórn eða stjórn Evrópufélagsins megi breyta samþykktunum án frekari ákvarðana hluthafafundar.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um aðild starfsmanna við samruna félaga með takmarkaðri ábyrgð yfir landamæri.

Með frumvarpi þessu er lagt til að sett verði lög til innleiðingar á efni 16. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2005/56/EB frá 26. október 2005, um samruna hlutafélaga yfir landamæri. Markmið laganna er að tryggja áunninn rétt starfsmanna félaga sem verða til við samruna yfir landamæri til aðildar að málum og ákvörðunum sem varða starfsemi slíkra félaga.

Ekki verður séð að frumvarpið hafi áhrif á útgjöld ríkissjóðs verði það óbreytt að lögum.

38. Tillaga til þingsályktunar [38. mál]

um aðildarumsókn að Evrópusambandinu.

(Lögð fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að leggja inn umsókn um aðild að Evrópusambandinu og að loknum viðræðum við sambandið verði haldin þjóðaratkvæðagreiðsla um væntanlegan aðildarsamning.

Athugasemdir við þingsályktunartillögu þessa.

Tillaga um aðildarumsókn að Evrópusambandinu er lögð fram til þess að íslenska þjóðin fái tækifæri til að hafna eða samþykkja samning um aðild að sambandinu þegar hann liggur fyrir.

Umsókn að ESB jafngildir þannig ekki aðild enda er það íslensku þjóðarinnar að komast að endanlegri niðurstöðu hvað hana varðar. Jafnframt verði lagt fram frumvarp til laga um þjóðaratkvæðagreiðslur um mikilvæg mál sem ríkisstjórn eða Alþingi ákveða að leggja fyrir þjóðina.

Víðtækt samráð verður haft við hagsmunaaðila um samningsmarkmið fyrir viðræðurnar á ýmsum sviðum, svo sem sjávarútvegs-, landbúnaðar- og byggðamála, á sviði almannaþjónustu, umhverfis- og jafnréttismála og gjaldmiðilsmála, og leitast við að ná sem breiðastri samstöðu um umræðugrundvöll viðræðnanna. Skoðað verður hvort unnt sé að ná fram samstarfi í gjaldmiðilsmálum samhliða viðræðum um hugsanlega aðild til að styðja við gengi krónunnar. Áhersla er lögð á opið og gagnsætt ferli og reglubundna upplýsingagjöf til almennings og hagsmunaaðila.

Fagleg viðræðunefnd við ESB verður skipuð af ríkisstjórn Íslands. Henni til fulltingis verður breiður samráðshópur fulltrúa hagsmunaaðila sem nefndin leitar ráðgjafar hjá, og upplýsir jafnóðum um framvindu viðræðna. Ísland sem Evrópuþjóð vill leggja sitt af mörkum við uppbyggingu lýðræðislegrar Evrópu sem grundvallast á félagslegu réttlæti, jafnrétti og virðingu fyrir manngildi og umhverfi. Hlutverk Evrópu er að vera hornsteinn mannréttinda í heiminum og ýta undir stöðugleika, sjálfbæra þróun, réttlæti og velmegun um allan heim.

Málsaðilar áskilja sér rétt til að mæla með eða leggjast gegn samningnum þegar hann liggur fyrir enda eru settir margvíslegir fyrirvarar við hugsanlegan stuðning við málið.

Meðal grundvallarhagsmuna Íslands eru:

- Að tryggja forræði þjóðarinnar yfir vatns- og orkuauðlindum og ráðstöfun þeirra.
- Að tryggja forræði þjóðarinnar yfir fiskveiðiauðlindinni, sjálfbæra nýtingu auðlindarinnar og hlutdeild í deilistofnum og eins víðtækt forsvar í hagsmunagæslu í sjávarútvegi í alþjóðasamningum og hægt er.
- Að tryggja öflugan íslenskan landbúnað á grundvelli fæðuöryggis og matvælaöryggis.
- Að tryggja lýðræðislegan rétt til að stýra almannaþjónustu á félagslegum forsendum.
- Að standa vörð um réttindi launafólks og vinnurétt.
- Að ná fram hagstæðu og vaxtarhvetjandi samkeppnis- og starfsumhverfi fyrir atvinnulíf á Íslandi um leið og sérstöðu vegna sérstakra aðstæðna er gætt.

Stefnt er að því að Alþingi setji á fót sérstaka Evrópunefnd Alþingis með fulltrúum allra stjórnmálaflokka er fari með samskipti við viðræðunefnd vegna ESB.

39. Frumvarp til laga [39. mál]

um breytingu á lögum um samningsveð, nr. 75/1997.

Flm.: Lilja Mósesdóttir, Álfheiður Ingadóttir, Björn Valur Gíslason,
Þór Saari, Birgitta Jónsdóttir, Eygló Harðardóttir.

1. gr.

Við 19. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Lánveitanda sem veitir lántaka lán gegn veði í fasteign sem er ætluð til búsetu samkvæmt ákvörðun skipulags- og byggingaryfirvalda er ekki heimilt að leita fullnustu fyrir kröfu sinni í öðrum verðmætum lántaka en veðinu nema krafa hafi orðið til vegna saknæmra athafna eða meintra brota lántaka á lánareglum. Krafa lánveitanda á lántaka skal falla niður ef andvirði veðsins sem fæst við nauðungarsölu nægir ekki til greiðslu hennar. Með lántaka er átt við einstakling. Með lánveitanda er átt við einstakling, lögaðila eða aðra aðila sem veita fasteignaveðlán í atvinnuskyni.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Lögin taka til fasteignaveðlána sem stofnað hefur verið til fyrir og eftir gildistöku laga þessara.

Greinargerð.

Frumvarp þetta er samið í samræmi við samþykkt síðasta landsfundar Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs. Er lagt til að fasteignaveðlán geti ekki orðið grundvöllur aðfarar í öðrum eignum lántaka en þeim sem veðréttindin taka til en í því felst frávik frá þeirri meginreglu íslensks kröfuréttar að skuldari ábyrgist efndir fjárkröfu með öllum sínum eignum. Jafnframt á lántaki að vera laus undan persónulegri ábyrgð á greiðslu lánsins ef veðið hrekkur ekki til greiðslu þess. Ekki skiptir máli hvort veðsali er lántaki eða þriðji maður.

Lánveitendur geta verið viðskiptabankar, sparisjóðir, Íbúðalánasjóður, lífeyrissjóðir og aðrir aðilar sem veita fasteignalán í atvinnuskyni, þ.m.t. byggingaraðilar. Með fasteignaveðláni er átt við veðlán sem veitt er með veði í fasteign sem ætluð er til búsetu samkvæmt ákvörðun skipulags- og byggingaryfirvalda. Það skilyrði er sett að lántaki sé einstaklingur.

Staða margra íslenskra heimila hefur versnað til muna í kjölfar bankahrunsins sem haft hefur í för með sér hækkun skulda, rýrnun eigna, minni tekjur og skertan lánsfjáraðgang. Fasteignaveðlán vega almennt þyngst í skuldum heimilanna. Við núverandi aðstæður er hætta á að kröfuhafar sækist eftir auknum tryggingum eða geri fjárnám í óveðsettum eignum sem ekki getur talist sanngjarnt þar sem mörg heimili hefðu efnt skuldbindingar sínar undir eðlilegri kringumstæðum. Minna má á að ýmis úrræði hafa verið lögfest sem veita skuldurum færi á að leysa úr greiðsluvanda sínum án þess að til gjaldþrotaskipta þurfi að koma.

Frumvarpinu er ætlað að gilda um fasteignaveðlánasamninga sem þegar hafa verið gerðir og óháð því hvort lánastofnun lýtur eignarhaldi hins opinbera eða einkaaðila.

Með hliðsjón af lögum nr. 125/2008, um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl., er ekki gert ráð fyrir að frumvarpið sé í andstöðu við eignarréttarákvæði stjórnarskrár þar sem stærstu lánastofnanirnar eru nú í eigu ríkisins auk þess sem lögin heimila Íbúðalánasjóði að yfirtaka skuldabréf fjármálafyrirtækja sem tryggð eru með veði í íbúðarhúsnæði.

Í lánaframkvæmd Íbúðalánasjóðs er ekki aðhafst frekar við innheimtu kröfu sem glatað hefur veðtryggingu nema sjóðurinn telji að krafa hafi orðið til vegna saknæmra athafna eða meintra brota á lánareglu, sbr. 3. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 119/2003, um meðferð krafna Íbúðalánasjóðs sem glatað hafa veðtryggingu. Skuldarar fá þó ekki fyrirgreiðslu á nýju láni frá sjóðnum fyrr en kröfur sjóðsins á hendur þeim hafa verið greiddar eða þær afskrifaðar, sbr. 4. gr. Frumvarpið gerir eins og áður segir ráð fyrir að krafa lánveitanda sem glatað hefur veðtryggingunni við nauðungarsölu falli niður.

Til lengri tíma litið á frumvarpið að stuðla að vandaðri lánastarfsemi og hvetja til þess að lánveitingar taki mið af greiðslugetu lántaka.

40. Fyrirspurn [40. mál]

til forsætisráðherra um krónubréf.

Frá Sigmundi Erni Rúnarssyni.

1. Hvert er heildarnafnvirði útgefinna skuldabréfa í íslenskum krónum frá upphafi til 15. maí 2009 sl., sundurliðað eftir útgefanda, landi, starfsemi, upphæð, útgáfudegi, gjalddaga og gengisvísitölu?

2. Hverjir eru 15 stærstu útgefendur krónubréfa og hvert er heildarnafnvirði bréfa sem hver og einn hefur gefið út?
3. Hversu há upphæð gjaldfellur mánaðarlega héðan í frá?
4. Er vitað til þess að íslensk fyrirtæki eigi eignarhlut í bréfunum í gegnum íslensk eða erlend eignarhaldsfélög?

Skriflegt svar óskast.

41. Fyrirspurn [41. mál]

til umhverfisráðherra um íslenska undanþáguákvæðið.

Frá Vigdísi Hauksdóttur.

Hyggst ráðherra beita öllum tiltækum ráðum til að viðhalda íslenska undanþáguákvæðinu við Kyoto-bókunina á loftslagsráðstefnunni í Kaupmannahöfn í lok árs?

42. Fyrirspurn [42. mál]

til menntamálaráðherra um Landbúnaðarháskóla Íslands á Hvanneyri.

Frá Einari K. Guðfinnssyni.

Hver er afstaða ráðherra til hugmynda um að Landbúnaðarháskóli Íslands á Hvanneyri verði sameinaður Háskóla Íslands?

43. Fyrirspurn [43. mál]

til fjármálaráðherra um ríkisstofnanir.

Frá Valgerði Bjarnadóttur.

1. Hverjar eru ríkisstofnanir og hver er skipting þeirra eftir ráðuneytum?
2. Hver er fjöldi starfsmanna eða stöðugilda í hverri framangreindra stofnana?

Skriflegt svar óskast.

44. Fyrirspurn [44. mál]

til iðnaðarráðherra um markaðssetningu á íslenskri ferðaþjónustu.

Frá Sigmundi Erni Rúnarssyni.

Hefur verið veitt fé úr ríkissjóði á síðustu tíu árum til beinnar eða óbeinnar markaðssetningar með það að markmiði að laða erlenda ferðamenn til landsins:
a. um Keflavíkurflugvöll,
b. um Akureyrarflugvöll,
c. um Egilsstaðaflugvöll,
og ef svo er, um hversu mikið fé er að ræða hverju sinni?

Skriflegt svar óskast.

45. Fyrirspurn [45. mál]

til dómsmálaráðherra um fjárnám og nauðungarsölu.

Frá Ólöfu Nordal.

1. Hver hefur þróun beiðna um fjárnám og nauðungarsölu verið síðustu níu mánuði?
2. Hve margar í heild voru beiðnir um fjárnám og nauðungarsölu á árunum 2006, 2007 og 2008?
3. Hve margar beiðnir um fjárnám og nauðungarsölu hafa komið fram það sem af er þessu ári?
4. Hvert er hlutfall þeirra sem hafa nýtt sér ákvæði laga um frestun nauðungarsölu?

Svar óskast sundurliðað eftir sýslumannsembættum.

Skriflegt svar óskast.

46. Fyrirspurn [46. mál]

til forsætisráðherra um viðbrögð við skýrslu Andrew Gracie um stöðu bankanna.

Frá Siv Friðleifsdóttur.

1. Til hvaða aðgerða gripu Seðlabanki Íslands og ríkisstjórnin í kjölfarið á skýrslu Andrew Gracie í maí 2008 um viðbragðsáætlun vegna vanda bankanna við að fjármagna sig og hættu á fjármálakreppu?

2. Hvaða aðgerðum sem lagðar voru til í viðbragðsáætluninni var ekki hrundið í framkvæmd, af hverju ekki og hverjir tóku ákvarðanir um það?

Skriflegt svar óskast.

47. Frumvarp til laga [47. mál]

um breytingu á lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með síðari breytingum.

Frá efnahags- og skattanefnd.

1. gr.

Orðin „hönnuða og eftirlitsaðila sem löggildingu hafa samkvæmt skipulags- og byggingarlögum“ í 1. og 2. málsl. 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða XV í lögunum falla brott.

2. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. mars 2009.

Greinargerð.

Frumvarp þetta er samhljóða frumvarpi sem efnahags- og skattanefnd lagði fram á 136. löggjafarþingi en var ekki afgreitt.

Í frumvarpinu er lögð til breyting á ákvæði til bráðabirgða XV í lögum um virðisaukaskatt. Umrætt bráðabirgðaákvæði var sett með lögum nr. 10/2009 og mælir fyrir um tímabundna heimild til endurgreiðslu virðisaukaskatts m.a. vegna byggingar, endurbóta og viðhalds á íbúðarhúsnæði og frístundahúsnæði.

Frumvarp til laganna tók miklum breytingum við þinglega meðferð á 136. löggjafarþingi og lagði nefndin til að endurgreiðslan tæki jafnframt til virðisaukaskatts sem byggjendur og eigendur íbúðarhúsnæðis og frístundahúsnæðis greiða af þjónustu vegna hönnunar eða eftirlits með umræddum framkvæmdum.

Nefndin ákvað að setja sem skilyrði þessarar endurgreiðslu að um væri að ræða þjónustu arkitekta, verkfræðinga og tæknifræðinga en við 3. umræðu var því breytt og talað um þjónustu „hönnuða og eftirlitsaðila sem löggildingu hafa samkvæmt skipulags- og byggingarlögum“.

Innan efnahags- og skattanefndar hafa komið fram þau sjónarmið að umrætt skilyrði sé ekki í samræmi við þann raunveruleika sem ýmsar starfsstéttir sérfræðinga í tækni- og hönnunargreinum búa við og að það sé til þess fallið að raska samkeppni þeirra á milli. Nefndin leggur því til að orðalagið falli brott úr ákvæðinu.

Lagt er til að gildistaka verði 1. mars 2009, til samræmis við lög nr. 10/2009.

48. Fyrirspurn [48. mál]

til forsætisráðherra um skilyrði Mats Josefssons fyrir áframhaldandi starfi.

Frá Eygló Harðardóttur.

Hvaða skilyrði setti Mats Josefsson fyrir áframhaldandi starfi í samræmingarnefnd um endurreisn bankakerfisins þegar hann hótaði að hætta sem formaður nefndarinnar vegna megnrar óánægju með hægagang við endurskipulagningu bankanna?

Skriflegt svar óskast.

49. Tillaga til þingsályktunar [49. mál]

um afskriftir af höfuðstól lána íslenskra heimila og rekstrarfyrirtækja.

Flm.: Sigmundur Davíð Gunnlaugsson, Birkir Jón Jónsson, Eygló Harðardóttir, Gunnar Bragi Sveinsson, Guðmundur Steingrímsson, Höskuldur Þórhallsson, Sigurður Ingi Jóhannsson, Siv Friðleifsdóttir, Vigdís Hauksdóttir.

Alþingi ályktar að fela fjármálaráðherra að framkvæma nauðsynlegar afskriftir á lánum til íslenskra heimila og rekstrarfyrirtækja og nemi afskriftirnar að minnsta kosti 20% af höfuðstól láns. Skal þessum afskriftum vera lokið eigi síðar en 1. ágúst 2009.

Greinargerð.

Nánast öll lán íslenskra heimila og fyrirtækja eru annaðhvort tengd verðlagsvísitölu eða gengi erlendra gjaldmiðla. Með hruni íslenska bankakerfisins, og í aðdraganda þess, varð forsendubrestur á lánamarkaði. Fall á gengi íslensku krónunnar og mikil verðbólga í kjölfarið varð til þess að höfuðstóll umræddra lána hækkaði úr takti við allt sem áður hefur þekkst. Atburðirnir voru ófyrirsjáanlegir og færa má fyrir því rök að þeir hafi leitt til forsendubrests. Á það skal og bent að lánastofnanirnar voru í aðstöðu til að hafa áhrif á verðlagsþróun í landinu með útlánastarfsemi sinni og aðgerðum sem höfðu áhrif á gengi krónunnar. Þessar athafnir fjármálastofnana höfðu áhrif á höfuðstól lána til hækkunar og sköpuðu ójafnvægi í getu lánveitenda og lántaka til að verja hagsmuni sína. Hinir ófyrirséðu atburðir, sem og aðgerðir lánveitenda, urðu þannig til þess að hækka höfuðstól lána óeðlilega mikið.

Ljóst er að fjármagn sem kom erlendis frá í gegnum íslensku bankana er tapað. Um það vitna skuldabréf bankanna sem nú eru seld á aðeins brot af upprunalegu virði. Gert er ráð fyrir að útlán bankanna verði afskrifuð að verulegu leyti og nú þegar er ljóst að afskriftir verði hlutfallslega einhverjar hinar mestu frá því í heimskreppunni á fjórða áratug tuttugustu aldar. Umfang áætlaðra afskrifta er slíkt að það gefur til kynna að búist sé við algjöru kerfishruni í íslensku efnahagslífi. Verði ekkert að gert mun sú hrina gjaldþrota sem gert er ráð fyrir að verði hjá íslenskum fyrirtækjum og heimilum leiða til áframhaldandi hruns á eignaverði sem síðar leiðir til enn frekari afskrifta. Raunar er áætlað umfang af þeirri stærðargráðu að hætta

er á að íslenskt efnahagslíf lendi í neikvæðri keðjuverkun sem geri þjóðinni ókleift að komast út úr efnahagsþrengingum um mjög langt skeið og valdi óbætanlegu tjóni til langframa.

Við þessar aðstæður eru það hagsmunir lánveitandans að afskrifa kröfur sínar að hluta til að koma í veg fyrir að lántakendur fari í þrot og þeim gert fært að standa undir afborgununum og greiða sem mest til baka. Slíkt er sérstaklega mikilvægt við aðstæður þar sem eignir eru illseljanlegar og hætta á algjöru eignaverðshruni er veruleg.

Nú er ljóst að íslenska hagkerfið stendur ekki undir þeim lánum sem til þess voru veitt. Auk þess er staðreynd að höfuðstóll lánanna hækkaði óeðlilega mikið. Því liggur fyrir að eðlilegast er að bregðast við með því að afskrifa að hluta lán til lántakenda og framkvæma afskriftina með hlutfallslega jafnri niðurfærslu á höfuðstól lánanna.

Í þessari tillögu er lagt til að byrjað verði að leiðrétta lánin með því að færa þau nokkurn veginn aftur að þeirri upphæð sem vísitölubundnu lánin stæðu í ef ekki hefðu komið til hinir ófyrirséðu atburðir sem leiddu til forsendubrests.

Rökin eru eftirfarandi:

Sanngirni: Með því móti er sanngirni gætt gagnvart lántakendum og höfuðstóll lána þeirra færður aftur að þeirri upphæð sem lántakandi miðaði við þegar hann gerði áætlanir sínar. Slík aðferð er bæði sanngjarnari og framkvæmanlegri en sértækar aðgerðir enda umfang vandans slíkt að ekki eru aðstæður til að leggja mat á hvert tilfelli fyrir sig og úthluta afskriftum með þeim hætti. Að auki mundi slík leið koma í veg fyrir siðferðileg álitamál og mismunun.

Vandinn verður viðráðanlegri: Jöfn leiðrétting lána mun þó ekki nægja öllum en áhrifin verða þó til þess að gera vandann viðráðanlegri og sértækar aðgerðir framkvæmanlegri. Þá ber að hafa í huga að skuldaleiðrétting er vel til þess fallin að endurvekja virkni hagkerfisins, m.a. með því að halda uppi neyslu. Þannig héldust fleiri fyrirtæki í rekstri og færri yrðu atvinnulausir.

Hagkvæmni fyrir lánveitendur: Í ljósi þess að umfang vandans er risavaxið og hagkerfið í heild er verulega óstöðugt getur jöfn afskrift falið í sér hagkvæmni fyrir lánveitandann rétt eins og verið væri að færa niður lán til eins fyrirtækis. Jöfn leiðrétting er vænlegasta leiðin til að halda hagkerfinu gangandi og hámarka heimtur lánveitenda.

Fleiri geta staðið í skilum: Hafa ber hugfast að ekki er hægt að meta áætlaða afskrift upp á til að mynda 50% af verðmæti lánasafns á sama hátt og hefðbundinn afskriftareikning sem nemur 2%. Í því felst ekki aðeins stigsmunur heldur eðlismunur. Það að veita fyrir fram niðurfellingu á hluta skulda í eðlilegu árferði (t.d. þegar gert er ráð fyrir 2% afskriftum) felur í sér því sem næst hreinan viðbótarkostnað fyrir lánveitandann. Hins vegar þegar gert er ráð fyrir að verulegur hluti útlána tapist, og umfang tapsins sé slíkt að það geti leitt til algjörs hruns í hagkerfinu sem umrætt lánasafn tilheyrir, geta afskriftir haft áhrif á getu fyrirtækja og heimila til að haldast í rekstri og standa í skilum. Erlendar rannsóknir á niðurfærslu skulda undirmálslána sýna að lækkun á höfuðstól að lágmarki 20% leiðir til þess að fleiri skuldarar standa í skilum.

Eykur greiðsluviljann: Enn ein rökin sem mæla með skuldaleiðréttingu er sú staðreynd að nú er óvenjuhátt hlutfall íslenskra heimila komið í þá stöðu að vera með neikvætt eigið fé, þ.e. að skulda meira en nemur verðmæti eigna heimilisins. Þetta hlutfall hefur hækkað hratt og mun enn hækka eftir því sem höfuðstóll lána vex og verðmæti eignanna, einkum fasteigna, lækkar. Við þessar aðstæður situr fólk fast á heimilum sínum og getur hvorki keypt né selt. Mikil hætta er á að greiðsluvilji skuldarans fari sífellt minnkandi og að frátöldum öllum persónulegu vandamálunum sem slík staða skapar er hún einkar óhagstæð fyrir hagþróun og getur leitt til stöðnunar sem smitar út frá sér um allt hagkerfið.

Verðlaunar ekki þá sem fóru óvarlega: Með hlutfallslega jafnri afskrift er ekki verið að verðlauna þá sem fóru óvarlega í góðærinu. Í raun er því öfugt farið þar sem umrædd lausn gerir ekki annað en að færa ástandið í það horf sem hefði verið ef hinir ófyrirséðu atburðir hefðu ekki orðið. Sértækar lausnir verðlauna hins vegar frekar þá óvarkáru og veita þeim meiri skuldaniðurfellingu ef lántakandanum tekst að sýna fram á lægri tekjur. Ef litið er til framtíðar geta sértækar aðgerðir einnig skapað mjög hættulegan öfugan hvata í hagkerfinu.

Jafnar hlut skuldara gagnvart kerfinu: Að lokum skal á það bent að við hrun fjármálakerfisins veittu íslensk stjórnvöld tryggingu fyrir öllum innstæðum í íslenskum bönkum. Umræddar innstæður voru notaðar til að standa undir stórum hluta þeirra útlána sem nú eru töpuð. Með því að verja stöðu innstæðueigenda án þess að koma til móts við skuldarana er ríkið í raun að mismuna fjármagnseigendum.

50. Fyrirspurn [50. mál]

til fjármálaráðherra um fjáraukalög.

Frá Birki Jóni Jónssyni.

Hyggst ráðherra leggja fram frumvarp til fjáraukalaga á sumarþingi í ljósi breytinga á forsendum tekna- og útgjaldaliða fjárlaga?

51. Fyrirspurn [51. mál]

til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um meðferð aflaheimilda.

Frá Ólínu Þorvarðardóttur.

1. Hversu mikið magn fiskveiðiheimilda í þorski, ýsu, ufsa, rækju, kolmunna og steinbít hefur verið leigt milli útgerða (í aflamarkskerfi og krókaaflamarkskerfi) á fiskveiðiárunum 2006–2007, 2007–2008 og á yfirstandandi fiskveiðiári?
2. Hversu mikið magn aflaheimilda í rækju, skrápflúru, grálúðu, sandkola og ufsa hefur á framangreindu tímabili:
   a. verið ónýtt (óveitt),
   b. verið nýtt af sjálfum handhöfum aflaheimildanna?
3. Hversu mikið magn ónýttra aflaheimilda í þorski, ýsu, ufsa, rækju, kolmunna, steinbít, grálúðu og sandkola hefur verið fært milli ára á fyrrgreindu tímabili?

Svar óskast einnig sundurliðað eftir hlutfalli af heildarkvóta í tilteknum tegundum.

Skriflegt svar óskast.

52. Tillaga til þingsályktunar [52. mál]

um náttúruverndaráætlun 2009–2013.

(Lögð fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

Alþingi ályktar, með vísan til 65. gr. laga um náttúruvernd, nr. 44/1999, að á næstu fimm árum skuli unnið að friðlýsingu 13 svæða til þess að stuðla að traustri verndun íslenskrar náttúru og framkvæmd alþjóðlegra samninga um náttúruvernd hér á landi. Tilgangurinn er að koma upp neti verndarsvæða til þess að tryggja verndun landslags, náttúru og líffræðilegrar fjölbreytni, þess sem sérstætt er í náttúru landsins, fágætt eða í hættu og að friða náttúruleg landsvæði til náttúruverndar, vísindarannsókna, vöktunar og útivistar.

Eftirtalin svæði og tegundir lífvera verði á náttúruverndaráætlun 2009–2013:

I. Plöntusvæði.

a. Snæfjallaströnd – Kaldalón.
b. Eyjólfsstaðaskógur.
c. Egilsstaðaskógur og Egilsstaðaklettar.
d. Gerpissvæðið.
e. Skóglendi við Hoffell (verður hluti af Vatnajökulsþjóðgarði).
f. Steinadalur í Suðursveit (verður hluti af Vatnajökulsþjóðgarði).

II. Dýrasvæði.

a. Undirhlíðar í Nesjum.
b. Tjarnir á Innri-Hálsum í Berufirði.
c. Hvannstóð undir Reynisfjalli.

III. Vistgerðir á hálendinu.

Tvær vistgerðir á hálendinu verði friðaðar, rústamýravist og breiskjuhraunavist. Vernd þeirra verði m.a. tryggð með því að friðlýsa eftirtalin svæði:

a. Orravatnsrústir,
b. stærra friðland í Þjórsárverum,
c. svæði í Skaftártungum og á Síðuafrétti (sem verða hluti af Vatnajökulsþjóðgarði).

IV. Jarðfræðisvæði.

Langisjór og nágrenni (verður hluti af Vatnajökulsþjóðgarði).

V. Tegundir plantna og dýra.

Friðlýstar verði:

a. 24 tegundir háplantna,
b. 45 tegundir mosa,
c. 90 tegundir fléttna,
d. þrjár tegundir hryggleysingja: tröllasmiður, tjarnarklukka og brekkubobbi.

Svæði sem eru á fyrstu náttúruverndaráætlun og unnið verður með áfram.

Áfram verði unnið að friðlýsingu svæða sem eru á fyrri náttúruverndaráætlun og ekki hefur verið hrundið í framkvæmd enn. Staða friðlýsingarferlis þessara svæða er mjög misjöfn, en reynt verður að friðlýsa sem flest á tímabilinu.

Athugasemdir við þingsályktunartillögu þessa.

Inngangur.

Tillaga þessi hefur verið unnin á grundvelli 65. gr. laga nr. 44/1999, um náttúruvernd, en þar er kveðið á um að umhverfisráðherra skuli láta vinna náttúruverndaráætlun fyrir landið á fimm ára fresti og leggja hana fyrir Alþingi. Í náttúruverndaráætlun skulu, í samræmi við 66. gr. náttúruverndarlaga, vera sem gleggstar upplýsingar um náttúruminjar, þ.e. náttúruverndarsvæði og lífverur, búsvæði þeirra, vistgerðir og vistkerfi sem ástæða þykir til þess að friðlýsa. Í lögunum er kveðið á um að náttúruverndaráætlun skuli taka til helstu tegunda vistgerða og vistkerfa, svo og jarðmyndana hér á landi, m.a. með tilliti til menningarlegrar og sögulegrar arfleifðar, nauðsynjar á endurheimt búsvæða, nýtingar mannsins á náttúrunni og ósnortinna víðerna. Miða skal við að svæði á náttúruverndaráætlun hýsi sjaldgæfar tegundir eða tegundir í útrýmingarhættu, séu óvenjutegundaríkt eða viðkvæm fyrir raski ellegar séu nauðsynleg til viðhalds sterkra stofna mikilvægra tegunda. Jafnframt skal þess gætt að svæðin hafi verulegt vísinda-, félags-, efnahags-, eða menningarlegt gildi, séu mikilvæg fyrir viðhald náttúrulegra þróunarferla, hafi alþjóðlegt náttúruverndargildi eða séu einkennandi fyrir náttúrufar viðkomandi landshluta.

Tilgangurinn með vinnslu náttúruverndaráætlunar er að koma upp neti friðlýstra svæða sem tryggi verndun lífríkis og jarðminja sem þarfnast verndar. Í því felst m.a. að setja fram áætlun um friðlýsingar til fimm ára í senn sem lögð er fyrir Alþingi í samræmi við ákvæði 65. og 66. gr. náttúruverndarlaga. Sú náttúruverndaráætlun sem hér er kynnt er önnur áætlunin sem unnin er frá gildistöku endurskoðaðra náttúruverndarlaga árið 1999 og nær til fimm ára tímabils frá 2009–2013. Gildistíma og framkvæmd fyrstu náttúruverndaráætlunar 2004–2008 lýkur um áramót. Búið er að friðlýsa eitt svæði, Guðlaugstungur, samkvæmt henni og tvö svæði til viðbótar verða væntanlega friðlýst fyrir lok árs 2008, þ.e. Vatnshornsskógur og búsvæðavernd fugla í Heimaey og úteyjum Vestmannaeyja. Vinnu og undirbúningi við friðlýsingu annarra þriggja svæða er vel á veg komin. Vinna við fjögur svæði á gildandi áætlun, þ.e. Öxarfjörð, Flateyjardal, Skeiðarársand og Geysi, auk hluta af svæðum á Reykjanesskaganum, hefur hins vegar verið í biðstöðu.

Hér er fjallað um áherslur í náttúruvernd, einkum hvað varðar friðlýsingar tegunda, búsvæða og vistgerða, hér á landi og stefnu í náttúruvernd á alþjóðlegum vettvangi. Þá verður gerð grein fyrir stöðu og framkvæmd fyrstu náttúruverndaráætlunarinnar, undirbúning og vinnslu nýrrar náttúruverndaráætlunar fyrir tímabilið 2009–2013, tillögur um verndun 13 svæða og forsendur fyrir vali þessara svæða, auk tillagna um friðlýsingu fjölda tegunda plantna og dýra. Í viðauka fylgja jafnframt ítarlegri upplýsingar um hvert svæði fyrir sig og þær tegundir og vistgerðir sem áætlað er að vinna með við framkvæmd náttúruverndaráætlunar næstu fimm árin.

Umhverfisráðherra skipaði starfshóp í júlí 2007 til þess að vinna að undirbúningi nýrrar náttúruverndaráætlunar fyrir árin 2009–2013. Starfshópinn skipuðu forstjórar Náttúrufræðistofnunar Íslands og Umhverfisstofnunar, þau Jón Gunnar Ottósson og Ellý Katrín Guðmundsdóttir, síðan tók Kristín Linda Árnadóttir hennar sæti, og Sigurður Ármann Þráinsson, umhverfisráðuneytinu, sem var formaður starfshópsins. Auk þeirra störfuðu Snorri Baldurs-

son og María Harðardóttir, starfsmenn Náttúrufræðistofnunar Íslands, og Guðríður Þorvarðardóttir og Hjalti J. Guðmundsson, starfsmenn Umhverfisstofnunar, með samráðshópnum. Í skipunarbréfi hópsins segir: „Við gerð áætlunarinnar verði lögð áhersla á að bæta framkvæmd og eftirlit með þegar friðlýstum svæðum, friðlýsingu á miðhálendi Íslands, svo sem Þjórsárvera og jaðarsvæða Vatnajökulsþjóðgarðs, auk ákveðinna viðkvæmra svæða og náttúrufyrirbæra í hafinu umhverfis Ísland.“ Við gerð áætlunarinnar skyldi starfshópurinn taka mið af fenginni reynslu af gildandi náttúruverndaráætlun 2004–2008.

Á umhverfisþingi í október árið 2007 var undirbúningur áætlunarinnar kynntur og farið yfir hugmyndir og áherslur sem ætlunin var að leggja til grundvallar við vinnslu hennar. Gerð var grein fyrir því að áhersla yrði lögð á friðlýsingu tegunda háplantna, fléttna og mosa sem teljast vera í hættu og eru á endurskoðuðum válista Náttúrufræðistofnunar Íslands og á friðun plöntusvæða sem mikilvæg eru til styrkingar tegundafriðlýsingum, m.a. í þeim tilgangi að fullnægja alþjóðlegum skuldbindingum, bæði samnings um líffræðilega fjölbreytni og Bernarsamningsins um vernd villtra dýra og plantna og lífsvæða í Evrópu og myndun nets verndarsvæða til verndunar tegundum og vistgerðum. Á umhverfisþingi kom jafnframt fram að áhersla yrði lögð á friðun hafsvæða og tegunda í hafinu sem teljast vera í hættu, svo sem steinkórals (*Lophelia pertusa*) og annarra kóraltegunda, stækkun friðlandsins í Þjórsárverum, mat á útbreiðslu og friðlýsingu sérstæðra og sjaldgæfra vistgerða á hálendinu, jaðarsvæða Vatnajökulsþjóðgarðs og mikilvægra eða sérstæðra jarðmyndana sem ástæða þykir til að friðlýsa.

Á þinginu komu fram ábendingar þingfulltrúa um að við undirbúning náttúruverndaráætlunar væri mikilvægt að huga að eftirfarandi svæðum: Langasjó, Jökulsá á Fjöllum, Torfajökulssvæðinu, Brennisteinsfjöllum, Grændal, Jökulsánum í Skagafirði, Þjórsárverum (m.t.t. stækkunar), Hofsjökli, Kverká, og að sérstaklega þurfi að huga að landslagi og votlendissvæðum.

Starfshópurinn ásamt starfsmönnum ofangreindra stofnana hafa haft veg og vanda að því að vinna tillögur að náttúruverndaráætluninni. Þessi vinna hefur tekið lengri tíma en áætlað var og hefur leitt til þess að ekki var svigrúm til þess að fara með tillögur að áætluninni í almennt kynningar- og athugasemdaferli, eins og kynnt hafði verið m.a. á umhverfisþingi í október 2007. Áætlunin er byggð á sömu hugmyndafræði og aðferðafræði og notuð var við undirbúning fyrstu áætlunarinnar þ.e. skipulegri greiningu á tiltækum upplýsingum í gagnagrunnum Náttúrufræðistofnunar Íslands um tegundir, vistgerðir og jarðfræði landsins í þeim tilgangi að þróa áfram net verndarsvæða sem tryggi verndun líffræðilegrar fjölbreytni landsins og annarra náttúruminja. Stuðst hefur verið við þau gögn sem unnin voru við undirbúning fyrri náttúruverndaráætlunar, svo sem tillögur Umhverfisstofnunar sem kynntar voru árið 2003 og tvær skýrslur Náttúrufræðistofnunar Íslands frá árinu 2002, annars vegar *Verndun tegunda og svæða* sem tekur til lífríkis og vistgerða og hins vegar *Verndun jarðminja á Íslandi* sem unnin var í samvinnu við Umhverfisstofnun. Áherslur í vali svæða eru hins vegar aðrar. Í náttúruverndaráætlun 2004–2008 var áhersla lögð á tegundir fugla sem eru í hættu auk nokkurra plöntusvæða. Nú er megináhersla lögð á tegundir lífvera, bæði plantna og dýra, í hættu, friðun ákveðinna svæða þar sem þær tegundir sem eru í mestri hættu finnast og fágætar og verðmætar vistgerðir á hálendinu.

Hlutverk Náttúrufræðistofnunar Íslands við undirbúning áætlunarinnar hefur verið að fara kerfisbundið yfir og meta upplýsingar í gagnagrunnum stofnunarinnar og aðrar aðgengilegar upplýsingar um tegundir, vistgerðir, jarðmyndanir og önnur náttúrufyrirbæri og leggja mat á verndargildi þeirra í náttúru Íslands. Sérstaklega eru hafðar í huga sjaldgæfar tegundir, teg-

undir á válista og ábyrgðartegundir og tegundir sem falla undir alþjóðlega samninga. Í samræmi við markmið samningsins um líffræðilega fjölbeytni, evrópsku áætlunina um plöntuvernd og evrópsku áætlunina um vernd hryggleysingja er áhersla lögð á verndun plantna og búsvæði þeirra sem og nokkrar tegundir dýra og vistgerða sem eru sjaldgæfar og teljast vera í sérstakri hættu. Eldri tillögur Náttúrufræðistofnunar Íslands um friðlýsingu plöntutegunda voru endurskoðaðar og endurmetnar í ljósi betri og meiri upplýsinga um magn og dreifingu þeirra hér á landi.

Umfangsmesta verkefni Umhverfisstofnunar við undirbúning þessarar náttúruverndaráætlunar tengist framkvæmd gildandi áætlunar og samantekt upplýsinga um framgang og stöðu hennar í þeim tilgangi að meta reynsluna og taka mið af henni við gerð þessarar áætlunar. Jafnframt þurfti að taka saman upplýsingar um ástand friðlýstra svæða og vinna tillögur um hvernig best megi bæta framkvæmd og eftirlit með þegar friðlýstum svæðum. Jafnframt vann Umhverfisstofnun greiningu á hugsanlegum hagsmunaárekstrum á þeim svæðum sem komu helst til greina í nýja náttúruverndaráætlun og teknar voru saman upplýsingar um landeigendur á svæðunum og til hvaða sveitarfélaga þau heyrðu.

Í náttúruverndaráætlun 2009–2013 er lagt til að næstu fimm árin verði unnið að friðlýsingu 13 svæða á landinu og að 24 tegundir háplantna, 45 tegundir mosa, 90 tegundir fléttna, þrjár tegundir hryggleysingja og tvær vistgerðir verði friðlýstar í þeim tilgangi að tryggja verndun líffræðilegrar fjölbreytni og að halda áfram uppbyggingu nets verndarsvæða sem tryggi verndun tegunda, vistgerða og vistkerfa sem eru í hættu og þarfnast verndar. Þessar áherslur eru í samræmi við ákvæði laga um náttúruvernd um vinnslu náttúruverndaráætlunar sbr. 66. gr. laganna. Jafnframt er verið að vinna að framkvæmd stefnu og markmiða samningsins um líffræðilega fjölbreytni um að stöðva eyðingu líffræðilegrar fjölbreytni árið 2010 á landi og 2012 í höfunum og mynda net verndarsvæða í þeim tilgangi.

Markmið og hlutverk náttúruverndaráætlunar.

Markmiðið með undirbúningi náttúruverndaráætlunar til fimm ára í senn er að móta stefnu í náttúruvernd og friðlýsingum mikilvægra náttúruminja. Um leið verður verndun náttúru Íslands markvissari, markaðar eru skýrar áherslur fyrir val svæða til friðunar og við undirbúning hennar er meðal annars tekið mið af alþjóðlegum samningum sem Ísland er aðili að og áherslum og skuldbindingum sem þeim fylgja, m.a. um að koma á fót skipulegu neti verndarsvæða sem tryggi verndun líffræðilegrar fjölbreytni, auk þess sem tekið er mið af stefnumótun og straumum í náttúruvernd á alþjóðlegum vettvangi. Einn mikilvægasti þátturinn í vinnslu og samþykkt náttúruverndaráætlunar er sú kynning og umfjöllum um áætlunina og tillögur hennar sem fram fer á Alþingi.

Með náttúruverndaráætlun 2004–2008 var stigið fyrsta skipulega skrefið í þá átt að koma upp neti verndarsvæða hér á landi sem byggist annars vegar á vísindalegum gagnagrunnum um náttúru landsins og hins vegar á faglegu mati á verndargildi þeirra. Í náttúruverndaráætlun 2009–2013 er haldið áfram við uppbyggingu nets verndarsvæða, en nú með höfuðáherslu á plöntur og plöntusvæði auk þess sem áhersla er lögð á sjaldgæfar vistgerðir á hálendinu og nokkrar tegundir hryggleysingja sem hafa mjög takmarkaða útbreiðslu á landinu. Þetta er í fullu samræmi við þær áherslur sem lagðar hafa verið í alþjóðlegu náttúruverndarstarfi undanfarið. Aðildarríki samningsins um líffræðilega fjölbreytni hafa samþykkt viðamikla stefnu um verndun plantna í heiminum þar sem hvatt er til þess að ríkin setji sér stefnu í verndun plantna í samræmi við 2010 markmiðin um að stöðva rýrnun líffræðilegrar fjölbreytni og í samræmi við þúsaldarmarkmiðin. Í samningnum er lögð rík áhersla á hversu mikilvægur þátt-

ur í verndun náttúrunnar og líffræðilegrar fjölbreytni felst í uppbyggingu nets verndarsvæða. Það miðar að verndun tegunda, erfðabreytileika þeirra, vistgerða og vistkerfa, enda hafa verið samþykkt skýr töluleg markmið um verndun vistkerfa einstakra ríkja, svæða og fyrir heiminn í heild, bæði á þurrlendi og í höfunum.

Á vettvangi Bernarsamningsins hefur jafnframt verið samþykkt evrópsk áætlun um plöntuvernd fyrir 2008–2014 þar sem aðildarríki samningsins skuldbinda sig til þess að vinna að verndun plöntutegunda sem falla undir samninginn og taldar eru í hættu. Í áætluninni eru töluleg markmið um verndun tegunda og mikilvægra svæða. Hluti af þessari áætlun er að tryggja verndun búsvæða viðkomandi plantna og byggjast tillögur í nýrri náttúruverndaráætlun meðal annars á þessum ákvæðum. Einnig hefur sambærileg evrópsk áætlun um vernd hryggleysingja verið samþykkt á vettvangi samningsins.

Á grundvelli samþykkta þessara samninga og skuldbindinga Íslands gagnvart þeim hefur Náttúrufræðistofnun Íslands unnið að því undanfarin ár að safna kerfisbundið upplýsingum um sjaldgæfar plöntutegundir og hefur m.a. kortlagt og lagt mat á útbreiðslu og magn plöntutegunda sem eru á válistum. Í kjölfarið var gefin út skýrsla um þessar rannsóknir, *Vöktun válistaplantna 2002–2006*. Nýverið var svo válisti stofnunarinnar fyrir plöntur endurmetinn á grundvelli nýrri og betri vitneskju og breytt í kjölfarið. Þær tillögur sem settar eru fram í nýrri náttúruverndaráætlun byggjast að verulegu leyti á þessari vinnu sérfræðinga Náttúrufræðistofnunar Íslands. Loks ber að nefna í þessu samhengi nýútgefið *Íslenskt plöntutal. Blómplöntur og byrkningar* þar sem stofnunin birtir skrá yfir allar hinar 489 tegundir háplantna sem taldar eru til hinnar villtu íslensku flóru.

Friðlýst svæði.

Fjöldi svæða sem friðlýst hafa verið á grundvelli náttúruverndarlaga og með sérlögum til náttúruverndar á landinu er nú 100 og er flatarmál þeirra um 21.000 km^2, sem samsvarar tæplega 20% af flatarmáli Íslands. Eyjar, strand- og sjávarsvæði eru 26 talsins, samtals um 900 km^2, 23 svæði eru í þéttbýli, samtals um 9 km^2, og flest eða 51 eru utan þéttbýlis og ná yfir tæpa 20.000 km^2. Frá því að náttúruverndaráætlun 2004–2008 var samþykkt á Alþingi árið 2003 hefur friðlýstum svæðum fjölgað um ellefu. Vatnajökulsþjóðgarður var formlega stofnaður með reglugerð í júní 2008, en við það fækkaði friðlýstum svæðum um eitt svæði þar sem bæði Skaftafellsþjóðgarður og þjóðgarðurinn í Jökulsárgljúfrum sameinuðust honum. Auk hans eru tvö þessara nýju svæða á náttúruverndaráætlun 2004–2008, en það eru Guðlaugstungur – Álfgeirstungur sem friðlýstar voru árið 2005 og Vatnshornsskógur sem friðlýstur var árið 2009. Sex fólkvangar hafa verið friðlýstir á tímabilinu: Hraun í Öxnadal, Krossanesborgir, Einkunnir, Hvaleyrarlón, Hleinar og Stekkjahraun, þrjú náttúruvætti, þ.e. Arnarnesstrýtur í Eyjafirði, Litluborgir og Kaldárhraun og friðland við Vífilsstaðavatn. Þá var Surtseyjarfriðland stækkað árið 2006 í tengslum við tilnefningu eyjarinnar á heimsminjalista UNESCO og nær friðlandið nú yfir eyjuna, hafsvæðið og hafsbotninn umhverfis eyjuna, alls um 330 km^2. Samtals eru þetta tæplega 8.800 km^2, en þar af eru um 8.250 km^2 innan Vatnajökulsþjóðgarðs.

Þessi friðlýstu svæði skiptast þannig eftir friðlýsingarflokkum (Þingvallaþjóðgarður er flokkaður sem þjóðgarður þótt hann sé friðlýstur með sérlögum):

	Fjöldi	Stærð í ha
Þjóðgarðar	3	1.346.690
Sérlög	3	427.415
Náttúruvætti	36	13.156
Friðlönd	38	267.271
Fólkvangar	19	42.069
Búsvæði	1	1.744

Auk friðlýstra svæða og náttúruvætta hefur 31 plöntutegund verið friðlýst, sbr. auglýsingu nr. 184/1978, en síðan þá hafa engar breytingar verið gerðar á friðlýsingum plantna þrátt fyrir stóraukna þekkingu á flóru landsins. Jafnframt eru allir dropsteinar í hellum landsins, en til þeirra teljast allar slíkar myndanir í hellum hvort sem þær hanga úr lofti eða standa á gólfi eða veggjum hellanna, þar með friðlýstir, sbr. auglýsingu nr. 120/1974. Bannað er að brjóta eða skemma á annan hátt umræddar myndanir.

Takmarkaðar upplýsingar eru til um náttúrufar friðlýstra svæða þrátt fyrir að tveir þriðju hlutar þeirra hafi verið friðlýst í yfir 20 ár. Það er því ákveðnum vandkvæðum háð að leggja vísindalegt mat á gildi þeirra fyrir verndun líffræðilegrar fjölbreytni landsins og kerfisbundna uppbyggingu á neti verndarsvæða í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar. Mikilvægt er að hægt verði að bæta úr þessum þekkingarskorti í tengslum við undirbúning náttúruverndaráætlunar fyrir árin 2014–2018.

Náttúruverndaráætlun 2009–2013, friðlýsing 13 svæða og forsendur.

Náttúruverndaráætlun 2009–2013 er unnin út frá vísindalegum gagnagrunnum Náttúrufræðistofnunar Íslands og er byggð á faglegu mati á því hvaða þættir í náttúru Íslands teljast verndarþurfi. Áætlunin miðar fyrst og fremst að því að styrkja verndun ákveðinna tegunda plantna og dýra sem taldar eru í útrýmingarhættu og áframhaldandi uppbyggingu heildstæðs nets verndarsvæða á landinu. Eins og að framan greinir hófst skipuleg uppbygging nets verndarsvæða með fyrri áætlun en þá var megináherslan á fuglaverndarsvæði en jafnframt voru tvö mikilvæg plöntusvæði á áætluninni, sem ekki náðist að friðlýsa á gildistíma hennar. Í þessari áætlun er aðaláhersla hins vegar lögð á sjaldgæfar plöntutegundir og tegundir í hættu og áfram verður haldið með uppbyggingu heildstæðs nets verndarsvæða með áherslu á svæði sem skipta máli fyrir verndun plantna og búsvæði þeirra.

Í náttúruverndaráætlun 2009–2013 er lagt til að friðlýst verði þrettán svæði á gildistíma áætlunarinnar. Þau svæði sem lagt er til að verði friðlýst eru:

- Snæfjallaströnd – Kaldalón
- Eyjólfsstaðaskógur
- Egilsstaðaskógur og Egilsstaðaklettar
- Gerpissvæðið
- Orravatnsrústir
- Þjórsárver (stækkun verndarsvæðis)
- Fjögur svæði við jaðar Vatnajökulsþjóðgarðs, sem verði sameinuð honum, þ.e. svæði í Skaftártungum og á Síðuafrétti, skóglendi við Hoffellsjökul, Steinadalur í Suðursveit og Langisjór og nágrenni.
- Þrjú verndarsvæði fyrir smádýr/hryggleysingja: Undirhlíðar í Nesjum, hvannstóð undir Reynisfjalli og tjarnasvæði á Innri-Hálsum í Berufirði.

Friðlýsing plöntusvæða.

Í gildandi náttúruverndaráætlun 2004–2008 eru tvö svæði tilgreind sem plöntusvæði en hvorugt þeirra hefur verið friðlýst. Í þessari náttúruverndaráætlun er lagt til að unnið verði að friðlýsingu sex annarra plöntusvæða til viðbótar. Þessi svæði eiga það sameiginlegt að þar vex fjöldi sjaldgæfra háplantna og fléttna sem hafa fáa fundarstaði og í nokkrum tilvikum er um einn eða mjög fáa fundarstaði viðkomandi tegundar að ræða. Snæfjallaströnd – Kaldalón er mikilvægt svæði fyrir sjaldgæfar háplöntur, svo sem dílaburkna, stóraburkna, fjöllaufung, þúsundblaðarós, fjallabláklukku, skollaber og sandmunablóm.

Skógarsvæðin Eyjólfsstaðaskógur og Egilsstaðaskógur eru merkilegust fyrir fjölda sjaldgæfra fléttna sem þrífast sem ásætur á birki þessara svæða. Alls finnast um 25 tegundir sjaldgæfra fléttutegunda á þessum tveimur svæðum og nokkrar þeirra eru á válista Náttúrufræðistofnunar Íslands. Auk þess þrífast þarna sjaldgæfar tegundir háplantna eins og ferlaufungur, sjöstjarna og laugamaðra. Á Egilsstaðaklettum er einnig að finna óvenjumikla fjölbreytni fléttna og þar er m.a. annar tveggja fundarstaða tveggja fléttutegunda á landinu.

Á Gerpissvæðinu er sérstætt gróðurfar, en á svæðinu finnast allnokkrar sjaldgæfar háplöntutegundir eins og fjöllaufungur, lensutungljurt, sóldögg, álftalaukur, mýraberjalyng, bjöllulilja, sifjarsóley o.fl. Svæðið er vinsælt til útivistar.

Tvö svæðanna sem friðlýsa á sem hluta af stækkun Vatnajökulsþjóðgarðs eru fyrst og fremst verndarþurfi vegna gróðurfars og sjaldgæfra plantna, þ.e. skóglendi við Hoffell og Steinadalur í Suðursveit.

Markmið friðlýsingar þessara svæða er að treysta friðun þessara sjaldgæfu tegunda og styðja við friðlýsingar einstakra plöntutegunda.

Friðlýsing vistgerða.

Lagt er til að tvær vistgerðir á hálendi Íslands verði verndaðar, þ.e. *breiskjuhraunavist* og *rústamýravist*. Annars vegar með því að friðlýsa þessar tvær vistgerðir með vísun til 53. gr. náttúruverndarlaga og hins vegar með friðun lykilsvæða þeirra. Alls er um að ræða fjögur svæði þar sem framkvæmdir og athafnir sem leitt geta til röskunar á umræddum vistgerðum yrðu bannaðar og eru þrjú þeirra þegar friðuð að hluta með einhverjum hætti. Breyta þarf mörkum og stækka sum svæðin til að ná tilætluðum markmiðum um verndun lykilsvæða.

Breiskjuhraunavist hefur ekki verið lýst utan Íslands og óvíst er hvort hana sé að finna annars staðar. Hér hefur hún einungis fundist á miðhálendi landsins, ofarlega í vestari álmu Skaftáreldahrauns og er þar útbreidd og áberandi. Lagt er til að verndarstaða vistgerðarinnar innan núverandi marka Vatnajökulsþjóðgarðs verði styrkt og verndarsvæðið stækkað nokkuð, en mikið er um breiskjuhraunavist í þeim hluta þjóðgarðsins sem tilheyrði áður friðlandi umhverfis Lakagíga.

Tillaga er gerð um að friðlöndin í Þjórsárverum og Guðlaugstungum verði stækkuð til þess að auka friðun rústamýravistar. Lagt er til að mörk friðlandsins í Þjórsárverum verði færð út þannig að það nái yfir allt votlendi veranna. Þar með mundu bætast við nokkur rústamýrasvæði sem eru utan friðlandsins auk þess sem ákvæði stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar um verndun hins sérstæða votlendis veranna væru uppfyllt. Jafnframt yrðu friðlýsingarskilmálar styrktir og bann lagt við röskun innan svæðisins. Lagt er til að sambærileg ákvæði verði sett inn í friðlýsingu Guðlaugstungna, þ.e bann við röskun vistgerða. Mörk friðlands í Guðlaugstungum ná yfir stóran hluta af rústamýrum á því svæði en að svo stöddu eru hér ekki lagðar til breytingar á þeim mörkum. Þegar lokið verður að kortleggja vistgerðir á hálendi Íslands kann að vera tilefni til að endurskoða mörk friðlandsins.

Lagt er til að Orravatnsrústir verði friðaðar en þar er að finna sérstæðasta freðmýrasvæði landsins. Lagt er til að um 90 km^2 svæði umhverfis Orravatnsrústir verði friðað. Þar með yrði meginþorri rústamýra á þessum slóðum innan marka friðlands. Austari-Pollar austan Jökulsár eystri yrðu þó undanskildir. Mörkin mundu ná frá Jökulsá í suðri, þar sem hún sveigir við Illviðrahnjúka, og norður fyrir Reyðarvatn. Í vestri mundu mörkin teygjast eftir vatnaskilum norður um Bleikáluháls og í austri sömuleiðis fylgja vatnaskilum rústamýrasvæðisins við Orravatn. Verndarákvæði væru hliðstæð þeim sem gilda munu um Þjórsárver og Guðlaugstungur.

Nánari grein er gerð fyrir þessum vistgerðum, *breiskjuhraunavist* og *rústamýravist*, í viðauka þar sem fjallað er um útbreiðslu þeirra, einkenni og verndargildi.

Samkvæmt ákvæðum 53. gr. laga um náttúruvernd er heimilt að friðlýsa vistgerðir almennt á landsvísu, auk svæðisbundinna friðlýsinga eins og hér er lagt til. Slík friðun vistgerða væri sambærileg við friðun tegunda plantna og dýra. Unnið verður að reglugerð eða auglýsingu með ákvæðum um almenna vernd *breiskjuhraunavistar* og *rústamýravistar* á hálendi Íslands.

Jarðfræðisvæði.

Lagt er til að Langisjór og nánasta umhverfi hans verði friðlýst og fellt inn í Vatnajökulsþjóðgarð. Langir móbergshryggir úr basalti, myndaðir við sprungugos undir jökli, einkenna svæðið. Eldgjársprungan liggur um svæðið austanvert, en hún er 60 km löng og er lengsta gígaröð sem gosið hefur á landinu á sögulegum tíma. Langisjór og umhverfi hans er þekkt fyrir náttúrufegurð þar sem dökkbrúnt móbergið ásamt svörtum vikrinum frá Veiðivatnagosinu 1477 kallast á við tært fjallavatnið og mosagróður í fjallahlíðum. Á svæðinu er einstakt samspil jarðelds og jökla við mótun landsins.

Tegundafriðun – plöntutegundir.

Náttúrufræðistofnun Íslands hefur lagt til að tegundir sjaldgæfra plantna sem tilgreindar eru á nýendurskoðuðum válista stofnunarinnar verði friðlýstar. Ráðuneytið telur mikilvægt, í ljósi stöðu þessara tegunda hér á landi og í ljósi alþjóðlegra skuldbindinga og áherslna um plöntuverndun, rétt að friðlýsa þessar tegundir, en um er að ræða 25 háplöntur, 45 mosa og 90 fléttutegundir. Til stuðnings tegundaverndun er síðan lagt til að unnið verði að friðlýsingu mikilvægra plöntusvæða eins og að framan er getið. Með því styrkist friðun fjölda tegunda plantna, ekki aðeins ákveðinna lykiltegunda sem mikilvægastar eru á viðkomandi svæðum heldur jafnframt fjöldi annarra tegunda með takmarkaða útbreiðslu og þekju. Þessi friðun byggist á þeirri vinnu sem Náttúrufræðistofnun Íslands hefur verið að vinna m.a. til þess að framfylgja alþjóðlegum skuldbindingum Íslands.

Plöntutegundir hafa ekki verið friðlýstar á Íslandi í um 30 ár, en með auglýsingu nr. 184/1978 var 31 tegund háplantna friðlýst. Í reglugerð eða auglýsingu um friðun nýrra tegunda verða nánar útfærðar reglur um vernd þeirra. Náttúrufræðistofnun hefur vaktað þessar plöntur og vaxtarstaði þeirra ásamt öðrum plöntutegundum sem eru á válista sem stofnunin hefur tekið saman og verður áfram unnið að slíkri vöktun eftir friðlýsingu þeirra í samvinnu við náttúrustofur. Skoða þarf síðan hugsanlega svæðavernd til að styrkja tegundafriðun við vinnslu Náttúruverndaráætlunar 2014–2018.

Dýrategundir – tegundafriðun.

Hér er í fyrsta skipti lagt til að dýrategundir verði friðaðar samkvæmt lögum um náttúruvernd. Nú eru tegundir fugla og spendýra friðaðar allt árið eða hluta af árinu með lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994, og hagamýs eru friðaðar utan húss samkvæmt sömu lögum. Hér er lagt til að tvær tegundir skordýra verði friðlýstar, en það eru tröllasmiður og tjarnarklukka, og ein tegund lindýrs, þ.e. snigillinn brekkubobbi. Allar þessar tegundir hafa takmarkaða útbreiðslu á suðurhluta landsins og eru sjaldgæfar. Það er því talin ástæða til þess að friða tegundirnar og vernda búsvæði þeirra með því að friðlýsa búsvæði tjarnarklukku í tjörnum á Innri-Hálsum í Berufirði, búsvæði tröllasmiðs í Undirhlíðum í Nesjum og búsvæði brekkubobba í hvannstóði undir Reynisfjalli.

Framkvæmd náttúruverndaráætlunar 2009–2013.

Undirbúningur friðlýsinga er í höndum Umhverfisstofnunar sem ber að gera drög að friðlýsingu og leggja fyrir landeigendur, viðkomandi sveitarfélög og aðra sem hagsmuna eiga að gæta, sbr. 58. gr. náttúruverndarlaga, nr. 44/1999. Með drögum að friðlýsingu er m.a. átt við afmörkun viðkomandi svæða nákvæmar en gert er í náttúruverndaráætlun og nánari skilgreiningu markmiða og skilmála friðlýsingarinnar og vinna tillögur um reglur svæðisins.

Til þess að tryggja sem best samræmi á þessu stigi við grunnvinnu um upplýsingar um náttúrufar á svæðinu er gert ráð fyrir að Umhverfisstofnun hafi náið samstarf við Náttúrufræðistofnun Íslands um afmörkun og verndun landsvæða og um friðlýsingarskilmála sem fullnægi markmiðum og tilgangi friðlýsingarinnar. Reynslan sýnir að það er afar mikilvægt að markmið friðlýsingar, afmörkun svæðis og friðlýsingarskilmálar sem fela í sér kvaðir eða takmarkanir á athöfnum manna séu alveg skýr þegar rætt er við landeigendur og aðra hagsmunaaðila. Við undirbúning náttúruverndaráætlunar 2009–2013 var áhersla þess vegna lögð á þessi atriði eins og fram kemur í svæðalýsingum í viðauka.

Vinna við friðlýsingu svæða sem eru á náttúruverndaráætlun 2009–2013 mun krefjast samvinnu og samráðs við landeigendur, sveitarstjórnir og ýmsa aðra hagsmunaaðila. Við framkvæmd náttúruverndaráætlunar verður lögð áhersla á kynningu og samráð eins snemma í ferlinu og hægt er og að þeir sem teljast hafa sérstakra hagsmuna að gæta verði skilgreindir eins fljótt og auðið er. Þessari aðferðafræði er ætlað að stuðla að aðkomu hagsmunaaðila snemma í friðlýsingarferlinu og auka þannig líkur á að sátt náist um friðlýsingu, sem er grunnurinn að því að friðlýsingin nái þeim markmiðum sem að er stefnt.

Umhverfisstofnun mun ræða við landeigendur og aðra hagsmunaaðila um drög að friðlýsingum eftir því sem við á og óska eftir ábendingum og sjónarmiðum þeirra. Á grunni athugasemda og viðræðna verða friðlýsingarákvæði ákveðin. Drög að reglugerð verður síðan kynnt fyrir landeigendum, sveitarstjórnum og öðrum hagsmunaaðilum og þeim gefinn kostur á að gera frekari athugasemdir. Náist samkomulag um friðlýsingu svæðis við þá aðila sem hagsmuna hafa að gæta er málinu vísað til umhverfisráðherra til frekari ákvörðunar. Ef samkomulag næst ekki um friðlýsingu skal skv. 1. mgr. 59. gr. náttúruverndarlaga vísa málinu til meðferðar umhverfisráðherra sem ber að gæta þeirrar málsmeðferðar sem lýst er í 59. gr. laganna.

Framkvæmd fyrstu náttúruverndaráætlunarinnar hefur verið með töluvert öðrum hætti en ráð var fyrir gert, eins og ítarlega er gerð grein fyrir hér á eftir. Aðeins hefur tekist að friðlýsa tvö af fjórtán fyrirhuguðum svæðum, þótt vinna við fjölmörg önnur svæði sé langt komin. Á hinn bóginn hafa önnur svæði verið friðlýst að frumkvæði sveitarfélaga og mikil vinna lögð í hið stóra verkefni að stofna Vatnajökulsþjóðgarð. Þessi reynsla sýnir að vinna þarf markvissar að þeirri stefnumörkun sem sett er fram í þingsályktunartillögum um náttúru-

verndaráætlun, en einnig að nauðsynlegt er að skoða framkvæmdina reglulega út frá viðræðum við landeigendur og sveitarfélög og hugsanlegum breyttum forsendum. Hvað slíkt varðar má nefna að væntanlega munu koma fram tillögur um friðlýsingar, sem munu byggjast á væntanlegum niðurstöðum rammaáætlunar um verndun og nýtingu náttúrusvæða.

Umhverfisráðherra bryddaði upp á þeirri nýjung á þessu ári að flytja Alþingi skýrslu um umhverfismál, sem ætlunin er að gera árlega hér eftir. Þar verður greint frá framkvæmd náttúruverndaráætlunar þannig að þingið fái upplýsingar um hvernig gengur að fylgja þingsályktunartillögunni eftir.

Mikilvægt er að náttúruverndaráætlun hvíli á skýrum faglegum grunni hvað varðar þekkingu á náttúrunni og mat á verndargildi hennar. Fyrir fyrstu náttúruverndaráætlun var lagður góður aðferðafræðilegur grunnur, sem er enn í gildi. Þó liggur fyrir að bæði þekking á náttúrunni eykst og mat á verndargildi þróast, eins og er t.d. raunin hvað varðar mat á verndargildi háhitasvæða í rammaáætlun. Náttúruverndaráætlun verður að taka mið af þessu á hverjum tíma og greina frá breytingum á viðmiðum og þekkingargrunni. Framkvæmd náttúruverndaráætlunar og friðlýsing einstakra svæða er svo háð ýmsum þáttum, svo sem vilja heimamanna og landeigenda á hverjum stað, skipulagsáætlunum sveitarfélaga og hvaða kvaðir fylgja friðlýsingum, sem getur verið mjög mismunandi eftir svæðum. Ákveðinn sveigjanleiki verður að vera í framkvæmd friðlýsinga, en ekki má hvika frá þeirri grunnhugsun í náttúruverndaráætlun að setja upp net verndarsvæða út frá vísindalegum forsendum og faglegu mati.

Eitt af því sem þarf að huga að í tengslum við friðlýsingu er vöktun og eftirlit á viðkomandi svæðum. Umhverfisstofnun er ábyrg fyrir eftirliti og landvörslu á flestum svæðum, en landvarsla fer þó að langmestu leyti fram á nokkrum svæðum þar sem umferð ferðamanna er mikil. Öðrum svæðum er lítið eða jafnvel ekkert sinnt. Umhverfisstofnun hefur í tilraunaskyni staðið fyrir landshlutalandvörslu á Vesturlandi, sem hefur gefist vel. Skoða þarf hvort skilja eigi á milli reksturs friðaðra svæða, svo sem þjónustu við ferðamenn og viðhald bygginga, og vöktun þeirra m.t.t. mats á árangri við að ná markmiðum friðlýsinga, t.d. með mati á ástandi lykiltegunda sem ætlunin er að vernda.

Ekki er gert ráð fyrir neinni tiltekinni friðlýsingu í hafinu á tímabilinu. Svæðafriðun í hafi er tiltölulega ný af nálinni og hefur hér á landi verið beitt við friðun á tveimur hverastrýtum í Eyjafirði á grundvelli náttúruverndarlaga og við lokun sjávarútvegsráðherra á fimm kórallasvæðum fyrir veiðum. Einnig hafa nokkur strandsvæði og eyjar verið friðlýst, svo sem Surtsey og Breiðafjörður (samkvæmt sérstökum lögum). Umfangsmiklu samvinnuverkefni, Botndýr á Íslandsmiðum (BioIce) sem umhverfisráðuneytið setti á laggirnar árið 1992 og miðar að því að skrásetja og kortleggja tegundir botnlægra hryggleysingja innan íslenskrar efnahagslögsögu, lýkur formlega árið 2009. Verkefnið hefur aukið verulega þekkingu manna á lífverum og vistkerfi hafsbotnsins. Í stefnumörkun um líffræðilega fjölbreytni, sem ríkisstjórnin samþykkti í ágúst 2008, er að finna ákvæði um að áfram verði unnið að friðun svæða í hafi, auk tillagna nefndar um friðun viðkvæmra hafsvæða við Ísland. Ljóst er að umræða um friðun svæða í hafinu er mikil og vaxandi innan alþjóðasamninga um umhverfisvernd og fiskveiðistjórnun.

Náttúruverndaráætlun 2014–2018.

Samkvæmt náttúruverndarlögum skal umhverfisráðherra leggja náttúruverndaráætlun fyrir Alþingi eigi sjaldnar en á fimm ára fresti. Undirbúningur og vinna við nýja náttúruverndaráætlun þarf að vera stöðugt í gangi og í stöðugri þróun hjá Náttúrufræðistofnun Íslands og Umhverfisstofnun samhliða framkvæmd náttúruverndaráætlunar, m.a. í ljósi nýrra rannsókna

og upplýsinga um náttúru landsins. Einnig þarf að gera ítarlega athugun á náttúrufari þegar friðlýstra svæða, en eins og komið hefur fram hér á undan hafa takmarkaðar athuganir farið fram á þeim. Fara þarf skipulega yfir þessi svæði og leggja mat á náttúrufar og gildi þeirra og þýðingu í neti verndarsvæða til verndunar líffræðilegri fjölbreytni og náttúru landsins, m.a. út frá tegundum, búsvæðum, vistgerðum og vistkerfum sem og jarðfræði, landslagi, menningu og fyrir útivist. Þetta þarf að gera skipulega og beita viðurkenndum aðferðum eins og skortgreiningu (Gap Analysis), sbr. þau vinnubrögð sem mótuð hafa verið á vettvangi samningsins um líffræðilega fjölbreytni. Í fyrsta kastinu mætti framkvæma slíka greiningu á grundvelli fyrirliggjandi gagna í gagnagrunnum án þess að leggja út í umfangsmiklar rannsóknir á svæðunum sjálfum. Óhjákvæmilegt væri samt sem áður að einhverjar rannsóknir fylgdu í kjölfar frumgreiningar þeirra takmörkuðu upplýsinga sem fyrir hendi eru um þessi svæði. Mikilvægt er að hefja þessa vinnu sem fyrst m.a. með hliðsjón af 2010 og 2012 markmiðunum um verndun líffræðilegrar fjölbreytni og myndun nets verndarsvæða á landi og í sjó. Einnig með aðild að náttúruverndarneti Evrópu, *Emerald Network*, að leiðarljósi, en vinna við það er hafin hjá Náttúrufræðistofnun Íslands.

Miðað við áherslur í þessum fyrstu tveimur náttúruverndaráætlunum er ljóst að leggja þarf áherslu á þá þætti sem hingað til hafa orðið útundan í undirbúningi áætlananna og við friðlýsingar hingað til. Friðlýsingum í hafi hefur lítið verið sinnt þrátt fyrir 2012 markmiðin og þrátt fyrir að skýrar vísbendingar um að stór svæði í hafinu umhverfis landið hafi látið á sjá og gengið hafi verið á ákveðin búsvæði og vistkerfi í hafinu. Þá er mikilvægt að leggja mat á mikilvægi háhitasvæða fyrir líffræðilega fjölbreytni landsins og vinna að friðlýsingu mikilvægustu háhitasvæða landsins sem fyrst og jafnvel strax í kjölfar þess að niðurstöður liggja fyrir úr athugunum Náttúrufræðistofnunar Íslands í tengslum við undirbúning að öðrum áfanga rammaáætlunar og eigi síðar en við lok á því verkefni haustið 2009. Í tillögum að náttúruverndaráætlun 2009–2013 er farið inn á nýja braut með tillögum um friðun vistgerða á hálendinu. Eðlilegt er að huga að framhaldi á því með því að skoða fleiri vistgerðir á hálendinu og skilgreina og afmarka vistgerðir á láglendi. Slík vinna er mjög mikilvæg fyrir markvissar ákvarðanir er varða náttúruvernd og ekki síður fyrir alla aðra landnýtingu. Tryggja þarf stofnunum ráðuneytisins á þessu sviði fjármagn til þess að vinna að undirbúningi nýrrar náttúruverndaráætlunar fyrir tímabilið 2014–2018 samhliða framkvæmd þessarar áætlunar. Jafnframt þurfa bæði Umhverfisstofnun og Náttúrufræðistofnun að vera fjárhagslega í stakk búnar til þess að vinna að framkvæmd þessarar áætlunar með fullnægjandi hætti.

Framkvæmd og staða náttúruverndaráætlunar 2004–2008.

Í náttúruverndaráætlun 2004–2008 var ákveðið að vinna aðallega að þremur stórum verkefnum í náttúruvernd á tímabilinu, þótt þar sé einnig að finna tillögur að friðlýsingum sem ekki tengjast þessum verkefnum, t.d. friðun tveggja plöntusvæða og jarðminja. Alls var stefnt að því að friðlýsa 14 svæði á gildistíma áætlunarinnar og stofna Vatnajökulsþjóðgarð. Meginverkefni áætlunarinnar voru:

1. Að koma upp heildstæðu neti friðaðra fuglasvæða sem hafa verndargildi á alþjóðavísu.
2. Stækkun tveggja þjóðgarða.
3. Stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs og friðlýsing svæða sem munu tengjast honum.

Umhverfisstofnun hefur haft með höndum framkvæmd náttúruverndaráætlunar 2004–2008 og annast allan undirbúning að friðlýsingu svæðanna enda ber stofnuninni, sbr. 58. gr. náttúruverndarlaga, nr. 44/1999, að gera drög að friðlýsingu og leggja þau fyrir landeigendur, viðkomandi sveitarfélög og aðra sem hagsmuna eiga að gæta. Með drögum að friðlýsingu er

m.a. átt við nákvæmari afmörkun svæðanna en í áætluninni og að skilmálar friðlýsingarinnar séu settir fram. Hluti þeirrar vinnu krefst samvinnu við Náttúrufræðistofnun Íslands einkum afmörkun búsvæða tegunda, vistgerða og vistkerfa og ákvörðun um takmarkandi friðlýsingarákvæði á hverju svæði fyrir sig.

Við framkvæmd náttúruverndaráætlunar 2004–2008 hefur Umhverfisstofnun lagt áherslu á að kynning og samráð fari fram eins snemma í ferlinu og hægt er og að þeir aðilar sem teljast hafa sérstakra hagsmuna að gæta verði skilgreindir eins fljótt og auðið er. Stofnunin hefur því í upphafi friðlýsingarferlis boðað til kynningarfunda með landeigendum, sveitarstjórnum, umhverfisráðuneyti og öðrum hagsmunaaðilum til þess að kynna markmið og hugmyndir um friðlýsingu viðkomandi svæðis. Með þessu móti hefur stofnunin viljað stuðla að umræðu um tillögurnar og auka líkur á að sátt náist um friðlýsingu, en það er m.a. grunnurinn að því að friðlýsing nái þeim markmiðum sem að er stefnt. Á grunni athugasemda og viðræðna hefur stofnunin síðan mótað drög að friðlýsingu. Drög að friðlýsingu hafa síðan verið kynnt fyrir landeigendum, sveitarstjórnum og öðrum hagsmunaaðilum og þeim gefinn kostur á að gera frekari athugasemdir. Náist samkomulag milli Umhverfisstofnunar og þessara aðila sendir stofnunin tillögu að friðlýsingu til umhverfisráðuneytisins til frekari ákvörðunar. Samþykki ráðuneytið tillöguna er gengið frá friðlýsingu að fengnu áliti Náttúrufræðistofnunar Íslands.

Vinna við náttúruverndaráætlun 2004–2008 fór vel af stað. Umhverfisstofnun setti í upphafi fram verkferla sem unnið skyldi eftir við friðlýsingu þeirra svæða sem falla undir náttúruverndaráætlun. Var verkinu skipt upp í þrjá meginverkþætti. Fyrsta stigið var forkönnun, sem var að mestu lokið á árinu 2005, síðan grunngagnaöflun og að lokum þriðja stigið sem felst í gerð samninga og frágangi friðlýsinga. Á forkönnunarstiginu var m.a. kannað eignarhald og helstu landnytjar þar sem stuðst var við gögn Fasteignamats ríkisins og viðkomandi sýslumannsembætta. Annað stig var grunngagnaöflun þar sem m.a. var haft samband við landeigendur og sveitarstjórnir með það í huga að kanna afstöðu þeirra. Í samstarfi við sveitarstjórnir eða náttúrustofur voru haldnir kynningarfundir heima í héraði þar sem mættu fulltrúar ráðuneytisins og Umhverfisstofnunar til þess að kynna áform um friðlýsingu og í sumum tilfellum fulltrúi Náttúrufræðistofnunar Íslands til að fjalla um náttúru viðkomandi svæðis. Lokastigið er að ganga frá yfirlýsingu landeigenda og sveitarstjórnar um samkomulag varðandi friðlýsingarskilmála þar sem fram koma reglur sem á svæðinu gilda og hnitsett og kortlögð mörk. Að lokum er tillaga Umhverfisstofnunar að friðlýsingu send ráðherra til ákvörðunar.

Búið er að friða Guðlaugstungur og Vatnshornsskóg og er vinna við friðlýsingu nokkurra annarra svæða á náttúruverndaráætlun 2004–2008 langt komin. Að mati Umhverfisstofnunar væri unnt að ljúka friðlýsingu flestra svæðanna fyrir árslok 2013. Áhersla er nú lögð á að ljúka við friðlýsingu þeirra svæða sem lengst eru komin í ferlinu með það að markmiði að tvö til fjögur svæði verði friðlýst fyrir árslok 2009.

Í upphafi framkvæmdar áætlunarinnar lá fyrir að umhverfisráðuneytið myndi samhliða vinnu við stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs hafa umsjón með þremur svæðum sem tengdust stækkun þjóðgarða þ.e. þeirra sem kennd eru við Öxarfjörð, Jökulsárgljúfur og Skeiðarársand. Þar sem ráðuneytið hefur átt í viðræðum við landeigendur um kaup ríkisins á þeim hluta svæðisins sem er í einkaeigu hefur undirbúningur að friðlýsingu Geysis í Haukadal verið í biðstöðu þar til niðurstaða fæst í því máli.

Hér verður gerð grein fyrir stöðunni í framkvæmd náttúruverndaráætlunar 2004–2008 og hvað gert hefur verið til þess að vinna að friðlýsingu hvers svæðis fyrir sig.

A. Svæði sem hafa verið friðlýst.

Guðlaugstungur – Álfgeirstungur.

Eina hálendissvæðið á náttúruverndaráætlun var friðlýst sbr. auglýsingu nr. 1150/2005. Mikill áhugi var hjá sveitarstjórn Bólstaðarhlíðarhrepps að friðlýsa svæðið. Þar eru mikilvæg varp- og beitilönd heiðagæsar og ein stærstu og fjölbreyttustu rústasvæði utan Þjórsárvera. Svæðið er einnig sérstætt fyrir víðáttumikil heiðalönd og gróskumikið votlendi á hálendi. Friðlýsingarskilmálarnir taka til verndunar dýralífs og gróðurfars og er t.d. óheimilt að fara um varplönd heiðagæsa á varptíma. Að tillögu heimamanna var friðlýst stærra svæði en fyrirhugað var og liggja suðurmörk svæðisins um jaðar Hofsjökuls.

Vatnajökulsþjóðgarður.

Vatnajökulsþjóðgarður var stofnaður á Alþingi með setningu samnefndra laga nr. 60/2007 og reglugerð nr. 608/2008, sem undirrituð var við formlega athöfn 7. júní 2008. Þjóðgarðurinn nær yfir um 12.000 km^2 svæði, eða um 12% af flatarmáli landsins og er þar með stærsti þjóðgarður Evrópu. Landsvæði þjóðgarðsins er einstakt á heimsvísu. Þar er að finna síkvikt samspil jökla og eldvirkni, jökulhlaupa, eldgosa og jarðhita. Jarðfræðileg fjölbreytni á svæðinu er óvenjumikil og innan væntanlegra þjóðgarðsmarka er að finna afar sjaldgæfar landslagsheildir, m.a. ósnortin víðerni.

Vatnajökulsþjóðgarður nær í fyrstu til alls þjóðgarðsins í Skaftafelli, svo og þjóðgarðsins í Jökulsárgljúfrum, auk nánast alls Vatnajökuls og helstu áhrifasvæða hans, að vestan, norðan, austan og sunnan. Meðal þeirra eru Tungnafellsjökull, Vonarskarð, Hágönguhraun og Veiðivatnahraun, vestan Vatnajökuls, og Vesturöræfi, Snæfell, Eyjabakkar og hluti Hrauna, norðan Vatnajökuls. Land í Vatnajökulsþjóðgarði verður að mestu í eigu ríkisins, en einnig eru nokkur landsvæði í einkaeigu hluti af þjóðgarðinum. Gert er ráð fyrir að Vatnajökulsþjóðgarður muni stækka frekar á næstu missirum og árum. Viðræður við landeigendur og sveitarfélög um önnur landsvæði en þau sem nú er ákveðið að verði hluti Vatnajökulsþjóðgarðs við stofnun hafa farið fram.

Vatnshornsskógur.

Í náttúruverndaráætlun 2004–2008 er lagt til að Klausturskógur í Vatnshornshlíð í Skorradal, alls um 2 km^2 að stærð, verði verndaður. Svæðið sem er í Skorradalshreppi er á náttúruminjaskrá (svæði 238) vegna lítt snortins birkiskógar með hávöxnum trjám og gróskumiklum botngróðri en nýverið fannst ný fléttutegund, þ.e. birkikræða, í skóginum. Jörðin Vatnshorn er í eigu sveitarfélagsins og Skógræktar ríkisins og var gengið frá friðlýsingu Vatnshornsskógar í lok janúar 2009.

B. Svæði sem gert er ráð fyrir að verði friðlýst árið 2009.

Vestmannaeyjar.

Í náttúruverndaráætlun 2004–2008 er lagt til að vernda flestar úteyjar Vestmannaeyja ásamt tveggja kílómetra svæði umhverfis eyjarnar og á Heimaey er lagt til að verndunin nái til Ystakletts og Heimakletts. Svæðið er alls um 20 km^2 að stærð og tilheyrir sveitarfélaginu Vestmannaeyjum. Unnið hefur verið að friðlýsingu þess frá árinu 2005 í samstarfi við Vestmannaeyjabæ, Náttúrustofu Suðurlands, setur Háskóla Íslands í Vestmannaeyjum og Náttúrufræðistofnun Íslands. Heimamenn stofnuðu sérstaka umsjónarnefnd með verkefninu sem hefur ásamt fulltrúum Umhverfisstofnunar fundað með hagsmunaaðilum og nytjaréttarhöfum. Heimamenn hafa lagt til að verndarsvæðum á Heimaey verði fjölgað, m.a. að allar úteyjarnar

verði innan verndarsvæðisins. Drög að auglýsingu hafa legið fyrir frá árinu 2006 sem unnið hefur verið með. Það er mat Umhverfisstofnunar að samvinna við ofangreinda aðila hafi verið farsæl. Að mati Umhverfisstofnunar er málið á lokastigi þannig að unnt verði að ganga frá friðlýsingu á næstu vikum eða mánuðum.

Álftanes – Skerjafjörður.

Í náttúruverndaráætlun 2004–2008 er lagt til að fjara og grunnsævi við Álftanes og Skerjafjörð, alls um 37 km^2, verði verndað. Svæðið er innan marka Garðabæjar, Sveitarfélagsins Álftaness, Kópavogs, Reykjavíkur og Seltjarnarness og eru landeigendur fjölmargir einstaklingar, sveitarfélög og ríkið. Núverandi landnotkun er fjölbreytt, m.a. landbúnaður, æðarrækt, útivist, fiskveiðar, þaratekja, siglingar og hafnir. Haldnir hafa verið borgarafundir og ráðstefna um tillögu að verndun svæðisins. Haft hefur verið samráð við formenn umhverfisnefnda sveitarfélagana, en það var m.a. að frumkvæði sveitarfélagsins Álftaness að haldin var ráðstefna um verndun Skerjafjarðar þar sem náttúrufræðingar og sérfræðingar á sviði skipulagsmála, útivistar og mengunarhættu fluttu erindi. Unnið hefur verið með Náttúrufræðistofnun Íslands að kortlagningu viðkvæmustu svæðanna með tilliti til fuglalífs, sérstaklega margæsar og rauðbrystings. Komið hefur í ljós skýr vilji hjá nokkrum sveitarfélögum til að vinna að friðlýsingu svæðisins en ekki hefur náðst að vinna að friðlýsingu svæðisins í heild. Óskað hefur verið eftir formlegri afstöðu sveitarfélaganna til friðlýsingar, friðlýsingarskilmála og hvernig viðkomandi sveitarfélag vill halda áfram með verkefnið. Það er mat Umhverfisstofnunar að vinna eigi að friðlýsingu svæðisins í áföngum þar sem ljóst er að áhugi fyrir friðlýsingu er mismunandi hjá sveitarfélögunum og að erfitt getur reynst að fá svo mörg sveitarfélög til að koma að friðlýsingunni í einu. Samráð hefur verið haft við Náttúrufræðistofnun Íslands um þessar hugmyndir. Gerð hafa verið drög að auglýsingu um friðlýsingu þar sem m.a. hefur verið tekið tillit til smábátahafna og bryggjuhverfa í sveitarfélögunum. Er það mat Umhverfisstofnunar að friðlýsing hluta svæðisins fyrir árslok 2008 sé hugsanleg.

Látrabjarg – Rauðasandur.

Svæðið er um 486 km^2 að stærð og tilheyrir sveitarfélaginu Vesturbyggð og eru fjölmargir eigendur að svæðinu bæði einstaklingar og hið opinbera. Núverandi landnotkun er landbúnaður sem er þó minni en áður og byggð dreifðari og ferðaþjónusta. Rekin hefur verið ferðaþjónusta í Breiðavík yfir sumartímann, safn er á Hnjóti, en svæðið er vinsæll viðkomustaður ferðamanna sérstaklega vegna þess hversu aðgengilegt bjargið er. Nokkur eggjataka hefur verið stunduð í bjarginu og fiskveiðar með ströndinni. Haldnir hafa verið kynningarfundir fyrir landeigendur og aðra heimamenn á Patreksfirði og einnig í Reykjavík. Fundað hefur verið sérstaklega með sveitarstjórn, sem hefur áhuga á friðlýsingu, en taldi rétt að bíða þess að aðalskipulag sveitarfélagsins væri tilbúið. Skiptar skoðanir eru á friðlýsingarhugmyndinni hjá landeigendum. Fyrirhugaður er fundur með sveitarstjórn Vesturbyggðar og einnig með stjórn landeigendafélagsins á Látrum. Heimsækja þarf landeigendur og kanna hug þeirra, hvers og eins. Umhverfisstofnun telur rétt að unnið verði að friðlýsingu svæðisins í áföngum og að byrjað verði á því svæði sem er í ríkiseign, Bæjarbjargi, og ætti að vera unnt að friðlýsa fyrir árslok 2008.

Geysir í Haukadal.

Eins og fram hefur komið hefur Umhverfisstofnun ekki hafið friðlýsingarferlið á Geysissvæðinu þar sem ákveðið var í samráði við umhverfisráðuneytið að bíða eftir kaupum ríkisins á því. Talið er að eignarhald ríkisins á svæðinu einfaldi mjög og greiði fyrir friðlýsingu í þessu tilviki. Beðið er eftir tilkynningu umhverfisráðuneytisins um breytt eignarhald á svæðinu þannig að unnt verði að hefja vinnu við friðlýsingarferlið. Ljúki framangreindum samningum á næstu vikum er ekki útilokað að ljúka friðlýsingu fyrir árslok 2008.

C. Svæði sem áætlað er að friðlýsa fyrir árslok 2013.

Álftanes – Akrar – Löngufjörur.

Svæðið er um 460 km^2. að stærð og er innan sveitarfélaganna Borgarbyggðar og Eyja- og Miklaholtshrepps. Kynning var haldin á tillögum um friðlýsingu svæðisins á borgarafundi í Lindartungu. Aflað hefur verið upplýsinga hjá Fasteignamati ríkisins og embætti sýslumanns um eignarhald, en landeigendur eru fjölmargir. Unnin hafa verið drög að auglýsingu friðlýsingarskilmála og hafa einstaka landeigendur lýst áhuga á friðun. Áætlað er að hitta landeigendur og kanna frekar hug þeirra til friðlýsingar en ljóst er að vinna við friðlýsingu er tímafrek vegna fjölda jarða og landeigenda. Ekki er talið unnt að ljúka friðlýsingu fyrir árslok 2008, en Umhverfisstofnun leggur til að áfram verði unnið að friðlýsingu svæðisins, sem hefur alþjóðlegt verndargildi vegna afar fjölbreytts fuglalífs og sem mikilvægur viðkomustaður farfugla.

Austara-Eylendið.

Svæðið, sem er um 47 km^2, er hluti af víðfeðmustu flæðilöndum á landinu og tilheyrir sveitarfélaginu Skagafirði og Akrahreppi. Fjölmargir eigendur eru að landinu, sem er að mestu í einkaeigu. Núverandi landnotkun er aðallega landbúnaður með hefðbundinni beit og veiði. Í samráði við Náttúrustofu Norðurlands vestra hafa verið haldnir almennir kynningarfundir með heimamönnum um friðlýsingu svæðisins. Vorið 2008 var á vegum Náttúrustofu Norðurlands vestra haldin ráðstefnan „Náttúra Skagafjarðar“ þar sem kynntar voru hugmyndir um friðlýsingu svæðisins auk fjölmargra erinda um sérstöðu Skagafjarðar. Óskað var eftir athugasemdum og ábendingum við tillögu að friðlýsingu Austara-Eylendisins, en engar hafa borist, hvorki Náttúrustofunni né Umhverfisstofnun. Undanfarin sumur hefur Umhverfisstofnun staðið fyrir landvörslu á svæðinu í samvinnu við Náttúrustofu Norðurlands vestra. Er það mat Umhverfisstofnunar að friðlýsing sé ekki líkleg fyrir árslok en stofnunin leggur til að unnið verði áfram að friðlýsingu svæðisins. Forsendur verndar á svæðinu eru fjölbreytt fuglalíf, sjaldgæfar fuglategundir og votlendi.

Látraströnd – Náttfaravíkur.

Svæðið sem áætlað er að verði verndað er um 604 km^2. að stærð og tilheyrir Grýtubakkahreppi og Þingeyjarsveit. Um er að ræða eyðibyggð þar sem helstu nytjar á svæðinu eru beit, ferðaþjónusta og útivist. Ákveðið var að forgangsraða vinnu við friðlýsingu vesturhluta svæðisins, þ.e. jarða í Grýtubakkahreppi, enda margar þeirra í eigu hreppsins. Haldnir voru borgarafundir á Grenivík þar sem tillögur um friðlýsingu voru kynntar. Landeigendum hafa verið sendar tillögur að reglum og mörkum hins friðlýsta svæðis. Sveitarstjórn Grýtubakkahrepps hafði áhuga á friðlýsingu svæðisins en vegna þjóðlendukrafna hafnaði Grýtubakkahreppur frekari vinnu við friðlýsingu Gjögurskagans meðan á vinnu við þjóðlendukröfuna stæði. Þar sem niðurstaða liggur fyrir í þjóðlendumálinu hefur að nýju verið óskað eftir sam-

starfi við Grýtubakkahrepp um friðlýsingu svæðisins. Nýlega kom í ljós að afstaða sveitarfélagsins er óbreytt.

Njarðvík – Loðmundarfjörður.

Unnið hefur verið að því að allur Borgarfjarðarhreppur, alls um 468 km^2, verði verndaður, en svæðið er í eigu fjölmargra einstaklinga og hins opinbera. Núverandi landnotkun er hefðbundinn landbúnaður, ferðaþjónusta, fiskveiðar og útivist. Umhverfisstofnun tók þátt í borgarafundum um skipulag sveitarfélagsins. Einnig hefur verið fundað sérstaklega um náttúruverndaráætlun. Náttúrufræðistofnun Íslands hefur kortlagt útbreiðslu lykiltegunda plantna, sem flestar eru á válista. Hugmyndum um friðlýsingu var í fyrstu tekið vel og töldu heimamenn sig sjá sóknarfæri m.a. í sölu landbúnaðarafurða sem merktar væru friðlýstu svæði og lögðu sumir m.a. til að svæðið yrði gert að þjóðgarði þar sem stundaður væri landbúnaður í anda sjálfbærrar þróunar líkt og finna má víða í Evrópu. Nokkuð virðist hafa dregið úr áhuga á friðlýsingu svæðisins, en benda má á að svæðið er mjög stórt og landeigendur margir. Mat Umhverfisstofnunar er að friðlýsing á næstu árum sé ekki líkleg.

D. Svæði þar sem ekki er talið að friðlýsing nái fram að ganga að svo stöddu.

Reykjanes – Eldvörp – Hafnaberg.

Það svæði sem lagt er til að vernda yst á Reykjanesskaga er um 113 km^2 að stærð og er innan marka sveitarfélaganna Grindavíkur og Reykjanesbæjar. Núverandi landnotkun er m.a. orkuframleiðsla og er hluti svæðisins eitt af þeim svæðum sem metið er á vegum rammaáætlunar um vernd og nýtingu náttúrusvæða. Fundað hefur verið með sveitarstjórnum á svæðinu og óskað eftir fundi með fulltrúum Orkuveitu Suðurnesja, en engin viðbrögð hafa borist frá þeim. Umhverfisstofnun telur að bíða eigi niðurstöðu II. áfanga rammaáætlunar um verndun og nýtingu náttúrusvæða og í framhaldinu verði tekin ákvörðun um hvort halda eigi áfram vinnu við friðlýsingu svæðisins. Rétt er að árétta að undanþegið tillögu að friðlýsingu var iðnaðarsvæðið á utanverðu nesinu.

Sérstaða svæðisins er mikil bæði út frá jarðmyndunum og lífríki. Þar kemur Mið-Atlantshafshryggurinn, sem klýfur Atlantshafið í tvær úthafsplötur, á land og hvergi annars staðar eru eins glögg merki um jarðhræringar í jarðskorpunni. Þar eru mismunandi gerðir eldstöðva svo sem dyngjur og gígaraðir ásamt því að á utanverðum skaganum er þekkt jarðhitasvæði.

Skeiðarársandur, Jökulsárgljúfur og Öxarfjörður.

Í tengslum við stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs hefur umhverfisráðuneytið tekið upp viðræður við landeigendur að Skeiðarársandi og svæðum við Jökulsárgljúfur og Öxarfjörð til þess að kanna vilja og afstöðu þeirra til þess að Skeiðarársandur innan Austur-Skaftafellssýslu og svæði meðfram Jökulsá á Fjöllum verði friðlýst sem hluti af Vatnajökulsþjóðgarði. Þrátt fyrir ítrekaðar viðræður við landeigendur hefur ekki reynst áhugi á því hjá þeim að svæðið verði friðlýsti sem hluti þjóðgarðsins. Tenging þjóðgarðsins til sjávar er að mati ráðuneytisins mjög mikilvæg til þess að skapa heildstæða friðun þeirra náttúruminja sem tengjast samspili elds og íss og landslagsheildum sem mótaðar eru af því. Þótt búið sé að stofna Vatnajökulsþjóðgarð eru enn í gangi viðræður við landeigendur í nágrenni garðsins um að mikilvægum náttúruminjum verði bætt við þjóðgarðinn.

Kostnaðarmat.

Metinn hefur verið kostnaður við framkvæmd náttúruverndaráætlunar 2009–2013 fyrir þau svæði sem náttúruverndaráætlun tekur til. Mat á kostnaði skiptist í tvo þætti. Í fyrsta lagi friðlýsingarferlið og stofnkostnað svæða, þ.e. gerð verndaráætlunar, deiliskipulags, fræðsluefnis og stígagerðar, eftir því sem við á á hverju svæði, og í öðru lagi rekstrarkostnað svæða á ársgrundvelli eftir að friðlýsing hefur tekið gildi. Kostnaður við friðlýsingu er mismunandi eftir svæðum og er tekið tillit til þess við matið eins og fram kemur í neðangreindri töflu.

Ár	2010	2011	2012	2013	Alls	Uppsafnað
Fjöldi svæða sem friðlýst eru árlega:	4	3	3	3	**13**	
(allar tölur í m.kr.)						
Friðlýsing og stofnkostn.:	10,0	10,0	15,0	15,0	**50,0**	**50,0**
Rekstrarkostnaður:						
2,5 landvarðavikur per svæði @ 200 þús.kr.á ári	2,0	1,5	1,5	1,5		
Rekstrarkostnaður alls á ári:	2,0	3,5	5,0	6,5	**6,5**	**17,0**
Aukin fjárveiting á ári	12,0	13,5	20,0	21,5	**67,0**	**67,0**

Heildarkostnaður við náttúruverndaráætlunina á tímabilinu er áætlaður um 67 millj. kr. á verðlagi ársins 2008. Þar af er stofnkostnaður 50 millj. kr. en heildarrekstrarkostnaður er 17 millj. kr. Eykst hann á tímabilinu eftir því sem friðlýstum svæðum fjölgar. Þannig verður árlegur rekstrarkostnaður alls 6,5 millj. kr. á ári þegar friðlýsingum samkvæmt áætluninni er að fullu lokið á árinu 2013. Ekki er gert ráð fyrir að neitt svæði verði friðlýst á árinu 2009 heldur er gengið út frá að friðlýsing svæðanna hefjist á árinu 2010. Sá fyrirvari er gerður á mati á kostnaði náttúruverndaráætlunar 2009–2013 að í kjölfar friðlýsingar má reikna með að frekari uppbyggingar sé þörf á einhverjum þessara svæða m.t.t. aðgengis, þjónustu og frekari landvörslu. Í þeim tilfellum munu verða lagðar fram fjárlagabeiðnir þar að lútandi.

Viðauki.

Hér er gerð grein fyrir friðlýsingartillögum fyrir náttúruverndaráætlun 2009–2013 sem unnar eru á grunni tillagna Náttúrufræðistofnunar Íslands, sbr. skýrslu stofnunarinnar *Verndun svæða, vistgerða og tegunda* (nr. 08-008). Fjallað er um svæði sem lagt er til að verði vernduð vegna mikilvægis þeirra sem búsvæði sjaldgæfra tegunda plantna og smádýra með takmarkaða útbreiðslu og einnig svæði sem ná til vistgerða á miðhálendi Íslands sem taldar eru verndarþurfi. Gerð er grein fyrir markmiðum friðlýsinganna og forsendum fyrir verndun svæðanna og tillaga að afmörkun þeirra sýnd á kortum. Auk þess er birtur listi yfir tegundir plantna og smádýra sem verða friðlýstar sérstaklega á næstunni. Allar tillögurnar gera ráð fyrir friðlýsingu skv. 53. gr. laga nr. 44/1999, um náttúruvernd, og lögbundnu samráðsferli við landeigendur og sveitarstjórnir.

Tillaga til þingsályktunar um náttúruverndaráætlun var áður flutt á 136. löggjafarþingi, þskj. 239 192. mál. Um framhald viðaukans vísast til þess skjals á bls. 1130–1168 í A-deild Alþt. 2008–2009. Viðaukinn er þar samhljóða að undanskilinni eftirfarandi grein um Þjórsárver sem hljóðar svo:

Lagt er til að mörk friðlandsins í Þjórsárverum verði færð út þannig að það nái yfir allt votlendi veranna, sbr. meðfylgjandi kort, og verði alls um 1.152 km^2, eða um 115.160 ha. Þar með mundu bætast við nokkur rústamýrasvæði sem eru utan friðlandsins auk þess sem ákvæði stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar kveða á um stækkun friðlandsins. Jafnframt yrðu friðlýsingarskilmálar styrktir og bann lagt við röskun innan svæðisins.

53. Frumvarp til laga [53. mál]

um vátryggingastarfsemi.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

I. KAFLI
Gildissvið. Starfshættir.

1. gr.
Gildissvið.

Lög þessi gilda um vátryggingastarfsemi. Starfsemi sem fellur undir lög þessi er leyfisskyld. Með vátryggingastarfsemi í lögum þessum er átt við frumtryggingastarfsemi á sviði skaðatrygginga og persónutrygginga og hvers konar endurtryggingastarfsemi.

Frumtryggingastarfsemi telst sú starfsemi að vátryggja vátryggingaráhættu neytenda.

Endurtryggingastarfsemi telst sú starfsemi að vátryggja að hluta eða öllu leyti þá vátryggingaráhættu sem frumtryggjandi eða annar endurtryggjandi hefur tekið að sér að vátryggja.

2. gr.

Eftirtaldir aðilar mega reka vátryggingastarfsemi hér á landi:

1. Hlutafélög sem hlotið hafa starfsleyfi hér á landi skv. 26. gr.
2. Vátryggingafélög með aðalstöðvar í öðru aðildarríki sem hlotið hafa starfsleyfi í heimaríki, sbr. 56. og 57. gr.
3. Evrópufélög samkvæmt lögum nr. 26/2004.
4. Vátryggingafélög með aðalstöðvar í öðru ríki en aðildarríki sem fá leyfi til að reka útibú hér á landi, sbr. 63. gr.

Um vátryggingafélög skv. 1. tölul. 1. mgr. gilda ákvæði laga um hlutafélög og um Evrópufélög skv. 3. tölul. 1. mgr. gilda ákvæði laga um Evrópufélög nema annað leiði af ákvæðum laga þessara. Bundin frum- eða endurtryggingafélög skulu vera hlutafélög.

Félög sem stofnuð eru með sérlögum til að reka vátryggingastarfsemi mega reka þessa starfsemi í lögmæltu félagsformi enda búi þau við sömu rekstrarskilyrði og önnur félög og uppfylli ákvæði II. kafla. Sama gildir um erlend vátryggingafélög sem leyfi fá til að reka vátryggingastarfsemi hér á landi.

3. gr.
Afmörkun við aðra starfsemi.

Lögin gilda ekki um eftirlaunasjóði, lífeyrissjóði og sjúkrasjóði einstakra atvinnustétta, starfshópa og fyrirtækja eða um Tryggingastofnun ríkisins, Atvinnuleysistryggingasjóð og

hliðstæðar stofnanir sem reknar eru samkvæmt sérstökum lögum nema að því leyti sem þessir aðilar kunna að hafa með höndum vátryggingastarfsemi.

Lögin gilda ekki um endurtryggingastarfsemi sem er í höndum opinbers aðila, eða tryggð til fulls af opinberum aðila, þegar starfsemin, af ástæðum sem varða mikilvæga hagsmuni almennings, veitir endurtryggingavernd sem að öðrum kosti væri ófáanleg eða illfáanleg á eðlilegum markaðskjörum.

4. gr.

Lög þessi gilda um félagasamstæður þegar móðurfélagið er vátryggingafélag. Fjármálaeftirlitið getur ákveðið að ákvæði laganna um félagasamstæður skuli eiga við um tengsl félags sem ekki er vátryggingafélag og vátryggingafélaga þegar litið væri á hið fyrrnefnda sem móðurfélag samkvæmt lögum þessum ef það ræki vátryggingastarfsemi.

Fjármálaeftirlitið getur einnig ákveðið að lögin taki til félaga sem teljast ekki félagasamstæður þegar veruleg innbyrðis tengsl eru á milli þeirra. Félögin skulu þá tilnefna eitt þeirra sem móðurfélag.

Við mat á því hvort um yfirráð í félagi sé að ræða skal leggja saman réttindi móðurfélags og dótturfélags eða dótturfélaga.

5. gr.

Enginn má í atvinnuskyni stuðla að því að vátryggingaráhætta sem hér er, sbr. 10. gr., sé frumtryggð annars staðar en hjá vátryggingafélögum sem hlotið hafa starfsleyfi Fjármálaeftirlitsins eða starfsleyfi eftirlitsstjórnvalds í öðru aðildarríki.

Endurtryggja má frumtryggingaráhættu, sbr. 1. mgr., hjá endurtryggingafélagi skv. 1.–4. tölul. 1. mgr. 2. gr. Aðeins er heimilt að endurtryggja frumtryggingaráhættu, sbr. 1. mgr., hjá endurtryggingafélagi í þriðja ríki að fyrir liggi samstarfssamningur á milli Fjármálaeftirlitsins og eftirlitsstjórnvalds í heimaríki viðkomandi endurtryggingafélags um gagnkvæmt eftirlit með starfsemi endurtryggingafélaga. Ákvæði 1. og 2. málsl. eiga ekki við um endurtryggingar á endurtryggingaráhættu.

Fjármálaeftirlitið getur, þegar sérstakar aðstæður eru fyrir hendi, heimilað undanþágur frá banni skv. 1. mgr. og 2. málsl. 2. mgr.

6. gr.

Vátryggingastarfsemi og hliðarstarfsemi skv. 13. gr. sem vátryggingafélögum er heimilt að stunda skal rekin í samræmi við góða viðskiptahætti og venjur í vátryggingaviðskiptum og með hag vátryggingartaka og vátryggðra fyrir augum.

Telji Fjármálaeftirlitið að starfsemi eftirlitsskylds aðila sé ekki í samræmi við ákvæði 1. mgr. getur það gefið fyrirmæli um að ráðin verði bót á því sem úrskeiðis hefur farið. Sé ekki farið að fyrirmælum Fjármálaeftirlitsins getur það beitt viðurlögum skv. XIII. kafla eða gripið til þeirra úrræða sem lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi heimila.

7. gr.

Aðrir en þeir sem leyfi hafa til vátryggingastarfsemi mega ekki bera heiti sem kunna að benda til eða gefa í skyn að þeir reki vátryggingastarfsemi eða láta nokkuð frá sér fara opinberlega, í prentuðu máli eða á annan hátt, sem skilja mætti á þann veg að vátryggingastarfsemi sé rekin.

II. KAFLI
Skilgreining hugtaka. Mörk við aðra starfsemi.

8. gr.
Skilgreining hugtaka.

Með starfsstöð vátryggingafélags er í lögum þessum átt við:
1. Aðalstöðvar félagsins samkvæmt samþykktum þess.
2. Útibú.
3. Skrifstofu undir stjórn starfsliðs erlends vátryggingafélags.
4. Aðsetur einstaklings með umboð erlends vátryggingafélags til að starfa á vegum þess.

Þegar erlent vátryggingafélag starfar hér á landi eins og segir í 3. eða 4. tölul. 1. mgr. skal litið svo á að félagið hafi hér starfsemi sem jafngildir útibúi og skal félagið uppfylla þau skilyrði IX. kafla sem að slíkri starfsemi lúta. Sama gildir um starfsemi innlendra vátryggingafélaga erlendis, sbr. X. kafla.

9. gr.

Í lögum þessum merkir:
1. *Aðildarríki:* Ríki sem er aðili að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, aðili að stofnsamningi Fríverslunarsamtaka Evrópu eða Færeyjar.
2. *Aðildarríki þar sem þjónusta er veitt:* Aðildarríki þar sem vátryggingafélag eða útibú í öðru aðildarríki vátryggir áhættu sem þar er, sbr. 10. gr., án þess að hafa þar starfsstöð.
3. *Blandað eignarhaldsfélag í fjármálastarfsemi:* Móðurfélag sem ekki er eftirlitsskylt en það ásamt dótturfélögum sínum, en a.m.k. eitt þeirra er eftirlitsskylt og er með höfuðstöðvar í aðildarríki, og öðrum aðilum myndar fjármálasamsteypu.
4. *Blandað eignarhaldsfélag á vátryggingasviði:* Fyrirtæki, sem ekki er vátryggingafélag, eignarhaldsfélag á vátryggingasviði eða blandað eignarhaldsfélag í fjármálastarfsemi, þar sem að minnsta kosti eitt dótturfélag er vátryggingafélag.
5. *Bundið endurtryggingafélag* (e. *captive reinsurance undertaking):* Endurtryggingafélag sem er annaðhvort í eigu fjármálafyrirtækis, þó ekki vátryggingafélags eða endurtryggingafélags eða samstæðu vátrygginga- eða endurtryggingafélaga sem falla undir tilskipun 98/78/EB, um viðbótareftirlit með vátryggingafélögum í vátryggingasamstæðu, eða í eigu fyrirtækis, annars en fjármálafyrirtækis, sem hefur að markmiði að endurtryggja einungis áhættu fyrirtækis eða fyrirtækja sem það tilheyrir eða áhættu fyrirtækis eða fyrirtækja samstæðunnar sem bundna endurtryggingafélagið á aðild að.
6. *Bundið frumtryggingafélag* (e. *captive insurance undertaking):* Vátryggingafélag sem er annaðhvort í eigu fjármálafyrirtækis, þó ekki vátryggingafélags eða endurtryggingafélags eða samstæðu vátrygginga- eða endurtryggingafélaga sem falla undir tilskipun 98/78/EB, um viðbótareftirlit með vátryggingafélögum í vátryggingasamstæðu, eða í eigu fyrirtækis, annars en fjármálafyrirtækis, sem hefur að markmiði að frumtryggja einungis áhættu fyrirtækis eða fyrirtækja sem það tilheyrir eða áhættu fyrirtækis eða fyrirtækja samstæðunnar sem bundna frumtryggingafélagið á aðild að.
7. *Dótturfélag:* Félag sem móðurfélag hefur yfirráð yfir; dótturfélag dótturfélags telst einnig dótturfélag móðurfélagsins.
8. *Eftirlitsstjórnvald:* Sá aðili sem samkvæmt lögum hlutaðeigandi ríkis fer með eftirlit með vátryggingafélögum og vátryggingastarfsemi, hér á landi Fjármálaeftirlitið.
9. *Eignarhaldsfélag á vátryggingasviði:* Fyrirtæki þar sem meginstarfsemin er að eiga hluti í dótturfyrirtækjum sem eru annaðhvort eingöngu eða aðallega vátryggingafélög.

10. *Endurtryggingastarfsemi:* Starfsemi sem felst í því að taka á sig áhættu sem vátryggingafélag eða annað endurtryggingafélag hefur látið frá sér. Ef um er að ræða samtök vátryggjenda sem þekkt eru undir nafninu Lloyd's merkir endurtryggingastarfsemi einnig starfsemi sem felst í því að taka á sig áhættu sem félagi í Lloyd's, vátryggingafélag eða endurtryggingafélag sem hvorugt eru aðilar að samtökum vátryggjenda sem þekkt eru undir nafninu Lloyd's hafa látið frá sér.
11. *Félag með sérstakan tilgang* (e. *special purpose vehicle):* Félag, hvert svo sem félagaformið er, annað en starfandi vátryggingafélag, sem yfirtekur áhættu frá vátryggingafélögum og tryggir sig alfarið gegn slíkri áhættu með hagnaði af útgáfu skuldabréfa eða með einhverju öðru fjármögnunarfyrirkomulagi þar sem endurgreiðsluréttur þeirra sem keypt hafa skuldabréfin eða tekið þátt í fjármögnun víkur fyrir endurtryggingaskuldbindingum félagsins.
12. *Félagasamstæða:* Móður- og dótturfélag eða dótturfélög í sameiningu.
13. *Fjármálasamsteypa:* Samstæða félaga, eða félög sem hafa með sér náin tengsl, þar sem eftirlitsskyldur aðili fer fyrir samstæðunni og a.m.k. einn aðili innan samstæðunnar starfar á vátryggingasviði og annar aðili starfar á fjármálasviði og þar sem umsvif á samstæðugrundvelli og/eða samanlögð umsvif á vátryggingasviði annars vegar og hins vegar samsvarandi umsvif á fjármálasviði eru hvor um sig talin mikilvæg samkvæmt reglum sem Fjármálaeftirlitið setur. Fari enginn eftirlitsskyldur aðili fyrir samstæðunni, en starfsemi samstæðunnar fer aðallega fram á fjármála- eða vátryggingasviði samkvæmt skilgreiningu í reglum sem Fjármálaeftirlitið setur, telst samstæðan vera fjármálasamsteypa. Sérhverja undirsamstæðu sem uppfyllir skilyrði upphafsliðar orðskýringarinnar skal líta á sem fjármálasamsteypu.
14. *Gistiríki:* Aðildarríki þar sem vátryggingafélag með aðalstöðvar í öðru aðildarríki hefur útibú eða veitir þjónustu án starfsstöðvar.
15. *Heimaríki:* Aðildarríki þar sem aðalstöðvar vátryggingafélags eða annars eftirlitsskylds aðila eru og starfsleyfi er gefið út.
16. *Hlutdeildarfélag:* Félag, þó ekki dótturfélag, sem annað félag og dótturfélög þess eiga verulegan eignarhlut í eða hafa myndað varanleg tengsl við í þeim tilgangi að hafa áhrif á rekstur þess; félag er talið eiga verulegan eignarhlut ef það og dótturfélög þess eiga a.m.k. 20% eignarhlut í öðru félagi.
17. *Líftrygging:* Starfsemi á sviði frumtrygginga í líftryggingum (persónutryggingum).
18. *Móðurfélag:* Félag sem hefur yfirráð í öðru félagi.
19. *Náin tengsl:* Tengsl vátryggingafélags við
    a. önnur félög í félagasamstæðu sem vátryggingafélagið tilheyrir,
    b. þá sem eiga virkan eignarhlut í vátryggingafélaginu, þó þannig að hlutdeildin nemi minnst 20%,
    c. þá sem eiga virkan eignarhlut í móðurfélagi vátryggingafélags, þó þannig að hlutdeildin nemi minnst 20%,
    d. félög sem vátryggingafélagið á virkan eignarhlut í, þó þannig að hlutdeildin nemi minnst 20%,
    e. félög sem vátryggingafélagið á hlut í og sem félagasamstæða, sem vátryggingafélagið tilheyrir, á virkan eignarhlut í, þó þannig að samanlögð hlutdeild þeirra nemi minnst 20%,
    f. einstaklinga eða félög sem eru varanlega tengd sömu persónunni með yfirráðatengslum.

20. *Neytandi:* Einstaklingur eða lögaðili sem nýtur vátryggingarverndar eða á sérstakra hagsmuna að gæta vegna frumtrygginga.
21. *Reglulegur markaður:* Fjármálamarkaður í aðildarríki eða þriðja ríki sem heimaríki telur reglulegan markað og einkennist af reglulegri starfsemi og reglum sem samþykktar eru og gefnar út af hlutaðeigandi yfirvöldum og skilgreina skilyrði fyrir starfsemi og aðgangi að markaðnum.
22. *Stóráhætta:* Greinaflokkar vátrygginga er tengjast atvinnurekstri og stærri fyrirtækjum sérstaklega. Greinaflokkar skv. 1. mgr. 21. gr. nr. 4, 5, 6, 7, 11, 12, 14 og 15 teljast stóráhætta. Einnig teljast skaðatryggingar stórfyrirtækja í greinaflokkum nr. 3, 8, 9, 10, 13 og 16 til stóráhættu.
23. *Stórfyrirtæki:* Þau fyrirtæki sem uppfylla a.m.k. tvö eftirfarandi skilyrða:
    a. að niðurstöðutala efnahagsreiknings sé að lágmarki sem nemur 6,2 milljónum evra,
    b. að ársvelta sé að lágmarki sem nemur 12,8 milljónum evra og
    c. að ársverk á reikningsárinu séu a.m.k. 250.

    Sé fyrirtæki hluti félagasamstæðu skal miða við samstæðuna í heild á grundvelli samstæðureiknings. Fjármálaeftirlitið getur heimilað að litið sé á starfsgreinasamtök, sameiginleg verkefni eða fyrirtæki sem tímabundið mynda hóp sem eitt fyrirtæki.
24. *Takmörkuð endurtrygging* (e. *finite reinsurance):* Endurtrygging þar sem beint mögulegt hámarkstap, mælt sem yfirfærð fjárhagsleg hámarksáhætta sem leiðir af yfirfærslu verulegrar vátryggingaráhættu er tengist bæði vátryggingaratburði og tímasetningu yfirfærslu vátryggingaráhættunnar, er hærra en iðgjaldið á gildistíma samningsins sem svarar til takmarkaðrar en þó verulegrar fjárhæðar, ásamt a.m.k. öðru hvoru eftirfarandi atriða:
    a. skýru og efnislegu mati á tímavirði fjárhæða (e. *time value of money*),
    b. samningsbundnum ákvæðum um að ná, til lengri tíma litið, jafnvægi í fjárhagslegri reynslu aðila við að ná þeirri yfirfærslu á áhættu sem að er stefnt.
25. *Vátryggingafélag:* Félag sem stundar leyfisskylda starfsemi á sviði frumtrygginga, hvort heldur skaða- eða líftrygginga, og endurtryggingafélag, nema ljóst sé að ákvæði eigi aðeins við um starfsemi á sviði frumtrygginga.
26. *Vátryggingasölumaður:* Starfsmaður sem starfar á vegum og á ábyrgð vátryggingamiðlara, vátryggingaumboðsmanns eða vátryggingafélags.
27. *Virkur eignarhlutur:* Bein eða óbein hlutdeild í félagi sem nemur 10% eða meira af hlutafé eða atkvæðisrétti eða önnur hlutdeild sem gerir kleift að hafa veruleg áhrif á stjórnun viðkomandi félags. Með óbeinni hlutdeild er átt við að aðili og þeir sem hann er í samstarfi við hafi eignast eða fari með virkan eignarhlut í skilningi laganna. Samstarf skal vera talið á milli aðila ef þeir hafa gert með sér samkomulag um að einn eða fleiri saman nái virkum eignarhlut í félagi, hvort sem samkomulagið er formlegt eða óformlegt, skriflegt, munnlegt eða með öðrum hætti. Samstarf skal þó alltaf talið vera fyrir hendi þegar um eftirfarandi tengsl er að ræða, nema sýnt sé fram á hið gagnstæða:
    a. Hjón, aðilar í staðfestri samvist, aðilar í skráðri sambúð og ófjárráða börn aðila.
    b. Tengsl milli aðila sem fela í sér bein eða óbein yfirráð annars aðilans yfir hinum eða ef tvö eða fleiri félög eru beint eða óbeint undir yfirráðum sama aðila. Taka skal tillit til tengsla aðila skv. a-, c- og d-lið. Félag, móðurfélag þess, dótturfélög, systurfélög og félög þeim tengd, sem og eigendur þeirra, teljast jafnan í samstarfi. Félög sem fyrrnefnd félög eða eigendur þeirra hafa bein eða óbein yfirráð yfir teljast einnig samstarfsaðilar, nema sýnt sé fram á annað.

c. Félög sem aðili á með beinum eða óbeinum hætti verulegan eignarhlut í, þ.e. að aðili eigi með beinum eða óbeinum hætti a.m.k. 20% hluta atkvæðisréttar í viðkomandi félagi. Taka skal tillit til tengsla aðila skv. a-, b- og d-lið.
d. Tengsl á milli félags og stjórnarmanna þess og félags og framkvæmdastjóra þess.

28. *Yfirráð:*
a. að félag (móðurfélag) ráði yfir meiri hluta atkvæða í öðru félagi, eða
b. eigi eignarhluti í öðru félagi og hafi rétt til að tilnefna eða víkja frá meiri hluta stjórnarmanna eða stjórnenda, eða
c. eigi eignarhluti í öðru félagi og hafi rétt til að hafa afgerandi áhrif á starfsemi þess á grundvelli samþykkta félagsins eða samninga við það, eða
d. eigi eignarhluti í öðru félagi og ráði meiri hluta í félaginu á grundvelli samnings við aðra hluthafa eða aðra eignaraðila, eða
e. eigi eignarhluti í öðru félagi og hafi ráðandi stöðu í því, eða
f. hliðstæð tengsl einstaklinga eða lögaðila við félag, sem Fjármálaeftirlitið metur að leiði til raunverulegra áhrifa á starfsemi þess.

29. *Þriðja ríki:* Ríki sem ekki er aðildarríki eins og það er skilgreint í þessari grein.

Fjárhæðir í evrum samkvæmt þessum lögum umreiknast í starfrækslugjaldmiðil vátryggingafélags miðað við sölugengi evru gagnvart umræddum gjaldmiðli í lok dags 31. október næstliðins árs.

10. gr.

Í lögum þessum er ríkið þar sem frumvátryggingaráhætta er:

a. *í eignatryggingum:* ríkið þar sem hin vátryggða eign er þegar mannvirki eru vátryggð eða mannvirki ásamt lausafé er vátryggt í sama vátryggingarsamningi,
b. *í ökutækjatryggingum:* ríkið þar sem ökutæki er skráð,
c. *í ferðatryggingum:* ríkið þar sem vátryggingartaki keypti vátrygginguna enda sé gildistími hennar eigi lengri en fjórir mánuðir,
d. *í öðrum skaðatryggingum:* ríkið þar sem vátryggingartaki hefur aðsetur að jafnaði eða, þegar um lögaðila er að ræða, það aðildarríki þar sem aðsetrið er sem helst tengist vátryggingarsamningnum sem gerður er,
e. *í persónutryggingum:* ríkið þar sem skuldbindingin komst á, þ.e. þar sem vátryggingartaki hefur aðsetur að jafnaði eða, þegar um lögaðila er að ræða, það ríki þar sem aðsetrið er sem helst tengist vátryggingarsamningnum sem gerður er (starfsemin fer fram).

11. gr.

Mörk við aðra starfsemi.

Vátryggingafélag má ekki reka aðra starfsemi en vátryggingastarfsemi nema annað leiði af ákvæðum 13. gr.

Vátryggingafélag telst reka aðra starfsemi en vátryggingastarfsemi ef félagið hefur yfirráð, eitt sér eða ásamt öðru vátryggingafélagi, í félagi sem rekur aðra starfsemi en vátryggingastarfsemi. Þegar um félagasamstæðu er að ræða eða vátryggingafélög í beinum eða óbeinum rekstrarlegum tengslum við önnur félög og móðurfélagið er ekki vátryggingafélag skal í þessu sambandi litið á vátryggingafélögin sem eitt félag.

Þrátt fyrir ákvæði 1. og 2. mgr. er vátryggingafélagi heimilt að reka viðskiptabanka eða aðra fjármálastarfsemi í sérstöku félagi, enda sé starfsemin háð starfsleyfi og eftirliti opinberra aðila.

Vátryggingafélag má ekki taka á sig ábyrgðir sem ekki eru vátryggingar. Því er óheimilt að taka á sig skuldbindingar sem ekki eru í tengslum við eðlilegan rekstur vátryggingafélags.

12. gr.

Líftryggingastarfsemi má ekki reka með annarri frumtryggingastarfsemi. Þó má veita líftryggingafélagi starfsleyfi í slysa- og sjúkratryggingum.

13. gr.

Vátryggingafélagi er heimilt að reka eftirfarandi hliðarstarfsemi:

1. Umboð fyrir vátryggingafélög sem leyfi hafa til að starfa hér á landi og fyrir önnur félög sem lúta eftirliti Fjármálaeftirlitsins eða annarra opinberra aðila.
2. Að reisa, eiga og reka fasteignir sem lið í fjárfestingu til ávöxtunar á fjármunum félagsins til lengri tíma.
3. Tjónsuppgjör og tjónavarnastarfsemi.
4. Rekstur og umsjón með sjóðum er tengjast eða eru hliðstæðir vátryggingastarfsemi.
5. Aðra umsýslu í beinu framhaldi af og í eðlilegum tengslum við vátryggingastarfsemi.

Starfsemi skv. 5. tölul. 1. mgr. er háð leyfi Fjármálaeftirlitsins. Fjármálaeftirlitið getur ákveðið að starfsemi sem fellur undir 5. tölul. skuli rekin af sjálfstæðu félagi.

III. KAFLI
Stofnun vátryggingafélags.

14. gr.

Stofnun vátryggingafélags.

Að öðru leyti en greinir í þessum kafla gilda ákvæði II. kafla laga um hlutafélög, nr. 2/1995, með síðari breytingum, um stofnun vátryggingafélags.

15. gr.

Stofnsamningur.

Í stofnsamningi vátryggingafélags skal eftirfarandi koma fram:

1. Nöfn og heimilisföng stofnenda.
2. Hve mikið skuli greiða fyrir hvern hlut í félaginu.
3. Frestir sem kunna að vera veittir til áskriftar að hlutum og til greiðslu þeirra.
4. Reglur um innborgun hlutafjár.
5. Ákvarðanir um að stofnendur eða aðrir skuli njóta sérstakra réttinda eða hlunninda í félaginu.
6. Ákvarðanir um að gert skuli samkomulag við stofnendur eða aðra sem hefði í för með sér verulegar fjárskuldbindingar fyrir félagið.
7. Ákvarðanir um að félagið taki við verðmætum sem ekki er greitt fyrir með hlutum í félaginu.
8. Hvenær halda skuli stofnfund og hvernig til hans skuli boðað nema það leiði af ákvæðum hlutafélagalaga að fundur þessi verði haldinn án sérstakrar boðunar.
9. Hvort félagið skuli bera kostnað við stofnunina og, ef svo er, hversu hár sá kostnaður megi vera. Kostnaður þessi má ekki fara yfir 5% af skráðu hlutafé þegar frá eru talin opinber útgjöld og kostnaður við matsgerð, sbr. 16. gr. Fjármálaeftirlitið getur veitt undanþágu frá hámarki stofnkostnaðar. Ekki má greiða stofnendum þóknun vegna stofnunarinnar.

Í stofnsamningi skal gerð grein fyrir þeim atriðum sem nauðsynleg eru og máli skipta til þess að unnt sé að meta til fjár þau verðmæti er félagið hyggst taka við.

Sé stofnað til félagsins með það fyrir augum að yfirtaka vátryggingastarfsemi eða vátryggingastofn annars vátryggingafélags skal þess getið í stofnsamningi og það tekið fram hvort samningsdrög um yfirfærslu vátryggingastofns hafi verið gerð og umfjöllun Fjármálaeftirlitsins liggi fyrir, sbr. XI. kafla.

Skjöl, sem hafa að geyma mikilvæg efnisatriði sem ekki koma fram í stofnsamningi, skulu fest við hann og teljast hluti stofnsamningsins.

Allir samningar um atriði, sem fjallað er um í stofnsamningi en voru ekki samþykkt við gerð hans, eru ógildir gagnvart félaginu.

16. gr.

Hlutir skulu greiddir í reiðufé.

Fjármálaeftirlitið getur veitt heimild til að greiðsla fari fram með öðrum hætti, enda liggi fyrir matsgerð sem Fjármálaeftirlitið samþykkir.

Telji Fjármálaeftirlitið ástæðu til að ætla að verðmæti framlaga hafi breyst frá því að matsgerð var framkvæmd og stofnfundur er haldinn getur það krafist yfirlýsingar matsmanna um verðmætið eða nýrrar matsgerðar.

17. gr.

Auk þeirra ákvæða sem lög um hlutafélög gera ráð fyrir um samþykktir hlutafélags skulu eftirtalin atriði koma fram í samþykktum vátryggingafélags:

1. Í hvaða mynt bókhald félagsins skuli fært, sbr. 45. gr., og reikningsár.
2. Ráðstöfun tekjuafgangs og hvernig mæta skal halla.
3. Úthlutun arðs og ágóðahluta.
4. Hvernig ráðstafa megi eignum félagsins og hvernig fara skuli með eignir þess við félagsslit.

IV. KAFLI
Starfsleyfi.

18. gr.

Starfsleyfisveitandi.

Fjármálaeftirlitið veitir starfsleyfi samkvæmt lögum þessum. Vátryggingafélagi er heimilt að hefja starfsemi þegar það hefur fengið starfsleyfi Fjármálaeftirlitsins.

Fjármálaeftirlitið skal hafa samráð við eftirlitsstjórnvöld í öðrum aðildarríkjum við mat á umsókn um starfsleyfi vátryggingafélags sem er:

a. dótturfélag fjármálafyrirtækis eða vátryggingafélags með starfsleyfi í öðru aðildarríki,
b. dótturfélag móðurfélags fjármálafyrirtækis eða vátryggingafélags með starfsleyfi í öðru aðildarríki, eða
c. undir yfirráðum aðila, einstaklings eða lögaðila, sem hefur ráðandi stöðu í fjármálafyrirtæki eða vátryggingafélagi í öðru aðildarríki.

Samráð skv. 2. mgr. skal m.a. taka til upplýsinga um hæfi hluthafa og stjórnenda, sbr. 5. mgr. 41. gr. og 2. mgr. 44. gr.

Samráð skv. 2. mgr. gildir jafnframt um viðvarandi eftirlit með því að starfsskilyrði séu uppfyllt.

19. gr.

Umsókn.

Umsókn um starfsleyfi skal vera skrifleg og skal send Fjármálaeftirlitinu innan sex mánaða frá dagsetningu stofnsamnings. Eftirfarandi gögn og upplýsingar skulu fylgja umsókn:

1. Heiti félagsins og félagsform.
2. Staðfest endurrit stofnsamnings og fundargerðar stofnfundar úr fundargerðabók.
3. Skrá yfir stofnendur og hlutafé og staðfesting á því að það sé innborgað, hverjir eigi virkan eignarhlut í félaginu og hve mikinn og greinargerð um önnur náin tengsl sem félagið er í.
4. Drög að samþykktum til staðfestingar.
5. Greinaflokkar vátrygginga eða vátryggingagreinar sem sótt er um leyfi fyrir, sbr. 21. og 22. gr.
6. Ef við á, skrá um hliðarstarfsemi sem félagið hyggst reka, sbr. 13. gr.
7. Sérstök áætlun um starfsemina, sbr. 25. gr.
8. Staðfesting þess að félagið uppfylli ákvæði 34. gr. um lágmarksfjárhæðir.
9. Reiknigrundvöllur iðgjalda, iðgjaldasjóðs, ágóðaúthlutunar, endurkaupa og gjaldfrjálsra líftrygginga, reglur um upplýsingar sem líftryggingartaka ber að veita samkvæmt ákvæðum XIII. kafla laga um vátryggingarsamninga, nr. 30/2004, og hliðstæð gögn eftir því sem við á um heilsutryggingar sem reknar eru samkvæmt tæknilegum grundvelli þegar sótt er um starfsleyfi skv. 22. gr.
10. Vátryggingaskilmálar lögboðinna vátrygginga og upplýsingar um þær tegundir persónutrygginga sem félagið hyggst bjóða.
11. Staðfesting á aðild að Alþjóðlegum bifreiðatryggingum á Íslandi sf. og á þátttöku í starfsemi tjónsuppgjörsmiðstöðvar og upplýsingamiðstöðvar sé sótt um leyfi skv. 10. tölul. 1. mgr. 21. gr. Jafnframt skal upplýst um tjónsuppgjörsfulltrúa í öðrum aðildarríkjum.

Við mat á umsókn um starfsleyfi í persónutryggingum skal þess gætt að reiknigrundvöllur sé tryggur en sanngjarn í garð líftryggingartaka og rétthafa. Sama gildir um reglur um ágóðahlutdeild og skiptingu hagnaðar og skulu reglur þar um vera skýrar og nákvæmar. Vaxtaforsendur iðgjalda og iðgjaldaskuldar, svo og kostnaðar- og öryggisálag, skulu ákveðnar með varfærnissjónarmið í huga. Iðgjöld nýtrygginga skulu vera nægileg til að félagið geti staðið við skuldbindingar sínar án þess að sérstök aukning eigin fjár reynist nauðsynleg.

Ákvæði greinar þessarar eiga við um umsókn um starfsleyfi félags með sérstakan tilgang, umsókn um starfsleyfi í endurtryggingum og umsókn um starfsleyfi í takmörkuðum endurtryggingum, eftir því sem við getur átt.

20. gr.

Starfsleyfi félags með sérstakan tilgang.

Félag með sérstakan tilgang getur starfað hér á landi að fengnu starfsleyfi Fjármálaeftirlitsins, sbr. ákvæði 19. gr., enda uppfylli slíkt félag skilyrði í reglum sem Fjármálaeftirlitið setur. Í reglum Fjármálaeftirlitsins skulu skilyrði koma fram um eftirfarandi:

1. Gildissvið starfsleyfis.
2. Lögboðin skilyrði sem skulu vera í öllum útgefnum samningum.
3. Hæfi þeirra sem reka félag með sérstakan tilgang.
4. Kröfur um hæfi hluthafa eða virkra eigenda.
5. Stjórnunar- og bókhaldsaðferðir, kerfi fyrir innra eftirlit og kröfur um áhættustýringu.
6. Reikningsskil, varfærni og tölulegar upplýsingar.

7. Gjaldþol.

Telji Fjármálaeftirlitið ástæðu til að setja frekari skilyrði fyrir starfsemi félagsins skulu þau koma fram í starfsleyfi.

21. gr.

Starfsleyfi í skaðatryggingum.

Starfsleyfi í frumtryggingum öðrum en líftryggingum (skaðatryggingum) er bundið við tiltekna greinaflokka vátrygginga eða vátryggingagreinar innan þeirra samkvæmt eftirfarandi skrá:

1. Slysatryggingar (slys, vinnuslys, atvinnusjúkdómar):
   a. bætur með föstum fjárhæðum,
   b. bætur eftir mati á afleiðingum tjóns,
   c. bætur með föstum fjárhæðum/bætur eftir mati á afleiðingum tjóns,
   d. slys á farþegum.
2. Sjúkratryggingar (veikindi, heilsutjón):
   a. bætur með föstum fjárhæðum,
   b. bætur eftir mati á afleiðingum tjóns,
   c. bætur með föstum fjárhæðum/bætur eftir mati á afleiðingum tjóns.
3. Húftryggingar ökutækja. Eignatjón, þ.m.t. altjón á:
   a. vélknúnum ökutækjum á landi öðrum en járnbrautum,
   b. ökutækjum til notkunar á landi öðrum en vélknúnum ökutækjum.
4. Járnbrautatryggingar. Eignatjón, þ.m.t. altjón á járnbrautarvögnum.
5. Húftryggingar loftfara. Eignatjón, þ.m.t. altjón á loftförum.
6. Húftryggingar skipa og báta. Eignatjón, þ.m.t. altjón á:
   a. sjóskipum,
   b. vatnabátum,
   c. fljóta- og síkjabátum.
7. Flutningatryggingar. Eignatjón, þ.m.t. altjón á vörum og farangri í flutningi án tillits til hvernig flutt er.
8. Eignatryggingar (bruni og náttúruöfl). Eignatjón, þ.m.t. altjón, annað en skv. 3., 4., 5., 6. og 7. flokki vegna:
   a. elds,
   b. sprengingar,
   c. óveðurs,
   d. náttúruafla annarra en óveðurs,
   e. kjarnorku,
   f. landsigs.
9. Aðrar eignatryggingar. Eignatjón, þ.m.t. altjón, annað en skv. 3., 4., 5., 6. og 7. flokki og ekki talið í 8. flokki, þ.m.t. vegna hagls, frosts og atburða svo sem þjófnaðar o.fl.
10. Ábyrgðartryggingar ökutækja. Ábyrgð vegna notkunar ökutækja, þ.m.t. ábyrgð stjórnanda.
11. Ábyrgðartryggingar loftfara. Ábyrgð vegna notkunar loftfara, þ.m.t. ábyrgð stjórnanda.
12. Ábyrgðartryggingar skipa og báta. Ábyrgð vegna notkunar á sjó, vötnum, fljótum og síkjum, þ.m.t. ábyrgð stjórnanda.
13. Almennar ábyrgðartryggingar. Hvers konar ábyrgð önnur en skv. 10., 11. og 12. flokki.

14. Greiðsluvátryggingar:
    a. almenn gjaldþrot,
    b. útflutningslán,
    c. afborgunarskilmálar,
    d. veð,
    e. landbúnaðarlán.
15. Efndavátryggingar:
    a. beinar efndir,
    b. óbeinar efndir.
16. Fjárhagslegar vátryggingar (fjárhagslegt tap):
    a. atvinnuleysi,
    b. tekjutap (almennt),
    c. óveður,
    d. ábatamissir,
    e. viðvarandi útgjöld vegna almenns kostnaðar,
    f. ófyrirsjáanleg viðskiptaútgjöld,
    g. tap á markaðsverði,
    h. tap á leigu eða hliðstæðum tekjum,
    i. annað óbeint tap á viðskiptum,
    j. fjárhagslegt tap, annað en í viðskiptum,
    k. aðrar tegundir fjárhagslegs taps.
17. Réttaraðstoðartryggingar. Réttaraðstoð og kostnaður við málarekstur.
18. Ferðamannaaðstoð. Aðstoð til handa þeim sem lenda í erfiðleikum á ferðalagi fjarri heimili sínu eða föstu aðsetri.

Áhættu sem innifalin er í tilteknum greinaflokki má ekki innifela í öðrum greinaflokki nema í tilvikum er segir í 3. mgr.

Veita má starfsleyfi sameiginlega fyrir eftirtalda greinaflokka skaðatrygginga, sbr. 1. mgr.:

1. Slysa- og sjúkratryggingar skv. 1. og 2. tölul.
2. Ökutækja- og farmtryggingar skv. d-lið 1. tölul., 3., 7. og 10. tölul.
3. Sjó- og farmtryggingar skv. d-lið 1. tölul., 4., 6., 7. og 12. tölul.
4. Flug- og farmtryggingar skv. d-lið 1. tölul., 5., 7. og 11. tölul.
5. Eignatryggingar skv. 8. og 9. tölul.
6. Ábyrgðartryggingar skv. 10., 11., 12. og 13. tölul.
7. Greiðslu- og efndavátryggingar skv. 14. og 15. tölul.
8. Frumtryggingar skv. 1.–18. tölul.

Vátryggingafélag sem fær starfsleyfi í greinaflokkum frumtrygginga skv. 1. og 2. mgr. (aðaláhætta) má innifela hliðargrein (aukaáhættu) án sérstaks leyfis þegar:

1. Aukaáhættan er í tengslum við aðaláhættu.
2. Aukaáhættan tengist þeim verðmætum sem vátryggð eru sem aðaláhætta.
3. Aukaáhættan er vátryggð samkvæmt vátryggingasamningi um aðaláhættu.

Þó er ekki heimilt að telja áhættu í greinaflokkum skv. 14., 15. og 17. tölul. 1. mgr. sem hliðargrein í öðrum greinaflokkum að því undanskildu að telja má áhættu í greinaflokki skv. 17. tölul. sem hliðargrein í greinaflokki skv. 18. tölul. þegar skilyrði 1. tölul. eru uppfyllt og aðaláhættan tengist einvörðungu aðstoð sem veitt er einstaklingum sem lenda í erfiðleikum á ferðalagi að heiman eða fjarri föstu aðsetri. Greinaflokkur skv. 17. tölul. má einnig vera hliðargrein þegar áhættan eða ágreiningurinn tengist notkun skipa og báta.

Kveða skal á um hvernig tryggja skuli hagsmuni vátryggingartaka í ágreiningsmáli við vátryggingafélagið sjálft í reglugerð um réttaraðstoðarvátryggingar.

22. gr.

Starfsleyfi í persónutryggingum.

Starfsleyfi í líftryggingum og heilsutryggingum, auk tengdra slysa- og sjúkratrygginga, afmarkast við tiltekna greinaflokka frumtrygginga eða vátryggingagreinar innan þeirra samkvæmt eftirfarandi skrá:

1. Áhættu- og söfnunarlíftryggingar án fjárfestingaráhættu:
   a. greiðslur í lifanda lífi frá tilteknum aldri,
   b. greiðslur við andlát,
   c. greiðslur í lifanda lífi frá tilteknum aldri eða við andlát fyrr,
   d. líftryggingar með endurgreiðslu iðgjalda,
   e. lífeyrisgreiðslur,
   f. viðbótargreiðslur við líkamstjón, þar á meðal við starfsorkumissi,
   g. viðbótargreiðslur við andlát vegna slyss,
   h. viðbótargreiðslur við örorku vegna slyss eða sjúkdóms.
2. Hjóna- og barnalíftryggingar:
   a. líftryggingar tengdar giftingu eða staðfestri samvist,
   b. líftryggingar barna tengdar fæðingu.
3. Áhættu- og söfnunarlíftryggingar með fjárfestingaráhættu:
   a. greiðslur í lifanda lífi frá tilteknum aldri,
   b. greiðslur við andlát,
   c. greiðslur í lifanda lífi frá tilteknum aldri eða við andlát fyrr,
   d. líftryggingar með endurgreiðslu iðgjalda,
   e. lífeyrisgreiðslur.
4. Varanlegar heilsutryggingar án uppsagnarréttar.
5. Aðrar líftryggingar með innifalda áhættu á grundvelli ævilengdar.

23. gr.

Starfsleyfi í endurtryggingum.

Starfsleyfi í endurtryggingum, sbr. ákvæði 19. gr., er veitt vegna starfsemi í endurtryggingum skaðatrygginga, endurtryggingum persónutrygginga eða hvers konar endurtryggingum samkvæmt umsókn.

24. gr.

Starfsleyfi í takmörkuðum endurtryggingum.

Hyggist aðili hefja starfsemi hér á landi í takmörkuðum endurtryggingum, sbr. ákvæði 19. gr., setur Fjármálaeftirlitið reglur um þá starfsemi. Í þeim reglum skulu vera ákvæði um:

1. Lögboðin skilyrði sem skulu vera í öllum útgefnum samningum.
2. Traustar stjórnunar- og bókhaldsaðferðir, fullnægjandi kerfi fyrir innra eftirlit og kröfur um áhættustýringu.
3. Kröfur um reikningsskil, varfærni og tölulegar upplýsingar.
4. Vátryggingaskuld sé fullnægjandi, áreiðanleg og hlutlæg.
5. Eignir til jöfnunar vátryggingaskuld.
6. Gjaldþol og lágmarksgjaldþol vegna starfseminnar.

25. gr.

Áætlun um starfsemi vátryggingafélags.

Í áætlun um fyrirhugaða starfsemi, sem fylgja skal umsókn um starfsleyfi, skal eftirfarandi koma fram:

1. Skýrsla um endurtryggingavernd og hámark þess sem félagið hyggst bera í eigin áhættu án endurtryggingar í hverjum greinaflokki vátrygginga.
2. Eignir sem eiga að vera til staðar í félaginu til þess að kröfur um lágmarksfjárhæðir skv. 34. gr. séu uppfylltar.
3. Rökstutt mat á kostnaði við að koma starfseminni á fót og hvernig ætlað er að mæta þeim kostnaði.
4. Áætluð staða félagsins samkvæmt efnahagsreikningi í lok þriggja fyrstu bókhaldsáranna ásamt áætlun um árlegar tekjur og gjöld.
5. Áætlun um hvernig félagið hyggst standa við skuldbindingar sínar og uppfylla gjaldþolskröfur fyrstu þrjú heilu reikningsárin.

Sé sótt um leyfi fyrir greiðsluvátryggingum skv. 14. tölul. 1. mgr. 21. gr. skal auk gagna skv. 1. mgr. gerð sérstök grein fyrir því eftir hvaða reglum óuppgerðar skuldbindingar félagsins vegna vátryggingasamninga í greiðsluvátryggingum, vátryggingaskuldin, skuli metnar og þeim eignum sem ætlað er að mæta þeim.

26. gr.

Veiting starfsleyfis.

Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um veitingu starfsleyfis skal tilkynnt umsækjanda skriflega svo fljótt sem unnt er og eigi síðar en þremur mánuðum eftir að fullbúin umsókn barst. Fjármálaeftirlitið skal tilkynna umsækjanda um það þegar umsókn telst fullnægjandi.

Í starfsleyfi skulu koma fram upplýsingar um þá vátryggingastarfsemi sem félagið má reka.

Veita má starfsleyfi fyrir einstaka greinaflokka frumtrygginga skv. 21. eða 22. gr. eða einstakar vátryggingagreinar innan þeirra, eða fyrir greinaflokka sameiginlega skv. 2. mgr. 21. gr. Starfsleyfi veitt í tilteknum greinaflokki frumtrygginga gildir einnig fyrir hliðargreinar í öðrum flokki ef skilyrði skv. 3. mgr. 21. gr. eru uppfyllt.

Fjármálaeftirlitið skal birta tilkynningar um starfsleyfi vátryggingafélaga opinberlega.

Sé til umfjöllunar umsókn dótturfélags sem beint eða óbeint er í eigu aðila með aðsetur utan Evrópska efnahagssvæðisins getur Fjármálaeftirlitið tekið sér lengri frest en tiltekinn er í 1. mgr. áður en umsögn er veitt.

27. gr.

Synjun starfsleyfis.

Fullnægi umsókn ekki skilyrðum laga þessara að mati Fjármálaeftirlitsins skal það synja um starfsleyfi.

Telji Fjármálaeftirlitið að á skorti hæfi stjórnar eða framkvæmdastjóra til að reka félagið eða að tryggja heilbrigðan og traustan rekstur þess svo að viðhlítandi sé, eða hafi störf þeirra verið með þeim hætti að ætla megi að svo verði ekki, má synja um starfsleyfi. Sama gildir teljist eigendur virkra eignarhluta í félaginu ekki geta tryggt á viðhlítandi hátt heilbrigðan og traustan rekstur. Ef félag er í nánum tengslum við aðra skal einungis veita starfsleyfi ef þau tengsl hindra ekki eftirlit með starfsemi félagsins. Ef löggjöf þriðja ríkis gildir um þá aðila sem vátryggingafélagið er í nánum tengslum við og hindrar eftirlit með starfsemi félagsins

skal synja um starfsleyfi, svo og ef líklegt er að vandkvæði við framkvæmd þeirrar löggjafar geri eftirlit torvelt. Ef raunverulegar aðalstöðvar félagsins eru ekki hér á landi skal synja um starfsleyfi.

Synjun Fjármálaeftirlitsins á umsókn skal rökstudd og tilkynnt umsækjanda innan þriggja mánaða frá móttöku fullbúinnar umsóknar. Synjun skal þó alltaf hafa borist umsækjanda tólf mánuðum frá móttöku umsóknar.

28. gr.

Nýir greinaflokkar.

Vátryggingafélag, sem fengið hefur starfsleyfi hér á landi og hyggst taka upp nýjan greinaflokk vátrygginga eða vátryggingagrein eða hyggst breyta starfsemi sinni í verulegum atriðum, skal sækja um leyfi til Fjármálaeftirlitsins fyrir hinni nýju starfsemi og senda gögn eins og við á skv. 19.–23. gr. og sem nauðsynleg eru til að það geti metið umsóknina.

Uppfylli félagið skilyrði um gjaldþol og lágmarksfjárhæðir að teknu tilliti til hinnar nýju starfsemi og sé að öðru leyti fallist á umsóknina veitir Fjármálaeftirlitið leyfi fyrir nýju starfseminni.

Breytingar á samþykktum vátryggingafélags ber að senda Fjármálaeftirlitinu innan viku frá samþykkt þeirra. Geri Fjármálaeftirlitið ekki athugasemd við þær breytingar ber félaginu innan tveggja mánaða að senda því dagsett eintak af samþykktunum í heild með þeim breytingum sem samþykktar hafa verið.

29. gr.

Höfuðstöðvar.

Vátryggingafélag, sem fengið hefur starfsleyfi skv. 26. gr. skal hafa höfuðstöðvar hér á landi.

30. gr.

Vátryggingafélagaskrá.

Fjármálaeftirlitið skal birta opinberlega skrá, vátryggingafélagaskrá, um öll félög sem fengið hafa starfsleyfi hér á landi. Einnig skal skrá og birta upplýsingar um útibú sem hér hafa starfsleyfi og um þá sem veita hér þjónustu án starfsstöðvar.

Starfsleyfi og leyfi fyrir nýrri starfsemi skulu þegar í stað skráð í vátryggingafélagaskrá. Ákvörðun um að taka upp nýjar greinar vátrygginga eða að breyta starfsemi í verulegum atriðum öðlast ekki gildi fyrr en hún hefur verið skráð í vátryggingafélagaskrá.

Í vátryggingafélagaskrá skal skrá eftirfarandi eftir því sem við getur átt:

1. Dagsetningu stofnsamnings, stofnfundargerðar og samþykkta.
2. Heiti, félagsform og starfssvæði, lögheimili og varnarþing.
3. Starfssvið og tilgang.
4. Dagsetningu starfsleyfis og skrá yfir þá greinaflokka vátrygginga og vátryggingagreinar sem félag hefur leyfi til að reka og um hliðarstarfsemi, sbr. 13. gr.
5. Skráð og innborgað hlutafé og eigið hlutafé. Nöfn þeirra sem eiga virkan eignarhlut í félaginu og hve mikill hann er.
6. Stjórn og varastjórn, endurskoðendur og tryggingastærðfræðinga.
7. Nöfn þeirra er skuldbinda mega félag.
8. Heiti og heimilisfang starfsstöðvar erlends vátryggingafélags, sbr. 8. gr., sem hér hefur útibú eða veitir þjónustu og nafn og aðsetur fulltrúa þess hér á landi sem skuldbindur

félagið og kemur fram fyrir þess hönd, svo og, þegar við á, þann sem hefur með höndum tjónsuppgjör í ábyrgðartryggingum ökutækja.
9. Dagsetningu yfirfærslu/yfirtöku vátryggingastofna ásamt skrá yfir vátryggingagreinar sem yfirfærðar/yfirteknar eru.
10. Dagsetningu skipunar skilastjórnar og hverjir skipa skilastjórn og dagsetningu afturköllunar starfsleyfis, dagsetningu slita félags og dagsetningu þess þegar félag er máð úr vátryggingafélagaskrá.

Allar breytingar varðandi atriði sem tilkynna skal til vátryggingafélagaskrár skulu, eins fljótt og auðið er og eigi síðar en innan eins mánaðar, tilkynntar til skrárinnar ásamt gögnum er sanni samþykkt þeirra og lögmæti. Tilkynning skal vera á því formi sem Fjármálaeftirlitið metur fullnægjandi.

Ef tilkynningar til vátryggingafélagaskrár fullnægja ekki fyrirmælum laga eða samþykkta félags, eða ákvarðanir eru ekki teknar á þann hátt sem fyrir er mælt í lögum eða samþykktum félags, skal synja um skráningu. Tilkynna skal skriflega um synjun og um ástæður hennar.

Uppfærð vátryggingafélagaskrá skal vera aðgengileg á heimasíðu Fjármálaeftirlitsins á hverjum tíma. Þar skal, auk þeirra vátryggingafélaga sem fengið hafa heimild til vátryggingastarfsemi hér á landi, birta upplýsingar um útibú og vátryggingafélög aðildarríkja sem hér veita þjónustu. Að auki skal birta í skránni upplýsingar um yfirfærslu og yfirtöku vátryggingastofna.

V. KAFLI
Fjárhagsgrundvöllur.

31. gr.
Gjaldþol og lágmarksgjaldþol.

Eftirtaldar fjárhæðir mynda grunn útreiknings á gjaldþoli vátryggingafélags:
1. Innborgað hlutafé að frádregnum eigin hlutabréfum félagsins.
2. Varasjóðir sem ekki eru til að mæta skuldbindingum félagsins eða eru skilgreindir sem útjöfnunarsjóðir og óráðstöfuð ágóðaskuld líftryggingafélags.
3. Óráðstafaður hagnaður að frádregnu ójöfnuðu tapi og ráðgerðum arðgreiðslum.
4. Forgangshlutafé og víkjandi lán sem bindandi samkomulag er um að víki fyrir öllum skuldbindingum sem ekki eru víkjandi og að ekki komi til endurgreiðslu fyrr en þær skuldbindingar hafa verið gerðar upp við gjaldþrot eða slit vátryggingafélags. Víkjandi lán skal einnig uppfylla eftirtalin skilyrði:
   a. Lánið skal vera innborgað og skuldfært í bókum félagsins.
   b. Upphaflegur lánstími lána með föstum lánstíma skal ekki vera skemmri en fimm ár. Eigi síðar en einu ári áður en kemur að endurgreiðslu skal vátryggingafélagið leggja áætlun fyrir Fjármálaeftirlitið til samþykktar er sýni fram á fullnægjandi gjaldþol félagsins á gjalddaga nema eftirstöðvar lánsins hafi farið minnkandi sem hlutfall af gjaldþoli félagsins á minnst fimm ára tímabili fyrir umsaminn gjalddaga. Sæki vátryggingafélagið um að flýta endurgreiðslu slíkra lána getur Fjármálaeftirlitið heimilað það að því tilskildu að gjaldþol fari ekki niður fyrir tilskilið lágmark.
   c. Lán sem eru ekki með föstum lánstíma skulu vera með a.m.k. fimm ára uppsagnarfresti, nema þau séu ekki lengur talin til gjaldþols félagsins eða endurgreiðslur fyrir gjalddaga séu háðar samþykki Fjármálaeftirlitsins. Verður vátryggingafélagið þá að óska eftir slíku samþykki að minnsta kosti sex mánuðum fyrir áætlaðan greiðsludag og tilgreina áætlað gjaldþol og lágmarksgjaldþol bæði fyrir og eftir endurgreiðslu.

Því aðeins skal heimila endurgreiðslu að gjaldþol vátryggingafélagsins fari ekki niður fyrir lágmarksgjaldþol.
   d. Lánssamningurinn má ekki fela í sér ákvæði sem gera ráð fyrir endurgreiðslu fyrr en á gjalddaga, nema vátryggingafélaginu verði slitið.
   e. Samþykki Fjármálaeftirlitsins þarf til að breyta lánssamningum.

   Fjárhæð samkvæmt þessum tölulið má ekki fara yfir 50% af lágmarksgjaldþoli, eða heildargjaldþoli ef það er lægra. Þar af mega víkjandi lán með fastan lánstíma og heildarfjárhæð forgangshlutafjár ekki fara yfir 25% samanlagt.
5. Skuldabréf án tiltekins lánstíma og önnur bréf, svo sem forgangshlutafé sem ekki fellur undir 4. tölul., ef samningarnir uppfylla eftirtalin skilyrði:
   a. Ekki má endurgreiða bréfin að frumkvæði handhafa og ekki án samþykkis Fjármálaeftirlitsins.
   b. Samið er um að vátryggingafélagið megi fresta greiðslu á vöxtum.
   c. Kröfur á hendur vátryggingafélaginu samkvæmt þessum tölulið víkja fyrir öllum öðrum kröfum sem ekki eru víkjandi.
   d. Skjalfest er við útgáfu skuldabréfanna að eftirstöðvar og ógreidda vexti megi nota til að mæta tapi þannig að vátryggingafélagi sé kleift að halda áfram starfsemi sinni.
   e. Aðeins skal telja með innborgaðar fjárhæðir.

   Fjárhæð samkvæmt þessum tölulið og fjárhæð skv. 4. tölul. mega samanlagt ekki fara yfir 50% af lágmarksgjaldþoli, eða heildargjaldþoli ef það er lægra.
6. Helmingur óinnborgaðs hlutafjár, enda nemi innborgað fé minnst 25% heildarfjárins. Þessi fjárhæð má ekki fara yfir 50% af lágmarksgjaldþoli, eða heildargjaldþoli ef það er lægra.
7. Duldir sjóðir vegna vanmats eigna, enda séu þeir af varanlegum toga.
8. Allt að 50% áætlaðs framtíðarhagnaðar af frumtryggingum eða endurtryggingum líftrygginga. Framtíðarhagnað skal þá áætla með því að margfalda árlegan hagnað, eða lægri tölu, með stuðli sem svarar til gildistíma líftrygginganna sem eftir er í árum talið, þó ekki með hærri stuðli en 6. Með árlegum hagnaði er átt við meðaltal hagnaðar af líftryggingarekstri samkvæmt rekstrarreikningi fimm undangengin ár í viðkomandi greinum líftrygginga. Þessi fjárhæð má ekki fara yfir 25% af lágmarksgjaldþoli, eða heildargjaldþoli ef það er lægra.
9. Hluti iðgjaldaskuldar í frumtryggingum eða endurtryggingum líftrygginga með eða án Zillmer-aðferðar. Þegar Zillmer-aðferð er ekki beitt eða henni er beitt og kostnaðarálag vegna öflunar líftrygginga er lægra en álagið sem fólgið er í iðgjöldum vegna öflunar líftrygginganna má reikna til gjaldþols mismuninn á iðgjaldaskuld án Zillmer-aðferðar eða iðgjaldaskuld með Zillmer-aðferð að hluta og iðgjaldaskuld þar sem reiknað er samkvæmt Zillmer-aðferð með öflunarkostnaði að fullu eins og í reiknigrundvelli iðgjalda. Fjárhæðin sem færð er til gjaldþols samkvæmt þessum tölulið má þó aldrei vera hærri en 3,5% af mismun líftryggingarfjárhæða og iðgjaldaskuldar samanlagt vegna líftryggingarsamninga þar sem unnt er að beita Zillmer-aðferð. Frá þessum mismun skal draga allan óafskrifaðan eignfærðan öflunarkostnað.
10. Nauðsynlegar afskriftir og niðurfærslur, þar á meðal óefnislegar eignir. Sé nauðsynlegt að afskrifa eða niðurfæra eignaliði umfram það sem gert er í efnahagsreikningi skal það koma til lækkunar gjaldþoli. M.a. skal hafa hliðsjón af atriðum utan efnahags.

11. Lækkun tjónaskuldar sem stafar af núvirðingu hennar. Þó þarf ekki að draga frá gjaldþoli lækkun vegna núvirðingar tjóna í slysa- og sjúkratryggingum, né heldur vegna lífeyrisgreiðslna í öðrum greinaflokkum.
12. a. Hlutdeild í hlutdeildarfélagi sem vátryggingafélag á í vátryggingafélögum, eignarhaldsfélögum á vátryggingasviði, fjármálafyrirtækjum eða fyrirtækjum á fjármálasviði.
    b. Liðir sem taldir eru upp í 4. og 5. tölul. þessarar málsgreinar og vátryggingafélag á í krafti hlutdeildar í félögum sem getið er í a-lið hér á undan.

Gjaldþol vátryggingafélags er reiknað með því að leggja saman fjárhæðir skv. 1.–5. tölul. 1. mgr. og draga frá fjárhæðir skv. 10.–12. tölul. 1. mgr. Fjárhæðir skv. 6.–9. tölul. 1. mgr. má leggja við framangreindar fjárhæðir hafi Fjármálaeftirlitið fallist á rökstudda ósk vátryggingafélags um það. Fjárhæðir skv. 8. tölul. 1. mgr. mega ekki vera hluti af fjárhæðum skv. 7. tölul. 1. mgr. og þurfa að vera rökstuddar með skýrslu tryggingastærðfræðings þar sem gerð er grein fyrir líkindum á því að slíkur hagnaður komi fram. Ef horfur eru á að gjaldþol verði einhvern tímann á næstu þremur árum lægra en gjaldþol reiknað skv. 1.–12. tölul. 1. mgr. skal til viðbótar færa gjaldþolið niður um muninn á framantöldum liðum og áætluðu lægsta gjaldþoli á næstu þremur árum. Þegar fjárfesting í hlutum í öðru fjármálafyrirtæki, fyrirtæki tengdu fjármálasviði, vátryggingafélagi eða eignarhaldsfélagi á vátryggingasviði er bráðabirgðaráðstöfun og ætluð sem fjárhagsaðstoð við endurskipulagningu eða til bjargar hlutaðeigandi fyrirtæki er Fjármálaeftirlitinu heimilt að veita undanþágu frá ákvæði þessarar málsgreinar um frádrátt liða skv. a- og b-lið 12. tölul. 1. mgr.

Vátryggingafélögum er heimilt að nota þær aðferðir við mat á eiginfjárgrunni sem kveðið er á um í reglum Fjármálaeftirlitsins um viðbótareftirlit með fjármálasamsteypum í stað þess að draga liði skv. a- og b-lið 12. tölul. 1. mgr. frá gjaldþoli skv. 2. mgr. Heimilt er að beita samstæðuuppgjörsaðferð (e. *consolidated method*) telji Fjármálaeftirlitið að áhættustýring og innra eftirlit á samstæðugrundvelli sé fullnægjandi. Vátryggingafélög sem annaðhvort eru hluti af vátryggingasamstæðu eða fjármálasamsteypu og falla undir viðbótareftirlit þurfa ekki að draga frá liði skv. a- og b-lið 12. tölul. 1. mgr. skv. 2. mgr. Hyggist vátryggingafélag breyta um aðferð við mat á gjaldþolsliðum skal það tilkynna það Fjármálaeftirlitinu og gera sérstaka grein fyrir breytingunni í ársreikningi.

Aðlagað gjaldþol vátryggingafélags sem á annað vátryggingafélag að dótturfélagi eða hlutdeildarfélagi, er gjaldþol þess skv. 2. mgr. að frádregnum fjárhæðum sem verða til við að sömu eignir eru taldar beint eða óbeint hjá fleiri en einum aðila, svo og öllum eignum sem verða til við gagnkvæma fjármögnun. Tekið skal tillit til allra dóttur- og hlutdeildarfélaga vátryggingafélagsins, eignarhaldsfélaga á vátryggingasviði, blandaðra eignarhaldsfélaga á vátryggingasviði, félaga sem eiga hlutdeild í vátryggingafélaginu og annarra dóttur- og hlutdeildarfélaga þeirra félaga.

Sé vátryggingafélag dótturfélag annars vátryggingafélags eða eignarhaldsfélags á vátryggingasviði skal reikna aðlagað gjaldþol móðurfélagsins samkvæmt ákvæðum þessarar greinar auk útreiknings á gjaldþoli vátryggingafélagsins. Við útreikninginn skal taka tillit til allra hlutdeildarfélaga móðurfélagsins.

Nánar skal kveða á um útreikning á aðlöguðu gjaldþoli í reglum sem Fjármálaeftirlitið setur. Þar má einnig tilgreina undanþágur frá skyldu til að reikna aðlagað gjaldþol. Taki útreikningurinn til fyrirtækja í öðrum ríkjum fer um samstarf eftirlitsstjórnvalda eftir alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að og samstarfssamningum sem Fjármálaeftirlitið gerir á grundvelli þeirra.

Ákvæði þessarar greinar gilda einnig um fjármálasamsteypur. Um útreikning á gjaldþoli fyrir fjármálasamsteypur skulu gilda reglur sem Fjármálaeftirlitið setur.

32. gr.

Gjaldþol skaðatryggingafélags.

Gjaldþol vátryggingafélags sem rekur aðra starfsemi en líftryggingastarfsemi skal á hverjum tíma nema minnst þeirri fjárhæð sem hærri er samkvæmt eftirfarandi útreikningi og nefnist lágmarksgjaldþol félagsins, sbr. þó 34. gr.:

1. Við útreikning á lágmarksgjaldþoli á grundvelli iðgjalda skal nota þá fjárhæð sem hærri er af bókfærðum iðgjöldum og iðgjöldum ársins samkvæmt rekstrarreikningi. Byggt skal á iðgjöldum að frádregnum endurgreiðslum og niðurfellingum, en án frádráttar á hlut endurtryggjanda. Hækka skal iðgjöld í greinaflokkum skv. 11., 12. og 13. tölul. 1. mgr. 21. gr. um 50%. Sama á við um iðgjöld í endurtryggingum þessara greinaflokka.

   Fjárhæð sem reiknuð er skv. 1. mgr. þessa töluliðar skal skipt í tvennt, þannig að fyrri hlutinn nemi allt að 50 milljónum evra og sá síðari því sem umfram er. Fjárhæð þessi skal taka árlegum breytingum með þeim hætti sem lýst er í 4. mgr. 34. gr. Leggja skal saman 18% af fyrri hlutanum og 16% af því sem umfram er. Niðurstaða þeirrar samlagningar er síðan margfölduð með hlutfallinu milli samanlagðra eigin tjóna síðustu þriggja reikningsára og samanlagðra tjóna í heild síðustu þrjú reikningsár samkvæmt rekstrarreikningi, en þó aldrei með lægri tölu en 0,5. Við útreikning á eigin tjónum er endurtryggingafélagi heimilt að fengnu samþykki Fjármálaeftirlitsins að draga frá kröfur á félög með sérstakan tilgang.
2. Við útreikning á lágmarksgjaldþoli á grundvelli tjóna skal byggt á meðalfjárhæð tjóna ársins síðustu þrjú reikningsár, að frádregnum yfirteknum fjármunum og réttindum sem félagið öðlast, en án frádráttar á hlut endurtryggjenda. Áður en meðaltal er reiknað skal hækka tjón í greinaflokkum skv. 11., 12. og 13. tölul. 1. mgr. 21. gr. um 50%. Sama á við um tjón í endurtryggingum þessara greinaflokka.

   Fjárhæð sem reiknuð er skv. 1. mgr. þessa töluliðar skal skipt í tvennt, þannig að fyrri hlutinn nemi allt að 35 milljónum evra og sá síðari því sem umfram er. Fjárhæð þessi skal taka árlegum breytingum með þeim hætti sem lýst er í 4. mgr. 34. gr. Leggja skal saman 26% af fyrri hlutanum og 23% af því sem umfram er. Útkoma þeirrar samlagningar er síðan margfölduð með hlutfallinu milli samanlagðra eigin tjóna síðustu þriggja reikningsára og samanlagðra tjóna í heild síðustu þrjú reikningsár samkvæmt rekstrarreikningi en þó aldrei með lægri tölu en 0,5. Við útreikning á eigin tjónum er endurtryggingafélagi heimilt að fengnu samþykki Fjármálaeftirlitsins að draga frá kröfur á félög með sérstakan tilgang.

Í útreikningum skv. 1. mgr. skal miða við meðaltal sjö síðustu reikningsára í stað þriggja reki félagið aðallega starfsemi í frum- eða endurtryggingum óveðurs-, hagl- eða frostskaðatrygginga eða greiðsluvátrygginga.

Að fengnu samþykki Fjármálaeftirlitsins getur vátryggingafélag dreift iðgjöldum, tjónum, breytingum á tjónaskuld og yfirteknum réttindum á milli ára með tölfræðilegum aðferðum. Ef lágmarksgjaldþol reynist vera lægra en á næstliðnu reikningsári skal það ekki lækka meira hlutfallslega en sem nemur hlutfallslegri lækkun eigin tjónaskuldar milli sömu ára.

Í frum- eða endurtryggingum sjúkratrygginga sem reknar eru samkvæmt tæknilegum reiknigrundvelli skal miða við 6% eða 5,33% bókfærðra iðgjalda í stað 18% eða 16% þegar reiknað er á grundvelli iðgjalda, og 8,67% eða 7,67% meðaltjónsfjárhæðar á síðustu þremur

árum í stað 26% eða 33% þegar reiknað er á grundvelli tjóna og frumtryggingin eða endurtryggð frumtryggingaráhætta fullnægir öllum eftirfarandi skilyrðum:

1. Iðgjöld eru reiknuð samkvæmt tryggingastærðfræðilegum aðferðum.
2. Vátryggingaskuldin tekur m.a. mið af hækkandi aldri.

Í reglugerð er heimilt að kveða á um hvernig tekið skuli tillit til hliðarstarfsemi skv. 13. gr. við útreikning á lágmarksgjaldþoli.

33. gr.

Gjaldþol líftryggingafélags.

Gjaldþol vátryggingafélags sem rekur líftryggingastarfsemi skal á hverjum tíma nema minnst samanlögðum fjárhæðum skv. 1.–6. tölul. hér á eftir, en samtala þessi nefnist lágmarksgjaldþol félagsins, sbr. þó 34. gr.:

1. Hlutdeild áhættu- og söfnunarlíftrygginga án fjárfestingaráhættu skv. 1. tölul. 22. gr. er samtala þeirra fjárhæða sem koma út úr a-, b- og c-lið hér á eftir:
   a. Reikna skal 4% af líftryggingaskuldinni í frumtryggingum samkvæmt reiknigrundvelli án frádráttar á hlut endurtryggjenda, en að viðbættri líftryggingaskuld vegna móttekinna endurtrygginga líftrygginga. Sú fjárhæð er margfölduð með hlutfallinu milli líftryggingaskuldar að frádregnum hlut endurtryggjenda og heildarlíftryggingaskuldar eins og hlutfallið var á næstliðnu reikningsári, en hlutfall þetta má þó aldrei vera lægra en 0,85.
   b. Reikna skal 0,3% af samanlögðum þeim hluta líftryggingarfjárhæða vegna dánaráhættu sem líftryggingafélagið ber áhættu af gagnvart hinum líftryggðu í lok reikningsárs án frádráttar á hlut endurtryggjenda. Sú fjárhæð er margfölduð með hlutfallinu milli samanlagðra líftryggingarfjárhæða að frádregnum hlut endurtryggjenda og heildarlíftryggingarfjárhæða eins og hlutfallið var á næstliðnu reikningsári, en hlutfall þetta má þó aldrei vera lægra en 0,5. Sé um að ræða tímabundnar dánaráhættulíftryggingar með gildistíma í þrjú ár eða skemur skal stuðullinn í 1. málsl. vera 0,1% í stað 0,3% og 0,15% sé gildistími lengri en þrjú ár en mest fimm ár.
   c. Beita skal aðferð 32. gr. til þess að reikna gjaldþolskröfu vegna viðbótartrygginga sem falla undir f–h-lið 1. tölul. 22. gr.
2. Hlutdeild hjóna- og barnalíftrygginga skv. 2. tölul. 22. gr. er reiknuð eins og í 1. tölul. þessarar málsgreinar.
3. Hlutdeild áhættu- og söfnunarlíftrygginga með fjárfestingaráhættu skv. 3. tölul. 22. gr. er samtala fjárhæða samkvæmt eftirfarandi:
   a. Ef líftryggingafélagið ber fjárfestingaráhættu skal reikna 4% af líftryggingaskuldinni í frumtryggingum skv. a-lið 1. tölul.
   b. Ef kostnaðarhluti iðgjalda er bundinn til að minnsta kosti fimm ára án þess að líftryggingafélagið beri fjárfestingaráhættu skal reikna 1% af líftryggingaskuldinni skv. a-lið 1. tölul.
   c. Ef líftryggingafélagið ber ekki fjárfestingaráhættu og kostnaðarhluti iðgjalda er ekki bundinn til að minnsta kosti fimm ára skal reikna 25% af skrifstofu- og stjórnunarkostnaði við rekstur þeirrar starfsemi á síðasta reikningsári.
   d. Vegna dánaráhættu skal reikna hlutfall líftryggingarfjárhæða skv. b-lið 1. tölul.
4. Hlutdeild varanlegra heilsutrygginga án uppsagnarréttar skv. 4. tölul. 22. gr. er samtala tveggja liða sem ákvarðast annars vegar af vátryggingaskuldinni, sbr. a-lið 1. tölul., og

hins vegar af lágmarksgjaldþoli eins og það er reiknað skv. 32. gr. Þó má falla frá kröfu 2. tölul. 4. mgr. þeirrar greinar þegar um hópvátryggingar er að ræða.
5. Hlutdeild annarra líftrygginga skv. 5. tölul. 22. gr. í lágmarksgjaldþoli skal ákveðin með reglum sem Fjármálaeftirlitið setur.
6. Hlutdeild slysa- og sjúkratrygginga skv. 1.–2. tölul. 1. mgr. 21. gr. skal ákvörðuð skv. 32. gr.

Í reglugerð er heimilt að kveða á um hvernig tekið skuli tillit til hliðarstarfsemi skv. 13. gr. við útreikning á lágmarksgjaldþoli.

34. gr.

Þrátt fyrir ákvæði 32. og 33. gr. skal lágmarksgjaldþol vátryggingafélags aldrei vera lægra en 3 milljónir evra. Stundi vátryggingafélagið eingöngu starfsemi skv. 1.–9. eða 16.–18. tölul. 1. mgr. 21. gr. má lágmarksgjaldþol ekki vera lægra en 2 milljónir evra.

Fyrir bundin endurtryggingafélög skal fjárhæð skv. 1. mgr. nema 1 milljón evra.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. skal lágmarksgjaldþol vátryggingafélags sem stundar starfsemi í frumtryggingum og endurtryggingum vera 3 milljónir evra sé eitt af eftirfarandi skilyrðum uppfyllt:

1. Hlutur endurtrygginga í iðgjöldum ársins sé minnst 10% af heildariðgjöldum ársins.
2. Iðgjöld ársins í endurtryggingum nemi minnst 50 milljónum evra.
3. Hlutur vátryggingaskuldar vegna endurtrygginga nemi minnst 10% af heildarvátryggingaskuld.

Fjárhæðir skv. 1.–3. mgr. skulu taka breytingum 31. desember ár hvert í samræmi við breytingar frá 20. mars ár hvert á samræmdri vísitölu neysluverðs í aðildarríkjum EES frá gildinu 111,2. Fjárhæðir skulu þó ekki breytast nemi hækkunin frá síðustu breytingu lægra hlutfalli en 5%.

Að minnsta kosti þriðjungur lágmarksgjaldþols, þó ekki lægri fjárhæð en segir í 1. mgr., skal myndaður af gjaldþolsliðum skv. 1.–5. tölul. 1. mgr. 31. gr. Einnig er heimilt að telja þar gjaldþolsliði skv. 7. tölul. 1. mgr. 31. gr. að fengnu samþykki Fjármálaeftirlitsins.

Við stofnun vátryggingafélags og meðan félag starfar á grundvelli framlagðrar áætlunar um starfsemina, sbr. 25. eða 76. gr., skal tilskilið lágmarksgjaldþol reiknað á grundvelli áætlunarinnar og endurskoðunar hennar ef forsendur hennar breytast.

35. gr.

Útjöfnunarsjóður vegna greiðsluvátrygginga, hvort sem er frum- eða endurtrygginga, svarar til þeirrar fjárhæðar sem lögð er til hliðar til að mæta sveiflum í tjónareynslu félagsins frá ári til árs svo og vegna óvissu um endanlegar bótafjárhæðir samanborið við mat þeirra við ákvörðun tjónaskuldarinnar hverju sinni. Óheimilt er að ráðstafa arði úr útjöfnunarsjóði.

Þegar bókfærð iðgjöld af frum- eða endurtryggingum í greiðsluvátryggingum nema meira en 4% af bókfærðum iðgjöldum félags samanlagt eða 2,5 milljónum evra eða meira, skal árlega gjaldfæra framlag til myndunar útjöfnunarsjóðs í þessum greinaflokki. Gjaldfærslan skal á hverju reikningsári nema 75% af rekstrarniðurstöðu þessara trygginga, þó aldrei meira en nemur 12% af bókfærðum iðgjöldum í greininni. Framlög skulu falla niður nemi útjöfnunarsjóður 150% bókfærðra iðgjalda eins og þau hafa hæst verið á einu ári á síðasta fimm ára tímabili.

36. gr.

Vátryggingaskuld.

Vátryggingaskuld skal metin þannig að hún samsvari óuppgerðum heildarskuldbindingum vátryggingafélags vegna gerðra vátryggingarsamninga. Í reglugerð um ársreikning og samstæðureikningsskil vátryggingafélaga skulu sett nánari ákvæði um mat vátryggingaskuldar.

Vátryggingafélag skal, auk þess að uppfylla á hverjum tíma gjaldþolsskilyrði samkvæmt lögum þessum, sjá til þess að á hverjum tíma séu fyrir hendi eignir, sérstaklega tilgreindar til jöfnunar vátryggingaskuld. Eignirnar skulu valdar með tilliti til öryggis, ávöxtunar og markaðsaðstæðna og skal félagið tryggja fjölbreytni og dreifingu eignanna. Skal í hverju tilviki fyrir sig meta þá áhættu sem felst í þeim eignum sem ætlað er að mæta vátryggingaskuld og sérstaklega með tilliti til dreifingar þannig að vægi einstakra tegunda og eignaliða verði takmarkað. Taka skal tillit til þeirrar áhættu sem felst í fjárfestingu af tiltekinni tegund og takmarka fjárhæðir til jöfnunar vátryggingaskuld í samræmi við það.

Vátryggingaskuld í hlut endurtryggjenda skal byggjast á kröfum á endurtryggjendur aðildarríkis sem fengið hafa starfsleyfi í samræmi við lög þessi. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að fenginni umsókn vátryggingafélags að veita undanþágu frá þessu skilyrði og setja reglur sem tilgreina í hvaða tilvikum sú undanþága er veitt.

Sé eftir því leitað skal líftryggingafélag veita upplýsingar um grunn og aðferðir við útreikning líftryggingaskuldar, m.a. ágóðajöfnunarskuldar.

Setja skal nánari ákvæði í reglugerð um þær tegundir eigna sem telja má til jöfnunar vátryggingaskuld og útjöfnunarsjóði frumtryggingafélags, samsetningu þeirra og vægi.

37. gr.

Frumtryggingafélag skal velja eignir til jöfnunar vátryggingaskuld og útjöfnunarsjóði með tilliti til gengisáhættu þannig að dregið sé úr vægi hennar svo sem kostur er. Því er heimilt að ávaxta eignir á móti allt að 20% vátryggingaskuldbindinga, sem eru í tilteknum gjaldmiðli, í öðrum gjaldmiðli.

Endurtryggingafélag skal sjá til þess að á hverjum tíma séu fyrir hendi eignir, sérstaklega tilgreindar til jöfnunar vátryggingaskuld og útjöfnunarsjóði, sem valdar eru með hliðsjón af eftirfarandi reglum:

1. Eignirnar skulu valdar með hliðsjón af rekstri endurtryggingafélagsins, einkum er varðar eðli, fjárhæð og tímalengd áætlaðra tjónagreiðslna, og skulu tryggja nægilegt magn, gjaldfærni, öryggi, gæði, arðsemi og jöfnun fjárfestinga félagsins.
2. Endurtryggingafélagið skal tryggja að eignir séu fjölbreytilegar og hæfilega dreifðar sem gerir því kleift að bregðast með viðunandi hætti við breytingum á efnahagslegum aðstæðum, einkum þróun á fjármála- og fasteignamörkuðum og meiri háttar hamförum. Félagið skal meta áhrif óeðlilegra aðstæðna á markaði á eignir þess og dreifa eignum með það að markmiði að draga úr slíkum áhrifum.
3. Fjárfesting í eignum sem ekki eru skráðar á skipulegum fjármálamarkaði verður ávallt að vera innan varfærnismarka.
4. Fjárfesting í afleiðusamningum skal vera möguleg að því marki sem þeir geta dregið úr fjárfestingaráhættu eða stuðlað að hagkvæmri stýringu vátryggingastofns. Þá skal meta á varfærnisgrundvelli, með hliðsjón af eignunum sem liggja til grundvallar, og fella inn í matið á eignum félagsins. Félagið skal einnig forðast að taka mikla áhættu gagnvart einum mótaðila og annarri afleiddri starfsemi.

5. Eignirnar skulu vera nægilega fjölbreytilegar þannig að ekki verði treyst óþarflega mikið á einhverja eina eign, útgefanda eða samstæðu félaga og áhætta safnist ekki fyrir í eignasafninu í heild. Fjárfestingar í eignum sem gefnar eru út af sama útgefanda, eða útgefendum sem tilheyra sömu samstæðu, skulu ekki leiða til þess að áhætta safnist fyrir í of miklum mæli hjá félaginu.

Fjármálaeftirlitið setur reglur um skilyrði þess að kröfur á félög með sérstakan tilgang geti talist sem eignir til jöfnunar vátryggingaskuld.

Vátryggingafélagi skal frjálst að ávaxta eignir sem ekki er þörf til jöfnunar vátryggingaskuld að teknu tilliti til varfærnissjónarmiða og að uppfylltum skilyrðum um fullnægjandi gjaldþol félagsins.

Stundi vátryggingafélag bæði frumtrygginga- og endurtryggingastarfsemi og uppfylli það eitt af skilyrðum 3. mgr. 34. gr. skulu ákvæði 2. mgr. gilda varðandi eignir til jöfnunar vátryggingaskuld í endutryggingastarfsemi. Halda skal þeim eignum aðskildum frá eignum til jöfnunar vátryggingaskuld í frumtryggingum og er óheimilt að færa eignir á milli.

38. gr.

Stjórn vátryggingafélags, sem fengið hefur starfsleyfi hér á landi, skal sjá til þess að félagið hafi yfir að ráða nægilegri sérþekkingu til þess að meta og reikna út vátryggingaskuld félagsins og til að sjá um tryggingatæknilega útreikninga og athuganir fyrir félagið. Fjármálaeftirlitið getur gert kröfu um að aðili með sérfræðikunnáttu á því sviði verði ráðinn að vátryggingafélagi telji það slíka þekkingu ekki í nægilegum mæli fyrir hendi hjá félaginu.

39. gr.

Líftryggingafélag skal tryggja sér þjónustu tryggingastærðfræðings, eða sérfræðings með sambærilega þekkingu, sem hefur á hendi nauðsynlega tryggingatæknilega útreikninga og athuganir fyrir félagið. Sá einn má taka að sér slíkt starf fyrir líftryggingafélag sem hlotið hefur viðurkenningu Fjármálaeftirlitsins.

Tryggingastærðfræðingur líftryggingafélags skal reikna út vátryggingaskuld (líftryggingaskuld) félagsins. Hann skal fylgjast með því að farið sé eftir reiknigrundvelli iðgjalda, iðgjaldasjóðs og ágóðaúthlutunar og að fylgt sé settum reglum um ákvörðun endurkaupsverðs og fjárhæða gjaldfrjálsra líftrygginga. Sama gildir um sjúkra- og heilsutryggingar sem reknar eru samkvæmt tæknilegum grundvelli.

Tryggingastærðfræðingur líftryggingafélags getur krafist allra gagna og upplýsinga af félaginu til að hann geti innt starf sitt af hendi. Hann getur krafist þess að stjórnin sé kölluð saman og hefur að jafnaði rétt til þess að vera viðstaddur og tjá sig á fundum stjórnarinnar. Sé hann ekki sammála ákvörðun stjórnar hefur hann rétt til að láta skrá álit sitt í gerðabók félagsins.

Komist tryggingastærðfræðingur að því í starfi sínu að líftryggingafélag, sem hann starfar fyrir, fari ekki eftir settum reglum varðandi framangreind atriði skal hann tafarlaust tilkynna það Fjármálaeftirlitinu. Fjármálaeftirlitið getur krafið tryggingastærðfræðing líftryggingafélags um þær upplýsingar sem nauðsynlegar eru vegna eftirlits með iðgjaldagrundvelli, líftryggingaskuld og fjárhagsstöðu líftryggingafélags.

40. gr.

Vátryggingafélag skal á hverjum tíma hafa yfirsýn yfir þær eignir sem eru til jöfnunar vátryggingaskuld og útjöfnunarsjóði. Við gerð fjárfestingarstefnu og mótun innra eftirlits og

áhættustýringar skal fylgja ákvæðum 36. og 37. gr. Upplýsingar um eignir til jöfnunar vátryggingaskuld skulu ársfjórðungslega sendar Fjármálaeftirlitinu og á öðrum tíma ef Fjármálaeftirlitið telur ástæðu til.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. getur Fjármálaeftirlitið ákveðið að upplýsingar vátryggingafélags um eignir til jöfnunar vátryggingaskuld séu að jafnaði sendar því árlega ef gjaldþol félagsins er verulega umfram lágmarksgjaldþol og starfsemi félagsins er takmörkuð við sérhæfða vátryggingastarfsemi.

VI. KAFLI
Eignaraðild.

41. gr.
Eignaraðild.

Aðili sem hyggst eignast, einn sér eða í samstarfi við aðra, virkan eignarhlut í vátryggingafélagi skal tilkynna Fjármálaeftirlitinu fyrir fram um áform sín. Hið sama á við hyggist aðili, einn sér eða í samstarfi við aðra, auka svo við eignarhlut sinn að virkur eignarhlutur fari yfir 20%, 25%, 33% eða 50% eða nemi svo stórum hluta að vátryggingafélag verði talið dótturfyrirtæki hans.

Í skriflegri tilkynningu til Fjármálaeftirlitsins skulu fylgja upplýsingar um eftirfarandi:

1. Nafn og heimili þess sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut.
2. Nafn þess vátryggingafélags sem fyrirhugað er að fjárfesta í.
3. Stærð þess hlutar eða atkvæðisréttar sem fyrirhugað er að fjárfesta í.
4. Áform um breytingar á verkefnum vátryggingafélags.
5. Fjármögnun fjárfestingarinnar.
6. Fjárhagsstöðu þess sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut.
7. Fyrirhuguð viðskiptatengsl þess sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut við hlutaðeigandi vátryggingafélag.
8. Reynslu þess sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut af fjármálastarfsemi.
9. Eignarhald, stjórnarsetu eða aðra þátttöku þess sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut í starfsemi lögaðila.
10. Refsingar sem sá sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut hefur verið dæmdur til að sæta og hvort viðkomandi sæti opinberri rannsókn.
11. Náin tengsl þess sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut við aðra lögaðila.

Eigi síðar en tveimur virkum dögum eftir móttöku tilkynningar skal Fjármálaeftirlitið staðfesta móttöku hennar. Telji Fjármálaeftirlitið að afla þurfi ítarlegri upplýsinga en þeirra sem upp eru taldar í 2. mgr. frá þeim sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut getur það krafið viðkomandi um þær. Slík krafa skal sett fram eigi síðar en fimmtíu dögum eftir móttöku tilkynningar. Fjármálaeftirlitið hefur sextíu daga til þess að meta hvort það telur þann sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut hæfan til að fara með eignarhlutinn. Sé óskað eftir viðbótarupplýsingum frá viðkomandi, sbr. 2. málsl. þessarar málsgreinar, bætist bið eftir upplýsingunum við þann dagafjölda, þó ekki umfram tuttugu virka daga.

Sé sá sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut lögaðili skulu upplýsingar skv. 2. mgr. eiga við um lögaðilann sjálfan, stjórnarmenn hans, framkvæmdastjóra og þá einstaklinga og lögaðila sem eiga virkan eignarhlut í lögaðilanum. Skal þá enn fremur upplýst um endurskoðanda lögaðilans. Skulu upplýsingarnar studdar gögnum eftir því sem það á við. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að veita undanþágur frá skilum á upplýsingum skv. 2. mgr. hafi lögaðili ekki tök á að afla þeirra eða ef sá sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut

lýtur opinberu fjármálaeftirliti í öðru ríki og unnt er að afla sambærilegra upplýsinga frá eftirlitsstjórnvaldi þess ríkis.

Fjármálaeftirlitið leggur mat á hvort sá sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut sé hæfur til að eiga eignarhlutinn með tilliti til heilbrigðs og trausts reksturs vátryggingafélags. Við mat á hæfi viðkomandi skal m.a. höfð hliðsjón af eftirfarandi:

1. Orðspori þess sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut.
2. Orðspori og reynslu þess sem kemur til með að veita vátryggingafélaginu forstöðu komi til hinnar fyrirhuguðu kaupa eða aukningar eignarhlutar.
3. Fjárhagslegu bolmagni þess sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut í vátryggingafélaginu, einkum með tilliti til þess reksturs sem vátryggingafélagið hefur með höndum.
4. Hvort eignarhald þess sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut skapar hættu á hagsmunaárekstrum á fjármálamarkaði.
5. Stærð þess hlutar eða atkvæðisréttar sem sá sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut hyggst fjárfesta í.
6. Hvort ætla megi að eignarhald þess sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut muni torvelda eftirlit með hlutaðeigandi vátryggingafélagi. Við mat á því skal m.a. horft til fyrri samskipta þess sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut við Fjármálaeftirlitið eða önnur stjórnvöld, til þess hvort náin tengsl þess sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut við einstaklinga eða lögaðila geta að mati Fjármálaeftirlitsins hindrað það í eðlilegum eftirlitsaðgerðum og hvort lög og reglur, sem gilda um þann sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut, hindra eðlilegt eftirlit.
7. Hvort ætla megi að eignarhald þess sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut muni leiða til peningaþvættis eða fjármögnunar hryðjuverka eða geti aukið líkur á að slíkt athæfi verði látið viðgangast innan hlutaðeigandi vátryggingafélags.
8. Hvort sá sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut hefur gefið Fjármálaeftirlitinu umbeðnar upplýsingar ásamt fylgigögnum og þær upplýsingar hafa reynst réttar.
9. Refsingum sem sá sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut hefur verið dæmdur til að sæta og hvort viðkomandi sæti opinberri rannsókn.

Telji Fjármálaeftirlitið þann sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut ekki hæfan til þess að fara með eignarhlutinn skal það tilkynna viðkomandi um það. Fjármálaeftirlitið skal rökstyðja niðurstöðu sína fyrir viðkomandi. Telji Fjármálaeftirlitið vafa leika á hæfi þess sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut er því þó heimilt að setja skilyrði fyrir því að viðkomandi fjárfestingu sé ekki hafnað, m.a. að viðkomandi grípi til ráðstafana í því skyni að takmarka skaðleg áhrif af eignarhaldi hans, að eignarhaldið sé falið sérstöku eignarhaldsfélagi sem hafi ekki aðra starfsemi með höndum eða að hann tilnefni einstaklinga sem Fjármálaeftirlitið metur hæfa sem fulltrúa sína í stjórn. Skilyrði þessi skulu koma fram í staðfestingu Fjármálaeftirlitsins til þess sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut um að það setji sig ekki upp á móti fyrirhugaðri fjárfestingu.

Niðurstaða Fjármálaeftirlitsins skv. 6. mgr. skal vera skrifleg og tilkynnt þeim sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut eigi síðar en tveimur virkum dögum eftir að niðurstaðan lá fyrir. Liggi niðurstaða Fjármálaeftirlitsins ekki fyrir innan þess tímafrests sem kveðið er á um í 3. mgr. skal litið svo á að Fjármálaeftirlitið hafi ekki athugasemdir við fyrirætlanir þess sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut í hlutaðeigandi vátryggingafélagi. Setji Fjármálaeftirlitið skilyrði fyrir því að sá sem hyggst eignast eða auka við virkan eignar-

hlut megi fara með eignarhlutinn, sbr. 6. mgr., og þau koma fram í tilkynningu til hans, skal hann staðfesta að hann muni uppfylla skilyrði þess.

Hafi sá sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut eigi ráðist í þær fjárfestingar sem hann hafði tilkynnt Fjármálaeftirlitinu innan sex mánaða frá því að niðurstaða þess skv. 6. mgr. lá fyrir skal hann tilkynna því að nýju um fyrirhugaða fjárfestingu sína. Ákvæði 1.–7. mgr. gilda þá um þá tilkynningu og viðbrögð Fjármálaeftirlitsins við henni.

Ef sá sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut er vátryggingafélag eða fjármálafyrirtæki með starfsleyfi í öðru aðildarríki eða móðurfélag slíks aðila eða einstaklingur eða lögaðili sem hefur yfirráð yfir slíkum aðila, og ef félagið sem þessi aðili hyggst öðlast virkan eignarhlut í yrði dótturfélag hans eða lyti yfirráðum hans í kjölfar öflunar þessa eignarhlutar, skal Fjármálaeftirlitið hafa samráð við viðeigandi eftirlitsstjórnvöld í samræmi við 18. gr., áður en niðurstaða þess skv. 6. mgr. er kunngerð.

Nú tilkynnir aðili sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut Fjármálaeftirlitinu ekki um fyrirhuguð kaup sín eða aukningu á virkum eignarhlut, þrátt fyrir að honum sé það skylt skv. 1. mgr., og fellur þá niður atkvæðisréttur sem fylgir þeim hlutum sem eru umfram það sem hann átti áður. Getur Fjármálaeftirlitið krafist þess að hlutaðeigandi sendi inn tilkynningu í samræmi við ákvæði 2. mgr. Um málsmeðferð fer að öðru leyti samkvæmt 3.–6. mgr. Geri Fjármálaeftirlitið ekki athugasemdir við að viðkomandi aðili eignist eða auki við virkan eignarhlut öðlast hann atkvæðisrétt í samræmi við eignarhluta sinn. Berist tilkynning hlutaðeigandi ekki innan fjögurra vikna frá því að Fjármálaeftirlitið krafðist tilkynningar getur það krafist þess að hann selji þann hluta eignarhlutarins sem er umfram það sem hann átti áður. Skal Fjármálaeftirlitið setja tímamörk í því skyni og skal fresturinn ekki vera skemmri en tveir mánuðir. Sé hlutur ekki seldur á tilskildum tíma er Fjármálaeftirlitinu heimilt að beita aðila dagsektum samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Eignist aðili eða auki við virkan eignarhlut þrátt fyrir að Fjármálaeftirlitið hafi komist að þeirri niðurstöðu að hann sé ekki hæfur til að eignast eða auka við hlut sinn fellur niður atkvæðisréttur aðila umfram lágmark þess hlutar sem telst virkur eignarhlutur. Viðkomandi aðila er skylt að selja þann hluta eignarhlutarins sem er umfram leyfileg mörk og niðurstaða Fjármálaeftirlitsins tók til. Skal Fjármálaeftirlitið setja tímamörk í því skyni og skal fresturinn ekki vera skemmri en tveir mánuðir. Sé hlutur ekki seldur á tilskildum tíma er Fjármálaeftirlitinu heimilt að beita aðila dagsektum samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Aðili öðlast fyrri atkvæðisrétt að sölu lokinni.

Kaup á virkum eignarhlut koma ekki til framkvæmda gagnvart vátryggingafélaginu sem um ræðir fyrr en niðurstaða Fjármálaeftirlitsins, sbr. 6. mgr., liggur fyrir. Á meðan Fjármálaeftirlitið hefur ekki tilkynnt um niðurstöðu sína, eða tímafrestur skv. 3. mgr. er ekki liðinn, er þeim sem hyggst eignast eða auka við virkan eignarhlut óheimilt að taka þátt í ákvörðunum um grundvallarbreytingar á fjárhagslegri stöðu, eignauppbyggingu, rekstri, starfsemi og innri starfsreglum nema að fengnu sérstöku samþykki Fjármálaeftirlitsins.

Hyggist eigandi virks eignarhlutar draga svo úr hlutafjáreign sinni eða atkvæðisrétti að hann eigi ekki virkan eignarhlut eftir það skal hann tilkynna það Fjármálaeftirlitinu fyrir fram og einnig hver eignarhlutur hans muni verða. Fari eignarhluturinn niður fyrir 20%, 25%, 33%, 50% eða svo mikið að vátryggingafélagið hættir að vera dótturfyrirtæki hlutaðeigandi skal það einnig tilkynnt. Sama á við ef hlutfallslegur eignarhlutur eða atkvæðisréttur rýrnar vegna hlutafjáraukningar.

Þegar hlutafjáreign í vátryggingafélagi fer yfir eða undir þau mörk sem tilgreind eru í 1. mgr. skal stjórn þess tilkynna Fjármálaeftirlitinu um það án ástæðulauss dráttar.

Fjármálaeftirlitið getur krafist hvers konar gagna og upplýsinga frá einstaklingum eða lögaðilum sem eiga eða fara með eignarhlut í vátryggingafélagi í því skyni að meta hvort þeir teljast hæfir til að fara með virkan eignarhlut samkvæmt þessari grein. Fjármálaeftirlitið getur krafist sömu upplýsinga frá einstaklingum eða lögaðilum sem hafa selt eignarhlut eða haft milligöngu um viðskipti með eignarhlut. Lagaákvæði um þagnarskyldu takmarka ekki skyldu til þess að veita upplýsingar og aðgang að gögnum.

Eigi sjaldnar en einu sinni á ári skal vátryggingafélag tilkynna Fjármálaeftirlitinu um þá hluthafa sem eiga virkan eignarhlut í því og um hlutafjáreign hvers þeirra.

Ákvæði þessarar greinar gilda um náin tengsl eftir því sem við getur átt. Ekki má mynda náin tengsl nema sýnt sé að þau hindri ekki eftirlit með starfsemi félagsins.

42. gr.

Sé aðila sem á virkan eignarhlut í vátryggingafélagi svo farið eða fari hann þannig með hlut sinn að skaði heilbrigðan og traustan rekstur þess að mati Fjármálaeftirlitsins getur það gripið til eftirfarandi ráðstafana:

1. Ákveðið að þeim hlut fylgi ekki atkvæðisréttur.
2. Lagt fyrir hlutaðeigandi vátryggingafélag að grípa til ráðstafana sem draga úr skaðlegum áhrifum hluthafans.
3. Lagt fyrir félagsstjórn hlutaðeigandi vátryggingafélags að boða til hluthafafundar þar sem háttsemi hluthafans skal tekin fyrir. Skal fulltrúa Fjármálaeftirlitsins heimilt að sækja fundinn og taka þar til máls.

Við mat á því hvort gripið skuli til ráðstafana skv. 1. mgr. skal m.a. höfð hliðsjón af þeim atriðum sem greinir í 4. mgr. 41. gr. Að auki skal höfð sérstök hliðsjón af því hvort staða eða háttsemi viðkomandi aðila sé til þess fallin að rýra traust almennings á hlutaðeigandi vátryggingafélagi verði hún opinber.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að grípa í senn til fleiri en einnar af þeim ráðstöfunum sem tilgreindar eru í 1. mgr. þyki það nauðsynlegt.

Telji Fjármálaeftirlitið að náin tengsl hindri eftirlit með starfsemi vátryggingafélags skal það fara fram á að tengslin verði strax rofin, nema það telji aðrar ráðstafanir fullnægjandi.

43. gr.

Vátryggingafélag má sjálft aldrei eiga meira en 10% eigin hlutafjár. Atkvæðisréttur fylgir ekki hlutabréfum sem vátryggingafélag á sjálft.

Megi greiða nýja hluti með skuldajöfnuði eða á annan hátt en með reiðufé við hækkun hlutafjár skulu reglur þar að lútandi koma fram í ákvörðun hluthafafundar um hækkunina og gildir ákvæði 16. gr. eftir því sem við getur átt. Ákvörðun um að innborgun nýrra hluta geti farið fram með skuldajöfnuði skal hljóta samþykki Fjármálaeftirlitsins.

Allar ákvarðanir um lækkun hlutafjár í vátryggingafélagi skulu háðar samþykki Fjármálaeftirlitsins.

VII. KAFLI
Stjórn. Endurskoðun og reikningsskil.

44. gr.

Stjórn.

Í vátryggingafélagi, sem fengið hefur starfsleyfi hér á landi, skal stjórn kjörin á aðalfundi samkvæmt ákvæðum samþykkta félagsins og vera skipuð þremur mönnum hið fæsta. Stjórnin

hefur almennt eftirlit með því að starfsemi félagsins fari að lögum og samþykktum, þar á meðal eftirlit með bókhaldi og ráðstöfun fjármuna félagsins. Stjórnin ber ásamt framkvæmdastjóra ábyrgð á því að skipulag félagsins og innra eftirlit sé fullnægjandi og á því að félagið geti lagt fram upplýsingar sem þörf er á til eftirlits með því. Fjármálaeftirlitið getur sett almennar reglur um fyrirkomulag innra eftirlits í vátryggingafélögum.

Stjórnarmenn og framkvæmdastjórar skulu vera búsettir hér á landi, eða í öðru aðildarríki, vera lögráða og hafa óflekkað mannorð og mega ekki á síðustu fimm árum hafa verið úrskurðaðir gjaldþrota eða í tengslum við atvinnurekstur hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum, samkeppnislögum, lögum um hlutafélög, lögum um einkahlutafélög, lögum um bókhald, lögum um ársreikninga, lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. og ákvæðum laga um greiðslu opinberra gjalda, svo og sérlögum sem gilda um aðila sem lúta opinberu eftirliti með fjármálastarfsemi. Þá mega stjórnarmenn ekki eiga sæti í stjórn annars vátryggingafélags eða aðila tengdra því né vera starfsmenn, lögmenn, endurskoðendur eða tryggingastærðfræðingar annars vátryggingafélags eða tengdra félaga. Til viðbótar framangreindum skilyrðum skulu stjórnarmenn og framkvæmdastjórar búa yfir nægilegri þekkingu og starfsreynslu til að geta gegnt stöðu sinni á tilhlýðilegan hátt. Þeir mega ekki hafa sýnt af sér háttsemi sem gefur tilefni til að ætla að þeir misnoti aðstöðu sína eða skaði félagið. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að veita undanþágu frá búsetuskilyrðum enda sé meiri hluti stjórnarmanna búsettur hér á landi.

Þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. getur stjórnarmaður vátryggingafélags, samkvæmt heimild Fjármálaeftirlitsins, tekið sæti í stjórn annars vátryggingafélags, fjármálafyrirtækis eða fjármálasamsteypu ef um er að ræða dóttur- eða hlutdeildarfélag vátryggingafélagsins eða félag sem er dótturfélag eða hlutdeildarfélag félags með yfirráð í vátryggingafélaginu. Heimildin skal háð því að stjórnarsetan skapi ekki, að mati Fjármálaeftirlitsins, hættu á hagsmunaárekstrum á fjármálamarkaði. Í þessu sambandi skal m.a. horft til eignarhalds aðila og tengsla félagsins sem um ræðir við aðra aðila á fjármálamarkaði svo og hvort tengslin geti skaðað heilbrigðan og traustan rekstur vátryggingafélags.

Stjórnin boðar til aðalfunda. Sé ekki boðað til aðalfundar sem halda skal í samræmi við lög, samþykktir eða ákvörðun aðalfundar boðar Fjármálaeftirlitið til hans að kröfu stjórnarmanns, framkvæmdastjóra, endurskoðanda eða aðila sem atkvæðisbær er á aðalfundi. Fjármálaeftirlitið tilnefnir fundarstjóra og skal stjórnin afhenda honum skrá yfir þá sem atkvæðisbærir eru, gerðabók aðalfunda og endurskoðunarbók. Félagið greiðir kostnað við aðalfundinn.

Fái stjórnarmenn eða framkvæmdastjórar þóknun eða aðrar tekjur af vátryggingum, sem félagið yfirtekur eða lætur af hendi, vegna þátttöku í umboðs- eða miðlunarstarfsemi eða vegna fjárhagslegra hagsmuna í slíkri starfsemi skal Fjármálaeftirlitinu send tilkynning þar að lútandi.

Stjórn móðurfélags ber að tilkynna Fjármálaeftirlitinu þegar mynduð er félagasamstæða og vátryggingafélag öðlast yfirráð í öðru félagi. Einnig skal tilkynna verulegar breytingar á skipulagi samstæðu þegar þær ganga í gildi.

Stjórn vátryggingafélags skal setja verklagsreglur um verðbréfaviðskipti félagsins, stjórnar þess og starfsmanna.

Stjórn og framkvæmdastjóri skulu án tafar gera Fjármálaeftirlitinu viðvart hafi þeir vitneskju um málefni sem hafa úrslitaþýðingu fyrir áframhaldandi starfsemi félagsins.

45. gr.

Ársreikning skal semja fyrir hvert reikningsár. Ársreikningur skal hafa að geyma rekstrarreikning, efnahagsreikning, skýringar og upplýsingar um liði utan efnahagsreiknings. Einnig skal semja skýrslu stjórnar sem ásamt ársreikningi myndar eina heild. Reikningsár vátryggingafélags er almanaksárið. Ársreikningur skal gefa glögga mynd af fjárhagsstöðu og rekstrarafkomu vátryggingafélags og skal gerður í samræmi við lög, reglur, góða reikningsskilavenju og viðeigandi alþjóðasamninga og staðla.

Ársreikningur og skýrsla stjórnar skulu undirrituð af stjórn og framkvæmdastjóra. Hafi stjórnarmaður eða framkvæmdastjóri mótbárur fram að færa skal viðkomandi undirrita með fyrirvara og gera grein fyrir því í skýrslu stjórnar hvað felst í fyrirvaranum.

Ársreikningur ásamt skýrslu stjórnar skal liggja frammi til afhendingar á afgreiðslustað vátryggingafélags eftir samþykkt hans á aðalfundi.

Ef ársreikningur vátryggingafélags er ekki í samræmi við lög og reglugerðir, góða reikningsskilavenju og viðeigandi alþjóðasamninga og staðla eða samþykktir félagsins getur Fjármálaeftirlitið krafist breytinga á reikningnum og að hann verði tekinn á ný til umfjöllunar á félagsfundi og skal félaginu þá settur hæfilegur frestur. Fjármálaeftirlitið skal birta opinberlega meginniðurstöður ársreiknings.

Heimilt er að kveða nánar á um form og innihald ársreiknings og um samstæðureikningsskil í reglugerð.

46. gr.

Endurskoðun og reikningsskil.

Ársreikningur vátryggingafélags skal endurskoðaður af löggiltum endurskoðanda. Aðalfundur kýs endurskoðendur í samræmi við samþykktir félags. Sé vátryggingafélagið hluti félagasamstæðu skal löggiltur endurskoðandi vera sameiginlegur fyrir samstæðuna í heild. Ef um er að ræða félag af því tagi sem getið er í 2. mgr. 13. gr. getur Fjármálaeftirlitið gert kröfu um að a.m.k. einn löggiltur endurskoðandi sé sameiginlegur fyrir öll félögin.

Endurskoðandi má ekki eiga sæti í stjórn, vera starfsmaður vátryggingafélags eða starfa í þágu þess að öðru en endurskoðun. Hann má ekki vera skuldugur félaginu, hvorki sem skuldari né ábyrgðarmaður, og sama gildir um maka hans.

Endurskoðendur félags eiga rétt á að sitja stjórnar- og félagsfundi í vátryggingafélagi og er skylt að mæta á aðalfundi æski stjórn eða atkvæðisbær maður þess.

47. gr.

Endurskoðandi skal endurskoða ársreikning vátryggingafélags í samræmi við góða endurskoðunarvenju. Hann skal með endurskoðun sinni komast að rökstuddri niðurstöðu um áreiðanleika þeirra upplýsinga sem ársreikningurinn veitir og ganga úr skugga um að ársreikningurinn sé gerður í samræmi við lög, reglur, góða reikningsskilavenju, samþykktir og viðeigandi alþjóðasamninga og staðla. Endurskoðandi skal árita ársreikning, greina frá niðurstöðum endurskoðunarinnar og láta í ljósi álit sitt. Telji endurskoðandi að skýrsla stjórnar hafi ekki að geyma þær upplýsingar sem ber að veita eða sé ekki í samræmi við ársreikninginn skal hann vekja athygli á þeim atriðum í áritun sinni sem hann telur eðlilegt og rétt að komi fram.

Endurskoðendum vátryggingafélags er skylt að veita Fjármálaeftirlitinu þær upplýsingar um framkvæmd og niðurstöður endurskoðunar er það óskar. Þeim er einnig skylt að gera Fjármálaeftirlitinu tafarlaust viðvart fái þeir í starfi sínu fyrir félagið eða þá sem vátryggingafélagið er í nánum tengslum við vitneskju um:

a. líkleg brot á þeirri löggjöf sem gildir um starfsemi félagsins,
b. málefni sem kunna að hafa úrslitaþýðingu fyrir áframhaldandi starfsemi félagsins,
c. athugasemdir eða fyrirvara í áritun á ársreikning.

Upplýsingar sem endurskoðandi veitir Fjármálaeftirlitinu samkvæmt ákvæðum þessarar greinar teljast ekki brot á lögbundinni eða samningsbundinni þagnarskyldu.

Birti félag eða samstæða félaga ársreikning opinberlega skal form og orðalag vera í samræmi við hinn áritaða og endurskoðaða ársreikning og með áritun löggilts endurskoðanda. Ef ársreikningur er birtur opinberlega í styttri útgáfu skal auk upplýsinga um fyrirvara við undirritun, ef einhverjir eru, einnig koma fram að um stytta útgáfu sé að ræða.

48. gr.

Vátryggingafélag sem fengið hefur starfsleyfi hér á landi skal innan 10 daga frá undirritun og innan þriggja mánaða frá lokum reikningsárs senda Fjármálaeftirlitinu endurskoðaðan og undirritaðan ársreikning félagsins. Fjármálaeftirlitið skal setja nánari reglur um þau gögn sem fylgja eiga ársreikningi um starfsemina og nauðsynleg eru til að unnt sé að framfylgja eftirliti í samræmi við lög þessi.

49. gr.

Reki vátryggingafélag, sem fengið hefur starfsleyfi hér á landi, útibú eða veiti þjónustu erlendis skal það láta Fjármálaeftirlitinu í té upplýsingar um iðgjaldamagn, tjónakostnað og umboðslaun án frádráttar á hlut endurtryggjenda með skiptingu á einstök ríki og starfsemi þar sem útibú er rekið og þar sem þjónusta er veitt. Einnig skal skipting gerð eftir greinaflokkum samkvæmt nánari reglum sem Fjármálaeftirlitið setur. Upplýsingar þessar um starfsemi í aðildarríkjum skulu árlega sendar hlutaðeigandi eftirlitsstjórnvöldum gistiríkja.

Fjármálaeftirlitið skal afla hliðstæðra upplýsinga um starfsemi erlendra vátryggingafélaga aðildarríkja hérlendis frá eftirlitsstjórnvöldum hlutaðeigandi heimaríkja.

50. gr.

Einungis er heimilt að úthluta sem arði hagnaði samkvæmt samþykktum ársreikningi síðasta reikningsárs, yfirfærðum hagnaði frá fyrri árum og óbundnu fé eftir að dregið hefur verið frá tap sem ekki hefur verið jafnað, svo og það fé sem samkvæmt lögum og samþykktum skal lagt í sérstaka sjóði, enda sé ljóst að félagið uppfylli kröfur um tilskilið lágmarksgjaldþol, þess hafi verið gætt að leggja til hliðar nægilegt fé fyrir vátryggingaskuld félagsins, svo og að settum reglum um mat á eignum félagsins og fyrningu þeirra hafi verið fylgt.

VIII. KAFLI
Eftirlit.

51. gr.

Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með þeim er reka starfsemi sem háð er ákvæðum laga þessara og útibúum erlendra vátryggingafélaga sem fengið hafa starfsleyfi hér á landi. Um eftirlitið fer samkvæmt lögum þessum og lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Telji Fjármálaeftirlitið að starfsemi samkvæmt lögum þessum sé stunduð án tilskilinna leyfa getur það krafist gagna og upplýsinga hjá viðkomandi aðilum sem nauðsynleg eru til að ganga úr skugga um hvort svo sé. Getur það krafist þess að slíkri starfsemi sé hætt þegar í stað. Jafnframt er því heimilt að birta opinberlega nöfn aðila sem taldir eru bjóða þjónustu án tilskilinna leyfa.

52. gr.

Fjármálaeftirlitið skal árlega kanna gjaldþol og lágmarksgjaldþol vátryggingafélaga á grundvelli ársreikninga fyrir næstliðið reikningsár og annarra nauðsynlegra gagna og upplýsinga um starfsemina. Einnig skal kanna aðlagað gjaldþol og lágmarksgjaldþol vátryggingafélaga og móðurfélaga þeirra ef við á. Fjármálaeftirlitið getur snúið sér til dóttur- og hlutdeildarfélaga vátryggingafélags, félaga sem hafa yfirráð yfir eða eiga hlutdeild í vátryggingafélaginu og til dóttur- og hlutdeildarfélaga þeirra félaga til að afla nauðsynlegra gagna hafi vátryggingafélagið sjálft ekki staðið Fjármálaeftirlitinu skil á þeim. Viðkomandi fyrirtæki skal þegar verða við beiðni um slík gögn. Einu gildir hvort eignaraðild er bein eða óbein. Gögnin má sannreyna með athugun á staðnum, hjá vátryggingafélaginu sjálfu eða öðrum félögum í sömu félagasamstæðu. Fjármálaeftirlitið getur á grundvelli niðurstöðu könnunar sinnar lækkað gjaldþolsliði frá mati vátryggingafélags, einkum þegar markaðsverð þeirra hefur lækkað eða er óvissu undirorpið. Einnig má draga úr áhrifum endurtrygginga við útreikning lágmarksgjaldþols skv. 32. og 33. gr. hafi orðið veruleg breyting á endurtryggingarvernd frá því tímabili sem útreikningur lágmarksgjaldþols miðast við, eða ef óveruleg vátryggingaráhætta er flutt til endurtryggjenda. Fjármálaeftirlitið metur hvort skilyrði 31.–34. gr., eftir því sem við á, séu uppfyllt. Að teknu tilliti til 32.–34. gr. er Fjármálaeftirlitinu heimilt að gera kröfu um hærra lágmarksgjaldþol í sérstökum tilvikum þegar það telur að hagsmunum vátryggingartaka sé stefnt í hættu vegna versnandi fjárhagsstöðu félagsins eða eigenda að virkum eignarhlut í því. Hafi Fjármálaeftirlitið athugasemdir fram að færa skal það tilkynnt félaginu. Sé nauðsynlegt að grípa til sérstakra ráðstafana vegna þessa eiga ákvæði XII. kafla við.

Fjármálaeftirlitið leggur árlega mat á vátryggingaskuld vátryggingafélaga, þar á meðal hvort tekið sé á fullnægjandi hátt tillit til óvissu í mati með nauðsynlegu álagi og að skilyrðum um það sem lagt er fram til jöfnunar vátryggingaskuldinni sé fullnægt, sbr. 36. og 37. gr. Vátryggingafélög skulu í gögnum til Fjármálaeftirlitsins með ársreikningi gera grein fyrir því hvernig vátryggingaskuldin er ákveðin og hvaða eignir eru tilgreindar til að mæta henni. Fjármálaeftirlitið getur sett reglur um mat á vátryggingaskuldinni og hvaða gögn skuli fylgja í því sambandi, auk ársreiknings.

Fjármálaeftirlitið fylgist með viðskiptum vátryggingafélags við dóttur- og hlutdeildarfélög þess, félög sem hafa yfirráð yfir eða eiga hlutdeild í vátryggingafélaginu og við önnur dóttur- og hlutdeildarfélög þeirra félaga. Jafnframt skal Fjármálaeftirlitið fylgjast með viðskiptum vátryggingafélags við einstaklinga sem eiga 20% hlut eða stærri í framangreindum félögum. Sérstaklega skal fylgjast með lánum, ábyrgðum og liðum utan efnahagsreiknings, efnahagsliðum sem myndað geta hluta af gjaldþoli, fjárfestingum, endurtryggingaviðskiptum og samningum um kostnaðarskiptingu.

Árlega skulu vátryggingafélög skila Fjármálaeftirlitinu skýrslu um slík viðskipti eftir nánari ákvörðun þess. Séu viðskiptin við fyrirtæki eða einstaklinga í öðrum ríkjum fer um samstarf eftirlitsstjórnvalda eftir alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að og samstarfssamningum sem Fjármálaeftirlitið gerir á grundvelli þeirra.

Færi vátryggingafélag bókhald sitt í erlendri mynt skal það senda Fjármálaeftirlitinu upplýsingar um fjárhagsleg atriði, sbr. 48. gr., umreiknaðar í innlenda mynt.

Fjármálaeftirlitið getur krafist hvers konar gagna og upplýsinga frá dótturfyrirtækjum eða hlutdeildarfyrirtækjum eða öðrum aðilum sem teljast í nánum tengslum við vátryggingafélag, enda telji Fjármálaeftirlitið upplýsingarnar nauðsynlegar í eftirliti sínu með vátryggingafélaginu.

53. gr.

Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með að fjármálasamsteypur fari að ákvæðum laga þessara. Fjármálaeftirlitið setur nánari reglur um tilgreiningu á fjármálasamsteypum og eftirlit með þeim. Fjármálaeftirlitið getur og sett almennar reglur um tilhögun innra eftirlits í fjármálasamsteypum. Fjármálaeftirlitið getur að ósk eftirlitsstjórnvalda í öðru ríki staðreynt upplýsingar frá aðilum hér á landi sem falla undir eftirlit með fjármálasamsteypum. Viðkomandi eftirlitsstjórnvöldum er heimilt að taka þátt í vinnu við að staðreyna slíkar upplýsingar.

54. gr.

Fjármálaeftirlitið skal, eftir því sem kostur er, fylgjast með vátryggingaskilmálum sem í boði eru hér á landi og gæta þess að þeir séu í samræmi við lög sem hér gilda og góða viðskiptahætti. Telji Fjármálaeftirlitið að svo sé ekki skal það gera kröfu um að slíkum ákvæðum verði breytt eða þau verði afnumin. Skylt er að senda Fjármálaeftirlitinu skilmála lögboðinna vátrygginga, svo og breytingar á þeim áður en þeir eru boðnir á vátryggingamarkaði.

Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með iðgjaldagrundvelli vátrygginga með það fyrir augum að iðgjöld, sem í boði eru hér á landi, séu í samræmi við þá áhættu sem í vátryggingum felst og eðlilegan rekstrarkostnað. Fullnægjandi gögn um reiknigrundvöll líftrygginga og heilsutrygginga, svo og breytingar á þeim, skulu send Fjármálaeftirlitinu áður en þessir greinaflokkar eru boðnir á vátryggingamarkaði.

Félög sem fá starfsleyfi skv. 63. gr. skulu senda Fjármálaeftirlitinu upplýsingar skv. 1. og 2. mgr., auk skilmála og iðgjaldagrundvallar annarra vátryggingagreina.

Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með viðskiptaháttum vátryggingafélaga sem fengið hafa starfsleyfi hér á landi, sölustarfsemi þeirra og tjónsuppgjöri. Einnig skal Fjármálaeftirlitið hafa eftirlit með rekstrarfyrirkomulagi, bókhaldi, innra eftirliti og áhættustýringu vátryggingafélaga. Fjármálaeftirlitið skal gera þær kannanir sem það telur nauðsynlegar í þessu efni hjá vátryggingafélögum. Það skal einnig að þessu leyti fylgjast með starfsemi vátryggingafélaga aðildarríkja sem á grundvelli starfsleyfis heimaríkis fá heimild til að bjóða vátryggingar hér á landi og koma á framfæri athugasemdum við hlutaðeigandi félag eða eftirlitsstjórnvöld heimaríkis ef með þarf til úrbóta vegna þess sem Fjármálaeftirlitið telur að úrskeiðis hafi farið.

55. gr.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að birta opinberlega niðurstöður í málum og athugunum er varða ákvæði laga þessara, nema ef slík birting verður talin stefna hagsmunum fjármálamarkaðarins í hættu, varðar ekki hagsmuni hans sem slíks eða veldur hlutaðeigandi aðilum tjóni sem ekki er í eðlilegu samræmi við það brot sem um ræðir. Fjármálaeftirlitið skal birta opinberlega þá stefnu sem eftirlitið fylgir við framkvæmd slíkrar birtingar.

IX. KAFLI
Starfsemi erlendra vátryggingafélaga hér á landi.

56. gr.

Erlend vátryggingafélög með aðalstöðvar í aðildarríki.

Erlend vátryggingafélög með aðalstöðvar í aðildarríki sem hlotið hafa starfsleyfi hlutaðeigandi eftirlitsstjórnvalda geta stofnsett útibú hér á landi enda sé þeim heimilt að reka vátryggingastarfsemi í sömu greinaflokkum vátrygginga og vátryggingagreinum í heimaríki sínu.

Óski frumtryggingafélag eftir að stofna útibú hér á landi, sbr. 8. gr., skal Fjármálaeftirlitið afla eftirfarandi upplýsinga og gagna hjá eftirlitsstjórnvöldum heimaríkis:

1. Áætlunar um fyrirhugaða starfsemi og skipulag útibúsins hér á landi og staðfestingar þess að félagið hafi starfsleyfi í þeim greinaflokkum og vátryggingagreinum sem fyrirhugað er að reka hér á landi.
2. Heimilisfangs útibúsins þar sem skipaður fulltrúi félagsins hefur aðsetur og gagna er aflað um starfsemina og öll gögn eru send til.
3. Nafns skipaðs fulltrúa útibúsins sem hefur heimild til að skuldbinda félagið gagnvart þriðja aðila og kemur fram fyrir þess hönd gagnvart dómstólum hér á landi.
4. Staðfestingar á aðild að Alþjóðlegum bifreiðatryggingum á Íslandi sf. og á þátttöku í starfsemi tjónsuppgjörsmiðstöðvar og upplýsingamiðstöðvar samkvæmt umferðarlögum sé sótt um leyfi skv. 10. tölul. 1. mgr. 21. gr. Jafnframt skal upplýst um tjónsuppgjörsfulltrúa í hverju aðildarríki utan Íslands.
5. Vottorðs eftirlitsstjórnvalda um að skilyrði um gjaldþol vegna starfsemi félagsins í heild séu uppfyllt og athugasemda vegna fyrirhugaðrar starfsemi ef einhverjar eru.
6. Vátryggingaskilmála lögboðinna vátrygginga sem útibúið hyggst reka hér á landi og þegar við á tæknilegs grundvallar líftrygginga og heilsutrygginga.

Áður en útibú frumtryggingafélags hefur starfsemi hér á landi skal Fjármálaeftirlitið upplýsa eftirlitsstjórnvöld heimaríkis um almenn skilyrði ef einhver eru sem um vátryggingastarfsemi útibúsins eiga að gilda hér á landi og um ákvæði er varða almannaheill.

Fjármálaeftirlitið skal innan tveggja mánaða frá því að framangreind gögn hafa borist tilkynna að félaginu sé heimilt að setja á stofn útibúið og má það að því búnu hefja starfsemi.

Allar breytingar varðandi liði 2. mgr. að 5. tölul. undanskildum skal félagið tilkynna Fjármálaeftirlitinu skriflega með a.m.k. eins mánaðar fyrirvara.

57. gr.

Erlend vátryggingafélög með aðalstöðvar í aðildarríki sem hlotið hafa starfsleyfi eftirlitsstjórnvalda geta veitt þjónustu hér á landi án starfsstöðvar enda sé þeim heimilt að reka vátryggingastarfsemi í sömu greinaflokkum og vátryggingagreinum í heimaríki sínu.

Óski frumtryggingafélag eftir að veita þjónustu hér á landi án starfsstöðvar skal Fjármálaeftirlitið afla eftirfarandi upplýsinga og gagna hjá eftirlitsstjórnvöldum heimaríkis:

1. Vottorðs eftirlitsstjórnvalda um að skilyrði um gjaldþol vegna starfsemi félagsins í heild séu uppfyllt.
2. Skrár yfir þá greinaflokka vátrygginga og vátryggingagreinar sem félagið hefur leyfi til að reka.
3. Skrár yfir þær tegundir áhættu sem félagið hyggst vátryggja hér á landi.
4. Staðfestingar á aðild að Alþjóðlegum bifreiðatryggingum á Íslandi sf. og á þátttöku í starfsemi tjónsuppgjörsmiðstöðvar og upplýsingamiðstöðvar samkvæmt umferðarlögum sé sótt um leyfi skv. 10. tölul. 1. mgr. 21. gr. Jafnframt skal upplýst um tjónsuppgjörsfulltrúa í hverju aðildarríki utan Íslands.
5. Sýnishorna vátryggingaskilmála lögboðinna vátrygginga sem félagið hyggst reka hér á landi og þegar við á tæknilegs grundvallar líftrygginga og heilsutrygginga.

Félagið má veita þjónustu hér á landi þegar Fjármálaeftirlitið hefur tilkynnt að öll gögn skv. 2. mgr. hafi borist eftirlitinu.

Allar breytingar varðandi 2.–5. tölul. 2. mgr. skal félagið tilkynna Fjármálaeftirlitinu með a.m.k. eins mánaðar fyrirvara.

Félag, sem veitir þjónustu án starfsstöðvar skv. 10. tölul. 1. mgr. 21. gr., skal sjá til þess að þeir sem kröfu eiga á bótum vegna tjóns hér á landi séu ekki lakar settir en aðrir vegna þess að starfsstöð er ekki fyrir hendi. Fulltrúi skv. 4. tölul. 2. mgr. skal afla allra nauðsynlegra gagna vegna tjóns og hafa allar heimildir til að greiða bætur og koma fram fyrir hönd félagsins hér á landi. Honum skal einnig skylt að veita lögbærum aðilum hér á landi upplýsingar um hvort lögmæltar ökutækjatryggingar séu fyrir hendi og um gildistíma.

58. gr.

Eftirlitsstjórnvöldum aðildarríkja eða fulltrúum sem þau tilnefna er heimilt, eftir að hafa tilkynnt það Fjármálaeftirlitinu, að gera vettvangskannanir hjá vátryggingafélögum sem þau hafa veitt starfsleyfi og hér reka starfsemi og sem nauðsynlegar eru til þess að unnt sé að framfylgja lögmæltu eftirliti með starfsemi útibúa aðildarríkja hér á landi. Fjármálaeftirlitið hefur heimild til að taka þátt í þessum könnunum. Kostnaður vegna þessa greiðist af eftirlitsstjórnvöldum heimaríkis.

59. gr.

Fjármálaeftirlitið skal veita eftirlitsstjórnvöldum hlutaðeigandi heimaríkja upplýsingar um starfsemi útibúa hér á landi til að þau geti lagt heildarmat á gjaldþol vátryggingafélaga sem hér starfa og eru undir eftirliti þeirra.

Fjármálaeftirlitið getur gripið til allra ráðstafana sem nauðsynlegar eru til að tryggja hagsmuni vátryggingartaka og vátryggðra uppfylli félagið ekki tilskilin skilyrði um gjaldþol eða vátryggingaskuldina. Það skal, þegar þörf krefur, gera ráðstafanir til að banna félaginu frjálsa ráðstöfun eigna sem er að finna hér á landi eða takmarka hana í samræmi við ákvæði gildandi laga þar að lútandi að höfðu samráði við eftirlitsstjórnvöld heimaríkis ef kostur er.

Fjármálaeftirlitið getur bannað erlendu vátryggingafélagi sem hér rekur útibú eða veitir þjónustu að starfa áfram ef það með grófum hætti og ítrekað brýtur ákvæði laga þessara eða reglugerða settra samkvæmt þeim eða ákvæði annarra laga sem eiga við um fjármálastarfsemi og ekki hefur verið unnt með kröfum eða aðgerðum samkvæmt þessum lögum að fá úr því bætt sem úrskeiðis hefur farið.

60. gr.

Óski vátryggingafélag, sem hér rekur útibú eða veitir þjónustu, eftir því að flytja vátryggingastofn sinn að nokkru eða öllu leyti til annars félags sem hefur starfsstöð á Evrópska efnahagssvæðinu geta eftirlitsstjórnvöld heimaríkis hins fyrrnefnda heimilað flutning stofnsins að fenginni staðfestingu eftirlitsstjórnvalda heimaríkis hins síðarnefnda um að tilskildar kröfur um gjaldþol séu uppfylltar að lokinni yfirtöku stofnsins og að höfðu samráði við Fjármálaeftirlitið. Þegar vátryggingaráhættan er hér á landi þarf ávallt samþykki Fjármálaeftirlitsins til að flutningurinn geti átt sér stað. Ákvæði 2. mgr. 72. gr. gilda um opinberar tilkynningar vegna vátryggingastofns sem fluttur er þegar vátryggingaráhættan er hér.

Um réttindi og skyldur vátryggingartaka, vátryggðra og annarra samkvæmt vátryggingasamningum frumtryggingafélaga fer skv. 4. mgr. 72. gr.

Fjármálaeftirlitið skal láta í té álit sitt innan þriggja mánaða frá því að beiðni um flutninginn barst, ella skal litið svo á að afstaða þess til flutningsins sé jákvæð.

61. gr.

Afturkalli eftirlitsstjórnvöld heimaríkis starfsleyfi félags sem hefur útibú eða veitir þjónustu hér á landi skal Fjármálaeftirlitið að fenginni tilkynningu þar um gera viðeigandi ráðstafanir til að koma í veg fyrir að félagið stofni til frekari vátryggingasamninga hér á landi. Skal haft samstarf við hlutaðeigandi eftirlitsstjórnvöld í því skyni að tryggja hagsmuni vátryggingartaka og vátryggðra svo sem kostur er og eiga ákvæði 59. gr. við um takmörkun eða bann við frjálsri ráðstöfun eigna þegar nauðsyn krefur.

62. gr.

Vátryggingafélag, sem hér rekur útibú eða veitir þjónustu, skal tilkynna til vátryggingafélagaskrár allar breytingar á þeim atriðum sem kveðið er á um í 30. gr. og við geta átt. Sé gerð ný rekstraráætlun skv. 25. gr. skal hún einnig send.

Fjármálaeftirlitið getur gert kröfu um að öll gögn, sem ber að senda eftirlitinu vegna starfseminnar hér á landi, séu á íslensku í þýðingu löggilts skjalaþýðanda.

63. gr.

Erlend vátryggingafélög hér á landi með aðalstöðvar utan Evrópska efnahagssvæðisins.

Erlend vátryggingafélög með aðalstöðvar utan aðildarríkis sem leyfi hafa til að reka vátryggingastarfsemi í heimalandi sínu geta fengið leyfi Fjármálaeftirlitsins til að reka starfsemi í útibúi hér á landi í samræmi við lög þessi enda hafi íslensk vátryggingafélög ekki lakari rétt í heimalandi þeirra.

Áður en vátryggingafélög með aðalstöðvar utan aðildarríkis fá starfsleyfi hér á landi skulu aðilar að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið hafa samráð um leyfisveitinguna.

Félagið skal skráð hér á landi og það skal tilnefna einn aðalumboðsmann sem Fjármálaeftirlitið samþykkir er komi fram fyrir þess hönd í málefnum er varða starfsemina og hafi heimild til að skuldbinda félagið vegna starfsemi þess hér á landi. Hann skal vera búsettur hér á landi, vera lögráða, hafa óflekkað mannorð og má ekki á síðustu fimm árum hafa verið úrskurðaður gjaldþrota eða í tengslum við atvinnurekstur hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum eða lögum um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrot eða opinber gjöld, svo og löggjöf um vátryggingastarfsemi.

Félagið skal hafa varnarþing hér á landi að því er varðar starfsemi þess hér og má lögsækja það fyrir dómstólum á Íslandi til fullnustu á kröfum sem stofnast hafa vegna starfseminnar.

Bókhaldsgögn og önnur gögn viðvíkjandi starfsemi útibúsins skulu varðveitt í útibúinu sjálfu.

Ákveða má með samningum við eitt eða fleiri þriðju ríki að beita öðrum ákvæðum um eftirlit með starfsemi útibúsins en segir í lögum þessum að því tilskildu að hinum vátryggðu sé tryggð nægileg og sambærileg vernd. Ekki má í slíkum samningum veita útibúum félaga með aðalstöðvar utan aðildarríkja rýmri skilyrði en útibúum vátryggingafélaga með aðalstöðvar þar. Samráð skal haft við önnur aðildarríki um samninga af þessu tagi og þau upplýst um þá áður en þeir eru gerðir.

64. gr.

Umsókn um starfsleyfi og um skráningu í vátryggingafélagaskrá skal send Fjármálaeftirlitinu og gögn skv. 19.–25. gr. skulu fylgja umsókn eftir því sem við getur átt og nauðsynleg

eru til þess að það geti metið umsóknina. Sýnishorn vátryggingaskilmála og iðgjaldagrundvallar í þeim greinum sem félagið hyggst reka hér á landi skulu einnig fylgja umsókn.

Félagið skal uppfylla skilyrði V. kafla um fjárhagsgrundvöll er miðast við starfsemi þess hér eftir því sem við á, þó þannig að gjaldþol þess nemi aldrei minna en helmingi viðeigandi fjárhæðar skv. 34. gr. Skal félagið hafa hér á landi fjármuni er nema helmingi fjárhæðarinnar skv. 34. gr. eða þriðjungi lágmarksgjaldþols, hvort sem hærra er, en fjármunir þar umfram upp að lágmarksgjaldþoli skulu varðveittir í aðildarríki. Sameiginlegt eftirlit eins aðildarríkis með gjaldþoli fyrir öll útibú félagsins í aðildarríkjum getur komið í stað þeirrar aðferðar sem lýst er í þessari málsgrein og skal fyrirkomulag eftirlits vera í samræmi við samstarfssamning aðildarríkja. Gilda þá ákvæði 58. gr. um eftirlit með gjaldþoli útibúanna eftir því sem við á.

Fjárhæð samsvarandi fjórðungi þess lágmarks sem krafist er í 34. gr. skal lögð fram sem geymslufé í upphafi og varðveitt á stað sem Fjármálaeftirlitið samþykkir. Geymsluféð skal einungis notað til að tryggja að félagið geti staðið við skuldbindingar sínar vegna gerðra vátryggingasamninga hér á landi. Einstakir vátryggðir, eða aðrir rétthafar samkvæmt vátryggingarsamningi, geta ekki gert kröfu um fullnustu greiðslu nema að því marki sem það að mati Fjármálaeftirlitsins skerðir ekki rétt annarra vátryggðra, eða rétthafa, til fullnustu á vátryggingaskuldbindingum félagsins.

Félagið skal ávaxta hér á landi fjármuni er samsvara vátryggingaskuld þess vegna starfseminnar hér eins og þær eru samkvæmt útreiknings- og matsreglum er gilda hér á landi.

Fjármálaeftirlitið skal upplýsa viðeigandi eftirlitsstjórnvöld í aðildarríkjum og Eftirlitsstofnun EFTA um það, áður en afstaða er tekin til umsóknarinnar, þegar dótturfélag móðurfélags með aðalstöðvar í þriðja ríki sækir um starfsleyfi hér á landi og ef aðilar öðlast, beint eða óbeint, hlut í vátryggingafélagi með starfsleyfi hér á landi þannig að hið síðarnefnda verði dótturfélag hins fyrrnefnda.

65. gr.

Aðalumboðsmaður skal senda Fjármálaeftirlitinu ársreikning hins erlenda félags, svo og ársreikning vegna starfseminnar hér á landi, eigi síðar en mánuði eftir að þeir hafa verið samþykktir ásamt ársskýrslu með undirritun stjórnar og áritun endurskoðanda. Ársreikningur vegna starfseminnar hér á landi skal berast eigi síðar en þremur mánuðum eftir lok reikningsárs. Tilskilin gögn samkvæmt reglum sem Fjármálaeftirlitið setur skulu fylgja, þar á meðal gögn skv. 36. og 37. gr. um þær eignir sem koma eiga á móti vátryggingaskuldinni. Ákvæði VII. kafla gilda eftir því sem við getur átt um útibúið.

Aðalumboðsmaður skal án tafar tilkynna Fjármálaeftirlitinu skriflega geri eftirlitsstjórnvöld í heimalandi félagsins athugasemd við starfsemi þess, hafi greiðslustöðvun verið ákveðin, ákvörðun verið tekin um að slíta félaginu eða bú þess tekið til gjaldþrotaskipta.

66. gr.

Brjóti félagið lög og reglugerðir um vátryggingastarfsemi eða vanræki skyldur sínar samkvæmt þeim þannig að hagsmunum vátryggingartaka og vátryggðra sé stefnt í hættu, skal Fjármálaeftirlitið veita félaginu tiltekinn frest til að gera nauðsynlegar ráðstafanir til úrbóta. Hafi fullnægjandi ráðstafanir ekki verið gerðar innan þess frests og telji Fjármálaeftirlitið að hagsmunir vátryggingartaka og vátryggðra séu í hættu getur eftirlitið útnefnt nýjan aðalumboðsmann til að ljúka viðskiptum og uppgjöri vegna starfseminnar hér á landi. Hefur hann í því skyni leyfi til ráðstöfunar á eignum félagsins hér á landi að því marki er Fjármálaeftirlitið heimilar.

Ákvæði XI. og XII. kafla gilda eftir því sem við getur átt um útibúið.

67. gr.

Fjármálaeftirlitið getur afturkallað starfsleyfi félagsins uppfylli félagið ekki lengur skilyrði fyrir starfsleyfinu eða vanræki gróflega skyldur sínar samkvæmt lögum þessum.

Þegar starfsleyfi félags er afturkallað tekur Fjármálaeftirlitið ákvörðun um hvort þess skuli freistað að yfirfæra vátryggingastofninn til eins eða fleiri vátryggingafélaga sem reka vátryggingastarfsemi hér á landi eða hvort félagið skuli á annan hátt reyna að ljúka skuldbindingum sínum vegna vátryggingarsamninga sem gerðir hafa verið. Þegar rekin er líftryggingastarfsemi getur Fjármálaeftirlitið ákveðið að líftryggingastofninum verði komið undir sérstaka stjórn, sbr. 82. gr.

Við afturköllun á starfsleyfi félags getur Fjármálaeftirlitið takmarkað eða bannað félaginu yfirráð yfir fjármunum sínum og eignum.

68. gr.

Félagið skal máð úr vátryggingafélagaskrá missi það starfsleyfi skv. 67. gr., enda sé viðskiptum þess og uppgjöri skuldbindinga hér á landi að fullu lokið.

Tilkynni félag að það óski eftir að hætta starfsemi hér á landi og að starfsstöð þess verði máð úr vátryggingafélagaskrá skal það því aðeins gert að Fjármálaeftirlitið álíti að starfsstöðin þurfi ekki að starfa áfram vegna skuldbindinga sem á henni hvíla. Sama gildir sé enginn aðalumboðsmaður félagsins hér á landi og enginn hafi verið útnefndur innan frests sem Fjármálaeftirlitið hefur sett. Getur eftirlitið þá útnefnt aðalumboðsmann í samræmi við ákvæði 66. gr.

Leysa má geymslufé sem lagt er til hliðar skv. 64. gr. þá fyrst er starfsleyfi félagsins hefur verið afturkallað og félagið getur sannað að staðið hafi verið við allar skuldbindingar félagsins hér á landi, eða að fullnægjandi trygging fyrir skuldbindingum hafi að mati Fjármálaeftirlitsins verið lögð fram.

X. KAFLI
Erlend starfsemi vátryggingafélaga sem fengið hafa starfsleyfi hér á landi.

69. gr.

Frumtryggingafélag sem fengið hefur starfsleyfi hér á landi og óskar eftir að starfrækja útibú í öðru aðildarríki skal tilkynna það Fjármálaeftirlitinu og leggja fram eftirfarandi gögn:

1. Heiti og heimilisfang útibúsins þar sem skipaður fulltrúi félagsins hefur aðsetur.
2. Nafn skipaðs fulltrúa útibúsins sem hefur heimild til að skuldbinda félagið gagnvart þriðja aðila og koma fram á þess vegum gagnvart dómstólum í aðildarríkinu.
3. Áætlun um fyrirhugaða starfsemi og skipulag útibúsins.
4. Skrá yfir þá greinaflokka vátrygginga og vátryggingagreinar sem félagið hyggst reka.
5. Yfirlýsingu um að félagið sé aðili að landsskrifstofu og ef við á að sérstökum ábyrgðarsjóði í viðkomandi aðildarríki þegar fyrirhugað er að reka starfsemi skv. 10. tölul. 1. mgr. 21. gr.

Hafi Fjármálaeftirlitið ekki athugasemdir fram að færa varðandi fyrirhugaða starfsemi, fjárhagsstöðu eða hæfi og faglega kunnáttu stjórnenda eða hins skipaða fulltrúa útibúsins skal Fjármálaeftirlitið, innan þriggja mánaða frá því að öll framangreind gögn hafa borist, senda eftirlitsstjórnvöldum gistiríkis gögnin ásamt vottorði um að félagið uppfylli skilyrði um

gjaldþol skv. 31.–34. gr. eftir því sem við á. Jafnframt skal félaginu send tilkynning um að umrædd gögn hafi verið send.

Fjármálaeftirlitið getur látið hjá líða að senda gögn skv. 1. og 2. mgr. hafi það ástæðu til að draga í efa að rekstrarleg uppbygging eða fjárhagsstaða sé viðhlítandi sem undirstaða fyrirhugaðrar starfsemi. Tilkynning um að framangreind gögn verði ekki send eftirlitsstjórnvöldum viðkomandi aðildarríkis skal send félaginu innan þriggja mánaða og ástæður þess tilgreindar skriflega.

Félagið má stofnsetja útibúið og hefja starfsemi þegar orðsending hefur borist frá eftirlitsstjórnvöldum gistiríkis eða ef engin slík orðsending hefur borist tveimur mánuðum eftir að öll gögn skv. 1. og 2. mgr. hafa borist til þeirra.

Allar breytingar varðandi atriði 1. mgr. skal félagið tilkynna Fjármálaeftirlitinu og eftirlitsstjórnvöldum í því ríki sem útibúið hefur starfsemi skriflega með a.m.k. eins mánaðar fyrirvara.

70. gr.

Óski frumtryggingafélag sem fengið hefur starfsleyfi hér á landi eftir að veita þjónustu í öðru aðildarríki án þess að hafa þar starfsstöð skal félagið tilkynna það Fjármálaeftirlitinu ásamt upplýsingum um í hvaða greinaflokkum vátrygginga eða vátryggingagreinum fyrirhugað er að veita þjónustu. Fjármálaeftirlitið skal innan mánaðar senda eftirlitsstjórnvöldum hlutaðeigandi aðildarríkis eftirtalin gögn og skal félaginu jafnframt tilkynnt að upplýsingarnar hafi verið sendar:

1. Vottorð um að gjaldþol vegna starfsemi félagsins í heild sé fullnægjandi.
2. Skrá yfir þá greinaflokka vátrygginga og vátryggingagreinar sem félagið hefur leyfi til að reka.
3. Skrá yfir greinaflokka og vátryggingagreinar sem félagið hyggst reka í aðildarríkinu.
4. Yfirlýsingu um að félagið sé aðili að landsskrifstofu og ef við á að sérstökum ábyrgðarsjóði í viðkomandi aðildarríki þegar fyrirhugað er að veita þjónustu skv. 10. tölul. 1. mgr. 21. gr. og nafn og heimilisfang sérstaks fulltrúa sem annast tjónsuppgjör í þeirri grein.

Félagið má veita þjónustu frá þeim tíma er það hefur fengið tilkynningu um að upplýsingar skv. 1. mgr. hafi verið sendar og móttaka þeirra verið staðfest.

Sendi Fjármálaeftirlitið ekki framangreindar upplýsingar á tilskildum tíma skal það greina félaginu frá ástæðum þess innan sömu tímamarka.

Allar breytingar skal félagið tilkynna Fjármálaeftirlitinu skriflega með a.m.k. eins mánaðar fyrirvara.

71. gr.

Hafi frumtryggingafélag, sem hefur fengið starfsleyfi hér á landi, í hyggju að hefja starfsemi í ríki utan Evrópska efnahagssvæðisins skal það tilkynnt Fjármálaeftirlitinu fyrir fram ásamt lýsingu á fyrirhugaðri starfsemi og öðrum upplýsingum sem Fjármálaeftirlitið óskar eftir og telur nauðsynlegar.

Ákvæði 69. og 70. gr. gilda einnig um frumtryggingafélög með aðalstöðvar utan Evrópska efnahagssvæðisins sem fengið hafa starfsleyfi hér á landi til að reka útibú en hafa í hyggju

að hefja starfsemi í aðildarríki. Fjármálaeftirlitið getur þó tekið sér lengri fresti til afgreiðslu mála en þar eru tilgreindir. Skal það hafa samráð við eftirlitsstjórnvöld aðildarríkja áður en tekin er afstaða til umsóknarinnar.

XI. KAFLI
Yfirfærsla vátryggingastofna. Samruni félaga.

72. gr.
Yfirfærsla.

Óski frumtryggingafélag, sem fengið hefur starfsleyfi hér á landi, eftir að flytja vátryggingastofn sinn að nokkru eða öllu leyti til annars félags sem einnig hefur fengið starfsleyfi hér á landi skulu bæði félögin senda Fjármálaeftirlitinu umsókn um færsluna ásamt drögum að samkomulagi milli félaganna og þeim gögnum sem eftirlitið telur nauðsynleg. Fjármálaeftirlitið kannar umsóknina með hliðsjón af hag beggja félaganna og hvort ástæða sé til að ætla að færslan geti skaðað vátryggingartaka, vátryggða hjá félögunum og aðra sem hafa sérstakra hagsmuna að gæta.

Telji Fjármálaeftirlitið að synja beri um leyfi til yfirfærslunnar skal það án tafar tilkynnt félögunum. Að öðrum kosti, og sé um að ræða vátryggingaráhættu hér á landi, sbr. 10. gr., skal Fjármálaeftirlitið birta opinberlega tilkynningu vegna yfirfærslubeiðninnar og óska eftir skriflegum athugasemdum vátryggingartaka, vátryggðra og annarra sem hafa sérstakra hagsmuna að gæta innan tiltekins frests sem eigi skal vera skemmri en einn mánuður.

Fjármálaeftirlitið veitir leyfi til færslunnar að liðnum fresti skv. 2. mgr. telji það, að teknu tilliti til þeirra athugasemda sem fram hafa komið, að orðið skuli við yfirfærslubeiðninni.

Réttindi og skyldur vátryggingartaka, vátryggðra og annarra samkvæmt vátryggingasamningum halda sjálfkrafa gildi sínu við flutninginn. Vátryggingartakar geta sagt upp vátryggingasamningi sínum við félagið frá þeim degi er flutningur stofnsins á sér stað tilkynni þeir uppsögn skriflega innan mánaðar frá flutningsdegi.

73. gr.

Fjármálaeftirlitið getur heimilað vátryggingafélagi sem hér hefur fengið starfsleyfi og óskar eftir að flytja vátryggingastofn sinn hér að nokkru, eða öllu leyti, til annars félags með starfsstöð í öðru aðildarríki staðfesti eftirlitsstjórnvöld heimaríkis þess félags sem tekur við stofninum að tilskildar kröfur um gjaldþol séu uppfylltar að teknu tilliti til hins yfirfærða stofns. Skilyrði er ávallt að eftirlitsstjórnvöld í því aðildarríki þar sem vátryggingaráhættan er, sbr. 10. gr., veiti samþykki sitt fyrir yfirfærslunni. Ákvæði 72. gr. gilda um yfirfærsluna.

Fjármálaeftirlitið getur einnig heimilað útibúi vátryggingafélags með aðalstöðvar utan aðildarríkis, sem hefur starfsleyfi hér á landi, að flytja vátryggingastofn sinn hér að nokkru eða öllu leyti til annars vátryggingafélags og gilda þá einnig ákvæði 72. gr. um yfirfærsluna.

Um yfirfærslu vegna stofna vátryggingafélaga með aðalstöðvar í öðru aðildarríki, sem hér reka útibú eða veita þjónustu, fer samkvæmt ákvæðum 60. gr.

74. gr.
Samruni.

Óski vátryggingafélög sem fengið hafa starfsleyfi hér á landi eftir því að samruni eigi sér stað með yfirtöku eins eða fleiri vátryggingafélaga með slitum þeirra, þannig að allar eignir og skuldir verði yfirfærðar að öllu leyti án þess að til skiptameðferðar komi, skulu öll félögin senda Fjármálaeftirlitinu umsókn ásamt drögum að samkomulagi milli félaga um samrunann

og með þeim gögnum sem eftirlitið telur nauðsynleg. Sama gildir óski tvö eða fleiri vátryggingafélög eftir því að samruni með stofnun nýs vátryggingafélags eigi sér stað með slitum án skiptameðferðar þannig að allar eignir og skuldir verði yfirfærðar til hins nýja félags. Skilyrði samruna er að leyfi til yfirfærslu vátryggingastofna sé veitt, sbr. 72. gr.

Ákvæði 1. mgr. eiga einnig við um félög skv. 13. gr. sem óska eftir að yfirfæra eignir og skuldir að öllu leyti án skiptameðferðar til vátryggingafélags.

Heimila má að samruni með yfirtöku eða með stofnun nýs félags geti farið fram þótt eitt eða fleiri félaga sem yfirtekin eru, eða lögð verða niður, gangist undir skiptameðferð, að því tilskildu að sá kostur sé bundinn við félög sem hafa ekki enn hafist handa við að úthluta eignum sínum til eigenda.

75. gr.

Í drögum að samkomulagi um samruna, sem fylgja skulu umsókn, skal m.a. koma fram hvernig greiðslum er háttað fyrir hluti í félögum sem hætta vátryggingastarfsemi, hvenær hlutir sem kunna að vera notaðir sem greiðsla veiti rétt til arðs og annarra réttinda, hvaða réttindi eigendur hluta í félagi sem hættir starfsemi öðlast í því félagi sem tekur við eignum og skuldum, svo og aðrar ráðstafanir sem kunna að hafa í för með sér breytingar á réttindum eigenda. Einnig skal koma fram hvort stjórnarmenn eða framkvæmdastjórar skuli njóta sérstakra hlunninda og þá hverra.

Lögð skulu fram staðfest reikningsuppgjör sem sýna eignir og skuldir hvers félags á þeim degi þegar samruni er fyrirhugaður ásamt sameiginlegri upphafsstöðu eftir samrunann og má uppgjörið ekki vera meira en sex mánaða gamalt þegar ákvörðun er tekin um að samruni eigi sér stað. Fjármálaeftirlitið getur þó heimilað að miðað sé við ársuppgjör félaganna í lok síðasta reikningsárs.

Eigi samruni sér stað með stofnun nýs félags skulu drög að nýjum samþykktum þess einnig lögð fram. Sama gildir verði gerðar breytingar á samþykktum félaga, aðrar en breytingar á nafni.

Fjármálaeftirlitið veitir leyfi til samrunans. Starfsleyfi félags eða félaga, sem hætta vátryggingastarfsemi, skulu afturkölluð frá þeim degi er Fjármálaeftirlitið tiltekur og félagið eða félögin máð úr vátryggingafélagaskrá.

XII. KAFLI
Sérstakar ráðstafanir.

76. gr.

Ráðstafanir vegna ófullnægjandi gjaldþols.

Uppfylli vátryggingafélag, sem fengið hefur starfsleyfi hér á landi, ekki lágmarkskröfur um gjaldþol við ársuppgjör eða á öðrum tíma skal félagið þegar í stað gera áætlun um hvenær og á hvern hátt markinu verði náð og skal áætlunin lögð fyrir Fjármálaeftirlitið sem ákveður hvort þær ráðstafanir sem gera á teljist fullnægjandi. Slík áætlun skal ekki taka til skemmri tíma en næstu þriggja reikningsára og innihalda m.a.:

1. Áætlaðan rekstrarkostnað, m.a. við núverandi yfirstjórn, og umboðslaun.
2. Sundurliðaða áætlun um tekjur og gjöld í frumtryggingum, endurtryggingum sem félagið kann að taka að sér og vegna endurtryggingarverndar þess.
3. Áætlaðan efnahagsreikning.
4. Greinargerð um fjármagn sem ætlað er að mæta vátryggingaskuldbindingum og lágmarksgjaldþoli.

5. Ráðgerða endurtryggingarvernd.

Meðan slík áætlun er í gildi skal hvorki gefa út gjaldþolsvottorð vegna ráðagerða um starfsemi erlendis, sbr. 1. mgr. 69. gr. og 1. mgr. 70. gr., né heimila félaginu að veita viðtöku vátryggingarstofni, sbr. 1. mgr. 60. gr. og 1. mgr. 72. gr.

Sé gjaldþol vátryggingafélags minna en þriðjungur þess sem tilskilið er eða minna en sú lágmarksfjárhæð sem tilgreind er fyrir þá starfsemi sem félagið rekur, sbr. 34. gr., hvort sem hærra er, skal áætlun skv. 1. mgr. miða að því að rétta við fjárhag félagsins á skömmum tíma og skal Fjármálaeftirlitið setja félaginu ákveðinn frest í því efni.

Sé vátryggingaskuld félags vanmetin við ársuppgjör eða á öðrum tíma að mati Fjármálaeftirlitsins eða hafi fjárhagsstaða þess með öðrum hætti versnað þannig að tilskildar kröfur um gjaldþol eru ekki uppfylltar skal með sama hætti grípa til viðeigandi ráðstafana.

Sé vátryggingaskuld vanmetin skal vanmatið koma til lækkunar gjaldþoli.

Sé aðlagað gjaldþol vátryggingafélags eða móðurfélags þess minna en lágmarksgjaldþol skv. 32.–34. gr. að viðbættri hlutdeild í lágmarksgjaldþoli allra hlutdeildar- og dótturfélaga sem eru vátryggingafélög skal vátryggingafélagið þegar í stað gera áætlun um hvenær og hvernig markinu verði náð og skal áætlunin lögð fyrir Fjármálaeftirlitið sem ákveður hvort hún telst fullnægjandi. Lágmarksgjaldþol hlutdeildar- og dótturfélaga skal reiknað samkvæmt tilvísuðum greinum, jafnvel þótt aðrar reglur gildi í heimaríki þeirra.

Telji Fjármálaeftirlitið fjárhag vátryggingafélags vera með þeim hætti að réttindum vátryggingartaka, vátryggðra eða annarra sem hafa sérstakra hagsmuna að gæta sé stefnt í hættu getur það krafist áætlunar eins og gjaldþol væri ófullnægjandi, sbr. 1. mgr.

Fjármálaeftirlitið getur takmarkað eða bannað ráðstöfun vátryggingafélags, sem fengið hefur starfsleyfi hér á landi, á fjármunum sínum og eignum sé það liður í aðgerðum til að koma fjárhag þess á réttan kjöl, sbr. 1.–5. mgr. Ákvörðun þessa efnis skal tilkynna eftirlitsstjórnvöldum aðildarríkja eftir því sem við á.

Starfi félagið eftir áætlun skv. 25. gr. eða skv. 1. mgr. þessarar greinar og hafi fjárhagsstaða félagsins versnað miðað við þá áætlun skal Fjármálaeftirlitið taka ákvörðun um nauðsynlegar ráðstafanir og gera kröfu um að ný rekstraráætlun til þriggja ára verði lögð fram ef þörf er á.

77. gr.

Endurskipulagning fjárhags.

Með endurskipulagningu fjárhags vátryggingafélags er átt við ráðstöfun sem felur í sér íhlutun dómstóls og er ætlað að tryggja eða endurreisa fjárhagslega stöðu vátryggingafélags og hafa áhrif á réttindi aðila annarra en vátryggingafélagsins sjálfs. Til slíkra ráðstafana teljast greiðslustöðvun og nauðasamningar.

Lög um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991, gilda um heimild vátryggingafélags til greiðslustöðvunar og til að leita nauðasamnings enda sé ekki á annan veg mælt í lögum þessum.

Dómstóll skal sjá til þess að Fjármálaeftirlitinu verði tilkynnt þegar í stað um framkomna beiðni vátryggingafélags um heimild til greiðslustöðvunar eða til að leita nauðasamnings. Fjármálaeftirlitið skal tilkynna öðrum eftirlitsstjórnvöldum aðildarríkja ef vátryggingafélagi er veitt heimild til greiðslustöðvunar eða til að leita nauðasamnings.

Úrskurður dómstóls í öðru aðildarríki um endurskipulagningu fjárhags vátryggingafélags með aðalstöðvar í því aðildarríki tekur til útibúa vátryggingafélagsins hér á landi.

Tilkynna skal lánardrottnum úrskurð um heimild vátryggingafélags til greiðslustöðvunar eða til að leita nauðasamnings í samræmi við ákvæði 13. og 44. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl.

Í tilkynningu skv. 5. mgr. til vátryggingartaka, vátryggðra og annarra sem eiga kröfu á vátryggingafélag vegna vátryggingasamninga og hafa lögheimili, fasta búsetu eða aðalstöðvar í öðru aðildarríki skal sérstaklega tekið fram hver áhrif úrskurður um heimild til greiðslustöðvunar eða til að leita nauðasamnings hafi á vátryggingasamning og upplýsingar um réttindi og skyldur þeirra. Skal tilkynningin vera á tungumáli þess ríkis þar sem viðkomandi á lögheimili, hefur fasta búsetu eða aðalstöðvar.

Lánardrottni sem á lögheimili, hefur fasta búsetu eða aðalstöðvar í öðru aðildarríki er heimilt að lýsa kröfu skv. 45. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. á tungumáli þess ríkis. Fyrirsögn kröfulýsingar skal þó vera á íslensku.

Um heimild útibús vátryggingafélags með aðalstöðvar utan aðildarríkja til greiðslustöðvunar eða til að leita nauðasamnings fer eftir íslenskum lögum. Hafi félagið útibú í fleiri en einu aðildarríki skal litið á hvert útibú sem sjálfstæðan lögaðila. Eftirlitsstjórnvöld skulu þó samræma aðgerðir og það sama á við um aðstoðarmenn skuldara við greiðslustöðvun og umsjónarmenn með nauðasamningum.

78. gr.

Íslensk lög skulu gilda um endurskipulagningu fjárhags vátryggingafélags nema á annan veg sé fyrir mælt í þessari grein.

Vinnusamningur skal fara eftir lögum þess ríkis sem um vinnusamninginn og vinnusambandið gilda.

Samningur um notkun eða kaup fasteignar skal fara eftir lögum þess ríkis þar sem fasteignin er staðsett.

Réttur vátryggingafélags vegna fasteignar, skips eða flugvélar skal fara eftir lögum þess ríkis þar sem opinber skráning hefur farið fram.

Heimild vátryggingafélags til greiðslustöðvunar eða til að leita nauðasamnings skal ekki hafa áhrif á rétt veðhafa vegna eignarréttinda sem eru í öðru aðildarríki þegar heimildin er veitt. Íslensk lög gilda þó um réttindi og skyldur aðila sem lúta opinberu eftirliti hérlendis.

Hafi vátryggingafélag keypt eign með eignarréttarfyrirvara hefur heimild vátryggingafélagsins til greiðslustöðvunar eða til að leita nauðasamnings ekki áhrif á réttindi seljanda sem byggjast á fyrirvaranum ef eign er í öðru aðildarríki. Heimild vátryggingafélagsins til greiðslustöðvunar eða til að leita nauðasamnings hefur ekki áhrif á sölu vátryggingafélags á eign hafi afhending þegar farið fram og eignin verið í öðru aðildarríki þegar heimildin var veitt.

Þrátt fyrir ákvæði 5. og 6. mgr. er heimilt að beita ákvæðum III. kafla laga um samningsgerð, umboð og ógilda gerninga, nr. 7/1936, um ógilda löggerninga, nema lög gistiríkis heimili ekki slíkt.

Hafi vátryggingafélag selt fasteign, skip eða flugvél sem háð er opinberri skráningu eða framseljanleg verðbréf eða önnur verðbréf á skipulegum verðbréfamarkaði eftir að heimild hefur verið fengin til greiðslustöðvunar eða til að leita nauðasamnings skulu lög þess ríkis þar sem eign er eða þar sem hin opinbera skráning hefur farið fram gilda um lögmæti löggerningsins.

Um áhrif heimildar vátryggingafélags til greiðslustöðvunar eða til að leita nauðasamnings á málshöfðun vegna eignar eða annarra réttinda sem vátryggingafélag hefur látið af hendi fer eftir lögum þess aðildarríkis þar sem málið var höfðað.

Úrræði þau sem aðstoðarmaður skuldara við greiðslustöðvun og umsjónarmaður með nauðasamningi geta beitt samkvæmt íslenskum lögum hafa þeir jafnframt í öðrum aðildarríkjum. Við beitingu slíkra úrræða í öðru aðildarríki skal þó fara eftir lögum þess aðildarríkis eftir því sem við á.

79. gr.

Afturköllun starfsleyfis.

Sinni vátryggingafélag ekki ítrekuðum tilmælum Fjármálaeftirlitsins um ráðstafanir til að meta á fullnægjandi hátt vátryggingaskuld sína eða tryggja örugga ávöxtun fjármuna sem ætlað er að mæta henni, eða ef það brýtur lög og reglugerðir um starfsemi vátryggingafélaga eða samþykktir sem það starfar eftir skal Fjármálaeftirlitið setja félaginu ákveðinn frest til að gera nauðsynlegar úrbætur.

Hafi fullnægjandi ráðstafanir ekki verið gerðar innan settra tímamarka getur Fjármálaeftirlitið afturkallað starfsleyfi félagsins. Fjármálaeftirlitið getur þó veitt frekari frest telji það líkur benda til að þær ráðstafanir sem félagið hefur þegar gert muni innan skamms tíma hafa í för með sér tilskildar úrbætur.

Einnig má afturkalla starfsleyfi nýti félag leyfið ekki innan tólf mánaða frá útgáfu þess eða hafi starfsemin legið niðri í sex mánuði eða meira.

80. gr.

Fjármálaeftirlitið skal afturkalla starfsleyfi vátryggingafélags hafi félagið ekki gert nauðsynlegar ráðstafanir til að rétta við fjárhag sinn, uppfylli félagið ekki lengur skilyrði starfsleyfis eða vanræki gróflega skyldur sínar samkvæmt lögum og reglugerðum um starfsemi vátryggingafélaga þannig að hagsmunum vátryggingartaka og vátryggðra sé stefnt í hættu.

Afturköllun starfsleyfis skal ávallt studd ítarlegum rökum og tilkynnt hlutaðeigandi félagi skriflega.

Afturkalli Fjármálaeftirlitið starfsleyfi skal það tilkynna það eftirlitsstjórnvöldum aðildarríkja er gera skulu allar viðeigandi ráðstafanir til að koma í veg fyrir að félagið stofni til nýrra vátryggingaskuldbindinga innan lögsögu þeirra, í útibúi eða með því að veita þar þjónustu.

Með hagsmuni vátryggingartaka og vátryggðra fyrir augum og í samráði við önnur hlutaðeigandi eftirlitsstjórnvöld skal Fjármálaeftirlitið takmarka, eftir því sem nauðsyn krefur, frjálsa ráðstöfun eigna félagsins þegar vátryggingaskuldin er vanmetin, skilyrðum um gjaldþol er ekki fullnægt og hætta er á versnandi fjárhagsstöðu félagsins sé ekki gripið til ráðstafana.

81. gr.

Félagsslit.

Verði starfsleyfi vátryggingafélags afturkallað skal Fjármálaeftirlitið skipa þriggja manna skilastjórn í félagið. Skilastjórn tekur við öllum heimildum stjórnar og jafnframt falla niður heimildir hennar. Skilastjórn skal þegar kalla saman hluthafafund og kynna hluthöfum hvernig komið er.

Fjármálaeftirlitið skal, að höfðu samráði við skilastjórn, taka ákvörðun um hvort félagið skuli leitast við að flytja vátryggingastofn sinn til eins eða fleiri vátryggingafélaga eða hvort félagið skuli freista þess að ljúka uppgjöri vegna hans með öðrum hætti. Fjármálaeftirlitið getur, þegar um líftryggingafélag er að ræða, ákveðið að líftryggingastofninn sæti sérstakri meðferð skv. 82. gr.

Skilastjórn skal í samráði við Fjármálaeftirlitið taka ákvörðun um hvort óska skuli gjaldþrotaskipta á félaginu eða hvort það skuli rekið áfram. Fjármálaeftirlitið getur takmarkað eða bannað ráðstöfun félags yfir fjármunum sínum og gert kröfu um að félagið verði tekið til gjaldþrotaskipta telji það líkur á að hagsmunum vátryggingartaka og vátryggðra sé að öðrum kosti stefnt í hættu.

Laun skilastjórnar og kostnaður hennar skulu greiðast af eignum hlutaðeigandi vátryggingafélags sem krafa utan skuldaraðar. Sama á við um kostnað vegna meðferðar kröfu Fjármálaeftirlitsins um gjaldþrotaskipti. Fjármálaeftirlitið og skilastjórn eru undanþegin ákvæðum 2. mgr. 67. gr. laga nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl., um að leggja fram tryggingu til tekinnar fjárhæðar fyrir kostnaði.

82. gr.

Ef skipuð er skilastjórn í félagi sem stundar líftryggingastarfsemi og ákveðið er að líftryggingastofn þess skuli sæta sérstakri meðferð skal Fjármálaeftirlitið þegar í stað taka í sínar vörslur þær eignir sem mæta eiga líftryggingaskuldinni, láta endurreikna hana og leggja mat á verðmæti eigna. Ljúka skal greiðslu áfallinna og tilkynntra líftryggingakrafna samkvæmt reglum sem giltu áður en skilastjórn var skipuð. Líftryggingakröfur sem falla til útborgunar síðar má greiða út að því marki er Fjármálaeftirlitið telur forsvaranlegt með tilliti til eignastöðu. Endurkaup eru óheimil nema sem greiðsla á lánum gegn veði í líftryggingum hjá félaginu.

Þegar að loknu endurmati skv. 1. mgr. skal Fjármálaeftirlitið leita til annarra líftryggingafélaga um yfirtöku líftryggingastofns og líftryggingaskuldar. Fjármálaeftirlitið skal meta framkomin tilboð og velja það sem það telur hagkvæmast fyrir vátryggða. Fjármálaeftirlitið skal tilkynna opinberlega um helstu atriði tilboðsins sem það hefur valið og skal jafnframt auglýst eftir athugasemdum frá vátryggingartökum og vátryggðum sem berast skulu skriflega innan eins mánaðar frá birtingu tilkynningarinnar. Að fengnum athugasemdum getur Fjármálaeftirlitið framselt stofninn félagi því er Fjármálaeftirlitið valdi ásamt eignum sem mæta eiga líftryggingaskuldinni, enda tekur viðtakandi þá við öllum skuldbindingum vegna líftrygginganna.

Þeir vátryggingartakar eða vátryggðir, sem athugasemdir hafa gert og eigi vilja samþykkja yfirfærsluna, eiga rétt á að fá endurgreitt verðmæti líftrygginga sinna að svo miklu leyti sem hlutfallsleg eign hrekkur til.

Berist ekki tilboð í líftryggingastofn eða komi ekki fram þau tilboð er Fjármálaeftirlitið vill mæla með skulu eignir hinna vátryggðu greiddar þeim í réttu hlutfalli við verðmæti líftrygginga þeirra.

83. gr.

Verði ákveðið að beiðast gjaldþrotaskipta á líftryggingafélagi gilda lög um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991, sé ekki á annan veg mælt í lögum þessum.

Ákvæði 82. gr. um sérstaka meðferð líftryggingastofnsins gilda og getur Fjármálaeftirlitið krafist allra gagna frá þrotabúinu sem nauðsynleg eru til að unnt sé að ljúka uppgjöri hans

og ráðstöfun. Auk opinberrar tilkynningar skv. 2. mgr. 82. gr. skal Fjármálaeftirlitið tilkynna vátryggingartökum, vátryggðum og öðrum, sem kröfu eiga á vátryggingafélag vegna vátryggingasamninga og hafa lögheimili, fasta búsetu eða aðalstöðvar í öðru aðildarríki, um fyrirhugaðan flutning vátryggingastofnsins. Slík tilkynning skal vera á tungumáli þess ríkis þar sem viðkomandi á lögheimili, hefur fasta búsetu eða aðalstöðvar. Hafi sérstök meðferð líftryggingastofns verið ákveðin áður en beiðst er gjaldþrotaskipta hefur það ekki áhrif á framkvæmd samkvæmt þessari grein og 82. gr.

Við gjaldþrotaskipti líftryggingafélags skal hvorki telja eignir sem mæta eiga líftryggingaskuldinni með eignum þrotabúsins né líftryggingaskuldina með skuldum þess. Hafi ekki tekist að ljúka greiðslu líftryggingakröfu með eignum þeim sem mæta eiga líftryggingaskuldinni fer um líftryggingakröfuna á hendur þrotabúi félagsins skv. 11. mgr. 84. gr.

Dómstóll skal sjá til þess að Fjármálaeftirlitinu verði tilkynnt þegar í stað um framkomna kröfu um gjaldþrotaskipti líftryggingafélags. Fjármálaeftirlitið skal tilkynna öðrum eftirlitsstjórnvöldum aðildarríkja ef bú slíks félags hefur verið tekið til gjaldþrotaskipta.

Úrskurður dómstóls í öðru aðildarríki um að bú líftryggingafélags með aðalstöðvar í því ríki sé tekið til gjaldþrotaskipta tekur til útibúa félagsins hér á landi.

Heimild líftryggingafélags til greiðslustöðvunar eða nauðasamningsumleitana kemur ekki í veg fyrir að unnt sé að óska gjaldþrotaskipta á félaginu.

Þegar bú líftryggingafélags hefur verið tekið til gjaldþrotaskipta skal Fjármálaeftirlitið að fengnum upplýsingum skilastjórnar skv. 81. gr. tilkynna opinberlega ákvörðun um skipun skilastjórnar, innköllun vegna gjaldþrotaskiptanna og upplýsingar um hvaða lög gildi um gjaldþrotaskiptin. Útdrátt tilkynningarinnar skal jafnframt birta í Stjórnartíðindum ESB.

Skilastjórn skal tilkynna lánardrottni sem á lögheimili, hefur fasta búsetu eða aðalstöðvar í öðru aðildarríki um gjaldþrotaskipti líftryggingafélags. Fyrirsögn tilkynningarinnar skal vera *Innköllun vegna gjaldþrotaskipta, kröfulýsingarfrestur* á öllum tungumálum aðildarríkja.

Í tilkynningu skilastjórnar skv. 8. mgr. til vátryggingartaka, vátryggðra og annarra sem kröfu eiga á félagið vegna líftryggingasamninga og hafa lögheimili, fasta búsetu eða aðalstöðvar í öðru aðildarríki skal sérstaklega tekið fram hver áhrif úrskurður um gjaldþrotaskipti hafi á líftryggingasamning og upplýsingar um réttindi og skyldur þeirra. Skal tilkynningin vera á tungumáli þess ríkis þar sem viðkomandi á lögheimili, hefur fasta búsetu eða aðalstöðvar.

Lánardrottni sem á lögheimili, hefur fasta búsetu eða aðalstöðvar í öðru aðildarríki en félagið skal heimilt að leggja fram kröfulýsingu á tungumáli þess ríkis. Fyrirsögn kröfulýsingar skal þó vera á íslensku.

Eftirlitsstjórnvöldum aðildarríkja er heimilt að óska upplýsinga um meðferð þrotabús líftryggingafélags hjá Fjármálaeftirlitinu.

Um gjaldþrotaskipti útibús líftryggingafélags með aðalstöðvar utan aðildarríkja fer eftir íslenskum lögum. Hafi félagið útibú í fleiri en einu aðildarríki skal litið á hvert útibú sem sjálfstæðan lögaðila. Eftirlitsstjórnvöld skulu þó samræma aðgerðir og það sama á við um skilastjórn.

84. gr.

Verði ákveðið að beiðast gjaldþrotaskipta á vátryggingafélagi sem rekur aðra starfsemi en líftryggingastarfsemi gilda lög um gjaldþrotaskipti o.fl. sé ekki á annan veg mælt í lögum þessum.

Dómstóll skal sjá til þess að Fjármálaeftirlitinu verði tilkynnt þegar í stað um framkomna kröfu um gjaldþrotaskipti vátryggingafélags. Fjármálaeftirlitið skal tilkynna öðrum eftirlitsstjórnvöldum aðildarríkja ef bú vátryggingafélags hefur verið tekið til gjaldþrotaskipta.

Úrskurður dómstóls í öðru aðildarríki um að bú vátryggingafélags með aðalstöðvar í því ríki sem rekur aðra starfsemi en líftryggingastarfsemi sé tekið til gjaldþrotaskipta tekur einnig til útibúa félagsins hér á landi.

Heimild vátryggingafélags til greiðslustöðvunar eða nauðasamnings kemur ekki í veg fyrir að unnt sé að óska gjaldþrotaskipta á félaginu.

Fjármálaeftirlitið skal jafnskjótt og búið hefur verið tekið til gjaldþrotaskipta meta hvort hagsmuna vátryggingartaka og vátryggðra verði best gætt með því að yfirfæra vátryggingastofna að öllu leyti eða að hluta til annars eða annarra vátryggingafélaga.

Berist tilboð er Fjármálaeftirlitið metur hagkvæmt fyrir vátryggingartaka og vátryggða skal það leggja fram tillögu um flutning stofnsins og birta opinberlega helstu efnisatriði slíks samkomulags. Einnig skal auglýsa eftir athugasemdum vátryggingartaka og vátryggðra er berast skulu skriflega innan eins mánaðar frá birtingu tilkynningarinnar. Fjármálaeftirlitið skal jafnframt tilkynna vátryggingartökum, vátryggðum og öðrum, sem kröfu eiga á vátryggingafélag vegna vátryggingasamninga og hafa lögheimili, fasta búsetu eða aðalstöðvar í öðru aðildarríki, um fyrirhugaðan flutning vátryggingastofnsins. Sú tilkynning skal vera á tungumáli þess ríkis þar sem viðkomandi hefur lögheimili, fasta búsetu eða aðalstöðvar. Að teknu tilliti til athugasemda skal Fjármálaeftirlitið að frestinum loknum taka ákvörðun um hvort unnt sé að yfirfæra vátryggingastofna á þann hátt sem lagt er til.

Þegar bú vátryggingafélags hefur verið tekið til gjaldþrotaskipta skal Fjármálaeftirlitið að fengnum upplýsingum skilastjórnar skv. 81. gr. tilkynna opinberlega ákvörðun um skipun skilastjórnar, innköllun vegna gjaldþrotaskiptanna og upplýsingar um hvaða lög gildi um gjaldþrotaskiptin. Útdrátt tilkynningarinnar skal jafnframt birta í Stjórnartíðindum ESB.

Skilastjórn skal tilkynna lánardrottni sem á lögheimili, hefur fasta búsetu eða aðalstöðvar í öðru aðildarríki um gjaldþrotaskipti vátryggingafélags. Fyrirsögn tilkynningarinnar skal vera *Innköllun vegna gjaldþrotaskipta, kröfulýsingarfrestur* á öllum tungumálum aðildarríkja.

Í tilkynningu skilastjórnar skv. 8. mgr. til vátryggingartaka, vátryggðra og annarra sem kröfu eiga á vátryggingafélag vegna vátryggingasamninga og hafa lögheimili, fasta búsetu eða aðalstöðvar í öðru aðildarríki skal sérstaklega tekið fram hver áhrif úrskurður um gjaldþrotaskipti hafi á vátryggingasamning og upplýsingar um réttindi og skyldur þeirra. Skal tilkynningin vera á tungumáli þess ríkis þar sem viðkomandi á lögheimili, hefur fasta búsetu eða aðalstöðvar.

Lánardrottni sem á lögheimili, hefur fasta búsetu eða aðalstöðvar í öðru aðildarríki en vátryggingafélag skal heimilt að leggja fram kröfulýsingu á tungumáli þess ríkis. Fyrirsögn kröfulýsingar skal þó vera á íslensku.

Vátryggingakröfur á hendur þrotabúi vátryggingafélagsins skulu ganga næst á undan kröfum skv. 113. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl.

Eftirlitsstjórnvöldum aðildarríkja er heimilt að óska upplýsinga um meðferð þrotabús vátryggingafélags hjá Fjármálaeftirlitinu.

Um gjaldþrotaskipti útibús vátryggingafélags með aðalstöðvar utan aðildarríkja fer eftir íslenskum lögum. Hafi félagið útibú í fleiri en einu aðildarríki skal litið á hvert útibú sem sjálfstæðan lögaðila. Eftirlitsstjórnvöld skulu þó samræma aðgerðir og það sama á við um skilastjórn.

85. gr.

Íslensk lög skulu gilda um gjaldþrotaskipti vátryggingafélags nema á annan veg sé fyrir mælt í þessari grein.

Vinnusamningur skal fara eftir lögum þess ríkis sem um vinnusamninginn og vinnusambandið gilda.

Samningur um notkun eða kaup fasteignar skal fara eftir lögum þess ríkis þar sem fasteignin er staðsett.

Réttur vátryggingafélags vegna fasteignar, skips eða flugvélar skal fara eftir lögum þess ríkis þar sem opinber skráning hefur farið fram.

Úrskurður um að bú vátryggingafélags sé tekið til gjaldþrotaskipta skal ekki hafa áhrif á rétt veðhafa vegna eignarréttinda sem voru í öðru aðildarríki þegar úrskurðurinn var kveðinn upp. Íslensk lög gilda þó um réttindi og skyldur aðila sem lúta opinberu eftirliti hérlendis.

Hafi vátryggingafélag keypt eign með eignarréttarfyrirvara hefur úrskurður um að bú vátryggingafélags sé tekið til gjaldþrotaskipta ekki áhrif á réttindi seljanda sem byggjast á fyrirvaranum ef eign er í öðru aðildarríki. Gjaldþrot vátryggingafélags hefur ekki áhrif á sölu vátryggingafélags á eign hafi afhending þegar farið fram og eignin verið í öðru aðildarríki þegar úrskurður um gjaldþrotaskipti var kveðinn upp.

Þrátt fyrir ákvæði 5. og 6. mgr. er heimilt að beita ákvæðum III. kafla laga um samningsgerð, umboð og ógilda gerninga, nr. 7/1936, eða ákvæðum XX. kafla laga um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991, nema lög gistiríkis heimili ekki slíkt.

Hafi vátryggingafélag selt fasteign, skip eða flugvél sem háð er opinberri skráningu eða framseljanleg verðbréf eða önnur verðbréf skráð á skipulegum verðbréfamarkaði eftir úrskurð um að bú vátryggingafélags skuli tekið til gjaldþrotaskipta skulu lög þess ríkis þar sem eign er eða þar sem hin opinbera skráning hefur farið fram gilda um lögmæti löggerningsins.

Um áhrif úrskurðar um að bú vátryggingafélags skuli tekið til gjaldþrotaskipta á málshöfðun vegna eignar eða annarra réttinda sem vátryggingafélag hefur látið af hendi fer eftir lögum þess aðildarríkis þar sem málið var höfðað.

Úrræði sem skilastjórn getur beitt samkvæmt íslenskum lögum hefur hún jafnframt í öðrum aðildarríkjum. Við beitingu slíkra úrræða í öðru aðildarríki skal skilastjórn þó fara eftir lögum þess aðildarríkis eftir því sem við á.

86. gr.

Þegar tekin er ákvörðun um frjáls slit samkvæmt samþykktum vátryggingafélags sem hér hefur fengið starfsleyfi skal félagið leggja fyrir Fjármálaeftirlitið greinargerð um óuppgerðar vátryggingaskuldbindingar félagsins og á hvern hátt ætlunin sé að ljúka þeim.

Fjármálaeftirlitið skal meta og taka ákvörðun um hvort hagsmunum vátryggingartaka og vátryggðra teljist best borgið með flutningi vátryggingastofns til annars eða annarra félaga, svo og þegar um líftryggingastofn er að ræða hvort stofninn skuli sæta sérstakri meðferð, sbr. 82. gr.

Um frjáls slit vátryggingafélags gilda ákvæði 83.–85. gr. eftir því sem við á.

XIII. KAFLI
Viðurlög.

87. gr.

Stjórnvaldssektir.

Fjármálaeftirlitið getur lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn:

1. 2. málsl. 1. mgr. 1. gr. varðandi leyfisskylda starfsemi,
2. 5. gr. um hvar megi frumtryggja og endurtryggja vátryggingaráhættu sem hér er,
3. 7. gr. um heimild til að bera heiti sem gefur vátryggingastarfsemi til kynna,
4. 11.–13. gr. um starfsheimildir,
5. 1. mgr. 28. gr. um leyfisumsókn til Fjármálaeftirlitsins ef vátryggingafélag með starfsleyfi hér á landi hyggst taka upp nýjan greinaflokk vátrygginga eða vátryggingagrein eða breyta starfsemi sinni í verulegum atriðum,
6. 3. mgr. 28. gr. um að senda skuli breytingar á samþykktum vátryggingafélags til Fjármálaeftirlitsins innan viku frá samþykkt þeirra,
7. 4. mgr. 30. gr. um að allar breytingar á atriðum sem tilkynna skal til vátryggingafélagaskrár skuli tilkynna eins fljótt og auðið er til skrárinnar og eigi síðar en innan eins mánaðar,
8. 2. mgr. 36. gr. um eignir til jöfnunar á móti vátryggingaskuld,
9. 38. gr. um skyldu stjórnar til þess að tryggja að fyrir hendi sé sérþekking á mati og útreikningi vátryggingaskuldar,
10. 1. málsl. 4. mgr. 39. gr. um tilkynningarskyldu tryggingastærðfræðings til Fjármálaeftirlitsins,
11. 41. gr. um virkan eignarhlut,
12. 1. mgr. 43. gr. um hámark eigin hluta,
13. 3. mgr. 44. gr. um að stjórnarmaður afli ekki heimildar Fjármálaeftirlitsins vegna stjórnarsetu,
14. 5. mgr. 44. gr. um tilkynningarskyldu um þóknun stjórnarmanna eða framkvæmdastjóra,
15. 6. mgr. 44. gr. um tilkynningarskyldu um myndun félagasamstæðu eða yfirráð yfir öðru félagi og um verulegar breytingar á skipulagi samstæðu,
16. 7. mgr. 44. gr. um setningu verklagsreglna,
17. 8. mgr. 44. gr. um skyldu stjórnar og framkvæmdastjóra vátryggingafélags til að gera Fjármálaeftirlitinu viðvart um málefni sem hafa úrslitaþýðingu fyrir áframhaldandi starfsemi félagsins,
18. 2. mgr. 47. gr. um tilkynningarskyldu endurskoðanda til Fjármálaeftirlitsins,
19. 48. gr. um að senda skuli Fjármálaeftirliti ársreikning og fylgigögn,
20. 1. mgr. 49. gr. um upplýsingaskyldu vegna starfsemi erlendis,
21. 50. gr. um úthlutun arðs,
22. 4. mgr. 52. gr. um skýrslur um viðskipti við tengda aðila,
23. 1.–3. mgr. 54. gr. um skil á vátryggingaskilmálum og reiknigrundvelli líftrygginga og heilsutrygginga,
24. 1. mgr. 60. gr. um skyldu til samþykkis Fjármálaeftirlitsins vegna flutnings á stofni,
25. 4. mgr. 64. gr. um ávöxtun fjármuna vátryggingafélags með aðalstöðvar í ríki utan Evrópska efnahagssvæðisins,
26. 65. gr. um skil á ársreikningi og upplýsingaskyldu vátryggingafélags með aðalstöðvar í ríki utan Evrópska efnahagssvæðisins,
27. 2. mgr. 68. gr. um lok starfsemi vátryggingafélags með aðalstöðvar í ríki utan Evrópska efnahagssvæðisins,
28. 3. mgr. 68. gr. um lausn geymslufjár vátryggingafélags með aðalstöðvar í ríki utan Evrópska efnahagssvæðisins,
29. 1. og 5. mgr. 69. gr. um heimild vátryggingafélaga með starfsleyfi hér á landi til að opna útibú í öðru aðildarríki Evrópska efnahagssvæðisins,

30. 1. og 4. mgr. 70. gr. um heimild vátryggingafélaga með starfsleyfi hér á landi til að veita þjónustu í öðru aðildarríki Evrópska efnahagssvæðisins,
31. 71. gr. um heimild vátryggingafélaga með starfsleyfi hér á landi til að hefja starfsemi í ríki utan Evrópska efnahagssvæðisins,
32. 1. málsl. 1. mgr. 72. gr. um umsókn vegna flutnings á vátryggingastofni,
33. 74.–75. gr. um samruna,
34. 1. mgr. 86. gr. um skil greinargerðar til Fjármálaeftirlitsins vegna ákvörðunar um frjáls slit,
35. sátt milli Fjármálaeftirlitsins og aðila, sbr. 88. gr.

Þá getur Fjármálaeftirlitið lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gróflega eða ítrekað gegn ákvæðum 1. mgr. 6. gr. um góða viðskiptahætti og venjur í vátryggingaviðskiptum.

Sektir sem lagðar eru á einstaklinga geta numið frá 10 þús. kr. til 20 millj. kr. Sektir sem lagðar eru á lögaðila geta numið frá 50 þús. kr. til 50 millj. kr. Við ákvörðun sekta skal m.a. tekið tillit til alvarleika brots, hvað það hefur staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort um ítrekað brot er að ræða. Ákvarðanir um stjórnvaldssektir skulu teknar af stjórn Fjármálaeftirlitsins og eru þær aðfararhæfar. Sektir renna í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtuna. Séu stjórnvaldssektir ekki greiddar innan mánaðar frá ákvörðun Fjármálaeftirlitsins skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

Stjórnvaldssektum verður beitt óháð því hvort lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

88. gr.

Hafi aðili gerst brotlegur við ákvæði laga þessara eða ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins á grundvelli þeirra er Fjármálaeftirlitinu heimilt að ljúka málinu með sátt með samþykki málsaðila, enda sé ekki um að ræða meiri háttar brot sem refsiviðurlög liggja við. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Fjármálaeftirlitið setur nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins.

89. gr.

Í máli sem beinist að einstaklingi og lokið getur með álagningu stjórnvaldssekta eða kæru til lögreglu hefur maður, sem rökstuddur grunur leikur á að hafi gerst sekur um lögbrot, rétt til að neita að svara spurningum eða afhenda gögn eða muni nema hægt sé að útiloka að það geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um brot hans. Fjármálaeftirlitið skal leiðbeina hinum grunaða um þennan rétt.

90. gr.

Heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

Frestur skv. 1. mgr. rofnar þegar Fjármálaeftirlitið tilkynnir aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti. Rof frests hefur réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti.

91. gr.

Sektir eða fangelsi.

Það varðar sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, liggi þyngri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum, að brjóta gegn ákvæðum:

1. 2. málsl. 1. mgr. 1. gr. varðandi leyfisskylda starfsemi,
2. 4. mgr. 30. gr. um að allar breytingar á atriðum sem tilkynna skal til vátryggingafélagaskrár skuli tilkynna eins fljótt og auðið er til skrárinnar og eigi síðar en innan eins mánaðar,
3. 1. málsl. 4. mgr. 39. gr. um tilkynningarskyldu tryggingastærðfræðings til Fjármálaeftirlitsins,
4. 1. mgr. 43. gr. um hámark eigin hluta,
5. 1.–3. mgr. 45. gr. um ársreikninga,
6. 2. mgr. 46. gr. um hæfi endurskoðanda,
7. 2. mgr. 47. gr. um tilkynningarskyldu endurskoðenda til Fjármálaeftirlitsins,
8. 50. gr. um úthlutun arðs,
9. 2. mgr. 68. gr. um lok starfsemi vátryggingafélags með aðalstöðvar í ríki utan Evrópska efnahagssvæðisins,
10. 3. mgr. 68. gr. um lausn geymslufjár vátryggingafélags með aðalstöðvar í ríki utan Evrópska efnahagssvæðisins,
11. 1. og 6. mgr. 76. gr. um aðgerðir vegna ónógs gjaldþols.

Þá varðar það sömu refsingu að gefa vísvitandi rangar eða villandi upplýsingar um hagi vátryggingafélags eða annað er það varðar, opinberlega eða til Fjármálaeftirlitsins, annarra opinberra aðila eða viðskiptamanna.

92. gr.

Brot gegn lögum þessum er varða sektum eða fangelsi varða refsingu hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Heimilt er að gera upptækan með dómi beinan eða óbeinan hagnað sem hlotist hefur af broti gegn ákvæðum laga þessara er varða sektum eða fangelsi.

Tilraun til brots eða hlutdeild í brotum samkvæmt lögum þessum er refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.

93. gr.

Brot gegn lögum þessum sæta aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kæru Fjármálaeftirlitsins til lögreglu.

Varði meint brot á lögum þessum bæði stjórnvaldssektum og refsingu metur Fjármálaeftirlitið hvort mál skuli kært til lögreglu eða því lokið með stjórnvaldsákvörðun hjá stofnuninni. Ef brot eru meiri háttar ber Fjármálaeftirlitinu að vísa þeim til lögreglu. Brot telst meiri háttar ef það lýtur að verulegum fjárhæðum, ef verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brotsins. Jafnframt getur Fjármálaeftirlitið á hvaða stigi rannsóknar sem er vísað máli vegna brota á lögum þessum til opinberrar rannsóknar. Gæta skal samræmis við úrlausn sambærilegra mála.

Með kæru Fjármálaeftirlitsins skulu fylgja afrit þeirra gagna sem grunur um brot er studdur við. Ákvæði IV.–VII. kafla stjórnsýslulaga gilda ekki um ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að kæra mál til lögreglu.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að láta lögreglu og ákæruvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að taka þátt í aðgerðum lögreglu sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Lögreglu og ákæruvaldi er heimilt að láta Fjármálaeftirlitinu í té upplýsingar og gögn sem hún hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Lögreglu er heimilt að taka þátt í aðgerðum Fjármálaeftirlitsins sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Telji ákærandi að ekki séu efni til málshöfðunar vegna ætlaðrar refsiverðrar háttsemi sem jafnframt varðar stjórnsýsluviðurlögum getur hann sent eða endursent málið til Fjármálaeftirlitsins til meðferðar og ákvörðunar.

XIV. KAFLI
Ýmis ákvæði. Gildistaka.

94. gr.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerðir um þau efni sem í lögum þessum greinir.

95. gr.
Innleiðing.

Með lögum þessum eru eða hafa verið innleiddar eftirfarandi tilskipanir Evrópusambandsins: 64/225/EBE, 72/166/EBE, 73/239/EBE, 73/240/EBE, 74/165/EBE, 77/92/EBE, 78/473/EBE, 78/660/EBE, 79/267/EBE, 81/76/EBE, 83/349/EBE, 84/5/EBE, 87/344/EBE, 88/357/EBE, 90/232/EBE, 90/619/EBE, 91/674/EBE, 92/48/EBE, 92/49/EBE, 92/96/EBE, 98/78/EB, 2000/12/EBE, 2000/26/EB, 2001/17/EB, 2001/24/EB, 2002/13/EB, 2002/87/EB, 2002/92/EB, 2005/14/EB, 2005/68/EB, 2007/44/EB.

96. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða.

Vátryggingafélög sem 10. desember 2007 höfðu hætt að taka að sér nýja vátryggingaráhættu og unnu eingöngu að afgreiðslu eldri endurtryggingasamninga eru undanskilin ákvæðum 35. gr. Þrátt fyrir ákvæði 40. gr. skulu vátryggingafélög sem falla undir þessa grein að lágmarki senda Fjármálaeftirlitinu árlega yfirlit um eignir til jöfnunar vátryggingaskuldar. Fjármálaeftirlitið tilkynnir öðrum aðildarríkjum um hvaða vátryggingafélög er að ræða. Hefji vátryggingafélag aftur útgáfu nýrra vátryggingasamninga fellur félagið ekki lengur undir ákvæði þetta.

Ákvæði 2. mgr. 44. gr. um að stjórnarmenn megi ekki eiga sæti í stjórn annars vátryggingafélags eða aðila tengdra því né vera starfsmenn, lögmenn, endurskoðendur eða tryggingastærðfræðingar annars vátryggingafélags eða tengdra félaga kemur til framkvæmda á fyrsta aðalfundi vátryggingafélags eftir samþykkt laga þessara.

Hinn 31. desember 2009 fellur 8. tölul. 1. mgr. 31. gr. brott.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Almennt um frumvarpið.

Frumvarp þetta er samið af nefnd sem viðskiptaráðherra skipaði þann 18. september 2007 til þess að semja frumvarp til að innleiða tilskipun 2005/68/EB um endurtryggingar. Í nefndina voru skipuð Kjartan Gunnarsson, skrifstofustjóri í viðskiptaráðuneytinu, formaður, Rúnar Guðmundsson, sviðsstjóri í Fjármálaeftirlitinu, Sigurður Freyr Jónatansson, tryggingastærðfræðingur í Fjármálaeftirlitinu, tilnefndir af Fjármálaeftirlitinu, og Þóra Hallgrímsdóttir, lög-

fræðingur hjá Sjóvá-Almennum tryggingum hf., tilnefnd af Samtökum fjármálafyrirtækja. Þótt skipunarbréf nefndarinnar hafi tilgreint sem verkefni að gera tillögu um innleiðingu endurtryggingatilskipunarinnar varð fljótlega ljóst að innleiðingin kallaði á slíkar breytingar á lögum um vátryggingastarfsemi að ekki yrði hjá því komist að endurskoða þau lög í heild sinni.

Frá því að lög nr. 60/1994 komu til framkvæmda hefur þeim verið breytt fjölmörgum sinnum, en samþykkt þeirra á sínum tíma var hluti af aðlögun innlends réttar að löggjöf Evrópusambandsins. Upphaflegu lögin innleiddu þær gerðir ESB á vátryggingasviði sem þá voru í gildi.

Frá gildistöku laganna hafa verið innleiddar þær gerðir á vátryggingasviði sem skylt hefur verið að innleiða samkvæmt EES-samningnum, síðast með lögum nr. 155/2007 (5. ökutækjatilskipun). Til þess að taka af allan vafa um hvaða tilskipanir hafi áður verið innleiddar, svo og hverja sé verið að innleiða í fyrsta sinn, eru þær allar taldar upp í 95. gr. frumvarpsins.

Í athugasemdum við einstaka greinar frumvarpsins er sérstaklega tilgreint hvort verið sé að innleiða ákvæði endurtryggingatilskipunarinnar, gera tillögur til breytinga á gildandi ákvæðum, án þess að það tengist sérstaklega innleiðingunni, eða hvort viðkomandi grein eigi sér samsvörun í gildandi lögum. Til skýringa skal þess getið að á mörgum sviðum eru ákvæði endurtryggingatilskipunarinnar spegilmynd af ákvæðum tilskipana um skaða- og líftryggingar. Í þeim tilvikum hafa ákvæðin í allflestum tilvikum þegar verið innleidd með lögum nr. 60/1994, eins og þeim hefur verið breytt. Því var eðlilegt að innleiðing endurtryggingatilskipunarinnar yrði gerð samhliða heildarendurskoðun á lögum um vátryggingastarfsemi.

Frumvarpið gerir tillögur til breytinga sem hvorki tengjast innleiðingu endurtryggingatilskipunarinnar né eru umritun gildandi ákvæða, þ.e. hrein nýmæli. Frumvarpið leggur til þrengingu á heimildum til setu í stjórn vátryggingafélags. Bæði er fjölgað í upptalningu þeirra laga sem væntanlegir stjórnarmenn mega ekki hafa gerst brotlegir við og eins eru þrengd skilyrði fyrir því að aðilar í hagsmunasambandi eða aðilar í hagsmunasambandi við samkeppnisaðila viðkomandi félags geti tekið sæti í stjórn. Ástæða þess að frumvarpið leggur til þessa þrengingu er gagnrýni á þröngt eignarhald á innlendum fjármálamarkaði. Er talin full ástæða til þess að stjórnvöld bregðist við slíkri gagnrýni enda skiptir trúverðugleiki fjármálamarkaðarins verulegu máli um framgang og möguleika aðila á markaði til að þróast frekar. Frumvarpið leggur einnig til breytingar á ákvæðum um meðferð virks eignarhlutar Verði tillögur þessar samþykktar við þinglega meðferð er mikilvægt að lagðar verði til sambærilegar breytingar á viðeigandi ákvæðum annarra laga á fjármálamarkaði.

Um endurtryggingar og endurtryggingatilskipun ESB.

Lög nr. 60/1994 fjalla um vátryggingastarfsemi, bæði um frum- og endurtryggingastarfsemi. Með hugtakinu vátryggingafélag er í lögunum átt við félög sem stunda bæði frum- og endurtryggingastarfsemi. Af vátryggingafélögum með starfsleyfi í dag hefur Íslensk endurtrygging hf. ávallt starfað eingöngu í endurtryggingastarfsemi. Að auki hefur Trygging hf. eingöngu unnið að uppgjöri eldri endurtryggingaskuldbindinga eftir flutning frumtryggingastofns félagsins til Tryggingamiðstöðvarinnar hf. Nokkur vátryggingafélög sem hafa starfað einkum í frumtryggingastarfsemi hafa einnig haft með höndum endurtryggingastarfsemi. Útrás vátryggingafélaga á síðustu árum hefur m.a. falist í sölu endurtrygginga erlendis. Eftirlit með endurtryggingastarfsemi hefur hér á landi að mestu verið sambærilegt eftirliti með frumtryggingastarfsemi.

Í 5. gr. gildandi laga er kveðið á um að enginn má í atvinnuskyni stuðla að því að vátryggingaráhætta sem hér er, sé frumtryggð annars staðar en hjá vátryggingafélögum sem hér hafa starfsleyfi. Hins vegar eru í gildandi lögum engin takmörk á því hvar vátryggingaráhætta er endurtryggð.

Í 1. tilskipun 73/239/EBE um skaðatryggingar með breytingum samkvæmt tilskipunum og tilskipun 2002/83/EB um líftryggingar er að finna ákvæði um starfsemi félaga sem sérhæfa sig í frumtryggingum. Á Evrópska efnahagssvæðinu var á sama hátt ekki að finna sameiginleg ákvæði um starfsemi sérhæfðra endurtryggingafélaga fyrr en með tilkomu tilskipunar 2005/68/EB. Tilskipun 64/225/EBE um endurtryggingar bannaði hindranir á starfsemi endurtryggingafélaga á milli ríkja í Evrópubandalaginu en kvað ekki á um annars konar samræmingu, svo sem hvað varðar opinbert eftirlit.

Markmiðið með tilskipun 2005/68/EB, um endurtryggingar, er því að samræma eftirlit með endurtryggingastarfsemi og styrkja innri markaðinn hvað varðar vátryggingastarfsemi. Tilskipunin er í samræmi við alþjóðlega staðla um eftirlit með endurtryggingastarfsemi sem unnir hafa verið af alþjóðasamtökum eftirlitsstjórnvalda á vátryggingasviði (IAIS).

Á sama hátt og í frumtryggingastarfsemi veitir starfsleyfi í endurtryggingum í einu aðildarríkja Evrópska efnahagssvæðisins möguleika til að starfa á öllu svæðinu. Til að vernda hagsmuni neytanda og vegna ólíkra ákvæða laga um vátryggingarsamninga á Evrópska efnahagssvæðinu þurfa frumtryggingafélög að tilkynna heimaeftirlitsstjórnvöldum sínum um fyrirætlanir um að hefja starfsemi í öðrum ríkjum svæðisins. Eftirlitsstjórnvöld heimaríkis tilkynna eftirlitsstjórnvöldum gistiríkis um starfsemina og votta að vátryggingafélagið uppfylli kröfur um lágmarksgjaldþol. Slík skilyrði eru ekki sett fram í endurtryggingatilskipuninni.

Meðal annarra ákvæða tilskipunarinnar sem fela í sér sérákvæði fyrir endurtryggingafélög eða endurtryggingastarfsemi má nefna eftirfarandi:

1. Heimild í 5. mgr. að endurtryggingavernd sé keypt í þriðja ríki. Ef um endurtryggingavernd á frumtryggingaráhættu er að ræða þarf að liggja fyrir samstarfssamningur á milli Fjármálaeftirlitsins, í tilviki Íslands, og eftirlitsstjórnvalds í heimaríki endurtryggingafélagsins.
2. Almennari reglur í 38. gr. en þekkist hjá frumtryggingafélögum um eignir til jöfnunar vátryggingaskuld.

Flest ákvæði endurtryggingatilskipunarinnar eru þó efnislega samhljóða sambærilegum ákvæðum tilskipana um skaðatryggingar og líftryggingar og felur innleiðing þeirra því í sér takmörkuð áhrif á innleiðingarákvæði gildandi laga um vátryggingastarfsemi. Tilskipunin var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar 2. júní 2006 og átti innleiðingu hennar að vera lokið 10. desember 2007.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Frumvarpið leggur til verulegar breytingar á 1. gr. frá gildandi lögum, nr. 60/1994, einkum vegna innleiðingar á tilskipun ESB um endurtryggingar. Af henni leiðir að gera þarf skýran greinarmun á því hvort vátryggingastarfsemi sé stunduð sem starfsemi á sviði frumtrygginga eða á sviði endurtryggingastarfsemi. Því er skilgreint greininni hvað telst vátryggingastarfsemi, frumtryggingastarfsemi og endurtryggingastarfsemi.

Um 2. gr.

Frumvarpið leggur til þá breytingu frá gildandi lögum, nr. 60/1994, að íslensk vátryggingafélög skuli rekin í hlutafélagaformi. Gildandi lög gera bæði ráð fyrir hlutafélagaformi sem og því að unnt sé að reka vátryggingafélag sem gagnkvæmt félag, en þegar gildandi lög komu til framkvæmda voru starfandi allnokkur gagnkvæm vátryggingafélög.

Gagnkvæm vátryggingafélög voru starfandi hér á landi allt fram til ársins 2003, flest á sviði bátatrygginga. Stóru gagnkvæmu vátryggingafélögin tvö, Samvinnutryggingar g.t. og Brunabótafélag Íslands, hættu eiginlegri vátryggingastarfsemi á árinu 1989 þegar vátryggingastofnar þeirra voru fluttir til nýstofnað hlutafélags, Vátryggingafélags Íslands hf. Á árunum 2001–2003 urðu verulegar breytingar á vátryggingastarfsemi hér á landi þegar vátryggingastofnar gagnkvæmra bátaábyrgðarfélaga og Samábyrgðar Íslands á fiskiskipum voru færðir yfir til annars vátryggingahlutafélags. Þá voru breytingar gerðar á Verði tryggingu er félaginu var breytt í hlutafélag.

Vörður var síðasta gagnkvæma félagið á landsvísu. Það starfar nú sem hlutafélag.

Í dag eru engin starfandi gagnkvæm vátryggingafélög hér á landi. Þetta félagaform er hins vegar þekkt á öðrum Norðurlöndum og munu nokkur gagnkvæm vátryggingafélög enn starfandi, m.a. er eitt stærsta vátryggingafélag Noregs gagnkvæmt félag. Í Danmörku er starfandi töluverður fjöldi smárra – á danskan mælikvarða – gagnkvæmra vátryggingafélaga sem veita þjónustu á afmörkuðum mörkuðum. Í nokkrum EES-ríkjum, m.a. flestum hinna nýrri, er hins vegar ekki heimilt að stofna vátryggingafélög með öðru félagaformi en sem hlutafélög.

Svo virðist sem gagnkvæma félagsformið dugi vart á markaði þar sem virk samkeppni er. Gagnkvæm vátryggingafélög eiga í erfiðleikum ef þau þurfa að bæta fjárhagsstöðu sína. Þau geta ekki líkt og hlutafélög aukið eigið fé félagsins með útgáfu nýrra hlutabréfa. Gagnkvæma félagsformið virðist einkum henta þegar um sérhæfðar vátryggingar er að ræða í takmörkuðum rekstri. Þá erfiðleika sem gagnkvæmu vátryggingafélögin lentu í hér á landi má fyrst og fremst rekja til vandræða þeirra við að hlúa að fjárhagslegum styrk sínum á samkeppnismarkaði.

Engin gagnkvæm vátryggingafélög eru starfandi og engin merki þess að aðilar hér á landi hyggist stofna slíkt vátryggingafélag. Ástæðulaust kann því að vera að viðhalda heimildum sem ekki eru nýttar. Verður ekki séð að afnám heimildar til að stofnsetja gagnkvæm vátryggingafélög skaði hagsmuni aðila því áfram verður til staðar heimild til að stofnsetja vátryggingafélag, þótt með öðru félagaformi sé. Ekki er verið að skerða réttindi t.d. félagasamtaka til þess að gefa félagsmönnum sínum kost á að standa að stofnun vátryggingafélags. Slíku félagi yrði án efa betur komið fyrir í hlutafélagaformi en sem gagnkvæmt félag. Loks ber að hafa hugfast að í lögum um vátryggingastarfsemi eru ákvæði um gjaldþol vátryggingafélaga. Ákvæði þessi, sem eru komin í innlendan rétt sem hluti af EES-rétti, tiltaka ákveðið lágmarksgjaldþol. Sem dæmi má nefna að reglur um gjaldþol og afnám einkaréttar bátaábyrgðarfélaganna á að veita þjónustu á tilteknu markaðssvæði, höfðu í för með sér erfiðleika fyrir bátaábyrgðarfélög á Íslandi. Erfiðleika sem voru undanfari þess að félögin hættu vátryggingastarfsemi.

Að teknu tilliti til ofanritaðs gerir frumvarpið ráð fyrir þeirri breytingu frá gildandi lögum að vátryggingafélög skuli vera rekin í hlutafélagaformi.

Þrátt fyrir ofanritað er vert að taka fram að mögulegt er að fram komi áhugi á að stofna gagnkvæmt vátryggingafélag hér á landi. Eins og áður segir er það félagaform þekkt á Norðurlöndunum. Verði slíkt raunin er full ástæða til þess að gaumgæfa hvort heimila eigi að nýju að vátryggingafélög geti verið rekin sem gagnkvæm félög.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir því að bundin vátryggingafélög séu ekki rekin öðruvísi en í hlutafélagaformi. Mikilvægt er að taka af tvímæli um að slík félög séu starfsleyfisskyld og búi við sömu rekstrarskilyrði og önnur hlutafélög.

Þá er bætt við því ákvæði að heimilt sé að reka vátryggingafélag sem Evrópufélag.

Um 3. gr.

Fyrri málsgrein greinarinnar er samhljóða 3. gr. gildandi laga sem fjallar um þá starfsemi sem ákvæði laganna taka ekki til. Seinni málsgreinin er innleiðing á 2. mgr. 1. gr. tilskipunar 2005/68/EB, um endurtryggingu, þar sem talin er upp sú endurtryggingastarfsemi sem undanþegin er ákvæðum tilskipunarinnar. Engin endurtryggingastarfsemi er nú stunduð á vegum hins opinbera hér á landi.

Um 4. gr.

Greinin er samhljóða 4. gr. gildandi laga sem tiltekur hvenær félagasamstæða skuli lúta ákvæðum laganna.

Um 5. gr.

Frumvarpið gerir tillögu að breytingum á ákvæðum gildandi laga um hvar vátryggja má áhættur. Í fyrsta lagi er gerður greinarmunur á frumtryggingaráhættu og endurtryggingaráhættu og gilda mismunandi takmarkanir eftir því um hvora áhættuna er verið að fjalla. Í öðru lagi er það tilgreint sérstaklega að frumtryggingafélag skuli hafa starfsleyfi Fjármálaeftirlitsins eða annars sambærilegs stjórnvalds í aðildarríki. Í þriðja lagi tilgreinir frumvarpið að heimilt sé að endurtryggja innlenda frumtryggingaráhættu hjá félagi utan aðildarríkis ef fyrir liggur samstarfssamningur á milli Fjármálaeftirlitsins og eftirlitsstjórnvalds í því ríki um gagnkvæmt eftirlit, og í fjórða lagi tiltekur frumvarpið að engar hömlur séu á að kaupa endurtryggingu vegna endurtryggingaráhættu. Er það í samræmi við það að endurtryggingastarfsemi er alþjóðleg, sbr. umfjöllun í inngangsákvæði 37 í tilskipun 2005/68/EB.

Um 6. gr.

Efnislega er sambærilegt ákvæði og frumvarpið gerir hér tillögu um að finna í 55. gr. gildandi laga um vátryggingastarfsemi. Tímabært er að endurskrifa ákvæði þessi m.t.t. heimilda sem kveðið er á um í öðrum lögum. Lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi voru samþykkt eftir gildistöku gildandi laga og lagabreytingar sem urðu á ákvæðum um réttarsamband vátryggingartaka og vátryggingafélags við gildistöku nýrra laga um vátryggingarsamninga gera það nauðsynlegt að afmarka betur en gildandi lög hvenær Fjármálaeftirlitið getur gripið til aðgerða og viðurlaga séu hagsmunir neytenda ekki hafðir til hliðsjónar.

Í 1. mgr. leggur frumvarpið til að Fjármálaeftirlitið hafi heimild til að grípa til ráðstafana ef það telur að starfsemi eftirlitsskylds aðila sé ekki í samræmi við góða viðskiptahætti eða venjur. Fjármálaeftirlitinu ber að meta það hverju sinni hvort tilefni er til ráðstafana á grundvelli þeirra heimilda sem eftirlitið hefur.

Þrátt fyrir þetta verður að hafa hugfast að Fjármálaeftirlitið hefur ekki úrskurðarvald í einstökum ágreiningsmálum eða sker úr um réttindi og skyldur aðila að einkarétti eða ágreiningi um sönnun málsatvika. Þeir sem beina erindum til eftirlitsins eiga ekki sjálfkrafa rétt á því að kvartanir eða ábendingar þeirra verði teknar til meðferðar. Fjármálaeftirlitið hefur um árabil starfrækt upplýsinga- og leiðbeininga þjónustu fyrir viðskiptavini eftirlitsskyldra aðila. Þeir geta beint fyrirspurnum til eftirlitsins, ýmist almenns eðlis varðandi starfshætti eftirlits-

skyldra aðila eða í tengslum við tiltekin mál. Fjármálaeftirlitið leitast við að veita almennar upplýsingar m.a. um hugsanlega réttarstöðu aðila og leiðbeina aðilum um þau úrræði sem þeir hafa til að ná fram rétti sínum.

Allar ábendingar og kvartanir sem berast Fjármálaeftirlitinu eru metnar og skoðað hvort tilefni er til nánari athugunar. Telji eftirlitið ástæðu til að taka mál til athugunar er það gert á grundvelli almenns eftirlits, þ.e. hvort starfsemi viðkomandi eftirlitsskylds aðila sé í samræmi við lög, reglur og eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti. Þrátt fyrir að kvörtun eða ábending frá einstaklingi eða fyrirtæki leiði til slíkrar athugunar, telst sá hinn sami ekki sjálfkrafa aðili máls og ekki er víst að slík athugun leiði sjálfkrafa til lausnar á úrlausnarefni viðkomandi aðila. Þau úrræði sem einstaklingum og lögaðilum standa til boða til að leita réttar síns vegna einstakra viðskipta við vátryggingafélög eru Úrskurðarnefnd í vátryggingamálum, eftir atvikum gerðardómar, og almennir dómstólar.

Um 7. gr.

Ákvæði greinarinnar eru efnislega samhljóða ákvæðum 1. mgr. 13. gr. gildandi laga, þó að teknu tilliti til þess að frumvarpið gerir ekki ráð fyrir að heimilt sé að reka gagnkvæm vátryggingafélög og að orðalagið hefur verið samræmt 12. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki.

Lagt er til að ákvæði 2. mgr. 13. gr. gildandi laga falli brott þar sem upplýsingar í vátryggingafélagaskrá eiga á hverjum tíma að veita réttar upplýsingar um fjárhæð hlutafjár, sbr. 5. tölul. 3. mgr. 32. gr. frumvarpsins.

Um 8. gr.

Grein þessi er samhljóða 6. gr. gildandi laga að því viðbættu að áréttað er að sömu reglur gilda um starfsemi innlendra vátryggingafélaga erlendis.

Um 9. gr.

Í 7. gr. gildandi laga eru orðskýringar. Frumvarpið tekur þær orðskýringar upp að mestu óbreyttar auk þess sem nýjum er bætt við. Til þess að afmarka viðskiptavinahóp frumtryggingafélaga og endurtryggingafélaga er sérstök skilgreining á neytanda í greininni sem aðeins vísar til þess sem telur sig eiga hagsmuni í samskiptum við frumtryggingafélag. Þær orðskýringar sem bætast við vegna innleiðingar á endurtryggingartilskipuninni eru þessar: bundið endurtryggingafélag, endurtryggingastarfsemi, takmörkuð endurtrygging og félag með sérstakan tilgang. Þá hefur verið bætt við skilgreiningu á bundnu vátryggingafélagi og ýmsar skilgreiningar aðlagaðar skilgreiningum í öðrum lögum á fjármálamarkaði. Má þar nefna skilgreiningu á fjármálasamsteypu, hlutdeildarfélagi, og virkum eignarhlut.

Í 2. mgr. er skilgreint hvernig útreikningi fjárhæða í evrum yfir í starfrækslugjaldmiðil vátryggingafélags skuli vera háttað. Fjárhæðir eru einkum notaðar sem viðmið við útreikning á gjaldþoli og lágmarksgjaldþoli og eiga þær að breytast í samræmi við breytingar á samræmdri vísitölu neysluverðs á Evrópska efnahagssvæðinu. Við setningu laga nr. 37/2003, um breyting á lögum um vátryggingastarfsemi, nr. 60/1994, voru fjárhæðir skilgreindar í íslenskum krónum og í reglugerð nr. 459/2003 um útreikning gjaldþols vátryggingafélaga er kveðið á um hvernig fjárhæðir breytast í samræmi við breytingar á áðurnefndri vísitölu og gengi krónunnar gagnvart evru.

Í þessu frumvarpi er lagt til að fjárhæðir verði aftur skilgreindar í samræmi við tilskipanir, þ.e. í evrum. Ástæðan er annars vegar að sveiflur í gengi krónu gagnvart evru gerir það að

verkum að það er tilviljunum háð við hvaða dagsetningu er miðað þegar ákvörðun um breytingar fjárhæða er tekin og hins vegar að nú er vátryggingafélögum heimilt að gera upp í öðrum gjaldmiðlum en íslenskri krónu og er þegar starfandi eitt vátryggingafélag sem gerir upp í erlendri mynt.

Um 10. gr.

Greinin er efnislega samhljóða 1. mgr. 8. gr. í gildandi lögum sem staðsetur vátryggingaráhættu. Ákvæði 2. mgr. 8. gr. gildandi laga hafa verið færð í 9. gr. frumvarpsins sem skilgreining á stóráhættu.

Um 11. gr.

Ákvæði greinarinnar eru efnislega samhljóða ákvæðum 9. gr. í gildandi lögum sem fjallar um afmörkun starfsemi vátryggingafélags við aðra starfsemi á fjármálamarkaði.

Um 12. gr.

Ákvæði greinarinnar eru efnislega samhljóða ákvæðum 10. gr. í gildandi lögum og afmarka starfsheimildir líftryggingafélaga.

Um 13. gr.

Ákvæði greinarinnar er samhljóða ákvæðum 11. gr. gildandi laga sem fjallar um þá hliðarstarfsemi sem vátryggingafélögum er heimilt að stunda.

Um 14. gr.

Ákvæði 14. gr. gildandi laga er nánast samhljóða efni 3. gr. laga um hlutafélög, 2/1995. Aðeins er um tvö efnislega mismunandi ákvæði að ræða frá þeim lögum. Það er að stofnendur vátryggingafélags skuli vera þrír hið minnsta, en lög nr. 2/1995 áskilja tvo stofnendur. Það ákvæði er ekki tekið upp í þessu frumvarpi þar sem ekki er kveðið á um það í EES rétti og þykir því ekki nauðsynlegt að viðhalda sérákvæði laganna um þrjá stofnendur. Í öðru lagi er í gildandi lögum gert ráð fyrir, í upptalningu um þá aðila sem mega standa að stofnun vátryggingafélags, sérstaklega vísað til vátryggingafélaga með heimilisfesti hér á landi. Ekki þykir ástæða til að telja þau upp í frumvarpinu þar sem þau falla undir skilgreiningu á hlutafélögum í lögum nr. 2/1995 en frumvarpið gerir ekki ráð fyrir að unnt verði að stofna vátryggingafélög öðru vísi en sem hlutafélög, sbr. umfjöllun um 2. gr.

Um 15. gr.

Ákvæði greinarinnar eru að mestu efnislega samhljóða ákvæði 15. gr. gildandi laga, þó að teknu tilliti til ákvæða frumvarpsins sem gera ráð fyrir því að vátryggingafélög skuli aðeins rekin sem hlutafélög.

Um 16. gr.

Ákvæði greinarinnar koma í stað ákvæða 16. gr. gildandi laga. Gerir frumvarpið ráð fyrir að ákvæðin séu einfölduð og það að meginefni til lagt í dóm Fjármálaeftirlitsins að samþykkja greiðslu hluta með öðrum hætti en í reiðufé.

Um 17. gr.

Ákvæði 9.–16. gr. laga um hlutafélög tiltaka hvað skuli koma fram í samþykktum hlutafélags. Er sambærileg ákvæði nú að finna í 17. gr. gildandi laga. Frumvarpið gerir ráð fyrir að aðeins séu tilgreind þau ákvæði sem eru frábrugðin þeim sem mælt er fyrir um í hlutafélagalögunum.

Um 18. gr.

Frumvarpið leggur til töluverðar breytingar á ákvæðum um stofnun og starfsleyfi vátryggingafélags. Breytingarnar taka mið af lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, eftir því sem unnt þykir, og lögum um hlutafélög, nr. 2/1995. Frumvarpið leggur til í 1. mgr. að Fjármálaeftirlitið veiti starfsleyfi vátryggingafélags en samkvæmt gildandi lögum er það viðskiptaráðherra sem veitir starfsleyfið. Er breyting þessi lögð til til samræmis við það sem gildir um önnur fjármálafyrirtæki.

2.–4. mgr. eru samhljóða 4.–6. mgr. 25. gr. gildandi laga og í samræmi við 14. gr., 57. gr. og 60. gr. tilskipunar 2005/68/EB, um endurtryggingu.

Um 19. gr.

Ákvæði 1. mgr. er að mestu samhljóða ákvæði 1. mgr. 21. gr. gildandi laga. Þó leggur frumvarpið til breytingar á 9. tölul., vegna tilvísunar til XIII. kafla laga um vátryggingarsamninga, um almenna forsendur fyrir ábyrgð félagsins. Í 2. mgr. má finna ákvæði efnislega samhljóða 2. mgr. 25. gr. gildandi laga.

Þar sem upptalning 1. mgr. á því sem fylgja skal umsókn er einkum sniðin að starfsemi í frumtryggingum er hnykkt á því í 3. mgr. að vátryggingafélög, burtséð frá því á hvaða sviði vátrygginga þau starfa, þurfi að sækja um starfsleyfi. Til upplýsinga skal þess getið að 2.–4. mgr. 21. gr. gildandi laga. eru felldar brott.

Um 20. gr.

Greinin er innleiðing á 46. gr. tilskipunar 2005/68/EB þar sem aðildarríkjum er valfrjálst að heimila starfsemi félaga með sérstakan tilgang að fengnu starfsleyfi. Gert er ráð fyrir að fyrir liggi reglur í aðildarríkinu um slíka starfsemi og er Fjármálaeftirlitinu falið að setja slíkar reglur ef þörf krefur.

Um 21. gr.

Greinin er nánast samhljóða 22. gr. í gildandi lögum. Felldar hafa verið brott tilvísanir til endurtrygginga þar sem sérstaklega er kveðið á um slíkan rekstur í 23. gr. frumvarpsins.

Um 22. gr.

Greinin er nánast samhljóða 23. gr. í gildandi lögum. Aðeins hafa verið felldar brott tilvísanir til endurtrygginga þar sem sérstaklega er kveðið á um slíkan rekstur í 23. gr. frumvarpsins.

Um 23. gr.

Greinin er innleiðing á 2. mgr. 4. gr. tilskipunar 2005/68/EB sem tilgreinir að starfsleyfi endurtryggingafélags skuli veitt fyrir endurtryggingar á sviði skaðatrygginga, lífendurtrygginga eða hvers konar endurtryggingastarfsemi samkvæmt beiðni umsækjanda.

Um 24. gr.

Greinin er innleiðing á 45. gr. tilskipunar 2005/68/EB. Þar er aðildarríkjum valfrjálst að setja reglur um starfsemi í takmörkuðum endurtryggingum. Slík starfsemi er ekki stunduð hér á landi en Fjármálaeftirlitið mun setja reglur um slíka starfsemi ef þörf krefur. Í 9. gr. frumvarpsins er að finna skilgreiningu á takmarkaðri endurtryggingu (e: finite reinsurance) sem endurtryggingu þar sem beint mögulegt hámarkstap, mælt sem yfirfærð fjárhagsleg hámarksáhætta sem leiðir af yfirfærslu verulegrar vátryggingaráhættu er tengist bæði vátryggingaratburði og tímasetningu yfirfærslu vátryggingaráhættunnar, er hærra en iðgjaldið á gildistíma samningsins sem svarar til takmarkaðrar en þó verulegrar fjárhæðar, ásamt a.m.k. öðru hvoru eftirfarandi atriða: i) skýru og efnislegu mati á tímavirði fjárhæða (e: time value of money), ii) samningsbundnum ákvæðum um að ná, til lengri tíma litið, jafnvægi í fjárhagslegri reynslu aðila við að ná þeirri yfirfærslu á áhættu sem að er stefnt.

Um 25. gr.

Greinin er efnislega samhljóða 24. gr. gildandi laga sem kveður á um að umsækjandi um leyfi til að mega stunda vátryggingastarfsemi skuli leggja fram áætlun um hina væntanlegu starfsemi.

Um 26. gr.

Í 25. gr. gildandi laga er gert ráð fyrir því að umsækjendur um starfsleyfi leggi inn umsókn til Fjármálaeftirlitsins sem leggi síðan faglegt mat á umsóknina og þá sem standa að henni. Að fenginni umsögn Fjármálaeftirlitsins veiti síðan ráðherra starfsleyfi í samræmi við umsögn þess. Frumvarpið leggur til þá breytingu á gildandi lögum að Fjármálaeftirlitið sé starfsleyfisveitandi. Er það í samræmi við aðrar starfsleyfisveitingar á fjármálamarkaði. Að teknu tilliti til sérákvæða um vátryggingastarfsemi er greinin að efni til samhljóða ákvæðum 6. gr. um veitingu starfsleyfa í lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002. Í samræmi við ákvæði 6. gr. laga um fjármálafyrirtæki leggur frumvarpið til að Fjármálaeftirlitið afgreiði fullbúna umsókn innan þriggja mánaða en gildandi lög gera ráð fyrir því að eftirlitið sendi ráðherra umsögn sína um umsókn innan sex mánaða.

Um 27. gr.

Lögð er til breyting á ákvæðum 25. gr. gildandi laga um synjun starfsleyfis. Eins og fram kemur í athugasemdum um 26. gr. leggur frumvarpið til þá breytingu að Fjármálaeftirlitið veiti eða synji um starfsleyfi. 1. og 3. mgr. eru efnislega samhljóða ákvæðum 7. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Ákvæði 2. mgr. eru efnislega samhljóða ákvæðum 3. mgr. 25. gr. gildandi laga um að heimilt sé að synja starfsleyfi sé hæfi stjórnar og framkvæmdastjóra, eða eiganda virks eignarhluta, ekki viðunandi.

Um 28. gr.

Greinin er efnislega samhljóða 27. gr. gildandi laga.

Um 29. gr.

Í 5. málsl. 3. mgr. 25. gr. gildandi laga segir að synja skuli um starfsleyfi ef raunverulegar aðalstöðvar vátryggingafélags séu ekki hér á landi. Ákvæði greinarinnar eru efnislega samhljóða ákvæðum 15. gr. l. um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, og tekur það skýrt fram að vátryggingafélag sem hlotið hefur starfsleyfi í samræmi við ákvæði 26. greinar skuli hafa

höfuðstöðvar sínar hérlendis. Ákvæðið gildir því ekki aðeins um staðsetningu aðalstöðva þegar umsókn um starfsleyfi er lögð fram heldur á öllum starfstíma viðkomandi starfsleyfishafa.

Um 30. gr.

Frumvarpið leggur til einföldun á utanumhaldi vátryggingafélagaskrár en ákvæði um vátryggingafélagaskrá er að finna í 28. gr. gildandi laga. Gerir frumvarpið ráð fyrir að skráin sé birt opinberlega, þ.e. á heimasíðu Fjármálaeftirlitsins og öllum aðgengileg. Ekki eru gerðar tillögur um efnislegar breytingar á sjálfri skránni. Fjármálaeftirlitið vinnur nú þegar að opinberri birtingu vátryggingafélagaskrár og að því að félögin sjálf geti breytt þeim upplýsingum sem ekki krefjast fyrir fram samþykkis eftirlitsins.

Um 31. gr.

Greinin afmarkar þær fjárhæðir sem mynda grunn útreiknings á gjaldþoli og á sér samsvörun í 29. gr. gildandi laga. 1. mgr. er efnislega samhljóða 1. mgr. 29. gr. gildandi laga, þó að teknu tilliti til ákvæða frumvarpsins sem gera ráð fyrir því að vátryggingafélög skuli aðeins rekin sem hlutafélög. Felldir hafa verið brott 1.b. tölul. og 7. tölul. sem vörðuðu fjárhagsgrundvöll gagnkvæmra félaga. Einnig hefur verið í núverandi 10. tölul. (áður 11. tölul. 29. gr.) sett til skýringar að óefnislegar eignir eru dæmi um nauðsynlegar afskriftir og niðurfærslur, enda gera ákvæði tilskipana um vátryggingastarfsemi ráð fyrir að óefnislegar eignir séu dregnar frá gjaldþoli.

Ekki er gerð efnisleg breyting á 2. mgr. en tilvísun í töluliði hefur verið aðlöguð að breytingum á 1. mgr.

3. mgr. er innleiðing á 2. mgr. 36. gr. og 8. mgr. 60. gr. endurtryggingatilskipunarinnar varðandi undanþágur frá því að draga hlutdeild í öðrum vátryggingafélögum og öðrum fjármálafyrirtækjum frá gjaldþoli.

4. mgr. er samhljóða 3. mgr. 29. gr. gildandi laga að því undanskildu að lokamálsliðurinn hefur verið tekinn út vegna þess að í lokamálsgreininni er gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið gefi út nýjar reglur um útreikning aðlagaðs gjaldþols.

5. mgr. er samhljóða 4. mgr. 29. gr. gildandi laga.

Í 6. mgr. hefur verið gerð sú breyting að gert er ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið setji nýjar reglur um útreikning aðlagaðs gjaldþols sem komi í stað gildandi reglugerðar nr. 954/2001. Ástæða þess er að í væntanlegum reglum Fjármálaeftirlitsins um viðbótareftirlit með fjármálasamsteypum er gert ráð fyrir annarri aðferð við útreikning gjaldþols fjármálasamsteypa en nú er gert ráð fyrir varðandi vátryggingasamstæður. Munu þær gera ráð fyrir að sömu reglur gildi um viðbótareftirlit hvort sem vátryggingafélag er hluti af vátryggingasamstæðu eða fjármálasamsteypu. Nýjum reglum Fjármálaeftirlitsins er því ætlað að samræma aðferðir við útreikning gjaldþols.

7. mgr. er samhljóða 5. mgr. 29. gr. gildandi laga.

Um 32. gr.

Þessi grein er samsvarandi 30. gr. gildandi laga að undanskildum eftirfarandi breytingum sem eru ma. til innleiðingar á ákvæðum 37. gr. tilskipunar 2005/68/EB, um endurtryggingu.

Hefur í 1. og 2. tölul. 1. mgr. verið bætt við ákvæði þess efnis að hækkun iðgjalda og tjóna í greinaflokkum skv. 11., 12. og 13. tölul. 1. mgr. 21. gr. um 50%, skuli jafnframt eiga við um endurtryggingar í viðkomandi greinaflokkum.

Viðmiðunarfjárhæðir í 1. mgr. eru í evrum og eru fjárhæðir í samræmi við tilskipanir 2002/12/EB um breytingar á fyrstu tilskipun um líftryggingar 1979/267/EBE hvað varðar lágmarksgjaldþol líftryggingafélaga og 2002/13/EB um breytingar á fyrstu tilskipun um skaðatryggingar 1973/239/ EBE hvað varðar lágmarksgjaldþol skaðatryggingafélaga, en tilskipanir þessar voru innleiddar með lögum nr. 37/2003, sem breyttu lögum nr. 60/1994. Hafa ber í huga að fjárhæðir hafa verið hækkaðar í samræmi við þróun samræmdrar vísitölu neysluverðs EES/ESB. Gjaldþolsskýrslur vátryggingafélaga til Fjármálaeftirlitsins munu taka breytingum í samræmi við þróun vísitölunnar.

Við útreikning á eigin tjónum er kveðið á um að endurtryggingafélögum sé heimilt að draga frá kröfur á félög með sérstakan tilgang, sbr. 3. mgr. 37. gr. endurtryggingatilskipunarinnar.

3. mgr. þessarar greinar er ný og inniheldur valkvætt ákvæði gildandi tilskipana sem ekki hefur verið innleitt áður. Notkun tölfræðilegra aðferða við útreikning gjaldþolskröfu er mikilvægur grundvöllur væntanlegra gjaldþolsreglna (Solvency II) og er því tímabært að heimila notkun slíkra aðferða.

Um 33. gr.

Greinin er efnislega samhljóða 31. gr. gildandi laga. Ákvæðið á eingöngu við um starfsemi líftryggingafélaga í frumtryggingum og því hefur 6. tölul. í 31. gr. gildandi laga verið felldur brott. Útreikningur á lágmarksgjaldþoli endurtryggingafélaga skal vera í samræmi við ákvæði 32. gr. frumvarpsins. Einnig er í 5. tölul. gerð sú breyting að Fjármálaeftirlitið skal setja reglur um hlutdeild annara líftrygginga skv. 5. tölul. 22. gr. í lágmarksgjaldþoli en kveðið var á um setningu reglugerðar áður. Breytingin er gerð til að flýta fyrir reglum um meðhöndlun þessara líftrygginga ef þörf krefur en hingað til hefur þess ekki reynst þörf að setja reglugerð.

Um 34. gr.

1. mgr. greinarinnar er efnislega samhljóða 1. mgr. 33. gr. gildandi laga með þeirri breytingu að fjárhæðir eru nú tilteknar í evrum en gildandi lög tilgreina fjárhæðir í krónum með ákvæði um gengisviðmiðun. Ástæðan er annars vegar að sveiflur í gengi krónu gagnvart evru gerir það að verkum að það er tilviljunum háð við hvaða dagsetningu er miðað þegar ákvörðun um breytingar fjárhæða er tekin og hins vegar að nú er vátryggingafélögum heimilt að gera upp í öðrum gjaldmiðlum en íslenskri krónu og er þegar starfandi eitt vátryggingafélag sem gerir upp í erlendri mynt.

2. mgr. er innleiðing á valkvæðu ákvæði í 2. mgr. 40. gr. tilskipunar 2005/68/EB varðandi lágmarksgjaldþol bundinna endurtryggingafélaga.

3. mgr. er innleiðing á 6. mgr. 57. gr. og 10. mgr. 60. gr. tilskipunar 2005/68/EB sem kveður á um að lágmarksgjaldþol vátryggingafélags sem ekki er skilgreint sem endurtryggingafélag, í því tilviki að umfang endurtryggingastarfsemi félagsins fari yfir tiltekin mörk, skuli aldrei vera lægra en 3 milljónir evra.

Viðmiðunartímabil samræmdrar vísitölu neysluverðs í aðildarríkjum EES hefur verið skilgreint m.v. 20 mars ár hvert í samræmi við verklag Framkvæmdastjórnar ESB.

5. mgr. er efnislega samhljóða 2. mgr. 33. gr. gildandi laga sem fjallar um samsetningu lágmarksgjaldþols.

6. mgr. er efnislega samhljóða 4. mgr. 33. gr. gildandi laga sem fjallar um hvernig lágmarksgjaldþol vátryggingafélags sem er að hefja starfsemi skuli reiknað.

Um 35. gr.

Greinin er innleiðing á 33. gr. og 3. mgr. 58. gr. tilskipunar 2005/68/EB, sbr. og 3. mgr. 1. gr. tilskipunar 87/343/EBE um breytingu, að því er varðar greiðslu- og efndavátryggingar, á fyrstu tilskipun 73/239/EBE um samræmingu á lögum og stjórnsýslufyrirmælum til að hefja og reka starfsemi á sviði frumtrygginga annarra en líftrygginga, sem kveður á um að vátryggingafélög sem hafa starfsemi í greiðsluvátryggingum sem nemur tilteknu umfangi, hvort sem er í frum- eða endurtryggingum, skuli leggja til hliðar í útjöfnunarsjóð. Í eldri tilskipunum gera sambærileg ákvæði ráð fyrir útjöfnunarskuld sem ekki er lengur heimil samkvæmt alþjóðlegum reikningsskilastöðlum (IFRS). Útjöfnunarsjóður sem hér er skilgreindur færist sem hluti af eiginfjárliðum í efnahagsreikningi.

Um 36. gr.

1., 2. og 5. mgr. greinarinnar eru efnislega samhljóða 1., 2. og 3. mgr. 34. gr. gildandi laga.

3. mgr. er innleiðing á 3. mgr. 32. gr. tilskipunar 2005/68/EB um endurtryggingu, sem tilgreinir að þegar heimaríki heimilar að vátryggingaskuld sé tryggð með kröfum á hendur endurtryggjendum, sem eru ekki með starfsleyfi í samræmi við ákvæði tilskipunarinnar, eða vátryggingafélögum, sem ekki eru með starfsleyfi í samræmi við tilskipun 73/239/EBE eða 2002/83/EB, skuli það ákveða skilyrði þess að slíkar kröfur séu viðurkenndar.

4. mgr. er innleiðing á 2. mgr. 20. gr. í tilskipun 2002/83/EB um líftryggingar en þar segir að vátryggingafélög skuli upplýsa almenning um grunn og reiknireglur vátryggingaskuldar, þar á meðal um ágóðahlutdeild.

Um 37. gr.

1. mgr. greinarinnar er efnislega samhljóða 2. mgr. 35. gr. gildandi laga að því undanskildu að málsgreinin á nú eingöngu við um frumtryggingafélög.

2. og 3. mgr. eru innleiðing á 34. gr. tilskipunar 2005/68/EB um eignir til jöfnunar vátryggingaskuld endurtryggingafélags.

4. mgr. er samhljóða 3. mgr. 35. gr. gildandi laga um frelsi til þess að ávaxta eignir sem ekki eru til jöfnunar vátryggingaskuld.

5. mgr. er innleiðing á 6. mgr. 57. gr. og 10. mgr. 60. gr. tilskipunar 2005/68/EB sem kveður á um að aðildarríki geta heimilað að vátryggingafélag sem ekki er skilgreint sem endurtryggingafélag en umfang endurtryggingastarfsemi félagsins fer yfir tiltekin mörk, uppfylli kröfur 2. mgr. en ekki 1. mgr., varðandi starfsemi í endurtryggingum.

Um 38. gr.

Grein þessi er samhljóða 36. gr. gildandi laga sem fjallar um að stjórn vátryggingafélags skuli tryggja að fyrir hendi sé í félaginu fullnægjandi þekking á tryggingatæknilegum atriðum.

Um 39. gr.

Greinin er samhljóða 37. gr. gildandi laga um skyldu líftryggingafélaga til þess að hafa tryggingastærðfræðing í þjónustu sinni.

Um 40. gr.

Greinin felur í sér breytingu á 38. gr. gildandi laga. Efnislega er ekki um breytingu á kröfum að ræða þó að orðalagi hafi verið breytt. Vátryggingafélögum ber á hverjum tíma að hafa yfirsýn og upplýsingar á viðeigandi formi yfir eignir til jöfnunar vátryggingaskuld en í greininni er ekki tiltekið með hvaða hætti staðið skuli að því.

Fjármálaeftirlitið fær sendar upplýsingar um þessar eignir ársfjórðungslega á fyrir fram gefnu formi í gegnum rafrænt skýrsluskilakerfi og er því ákvæðið um að skrá vátryggingafélags um eignirnar sé send Fjármálaeftirlitinu ekki í samræmi við núverandi framkvæmd. Með innsendingu gagnanna lítur Fjármálaeftirlitið svo á að vátryggingafélagið staðfesti og beri ábyrgð á réttmæti upplýsinganna.

Í 2. mgr. er að finna undanþáguákvæði frá kröfu um að upplýsingar um eignir til jöfnunar vátryggingaskuld séu sendar Fjármálaeftirlitinu ársfjórðungslega en í stað þess nægi árleg skil. Ákvæðið á við um Viðlagatryggingu Íslands.

Sjá enn fremur bráðabirgðaákvæði varðandi kröfur um skil á sambærilegum upplýsingum frá Íslenskri endurtryggingu hf. og Tryggingu hf.

Um 41. gr.

Frumvarpið leggur til nokkrar efnisbreytingar á ákvæðum um eignaraðild sem er að finna í 39. gr. gildandi laga. Eru breytingar þær sem lagðar eru til í samræmi við ákvæði tilskipunar ESB nr. 44/2007 (Directive 2007/44/EC of the European Parliament and of the Council of 5 September 2007 amending Council Directive 92/49/EEC and Directives 2002/83/EC, 2004/39/EC, 2005/68/EC and 2006/48/EC as regards procedural rules and evaluation criteria for the prudential assessment of acquisitions and increase of holdings in the financial sector). Sambærileg ákvæði er að finna í 41. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002. Er ljóst að breyta þarf ákvæðum þeirrar greinar til samræmis við ákvæði tilskipunarinnar. Aðrar breytingar á ákvæðum greinarinnar eru til þess að færa efni þeirra til samræmis við ákvæði 107. gr. laga um fjármálafyrirtæki, um almennar eftirlitsheimildir.

Fjármálaeftirlitið fer gaumgæfilega yfir tilkynningar þeirra sem hyggjast eignast eða auka við virkan eignarhlut. Við þá yfirferð leitar eftirlitið staðfestingar á hæfi aðila til að fara með virkan eignarhlut. Frumvarpið tiltekur þá tímafresti sem Fjármálaeftirlitið hefur til þess að bregðast við tilkynningu aðila. Frumvarpið skerpir á og tilgreinir þau úrræði sem Fjármálaeftirlitið getur gripið til ef aðili tilkynnir ekki til eftirlitsins áform sín eða ef hann, þrátt fyrir þá niðurstöðu þess að hann sé ekki hæfur til að fara með virkan eignarhlut, eignast eða eykur við hlut sinn. Þannig er lögð til sú breyting í 11. mgr. að atkvæðisréttur aðila sem eignast eða eykur við virkan eignarhlut þrátt fyrir að Fjármálaeftirlitið hafi komist að þeirri niðurstöðu að hann sé ekki hæfur til að fara með hlutinn fari niður fyrir lágmark virks eignarhlutar og takmarkist við 9,99%. Í ljósi alvarleika þess að aðili brýtur af ásetningi gegn rökstuddri niðurstöðu eftirlitsaðila þykir rétt að takmarka enn frekar athafnir slíkra aðila með tilliti til heilbrigðs og trúverðugs fjármálamarkaðar.

Jafnframt er lögð til sú breyting á 13. mgr. að kveðið er á um að ef rýrnun hlutfallslegrar eignar vegna hlutafjáraukningar leiðir til þess að eignarhlutur fari niður fyrir 10%, 20%, 25%, 33% eða 50% skuli það tilkynnt Fjármálaeftirlitinu.

Um 42. gr.

Grein þessi er efnislega samhljóða 40. gr. gildandi laga um ráðstafanir sem Fjármálaeftirlitið getur gripið til ef aðili sem á virkan eignarhlut í vátryggingafélagi fer þannig með hlutinn að skaði heilbrigðan og traustan rekstur þess.

Um 43. gr.

Grein þessi er efnislega samhljóða 41. gr. gildandi laga að því undanteknu að felld eru brott ákvæði sem vísa til gagnkvæmra vátryggingafélaga.

Um 44. gr.

Á samkeppnismarkaði er mikilvægt að eignarhald og stjórnarseta skapi ekki hættu á hagsmunaárekstrum á fjármálamarkaði. Mikilvægt er t.d. að móðurfélag sem á sem dótturfélög annars vegar vátryggingafélag og hins vegar fjármálafyrirtæki gæti þess að sömu stjórnarmenn séu ekki tilnefndir til stjórnarsetu í fjármálafyrirtækinu og vátryggingafélaginu. Þetta er mikilvægt t.d. í því tilviki þegar fjármálafyrirtækið á í samstarfi við annað vátryggingafélag sem á í samkeppni við dótturfélag móðurfélagsins. Svonefnd kross stjórnarseta af því tagi sem hér um ræðir getur valdið aukinni hættu á hagsmunaárekstrum og orðsporsáhættu.

Lagðar eru til breytingar á ákvæðum 2. mgr. 43. gr. gildandi laga í 2. mgr. greinarinnar. Í fyrsta lagi er lagt til það nýmæli að stjórnarmenn og framkvæmdastjóri vátryggingafélags skuli ekki hafa hlotið dóm vegna brota á samkeppnislögum og í öðru lagi er lagt til að þeir skuli ekki hafa hlotið dóm vegna brota á sérlögum sem gilda um aðila sem lúta opinberu eftirliti með fjármálastarfsemi, þar á meðal lögum um vátryggingastarfsemi. Loks má geta þess að ákvæði um menntun, starfsreynslu og starfsferil framkvæmdastjóra er breytt til samræmis við 2. mgr. 52. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, og tekur því einnig til stjórnarmanna.

Í gildandi lögum er kveðið á um að verklagsreglur um verðbréfaviðskipti félagsins, stjórnar þess og starfsmanna skuli staðfestar af Fjármálaeftirlitinu. Frumvarpið leggur til að ákvæði þetta falli brott. Nægilegt er talið að Fjármálaeftirlitið athugi reglurnar eftir á.

Frumvarpið gerir að öðru leyti ekki tillögu um breytingar á ákvæðum þessa kafla, sem er efnislega samhljóða 43. til 49. gr. í gildandi lögum.

Um 45. gr.

Efnislega er grein þessi, sem fjallar um ársreikning, samhljóða 44. gr. gildandi laga.

Um 46. gr.

Grein þessi er efnislega samhljóða 45. gr. gildandi laga og fjallar um kosningu og stöðu endurskoðanda.

Um 47. gr.

Greinin er efnislega samhljóða 46. gr. gildandi laga og fjallar um endurskoðun ársreiknings og ábyrgð og skyldur endurskoðanda.

Um 48. gr.

Grein þessi er efnislega samhljóða 47. gr. gildandi laga að því undanskildu að gerð er tillaga um að skilafrestur ársreiknings og tengdra gagna sé þrengdur um einn mánuð, úr fjórum í þrjá, til samræmis við lög um fjármálafyrirtæki.

Um 49. gr.

Greinin er efnislega samhljóða 48. gr. gildandi laga að öðru leyti en því að hnykkt er á þeirri framkvæmd sem tíðkast á Evrópska efnahagssvæðinu sem felur í sér að eftirlitsstjórnvöld skiptast árlega á þeim upplýsingum sem kveðið er á um í greininni.

Um 50. gr.

Greinin er efnislega samhljóða 49. gr. gildandi laga um úthlutun arðs.

Um 51. gr.

1. mgr. greinarinnar er samhljóða 53. gr. gildandi laga og vísar til þess að Fjármálaeftirlitið hafi eftirlit með þeirri starfsemi sem er háð ákvæðum laga um vátryggingastarfsemi.

Ákvæði 2. mgr. eru samhljóða ákvæðum 7. mgr. 55. gr. gildandi laga sem fjallar um úrræði Fjármálaeftirlitsins ef grunur leikur á að eftirlitsskyld starfsemi sé stunduð án tilskilinna leyfa.

Um 52. gr.

Að undanskildum tveimur síðustu málsgreinunum og ákvæði þriðja síðasta málsliðar 1. mgr. er greinin efnislega samhljóða 54. gr. gildandi laga þar sem er að finna almenn ákvæði um eftirlit Fjármálaeftirlitsins. Ákvæði þriðja síðasta málsliðar 1. mgr. er innleiðing á ákvæðum 7. mgr. 1. gr. tilskipunar 2002/13 EB (Directive 2002/13/EC of the European Parliament and of the Council of 5 March 2002 amending Council Directive 73/239/EEC as regards the solvency margin requirements for non-life insurance undertakings).

Næstsíðasta málsgreinin tryggir það að Fjármálaeftirlitið fái fjárhagslegar upplýsingar allra vátryggingafélaga í innlendri mynt, eða umreiknaðar í innlenda mynt, til að tryggja nauðsynlegan samanburð í eftirliti.

Texti lokamálsgreinarinnar tekur mið af sambærilegu ákvæði í 3. mgr. 107. gr. laga um fjármálafyrirtæki og á að tryggja að Fjármálaeftirlitið geti krafist nauðsynlegra upplýsinga frá aðila, eða aðilum, tengdum vátryggingafélagi.

Um 53. gr.

Grein þessi er samhljóða lokamálsgrein 54. gr. gildandi laga um eftirlit með fjármálasamsteypum. Þar sem eftirlitsandlagið er annað en í 52. gr. frumvarpsins þykir rétt að hafa ákvæði þessi í sérstakri grein.

Um 54. gr.

Greinin á sér samsvörun í 1.–3. mgr. 55. gr. og 58. gr. í gildandi lögum en ákvæði þau sem þar er að finna hafa tekið breytingum frá því að lögin komu til framkvæmda. Orðalagsbreytingar taka af öll tvímæli um að ekki sé fyrir fram eftirlit með skilmálum og iðgjöldum vátrygginga sem í boði eru hér á landi. Er sú breyting í samræmi við ábendingar frá Eftirlitsstofnun EFTA.

Um 55. gr.

Frumvarpið leggur til nýja grein um gagnsæi í störfum Fjármálaeftirlitsins. Til þess að taka af allan vafa um að Fjármálaeftirlitinu sé heimilt að birta opinberlega niðurstöður í málum eða athugunum er talið nauðsynlegt að jákvætt ákvæði í þá veru sé í lögunum. Sá varnagli er þó sleginn að birting slíkra upplýsinga megi ekki raska heildarhagsmunum né vera umfram eðlilegt tilefni.

Um IX. kafla.

Frumvarpið leggur engar efnislegar breytingar til á ákvæðum þessa kafla frá gildandi lögum. Þær breytingar sem lagðar eru til leiða af breytingum á því hver sé starfsleyfisveitandi, sem áður hefur verið gerð grein fyrir, og breytingum á skilgreiningum. Þá eru á nokkrum stöðum gerðar tillögur að orðalagsbreytingum sem ekki breyta efnislega ákvæðum kaflans.

Um 56. gr.

Grein þessi er efnislega samhljóða 64. gr. gildandi laga að teknu tilliti til breytinga á skilgreiningum og aðgreiningar á frum- og endurtryggingastarfsemi og að fellt er brott ákvæði um að Fjármálaeftirlitið skuli a.m.k. árlega afla vottorðs um gjaldþol félagsins, þar sem að í samstarfssamningum eftirlitsstjórnvalda er kveðið á um ábyrgð heimaeftirlits á upplýsingagjöf verði breyting til hins verra á gjaldþoli vátryggingafélags.

Um 57. gr.

Grein þessi er samhljóða 65. gr. gildandi laga að teknu tilliti til breytinga á skilgreiningum og aðgreiningar á frum- og endurtryggingastarfsemi og að fellt er brott ákvæði um að Fjármálaeftirlitið skuli a.m.k. árlega afla vottorðs um gjaldþol félagsins, þar sem að í samstarfssamningum eftirlitsstjórnvalda er kveðið á um ábyrgð heimaeftirlits á upplýsingagjöf verði breyting til hins verra á gjaldþoli vátryggingafélags. Jafnframt er tekið tillit til breytinga sem samþykktar voru á gildandi lögum með lögum nr. 155/2007 (innleiðing 5. tilskipunar ökutækjatrygginga).

Um 58. gr.

Grein þessi er samhljóða 66. gr. gildandi laga um heimildir eftirlitsstjórnvalda í öðrum aðildarríkjum til að framkvæma eftirlit hér á landi með starfsemi vátryggingafélaga sem hlotið hafa starfsleyfi í heimaríki viðkomandi eftirlitsstjórnvalds.

Um 59. gr.

Grein þessi er samhljóða 67. gr. gildandi laga um upplýsingagjöf fjármálaeftirlitsins til systurstofnana og úrræði Fjármálaeftirlitsins gagnvart útibúum vátryggingafélaga frá öðrum aðildarríkjum.

Um 60. gr.

Grein þessi er samhljóða 68. gr. gildandi laga að því undanteknu að frumvarpið gerir ekki ráð fyrir því að tilkynningar um flutning vátryggingastofna séu auglýstar í Lögbirtingablaðinu heldur birtar opinberlega, þ.e. með auglýsingu í dagblöðum og á heimasíðu Fjármálaeftirlitsins. Til áréttingar má geta þess að 1. og 3. mgr. eiga við bæði um frumtryggingar og endurtryggingar, sbr. 18. gr. tilskipunar 2005/68/EB, um endurtryggingu.

Um 61. gr.

Grein þessi er samhljóða 69. gr. gildandi laga um þær ráðstafanir sem Fjármálaeftirlitið getur gripið til afturkalli eftirlitsstjórnvald í heimaríki vátryggingafélags sem hér rekur útibú starfsleyfi þess.

Um 62. gr.

Grein þessi er samhljóða 70. gr. gildandi laga um tilkynningar útibús erlends vátryggingafélags til vátryggingafélagaskrár.

Um 63. gr.

Grein þessi, um starfsemi vátryggingafélaga frá öðrum ríkjum en aðildarríkjum, er samhljóða 71. gr. gildandi laga að því undanskildu að frumvarpið gerir ráð fyrir því að starfsleyfisveitandi skv. 1. mgr. sé Fjármálaeftirlitið en ekki ráðherra eins og kveðið er á um í gildandi lögum.

Um 64. gr.

Grein þessi er samhljóða 72. gr. gildandi laga að því undanskildu að telja verður setningu reglugerðar vegna sameiginlegs eftirlit eins aðildarríkis með gjaldþoli fyrir öll útibú félagsins í aðildarríkjum óþarfa þar sem vettvangur samstarfs eftirlitsstjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu er m.a. ætlaður til að marka hvernig standa skuli að skiptingu ábyrgðar á milli aðildarríkja í eftirliti með útibúum vátryggingafélaga í þriðju ríkjum. 14. gr. og 14. gr. a laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998, fjalla nánar um samstarf eftirlitsstjórnvalda.

Um 65. gr.

Grein þessi er samhljóða 73. gr. gildandi laga, að því undanskildu að skilafrestur ársreiknings hefur verið styttur í 3 mánuði í samræmi við styttingu skilafrests ársreiknings innlendra félaga, sbr. 47. gr. frumvarpsins.

Um 66. gr.

Grein þessi er samhljóða 74. gr. gildandi laga um úrræði Fjármálaeftirlitsins ef vátryggingafélag frá öðru ríki en aðildarríki brýtur gegn ákvæðum laganna eða reglna settum á grundvelli þeirra.

Um 67. gr.

Grein þessi er samhljóða 75. gr. gildandi laga, afturköllun starfsleyfis utansvæðisfélags, að því undanskildu að frumvarpið gerir ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið sé starfsleyfisveitandi en ekki ráðherra eins og kveðið er á um í gildandi lögum.

Um 68. gr.

Grein þessi er samhljóða 76. gr. gildandi laga um lok starfsemi utansvæðisfélags.

Um X. kafla.

Frumvarpið leggur ekki til aðra breytingu á ákvæðum kaflans frá ákvæðum gildandi laga en þá að tiltekið er að ákvæði hans eigi aðeins við um starfsemi frumtryggingafélaga. Endur-

tryggingafélög sem fengið hafa starfsleyfi hér á landi eru undanþegin tilkynningarskyldu sem kveðið er á um í þessum kafla.

Um 69. gr.

Grein þessi er samhljóða 77. gr. gildandi laga um þau gögn sem innlent vátryggingafélag sem hyggst starfrækja útibú í öðru aðildarríki ber að leggja fyrir Fjármálaeftirlitið, þó að teknu tilliti til breytingar á skilgreiningu aðildarríkis. Lokamálsgrein er þó breytt til að ljúka innleiðingu á 6. mgr. 40. gr. tilskipunar 2002/83/EB, um líftryggingar, sem kveður á um tilkynningarskyldu til eftirlitsstjórnvalda við vissar forsendubreytingar.

Um 70. gr.

Grein þessi er samhljóða 78. gr. gildandi laga um ósk innlends vátryggingafélags um að fá heimild til að veita þjónustu í öðru aðildarríki án starfsstöðvar, þó að teknu tilliti til breytingar á skilgreiningu aðildarríkis.

Um 71. gr.

Grein þessi er samhljóða 79. gr. gildandi laga um heimildir innlendra vátryggingafélaga til að hefja starfsemi utan aðildarríkis og heimildir utansvæðisfélags sem hér rekur starfsemi til að veita þjónustu í öðru aðildarríki.

Um XI. kafla.

Frumvarpið leggur ekki til neinar breytingar á ákvæðum um yfirfærslu vátryggingastofna. Greinar kaflans eru samhljóða greinum X. kafla gildandi laga utan þess að Fjármálaeftirlitið skal opinberlega birta tilkynningu um yfirfærslubeiðni, en gildandi ákvæði kveða á um auglýsingu í Lögbirtingablaðinu.

Um 72. gr.

Grein þessi er efnislega samhljóða 86. gr. gildandi laga varðandi frumtryggingafélög að því undanskildu að frumvarpið leggur til einföldun á því hvernig staðið er að kynningu á yfirfærslu vátryggingastofnanna. Er það lagt í mat Fjármálaeftirlitsins að ákveða hvernig best fari á að kynna opinberlega yfirfærslu vátryggingastofna. Sú kynning gæti t.d. verið sambland af auglýsingu í dagblöðum og upplýsingum á heimasíðu eftirlitsins.

Um 73. gr.

Grein þessi er efnislega samhljóða 87. gr. gildandi laga, um skilyrði Fjármálaeftirlitsins fyrir flutningi vátryggingastofns til vátryggingafélags í öðru aðildarríki, þó að teknu tilliti til breytingar á skilgreiningu aðildarríkis. Samkvæmt þeirri breytingu eiga ákvæðin einnig við um flutning á vátryggingastofni til vátryggingafélags í Sviss og Færeyjum. Grein þessi gildir bæði um frum- og endurtryggingar, sbr. 18. gr. tilskipunar 2005/68/EB, um yfirfærslu vátryggingastofns.

Um 74. gr.

Grein þessi er efnislega samhljóða 88. gr. gildandi laga, um samruna vátryggingafélaga, að því viðbættu að hnykkt er á því að sömu ákvæði gildi um hliðarstarfsemi vátryggingafélags og eiginlega vátryggingastarfsemi þess.

Um 75. gr.

Grein þessi er efnislega samhljóða 89. gr. gildandi laga, um upplýsingar sem fylgja skulu umsókn um samruna, að því undanskildu að frumvarpið gerir aðeins ráð fyrir að vátryggingastarfsemi sé rekin í hlutafélagaformi. Því er felld brott tilvísun til fulltrúaráðsmanna í lokamálslið 1. mgr., sem varðar gagnkvæm vátryggingafélög.

Um XII. kafla.

Að öðru leyti en leiðir af breytingum sem frumvarpið leggur til um starfsleyfisveitanda eru ákvæði þessa kafla efnislega samhljóða ákvæðum XI. kafla gildandi laga. Þó gera tillögur frumvarpsins ráð fyrir að opinberar tilkynningar verði ekki birtar í Lögbirtingablaðinu heldur verði það lagt í mat Fjármálaeftirlitsins hvernig opinber birting sé framkvæmd.

Um 76. gr.

Grein þessi er efnislega samhljóða 90. gr. gildandi laga um hvernig brugðist skuli við ef vátryggingafélag uppfyllir ekki kröfur um gjaldþol.

Um 77. gr.

Grein þessi er samhljóða 90. gr. A gildandi laga um endurskipulagningu fjárhags vátryggingafélags og samspil laga um vátryggingastarfsemi og laga um gjaldþrotaskipti o.fl.

Um 78. gr.

Grein þessi er efnislega samhljóða 90. gr. B gildandi laga um stöðu samninga sem vátryggingafélag sem er undir fjárhagslegri endurskipulagningu eða í greiðslustöðvun hefur gert.

Um 79. gr.

Grein þessi er samhljóða 91. gr. gildandi laga, um afturköllun starfsleyfis, að því undanskildu að frumvarpið leggur til að starfsleyfisveitandi verði Fjármálaeftirlitið en gildandi lög kveða á um að það sé ráðherra.

Um 80. gr.

Grein þessi fjallar um hvernig Fjármálaeftirlitið stendur að afturköllun starfsleyfis vátryggingafélags en núgildandi ákvæði um afturköllun er að finna í 92. gr. laga nr. 60/1994 þar sem gert er ráð fyrir því að ráðherra afturkalli starfsleyfi að tillögu Fjármálaeftirlitsins.

Um 81. gr.

Grein þessi leggur til breytingar á 93. gr. gildandi laga um félagsslit.

Í 1. mgr. er lagt til að Fjármálaeftirlitið skipi skilastjórn en gildandi lög kveða á um að ráðherra skipi hana auk þess sem ákvæðum málsgreinarinnar hefur verið breytt til samræmis við þá tillögu frumvarpsins að vátryggingafélög skuli aðeins rekin sem hlutafélög.

Lagt er til í lokamálsgrein að kostnaður vegna meðferðar kröfu Fjármálaeftirlitsins um gjaldþrotaskipti skuli, líkt og gildir um skilastjórn, greiddur af eignum búsins sem krafa utan skuldaraðar. Enn fremur er lagt til að Fjármálaeftirlitið og skilastjórn séu undanþegin ákvæðum 2. mgr. 67. gr. laga nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl., um að leggja fram tryggingu tiltekinnar fjárhæðar fyrir kostnaði. Með tilliti til heilbrigðs fjármálamarkaðar er óeðlilegt að leggja þá kröfu á eftirlitsaðila eða skilastjórn að standa undir slíkum kostnaði.

Um 82. gr.

Grein þessi er samhljóða 94. gr. gildandi laga, um vörslu eigna sem eru til að mæta líftryggingaskuld, að því undanskildu að frumvarpið leggur til breytingu á birtingu tilkynningar um tilboð í líftryggingastofn og líftryggingaskuld.

Um 83. gr.

Grein þessi er samhljóða 95. gr. gildandi laga, um gjaldþrotaskipti líftryggingafélags, að því undanskildu að frumvarpið leggur til breytta tilhögun opinberrar birtingar á viðeigandi tilkynningum, sbr. almenna umfjöllun um XII. kafla.

Um 84. gr.

Grein þessi er samhljóða 96. gr. gildandi laga, um gjaldþrotaskipti vátryggingafélags, að því undanskildu að frumvarpið leggur til breytta tilhögun á opinberri birtingu viðeigandi tilkynninga. Greinin á við um vátryggingafélög sem starfa á sviði frumtrygginga skaðatrygginga og allra tegunda endurtrygginga.

Um 85. gr.

Grein þessi er efnislega samhljóða 96. gr. A gildandi laga, um stöðu samninga sem vátryggingafélag sem er undir gjaldþrotaskiptum hefur gert.

Um 86. gr.

Grein þessi er samhljóða 97. gr. gildandi laga um frjáls slit vátryggingafélags.

Um XIII. kafla.

Ákvæðum þessa kafla frumvarpsins var bætt inn í lög um vátryggingastarfsemi með lögum nr. 55/2007 sem 99. gr. og 99. gr. a – 99. gr. f. Frumvarpið leggur ekki til efnislegar breytingar á kaflanum að undanskilinni lokamálsgrein 91. gr. sem er sambærileg 2. mgr.112. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Aðeins eru gerðar nauðsynlegar breytingar vegna tilfærslna á greinum, brottfalls og nýrra greina. Athygli er þó vakin á nýjum 13. tölul. 87. gr. sem settur er vegna nýs ákvæðis 3. mgr. 44. gr. um stjórnarsetu. Ákvæði kaflans þarfnast að öðru leyti ekki frekari skýringa.

Um 87.–93. gr.

Frumvarpið leggur ekki til efnislegar breytingar á ákvæðum greina kaflans að undanskilinni lokamálsgrein 91. gr. sem er sambærileg 2. mgr.112. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Aðeins eru gerðar nauðsynlegar breytingar vegna tilfærslna á greinum, brottfalls og nýrra greina.

Athygli er vakin á nýjum 13. tölul. 87. gr. sem settur er vegna nýs ákvæðis 3. mgr. 44. gr. um stjórnarsetu. Ákvæði kaflans þarfnast að öðru leyti ekki frekari skýringa.

Um 94. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 95. gr.

Í greininni eru taldar upp þær tilskipanir ESB sem voru innleiddar með lögum nr. 60/1994, breytingalögum við þau lög og með frumvarpi þessu.

Um 96. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Varðandi ákvæði 1. mgr. er um að ræða vátryggingafélögin Íslenska endurtryggingu hf. og Tryggingu hf. Bæði félögin eru í nánum tengslum við önnur starfandi vátryggingafélög. Þannig er Íslensk endurtrygging hf. hlutdeildarfélag Milestone ehf. (móðurfélags Sjóvár-Almennra trygginga hf.), Tryggingamiðstöðvarinnar hf. og Exista hf. (móðurfélags Vátryggingafélags Íslands hf. og Líftryggingafélags Íslands hf.). Trygging hf. er dótturfélag Tryggingamiðstöðvarinnar hf. Mikilvægt er því að félögin lúti áfram eftirliti Fjármálaeftirlitsins sem hefur eftirlit með að fjárhagur þeirra sé með viðunandi hætti, þar á meðal vátryggingaskuld og eignir til jöfnunar vátryggingaskuld. Slakað er á kröfum um almennt lágmarksgjaldþol (minimum guarantee fund) skv. 35. gr. og kröfu um ársfjórðungsleg skil á upplýsingum um eignir til jöfnunar vátryggingaskuld skv. 41. gr. frumvarpsins. Gert er ráð fyrir að kröfur um lágmarksgjaldþol þessara félaga séu ákveðnar sem hlutfall af tjónum ársins (breytingu á tjónaskuld) í samræmi við 33. gr. frumvarpsins. Um margar aðrar greinar frumvarpsins leiðir af sjálfu sér að þær geta ekki átt við starfsemi þessara félaga.

Í ákvæði 2. mgr. er að finna aðlögunartíma vegna 2. mgr. 44. gr. um takmarkanir á því hverjir geta verið stjórnarmenn í vátryggingafélögum. Sanngjarnt þykir að veita aðlögun fram að næsta aðalfundi vátryggingafélags svo að ekki þurfi að kjósa nýja stjórn fyrr.

3. mgr. er efnislega samhljóða 3. mgr. ákvæðis til bráðabirgða í gildandi lögum.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um vátryggingastarfsemi.

Markmið frumvarpsins er að endurskoða gildandi lög um vátryggingastarfsemi í samræmi við innleiðingu tilskipunar 2005/68/EB um endurtryggingar og tilskipun 2007/44/EB um eignaraðild. Samkvæmt frumvarpinu mun Fjármálaeftirlitið hafa áfram umsjón með því að veita vátryggingafélögum starfsleyfi og hafa eftirlit með starfsemi þeirra félaga sem fengið hafa slíkt leyfi hér á landi. Þá er gert ráð fyrir að sá aðili sem eignast virkan eignarhlut eða eykur við hlut sinn í vátryggingafélagi skuli tilkynna Fjármálaeftirlitinu fyrir fram um fyrirætlan sína.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum verður ekki séð að það muni hafa í för með sér aukin útgjöld fyrir ríkissjóð umfram gildandi lög.

54. Tillaga til þingsályktunar [54. mál]

um undirbúning mögulegrar umsóknar um aðild að Evrópusambandinu.

Flm.: Sigmundur Davíð Gunnlaugsson, Bjarni Benediktsson, Árni Johnsen,
Ásbjörn Óttarsson, Birgir Ármannsson, Birkir Jón Jónsson,
Einar K. Guðfinnsson, Eygló Harðardóttir,
Guðlaugur Þór Þórðarson, Guðmundur Steingrímsson,
Gunnar Bragi Sveinsson, Höskuldur Þórhallsson, Illugi Gunnarsson,
Jón Gunnarsson, Kristján Þór Júlíusson, Ólöf Nordal, Pétur H. Blöndal,
Ragnheiður E. Árnadóttir, Ragnheiður Ríkharðsdóttir,
Sigurður Ingi Jóhannsson, Siv Friðleifsdóttir, Tryggvi Þór Herbertsson,
Unnur Brá Konráðsdóttir, Vigdís Hauksdóttir, Þorgerður K. Gunnarsdóttir.

Alþingi ályktar að fela utanríkismálanefnd Alþingis að undirbúa mögulega umsókn um aðild að Evrópusambandinu. Nefndinni er falið eftirfarandi hlutverk:

1. Að setja saman greinargerð um mikilvægustu hagsmuni Íslands í aðildarviðræðum við Evrópusambandið.
2. Að vinna vegvísi að mögulegri aðildarumsókn sem taki til umfjöllunar öll álitamál varðandi upphaf aðildarviðræðna og hvernig að þeim skuli staðið, auk þess að fjalla um nauðsynlegar ráðstafanir í tengslum við staðfestingu mögulegs aðildarsamnings.

Nefndin ljúki framangreindum verkefnum sem allra fyrst og eigi síðar en 31. ágúst 2009.

Greinargerð.

Fyrir Alþingi liggur þingsályktunartillaga utanríkisráðherra um að fela ríkisstjórninni að leggja inn umsókn um aðild að Evrópusambandinu. Tillagan er lögð fram á grundvelli samkomulags stjórnarflokkanna þess efnis að Alþingi skuli ákveða hvort lögð skuli fram aðildarumsókn, en um það er ekki eining í ríkisstjórn Íslands.

Flutningsmenn telja að með vönduðum málatilbúnaði megi stuðla að víðtækari sátt um málið í þjóðfélaginu en ríkisstjórn Íslands hefur lagt grunn að.

Að mati flutningsmanna vantar mikið upp á að lagður hafi verið fullnægjandi grundvöllur að aðildarumsókn á þessu stigi. Með þingsályktunartillögu þessari er lagt til að utanríkismálanefnd verði falið það hlutverk að tryggja að meginhagsmunir Íslands í aðildarviðræðum við Evrópusambandið hafi fengið fullnægjandi faglega umfjöllun áður en ákvörðun um aðildarumsókn er tekin.

Nauðsynlegt er, að mati flutningsmanna, að áður en afstaða er tekin til aðildarumsóknar verði að vera ákveðið með hvaða hætti viðræðum verður hrint af stað, hvernig þær fara fram og loks hvernig staðið verði að staðfestingu mögulegs samnings.

Við framangreinda vinnu má m.a. byggja á skýrslu nefndar um þróun Evrópumála sem lauk störfum í apríl 2009, en starfstími nefndarinnar varð styttri en til stóð vegna Alþingiskosninga. Í nefndinni sátu fulltrúar allra þingflokka auk hagsmunaaðila en í lokaorðum skýrslunnar, sem út kom í apríl 2009, segir m.a.:

> „Samhljómur er […] meðal nefndarmanna um að nauðsynlegt sé að halda áfram umræðum um kosti og galla Evrópusambandsaðildar fyrir íslenskt samfélag á opinn og lýðræðislegan hátt.“

„Nefndin telur […] að næsta ríkisstjórn ætti að leitast við að tryggja áframhaldandi umræðu um efni og málsmeðferð tengdum aðild Íslands að Evrópusambandinu.“

Með vísan til framanritaðs er ljóst að víðtæk samstaða var um það í nefnd um þróun Evrópumála að enn ætti eftir að vinna þó nokkra undirbúningsvinnu áður en aðildarumsókn yrði lögð fram.

Í niðurstöðum nefndarinnar skal gera grein fyrir mikilvægustu hagsmunum Íslands og helstu áhrifum aðildar fyrir íslenskt samfélag í víðu samhengi. Jafnframt að taka afstöðu til þess hvort það umboð sem Alþingi mögulega veitir til aðildarviðræðna skuli skilyrt með einhverjum hætti.

Í þessari vinnu skal m.a. huga sérstaklega að fullveldi þjóðarinnar, sjávarútvegshagsmunum, m.a. réttindum innan fiskveiðilögsögu Íslands og hlutdeildar í flökkustofnum ásamt áhrifum á fiskveiðistjórnun. Jafnframt skal huga að fæðuöryggi þjóðarinnar og sérstöðu íslensks landbúnaðar, stöðu íslenskrar þjóðmenningar og þjóðtungu og einhliða úrsagnarrétti þjóðarinnar úr Evrópusambandinu. Þá verði fjallað um gerð stöðugleikasamnings við Evrópska seðlabankann til að tryggja stöðugt gengi krónunnar.

Vítækt samráð skal haft við hagsmunaaðila vegna þessarar vinnu.

Vegvísir vegna mögulegrar aðildarumsóknar skal fjalla um alla þá þætti sem taka þarf tillit til í tengslum við aðildarumsókn, svo sem:

1. Aðkomu þjóðarinnar að aðildarumsókn og staðfestingu aðildarsamnings.
2. Hvernig skipa skuli viðræðunefnd Íslands við Evrópusambandið.
3. Með hvaða hætti eftirliti Alþingis og upplýsingagjöf til þess skuli háttað á meðan mögulegar aðildarviðræður standa.
4. Hvernig staðið skuli að opinberum stuðningi við kynningu á niðurstöðum viðræðna við Evrópusambandið.
5. Hvaða stjórnarskrárbreytingar séu nauðsynlegar í tengslum við inngöngu í Evrópusambandið og hvenær þær skuli gerðar.
6. Áætlaðan kostnað vegna aðildarumsóknar.

Þegar niðurstaða utanríkismálanefndar liggur fyrir er gert ráð fyrir að Alþingi ákveði næstu skref, þ.e. hvort gengið skuli til aðildarviðræðna við Evrópusambandið eða eftir atvikum hvort ákvörðun þar um skuli borin undir þjóðina í atkvæðagreiðslu.

55. Nefndarálit [33. mál]

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, með síðari breytingum.

Frá meiri hluta viðskiptanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Lárentsínus Kristjánsson, formann skilanefndar Landsbanka Íslands, Kristin Bjarnason, aðstoðarmann Landsbanka Íslands í greiðslustöðvun og stjórnarmann í slitastjórn bankans, Steinar Þór Guðgeirsson, formann skilanefndar Kaupþings hf., Steinunni Guðbjartsdóttur, aðstoðarmann Glitnis í greiðslustöðvun og stjórnarmann í slitastjórn bankans, og Áslaugu Árnadóttur frá viðskiptaráðuneyti. Nefndinni bárust skriflegar umsagnir og athugasemdir um frumvarpið frá Kristni Bjarnasyni, aðstoðarmanni Landsbanka Íslands í greiðslustöðvun og stjórnarmanni í slitastjórn bankans,

Logos – lögmannsþjónustu, Lögmannafélagi Íslands, Ragnari Hall hrl., skilanefnd Straums og Steinunni Guðbjartsdóttur, aðstoðarmanni Glitnis í greiðslustöðvun og stjórnarmanni í slitastjórn bankans.

Sú breyting sem kveðið er á um í frumvarpinu lýtur að því að skilanefndum fjármálafyrirtækja, sem höfðu fengið heimild til greiðslustöðvunar þegar lögum um fjármálafyrirtæki var breytt með nýsamþykktum lögum nr. 44/2009, verði heimilt að greiða skuldir fjármálafyrirtækisins eða efna aðrar skuldbindingar þess telji skilanefndin víst að nægilegt fé sé til að greiða að fullu kröfur sem gætu notið sömu eða hærri stöðu í skuldaröð.

Framangreind fjármálafyrirtæki heyra undir ákvæði til bráðabirgða II í lögum nr. 44/2009 en um þau gilda ekki ákvæði IV. kafla laga um gjaldþrotaskipti þar sem er að finna ákvæði sem er grundvöllur þeirra greiðslna sem fjármálafyrirtæki í greiðslustöðvun hafa innt af hendi. Þar sem hin nýsamþykktu lög gera ekki ráð fyrir að unnt sé að hefja greiðslur fyrr en í fyrsta lagi að loknum fyrsta fundi með kröfuhöfum þegar kröfulýsingarfrestur er liðinn þykir nauðsynlegt að veita skilanefndum möguleika til útgreiðslu fram að þeim tíma, en kröfulýsingarfrestur getur verið allt að sex mánuðir auk þess sem einhver tími líður þar til kröfuhafafundur er haldinn eftir það.

Málið snýr annars vegar að launagreiðslum, en bagalegt þykir að ekki sé fyrir hendi lagaheimild fyrir því að greiða laun starfsmanna í uppsagnarfresti. Hins vegar er um að ræða greiðslur til innlánseigenda Kaupþings í Þýskalandi (Kaupþing Edge). Ljóst er að ef þær innstæður verða ekki greiddar út fyrr en að loknum fyrsta kröfuhafafundi eftir lok kröfulýsingarfrests munu þær falla á Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta.

Við umfjöllun um frumvarpið í nefndinni var um það rætt að brýnt væri að takmarka gildissvið þess við skuldir vegna launa í uppsagnarfresti og vegna innlána sem veittur var forgangsréttur samkvæmt svonefndum neyðarlögum, nr. 125/2008. Þess má geta að með lögum nr. 44/2009 var málum er varða slit fjármálafyrirtækja komið í farveg til framtíðar auk þess sem stóru bönkunum þremur hafa verið skipaðar slitastjórnir. Brýnt er að sem minnst verði hreyft við ferlinu og að meginreglan sé að greiðslur fari ekki fram fyrr en fyrir liggur hverjir eru kröfuhafar og hvaða stöðu þeir hafa í kröfuhafaröðinni. Hins vegar er ljóst með vísan í framangreint að upp geta komið tilvik þar sem nauðsynlegt er að heimila útgreiðslu og leggur nefndin til breytingu á frumvarpinu þannig að þau tilvik verði nánar skilgreind og ákvæðið þar með þrengt. Leggur meiri hlutinn því til breytingu á efnisgrein frumvarpsins. Rétt er að geta þess að þrátt fyrir að í niðurlagi ákvæðisins sé tekið fram að fé sé nægt til að greiða kröfur að fullu kemur það ekki í veg fyrir að hluti kröfu eða hluti krafna sé greiddur. Með þessu er átt við að ef greiða á út hluta af kröfum, t.d. forgangskröfum vegna vinnulauna, þarf að vera tryggt að til sé fé til að greiða sama hlutfall upp í allar aðrar forgangskröfur, t.d. vegna innstæðna.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGUM:

1. Efnisgrein frumvarpsins orðist svo:
   Þar til skilyrði eru fyrir efndum krafna á grundvelli 6. mgr. 102. gr. er skilanefnd fjármálafyrirtækis, sem naut heimildar til greiðslustöðvunar við gildistöku laga nr. 44/2009, um breyting á lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, sbr. ákvæði til bráðabirgða II, heimilt að greiða skuldir vegna launa, þ.m.t. laun í uppsagnarfresti, og vegna innlána sem veittur var forgangsréttur með 6. gr. laga nr. 125/2008, sbr. 3. mgr. 102. gr. laga um

fjármálafyrirtæki, ef víst er að nægilegt fé sé til að greiða að fullu kröfur sem gætu notið sömu eða hærri stöðu í skuldaröð.

2. Við bætist ný grein, svohljóðandi:
   Lög þessi öðlast þegar gildi.

Alþingi, 28. maí 2009.

Álfheiður Ingadóttir, form., frsm.	Magnús Orri Schram.	Sigríður Ingibjörg Ingadóttir.
Eygló Harðardóttir.	Lilja Mósesdóttir.	Jónína Rós Guðmundsdóttir.

56. Fyrirspurn [55. mál]

til dómsmálaráðherra um björgunarþyrlur.

Frá Róberti Marshall.

Hefur Landhelgisgæslan nægt fjármagn til að halda áfram óbreyttum rekstri á björgunarþyrlum sínum?

Skriflegt svar óskast.

57. Frumvarp til laga [56. mál]

um breyting á lögum nr. 87/2004, um olíugjald og kílómetragjald, lögum nr. 29/1993, um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl., lögum nr. 39/1988, um bifreiðagjald, og lögum nr. 96/1995, um gjald af áfengi og tóbaki, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

I. KAFLI

Breyting á lögum nr. 87/2004, um olíugjald og kílómetragjald.

1. gr.

Í stað fjárhæðarinnar „46,12 kr.“ í 3. mgr. 1. gr. laganna kemur: 51,12 kr.

2. gr.

Í stað hlutfallstölunnar „80%“ í 1. mgr. 6. gr. laganna kemur: 85%.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 13. gr. laganna:

a. 4. mgr. orðast svo:

Kílómetragjald af gjaldskyldum bifreiðum skv. 1. tölul. 1. mgr., sbr. 3. tölul., skal vera sem hér segir:

Leyfð heildarþyngd ökutækis, kg	*Kílómetragjald, kr.*	*Leyfð heildarþyngd ökutækis, kg*	*Kílómetragjald, kr.*
10.000–11.000	0,26	21.001–22.000	6,20
11.001–12.000	0,80	22.001–23.000	6,74
12.001–13.000	1,34	23.001–24.000	7,28
13.001–14.000	1,88	24.001–25.000	7,82
14.001–15.000	2,42	25.001–26.000	8,36
15.001–16.000	2,96	26.001–27.000	8,90
16.001–17.000	3,50	27.001–28.000	9,44
17.001–18.000	4,04	28.001–29.000	9,98
18.001–19.000	4,58	29.001–30.000	10,52
19.001–20.000	5,12	30.001–31.000	11,06
20.001–21.000	5,66	31.000 og yfir	11,60

b. 6. mgr. orðast svo:

Sérstakt kílómetragjald af gjaldskyldum bifreiðum skv. 2. mgr. skal vera sem hér segir:

Leyfð heildarþyngd ökutækis, kg	*Kílómetragjald, kr.*	*Leyfð heildarþyngd ökutækis, kg*	*Kílómetragjald, kr.*
5.000–6.000	7,61	18.001–19.000	20,08
6.001–7.000	8,22	19.001–20.000	20,98
7.001–8.000	8,86	20.001–21.000	21,90
8.001–9.000	9,49	21.001–22.000	22,81
9.001–10.000	10,10	22.001–23.000	23,71
10.001–11.000	11,00	23.001–24.000	24,62
11.001–12.000	12,17	24.001–25.000	25,54
12.001–13.000	13,34	25.001–26.000	26,44
13.001–14.000	14,50	26.001–27.000	27,35
14.001–15.000	15,67	27.001–28.000	28,26
15.001–16.000	16,84	28.001–29.000	29,17
16.001–17.000	18,00	29.001–30.000	30,08
17.001–18.000	19,17	30.001–31.000	30,98
		31.001 og yfir	31,90

II. KAFLI

Breyting á lögum nr. 29/1993, um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti, o.fl.

4. gr.

Í stað fjárhæðarinnar „10,44 kr.“ í 14. gr. laganna kemur: 20,44 kr.

III. KAFLI

Breyting á lögum nr. 39/1988, um bifreiðagjald.

5. gr.

Í stað fjárhæðanna „7,68 kr.“, „10,36 kr.“, „2.562 kr.“, „3.843 kr.“ og „46.342 kr.“ í 2. gr. laganna kemur: 8,45 kr.; 11,40 kr.; 2.818 kr.; 4.227 kr.; og: 50.976 kr.

IV. KAFLI

Breyting á lögum nr. 96/1995, um gjald af áfengi og tóbaki.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 3. gr. laganna:

1. Í stað fjárhæðarinnar „66,04 kr.“ í 1. tölul. kemur: 75,95 kr.
2. Í stað fjárhæðarinnar „59,40 kr.“ í 2. tölul. kemur: 68,31 kr.
3. Í stað fjárhæðarinnar „79,63 kr.“ í 3. tölul. kemur: 91,57 kr.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. mgr. 9. gr. laganna:

1. Í stað fjárhæðarinnar „257,02 kr.“ í 1. tölul. kemur: 295,57 kr.
2. Í stað fjárhæðarinnar „3,04 kr.“ í 2. tölul. kemur: 3,50 kr.
3. Í stað fjárhæðarinnar „9,19 kr.“ í 3. tölul. kemur: 10,57 kr.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 10. gr. laganna:

1. Í stað fjárhæðarinnar „322,84 kr.“ í 1. tölul. kemur: 371,27 kr.
2. Í stað fjárhæðarinnar „16,13 kr.“ í 2. tölul. kemur: 18,55 kr.

9. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða.

Ákvæði 1. og 4. gr. laga þessara skulu gilda um birgðir af eldsneyti er ekki hafa verið teknar til tollafgreiðslu við gildistöku þeirra.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Nýleg endurskoðun á fyrri spám um þróun ríkisfjármála árin 2009 til 2013 hefur leitt í ljós að sé ekki gripið til viðeigandi ráðstafana þegar á þessu ári verður halli ríkissjóðs á árinu 2009 meiri en áætlað var og meiri en viðunandi getur talist. Því er talið nauðsynlegt að grípa fyrr en ella til tekjuöflunaraðgerða, samhliða því að dregið verði frekar úr útgjöldum ríkissjóðs á árinu 2009. Í ljósi þess er frumvarp þetta lagt fram sem liður í nauðsynlegum aðhaldsaðgerðum stjórnvalda í ríkisfjármálum og í samræmi við samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar.

Með frumvarpinu eru lagðar til hækkanir á tilgreindum gjöldum á ökutæki, eldsneyti, áfengi og tóbak. Um er að ræða 15% hækkun á áfengisgjaldi og tóbaksgjaldi, 10% hækkun á bifreiðagjaldi, 10 kr. hækkun á almennu bensíngjaldi og 5 kr. hækkun á olíugjaldi, en á móti vegur 20% lækkun á kílómetragjaldi auk þess sem endurgreiðsluhlutfall olíugjalds vegna rekstrar almenningsvagna í áætlunarferðum er hækkað úr 80% í 85%.

Lögð er til minni hækkun olíugjalds en bensíngjalds til að gera rekstrarumhverfi dísilfólksbifreiða hagstæðara í samanburði við bensínfólksbifreiðar, en dísilbifreiðar eru almennt álitnar umhverfisvænni valkostur en bensínfólksbifreiðar. Þar sem útsöluverð á dísilolíu hefur verið nokkuð hærra en útsöluverð á bensíni undanfarin ár hefur fjölgun dísilfólksbifreiða ekki verið eins hröð og vonast var til með upptöku olíugjalds í stað þungaskatts árið 2005. Með því að hækka olíugjald minna en bensíngjald er reynt að koma jafnvægi á útsöluverð þessara eldsneytisgjafa þannig að lítri af dísilolíu verði ódýrari en lítri af bensíni og þannig ýtt undir frekari dísilvæðingu fólksbílaflota landsmanna, eins og til stóð með lögum nr. 87/2004, um olíugjald og kílómetragjald.

Með frumvarpinu er lögð til lækkun á kílómetragjaldi, almennu og sérstöku, á móti hækkun bensíngjalds og olíugjalds. Með því móti er dregið úr áhrifum þessara breytinga á flutningskostnað og þar með vöruverð.

Viðbótartekjur ríkissjóðs af þeim gjaldskrárhækkunum sem frumvarp þetta kveður á um eru áætlaðar samtals 4,4 milljarðar kr. á ársgrundvelli, en áhrif þeirra á tekjur ríkissjóðs á þessu ári nema um 2,7 milljörðum kr. Skiptast þær viðbótartekjur niður á gjaldaflokka sem hér segir:

	Á þessu ári	**Ársáhrif**	**Áhrif á vísitölu neysluverðs**
Bensíngjald	1.300 m.kr.	1.970 m.kr.	0,26%
Olíugjald	400 m.kr.	690 m.kr.	0,03%
Kílómetragjald	-245 m.kr.	-490 m.kr.	-
Bifreiðagjald	260 m.kr.	520 m.kr.	0%
Áfengisgjald	670 m.kr.	1.100 m.kr.	0,14%
Tóbaksgjald	310 m.kr.	620 m.kr.	0,1%
Samtals	**2.695 m.kr.**	**4.410 m.kr.**	**0,5%**

* Áhrif á VSK eru undanskilin.

Áhrif þessara hækkana á vísitölu neysluverðs eru metin 0,5% eins og fram kemur í töflunni hér að framan.

Þess ber að geta að til skoðunar eru breytingar á vörugjöldum af ökutækjum, samanber skýrslu starfshóps um heildarstefnumótun um skattlagningu ökutækja og eldsneytis, m.a. með það fyrir augum að auka hlut vistvænna og sparneytinna fólksbifreiða.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með greininni er lagt til að fjárhæð olíugjalds hækki um 5 kr. samanber umfjöllun í almennum athugasemdum við frumvarpið. Fjárhæð olíugjalds var síðast breytt 11. desember 2008 þegar gjaldið var hækkað um 12,5% með lögum nr. 137/2008. Fyrir þann tíma var olíugjald óbreytt frá upptöku þess 1. júlí 2005. Frá upptöku olíugjalds hefur almenn vísitala neysluverðs hækkað um 38% og hefur olíugjaldið því lækkað að raungildi sem því nemur.

Um 2. gr.

Samkvæmt núgildandi lögum fá þeir sem hafa einkaleyfi til fólksflutninga skv. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi, endurgreitt 80% olíugjalds af olíu vegna rekstrar almenningsvagna í áætlunarferðum. Með greininni er lagt til að þetta

endurgreiðsluhlutfall hækki í 85% til að vega upp á móti þeirri hækkun á olíugjaldi sem lögð er til í frumvarpinu. Athuga ber að viðkomandi aðilar njóta ekki þeirrar lækkunar á kílómetragjaldi sem kveðið er á um í frumvarpinu þar sem kílómetragjald leggst ekki á ökutæki sem eru í fólksflutningum.

Um 3. gr.

Í a-lið greinarinnar er lagt til að fjárhæð almenns kílómetragjalds lækki um 20% samanber umfjöllun í almennum athugasemdum við frumvarpið. Fjárhæð almenns kílómetragjalds var síðast breytt 11. desember 2008 þegar gjaldið var hækkað um 12,5% með lögum nr. 137/2008. Fyrir þann tíma hafði gjaldið verið óbreytt frá upptöku þess 1. júlí 2005. Almenn vísitala neysluverðs hefur hækkað um 38% frá þeim tíma og hefur hið almenna kílómetragjald því lækkað að raungildi sem því nemur.

Í b-lið greinarinnar er lagt til að fjárhæð sérstaks kílómetragjalds lækki um 20% samanber umfjöllun í almennum athugasemdum við frumvarpið. Fjárhæð sérstaks kílómetragjalds var síðast breytt 11. desember 2008 þegar gjaldið var hækkað um 12,5% með lögum nr. 137/2008. Fyrir þann tíma hafði gjaldið verið óbreytt frá upptöku þess í desember 2005. Almenn vísitala neysluverðs hefur hækkað um 35% frá þeim tíma og hefur hið sérstaka kílómetragjald því lækkað að raungildi sem því nemur.

Um 4. gr.

Með greininni er lagt til að fjárhæð almenns vörugjalds af eldsneyti hækki um 10 kr. samanber umfjöllun í almennum athugasemdum við frumvarpið. Fjárhæð almenns vörugjalds af eldsneyti var síðast breytt 11. desember 2008 þegar gjaldið var hækkað um 12,5% með lögum nr. 137/2008. Fyrir þann tíma hafði gjaldið ekki hækkað frá nóvember 2003. Almenn vísitala neysluverðs hefur hækkað um 46% frá þeim tíma og hefur hið almenna vörugjald af eldsneyti því lækkað að raungildi sem því nemur.

Um 5. gr.

Með greininni er lagt til að fjárhæð bifreiðagjalds hækki um 10% samanber umfjöllun í almennum athugasemdum við frumvarpið. Fjárhæð bifreiðagjalds var síðast breytt 11. desember 2008 þegar það var hækkað um 12,5% með lögum nr. 137/2008. Fyrir þann tíma hafði fjárhæð bifreiðagjalds verið óbreytt frá janúar 2005. Almenn vísitala neysluverðs hefur hækkað um 40% frá þeim tíma og hefur bifreiðagjaldið því lækkað að raungildi sem því nemur.

Um 6. gr.

Með greininni er lagt til að fjárhæð áfengisgjalds hækki um 15% samanber umfjöllun í almennum athugasemdum við frumvarpið. Fjárhæð áfengisgjalds af sterku víni, léttu víni og bjór hækkaði síðast 11. desember 2008 með lögum nr. 136/2008, um 12,5%. Fyrir þann tíma hafði áfengisgjald af sterku víni síðast hækkað í nóvember 2004, en fjárhæð áfengisgjalds af léttu víni og bjór hafði verið óbreytt frá 1. júlí 1998. Almenn vísitala neysluverðs hefur hækkað um 83% frá 1. júlí 1998 og 41% frá nóvember 2004 og hefur áfengisgjaldið því lækkað að raungildi sem því nemur.

Um 7. gr.

Með greininni er lagt til að fjárhæð tóbaksgjalds hækki um 15% samanber umfjöllun í almennum athugasemdum við frumvarpið. Fjárhæð tóbaksgjalds hækkaði síðast 11. desember 2008 með lögum nr. 136/2008, um 12,5%. Fyrir þann tíma hafði gjaldið verið óbreytt frá nóvember 2004. Almenn vísitala neysluverðs hefur hækkað um 41% frá þeim tíma og hefur tóbaksgjaldið því lækkað að raungildi sem því nemur.

Um 8. gr.

Með greininni er lagt til að fjárhæð tóbaksgjalds, vegna tóbaks sem ferðamenn eða farmenn hafa með sér til landsins, hækki um 15% samanber umfjöllun í almennum athugasemdum við frumvarpið. Fjárhæð tóbaksgjalds hækkaði síðast 11. desember 2008 með lögum nr. 136/2008, um 12,5%. Fyrir þann tíma hafði gjaldið verið óbreytt frá nóvember 2004. Almenn vísitala neysluverðs hefur hækkað um 41% frá þeim tíma og hefur tóbaksgjaldið því lækkað að raungildi sem því nemur.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um breyting á lögum nr. 87/2004, um olíugjald og kílómetragjald, lögum nr. 29/1993, um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl., lögum nr. 39/1988, um bifreiðagjald, og lögum nr. 96/1995, um gjald af áfengi og tóbaki, með síðari breytingum.

Með frumvarpi þessu er lagt til að tiltekin gjöld á ökutæki, eldsneyti, áfengi og tóbak verði hækkuð. Þannig verði tekjur ríkissjóðs auknar en samkvæmt endurskoðaðri áætlun um þróun ríkisfjármála stefnir í meiri halla á ríkissjóði á þessu ári en áætlaður var í fjárlögum. Því er talið nauðsynlegt að grípa strax til aðgerða til að bæta afkomu ríkissjóðs, m.a. með því að auka tekjuöflun.

Lagt er til að áfengisgjald og tóbaksgjald hækki um 15%. Þá er gert ráð fyrir að bifreiðagjald verði hækkað um 10%, auk þess sem olíugjald er hækkað um 10,8% eða 5 kr. á lítrann og almennt vörugjald á bensín er tvöfaldað og hækkar um 10 kr. Kílómetragjald á þyngri ökutæki lækkar hins vegar um 20%, auk þess sem endurgreiðsluhlutfall olíugjalds vegna rekstrar almenningsvagna í áætlunarferðum er hækkað úr 80% í 85%. Þessum gjöldum var síðast breytt í desember 2008 en þá voru þau hækkuð um 12,5%. Fram að þeim tíma höfðu gjöldin verði óbreytt um árabil, sum frá árinu 2005 og önnur frá árunum 2003 og 2004, en áfengisgjald af léttum vínum og bjór hafði verið óbreytt frá árinu 1998. Vísitala neysluverðs hefur hækkað frá árinu 1998 um 83% og um 40–46% frá árunum 2003 til 2005. Þrátt fyrir hækkun gjaldanna samkvæmt þessu frumvarpi hafa þau ekki náð að fylgja breytingum á vísitölu neysluverðs.

Gert er ráð fyrir því að tekjur ríkissjóðs hækki um 4,4 milljarða kr. á ársgrundvelli vegna þessara breytinga, þar af eru tekjur af áfengisgjaldi áætlaðar 1,1 milljarðar kr., 620 m.kr. af tóbaksgjaldi, 520 m.kr. af bifreiðagjaldi, 1.970 m.kr. af bensíngjaldi og 690 m.kr. af olíugjaldi, en á móti kemur að tekjur lækka um 490 m.kr. vegna lækkunar á kílómetragjaldi. Verði frumvarpið óbreytt að lögum og taki gildi fyrir næstu mánaðamót er gert ráð fyrir

auknum tekjum ríkissjóðs á þessu ári að fjárhæð 2,7 milljarðar kr. Heildaráhrif þessara breytinga á vísitölu neysluverðs eru metin á 0,5% til hækkunar.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir að það hafi í för með sér aukin útgjöld fyrir ríkissjóð.

58. Svar [11. mál]

sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra við fyrirspurn Einars K. Guðfinnssonar um úthlutun byggðakvóta.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

Hversu miklum byggðakvóta var úthlutað á síðustu einstöku þremur fiskveiðiárum, þ.e. fiskveiðiárin 2005–2006, 2006–2007 og 2007–2008, og hver var skiptingin á milli byggðarlaga á þessum tíma?

Á umræddum fiskveiðiárum nam úthlutun byggðakvóta alls 4.385 þorskígildistonnum fyrir hvert fiskveiðiár. Eftirfarandi tafla sýnir skiptingu byggðakvótans milli byggðarlaga:

	Magn úr sjó: Þorskur 2.679 tonn Ýsa 2.060 tonn Ufsi 1.545 tonn Steinbítur 258 tonn	**Magn úr sjó:** Þorskur 3.133 tonn Ýsa 1.705 tonn Ufsi 1.299 tonn Steinbítur 211 tonn	**Magn úr sjó:** Þorskur 3.273 tonn Ýsa 1.735 tonn Ufsi 1.322 tonn, Steinbítur 215 tonn
Sveitarfélag/Byggðarlag	**2007–2008**	**2006–2007**	**2005–2006**
	Þorskígildistonn	**Þorskígildistonn**	**Þorskígildistonn**
Árborg	54	44	51
Stokkseyri			9
Eyrarbakki	54	44	42
Sveitarfélagið Ölfus			
Þorlákshöfn	35	52	0
Sandgerði	0	36	140
Gerðahreppur	150	150	150
Snæfellsbær	194	99	168
Hellissandur			
Rif	44		70
Ólafsvík	150	99	98
Grundarfjarðarbær	140	137	140
Grundarfjörður	140	137	140
Stykkishólmur	210	204	210

Sveitarfélag/Byggðarlag	2007–2008	2006–2007	2005–2006
Vesturbyggð	297	349	299
Brjánslækur	15	15	5
Patreksfjörður	74	95	103
Bíldudalur	140	137	140
Tálknafjarðarhreppur	150	87	70
Bolungarvík	70	68	98
Ísafjarðarbær	374	454	506
Hnífsdalur	34	22	37
Þingeyri	17	87	79
Flateyri	104		
Suðureyri	20	15	23
Ísafjörður	70	137	140
Súðavíkurhreppur	210	204	210
Árneshreppur (Norðurfjörður)	15	15	5
Kaldrananeshreppur/Drangsnes	51	48	68
Strandabyggð			
Hólmavík	140	137	140
Húnaþing vestra			
Hvammstangi	70	68	70
Blönduósbær			
Blönduós	140	137	140
Sveitarfélagið Skagaströnd	140	137	140
Sveitarfélagið Skagafjörður	138	222	136
Sauðárkrókur	70	137	
Hofsós	30	28	107
Fjallabyggð	360	339	289
Siglufjörður	210	204	210
Ólafsfjörður	150	135	79
Dalvíkurbyggð	165	82	112
Dalvík			56
Hauganes	15	15	5
Árskógssandur	150	67	51
Akureyri			
Hrísey	23	75	107
Grýtubakkahreppur/Grenivík	0	18	0
Grímsey	46	46	23

Sveitarfélag/Byggðarlag	2007–2008	2006–2007	2005–2006
Norðurþing	374	381	305
Húsavík	210	204	140
Kópasker	70	68	70
Raufarhöfn	94	109	95
Langanesbyggð	153	134	104
Þórshöfn	15	48	19
Bakkafjörður	138	86	85
Vopnafjarðarhreppur			
Vopnafjörður	117	42	0
Borgarfjarðarhreppur			
Borgarfjörður eystri	81	96	121
Seyðisfjörður	70	62	67
Fjarðabyggð	218	230	247
Fáskrúðsfjörður	37	56	61
Stöðvarfjörður	181	174	103
Breiðdalshreppur	169	184	209
Djúpavogshreppur	31	46	61
Alls þorskígildistonn	**4.385**	**4.385**	**4.385**

59. Frumvarp til lokafjárlaga [57. mál]

fyrir árið 2007.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

Fjárveitingar í A-hluta vegna frávika ríkistekna

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á fjárheimildum árið 2007 vegna frávika ríkistekna frá áætlun fjárlaga, sbr. sundurliðun 1:

m.kr.	Rekstrar-grunnur	Sjóðs-hreyfingar
Æðsta stjórn ríkisins	0,3	0,3
Forsætisráðuneyti	5,4	5,4
Menntamálaráðuneyti	247,2	307,6
Utanríkisráðuneyti	100,9	98,6
Landbúnaðarráðuneyti	578,2	509,2
Sjávarútvegsráðuneyti	-52,8	-56,3
Dóms- og kirkjumálaráðuneyti	96,5	89,2

Félagsmálaráðuneyti	-106,1	-99,5
Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti	-25,8	-42,4
Fjármálaráðuneyti	381,3	198,3
Samgönguráðuneyti	277,3	321,6
Iðnaðarráðuneyti	156,4	162,7
Viðskiptaráðuneyti	27,1	19,0
Hagstofa Íslands	-0,1	3,0
Umhverfisráðuneyti	431,9	421,2
Vaxtagjöld ríkissjóðs	0,0	0,0
Samtals	**2.117,7**	**1.937,9**

Niðurfelld staða fjárveitinga í A-hluta

2. gr.

Eftirfarandi afgangsheimildir og umframgjöld í árslok 2007 falla niður, sbr.

m.kr.	Rekstrar-grunnur	Sjóðs-hreyfingar
Æðsta stjórn ríkisins	-9,7	-9,7
Forsætisráðuneyti	6,7	6,7
Menntamálaráðuneyti	-252,5	-252,5
Utanríkisráðuneyti	-13,0	-13,0
Landbúnaðarráðuneyti	-80,7	-80,7
Sjávarútvegsráðuneyti	-17,1	-17,1
Dóms- og kirkjumálaráðuneyti	-321,0	-321,0
Félagsmálaráðuneyti	-129,9	-129,9
Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti	5.615,5	5.615,5
Fjármálaráðuneyti	-12.222,4	1.189,8
Samgönguráðuneyti	721,0	721,0
Iðnaðarráðuneyti	74,3	74,3
Viðskiptaráðuneyti	0,0	0,0
Hagstofa Íslands	0,0	0,0
Umhverfisráðuneyti	-13,1	-13,1
Vaxtagjöld ríkissjóðs	-412,8	0,0
Samtals	**-7.054,7**	**6.770,3**

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi og er ríkisreikningur fyrir árið 2007 þar með staðfestur, sbr. 45. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins.

Um framhald frumvarpsins vísast til samhljóða frumvarps á 136. löggjafarþingi, þskj. 692, 408. mál. Sjá Alþt. 2008–2009 bls. 3558–3755.

60. Fyrirspurn [58. mál]

til viðskiptaráðherra um verðmat Deloitte/Oliver Wyman á eignasöfnum nýju bankanna.

Frá Eygló Harðardóttur.

1. Hvert er verðmat (verðbil) Deloitte/Oliver Wyman á fasteignalánum bankanna til heimila sem hlutfall af höfuðstól?
2. Hvert er verðmat (verðbil) Deloitte/Oliver Wyman á lánum til fyrirtækja sem hlutfall af höfuðstól?
3. Hvernig hefur verðmat á eignum bankanna breyst síðan í október 2008? Hefur það lækkað og þá hversu mikið?

Skriflegt svar óskast.

61. Fyrirspurn [59. mál]

til fjármálaráðherra um gengistryggðar og verðtryggðar eignir og skuldir bankanna.

Frá Eygló Harðardóttur.

1. Hver er verðtryggingajöfnuður skulda og eigna nýju bankanna, sundurliðað eftir bönkum? Eru líkur á að nýju bankarnir hagnist á verðbólgu ef verðtryggðar eignir eru miklar í hlutfalli við verðtryggðar skuldir?
2. Hyggst fjármálaráðherra grípa til aðgerða svo að koma megi í veg fyrir að ríkið hagnist óeðlilega á kostnað almennings vegna verðbólgu?
3. Hver er gjaldeyrisjöfnuður nýju bankanna, sundurliðað eftir bönkum? Hver eru áhrif veikingar og styrkingar krónunnar á hag nýju bankanna miðað við stöðu á gjaldeyrisjöfnuði þeirra?
4. Hyggst ráðherra grípa til aðgerða til að koma í veg fyrir að ríkið hagnist óeðlilega á kostnað almennings af veikari krónu?

Skriflegt svar óskast.

62. Nefndarálit [33. mál]

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, með síðari breytingum.

Frá minni hluta viðskiptanefndar.

Minni hlutinn átelur hversu skammur tími gafst til að fjalla um málið í þinginu. Nefndin hafði málið ekki til umfjöllunar nema í tvo daga og ljóst er eftir umfjöllunina í nefndinni að um flókið og vandmeðfarið mál er að ræða. Nefndin fékk gesti á sinn fund og leitaði einnig eftir umsögnum en fáir umsagnaraðilar náðu að senda umsögn þar sem tímafrestur var afar knappur.

Að mati minni hlutans hafa ekki komið fram sannfærandi rök fyrir því að vinna málið í jafnmiklum flýti og gert var. Nefndin fékk m.a. þær upplýsingar að hægt hefði verið að ganga frá umræddum launagreiðslum í tíma með öðrum hætti. Stærsti hluti umsagnaraðila vöruðu við að samþykkja frumvarpið óbreytt.

Alþingi, 28. maí 2009.

Guðlaugur Þór Þórðarson, frsm. Ragnheiður E. Árnadóttir.

63. Nefndarálit [56. mál]

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 87/2004, um olíugjald og kílómetragjald, lögum nr. 29/1993, um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl., lögum nr. 39/1988, um bifreiðagjald, og lögum nr. 96/1995, um gjald af áfengi og tóbaki, með síðari breytingum.

Frá meiri hluta efnahags- og skattanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Ingva Má Pálsson frá fjármálaráðuneyti, Hannes G. Sigurðsson frá Samtökum atvinnulífsins og Ólaf Darra Andrason frá Alþýðusambandi Íslands.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á tilgreindum opinberum gjöldum til að koma í veg fyrir að halli á ríkissjóði verði meiri en áætlað var. Nánar tiltekið er um að ræða hækkanir á áfengisgjaldi og tóbaksgjaldi (15%), bifreiðagjaldi (10%), olíugjaldi (5 kr.) og almennu vörugjaldi á bensín (10 kr.). Gjöldin voru síðast hækkuð í desember 2008.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að olíugjald hækki minna en bensíngjald í því skyni að ýta undir dísilvæðingu bílaflotans. Til að draga úr áhrifum hækkananna á flutningskostnað er lagt til að kílómetragjald, almennt og sérstakt, lækki (20%) og einnig að endurgreiðsluhlutfall olíugjalds vegna rekstrar almenningsvagna í áætlunarferðum hækki (5%).

Áætluð áhrif frumvarpsins á tekjur ríkissjóðs á þessu ári nema um 2,7 milljörðum kr. og samtals 4,4 milljörðum kr. á ársgrundvelli.

Meiri hlutinn leggur til þá breytingu að ákvæði til bráðabirgða falli brott og telur að það hafi ekki sjálfstæða þýðingu.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

Ákvæði til bráðabirgða falli brott.

Alþingi, 28. maí 2009.

Helgi Hjörvar, form., frsm. | Lilja Mósesdóttir. | Magnús Orri Schram.

Álfheiður Ingadóttir. | Sigríður Ingibjörg Ingadóttir.

64. Frumvarp til laga [56. mál]

um breyting á lögum nr. 87/2004, um olíugjald og kílómetragjald, lögum nr. 29/1993, um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl., lögum nr. 39/1988, um bifreiðagjald, og lögum nr. 96/1995, um gjald af áfengi og tóbaki, með síðari breytingum.

(Eftir 2. umr., 28. maí.)

I. KAFLI
Breyting á lögum nr. 87/2004, um olíugjald og kílómetragjald.

1. gr.

Í stað fjárhæðarinnar „46,12 kr.“ í 3. mgr. 1. gr. laganna kemur: 51,12 kr.

2. gr.

Í stað hlutfallstölunnar „80%“ í 1. mgr. 6. gr. laganna kemur: 85%.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 13. gr. laganna:

a. 4. mgr. orðast svo:

Kílómetragjald af gjaldskyldum bifreiðum skv. 1. tölul. 1. mgr., sbr. 3. tölul., skal vera sem hér segir:

Leyfð heildarþyngd ökutækis, kg	*Kílómetragjald, kr.*	*Leyfð heildarþyngd ökutækis, kg*	*Kílómetragjald, kr.*
10.000–11.000	0,26	21.001–22.000	6,20
11.001–12.000	0,80	22.001–23.000	6,74
12.001–13.000	1,34	23.001–24.000	7,28
13.001–14.000	1,88	24.001–25.000	7,82
14.001–15.000	2,42	25.001–26.000	8,36
15.001–16.000	2,96	26.001–27.000	8,90
16.001–17.000	3,50	27.001–28.000	9,44
17.001–18.000	4,04	28.001–29.000	9,98

18.001–19.000	4,58	29.001–30.000	10,52
19.001–20.000	5,12	30.001–31.000	11,06
20.001–21.000	5,66	31.000 og yfir	11,60

b. 6. mgr. orðast svo:

Sérstakt kílómetragjald af gjaldskyldum bifreiðum skv. 2. mgr. skal vera sem hér segir:

Leyfð heildarþyngd ökutækis, kg	*Kílómetragjald, kr.*	*Leyfð heildarþyngd ökutækis, kg*	*Kílómetragjald, kr.*
5.000–6.000	7,61	18.001–19.000	20,08
6.001–7.000	8,22	19.001–20.000	20,98
7.001–8.000	8,86	20.001–21.000	21,90
8.001–9.000	9,49	21.001–22.000	22,81
9.001–10.000	10,10	22.001–23.000	23,71
10.001–11.000	11,00	23.001–24.000	24,62
11.001–12.000	12,17	24.001–25.000	25,54
12.001–13.000	13,34	25.001–26.000	26,44
13.001–14.000	14,50	26.001–27.000	27,35
14.001–15.000	15,67	27.001–28.000	28,26
15.001–16.000	16,84	28.001–29.000	29,17
16.001–17.000	18,00	29.001–30.000	30,08
17.001–18.000	19,17	30.001–31.000	30,98
		31.001 og yfir	31,90

II. KAFLI
Breyting á lögum nr. 29/1993, um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti, o.fl.

4. gr.

Í stað fjárhæðarinnar „10,44 kr.“ í 14. gr. laganna kemur: 20,44 kr.

III. KAFLI
Breyting á lögum nr. 39/1988, um bifreiðagjald.

5. gr.

Í stað fjárhæðanna „7,68 kr.“, „10,36 kr.“, „2.562 kr.“, „3.843 kr.“ og „46.342 kr.“ í 2. gr. laganna kemur: 8,45 kr.; 11,40 kr.; 2.818 kr.; 4.227 kr.; og: 50.976 kr.

IV. KAFLI
Breyting á lögum nr. 96/1995, um gjald af áfengi og tóbaki.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 3. gr. laganna:

a. Í stað fjárhæðarinnar „66,04 kr.“ í 1. tölul. kemur: 75,95 kr.
b. Í stað fjárhæðarinnar „59,40 kr.“ í 2. tölul. kemur: 68,31 kr.
c. Í stað fjárhæðarinnar „79,63 kr.“ í 3. tölul. kemur: 91,57 kr.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. mgr. 9. gr. laganna:

a. Í stað fjárhæðarinnar „257,02 kr.“ í 1. tölul. kemur: 295,57 kr.
b. Í stað fjárhæðarinnar „3,04 kr.“ í 2. tölul. kemur: 3,50 kr.
c. Í stað fjárhæðarinnar „9,19 kr.“ í 3. tölul. kemur: 10,57 kr.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 10. gr. laganna:

a. Í stað fjárhæðarinnar „322,84 kr.“ í 1. tölul. kemur: 371,27 kr.
b. Í stað fjárhæðarinnar „16,13 kr.“ í 2. tölul. kemur: 18,55 kr.

9. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

65. Fyrirspurn [60. mál]

til viðskiptaráðherra um bílalán í erlendri mynt.

Frá Birki Jóni Jónssyni.

1. Hversu margir einstaklingar eru með erlend lán þar sem bifreið viðkomandi er sett að veði?
2. Hversu há eru þessi lán?
3. Hversu mikil verðmæti liggja í hinum veðsettu bifreiðum?
4. Hyggst ráðherra grípa til aðgerða til að aðstoða þá einstaklinga sem skulda bílalán í erlendri mynt?

66. Fyrirspurn [61. mál]

til menntamálaráðherra um Háskólann á Akureyri.

Frá Birki Jóni Jónssyni.

Hyggst ráðherra standa vörð um að Háskólinn á Akureyri verði áfram sjálfstæð stofnun?

67. Nefndarálit [56. mál]

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 87/2004, um olíugjald og kílómetragjald, lögum nr. 29/1993, um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl., lögum nr. 39/1988, um bifreiðagjald, og lögum nr. 96/1995, um gjald af áfengi og tóbaki, með síðari breytingum.

Frá minni hluta efnahags- og skattanefndar.

Nefndin fjallaði um frumvarpið á milli 2. og 3. umræðu og fékk á sinn fund Þorstein Þorgeirsson frá efnahagsskrifstofu fjármálaráðuneytisins.

Minni hlutinn telur að af athugasemdum við frumvarpið verði ekki ráðið hver áhrif umræddar gjaldahækkanir muni hafa á útgjöld hins opinbera, svo sem vegna persónuafsláttar og annarra skuldbindinga sem bundnar eru vísitölu neysluverðs. Þá er ljóst að frumvarpið mun hafa neikvæð áhrif á verðtryggð lán heimila og fyrirtækja.

Minni hlutinn gagnrýnir verklag við framsetningu frumvarpsins. Hann mælist til þess að úr því verði bætt svo að kjörnir fulltrúar geti tekið upplýstar ákvarðanir um svo mikilvægt mál.

Minni hlutinn leggst gegn samþykkt frumvarpsins.

Alþingi, 28. maí 2009.

Eygló Harðardóttir, frsm. Tryggvi Þór Herbertsson. Pétur H. Blöndal.

Þór Saari.

68. Lög [56. mál]

um breyting á lögum nr. 87/2004, um olíugjald og kílómetragjald, lögum nr. 29/1993, um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl., lögum nr. 39/1988, um bifreiðagjald, og lögum nr. 96/1995, um gjald af áfengi og tóbaki, með síðari breytingum.

(Afgreidd frá Alþingi 28. maí 2009.)

Samhljóða þskj. 64.

69. Frumvarp til laga [33. mál]

um breyting á lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, með síðari breytingum.

(Eftir 2. umr., 28. maí.)

1. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Þar til skilyrði eru fyrir efndum krafna á grundvelli 6. mgr. 102. gr. er skilanefnd fjármálafyrirtækis, sem naut heimildar til greiðslustöðvunar við gildistöku laga nr. 44/2009, um breyting á lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, sbr. ákvæði til bráðabirgða II, heimilt að greiða skuldir vegna launa, þ.m.t. laun í uppsagnarfresti, og vegna innlána sem veittur var forgangsréttur með 6. gr. laga nr. 125/2008, sbr. 3. mgr. 102. gr. laga um fjármálafyrirtæki, ef víst er að nægilegt fé sé til að greiða að fullu kröfur sem gætu notið sömu eða hærri stöðu í skuldaröð.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

70. Frumvarp til laga [62. mál]

um breytingu á lögum nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu.

Flm.: Eygló Harðardóttir, Birkir Jón Jónsson, Guðmundur Steingrímsson, Gunnar Bragi Sveinsson, Höskuldur Þórhallsson, Sigmundur Davíð Gunnlaugsson, Sigurður Ingi Jóhannsson, Siv Friðleifsdóttir, Vigdís Hauksdóttir.

1. gr.

13. gr. laganna verður svohljóðandi:

Ákvæði þessa kafla gilda um skuldbindingar sem varða sparifé og lánsfé í íslenskum krónum þar sem skuldari lofar að greiða peninga og þar sem umsamið eða áskilið er að greiðslurnar skuli verðtryggðar. Með verðtryggingu er í þessum kafla átt við breytingu í hlutfalli við innlenda verðvísitölu, þó skal hámarkshækkun verðtryggingar á ársgrundvelli vera 4%. Um heimildir til verðtryggingar fer skv. 14. gr. nema lög kveði á um annað.

2. gr.

Við 1. mgr. 14. gr., bætist nýr málsliður svohljóðandi: Ríkissjóður og stofnanir á vegum ríkisins, svo sem Íbúðalánasjóður og Seðlabanki Íslands, skulu ekki gefa út verðtryggð ríkisskuldabréf nema í undantekningartilfellum og skal þá rökstyðja sérstaklega forsendur fyrir útgáfu þeirra opinberlega og tilgreina forsendur.

3. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða sem orðast svo:

Alþingi skal skipa nefnd sem leggi mat á og mótar tillögur um aðgerðaáætlun og nauðsynlegar lagabreytingar um frekara afnám verðtryggingar fjárskuldbindinga. Nefndin meti áhrifin til lengri og skemmri tíma á fjármálamarkaðinn og fjárskuldbindingar heimila og atvinnulífs og setji fram áætlun um afnám verðtryggingar.

Nefndin skal skipuð einum fulltrúa frá hverjum eftirtalinna: Alþýðusambandi Íslands, Samtökum atvinnulífsins, Landssambandi lífeyrissjóða, Neytendasamtökunum, Hagsmunasamtökum heimilanna, Fjármálaeftirlitinu, Seðlabankanum og Samtökum banka og verðbréfafyrirtækja.

Nefndin skal skila skýrslu ásamt tillögum um aðgerðaáætlun og nauðsynlegar lagabreytingar til viðskiptanefndar.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Verðtrygging hefur verið á inn- og útlánum á Íslandi frá því hin svokölluðu Ólafslög voru sett árið 1979 og var með henni ætlað að koma í veg fyrir að sparifé almennings brynni upp í verðbólgu sem tröllreið hinum vestræna heimi á áttunda og níunda áratugnum. Verðtrygging fjárskuldbindinga hefur verið gagnrýnd harkalega og bent á ósanngirnina við að fjármálastofnanir krefjist verðtryggingar, breytilegra vaxta og veðs á einu og sama láninu og velti þannig allri áhættu við lánveitingu á skuldarann. Gallar verðtryggingarinnar komu harkalega í ljós við það mikla verðbólguskot sem varð á síðasta ári við hrun íslensks efnahagslífs. Höfuðstóll verðtryggðra lána hækkaði á rúmu ári um 20–25%. Hækkun höfuðstóls bættist við hraðvaxandi atvinnuleysi, minnkandi kaupmátt, hækkandi vöruverð og lækkandi fasteignaverð og jók þannig harkalega byrðar íslensks almennings.

Í hinum vestræna heimi þekkist ekki viðlíka tenging lána við vísitölu, og má einna helst finna svipaða stöðu í vanþróuðum ríkjum eins og Brasílíu, Chile og Ísrael. Í skýrslu sem Tryggvi Þór Herbertsson vann fyrir Landssamtök lífeyrissjóða árið 2004 kom fram að verðtrygging er almennt ekki notuð við lánveitingar lánastofnana til heimila í ríkjum OECD. Í OECD-ríkjum hefur verðtryggingin einskorðast við ríkisskuldabréf og þekkist hún í átta ríkjum OECD: Ástralíu, Bretlandi, Danmörku, Írlandi, Íslandi, Kanada, Nýja Sjálandi og Svíþjóð. Hlutfall útgáfu verðtryggðra ríkisskuldabréfa er langhæst hér á landi eða um 86%, en um 18% í Bretlandi, í Svíþjóð rúm 7%, í Ástralíu um 4% en lægra annars staðar. Skref hafa verið tekin við að draga úr verðtryggingu hér á landi og þá sérstaklega á skuldbindingum til skemmri tíma. Var meðal annars gert óheimilt að verðtryggja styttri innlán en til þriggja ára og styttri útlán en til fimm ára. Áhrifin af þessum breytingum hafa verið lítil sem engin.

Í skýrslunni fyrir Landssamtök lífeyrissjóða segir: „Tæplega þrír fjórðu hlutar verðtryggðra útlána til einstaklinga bera fasta vexti sem skýrist einkum af því að húsnæðislán Íbúðalánasjóðs, sem bera fasta vexti, eru um 60% af verðtryggðum útlánum einstaklinga. Verðtryggð lán til fyrirtækja skiptast hins vegar nokkurn veginn jafnt á milli fastvaxtalána og lána sem bera breytilega vexti. Almennt er viðskiptavinum ekki frjálst að velja á milli fastra og breytilegra vaxta.“

Samningsstaða skuldara og lánardrottna er ekki jöfn, og oft er lítið frelsi til samninga, eins og rakið er hér að framan. Rök á móti verðtryggingu eru einna helst þau að áhættu vegna veðskulda og lánasamninga er komið á skuldara. Skuldurum hefur reynst erfitt að gera fjárhagsáætlanir vegna þessarar sjálfvirku hækkunar á höfuðstól lána, jafnvel vegna þátta sem Íslend-

ingar sjálfir hafa haft lítil sem engin áhrif á svo sem verðhækkanir erlendis á eldsneyti. Verðtryggingin dró einnig mjög úr áhrifum stýrivaxtanna, helsta stýritæki Seðlabankans, í baráttunni við verðbólguna. Má jafnvel halda því fram að það hafi verið andstætt hagsmunum lánastofnana að draga úr verðbólgu, einmitt vegna verðtryggingarinnar.

Í frumvarpinu er lagt til að hámarkshækkun á vísitölu neysluverðs á ári verði 4%. Þar með er ábyrgðinni af því að halda verðbólgu í skefjum og áhættunni við lántökuna skipt á milli lánveitanda og lántaka. Einnig er mikilvægt að ríkisvaldið sjálft taki frumkvæði í að draga úr notkun verðtryggingar í íslensku samfélagi og því er lagt til að ríkissjóður og stofnanir í eigu ríkisins, þar á meðal Íbúðalánasjóður og Seðlabanki Íslands, gefi ekki út verðtryggð ríkisskuldabréf. Í algjörum undantekningartilfellum væri þeim það heimilt en þá yrði að gera grein fyrir forsendum fyrir útgáfu þeirra opinberlega.

Að auki er lagt til að við lögin bætist bráðabirgðaákvæði sem felur í sér að skipuð verði nefnd til að leita frekari leiða til að afnema sem fyrst verðtryggingu varanlega. Þingmenn Samfylkingarinnar undir forystu Jóhönnu Sigurðardóttur hafa áður lagt fram þingsályktunartillögu um að viðskiptaráðherra skipi nefnd til að leita leiða til að afnema verðtryggingu fjárskuldbindinga í áföngum. Nýmæli er að í stað þess að Alþingi feli viðskiptaráðherra að skipa nefnd, er nefndin skipuð af Alþingi.

Viðskiptanefnd er falið að vinna frekar úr tillögum nefndarinnar og leggja fram nauðsynlegar lagabreytingar til að afnema verðtryggingu fjárskuldbindinga enn frekar en lagt er til í þessu frumvarpi.

Í grein sem birtist í Fréttablaðinu eftir hagfræðinginn Michael Hudson segir: „Í gegnum söguna hafa skuldugar þjóðir oftast farið þá leið að losa sig við skuldirnar með hjálp verðbólgu, þ.e. borgað skuldirnar með „ódýrum peningum“. Ríkisstjórnir prenta peninga og viðhalda fjárlagahalla til þess að hækka verðlag og þannig er meira fjármagn í boði, en vöruframboð óbreytt. Þessi verðbólga og gengisfall minnka skuldabyrðina svo framarlega sem laun og aðrar tekjur hækka samhliða. Ísland hefur snúið þessari lausn á hvolf. Í stað þess að auðvelda hina hefðbundnu skuldaleiðréttingu hefur verið sköpuð paradís lánardrottna og hinni sígildu flóttaleið skuldsettra þjóða lokað. Þjóðin hefur fundið leið til að steypa sér í skuldir með hjálp verðbólgunnar, í stað þess að vinna sig úr þeim með henni. Með verðtryggingu skulda hefur Ísland komið upp einstöku kerfi fyrir banka og aðra lánardrottna sem stóreykur tekjur þeirra af lánastarfsemi, á kostnað launa og tekna af raunverulegri atvinnustarfsemi.“

Þessu frumvarpi er ætlað að leita leiða til að frelsa íslenskan almenning úr „paradís lánardrottna“ og létta byrðar skuldugra heimila og fyrirtækja á meðan leiðir út úr skuldafeninu er mörkuð.

71. Fyrirspurn [63. mál]

til menntamálaráðherra um háskólasetur á Ísafirði.

Frá Gunnari Braga Sveinssyni.

Hvernig hyggst ráðherra standa að uppbyggingu háskólasetursins á Ísafirði?

72. Fyrirspurn [64. mál]

til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um hvalveiðar.

Frá Gunnari Braga Sveinssyni.

1. Hvernig hyggst ráðuneytið kynna á alþjóðavettvangi áherslur Íslands í sjálfbærum veiðum á hval, nú þegar veiðitímabilið er að hefjast?
2. Styður ráðherra áframhaldandi hvalveiðar í atvinnuskyni?

73. Fyrirspurn [65. mál]

til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um eflingu þorskeldis.

Frá Gunnari Braga Sveinssyni.

Hyggst ráðherra beita sér fyrir eflingu þorskeldis hér á landi og ef svo er, hvernig ætlar hann að standa að því?

74. Fyrirspurn [66. mál]

til samgönguráðherra um vegaframkvæmdir á Vestfjörðum.

Frá Gunnari Braga Sveinssyni.

Hvaða vegaframkvæmdir á Vestfjörðum telur ráðherra mikilvægastar og hvernig hyggst hann beita sér fyrir því að hraða þeim?

75. Fyrirspurn [67. mál]

til dóms- og kirkjumálaráðherra um niðurstöðu nefndar um stöðu barna í mismunandi fjölskyldugerðum.

Frá Guðmundi Steingrímssyni.

1. Hver er afstaða ráðherra til niðurstöðu nefndar um stöðu barna í mismunandi fjölskyldugerðum, sem birt var á vegum félagsmálaráðuneytisins í vor?
2. Hyggst ráðherra beita sér fyrir því með lagafrumvarpi, og þá hvenær, að eftirfarandi breytingar verði gerðar á réttarstöðu barna og foreldra, í samræmi við niðurstöður nefndarinnar:

a. að maður sem telur sig föður barns geti höfðað ógildingar- eða vefengingarmál þegar um feðrað barn er að ræða,
b. að dómarar fái heimild til þess að dæma sameiginlega forsjá í forsjárdeilum,
c. að sjálfvirk forsjá stjúp- og sambúðarforeldris verði afnumin,
d. að forsjár- og forsjárlausir foreldrar hafi sama rétt til aðgangs að skriflegum upplýsingum um barn sitt,
e. að sýslumenn og dómarar fái heimild til þess að ákveða umgengni 7 af 14 dögum,
f. að börn geti átt tvö lögheimili?

3. Ef svo er ekki, hvers vegna?

Skriflegt svar óskast.

76. Svar [12. mál]

sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra við fyrirspurn Einars K. Guðfinnssonar um skiptingu byggðakvóta.

1. *Hversu miklum byggðakvóta var úthlutað á undanförnum þremur fiskveiðiárum til: a) báta undir 15 brúttótonnum, b) báta sem eru 15 brúttótonn og stærri?*

Á umræddum fiskveiðiárum var úthlutun byggðakvóta, til báta undir 15 brúttótonnum annars vegar og til báta 15 brúttótonn og stærri miðað við slægðan fisk með haus hins vegar, eins og eftirfarandi töflur sýna:

Bátar undir 15 brúttótonnum, slægður fiskur með haus, kg				
Byggðakvóti	**Þorskur**	**Ýsa**	**Ufsi**	**Steinbítur**
2004/2005	1.149.630	504.739	392.582	78.145
2005/2006	1.160.107	669.751	468.760	81.603
2006/2007	1.368.714	744.817	567.488	98.782
2007/2008	677.359	520.851	390.637	69.893

Bátar 15 brúttótonn og stærri, slægður fiskur með haus, kg				
Byggðakvóti	**Þorskur**	**Ýsa**	**Ufsi**	**Steinbítur**
2004/2005	1.037.781	455.481	354.255	70.527
2005/2006	1.353.898	663.451	547.030	95.244
2006/2007	1.160.243	631.388	481.055	83.727
2007/2008	780.987	600.532	450.394	80.581

2. *Hver var hlutfallsleg úthlutun á sama tímabili til: a) báta undir 15 brúttótonnum, b) báta sem eru 15 brúttótonn og stærri?*

Hlutfallsleg skipting úthlutaðs byggðakvóta á umræddum fiskveiðiárum, til báta undir 15 brúttótonnum annars vegar og til báta 15 brúttótonn og stærri hins vegar, er samkvæmt því sem eftirfarandi töflur sýna:

Bátar undir 15 brúttótonnum, hlutfallsleg úthlutun byggðakvóta í %	
Fiskveiðiár	**Byggðakvóti**
2004/2005	52,6
2005/2006	46,2
2006/2007	54,1
2007/2008	46,5

Bátar 15 brúttótonn og stærri, hlutfallsleg úthlutun byggðakvóta í %	
Fiskveiðiár	**Byggðakvóti**
2004/2005	47,4
2005/2006	53,8
2006/2007	45,9
2007/2008	53,5

77. Framhaldsnefndarálit [33. mál]

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, með síðari breytingum.

Frá meiri hluta viðskiptanefndar.

Nefndin ræddi frumvarpið að nýju eftir 2. umræðu og komu eftirtaldir gestir á fund nefndarinnar: Kristinn Bjarnason, aðstoðarmaður Landsbanka Íslands í greiðslustöðvun og stjórnarmaður í slitastjórn bankans, Jón Ármann Guðjónsson frá skilanefnd Sparisjóðabankans, Ragnar Þ. Jónasson frá skilanefnd Straums Burðaráss, Ragnar Hall frá slitastjórn Straums Burðaráss, Áslaug Árnadóttir og Jónína S. Lárusdóttir, fulltrúar viðskiptaráðuneytis, og Gylfi Magnússon viðskiptaráðherra. Þá bárust nefndinni umsagnir og upplýsingar frá fjórum aðilum: skilanefnd Straums, lögmannsstofunni BBA-Legal, skilanefnd Sparisjóðabankans og skilanefnd Kaupþings.

Líkt og fram kemur í áliti meiri hluta viðskiptanefndar á þskj. 55 er tilefni frumvarpsins það að talið er að lagaheimild skorti til að greiða laun starfsmanna í uppsagnarfresti og innstæðueigendum Kaupþings í Þýskalandi en ljóst er að síðarnefnda atriðið varðar mikilsverða hagsmuni þjóðarinnar. Hvað launagreiðslur varðar er ljóst að heimildin gagnast einkum tveimur fjármálafyrirtækjum og þar með um 200 starfsmönnum. Verði frumvarpið að lögum verður skilanefndum heimilt að greiða laun starfsmanna í uppsagnarfresti að hluta eða öllu leyti, þ.e. pro rata í samræmi við mat skilanefndar á því hvort fé sé nægt til að greiða forgangskröfur.

Meiri hlutinn leggur til tvær breytingar á 1. gr. frumvarpsins, annars vegar til að hnykkja á þeim tímamörkum sem um ræðir og hins vegar til að hnykkja á því að unnt verði að greiða kröfu eða kröfur að hluta.

Leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

Efnismálsgrein 1. gr. orðist svo:

Þrátt fyrir ákvæði 6. mgr. 102. gr. er skilanefnd fjármálafyrirtækis, sem naut heimildar til greiðslustöðvunar við gildistöku laga nr. 44/2009, um breyting á lögum nr. 161/2002, um

fjármálafyrirtæki, sbr. ákvæði til bráðabirgða II, heimilt, á tímabilinu frá gildistöku laga þessara og þar til skilyrði eru fyrir efndum krafna á grundvelli 6. mgr. 102. gr., að greiða skuldir vegna launa, þ.m.t. laun í uppsagnarfresti, og vegna innlána sem veittur var forgangsréttur með 6. gr. laga nr. 125/2008, sbr. 3. mgr. 102. gr. laga um fjármálafyrirtæki, ef víst er að nægilegt fé sé til að greiða að fullu eða í jöfnu hlutfalli kröfur sem gætu notið sömu eða hærri stöðu í skuldaröð.

Alþingi, 29. maí 2009.

Álfheiður Ingadóttir, form., frsm.	Magnús Orri Schram.	Steinunn Valdís Óskarsdóttir.
Eygló Harðardóttir.	Lilja Mósesdóttir.	Jónína Rós Guðmundsdóttir.

78. Framhaldsnefndarálit [33. mál]

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, með síðari breytingum.

Frá minni hluta viðskiptanefndar.

Minni hlutinn átelur hversu skammur tími gafst til að fjalla um málið í þinginu. Nefndin hafði málið einungis til meðferðar í tvo daga og ljóst er eftir umfjöllunina í nefndinni að um flókið og vandmeðfarið mál er að ræða. Nefndin fékk gesti á sinn fund og leitaði einnig eftir umsögnum en fáir umsagnaraðilar náðu að senda umsögn þar sem tímafrestur var afar knappur.

Að mati minni hlutans hafa ekki komið fram sannfærandi rök fyrir því að vinna málið í jafnmiklum flýti og gert var. Helstu rökin sem nefnd hafa verið fyrir flýtimeðferðinni eru launagreiðslur til fyrrum starfsmanna tiltekinna fjármálastofnana á uppsagnarfresti. Minni hlutinn hefur skilning á því sjónarmiði. Efasemdir hafa komið um að umrædd lagabreyting muni nægja til þess að hægt verði að greiða út launakröfur og því alls óvíst að því markmiði laganna verði náð. Ef málið hefði komið fyrr inn í þingið og skipulegar hefði verið unnið að því hefði mögulega verið unnt að finna á þessu lausn. Minni hlutinn lýsti sig tilbúinn að koma að slíkri vinnu og ýmsar hugmyndir voru reifaðar sem ekki náðist að skoða.

Það sem snýr að launagreiðslunum er hins vegar mjög lítill hluti þeirra fjármuna sem um ræðir. Stærsti hluti umsagnaraðila vöruðu við að samþykkja frumvarpið óbreytt og töldu að það gæti ógnað íslenskum hagsmunum á þessum óvissutímum vegna inngripa í þá slitameðferð sem nú er hafin. Alþekkt er að uppgjörsmál föllnu bankanna eru mjög viðkvæm, bæði innan lands og utan. Þess vegna er mikilvægt að öll inngrip verði mjög vel ígrunduð og vönduð. Minni hlutinn leggur ekki mat á það hvort fullyrðingar umsagnaraðila hvað þetta varðar standist. Til þess var tíminn of skammur.

Alþingi, 29. maí 2009.

Guðlaugur Þór Þórðarson, frsm.	Ragnheiður E. Árnadóttir.

79. Fyrirspurn [68. mál]

til samgönguráðherra um verkefnastöðu í vegaframkvæmdum á Vestfjarðavegi 60.

Frá Ólínu Þorvarðardóttur.

1. Hvað líður framkvæmdum þeim sem boðnar hafa verið út á kafla Vestfjarðavegar 60 frá Vatnsfirði að Þverá í Kjálkafirði?
2. Hver er staðan varðandi veginn fyrir Kjálkafjörð og Mjóafjörð í Kerlingarfirði (þverun þessara fjarða að hluta) og inn fyrir Eiðið í Vattarfjörð, sem nú er að fara í umhverfismat, og hvenær má vænta þess að sú framkvæmd verði boðin út?
3. Hvað líður málarekstri og umhverfismati vegna leiðarinnar um Skálanes, fyrir Gufufjörð og Djúpafjörð í Hallsteinsnes og inn Þorskafjörð (um eða ofan við Teigsskóg)?
4. Hvað líður undirbúningi að þverun Þorskafjarðar?

80. Lög [33. mál]

um breyting á lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, með síðari breytingum.

(Afgreidd frá Alþingi 29. maí 2009.)

1. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði 6. mgr. 102. gr. er skilanefnd fjármálafyrirtækis, sem naut heimildar til greiðslustöðvunar við gildistöku laga nr. 44/2009, um breyting á lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, sbr. ákvæði til bráðabirgða II, heimilt, á tímabilinu frá gildistöku laga þessara og þar til skilyrði eru fyrir efndum krafna á grundvelli 6. mgr. 102. gr., að greiða skuldir vegna launa, þ.m.t. laun í uppsagnarfresti, og vegna innlána sem veittur var forgangsréttur með 6. gr. laga nr. 125/2008, sbr. 3. mgr. 102. gr. laga um fjármálafyrirtæki, ef víst er að nægilegt fé sé til að greiða að fullu eða í jöfnu hlutfalli kröfur sem gætu notið sömu eða hærri stöðu í skuldaröð.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

81. Frumvarp til laga [69. mál]

um brottfall laga nr. 35/1991, um listamannalaun.

Frá menntamálanefnd.

1. gr.

Lög nr. 35/1991, um listamannalaun, falla brott.

2. gr.

Í stað tilvísunarinnar „nr. 35/1991“ í 3. mgr. 14. gr. leiklistarlaga, nr. 138/1998, kemur: nr. 57/2009.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Í 15. gr. laga nr. 57/2009, um listamannalaun, er kveðið á um að lögin öðlist gildi við birtingu þeirra og að fyrirmæli þeirra um úthlutun úr launasjóðum listamanna komi til framkvæmda á árinu 2010. Af lagatæknilegum ástæðum er því lagt til að ákvæði eldri laga um listamannalaun falli brott. Jafnframt er lagt til að tilvísun til þeirra laga í leiklistarlögum verði breytt.

82. Frumvarp til laga [70. mál]

um breytingu á lögum nr. 10/2004, um starfsmenn í hlutastörfum.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

1. gr.

3. og 4. mgr. 2. gr. laganna falla brott.

2. gr.

Lög þessi eru sett til innleiðingar á tilskipun ráðsins 97/81/EB, um rammasamninginn um hlutastörf sem Evrópusamband verkalýðsfélaga (ETUC), Samtök evrópskra iðn- og atvinnurekenda (UNICE) og Evrópusamtök fyrirtækja með opinberri eignaraðild (CEEP) hafa gert, sem vísað er til í 31. lið XVIII. viðauka samningsins um Evrópska efnahagssvæðið eins og honum var breytt með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 104/1998.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er lagt fram til að innleiða með fullnægjandi hætti tilskipun ráðsins 97/81/EB, um rammasamninginn um hlutastörf sem Evrópusamband verkalýðsfélaga (ETUC), Samtök evrópskra iðn- og atvinnurekenda (UNICE) og Evrópusamtök fyrirtækja með opinberri eignaraðild (CEEP) hafa gert. Eftirlitsstofnun EFTA hefur talið þær undanþágur sem eru í 3. og 4. mgr. 2. gr. laganna of víðtækar svo þær geti samrýmst tilgangi framangreindrar tilskipunar.

Við smíði frumvarps þessa var haft samráð við Alþýðusamband Íslands, Bandalag starfsmanna ríkis og bæja, Bandalag háskólamanna, starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytis, Samband íslenskra sveitarfélaga og Samtök atvinnulífsins. Samkomulag varð um að leggja til við félags- og tryggingamálaráðherra að fella undanþágur sem eru að finna í 3. og 4. mgr. 2. gr. laganna brott. Efni frumvarps þessa er í samræmi við þá tillögu. Sú breyting hefur þó

engin áhrif á að ríki og sveitarfélögum verður áfram heimilt að ráða til starfa fólk sem á grundvelli hlutlægra ástæðna fá greitt tímavinnukaup, enda samræmist slík ráðning ákvæðum kjarasamninga og eftir atvikum öðrum lögum. Starfskjör og starfsskilyrði starfsmanns sem er ráðinn á slíkum kjörum en er ekki í fullu starfi skulu þá borin saman við starfskjör og starfsskilyrði sambærilegs starfsmanns, sbr. b-lið 3. gr. laganna, sem er þá starfsmaður í fullu starfi sem fær greitt tímavinnukaup. Tímavinnustarfið sem er fullt starf og þar með viðmiðunarstarfið getur eftir atvikum verið reiknuð stærð en skv. b-lið 3. gr. laganna skal samanburður gerður með vísan til viðeigandi kjarasamnings þegar ekki er sambærilegur starfsmaður í fullu starfi hjá vinnuveitanda og þar sem slíkir samningar eru ekki fyrir hendi með vísan til gildandi laga, annarra kjarasamninga eða venju.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 10/2004, um starfsmenn í hlutastörfum.

Með frumvarpinu er lagt til að felldar verði á brott undanþágur um starfsmenn hjá ríki og sveitarfélögum og einnig undanþágur vegna þeirra sem stunda störf á grundvelli grunnnáms, námssamninga eða ráðningarsambands sem er liður í t.d. þjálfun. Frumvarpið er lagt fram til að innleiða með fullnægjandi hætti tilskipun númer 97/81/EB, um rammasamning um hlutastörf.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum verður ekki séð að það hafi í för með sér aukin útgjöld fyrir ríkissjóð.

83. Fyrirspurn [71. mál]

til félags- og tryggingamálaráðherra um fjármálaráðgjöf á landsbyggðinni.

Frá Sigmundi Erni Rúnarssyni.

Er fyrirhugað að veita fólki á landsbyggðinni sams konar ráðgjafaþjónustu um fjármál heimilanna og boðið er upp á í Reykjavík?

84. Fyrirspurn [72. mál]

til menntamálaráðherra um miðstýringu háskólanáms.

Frá Sigmundi Erni Rúnarssyni.

Finnst ráðherra koma til greina að miðstýra öllu háskólanámi á Íslandi frá Reykjavík?

85. Fyrirspurn [73. mál]

til menntamálaráðherra um framhaldsskólanám nemenda með fötlun eða þroskahömlun.

Frá Sigmundi Erni Rúnarssyni.

1. Hefur öllum nemendum með fötlun eða þroskahömlun, sem útskrifast úr grunnskóla í vor, verið tryggt lögbundið framhaldsskólanám í haust?
2. Hversu mörgum nemendum með fötlun eða þroskahömlun, sem sótt hafa um framhaldsskólanám frá 1989, hefur verið neitað um skólavist í viðkomandi skólum?

Skriflegt svar óskast.

86. Fyrirspurn [74. mál]

til menntamálaráðherra um diplómanám fyrir fólk með þroskahömlun.

Frá Sigmundi Erni Rúnarssyni.

Verður framhald á diplómanámi í Háskóla Íslands fyrir fólk með þroskahömlun?

87. Fyrirspurn [75. mál]

til iðnaðarráðherra um breytingar á raforkulögum.

Frá Sigmundi Erni Rúnarssyni.

Stendur til að breyta raforkulögum svo þau þjóni betur meðalstórum atvinnufyrirtækjum?

88. Fyrirspurn [76. mál]

til samgönguráðherra um malarveginn fyrir Melrakkasléttu.

Frá Sigmundi Erni Rúnarssyni.

Er fyrirhugað að gera endurbætur á malarveginum fyrir Melrakkasléttu?

89. Fyrirspurn [77. mál]

til dómsmálaráðherra um þyrlusveit Landhelgisgæslunnar.

Frá Siv Friðleifsdóttur.

Hvernig er þyrlusveit Landhelgisgæslunnar búin undir að bregðast við neyðartilvikum eftir að flugmönnum var fækkað nýverið?

90. Frumvarp til laga [78. mál]

um breytingu á lögum nr. 139/2003, um tímabundna ráðningu starfsmanna.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

1. gr.

Í stað orðanna „innan þriggja vikna“ í 2. mgr. 5. gr. laganna kemur: innan sex vikna.

2. gr.

Lög þessi eru sett til innleiðingar á tilskipun ráðsins 1999/70/EB, um rammasamninginn um tímabundna ráðningu sem Evrópusamband verkalýðsfélaga (ETUC), Samtök evrópskra iðn- og atvinnurekenda (UNICE) og Evrópusamtök fyrirtækja með opinberri eignaraðild (CEEP) hafa gert, sem vísað er til í 32. lið a XVIII. viðauka samningsins um Evrópska efnahagssvæðið eins og honum var breytt með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 43/2000.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er lagt fram til að innleiða með fullnægjandi hætti tilskipun ráðsins 1999/70/EB, um rammasamninginn um tímabundna ráðningu sem Evrópusamband verkalýðsfélaga (ETUC), Samtök evrópskra iðn- og atvinnurekenda (UNICE) og Evrópusamtök fyrirtækja með opinberri eignaraðild (CEEP) hafa gert. Eftirlitsstofnun EFTA gerði athugasemdir við 2. mgr. 5. gr. laganna í kjölfar þess að Evrópudómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að reglur sem kveða á um að nýr ráðningarsamningur verði ekki talinn taka við af eldri samningi þegar lengri tími en 20 virkir dagar líða milli þess að samningar milli sömu aðila eru gerðir væru í andstöðu við tilgang tilskipunarinnar sem er að koma í veg fyrir misnotkun á tímabundnum ráðningum, sbr. dóm í máli nr. C-212/04 *Adeneler*.

Við smíði frumvarps þessa var haft samráð við Alþýðusamband Íslands, Bandalag starfsmanna ríkis og bæja, Bandalag háskólamanna, starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytis, Samband íslenskra sveitarfélaga og Samtök atvinnulífsins. Áhersla er lögð á að meginreglan á íslenskum vinnumarkaði er sú að starfsmenn eru ráðnir ótímabundið enda ríkir hér ákveðinn sveigjanleiki í ráðningum sem ætlað er að auðvelda fyrirtækjum að bregðast við sveiflum

í starfsemi þeirra. Samkomulag varð um að leggja til við félags- og tryggingamálaráðherra að nýr ráðningarsamningur teljist taka við af öðrum samningi sé hann framlengdur eða ef nýr tímabundinn samningur kemst á milli sömu aðila innan sex vikna frá lokum gildistíma eldra samnings í stað þriggja vikna. Þykja sex vikur hæfilegur tími í þessu tilliti og talinn ná tilgangi laganna við að koma í veg fyrir misnotkun á tímabundnum ráðningum. Er efni frumvarps þessa í samræmi við þá tillögu. Svo virðist sem ágreiningur um ætlaða misnotkun á tímabundnum ráðningarsamningum hafi ekki komið oft til kasta íslenskra dómstóla og má því ætlað að þessi breyting komi til með að hafa lítil áhrif á tímabundnar ráðningar á innlendum vinnumarkaði.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 139/2003, um tímabundna ráðningu starfsmanna.

Með frumvarpinu er lagt til að nýr ráðningarsamningur teljist taka við af öðrum samningi sé hann framlengdur eða ef nýr tímabundinn samningur kemst á milli sömu aðila innan sex vikna frá lokum gildistíma eldri samnings í stað þriggja vikna. Frumvarpið er lagt fram til að innleiða með fullnægjandi hætti tilskipun nr. 1999/70/EB, um rammasamning um tímabundna ráðningu.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum verður ekki séð að það hafi í för með sér aukin útgjöld fyrir ríkissjóð.

91. Fyrirspurn [79. mál]

til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um ríkisjarðir.

Frá Birki Jóni Jónssyni.

1. Hversu margar jarðir í eigu ríkisins eru nýtanlegar til ábúðar?
2. Hversu margar jarðir í eigu ríkisins eru í ábúð?
3. Hversu margar jarðir í eigu ríkisins eru lausar til ábúðar og hvaða jarðir eru það?
4. Hver er stefna ráðherra varðandi lausar jarðir til ábúðar?

Skriflegt svar óskast.

92. Fyrirspurn [80. mál]

til samgönguráðherra um samgönguáætlun.

Frá Ásbirni Óttarssyni.

1. Eftir hverju er unnið við yfirstandandi endurskoðun á samgönguáætlun?
2. Hver tekur ákvörðun um framkvæmdir, þar sem sum verk á samgönguáætlun eru boðin út og önnur ekki?
3. Hvenær hyggst ráðherra leggja endurskoðaða samgönguáætlun fyrir Alþingi?

Skriflegt svar óskast.

93. Fyrirspurn [81. mál]

til fjármálaráðherra um opinber störf frá 1999.

Frá Sigmundi Erni Rúnarssyni.

Hve mörg opinber störf hafa frá 1999:
a. orðið til utan höfuðborgarsvæðisins,
b. orðið til á höfuðborgarsvæðinu,
c. tapast utan höfuðborgarsvæðisins,
d. tapast á höfuðborgarsvæðinu?

Skriflegt svar óskast.

94. Frumvarp til laga [82. mál]

um breyting á lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna, nr. 21/1992, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 6. gr. laganna:

a. 5. mgr. orðast svo:

Námsmenn, sem fá lán úr sjóðnum, skulu undirrita skuldabréf með sjálfskuldarábyrgð við lántöku, teljist þeir lánshæfir samkvæmt reglum stjórnar sjóðsins. Teljist námsmaður ekki lánshæfur getur hann lagt fram ábyrgðir sem sjóðurinn telur viðunandi. Ábyrgðir geta m.a. verið ábyrgðaryfirlýsing fjármálastofnunar eða yfirlýsing ábyrgðarmanns um sjálfskuldarábyrgð á endurgreiðslu námsláns ásamt vöxtum og verðtryggingu þess allt að tiltekinni fjárhæð.

b. 6. mgr. orðast svo:
Stjórn sjóðsins er heimilt að veita námslán allt að hámarksfjárhæð samkvæmt úthlutunarreglum eða fyrir þeirri fjárhæð sem ábyrgð hefur verið veitt fyrir skv. 5. mgr.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða.

Ákvæði laga þessara gilda ekki um lánsloforð sem veitt hafa verið fyrir gildistöku laganna. Um frágang skuldabréfa vegna þeirra fer eftir þágildandi ákvæðum laga nr. 21/1992, reglugerð nr. 602/1997 um Lánasjóð íslenskra námsmanna og úthlutunarreglum Lánasjóðs íslenskra námsmanna.

Stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna skal við innheimtu á hendur ábyrgðarmönnum námslána vera bundin af þeim reglum sem fram koma í III. kafla laga um ábyrgðarmenn, nr. 32/2009, eftir því sem við á.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Krafan um ábyrgðarmenn á námslán hefur verið umdeild og hefur því verið haldið fram að hún samræmist ekki þeim tilgangi laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna að tryggja jafnrétti til náms. Sumir námsmenn hafa ekki átt þess kost að afla sér ábyrgðarmanna og því þurft að leggja fram bankatryggingu í þess stað.

Með frumvarpi þessu er lögð til sú meginbreyting að hver námsmaður eigi sjálfur að vera ábyrgur fyrir endurgreiðslu eigin námsláns, að uppfylltum skilyrðum stjórnar Lánasjóðsins. Ákvæði um ábyrgðarmenn eru í 5.–7. mgr. 6. gr. laga nr. 21/1992. Í 5. mgr. 6. gr. kemur fram áskilnaður um yfirlýsingu a.m.k. eins manns um að hann taki að sér sjálfskuldarábyrgð á endurgreiðslu námsláns ásamt vöxtum og verðtryggingu þess allt að tiltekinni hámarksfjárhæð. Í 6. mgr. 6. gr. segir að lánsheimild stjórnar Lánasjóðsins miðist við fjárhæðarmörk sjálfskuldarábyrgðar. Í 7. mgr. 6. gr. segir að stjórn ákveði hvaða skilyrðum lántakendur og ábyrgðarmenn skuli fullnægja. Enn fremur segir í sömu málsgrein að ábyrgð ábyrgðarmanns, eins eða fleiri, geti fallið niður enda setji námsmaður aðra tryggingu sem stjórn sjóðsins meti fullnægjandi. Í athugasemdum með því frumvarpi sem varð að lögum nr. 21/1992 segir að gert sé ráð fyrir því að ábyrgðarmenn á námsláni verði framvegis tveir í stað eins, eins og verið hafði í tíð eldri laga um Lánasjóðinn (lög nr. 72/1982). Í framkvæmdinni hefur þó ekki verið krafist tveggja ábyrgðarmanna nema t.d. í þeim tilvikum þegar námsmaður er á vanskilaskrá. Krafan um ábyrgðarmenn er nánar útfærð í úthlutunarreglum Lánasjóðsins, nú grein 5.3. Ábyrgðir á námslánum. Réttindi og skyldur ábyrgðarmanna.

Af framangreindu orðalagi 7. mgr. 6. gr. laga nr. 21/1992 verður ráðið að það sé í hendi stjórnar Lánasjóðsins að setja reglur um hæfi ábyrgðarmanna, sbr. grein 5.3. í úthlutunarreglum sjóðsins. Heimild stjórnarinnar til niðurfellingar á skuldbindingum ábyrgðarmanna námslána er bundin við það að námsmaður setji tryggingu í staðinn sem stjórn sjóðsins metur fullnægjandi. Trygging er kemur í stað ábyrgðarmanna getur m.a. verið bankatrygging og hafa bankar veitt slíkar tryggingar gegn 2,5% ábyrgðargjaldi.

Í frumvarpi þessu er lögð til sú breyting að samkvæmt meginreglu þurfi námsmaður sem uppfyllir skilyrði stjórnar Lánasjóðsins um lánshæfismat ekki að leggja fram yfirlýsingu annars manns um sjálfskuldarábyrgð. Í þágu námsmanna sem ekki uppfylla lánshæfisskilyrði er hins vegar lagt til að viðhaldið verði þeim möguleika að láta ábyrgðarmann ábyrgjast endurgreiðslur námsláns, leggja fram bankatryggingu eða veðtryggingu í fasteign.

Um 1. gr.

Hér eru lagðar til breytingar á 5. og 6. mgr. 6. gr. laga nr. 21/1992 sem hafa það að markmiði að fella brott skilyrði um sjálfskuldarábyrgð ábyrgðarmanna á námslánum. Gengið er út frá því að námsmenn fái almennt námslán nema fyrir liggi upplýsingar sem benda til þess að námsmaður teljist ótraustur lántaki. Er stjórn sjóðsins þá heimilt að synja námsmanni um námslán. Námsmaður sem fær slíka synjun kann að eiga möguleika á námsláni gegn tryggingu í formi sjálfskuldarábyrgðar ábyrgðarmanns, veðrétti í fasteign eða bankaábyrgð.

Gert er ráð fyrir því að stjórn Lánasjóðsins verði heimilt að binda lánveitingar án ábyrgðar við hámarksfjárhæð, sem er nánar tilgreind í úthlutunarreglum.

Um 2. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Við frágang skuldabréfa hefur verið fylgt þeirri framkvæmd að í upphafi náms, eða þegar tilkynnt er um lánsrétt, er útbúið skuldabréf með tilgreindum ábyrgðarmanni. Skuldabréfið er opið í þeim skilningi að þegar námi lýkur eru greiðslur til námsmanns færðar inn á skuldabréfið og þá gengið endanlega frá útgáfu þess. Í 1. mgr. er við það miðað að þeim sem hafi opin skuldabréf við gildistöku laganna, eða rétt um 13 þúsund nemendur, verði tilkynnt bréflega um breytinguna og um leið verði útbúið nýtt opið skuldabréf án ábyrgðarmanns, vegna þess náms sem ólokið er. Lánafyrirgreiðslur sem hafa þegar verið veittar verða því færðar til skuldar samkvæmt eldra fyrirkomulagi en innheimta þess hefst ekki fyrr en tveimur árum eftir að námi er lokið í samræmi við úthlutunarreglur Lánasjóðsins. Með þessu fyrirkomulagi er leitast við að tryggja sem best samræmi milli einstakra lántakenda.

Við undirbúning lagafrumvarps þessa hefur komið til skoðunar hvort veita ætti stjórn Lánasjóðsins heimild til að aflétta ábyrgð ábyrgðarmanns á þegar veittu námsláni án þess að gerð verði krafa um að námsmaður setji aðra tryggingu í hennar stað. Að baki slíkri tillögu hafa verið upplýsingar um tilvik þar sem ábyrgð er upphaflega veitt við aðrar aðstæður, í sambandi á milli lántaka og ábyrgðarmanns, en eru síðar þegar reyna kann á ábyrgðina. Við nánari skoðun þykir sú leið ekki fær að taka upp almenna heimild fyrir stjórn Lánasjóðsins að fella niður ábyrgð á útistandandi námslánum án þess að önnur trygging komi á móti. Ræður þar mestu að með því kynni að draga verulega úr innheimtuhlutfalli námslána og þar með yrði gengið nærri fjármögnun Lánasjóðsins, enda lætur nærri að innheimta námslána standi undir u.þ.b. helmingi af árlegum útgjöldum sjóðsins. Í þess stað er hér lagt til í 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða að láta ábyrgðarmenn njóta sambærilegrar réttarverndar og veitt hefur verið í lögum um ábyrgðarmenn, nr. 32/2009. Ákvæði þeirra laga gilda ekki afturvirkt um þegar veittar sjálfskuldarábyrgðir ábyrgðarmanna á námslánum. Með 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða í frumvarpi þessu er Lánasjóðurinn hins vegar bundinn af reglum III. kafla laga um ábyrgðarmenn. Af því leiðir m.a. að tilkynna ber ábyrgðarmanni um vanskil lántaka jafnskjótt og kostur er, sbr. 7. gr. laganna. Þá verður ekki unnt að gera aðför í fasteign þar sem ábyrgðarmaður býr eða fjölskylda hans til innheimtu sjálfskuldarábyrgðar á námsláni og slík krafa getur ekki orðið grundvöllur kröfu um gjaldþrotaskipti á búi ábyrgðarmanns, sbr. 8. gr. laganna. Ákvæði 8. gr. laga um ábyrgðarmenn taka ekki til ábyrgða sem stofnað hefur verið til fyrir gildistöku þeirra laga. Ákvæði frumvarpsins ganga á hinn bóginn lengra þar sem við það er miðað að 8. gr. laga um ábyrgðarmenn taki einnig til ábyrgða sem stofnað hefur verið til fyrir gildistöku laganna. Fram til þessa hefur það verið stefna stjórnar Lánasjóðsins að

hafa ekki frumkvæði að nauðungarsölu fasteigna í eigu ábyrgðarmanna og eigi heldur að hafa frumkvæði að ósk um gjaldþrotaskipti á búi ábyrgðarmanna. Lánasjóðurinn hefur hins vegar fylgt kröfum sínum eftir þegar aðrir kröfuhafar ábyrgðarmanna hafa haft frumkvæði að beitingu slíkra innheimtuúrræða. Því má segja að ákvæði frumvarpsins hafi í raun ekki í för með sér breytingu á starfsvenjum stjórnar Lánasjóðsins um innheimtu gagnvart ábyrgðarmönnum námslána. Jafnframt skal lögð áhersla á að í ákvæðinu felst engin eftirgjöf skulda ábyrgðarmanna.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna, nr. 21/1992, með síðari breytingum.

Með frumvarpinu er lögð til sú breyting að námsmaður sem uppfyllir skilyrði stjórnar Lánasjóðsins um lánshæfismat þurfi ekki að leggja fram yfirlýsingu annars manns um sjálfskuldarábyrgð við lántöku. Fyrir þá námsmenn sem ekki uppfylla lánshæfisskilyrði er hins vegar lagt til að viðhaldið verði þeim möguleika að láta ábyrgðarmann ábyrgjast endurgreiðslur námsláns, leggja fram bankatryggingu eða verðtryggingu í fasteign.

Að mati fjármálaráðuneytisins felur frumvarpið í sér talsverðar líkur á auknum útgjöldum í formi afskrifta á lánum. Gengið er út frá því að fyrstu lánveitingar á grundvelli breyttrar reglu verði haustið 2009. Sá sem tekur námslán haustið 2009 útskrifast í fyrsta lagi í janúar 2010 og þarf þá í fyrsta lagi að hefja afborgun af lánum sínum árið 2012. Lendi hann í vanskilum gæti krafa á hann hugsanlega verið afskrifuð í fyrsta lagi árið 2013. Um það bil 98% af lánþegum LÍN eru í grunnnámi sem tekur 3 ár og þar af halda um 12% áfram í framhaldsnám sem yfirleitt tekur 2 ár. Með hliðsjón af þessu má reikna með að það taki 3 til 5 ár að byggja upp lánasafn sem á ársgrundvelli nemur áætluðum útlánum á árinu 2009 eða 15,8 milljörðum króna. Meðallán hjá Lánasjóðnum er nú um 3,5 m.kr. og er áætlað að það greiðist upp á um það bil 20 árum. Samkvæmt upplýsingum frá LÍN fara um það bil 5% krafna í milliinnheimtu og í flestum tilfellum fæst krafan greidd. Þó liggja ekki fyrir upplýsingar um hvort það sé lánþegi eða ábyrgðarmaður sem greiðir af láninu eftir milliinnheimtu.

Sé gengið út frá því að í um helmingi tilfella greiði ábyrgðarmaður af kröfum sem hafa farið í milliinnheimtu eða um 2,5% má gera ráð fyrir því að árleg afskriftar þörf Lánasjóðsins gæti aukist um 20 m.kr. fyrsta árið miðað við 15,8 milljarða króna útlán á ári og 20 ára endurgreiðslutíma. En afskriftirnar verða svo 400 m.kr. á ári eftir 20 ár. Í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir því að sett verði á ábyrgðargjald á námslánin til að standa undir afskriftum þótt fallið verði frá skilyrðum um ábyrgðarmann. Því munu auknar afskriftir Lánasjóðsins falla alfarið á ríkissjóð. Þess ber að geta að ábyrgðargjald hjá bönkum fyrir tryggingu á endurgreiðslu námslána er 2,5%.

Óvissuþættir við kostnaðarmatið eru talsverðir. Auk þess sem ekki liggja fyrir upplýsingar um hversu oft ábyrgðarmenn greiða af láni þá er einnig óljóst um hvort breyttar reglur hafi áhrif á lántökur hjá sjóðnum eða innheimtur í framtíðinni. Lántakahópurinn hefur verið að breytast, fleiri fara í lengra nám og taka bæði lán fyrir framfærslu og skólagjöldum. Þar að

auki geta atvinnumöguleikar hér á landi leitt til þess að fleiri lánþegar setjist að erlendis að loknu námi sem gerir innheimtu á lánum flóknari.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er áætlað að útgjöld ríkissjóðs gætu aukist með auknum afskriftum Lánasjóðsins. Talsverð óvissa er þó um hversu mikil útgjaldaaukningin gæti orðið.

95. Frumvarp til laga [83. mál]

um breytingu á lögum nr. 35/2009, um náms- og starfsráðgjafa.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

1. gr.

Við 4. gr. laganna bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Ráðherra er heimilt að fela háskólum, sem hlotið hafa viðurkenningu á grundvelli laga um háskóla og sinna menntun náms- og starfsráðgjafa eftir samningi við ráðuneytið, að annast útgáfu leyfisbréfa samkvæmt lögum þessum. Ráðherra getur enn fremur veitt öðrum þar til bærum aðila slíka heimild.

Ráðherra er heimilt að setja nánari fyrirmæli um fyrirkomulag og útgáfu leyfisbréfa í reglugerð.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Með frumvarpinu er lagt til að við 4. gr. laganna verði bætt heimild sambærilegri þeirri sem er að finna í 4. og 5. mgr. 21. gr. laga nr. 87/2008, um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla, um að menntamálaráðherra geti falið háskólum, sem hlotið hafa viðurkenningu á grundvelli laga um háskóla og sinna menntun náms- og starfsráðgjafa, að annast útgáfu leyfisbréfa. Með sama hætti er enn fremur lagt til að ráðherra geti falið öðrum til þess bærum aðila að annast útgáfu leyfanna. Með því fyrirkomulagi sem hér er lagt til skapast svigrúm til að auka hagkvæmni og einfalda framkvæmd við útgáfu leyfisbréfa til náms- og starfsráðgjafa. Gert er ráð fyrir að ráðherra setji nánari fyrirmæli um fyrirkomulag og útgáfu leyfisbréfa í reglugerð.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 35/2009, um náms- og starfsráðgjafa.

Með frumvarpinu er lagt til menntamálaráðherra geti falið háskólum og öðrum sambærilegum aðilum að annast útgáfu leyfisbréfa.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir að það hafi í för með sér aukin útgjöld fyrir ríkissjóð.

96. Fyrirspurn [84. mál]

til samgönguráðherra um björgunarbúninga og öryggisfræðslu sjómanna.

Frá Ásbirni Óttarssyni.

1. Hvað finnst ráðherra um að ekki er skylt að hafa björgunarbúninga í bátum styttri en 12 m og stendur til að breyta reglum um það?
2. Finnst ráðherra ástæða til að taka upp einhvers konar eftirlit með því hvaða sjómenn á bátum styttri en 12 m hafa lokið öryggisfræðslu í Slysavarnaskóla sjómanna?

97. Frumvarp til laga [85. mál]

um breyting á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

1. gr.

Við 3. mgr. 21. gr. laganna bætast tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Þeim er enn fremur heimilt að veita þjónustu í umboði annarra, svo sem vátryggingafélaga, lífeyrissjóða og annarra fjármálafyrirtækja, enda telji Fjármálaeftirlitið þá starfsemi hvorki skerða möguleika þeirra til þess að veita þjónustu samkvæmt starfsleyfi sínu né skerða möguleika þess til að hafa eftirlit með starfseminni. Skal Fjármálaeftirlitinu tilkynnt fyrir fram um áform viðkomandi svo að mat þess geti legið fyrir áður en veiting þjónustunnar hefst.

2. gr.

61. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Skilgreining.

Sparisjóður er sjálfseignarstofnun sem starfar sem fjármálafyrirtæki samkvæmt lögum þessum. Honum er skylt að nota heitið „sparisjóður“ í firmanafni sínu og skilgreina í samþykktum sínum samfélagslegt hlutverk sitt. Stofnfjáreigendur í sparisjóði skulu vera a.m.k. 30. Ákvæði um lágmarksfjölda stofnfjáreigenda gildir þó ekki um sparisjóð sem er dótturfélag annars sparisjóðs eða að meiri hluta í eigu eins eða fleiri sveitarfélaga.

Stofnfjáreigendur bera ekki ábyrgð á skuldbindingum sparisjóðs umfram stofnfé sitt og eiga ekki hlutdeild í öðru eigin fé sparisjóðs en bókfærðu stofnfé eins og það er á hverjum tíma. Þeir eiga rétt á greiðslu arðs af stofnfé sínu í samræmi við reglur 68. gr.

Að því leyti sem ekki er kveðið á um annað í lögum þessum skal beita ákvæðum laga um hlutafélög, nr. 2/1995, um sparisjóði, eftir því sem við getur átt. Ákvæði laga um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur eiga ekki við um sparisjóði.

Sparisjóði sem starfar sem hlutafélag við gildistöku laga þessara er heimilt að nota heitið

„sparisjóður“ í firmanafni sínu. Slíkum sparisjóði er enn fremur heimilt að eiga aðild að ör-yggissjóði skv. VI. kafla laga nr. 98/1999, um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta.

3. gr.

62. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Stofnun. Stjórn.

Á stofnfundi sparisjóðs fer hver stofnandi með eitt atkvæði. Stofnfundur setur sparisjóði samþykktir. Í þeim skulu vera ákvæði sem varða sérstaklega hlutaðeigandi sparisjóð, svo sem:

1. heiti sparisjóðs,
2. heimili sparisjóðs, varnarþing,
3. heildarupphæð stofnfjár, skipting í stofnfjárhluti,
4. kosning sparisjóðsstjórnar, störf hennar,
5. helstu áherslur sparisjóðs varðandi samfélagslegt hlutverk hans,
6. breytingar á samþykktum,
7. slit á sparisjóði, ráðstöfun eigin fjár í því sambandi.

Fundur stofnfjáreigenda er æðsta vald í málefnum sparisjóðsins og kýs honum stjórn. Stjórn ræður sparisjóðsstjóra sem er framkvæmdastjóri sparisjóðsins og ber ábyrgð á dag-legum rekstri hans.

4. gr.

63. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Stofnfjárbréf.

Sparisjóðsstjórn gefur út stofnfjárbréf til þeirra sem skráðir eru fyrir stofnfjárhlutum. Stofnfjárbréf má ekki afhenda fyrr en hlutur er að fullu greiddur.

Stofnfjárbréf skulu hljóða á nafn og tilgreina:

1. heiti sparisjóðs og heimilisfang,
2. númer og fjárhæð hlutar,
3. nafn, heimilisfang og kennitölu stofnfjáreiganda,
4. útgáfudag stofnfjárbréfs,
5. sérstök atriði er varða réttindi og skyldur stofnfjáreigenda.

Stjórn sparisjóðsins skal færa skrá yfir stofnfjáreigendur og skal hún aðgengileg öllum. Sparisjóðsstjórn skal uppfæra skrána þegar breytingar verða á eignarhaldi stofnfjárbréfa.

5. gr.

64. og 65. gr. laganna falla brott.

6. gr.

66. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Útgáfa og viðskipti með stofnfjárhluti.

Fundur stofnfjáreigenda getur samþykkt aukningu stofnfjár í viðkomandi sparisjóði með útgáfu nýrra stofnfjárhluta. Til þess að heimilt sé að fjalla um aukningu stofnfjár á aðalfundi eða sérstökum fundi stofnfjáreigenda skal hafa verið boðað til fundarins með a.m.k. tveggja vikna fyrirvara. Í fundarboði skal gera grein fyrir tillögu stjórnar um útgáfu nýrra stofnfjár-hluta, þ.m.t. um heildarfjölda hluta, nafnverð hluta og útboðsgengi, greiðslukjör, ef einhver

eru, áskriftartíma og áskriftarrétt. Lágmarksverð nýrra stofnfjárhluta skal vera jafnhátt og nafnverð stofnfjárhluta í viðkomandi sparisjóði.

Í samþykktum sparisjóðs er heimilt að kveða á um forgangsrétt stofnfjáreigenda að aukningu.

Framsal og önnur ráðstöfun stofnfjárhlutar í sparisjóði er heimil án takmarkana, sbr. þó ákvæði VI. kafla. Sparisjóðir skulu setja sér reglur um viðskipti með stofnfé sem samþykktar skulu af Fjármálaeftirlitinu. Því er heimilt að gefa út leiðbeinandi tilmæli um slík viðskipti.

Nýr stofnfjáreigandi öðlast réttindi samkvæmt stofnfjárbréfinu þegar eigandabreyting hefur verið skráð skv. 3. mgr. 63. gr.

Ef sparisjóður hefur gefið út nýtt stofnfé og hafi verið greitt meira en nafnverð fyrir útgáfuna skal fé það, sem greitt var umfram nafnverð, fært á yfirverðsreikning stofnfjár að frádregnum kostnaði sparisjóðsins af útgáfunni. Hann telst með óráðstöfuðu eigin fé sparisjóðs.

7. gr.

67. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Lækkun stofnfjár.

Að tillögu stjórnar sparisjóðs getur fundur stofnfjáreigenda tekið ákvörðun um lækkun stofnfjár til jöfnunar taps sem ekki verður jafnað á annan hátt. Fyrir slíkri ákvörðun þarf samþykki tveggja þriðju hluta atkvæða sem mætt er fyrir á fundi stofnfjáreigenda. Í fundarboði skal greina frá ástæðum fyrir lækkuninni og hvernig hún á að fara fram. Fjármálaeftirlitinu skal tilkynnt fyrir fram um fyrirhugaða lækkun stofnfjár.

Ákvörðun fundar stofnfjáreigenda um lækkun skv. 1. mgr. tekur gildi þegar Fjármálaeftirlitið hefur samþykkt hana.

Ekki þarf að innkalla kröfur vegna lækkunar stofnfjár samkvæmt þessari grein.

8. gr.

68. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Ráðstöfun hagnaðar.

Aðalfundur sparisjóðs getur heimilað stjórn sparisjóðs að ráðstafa allt að 50% hagnaðar hans til hækkunar á nafnverði stofnfjár og arðgreiðslu til stofnfjáreigenda. Með hagnaði samkvæmt þessari grein er átt við meðaltalshagnað eftir skatta síðustu fimm reikningsára samkvæmt samþykktum ársreikningum. Aðalfundur má ekki ákveða að úthluta meiri arði en stjórn sparisjóðs leggur til eða samþykkir.

Sé hagnaður, eins og hann er skilgreindur í 1. mgr., nýttur að einhverju leyti til beinnar arðgreiðslu til stofnfjáreigenda má arðgreiðslan að hámarki nema meðaltali hæstu almennra innlánsvaxta hjá öllum sparisjóðum auk allt að 8 prósentustiga.

Heimild til ráðstöfunar hagnaðar skv. 1. og 2. mgr. er því aðeins fyrir hendi að um óráðstafað eigið fé sé að ræða í viðkomandi sparisjóði.

9. gr.

69. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Útvistun verkefna.

Sparisjóði er heimilt að útvista eftirfarandi verkefni, enda sé slíkt gert á almennum viðskiptalegum forsendum:

a. ráðgjöf um áhættustýringu,
b. rekstur upplýsingakerfa,

c. öryggiseftirlit,
d. starfsemi innri endurskoðunardeilda,
e. bakvinnsla, bókhald og skýrslugerð til eftirlitsstofnana,
f. lögfræðiráðgjöf, samningar og samskipti við birgja,
g. vöruþróun og markaðssamstarf um sameiginleg vörumerki,
h. fræðsla og upplýsingagjöf,
i. innlend og erlend greiðslumiðlun og þjónusta við erlend viðskipti.

Í þeim tilfellum að fleiri en einn sparisjóður hefur útvistað verkefni skv. 1. mgr. til eins og sama aðila skulu gerðir samningar á milli hvers einstaks sparisjóðs og þess sem veitir þjónustuna. Slíkir samningar víkja ekki til hliðar skyldum þeim sem hver einstakur sparisjóður ber gagnvart lögum og reglum, eftirlitsaðilum, stofnfjáreigendum eða öðrum.

Rísi ágreiningur um hvort starfsemi falli undir 1. mgr. sker Samkeppniseftirlitið úr.

10. gr.

70.–76. gr. laganna falla brott.

11. gr.

Á eftir orðunum „yfirverðsreikningur hlutafjár“ í 5. mgr. 84. gr. laganna kemur: yfirverðsreikningur stofnfjár.

12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 106. gr. laganna:

a. 3. mgr. orðast svo:

Heimilt er að sameina sparisjóð við annað fjármálafyrirtæki sem hefur starfsleyfi skv. 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. þannig að sparisjóði verði slitið. Við sameiningu fá stofnfjáreigendur hlutabréf í hinu sameinaða fjármálafyrirtæki í samræmi við hlutfall stofnfjár af eigin fé sparisjóðsins. Endurgjald fyrir óráðstafað eigin fé sparisjóðsins, sé það fyrir hendi, skal lagt í sérstaka sjálfseignarstofnun sem skal hafa þann tilgang að rækja og stuðla að framgangi þeirra samfélagslegu verkefna sem samþykktir sparisjóðsins kveða á um. Skal endurgjald til sjálfseignarstofnunarinnar vera í formi peningagreiðslu eða með skuldabréfi til ekki lengri tíma en 10 ára. Áður en til samruna kemur skal óháður aðili staðfesta hlutfallslega skiptingu stofnfjár og annars eigin fjár sparisjóðsins og leggja mat á verðmæti umsamins endurgjalds sem fara skal til sjálfseignarstofnunar, með tilliti til þess hvort það sé sanngjarnt, eðlilegt og í réttu hlutfalli miðað við verðmæti hlutabréfa sem koma í hlut stofnfjáreigenda. Skal Fjármálaeftirlitið staðfesta matið. Í stjórn sjálfseignarstofnunar samkvæmt þessari málsgrein skulu eiga sæti einn fulltrúi sveitarfélaga á starfssvæði sparisjóðsins, einn fulltrúi skipaður af félags- og tryggingamálaráðherra, sem skal vera formaður stjórnar, og einn fulltrúi tilnefndur af menntamálaráðherra. Samþykktir sjálfseignarstofnunarinnar skulu staðfestar sameiginlega af félags- og tryggingamálaráðherra og menntamálaráðherra.

b. Við 7. mgr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Við samruna sparisjóða má óráðstafað eigið fé sameinaðs sparisjóðs ekki verða lægra en samanlagt óráðstafað eigið fé þeirra sparisjóða var fyrir samruna.

13. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 110. gr. laganna:

a. 19. tölul. orðast svo: 3. mgr. 63. gr. um að halda og uppfæra skrá yfir stofnfjáreigendur.

b. 20. tölul. orðast svo: 3. mgr. 66. gr. um að setja og fylgja reglum um viðskipti með stofnfé.
c. 21. tölul. orðast svo: 68. gr. um ráðstöfun arðs.
d. 22. tölul. orðast svo: 2. mgr. 69. gr. um skyldur sparisjóðs.
e. 23. tölul. fellur brott.

14. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 112. gr. b laganna:
a. 14. tölul. orðast svo: 68. gr. um ráðstöfun arðs.
b. 15. tölul. fellur brott.

15. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Um nokkurn tíma hefur verið unnið að endurskoðun á ákvæðum VIII. kafla laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, sem fjallar um sparisjóði. Upphaflega var nefnd sem viðskiptaráðherra skipaði árið 2007 falið að vinna frumvarpsdrög en nefndin var leyst frá störfum áður en hún lauk vinnu sinni og er frumvarp þetta samið af sérfræðingum á vegum viðskiptaráðuneytisins. Ýmis ákvæði frumvarpsins eru þó beinn afrakstur nefndarvinnunnar.

Eitt þeirra atvika sem ýttu við endurskoðun á ákvæðum um sparisjóði voru athugasemdir frá ESA, Eftirlitsstofnun EFTA, sem m.a. sneru að ákvæðum laganna um takmarkanir á atkvæðarétti í sparisjóðum og að framsal stofnfjárhluta væri háð samþykki viðkomandi sparisjóðsstjórnar.

Fall viðskiptabankanna þriggja síðasta haust, sem og fall Sparisjóðabankans hf. og Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf., í mars sl., ásamt sölu á rekstri og eignum Sparisjóðs Mýrasýslu til Nýja-Kaupþings banka hf., hefur einnig orðið sérstakt tilefni til þess að fara heildstætt yfir ákvæði VIII. kafla að því er varðar sparisjóði. Um sl. áramót voru 16 sparisjóðir hér á landi með starfsleyfi.

Rekstrarafkoma sparisjóða var almennt mjög slæm á árinu 2008. Hjá flestum þeirra varð veruleg rýrnun á eigin fé, einkum vegna lækkunar á hlutabréfaverði og gangvirði eignarhluta í félögum. Þá var afkoma af kjarnastarfsemi fyrir skatta neikvæð hjá flestum þeirra.

Stjórnir og fundir stofnfjáreigenda og hluthafa í SPRON, Byr og Sparisjóði Keflavíkur höfðu fyrir áramót samþykkt að stefna að sameiningu þessara þriggja sparisjóða. Sameining þeirra var háð því að tækist að koma SPRON upp fyrir lögbundið lágmarkseiginfjárhlutfall. Eins og áður er getið hafa mál þróast á þann veg að SPRON hefur verið yfirtekinn af Fjármálaeftirlitinu og bæði BYR og Sparisjóður Keflavíkur hafa séð sig knúna til að sækja um framlag úr ríkissjóði á grundvelli laga nr. 125/2008, svokallaðra neyðarlaga.

Það er því ljóst að staða sparisjóðanna er erfið um þessar mundir og margir þeirra hafa þörf fyrir að auka stofnfé sitt til þess að styrkja eiginfjárgrundvöll og rekstrarhæfi, hvort sem nýtt stofnfé kemur frá ríkinu, sveitarfélögum eða öðrum aðilum sem vilja styrkja rekstur þeirra. Margir sparisjóðir hafa á síðustu árum hækkað stofnfé sitt mjög mikið og greitt stofnfjáreigendum ríflegan arð, sem hefur gengið á varasjóði þeirra. Vegna taprekstrar á síðasta ári er nú svo komið að í mörgum þeirra er varasjóður uppurinn og jafnvel orðinn neikvæður, þ.e. að bókfært stofnfé er orðið hærra en annað eigið fé. Við þær aðstæður verður að telja ólíklegt að nýir aðilar séu tilbúnir að leggja fram nýtt stofnfé, auk þess að gera verði ráð fyrir

því sem skilyrði fyrir fjárframlagi ríkissjóðs skv. 2. gr. laga nr. 125/2008 að varasjóður sé ekki neikvæður.

Eitt af markmiðum þeirra breytinga sem lagðar eru til á ákvæðum VIII. kafla laganna nú er að auðvelda sparisjóðum að sækja sér nýtt stofnfé, m.a. á grundvelli laga nr. 125/2008, með því að getað lækkað núverandi stofnfé til að mæta taprekstri síðustu ára og með þeim hætti jafnað varasjóð sparisjóðsins. Með þeirri aðgerð eru núverandi stofnfjáreigendur að taka á sig tap sparisjóðsins síðasta ár að því leyti sem það var umfram varasjóð. Miðað við núverandi löggjöf um sparisjóði er ekki talin vera fyrir hendi heimild til þess að lækka stofnfé.

Í breytingum þeim sem lagðar eru til er einnig leitast við að styrkja rekstrargrundvöll og samvinnu sparisjóða. Um langt skeið hafa þeir haft með sér ýmiss konar samvinnu, t.d. um tölvuvinnslu, markaðssetningu og námskeiðahald, svo og ákvarðanir um vexti og gjaldskrárliði. Þessi samvinna hefur auðveldað minni sparisjóðum þátttöku í samkeppni á fjármálamarkaði. Samkeppniseftirlitið hefur samstarf sparisjóðanna til skoðunar og má búast við því að þrengt verði að möguleikum þeirra til samstarfs nema til komi sérstök ákvæði í lögum sem heimili þeim samstarfið. Er frumvarpinu ætlað að skilgreina heimildir sparisjóða til samstarfs.

Þær meginbreytingar sem frumvarpið leggur til eru eftirfarandi:

- Eytt er vafa um félagaform sparisjóðanna.
- Felld eru brott öll ákvæði um hlutafélagasparisjóði og breytingu stofnfjársparisjóða í hlutafélagasparisjóði. Sparisjóðir verða eftirleiðis, verði frumvarpið að lögum, aðeins reknir sem stofnfjársparisjóðir.
- Staða og eðli stofnfjár er skýrð, sem og réttindi stofnfjáreigenda.
- Lagður er til lagarammi um heimildir sparisjóðanna til útvistunar verkefna og samstarfs.
- Reglur um arðgreiðslur einfaldaðar og þrengdar.
- Lagðar eru til reglur um lækkun (niðurfærslu) stofnfjár.
- Settar eru reglur um útgáfu stofnfjár sem veita sparisjóðunum víðtækari möguleika til þess að afla sér fjár.
- Einfaldaðar eru reglur um hækkun (endurmat) stofnfjár.

Þar sem lagt er til að hin almennu ákvæði laganna, t.d. um meðferð eignarhluta, skuli gilda um sparisjóði með sama hætti og þau gilda um önnur fjármálafyrirtæki eru nokkrar greinar gildandi kafla laganna felldar brott. Er nánar vikið að þessu í athugasemdum við einstakar greinar.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Ákvæðinu er ætlað að auka möguleika viðskiptabanka, sparisjóða og lánafyrirtækja á að halda úti starfsemi á fámennum markaðssvæðum með því að veita þeim heimild til þess að sinna þjónustu fyrir annarra hönd og í þeirra umboði. Hins vegar er sleginn sá varnagli að Fjármálaeftirlitið getur gripið í taumana ef það telur að viðkomandi starfsemi raski annaðhvort hagsmunum viðskiptamanna eða eftirlitshagsmunum.

Um 2. gr.

Í greininni eru lagðar til umtalsverðar orðalagsbreytingar á ákvæðum 61. gr.

Í fyrsta lagi er lagt til að skilgreint verði hvað sparisjóður teljist vera. Í greininni er kveðið á um að stofnfjársparisjóðir séu sjálfseignarstofnanir. Einnig eru eignarréttindi stofnfjáreig-

enda afmörkuð og er tekið fram í greininni að þau takmarkist við bókfært stofnfé og er sérstaklega tiltekið í greininni að þeir eigi enga hlutdeild í óráðstöfuðu eigin fé eða varasjóðum. Að þessu leytinu til er staða stofnfjáreigenda önnur en staða hluthafa í hlutafélagi. Er þetta í samræmi við gildandi rétt að því er varðar sparisjóði sem ekki hefur verið breytt í hlutafélög. Tengist skilgreiningin á sparisjóði og réttindum stofnfjáreiganda m.a. því að í frumvarpinu er hvorki gert ráð fyrir að stofnaðir verði nýir hlutafélagasparisjóðir né að unnt verði að breyta stofnfjársparisjóðum í hlutafélagasparisjóði. Þeir hlutafélagasparisjóðir sem eru með starfsleyfi við gildistöku laganna, verði frumvarpið að lögum, halda þó rétti sínum til þess að mega kalla sig sparisjóði.

Í öðru lagi er lagt til í greininni að ákvæðum hlutafélagalaga verði beitt um sparisjóði að því leyti sem við getur átt og tekið fram að ákvæði laga um sjálfseignarstofnanir í atvinnurekstri eigi ekki við um sparisjóði. Má segja að í ákvæðinu komi hin félagaréttarlega sérstaða sparisjóðanna vel fram og hún birtist m.a. í því að ekki er fyrir hendi heildstæð löggjöf um sparisjóði sem rekstrarform. Með ákvæðinu er verið að leitast við að fylla í þær eyður sem geta verið fyrir hendi þegar kemur að úrlausn félagaréttarlegra viðfangsefna innan sparisjóða. Ástæða þess að í ákvæðinu er vísað til hlutafélagalaga er sú að skv. 13. gr. laganna gildir sú meginregla að fjármálafyrirtæki skulu vera hlutafélög, með sparisjóði sem einu almennu undantekninguna frá þeirri reglu. Þá er í lögunum víða vísað til þess að ákvæði hlutafélagalaga skuli gilda í ýmsum tilvikum, en slíkar tilvísanir eru settar til þess að fella sparisjóði undir sömu reglur og gilda um önnur fjármálafyrirtæki, svo sem ákvæði 29. gr. um eigin hluti, ákvæði 50. gr. um stjórn fjármálafyrirtækis og ákvæði 4. mgr. 106. gr. um samruna. Það er því talið vera til samræmingar að í greininni sé veitt heimild til þess að beita ákvæðum hlutafélagalaga almennt um sparisjóði, enda rekist beiting þeirra ekki á önnur ákvæði laga. Með því að tiltaka sérstaklega að hlutafélagalögum verði aðeins beitt að því leyti sem við getur átt er verið að leggja áherslu á að ekki sé hægt að beita þeim þannig að fari gegn þeim grundvelli sem sparisjóðir byggja á, samkvæmt ákvæðum kaflans eða þannig að fari gegn tilgangi þeirra.

Í 2. og 3. gr. frumvarpsins er vísað til þess að sparisjóðir setji sér samfélagslegt hlutverk. Ekki er gerð tilraun til þess að skilgreina nánar með hvaða hætti slíkt skuli gert, enda aðstæður eða þarfir mismunandi á milli starfssvæða hinna einstöku sparisjóða. Þó má gera ráð fyrir að þau verkefni sem sparisjóðir helst horfa til varði t.d. stuðning við íþrótta- og æskulýðsstarf, menningarviðburði og líknarmál.

Um 3. gr.

Ákvæði gildandi laga um stofnun sparisjóðs er að finna í 61. gr. laganna. Hér er lagt til að þau verði í 62. gr. Breytingar þær sem lagðar eru til eru minni háttar og fyrst og fremst til þess að mæta öðrum breytingum sem lagðar eru til á ákvæðum VIII. kafla laganna. Þó er rétt að vekja athygli á því að í greininni er að finna það nýmæli að í samþykktum sparisjóðs skuli vera gerð grein fyrir þeim samfélagslegu áherslum sem sparisjóðurinn ætlar að vinna að. Eins og fram kemur í umfjöllun um 2. gr. frumvarpsins er þetta í samræmi við markmið frumvarpsins að skerpa á samfélagslegu hlutverki sparisjóða, bæði inn á við í starfsemi þeirra og út á við þar sem þeir marka sér áherslur og láti til sín taka eftir því sem fjárhagsleg geta þeirra leyfir.

Um 4. gr.

Ákvæði gildandi laga um stofnfjárbréf er að finna í 62. gr. laganna. Hér er lagt til að þau verði í 63. gr. Ekki eru lagðar til efnislegar breytingar á ákvæðunum umfram það að gert er

ráð fyrir að skrá yfir stofnfjáreigendur skuli öllum aðgengileg. Ákvæði 63. gr. gildandi laga, um réttindi stofnfjáreigenda, hafa verið einfölduð og að hluta til færð í 2. mgr. 61. gr.

Um 5. gr.

Lagt er til að 64. og 65. gr. verði felldar brott. Að hluta til eru ákvæði greinanna flutt í 66. gr. en að öðru leyti er gert ráð fyrir því að hinar almennu reglur laganna, svo sem um veðsetningu stofnfjár, gildi. Af þessu leiðir að ákvæði um takmörkun á sölu og innlausn stofnfjár eru felld brott og gerir frumvarpið ráð fyrir að stofnfjáreigendur sem vilja af einhverjum orsökum afsetja stofnfjárbréf sín beri ábyrgð á sölunni. Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hafði enn fremur gert athugasemdir við það að þær takmarkanir sem væru á viðskiptum með stofnfé stönguðust á við ákvæði samningsins um Evrópska efnahagssvæðið.

Um 6. gr.

Eins og fram kemur í athugasemdum við 5. gr. frumvarpsins er lögð til einföldun á ákvæðum um viðskipti með stofnfjárbréf. Aflétt er þeim hömlum sem eru á sölu þeirra og gert ráð fyrir að viðskipti með stofnfjárbréf lúti almennum reglum um viðskipti með eignarhluti í fjármálafyrirtækjum sem er að finna í lögunum. Þannig geta þeir sem ætla að eignast virkan eignarhlut í sparisjóði aðeins farið með eignarhlutinn að þeir tilkynni Fjármálaeftirlitinu um fyrirhuguð viðskipti áður en þau koma til framkvæmda, sbr. ákvæði VI. kafla laganna. Þá er enn fremur gert ráð fyrir að nýr eigandi, eða sá sem eykur við eignarhlut sinn, öðlist ekki rétt yfir stofnfénu fyrr en hann hefur verið skráður í sérstaka skrá yfir stofnfjáreigendur.

Lagt er til að aflétt verði þeim hömlum sem verið hafa á útboðsgengi útgefinna stofnfjárhluta en þess í stað sett lágmarksverð sem er nafnverð stofnfjár. Hafa hömlur gildandi laga stuðlað að ógagnsæi varðandi eðlilegt verð stofnfjárhluta og því að verðmæti hlutanna umfram uppreiknað nafnverð hefur eingöngu komið eftirmarkaði (stofnfjáreigendum) til góða en ekki útgefanda, þ.e. viðkomandi sparisjóði. Því er lagt til að það verð sem fæst fyrir útgefið stofnfé og er umfram nafnvirði þess sé fært á yfirverðsreikning með svipuðum hætti og þegar gefið er út hlutafé. Varasjóður sem þannig kann að myndast telst ekki til stofnfjár heldur til annars eigin fjár sem síðan má nýta til að mæta tapi síðar.

Þá er lagt til að hver sparisjóður setji reglur um viðskipti með stofnfé. Er Fjármálaeftirlitinu ætlað að samþykkja þær og hafa þar af leiðandi eftirlit með að þeim sé fylgt. Enn fremur getur Fjármálaeftirlitið, telji það tilefni til, sett leiðbeinandi tilmæli um viðskipti með stofnfjárbréf.

Um 7. gr.

Í greininni er að finna nýmæli sem varðar heimild til lækkunar á stofnfé til að jafna tap sem ekki verður jafnað með öðrum hætti. Aðeins er heimilt að lækka stofnfé til þess að jafna tap og því er óheimilt að lækka stofnfé af öðrum ástæðum, svo sem til þess að greiða það út til stofnfjáreigenda. Í greininni er kveðið á um að tillaga um lækkun stofnfjár skuli hið minnsta hljóta tvo þriðju atkvæða þeirra aðila sem mætt er fyrir á fund stofnfjáreigenda þar sem tillagan er tekin til afgreiðslu. Enn fremur skal Fjármálaeftirlitið samþykkja ráðstöfunina.

Miðað við þá stöðu sem nokkrir sparisjóðir eru í, þ.e. að bókfært stofnfé er hærra en eigið fé (varasjóðir neikvæðir), er nauðsynlegt að fyrir hendi séu ákvæði sem rétt geta af slíkan halla. Að öðrum kosti er ólíklegt að nýir aðilar fáist til að leggja slíkum sparisjóðum til aukið eigið fé. Með ákvæðinu er einnig tekinn af vafi um að ríkið fái hlutdeild í samræmi við það

framlag sem það leggur í sparisjóði á grundvelli 2. gr. laga nr. 125/2008. Að öðru leyti er vísað til almennra athugasemda með frumvarpinu.

Um 8. gr.

Í gildandi lögum er að finna ákvæði sem heimila endurmat stofnfjár til hækkunar. Er heimild þessi óháð því hver afkoma sparisjóðs er.

Ákvæði um endurmat til hækkunar eru færð í 68. gr. og tilheyra samkvæmt frumvarpinu ákvæðum um ráðstöfun hagnaðar. Í greininni er lögð til einföldun og þrenging á gildandi ákvæðum um arðgreiðslur. Í fyrsta lagi er lagt til að óheimilt verði að greiða arð hjá þeim sparisjóðum sem ekki skila hagnaði. Í öðru lagi er í greininni kveðið á um hámark varðandi þá hagnaðarhlutdeild sem nýta má til arðgreiðslu. Að því leyti sem hagnaður sparisjóðs er ekki greiddur til stofnfjáreigenda í formi hækkunar á stofnfé eða arðgreiðslu myndar hann varasjóð. Um er að ræða nokkra breytingu og takmörkun á núverandi heimildum sparisjóða til arðgreiðslu þar sem heimilt er að greiða út arð þrátt fyrir að tap hafi verið af rekstri sparisjóðsins. Til þess að ekki komi til arðgreiðslu eftir langvarandi taprekstur, þótt hagnaður hafi verið á rekstri sparisjóðs eitt reikningsár, er lagt til að afkoma síðustu fimm reikningsára liggi til grundvallar arðgreiðslu. Enn fremur er lagt til að í þeim tilfellum þar sem um beina útgreiðslu arðs til stofnfjáreigenda er að ræða skuli vera tiltekið hámark á henni.

Verði tillögur frumvarpsins að lögum verður sparisjóðum heimilt að ráðstafa þeim hagnaði sem renna má til stofnfjáreigenda með tvennum hætti. Annars vegar með því að hækka stofnfé, þ.e. með því að greiða hann inn á stofnfjárreikning stofnfjáreigenda og hækka þannig nafnverð stofnfjár og hins vegar til beinnar arðgreiðslu.

Ónýtt heimild til hækkunar á stofnfé flyst ekki milli ára. Með því að taka af beinar takmarkanir á heimildum til hækkunar á stofnfé gefur það stjórn sparisjóðs meiri möguleika til þess að veita stofnfjáreigendum hlutdeild í hagnaði án þess að þurfa að greiða hann út í formi arðs. Í greininni er lögð til sú meginregla að 50% hagnaðar verði læst inni í sparisjóði sem varasjóður til þess að mæta hugsanlegu tapi í framtíðinni. Kunna hömlur þessar að draga úr áhuga aðila á því að setja fé í sparisjóði, en þeim er ætlað að þjóna því markmiði að byggja upp varasjóði í sparisjóðum.

Þá er lagt til að ekki geti komið til arðgreiðslna í sparisjóðum þar sem varasjóðir eru neikvæðir, þ.e. bókfært stofnfé hærra en bókfært eigið fé.

Vissulega eru lagðar til miklar þrengingar á heimildum til greiðslu arðs. Í ljósi þess að búast má við að allflestir starfandi sparisjóðir muni þurfa á framlagi úr ríkissjóði að halda til þess að geta haldið áfram starfsemi sinni þykir ekki óeðlilegt að slíkar takmarkanir séu í gildi á meðan verið er að styrkja grunn sparisjóðanna.

Um 9. gr.

Í reynd er mjög á reiki hvaða raunverulegu heimildir til samstarfs sparisjóðir hafa samkvæmt gildandi lögum. Til þess að eyða þeim vafa er lagt til að þeim sé hverjum um sig heimilt að útvista verkefni sem upp eru talin í greininni. Upptalning þessi er tæmandi. Þannig eru hvorki kostnaðarlegir útreikningar sem eru forsenda verðlagningar heimilir né heldur annars konar verðsamráð.

Ákvæði greinarinnar gera enn fremur ráð fyrir því að fleiri en einn sparisjóður geti útvistað verkefni til eins og sama aðila. Forsenda slíks er sú að þau viðskipti séu gerð á almennum viðskiptalegum forsendum, þ.e. að fullt endurgjald komi fyrir, og að sparisjóðir beri hver um sig, eftir sem áður, ábyrgð á að farið sé að lögum og reglum, svo og ábyrgð á samskiptum

sínum við eftirlitsaðila, þ.m.t. skýrsluskilum. Ákvæði greinarinnar víkja því ekki til hliðar skyldu þeirra til þess að hlíta t.d. ákvæðum samkeppnislaga og rýrir á engan hátt möguleika samkeppnisyfirvalda til þess að hafa eftirlit með starfsemi þeirra að því er varðar verkefnasvið þess.

Um 10. gr.

Lagt er til að 70.–76. gr. laganna falli brott.

Núgildandi 70. gr. fjallar um skiptingu eignarhluta og atkvæða og gerir frumvarpið ráð fyrir því að hin almennu ákvæði laganna um meðferð eignarhluta í fjármálafyrirtækjum gildi um sparisjóði jafnt og um önnur fjármálafyrirtæki. Takmörkun á 5% atkvæðavægi sem er að finna í 70. gr. núgildandi laga gengur, að mati Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA), gegn ákvæðum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Er lagt til í frumvarpinu að takmörkun þessi sé felld brott. Hin almennu ákvæði laganna um meðferð eignarhluta gilda um sparisjóði, verði frumvarpið að lögum.

Í 71. gr. núgildandi laga er að finna sérákvæði um svokallaða sveitarfélagasparisjóði. Enginn slíkur er starfandi. Í frumvarpinu er auk þess lagt til að sparisjóðir skuli hafa minnst 30 stofnfjáreigendur. Ekkert er því til fyrirstöðu að sveitarfélög séu eða verði í hópi stofnfjáreigenda. Í 2. gr. frumvarpsins (um breytingu á 61. gr.) er enn fremur tekið á sérstöðu þeirra sparisjóða þar sem sveitarfélög eru, eða kunna að verða, meirihlutaeigendur stofnfjár.

Ekki þykir ástæða til þess að sérstök ákvæði séu um stjórn sparisjóðs, en slík ákvæði er að finna í 72. gr. gildandi laga. Ítarleg ákvæði eru í lögunum um stjórnir fjármálafyrirtækja og gilda þau um sparisjóði sem og önnur fjármálafyrirtæki, verði frumvarp þetta að lögum.

Lagt er til að sparisjóðir verði stofnfjársparisjóðir. Ekki er gert ráð fyrir því að unnt verði að setja á stofn hlutafélagasparisjóð eða umbreyta stofnfjársparisjóði í hlutafélagasparisjóð. Því er lagt til að þær greinar gildandi laga, þ.e. 73.–76. gr., sem fjalla um hlutafélagasparisjóði eða breytingu stofnfjársparisjóðs í hlutafélagasparisjóð falli brott.

Um 11. gr.

Eins og kemur fram í athugasemdum við 6. gr. frumvarpsins er lagt til að afnumið verði ákvæði gildandi laga um lögboðið útboðsgengi stofnfjár. Reynist eftirspurn eða markaðsaðstæður þannig að fáist umfram nafnverð fyrir stofnfjárhluti myndast yfirverðsreikningur. Slíkur reikningur telst með sem eiginfjárþáttur A.

Um 12. gr.

Þrátt fyrir þá stefnumörkun sem fram kemur í tillögum frumvarpsins að sparisjóðir skuli eftirleiðis reknir sem stofnfjársparisjóðir kunna þær aðstæður að koma upp að ekki verði hjá því komist að sameina rekstur sparisjóðs og annars fjármálafyrirtækis. Lögð er til einföldun á því ferli sem slík sameining byggist á. Er ekki gert ráð fyrir að stofna þurfi hlutafélag um sparisjóðinn áður en til sameiningar kemur né innköllun krafna.

Auk framangreinds er lagt til að séu fyrir hendi fjármunir á móti óráðstöfuðu eigin fé skuli stofnuð sjálfseignarstofnun með skilgreint samfélagslegt hlutverk, þangað sem fjármunir þessir renna. Ekki er gert ráð fyrir að sjálfseignarstofnunin verði tengd hagsmunum þeim sem felast í áframhaldandi rekstri hins sameinaða fjármálafyrirtækis. Er það breyting frá gildandi lögum sem tiltaka að megintilgangur sjálfseignarstofnunarinnar skuli vera að stuðla að viðgangi og vexti í starfsemi sparisjóðsins.

Um 13. og 14. gr.

Vegna þeirra breytinga sem lagðar eru til í frumvarpinu er nauðsynlegt að gera breytingar á ákvæðum um viðurlög. Sem dæmi má nefna að sömu ákvæði gilda, verði frumvarpið að lögum, um meðferð eignarhluta í sparisjóðum, þ.m.t. ákvæði um virkan eignarhlut, og gilda um önnur fjármálafyrirtæki.

Um 15. gr.

Ákvæði greinarinnar þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um breyting á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til viðamiklar breytingar á lagaumhverfi starfandi sparisjóða. Þær meginbreytingar sem frumvarpið leggur til eru í fyrsta lagi að eyða vafa um félagaform sparisjóðanna, í öðru lagi að fella brott öll ákvæði um hlutafélagasparisjóði og breytingu stofnfjársparisjóða í hlutafélagasparisjóði en samkvæmt því verði sparisjóðir eftirleiðis aðeins reknir sem stofnfjársparisjóðir, í þriðja lagi að skýra stöðu og eðli stofnfjár auk réttinda stofnfjáreigenda, í fjórða lagi að leggja til lagaramma um heimildir sparisjóðanna til útvistunar verkefna og samstarfs, í fimmta lagi að einfalda og þrengja reglur um arðgreiðslur, í sjötta lagi að setja reglur um útgáfu stofnfjár sem muni veita sparisjóðunum víðtækari möguleika til þess að afla sér fjár og í sjöunda lagi að einfalda reglur um endurmat stofnfjár og að setja reglur um niðurfærslu stofnfjár, einkum í þeim tilvikum að sparisjóður í vanda sækist eftir nýju stofnfé. Síðasta atriðið er forsenda þess að fjármálaráðherra geti nýtt sér heimildarákvæði hinna svokölluðu neyðarlaga um framlag úr ríkissjóði til einstakra sparisjóða í rekstrarerfiðleikum. Með niðurfærslu stofnfjár er í raun verið að tryggja að ríkissjóður fái eðlilega hlutdeild í eigin fé sparisjóðs ef til þess kemur að hann inni af hendi framlag samkvæmt ákvæðum neyðarlaganna um heimild til að leggja sparisjóði til fjárhæð sem nemur allt að 20% af bókfærðu eigin fé hans. Í þessu sambandi var í 6. gr. fjárlaga 2009 gert ráð fyrir að heimilt væri að leggja til allt að 14 milljarða kr. stofnfé eða hlutafé á grundvelli laga nr. 125/2008, um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum verður ekki séð að það muni eitt og sér hafa áhrif á útgjöld ríkissjóðs. Hins vegar má gera ráð fyrir að ríkissjóður þurfi að leggja um 14–18 milljarða kr. stofnfé til sparisjóðanna á grundvelli neyðarlaganna en þar sem um eiginfjárframlag yrði að ræða væri það ekki gjaldfært í rekstrarreikning ríkissjóðs. Aftur á móti mundi slík ráðstöfun, ef af henni verður, hafa áhrif á sjóðstreymi og lánsfjárþörf ríkisins.

98. Fyrirspurn [86. mál]

til heilbrigðisráðherra um staðgöngumæðrun.

Frá Ragnheiði E. Árnadóttur.

Hvenær er að vænta niðurstöðu vinnuhóps heilbrigðisráðherra um siðfræðileg, lögfræðileg og læknisfræðileg álitaefni varðandi staðgöngumæðrun?

99. Svar [29. mál]

iðnaðarráðherra við fyrirspurn Birkis Jóns Jónssonar um niðurgreiðslur á rafmagni til húshitunar á árabilinu 2004–2009.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

Hver er þróun fjárframlaga til niðurgreiðslna á rafmagni til húshitunar til notenda á köldum svæðum á árabilinu 2004–2009, miðað við verðlag í apríl sl.?

Niðurgreiðslur vegna rafhitunar eru greiddar af fjárlagalið 11-373. Á árunum 2004–2008 hafa framlög til fjárlagaliðarins numið samanlagt 6.695,6 millj. kr. á verðlagi í apríl 2009. Þar af hafa 5.883,1 millj. kr. runnið til niðurgreiðslna á rafmagni til húshitunar til notenda á köldum svæðum, sem er stærsti útgjaldaliður fjárlagaliðarins. Fjárveiting ársins 2009 nemur 1.176,6 millj. kr. og þar af er áætlað að 939 millj. kr. renni til niðurgreiðslna á rafhitun.

Miðað við áætlun fyrir árið 2009 er gert ráð fyrir að heildarniðurgreiðslur vegna rafhitunar á árunum 2004–2009 nemi samtals 6.822,1 millj. kr. miðað við verðlag í apríl 2009. Áætlun ársins varðandi niðurgreiðslur gæti breyst lítillega þar sem kyndikostnaður fer nokkuð eftir veðurfari og getur því hækkað ef mjög kalt er í veðri en lækkað ef veður eru mild. Þegar áætlun er gerð varðandi ráðstöfun fjármuna af fjárlagaliðnum ganga niðurgreiðslur fyrir öðrum verkefnum. Auk rafkyndingar eru olíukynding og rekstur einkarafstöðva einnig niðurgreidd. Þá eru framlög til orkusparnaðar, framlög vegna hagkvæmniútreikninga á varmadælum og smávirkjunum og framlög til jarðhitaleitar og stofnstyrkja hitaveitna. Einnig er greitt fyrir umsjón og eftirlit Orkustofnunar.

Á árunum 2004–2008 var mikill uppgangur í uppbyggingu hitaveitna og fjárþörf vegna stofnstyrkja mun meiri en fjárframlög til verkefnisins. Á fjáraukalögum 2007 voru veittar 55 millj. kr. til fjárlagaliðar 11-373 og 151 millj. kr. árið 2008. Framangreindar fjárveitingar runnu óskiptar til stofnstyrkja hitaveitna og hefur nú tekist að afgreiða allar umsóknir um stofnstyrki til hitaveitna sem bárust á umræddu tímabili. Þá var 147,5 millj. kr. varið til jarðhitaleitar á árunum 2007–2009 í tengslum við mótvægisaðgerðir vegna þorskaflaskerðingar.

Í eftirfarandi töflu má sjá framlög til niðurgreiðslna vegna rafhitunar auk annarra verkefna sem greitt er fyrir af fjárlagalið 11-373 á árunum 2004–2008. Allar tölur eru miðaðar við verðlag í apríl 2009. Í töflunni er einnig tilgreint hversu margir nutu niðurgreiðslna á tímabilinu. Rétt er að benda á að mikil uppbygging hefur átt sér stað á svæðum sem ekki hafa hitaveitu, sérstaklega á Austurlandi, og því má ljóst vera að ef ekki hefði komið til uppbyggingar nýrra hitaveitna hefði fjöldi þeirra sem rétt eiga á niðurgreiðslum verið mun meiri en raun ber vitni.

	2004	2005	2006	2007	2008
Niðurgreiðslur vegna rafhitunar	**1.136,8**	**1.273,2**	**1.252,6**	**1.182,0**	**1.038,5**
Niðurgreiðslur v. olíukyndingar og einkarafstöðva	10,3	11,7	11,3	10,3	13,8
Orkusparnaðarátak	12,4	13,7	13,7	13,4	12,4
Varmadælur og smávirkjanir	14,3	13,8	10,1	11,9	1,6
Umsjón og eftirlit Orkustofnunar	20,1	19,3	18,1	17,2	15,3
Jarðhitaleit	43,7	0	0	15,3	16,4
Stofnstyrkir til hitaveitna	64,5	74,9	85	106,7	141,4
Samtals	**1.302,1**	**1.406,6**	**1.390,8**	**1.356,8**	**1.239,3**
Íbúafjöldi með niðurgreiðslur	36.204	37.033	37.728	36.680	36.550
Íbúafjöldi á Íslandi 1. desember ár hvert	293.291	299.404	307.271	312.872	319.750

100. Svar [17. mál]

heilbrigðisráðherra við fyrirspurn Sivjar Friðleifsdóttur um Landspítalann.

1. *Áformar ríkisstjórnin að heimila hönnun og byggingu nýs Landspítala á næstunni?*

Fyrirspurninni er beint að ríkisstjórninni allri en svar ráðherra er það sama og kom fram í svari hans á vorþingi við fyrirspurn Guðlaugs Þórs Þórðarsonar, fyrrverandi heilbrigðisráðherra, að það hefur engin stefnubreyting orðið að því er varðar áframhald á uppbyggingu Landspítala. Ráðherra er hlynntur því að heimila hönnun og byggingu nýs Landspítala og þar með skapa störf fyrir tugi arkitekta og tæknimenntað fólk á tímum þar sem mikið atvinnuleysi er í þeim atvinnugreinum.

2. *Hvað er talið að ná megi mikilli hagræðingu verði farið að tillögum norskra sjúkrahússérfræðinga um að sameina bráðastarfsemi Landspítalans?*

Í janúar 2009 flutti heilbrigðisráðuneytið til Landspítala stjórn undirbúningsvinnu vegna byggingar nýs Landspítala. Landspítali samdi við tvær norskar arkitektastofur sem hafa sérhæft sig í starfsemi sjúkrahúsa um að leggja mat á undirbúningsvinnu verkefnisins fram að þessu og fjárhagslega hagkvæmni þess að sameina Landspítala við Hringbraut í Reykjavík og að setja fram tillögu að uppbyggingunni þar sem stofnkostnaður væri minni.

Niðurstaða arkitektanna var að:

- ávinningurinn af því að sameina rekstur Landspítala væri um 19 milljarðar kr. á núvirði til næstu 40 ára,
- mun dýrara væri að reka Landspítala áfram við núverandi aðstæður í Fossvogi og við Hringbraut en að sameina reksturinn,
- hagkvæmast væri að byggja við núverandi Landspítala við Hringbraut í fyrsta áfanga og nýta áfram flest hús sem fyrir væru á lóðinni,
- unnt væri að áfangaskipta verkefninu í heild þannig að viðráðanlegra yrði að hrinda því í framkvæmd og spara 6% í rekstri spítalans þegar að loknum fyrsta áfanga sem svarar til ríflega 2 milljarða kr. á ári.

Til viðbótar þessum fjárhagslegu rökum arkitektanna ber að nefna að Landspítali býr við úr sér genginn húsakost með tilheyrandi erfiðleikum og óhagræði í daglegri starfsemi og gæti það farið að hafa áhrif á öryggi sjúklinga. Aðstæður fyrir sjúklinga og starfsfólk standast ekki

nútímakröfur og vaxandi vandamál er að fá menntað íslenskt fagfólk heim úr námi eða starfi erlendis til vinnu á Landspítala.

3. *Er hönnun og bygging nýs Landspítala ein af þeim mannaflsfreku framkvæmdum sem settar verða í forgang til að stuðla að atvinnuuppbyggingu meðal hönnuða, í byggingariðnaði og öðrum atvinnugreinum?*

Ráðherra telur að ný bygging við Landspítala þar sem sameinuð yrði starfsemi spítalans við Hringbraut sé eitt af mikilvægustu verkefnunum til að stuðla að atvinnuuppbyggingu. Meira en helmingur framkvæmdakostnaðarins er vinnulaun og enn stærri hluti er innlendur kostnaður. Áætlað er að 600 manns muni starfa við framkvæmdina, þar af um 100 hönnuðir og verkfræðingar.

101. Svar [21. mál]

heilbrigðisráðherra við fyrirspurn Róberts Marshalls um viðbrögð við hættu á heimsfaraldri inflúensu A.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

Hefur ráðherra gengið úr skugga um að stofnanir samfélagsins hafi undirbúið viðbragðsáætlun vegna hættu á heimsfaraldri inflúensu A (H1N1), svokallaðrar svínaflensu, og að tryggt sé að nægar lyfjabirgðir séu í landinu til að bregðast við slíkum faraldri?

Síðla árs 2005 samþykkti ríkisstjórn Íslands tillögur frá heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra og dóms- og kirkjumálaráðherra um viðbrögð og aðgerðir vegna heimsfaraldurs inflúensu. Í kjölfarið fól ríkisstjórnin sóttvarnalækni og ríkislögreglustjóra gerð viðbragðsáætlunar. Myndaður var stýrihópur sem skilgreindi verkefnið, skipaði verkefnastjórn og setti verkefninu viðeigandi tímamörk. Jafnframt voru ráðuneytisstjórar heilbrigðisráðuneytis og dómsmálaráðuneytis skipaðir til að fylgjast með gangi verkefnisins, kalla til aðra ráðuneytisstjóra eftir þörfum og eftir atvikum kynna það fyrir ríkisstjórn.

Í marsmánuði 2008 lá fyrir viðbragðsáætlun vegna heimsfaraldurs inflúensu. Markmið áætlunarinnar er að tryggja skipulögð og samræmd viðbrögð allra aðila þegar til inflúensufaraldurs kemur. Margar stofnanir, fyrirtæki og félagasamtök komu að gerð viðbragðsáætlunarinnar. Áætlunin er unnin í samræmi við stigskiptingu og tilmæli Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar (WHO). Ekki er um endanleg fyrirmæli að ræða og geta sóttvarnalæknir og ríkislögreglustjóri ákveðið breytta starfstilhögun með tilliti til ástands og aðstæðna hverju sinni. Sóttvarnalæknir og almannavarnadeild ríkislögreglustjóra bera ábyrgð á virkjun áætlunarinnar.

Í lok apríl á þessu ári varð ljóst að ný gerð inflúensu A breiddist út frá Bandaríkjunum og Mexíkó til annarra landa. Útbreiðslan hefur verið hröð og hefur faraldurinn náð til flestra landa heimsins þannig að þess má vænta að Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin lýsi yfir heimsfaraldri á næstunni. Fyrsta tilfellið af hinni nýju inflúensu hefur þegar greinst á Íslandi og fylgst er náið með hvort fleiri tilfelli greinist hér á næstunni. Inflúensan er tiltölulega væg enn sem komið er, en óljóst er með hvaða hætti hún þróast með haustinu þegar vetur gengur í garð. Nauðsynlegt er því að vera viðbúinn skæðum faraldri þótt vonir standi til að sú verði ekki raunin. Fulltrúar sóttvarnalæknis og almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra munu á næstu vikum halda fundi með sóttvarnalæknum, lögreglustjórum, forustumönnum sveitar-

félaga og heilbrigðisstarfsmanna víðs vegar um landið og ræða svæðisáætlanir um viðbrögð vegna inflúensufaraldurs. Þannig á að samræma aðgerðir í héraði og á landsvísu ef inflúensa A(H1N1) breiðist út hérlendis. Áætlað er að vinnu við svæðisáætlanir ljúki fyrir 1. september 2009.

Viðbragðsáætlun gegn heimsfaraldri inflúensu hefur verið virkjuð. Lýst hefur verið yfir hættustigi samkvæmt áætluninni, en það þýðir að allir aðilar sem málið varðar eru í viðbragðsstöðu og yfirfara áætlunina og viðbúnað í samfélaginu. Ráðuneytin og undirstofnanir þeirra vinna um þessar mundir að viðbragðsáætlunum til að tryggja órofinn rekstur í landinu þótt atvinnulífið í landinu kunni að raskast tímabundið vegna heimsfaraldurs.

Til eru lyfjabirgðir gegn inflúensu fyrir rúmlega þriðjung þjóðarinnar og gerðar hafa verið ráðstafanir til að auka þær. Einnig eru til vökvabirgðir til hálfs árs notkunar í landinu. Í landinu eru einnig til birgðir af hlífðarbúnaði fyrir heilbrigðisstarfsmenn, sjúkraflutningamenn og aðra sem sinna sjúku fólki.

Ísland hefur gert svokallaðan framvirkan samning um bóluefniskaup sem tryggir að bóluefni berist til landsins eins fljótt og auðið er. Líklegt er að framleiðsla þess hefjist í sumar en 3–6 mánuði tekur að framleiða það til dreifingar. Þess má því vænta að bóluefni berist til landsins síðar á þessu ári.

Heilbrigðisráðherra og dómsmálaráðherra hafa kynnt stöðu mála fyrir ríkisstjórn.

102. Fyrirspurn [87. mál]

til fjármálaráðherra um rekstur einyrkja.

Frá Sigmundi Erni Rúnarssyni.

1. Hversu margir einyrkjar stunduðu rekstur á eigin kennitölu á árunum 2006, 2007, 2008 og það sem af er árinu 2009?
2. Hversu margir einyrkjar stunduðu rekstur á kennitölu skráðs fyrirtækis sem ekki var rekið í hlutafélagsformi á árunum 2006, 2007, 2008 og það sem af er árinu 2009?
3. Hversu margir einyrkjar hafa breytt rekstri sínum yfir í hlutafélagsform sl. 4 ár, tilgreint eftir árum?
4. Hversu margir einyrkjar stunduðu rekstur í formi hlutafélags á árunum 2006, 2007, 2008 og það sem af er árinu 2009?
5. Hversu margir einyrkjar sem stunda rekstur í formi hlutafélags greiddu út arð árin 2006, 2007 og 2008?
6. Hver var hagnaður hlutafélaganna á sama tímabili?
7. Hversu stórt hlutfall var arðgreiðsla til einyrkja sem hlutfall af reiknuðum launum árin 2006, 2007 og 2008? Óskað er eftir yfirliti sem sýnir þessi hlutföll fyrir arðgreiðslur á tilteknu bili, allt frá því að enginn arður sé greiddur og að því marki að hámarkshlutfall hagnaðar sé greitt út sem arður.

Skriflegt svar óskast.

103. Fyrirspurn [88. mál]

um nauðsynlegar aðgerðir vegna alvarlegs ástands efnahagsmála.

Flm.: Bjarni Benediktsson, Þorgerður K. Gunnarsdóttir, Árni Johnsen, Ásbjörn Óttarsson, Birgir Ármannsson, Einar K. Guðfinnsson, Guðlaugur Þór Þórðarson, Illugi Gunnarsson, Jón Gunnarsson, Kristján Þór Júlíusson, Ólöf Nordal, Pétur H. Blöndal, Ragnheiður E. Árnadóttir, Ragnheiður Ríkharðsdóttir, Tryggvi Þór Herbertsson, Unnur Brá Konráðsdóttir.

Með hliðsjón af mikilvægi þess að bæta stöðu heimila og fyrirtækja, endurheimta tiltrú á íslenskt efnahagslíf, skapa sameiginlegan skilning á mikilvægi brýnustu aðgerða, tryggja hvata til atvinnusköpunar og hagvaxtar og skapa skilyrði til þess að Íslendingar verði að nýju í hópi samkeppnishæfustu þjóða heims ályktar Alþingi að fela ríkisstjórninni að grípa til eftirfarandi aðgerða:

Heimilin.

a. Rýmka verulega skilyrði þess að heimili geti lækkað greiðslubyrði húsnæðislána.
b. Myndaður verði sérfræðingahópur sem fjalli um leiðir til þess að lækka höfuðstól fasteignaveðlána í þeim sérstöku tilvikum þegar almenn greiðsluerfiðleikaúrræði duga ekki. Hópurinn verði skipaður fulltrúum allra stjórnmálaflokka.
c. Stimpilgjöld verði afnumin til að auðvelda fólki að njóta bestu kjara við endurfjármögnun lána.
d. Spornað verði við atvinnuleysi, m.a. með fjölbreyttri uppbyggingu í orkufrekum iðnaði, skynsamlegri auðlindanýtingu, með skattalegum hvötum og hagstæðu umhverfi til nýsköpunar.

Fyrirtækin.

e. Settar verði verklagsreglur við endurskipulagningu skulda atvinnulífsins sem tryggja sanngirni og gagnsæi og þar með jafna meðferð skuldara. Tryggja þarf að hvatar til árangurs verði ekki slævðir. Haft verði að leiðarljósi að samkeppnisstöðu verði ekki raskað.
f. Mótuð verði skýr stefna, byggð á gagnsæi, jafnræði og hagkvæmni um það hvernig unnið verði að sölu þeirra eignarhluta í fyrirtækjum sem ríkisbankarnir leysa til sín. Þessi stefnumörkun verði gerð í hópi sem allir stjórnmálaflokkar eigi fulltrúa í.

Fjármál hins opinbera.

g. Tryggja þarf að framkvæmd fjárlaga ársins 2009 valdi ekki viðbótarhalla. Upplýsingar um stöðu ríkisfjármála og framkvæmd fjárlaga verði kynntar Alþingi. Skuldastaða ríkisins verði kortlögð sem og vaxtabyrðin næstu árin og hvernig endurgreiðslum skulda verður háttað.
h. Sett verði fram raunhæf áætlun í ríkisfjármálum sem miðast við að á þremur árum verði hallinn án vaxtagjalda horfinn og ríkisfjármál verði sjálfbær. Leggja þarf áherslu á að stækka skattgrunna í stað þess að auka álögur. Miklar álögur og röng forgangsröðun við

niðurskurð letur efnahagslífið og frestar batanum. Brýnt er að tryggja breiða samstöðu um niðurskurðaraðgerðir í ríkisfjármálunum.

i. Skoðað verði í samvinnu við aðila vinnumarkaðarins að gera kerfisbreytingu á skattlagningu lífeyrissjóðsgreiðslna til að afla ríkissjóði frekari tekna. Þannig verði inngreiðslur í lífeyrissjóð skattlagðar í stað útgreiðslna eins og nú er. Þessi aðgerð gæti aflað ríkissjóði allt að 40 milljarða kr. viðbótartekjum án þess að skerða ráðstöfunartekjur launþega og eftirlaunaþega.
j. Settar verði fjármálareglur fyrir ríki og sveitarfélög til að auka samhæfingu og styðja sem best við peningastefnuna.

Fjármálamarkaðir.

k. Lokið verði við stofnun hinna nýju banka. Tryggt verði að áhætta vegna gjaldeyrisjafnaðar, vaxtamunar og eignamats endi ekki hjá hinum nýju bönkum og þar af leiðandi hjá skattborgurum, m.a. með gerð skiptasamninga milli gömlu og nýja bankanna.
l. Mótuð verði stefna um framtíð ríkisbankanna, skráningu á markað og sölu eignarhluta til almennings. Nú þegar verði hafist handa við að setja reglur um dreifða eignaraðild fjármálafyrirtækja. Jafnhliða þarf að móta eigendastefnu ríkisins í því skyni að tryggja fagmennsku og hagkvæmni og koma í veg fyrir pólitíska spillingu. Þessi vinna verði framkvæmd í hópi sem allir stjórnmálaflokkar eiga fulltrúa í.
m. Endurskoða þarf reglur á fjármálamarkaði sem og reglur um gagnsæi varðandi eignarhald fyrirtækja og réttindi minni hluthafa til að auka traust, gagnsæi og tryggja heilbrigða viðskiptahætti, auk þess sem settar verði reglur sem hamla krosseignartengslum og viðskiptum eigenda. Taka ber tillit til þeirrar endurskoðunar sem nú fer fram alþjóðlega á slíkum reglum. Áfangaskýrsla og stöðugreining liggi fyrir eigi síðar en 1. október 2009.

Peningamálastjórnin.

n. Endurskoðun peningastefnunnar, athugun á framtíðarfyrirkomulagi gjaldeyrismála og upptöku annarrar myntar, þar með talið könnun á kostum og göllum aðildar að Myntbandalagi Evrópu, verði framkvæmd af utanaðkomandi sérfræðingum. Þessari vinnu verði lokið fyrir 1. október 2009.
o. Breytt verði reglum um gjaldeyrishöft þannig að nýjar erlendar fjárfestingar falli ekki undir höftin.
p. Þróuð verði úrræði til að minnka umfang verðtryggingar og auka framboð óverðtryggðra lána.

Vegna mikilvægis framangreindra aðgerða skulu þær allar, nema d-, m- og n-liður, hafa komið til framkvæmda fyrir 15. júlí næstkomandi.

Greinargerð.

Ísland er á tímamótum vegna þess efnahagslega fárviðris sem geisað hefur, ekki bara á Íslandi heldur í heiminum öllum. Eftir nánast samfelldan hagvöxt frá árinu 1995 kveður við nýjan tón. Spár Seðlabanka Íslands gera þannig ráð fyrir ríflega 10% samdrætti vergrar landsframleiðslu á árinu 2009. Það þarf ekki að fjölyrða um áhrif fyrirséðs samdráttar á atvinnulíf og heimili í landinu enda fjölgar vikulega vinnufúsum einstaklingum á atvinnuleysisskrá og eru nú, í byrjun júní 2009, um 19 þúsund manns skráð atvinnulaus. Við þessar aðstæður er

skynsamlegt að efna til víðtæks samráðs við aðila vinnumarkaðarins en stjórnvöld verða að skapa skilyrði fyrir slíkri sátt með því að setja fram raunhæfa áætlun í ríkisfjármálum.

Vandamálin virðast óyfirstíganleg en ekki má gleyma að umróti sem þessu fylgja tækifæri. Þótt mikilvægt sé að skipuleggja hvernig tekið verður á aðsteðjandi vanda er jafnvel enn mikilvægara að setja fram áætlun um hvernig Íslendingar geti endurreist íslenskt efnahagslíf þegar birta fer til í heiminum á ný. Aðeins með því að vera viðbúnir ná Íslendingar að nýta þau tækifæri sem nýir tímar bjóða upp á. Í þessari þingsályktunartillögu eru lagðar til mikilvægar fyrstu aðgerðir fyrir endurreisn efnahagslífsins. Þessar aðgerðir þarf að gera í þjóðarsátt til að trúverðugleiki stjórnmála, fjármálakerfis og atvinnulífs ávinnist á ný.

Ein meginforsenda þess að hér verði umskipti í efnahagslífinu er sú að gera sér grein fyrir því að þær aðgerðir sem grípa þarf til verða að koma í réttri röð. Ef ekki liggur fyrir skynsamleg áætlun í ríkisfjármálum og traust bankakerfi er ekki hægt að mynda þann trúverðugleika sem þarf til að afnema gjaldeyrishöft og lækka vexti. Jafnframt er ekki nema að takmörkuðum mætti hægt að takast á við vanda heimila og fyrirtækja fyrr en bankakerfið er orðið starfhæft. Þá þarf að endurskoða hagstjórnina og þær reglur sem unnið er eftir á fjármálamarkaði, til að tryggja trúverðugleika íslensks efnahagslífs til langframa. Ef ekki ríkir traust er hætta á fjármagnsflótta, að fyrirtækin fjárfesti ekki og að erlendir fjárfestar sniðgangi landið í enn meira mæli en nú er.

Meginhlutverk hins opinbera er að skapa atvinnulífinu umhverfi sem hvetur til fjárfestingar og myndun nýrra starfa. En vegna sérstakra aðstæðna hefur hið opinbera jafnframt það hlutverk nú að forgangsraða í þágu mannaflsfrekra framkvæmda en það má ekki vera á kostnað einkaframtaksins. Þá er það mikilvægara en oftast áður að laða að erlenda fjárfesta. Það verður aðeins gert með því að vel sé tekið á móti þeim og skilvirk vinnubrögð tryggð. Umhverfismat má til að mynda ekki taka of langan tíma, ekki má ríkja óvissa um orkuafhendingu og fjárfestar mega ekki eiga á hættu að lokast inni með fjármagn vegna hafta.

Mikill halli á ríkissjóði takmarkar hvaða aðgerða er hægt að grípa til. Aðrar þjóðir hafa m.a. brugðist við vandanum með gríðarlegri aukningu ríkisútgjalda sem ætlað er að hvetja áfram hagkerfið nú þegar fyrirtækin og heimilin hafa kippt að sér höndunum. Staða ríkissjóðs Íslands er aftur á móti þannig að fara verður aðrar leiðir hér á landi og þær leiðir verður að fara fljótt.

Síðustu fimmtán ár hafa fjármál hins opinbera tekið ótrúlegum stakkaskiptum. Erlendar skuldir voru greiddar niður, ýmis þjónusta aukin gríðarlega, lífeyrisskuldbindingar greiddar niður og mikið var fjárfest í innviðum samfélagsins. Þrátt fyrir allt þetta var ríkissjóður rekinn með afgangi ár eftir ár. Færa má gild rök fyrir því að of mikið hafi verið gert – að ríkisútgjöldin hafi ekki verið nægjanlega hamin, einkum með hliðsjón af því að þær skatttekjur sem útgjaldaaukningin byggðist á reyndust þegar á reyndi afar óáreiðanlegar. Þegar skattgrunnar skruppu saman í kjölfar hrunsins myndaðist mikill halli. Þannig er halli án vaxtagjalda í fjárlögum áætlaður um 68 milljarðar kr. á þessu ári. Í stefnir að við þann halla bætist 20 milljarðar kr. til viðbótar vegna aðgerðaleysis ríkisstjórnarinnar. Mikilvægt er að gera greinarmun á hallanum sem verður vegna hrunsins og hallanum sem stafar af losaralegum ríkisfjármálum þessa árs.

Kostnaður vegna hrunsins skiptist í tvennt. Annars vegar kostnaður sem beint tengist hruninu og hins vegar aðgerðaleysiskostnaður – þessi kostnaður er mun illkynjaðri en sá fyrri. Það er lífsnauðsynlegt að ráðast í aðgerðir strax til að lágmarka aðgerðaleysiskostnaðinn.

Heimilin.

Vandamálin sem heimilin standa nú frammi fyrir eru viðameiri og margslungnari en margur ætlar. Í grunninn má segja að þau felist í skulda- og greiðslubyrði heimilanna í kjölfar hárra vaxta, verðbólgu, gengisfalls íslensku krónunnar, lækkandi raunlauna, atvinnuleysis og fallandi eignaverðs. Þessir þættir voru að mestu ófyrirséðir og afleiðing af alheimskreppu, ójafnvægi í efnahagslífinu og hruni fjármálakerfisins – það varð forsendubrestur hjá skuldurum.

Í kjölfar þessa forsendubrests hafa vanskil aukist mikið. Þannig hafa vanskil sem varað hafa í 90 daga eða lengur við Íbúðalánasjóð, viðskiptabankana (nýju bankana) og sparisjóðina, tæplega fimmfaldast frá því í upphafi árs 2008 og stöðugt bætist í vanskilahópinn. Í lok mars 2009 voru um 16,5 milljarðar kr. í vanskilum í þessum hlutum lánakerfisins. Eignastaða heimilanna hefur einnig versnað gríðarlega eftir hrunið.

Vandinn við þau úrræði sem nú þegar hafa verið lögfest er að skilyrðin fyrir því að skuldarar eigi kost á þeim eru of þröng. Í ljósi þess hve vandinn er almennur er lagt til að öllum sem þess óska verði gert kleift að minnka greiðslubyrði húsnæðislána sinna um allt að 50% næstu þrjú árin. Lækkuninni verði bætt við eftirstöðvar lánsins. Hugmyndin er að eftir þrjú ár verði efnahagslegar aðstæður á Íslandi umtalsvert betri en nú eru og fólk geti þá frekar staðið við skuldbindingar sínar. Efnahagur þjóðarinnar verður ekki bættur með fjöldagjaldþrotum skuldara. Það er því hagur heildarinnar að þess verði freistað að koma heimilunum yfir versta skuldahjallann.

Möguleikinn á lækkun greiðslubyrði dugir ekki öllum heimilum. Því er lagt til að skoðuð verði af fullri alvöru sú leið að lækka höfuðstól húsnæðislána til að bæta þann forsendubrest sem varð við hrun bankanna. Í dag eru fyrir hendi úrræði til höfuðstólslækkunar lána en það ferli sem ganga þarf í gegnum er bæði langt og niðurlægjandi fyrir skuldara. Þá er brýnt að stimpilgjöld verði afnumin til þess að auðvelda heimilunum að nýta sér bestu kjör við endurfjármögnun lána. Þegar í stað verði settur á laggirnar hópur sérfræðinga skipaður fulltrúum allra stjórnmálaflokka til að koma með tillögur í þessum efnum.

Fyrirtækin.

Efnahagsreikningur mikils meiri hluta íslenskra fyrirtækja hefur skekkst svo mikið síðasta árið að eigið fé hefur rýrnað verulega og er í mörgum tilvikum uppurið. Lesa má úr mati ráðgjafafyrirtækjanna Oliver Wyman og Deloitte PLL og úr skýrslum frá skilanefndum bankanna að meira en helmingur íslenskra fyrirtækja er illa staddur og þarfnast beins stuðnings frá bankakerfinu. Sem betur fer standa mörg fyrirtæki þó enn traustum fótum.

Í skýrslu Oliver Wyman kemur fram að lánasafn íslensku bankanna sé það versta sem nokkurt bankakerfi hafi þurft að takast á hendur í kjölfar efnahagshruns. Þar kemur til – í mismiklum mæli eftir atvikum – fall krónunnar, háir vextir, verðmætatap í efnahagssamdrætti og óvarleg skuldsetning. Minni hluti íslenskra fyrirtækja getur fullkomlega staðið í skilum með skuldbindingar sínar. Fram kemur í áðurnefndri skýrslu að ríflega þriðjungur íslenskra fyrirtækja muni að óbreyttu verða gjaldþrota og að ríflega þriðjungur fyrirtækja muni þurfa verulegan stuðning til að standa af sér kreppuna. Um þriðjungur fyrirtækja geta ráðið fram úr vanda sínum án sértækra aðgerða ríkis og nýju bankanna.

Í umræðu um stöðu fyrirtækjanna hefur sjónum verið beint í of miklum mæli að stærstu fyrirtækjum landsins og eignarhaldsfélögum. Það liggur fyrir að langflest störf eru hjá litlum og meðalstórum fyrirtækjum og þessum fyrirtækjum hefur ekki verið sinnt nægjanlega vel af nýju bönkunum. Þessu verður tafarlaust að breyta.

Vanskil fyrirtækja, 90 dagar eða lengri, við Íbúðalánasjóð, viðskiptabankana (nýju bankana) og sparisjóðina hafa sextánfaldast frá því í upphafi síðasta árs. Vanskil í þessum hlutum bankakerfisins námu í lok mars rúmlega 156 milljörðum kr.

Uppbygging og skipulag íslensks fjármálamarkaðar á síðustu missirum varð þess valdandi að rekstrarlán til fyrirtækja voru til styttri tíma en verið hefði í eðlilegu árferði. Það hefur í för með sér að endurfjármögnunarþörf fyrirtækja um þessar mundir er meiri en venjulega. Þetta helgast af því að lán og rekstrarlínur sem áður voru veittar til 12–36 mánaða voru veittar til skemmri tíma en áður seinustu mánuðina fyrir fall bankakerfisins.

Bankarnir hafa þegar sett sér vinnureglur um hvernig skuli taka á vanda skuldugra fyrirtækja. Þessi viðmið hafa verið í stöðugri endurskoðun frá stofnun nýju bankanna. Ljóst er að fjöldagjaldþrot fyrirtækja eða yfirtaka ríkisbanka á hlutafé í miklum mæli leysir engan vanda. Þess vegna er mikilvægt að ríkisvaldið leggi skýrar línur um að það þjóni ekki hagsmunum ríkisins, nýjum bönkunum, atvinnulífinu né kröfuhöfum að nýju bankarnir taki yfir íslensk fyrirtæki í stórum stíl. Mikilvægt er að það verði tryggt að yfirtaka á hlutafé í fyrirtækjum verði algert neyðarúrræði en ekki almenna reglan sem bankarnir munu beita á næstu mánuðum og árum.

Mikilvægt er að sett verði fram skýr og samræmd aðferðafræði hvernig standa skuli að endurskipulagningu fyrirtækjanna. Tryggja verður að allir sitji við sama borð, að ferlið sé gagnsætt og fyrirsjáanlegt og að hvatar til árangurs verði ekki slævðir. Lagt er til að stofnað verði félag í eigu hins opinbera sem hafi umsjón með endurskipulagningunni, tryggi gagnsæi og jafnræði. Haft verði að leiðarljósi að samkeppnisstaða verði ekki bjöguð og að eigendum og starfsfólki verði gert kleift að eignast fyrirtækin þegar skýrt fyrir fram skilgreindir áfangar nást, t.a.m. með áskriftarfyrirkomulagi (e. warrants). Þannig viðhelst verðmæti fyrirtækjanna sem felst í þekkingu og atorku starfsmanna og eigenda, tengslum og viðskiptavild. Jafnframt er hvötum sem leiða til árangurs þá viðhaldið. Þá ber að hafa í huga að nýsköpun krefst áhættufjármagns og mikilvægt er að liðka fyrir því að sá kraftur sem býr í fjármagni fari til atvinnu- og verðmætasköpunar. Sett verði lög um hvernig sölumeðferð fyrirtækja sem hafa lent inn á borð bankanna verði háttað.

Afar brýnt er að tryggja virkni hlutabréfamarkaðar hér á landi sem fyrst. Bæði til að atvinnulífið fái fjármagn til uppbyggingar en ekki síður til að almenningur eigi þess kost að fá hlutdeild í ábatanum af endurreisninni. Til þess væri t.a.m. hægt að endurvekja skattafslátt af kaupum á hlutabréfum og hvetja almenning þannig til að fjárfesta í fyrirtækjum.

Atvinnumál og nýsköpun.

Það er forgangsatriði að skapa störf hér á landi og vinna bug á atvinnuleysinu. Ríkisvaldið hefur mikilvægu hlutverki að gegna hér með því að forgangsraða opinberum framkvæmdum í þágu mannaflsfrekra verkefna en fyrst og fremst með því að skapa heilbrigð skilyrði til atvinnuuppbyggingar. Ekki má einblína um of á opinber störf heldur er það forgangsmál að varðveita störf í minni fyrirtækjum og meðal einyrkja. Óæskileg hliðarverkun mikilla ríkisumsvifa eru ruðningsáhrif sem ógna slíkum störfum og þau ber að varast. Til að mynda mætti skoða hvernig meðferð virðisaukaskatts af þjónustu sem unnin er í ríkisstofnunum í samkeppni við einkageirann er háttað.

Íslendingar eiga fjölmörg tækifæri á sviði endurnýjanlegrar orku og uppbyggingar í orkufrekum iðnaði. Mikilvægt er að slík uppbygging sé fjölbreytt og að ekki sé eingöngu horft til álvera, þótt þau séu mikilvægur þáttur líka og brýnt sé að halda áfram og ljúka þeim álversframkvæmdum sem nú eru á döfinni í Helguvík og á Bakka. Stjórnvöld eiga einnig að

greiða fyrir öðrum verkefnum, svo sem gagnaverum, ræktun grænmetis til útflutnings, afl-þynnuverksmiðju, kísilflöguverksmiðju og efnaiðnaði ýmiss konar.

Laða verður erlenda fjárfestingu til landsins og skoða verður af fullri alvöru að gera þær breytingar á gjaldeyrishöftunum að þau gildi ekki um nýjar fjárfestingar erlendra aðila til landsins. Gjaldeyrishöftunum er fyrst og fremst ætlað að koma í veg fyrir útstreymi gjaldeyris af þeim skuldbindingum sem þegar eru fyrir hendi. Þeim er því ekki ætlað og mega ekki verða til þess að skaða frekar möguleika á erlendri fjárfestingu á Íslandi.

Þá verður að hlúa að nýsköpun og umhverfi hennar. Veita á skattafslátt til fyrirtækja sem ráðast í nýsköpunar- og þróunarverkefni og tryggja verður hagfellt umhverfi fyrir þá sem eru að stíga sín fyrstu skref í fyrirtækjarekstri, t.d. með því að gefa nýsköpunarfyrirtækjum kost á að lækka kostnað við að stofna einkahlutafélag um reksturinn og veita þeim tímabundinn afslátt á ýmsum kostnaði við rekstur slíkra félaga. Skattalega hvata er sjálfsagt að nota við þær aðstæður sem nú eru uppi til að hvetja fyrirtæki til að ráða fólk til starfa og eins að bjarga þeim störfum sem fyrir eru.

Íslendingar hafa nýtt auðlindir sínar með skynsamlegum og sjálfbærum hætti svo eftir er tekið. Stjórnvöld eiga ekki að raska eða ógna stöðugleika í sjávarútvegi heldur einbeita sér að því að tryggja stöðugt rekstrarumhverfi fyrir þessa mikilvægu atvinnugrein. Mikilvægt er að hætt verði við öll áform um fyrningu aflaheimilda nú þegar til að koma að nýju á öryggi og starfsfrið í sjávarútvegi.

Látið verði reyna á áhuga íslenskra lífeyrissjóða að koma að uppbyggingu íslensks efna-hagslífs í auknum mæli, t.a.m. hvort áhugi sé á að fjármagna og eiga nýtt háskólasjúkrahús sem ríkið mundi síðan leigja. Einnig verði kannaðir kostir þess að lífeyrissjóðir taki þátt í fjármögnun Landsvirkjunar.

Fjármál hins opinbera.

Við samdrátt efnahagslífsins í kjölfar bankahrunsins skruppu skattstofnar hins opinbera saman. Einkaneysla og þar með óbeinir skattar drógust saman, tekjuskattar fyrirtækja og heimila minnkuðu í kjölfar minni umsvifa og fjármagnstekjuskattar minnkuðu stórkostlega. Samkvæmt fjárlögum verður rekstur ríkissjóðs neikvæður sem nemur um 153 milljörðum kr. á þessu ári. Af þessum halla eru um 89 milljarðar kr. vegna vaxtagreiðslna. Kerfishallinn eða frumhallinn er því um 64 milljarðar kr. Frumhallanum þarf að ná niður hið fyrsta og það þarf að gera með því að hvetja til aukinna umsvifa og endurheimta skattgrunna eins fljótt og auðið er. Það væri skammsýni að brúa þetta bil eingöngu með niðurskurði og aukinni skattheimtu því báðar þær aðgerðir verka letjandi á aukin umsvif og fresta batanum. Treysta þarf tekju-stofna með því að leggja áherslu á leiðir sem örva hagvöxt – aðgerðir sem auka fjárfestingu fyrirtækja og ráðningu nýrra starfsmanna.

Ljóst er að leita þarf allra leiða til að hagræða í ríkisrekstrinum. Sú vinna verður erfið og þar hlýtur allt að vera undir. Skynsamlegt er að leita breiðrar samstöðu um forgangsröðun og það er fagnaðarefni hve ábyrgt aðilar vinnumarkaðarins nálgast þetta verkefni. Haft verði að leiðarljósi við þær aðgerðir að auka hagkvæmni þar sem því verður við komið, t.d. með sameiningu ríkisstofnana. Einnig verður nauðsynlegt að auka tekjutengingar og draga úr til-færslum. Brýnt er að hagræðing í opinberri þjónustu verði útfærð með þeim hætti að skorið verði hlutfallslega minna niður í velferðarkerfinu og í málaflokkum sem tengjast kjarnastarf-semi hins opinbera, svo sem heilbrigðisþjónustu, menntakerfi og löggæslu en meira á öðrum sviðum, t.d. í utanríkisþjónustunni.

Auk þess að ríkissjóður verði rekinn með 153 milljarða kr. halla stefnir í 20 milljarða kr. viðbótarhalla á þessu ári. Ríkisendurskoðun hefur á undanförnum tveimur áratugum bent ítrekað á ýmsa misbresti á framkvæmd fjárlaga. Virðingarleysi fyrir bindandi fyrirmælum fjárlaga hefur verið gagnrýnt sem og almennt agaleysi í rekstri fjölmargra stofnana. Þá hefur stofnunin ítrekað bent á misræmi í ákvörðunum fjárveitingarvaldsins og framkvæmdarvaldsins. Á þessu þarf að ráða bót hið snarasta – auka þarf virðingu framkvæmdarvaldsins fyrir fjárlögum.

Grundvallarverkefnið sem stjórnvöld standa frammi fyrir er að sýna raunhæfa áætlun um hvernig ná skal niður frumhallanum á næstu þremur árum þannig að ríkisfjármálin verði sjálfbær. Til þess þarf að bæta stöðu ríkissjóðs um a.m.k. 2% af landsframleiðslu á ári næstu þrjú ár. Þá þarf að liggja fyrir á skýran hátt hver raunveruleg skuldastaða ríkissjóðs er, hvernig endurgreiðslum verður háttað og hver vaxtabyrðin verður næstu ár. Fyrr er ekki hægt að endurheimta trúverðugleika.

Lagt er til að skoðaðir verið kostir og gallar þessa að gera kerfisbreytingu á innheimtu skatta af lífeyrissjóðsgreiðslum. Í meginatriðum er um þrjár leiðir að ræða til að skattleggja lífeyrissjóði sem byggja á sjóðssöfnun: skattlagning inngreiðslna í lífeyrissjóði, skattlagning fjármagnstekna sem myndast í sjóðunum og skattlagning útgreiðslna. Mismunandi háttur er hafður á skattlagningu lífeyrissjóða í nágrannalöndunum. Þannig eru t.a.m. fjármagnstekjur og útgreiðslur skattlagðar í Danmörku, Finnlandi og Svíþjóð en eingöngu útgreiðslur í Noregi og hér á landi.

Skattlagning á Íslandi er framkvæmd þegar lífeyrisgreiðslur eru inntar af hendi og eru greiðslurnar þá meðhöndlaðar eins og hverjar aðrar tekjur. Með því að snúa þessu við, þ.e. að skattleggja inngreiðslur í stað útgreiðslna má auka tekjur ríkissjóðs mikið. Mikilvægt er undirstrika að þetta gerist án þess að ráðstöfunartekjur launþega og eftirlaunaþega skerðist á nokkurn hátt.

Framkvæmdin gæti t.a.m. orðið þannig að lífeyrissjóðirnir mundu stofna tvær deildir. Í annarri yrðu inngreiðslur skattlagðar en hinni útgreiðslur. Gömlu deildinni yrði lokað við breytinguna – hún tæki ekki við frekari inngreiðslum. Nýja deildin mundi síðan taka yfir þá gömlu með tímanum. Huga þyrfti að því hvernig áhrif persónufrádráttar yrðu á skattstofn iðgjaldanna.

Við kerfisbreytinguna mundi tekjustreymi ríkissjóðs samstundis aukast. Iðgjöld ársins 2007 voru þannig um 162 milljarðar kr. núvirt með launavísitölu, þar af voru um 1/3 sérstök aukaframlög, t.a.m. vegna Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins. Skatttekjur ríkissjóðs vegna breytingarinnar gætu því numið allt að 40 milljörðum kr. á ársgrundvelli ef litið er framhjá mögulegum áhrifum persónufrádráttar.

Augljós galli við kerfisbreytinguna er að þjóðhagslegur sparnaður mundi tímabundið ekki aukast jafnhratt og ella, eða allt þar til útgreiðslur úr lífeyrissjóðunum yfirgnæfa inngreiðslur sem mun samkvæmt spám verða eftir um 30 ár vegna breyttrar aldurssamsetningar þjóðarinnar. Gallinn er þó veginn upp að einhverju leyti með minni vaxtabyrði þar sem niðurgreiðsla skulda ríkisins verður hraðari með þessari aðgerð auk þess sem hægt er að komast að einhverju leyti hjá þeim sársaukafullum aðgerðum sem nú blasa við. Hraðari niðurgreiðsla skulda mundi þýða sterkara lánshæfismat fyrir ríkissjóð og stuðla að því að íslenskt efnahagslíf næði sér fyrr á strik.

Brýnt er að skoðun á kostum og göllum kerfisbreytingarinnar verði gerð í samráði og sátt við aðila vinnumarkaðarins. Um leið verði kannað hvort ná megi fram meiri hagkvæmni með frekari sameiningu lífeyrissjóða.

Þá verði kannað hvernig samþætta megi fjármálastjórn ríkis og sveitarfélaga til að styðja sem best við peningastefnuna.

Peningamálastefnan.

Eftir að krónan var sett á flot og Seðlabanka Íslands sett verðbólgumarkmið árið 2001 náðist nokkur stöðugleiki á gjaldmiðilinn. Verðbólga var nálægt markmiði og krónan virtist þjóna hlutverki sínu ágætlega. Eftir að útlánaþensla hófst í bankakerfinu, sérstaklega í kjölfar breytinga á húsnæðislánamarkaði 2004, myndaðist hins vegar undirliggjandi þrýstingur á verðlag. Seðlabankinn gat með illu móti mætt þessum þrýstingi með hefðbundnum peningamálaaðgerðum þar sem fyrirtæki og heimili gátu auðveldlega vikið sér undan aukinni vaxtabyrði með því að taka lán í erlendum myntum. Jafnframt er eðli verðtryggingar með þeim hætti að vaxtahækkanir Seðlabanka hafa lítil áhrif á kostnað við langtímalán þar sem vextir eru í meginatriðum fastir. Seðlabankinn brá því á það ráð að halda niðri innflutningsverðlagi og þar með verðbólgu með því að halda krónunni sterkri og var það meðal annars gert með því að laða að erlenda fjárfesta – hvetja til svokallaðra vaxtamunarviðskipta.

Í meginatriðum fólust þessi vaxtamunarviðskipti í því að erlendir bankar hófu útgáfu skuldabréfa í íslenskum krónum sem síðan voru seld til erlendra fjárfesta. Íslensku bankarnir þjónuðu sem milliliður í þessum viðskiptum og skiptu vaxtamuninum sem ríkti milli erlendra gjaldmiðla og þess íslenska með erlendum útgefendum – um leið náðu bankarnir í fjármagn sem þeir síðan lánuðu til íslenskra fyrirtækja og heimila. Þessi iðja leiddi í sjálfu sér til þenslu – peningastefnan beit í skottið á sér. Lántaka í erlendri mynt stórjókst og neysla bar öll einkenni þess að heimilin væru haldin gengisglýju. Fyrirtæki og heimili trúðu því að gengið mundi ekki breytast sem leiddi til auðsáhrifa – meiri neyslu og fjárfestingar en raunhagkerfið gaf tilefni til. Gengi krónunnar var of sterkt.

Í aðdraganda hruns bankakerfisins féll krónan um 50% gagnvart erlendum myntum og eftir hrunið versnaði staðan enn frekar og gjaldmiðlakreppa skall á Íslandi af fullum þunga. Þetta leiddi til þess að sett voru á gjaldeyrishöft til að hefta útflæði erlends gjaldeyris. Erfitt hefur reynst að afnema þessi höft þar sem miklar upphæðir söfnuðust upp í vaxtamunarviðskiptum sem bíða þess að komast úr landi. Stöðva þarf þetta útflæði með öðrum ráðum en höftum þar sem þau hafa í för með sér gríðarlegan eyðileggingarmátt eins og reynslan frá eftirstríðsárunum kenndi okkur.

Hér er lagt til að íslenska ríkið gefi út langtímaskuldabréf í evrum með vöxtum sem eru aðlaðandi fyrir erlendu fjárfestana og ásættanlegir fyrir ríkið. Þetta mundi minnka þrýsting á útflæði við afnám gjaldeyrishafta. Semja þyrfti um ásættanlegt gengi fyrir báða aðila. Með styrkingu krónunnar í framtíðinni lækkar sú upphæð sem íslenska ríkið þyrfti að borga í krónum. Til þess að gengi íslensku krónunnar styrkist er nauðsynlegt að stjórnvöld leggi fram raunhæfa áætlun. Krónurnar gæti ríkið notað til að fjármagna ríkissjóðshalla og framkvæmdir ríkisfyrirtækja.

Engin rök eru fyrir núverandi vaxtastigi önnur en viðnám við fjármagnsflótta. Gjaldeyrishöftin nægja ekki ein sér, til þess er lekinn of mikill. Eina leiðin til að lækka vexti og að gjaldeyrishöft verði afnumin er að sett verði fram trúverðug stefna í efnahagsmálum, að fjármálum hins opinbera verði komið í fastar skorður og lokið verði við uppbyggingu fjármálakerfisins. Fyrr næst ekki sá trúverðugleiki sem stöðvar fjármagnsflótta og gefur svigrúm til umtalsverðra vaxtalækkana.

Þá er hér lagt til að þegar í stað verði sett fram úrræði þar sem langtímafjármögnun verði

óverðtryggð, bæði fyrir fyrirtæki og heimili. Ekki er þó lagt til að samningafrelsi verði skert með banni verðtryggingar.

Lagt er til að peningastefnan verði endurskoðuð og að athugun á framtíðarfyrirkomulagi gjaldmiðlamála verði þegar hafin. Til þess verks verði fengnir færustu alþjóðlegir sérfræðingar. Ekki dugir að fela Seðlabanka Íslands verkið því enginn er dómari í eigin sök. Í þessari endurskoðun verði kannað hvernig styrkja megi lögbundið eftirlit Seðlabankans með kerfislægri áhættu – fjármálastöðugleika. Í þeim tilgangi verði m.a. skoðað hvort eftirlit með einstökum fjármálastofnunum eigi heima hjá Seðlabanka Íslands fremur en Fjármálaeftirlitinu (FME) til að fjármálastöðugleiki verði betur tryggður til framtíðar.

Þá verði hafin skoðun á því hvernig fjármálastefnan geti stutt betur við peningamálastefnuna með það markmið að ná tökum á hagsveiflunni og að framtíðarvaxtastig verði ásættanlegt fyrir heimilin og fyrirtækin. Þetta þarf að gera hvort sem Ísland gengur í myntsamstarf með Evrópuþjóðum eða ekki – undan þessu verður ekki vikist.

Bankakerfið.

Grunnforsendan fyrir endurreisn íslensks efnahagslífs er að hér sé starfandi skilvirkt bankakerfi sem geti þjónustað heimilin og fyrirtækin á öruggan hátt. Bankar þurfa að njóta þess trausts að þeir geti fjármagnað sig á alþjóðlegum fjármagnsmörkuðum og að leikendur á fjármálamarkaði séu sannfærðir um að bankarnir þjóni tilgangi sínum. Svo er alls ekki í dag og úr því verður að bæta.

Vankantarnir sem um ræðir felast einkum í eignasamsetningu bankanna sem leitt hefur til gengisójafnvægis og að vaxtaójafnvægi hefur myndast þar sem innlendar innstæður bera mun hærri vexti en eignir þeirra í erlendum gjaldmiðli. Vaxtaójafnvægið endurspeglar vaxtamuninn milli íslensku krónunnar og erlendra gjaldmiðla. Ef skilið yrði á milli bankanna nú er viðbúið að stórkostlegt tap verði til í nýju bönkunum við styrkingu krónunnar vegna gengisójafnvægis sem á endanum verður velt yfir á skattborgarana að öðru óbreyttu. Vaxtaójafnvægið leiðir hins vegar í dag til mikils taps hjá nýju bönkunum. Áætlað hefur verið að neikvæður vaxtamunur bankanna geti verið á bilinu 5–7% sem nemur allt að 8–10 milljörðum kr. á mánuði.

Annað vandamál sem komið hefur í ljós er að aðferðafræðin sem fylgt var við mat á eignunum sem fluttar voru milli bankanna inniheldur svo marga óvissuþætti og forsendur eru þannig að það er í besta falli ágiskun hvers virði eignir eru. FME fól matsaðila að byggja mat sitt á hugtakinu *gangvirði* sem gerði ráð fyrir því að bankarnir þurfi hvorki að losa eignir í bráð né með nauðungarsölu. Að mati FME hefur þessi forsenda veruleg áhrif. Hún leiðir að líkindum ekki aðeins til þess að matið verður hærra en líklegt söluverð við núverandi markaðsaðstæður, heldur verður það einnig hærra en virði eignanna væru þær í höndum aðila sem hvorki gæti endurfjármagnað nýju bankana né endurskipulagt þá sem fyrirtæki í fullum rekstri. Þá er aðferðin ekki í samræmi við alþjóðlega reikningsskilastaðalinn sem elur á tortryggni fjárfesta og lánardrottna í framtíðinni.

Einsýnt er að þessi þrjú vandamál (gengisójöfnuðurinn, vaxtaójafnvægið og verðmatsóvissan) leiða til mikils kostnaðar sem lendir á herðum skattgreiðenda ef ekkert verður að gert.

Lagt er til að nýju bankarnir verði aðskildir frá gömlu bönkunum með skiptasamningi sem færir þessi þrjú vandamál til gömlu bankanna og gerir jafnframt skyldur skiptasamningsins jafnar innlánum, þ.e. að ekki verði tekið tillit til ótryggðra kröfuhafa. Í tilviki Glitnis/Íslandsbanka og Kaupþings er í kjölfarið hægt að afhenda kröfuhöfum bæði gamla og nýja bankann

því að eignir gömlu bankanna duga væntanlega til að styðja við rekstur þeirra nýju án aðkomu íslenska ríkisins. Kröfuhafar gætu í framhaldi ákveðið hvort þeir dragi úr umsvifum nýja bankans, reki hann áfram eða selji hann að hluta eða öllu leyti til nýrra fjárfesta. Íslenska ríkið þyrfti hins vegar að koma að viðreisn Landsbankans þar sem eignir hans duga afar ólíklega til að greiða innlán (að meðtöldum Icesave-skuldbindingum) og til að styðja við rekstur nýja bankans.

Ekki er hægt að sjá að með þessu móti sé gengið óhóflega á rétt kröfuhafa þar sem að þeir eignast bæði gamla og nýja bankann sem íslenska ríkið reisti við og viðhélt þeim verðmætum sem felast í því að bönkunum var haldið í rekstri. Kröfuhafarnir taka í staðinn á sig þá skyldu að eiga og reka nýja bankann en rekstur hans er tryggður með skiptasamningnum sem mun veita bankanum rekstrargrundvöll sem umsjónaraðili lánasafnsins.

Fjármálaeftirlitinu er á grunni neyðarlaganna sem samþykkt voru í október 2008 gefið vald til að endurskoða þá ákvörðun að skilja afleiður eftir í gömlu bönkunum við yfirflutning eigna. Afleiðan sem notast yrði við byggir á heildarskiptasamningi (e. total return swap) sem byggður er upp á eftirfarandi hátt:

Gamli og nýi bankinn gera með sér skiptasamning þar sem gamli bankinn tekur á sig þá gjaldeyris-, vaxta- og verðmatsáhættu sem felst í stofnefnahagsreikningi nýja bankans. Gjaldeyris- og verðmatsþættirnir skipta meginmáli því gera má ráð fyrir að breytilegir vextir séu allsráðandi í eignasafni nýju bankanna sem lágmarkar fastvaxtaáhættuna, en hana má þó verja með skiptasamningi við gamla bankann sem væri hefðbundinn að flestu leyti og því ekki fjallað frekar um hann hér.

Gjaldeyrisáhætta nýja bankans yrði varin á eftirfarandi hátt:

Í upphafi yrði gjaldeyrisjöfnuður stofnefnahagsreiknings nýja bankans lagður til grundvallar skiptasamningi. Í lok hvers vaxtatímabils skiptasamningsins mundi nýi bankinn greiða gamla bankanum breytilega vexti af gnóttstöðu í erlendri mynt en gamli bankinn mundi greiða til baka breytilega krónuvexti af sömu upphæð. Þessi þáttur skiptasamningsins jafnar út vaxtaójafnvægið í efnahagsreikningi nýja bankans. Til viðbótar fer greiðsla milli bankanna sem jafnar áhrif gjaldeyrisbreytinga það vaxtatímabil. Ef gengi krónunnar veikist þá fer greiðsla til gamla bankans en ef krónan styrkist þá fer greiðsla til nýja bankans. Með þessum hætti yrðu áhrif gengisbreytinga á afkomu og stöðu bankans hverfandi.

Verðmatsáhættan er veigamest en hana má verja með því að öll frávik sem verða frá upphaflegu verðmati eru leiðrétt með greiðslum milli nýja og gamla bankans. Greiði viðskiptavinur upp lán fellur verðmatsfjárhæð lánsins úr skiptasamningnum en það sem innheimtist umfram verðmatið greiðist til gamla bankans. Þau lán sem enda í innheimtumeðferð og lán þar sem lægri fjárhæð innheimtist en upphaflegt verðmat sagði til um leiða til greiðslu frá gamla bankanum til þess nýja. Til að tryggja að nýi bankinn hafi rétta hvata til að innheimta lánin má byggja þá inn í uppgjörsútreikninga. Skilmálabreytingar lána þyrftu enn fremur að lúta tilteknum reglum og öll ný lán og þeim sem er myntbreytt yfir í íslenskar krónur mundu detta út úr skiptasamningnum.

Með þessu móti er stofnefnahagsreikningur nýja bankans í raun tvískiptur. Annar hlutinn er varinn með heildarskiptasamningi við gamla bankann og sá hluti færi minnkandi eftir því sem viðskiptavinir bankans greiða niður lánin. Hinn hlutinn er samsettur af nýjum og myntbreyttum útlánum og til að byrja með eingöngu í íslenskum krónum. Þessi uppsetning á efnahagsreikningi banka er ekki jafnóvenjuleg og kann að virðast í fyrstu því að í raun hefur nýi bankinn sett hluta efnahagsreikningsins inn í skuldavafning en það er vel þekkt fyrirkomulag.

Endurskoðun reglna á fjármálamarkaði.

Hafin verði endurskoðun á reglum þeim sem gilda á fjármálamarkaði. Ísland er þegar hluti af tilskipun Evrópusambandsins um reglur á fjármálamarkaði og fjármálastofnanir hafa undirgengist reglur Basel-nefndarinnar um fjármálastarfsemi.

Um þessar mundir stendur yfir víðtæk endurskoðun á umgjörð fjármálamarkaða í heiminum. Lagt er til að við endurskoðun reglna á Íslandi verði fylgst náið með þeirri vinnu sem fer fram á alþjóðlegum vettvangi. Brýnt er að þessi vinna verði vönduð og taki til þeirra bresta í löggjöf sem komið hafa í ljós hérlendis sem og alþjóðlega. Hafa ætti að leiðarljósi að reglur séu gagnsæjar, einfaldar og hagkvæmar. Mikilvægt er að forðast öfgar og hafa verður í huga að ekkert er unnið með flóknu og umfangsmiklu reglugerðaverki. Of flóknu regluverki fylgir óþarfa kostnaður og þjóðhagsleg sóun.

Leggja þarf áherslu á reglur um starfsemi fyrirtækja sem hefta krosseignartengsl og tryggja gagnsæi. Setja þarf reglur um viðskipti eigenda fyrirtækja. Réttur minni hluthafa verði tryggður með breytingum á hlutafjárlögum og eignarhlutir í fjármálastofnunum lúti ströngum takmörkunum. Brýnt er að dreifð eignaraðild verði tryggð þegar bankarnir verða seldir.

Aðgerðir verði komnar til framkvæmda 15. júlí.

Í ljósi þess hve brýn verkefni um er að ræða og hve dregist hefur að ráðast í nauðsynlegar aðgerðir er lagt til að þær aðgerðir sem tillagan mælir fyrir um skuli hafa komið til framkvæmda fyrir 15. júlí nk. að undanskildum aðgerðum til þess að skapa ný störf, endurskoðun reglna á fjármálamarkaði og endurskoðun peningamálastefnunnar. Tillagan gengur reyndar út á að endurskoðun peningamálastefnunnar verði lokið 1. október nk.

Aðgerðaleysi stjórnvalda undanfarna mánuði hefur leitt af sér mikinn kostnað og skaða fyrir íslenskt þjóðfélag. Til að mynda hefur nú þegar skapast 20 milljarða kr. viðbótarhalli á rekstri ríkissjóðs á þessu ári til viðbótar við þann gríðarlega halla sem fyrir er. Seinagangur við að kynna áætlun í ríkisfjármálum og endurreisa bankakerfið og tilheyrandi seinkun vaxtalækkunar hefur valdið miklum skaða í atvinnulífinu og fyrir fjárfestingar.

104. Svar [55. mál]

dómsmálaráðherra við fyrirspurn Róberts Marshalls um björgunarþyrlur.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

Hefur Landhelgisgæslan nægt fjármagn til að halda áfram óbreyttum rekstri á björgunarþyrlum sínum?

Rekstur Landhelgisgæslu Íslands (LHG) það sem af er þessu ári er innan rekstraráætlunar og fjárheimilda.

Útgjöld til almenns rekstrar Landhelgisgæslunnar hafa vaxið mjög undanfarin ár, einkum vegna styrkingar þyrluflugsveitar LHG og verðlagsbreytinga. Rétt er að hafa í huga að í framhaldi af brotthvarfi varnarliðsins hefur þyrluútgerð LHG vaxið hröðum skrefum. Ríkissjóður tvöfaldaði þannig útgjöld sín til rekstrar gæslunnar frá árinu 2005 til ársins 2008.

Landhelgisgæslan hefur þrátt fyrir þetta orðið að grípa til verulegra sparnaðaraðgerða á þessu ári, m.a. vegna hagræðingarkröfu umfram aðrar stofnanir, en þó einkum vegna óhagstæðrar gengisþróunar. Það sem gerir rekstraraðstæður LHG sérstaklega erfiðar er einkum að gengisbundin útgjöld stofnunarinnar, t.d. vegna þyrluleigu, varahluta og eldneytis, voru um 30% af útgjöldum hennar árið 2007, eða 659 millj. kr., og hafa hækkað mikið síðan. Stafar það fyrst og fremst af gengisfalli krónunnar. Gengisþróun síðustu mánaða hefur verið mjög óhagstæð sem hefur aukið kostnað umfram rekstraráætlun.

Ársverkum hefur fækkað um rúm 20% frá fyrra ári með því að starfsmenn hafa lækkað starfshlutfall, farið í launalaust leyfi eða hafið töku lífeyris, auk þess sem ekki hefur verið ráðið í staðinn fyrir þá sem hafa hætt eða tekið leyfi. Þá hefur sex starfsmönnum verið sagt upp störfum.

Þrátt fyrir erfitt rekstrarumhverfi hefur Landhelgisgæsla Íslands í samvinnu við önnur löggæsluyfirvöld sinnt í ríkari mæli öryggis- og löggæslu á hafi, sinnt leitar- og björgunaraðgerðum umhverfis Ísland, sinnt aðkallandi sjúkraflutningum í samráði við aðra björgunaraðila á landi og mengunareftirliti með nánast sambærilegum hætti og áður og björgunargeta hefur skerst tiltölulega lítið. Hefur verið unnt að bregðast við öllum aðstoðarbeiðnum og útköllum sem borist hafa, hvort heldur er með þyrlum eða varðskipum.

Nú er hins vegar orðið óhjákvæmilegt að grípa til aðgerða sem koma niður á getu Landhelgisgæslunnar að einhverju marki. Hafa stjórnendur stofnunarinnar kappkostað að útfæra þær með þeim hætti að þessi áhrif verði sem minnst.

Með eftirfarandi aðhaldsaðgerðum er gert ráð fyrir að í árslok verði jafnvægi á rekstri Landhelgisgæslunnar. Það er mikilvægt þar sem fyrirséð er að rekstur næsta árs verður einnig erfiður.

Í rekstraráætlun Landhelgisgæslunnar frá febrúar 2009 kemur fram að fækkað verði um eina þyrluáhöfn á árinu og útgerð varðskipa dregin saman um 36%, auk fleiri aðgerða.

Í hagræðingaraðgerðum Landhelgisgæslunnar hefur verið horft til allra þátta starfseminnar. Til að tryggja björgunargetuna sem allra best miðað við aðstæður hefur útgangspunkturinn verið sá að halda mannskap og tækjum gangandi í stað þess að leggja einhverju tækja LHG, en slíkar aðgerðir hefðu veruleg áhrif á björgunargetuna bæði til skamms tíma en ekki síður til langs tíma.

Eins og fram kemur hér að ofan gerir rekstraráætlun ráð fyrir að fækka um eina þyrluáhöfn. Í því skyni var tveimur þyrluflugmönnum sagt upp í lok febrúar með sex mánaða fyrirvara. Auk þess var einum flugmanni, sem hefur verið aukamaður til að leysa af í orlofi og fleiri tilfellum, sagt upp störfum með þriggja mánaða fyrirvara sem kom til framkvæmda 1. júní sl. Enn sem komið er hafa þessar uppsagnir ekki haft áhrif á björgunargetuna. Vegna æfinga flugmanna í flughermi erlendis var hins vegar aðeins ein vakt starfandi um nokkurra daga skeið í lok maí og byrjun júní. Þegar uppsagnir hinna tveggja flugmannanna koma til framkvæmda 1. september nk. mun það hins vegar hafa í för með sér að meðaltali að 25–35% hvers mánaðar verði ein vakt starfrækt. Fækkun um eina þyrluáhöfn sparar um 120 millj. kr. á ári, einkum vegna fækkunar flugtíma, en einnig vegna lækkunar launakostnaðar og þjálfunarkostnaðar.

Rétt er að undirstrika að ekki er nægjanlegt að hafa fjölda þyrluáhafna. Vegna þess hve þyrlur eru viðhaldsfrekar og viðkvæmar þarf ákveðinn fjölda þyrlna til að geta stöðugt haft tvær flughæfar þyrlur tiltækar. Frá ákvörðun ríkisstjórnarinnar vorið 2006 um eflingu þyrlusveitarinnar hefur verið leitast við að hafa fjórar þyrlur í rekstri Landhelgisgæslunnar en vegna fjárhagsstöðu, gengis krónunnar og þar sem leigumarkaður með þyrlur er mjög erfiður

hefur LHG einungis á að skipa þremur þyrlum. Með þremur þyrlum má gera ráð fyrir að LHG hafi enga þyrlu tiltæka allt að 10 daga á ári og hafi aðeins tiltæka eina þyrlu í allt að einn og hálfan mánuð á ári en við þær aðstæður takmarkast þjónustusvæði nú við 20 sjómílur frá ströndu. Óhjákvæmilegt er að á einhverjum tímapunktum verði tvær þyrlur í viðhaldi og þá er það óvissuþáttur hve oft þriðja þyrlan bilar eða verður fyrir óhappi þegar hinar tvær eru í viðhaldi. Viðbragðsgetan hefur verið metin m.t.t. reynslu síðustu tveggja ára og miðað við núverandi rekstur og mannahald í flugtæknideild. Neðangreint yfirlit sýnir áætlaðan tíma sem tiltekinn fjöldi þyrlna er flughæfur hverju sinni.

Mat LHG á fjölda flughæfra þyrlna miðað við að hafa 3 þyrlur í rekstri.

3 þyrlur flughæfar	4,5 mánuði
2 þyrlur flughæfar	5,7 mánuði
1 þyrla flughæf	1,5 mánuði
Engin þyrla flughæf	0–10 daga á ári

Af ofangreindu leiðir að björgunargeta Landhelgisgæslunnar mun skerðast næsta haust. Þrjár þyrlur í rekstri þýða nú þegar að nokkuð er um að aðeins ein þyrla sé til taks (sjá ofangreint yfirlit). Vegna fækkunar um eina áhöfn verður aðeins ein björgunarþyrla starfhæf um það bil 25–35% hvers mánaðar að meðaltali. Björgunargeta verður þá 20 sjómílur frá ströndu. Það yrði mjög kostnaðarsamt að halda björgunargetunni fyllilega óskertri frá því sem stefnt hefur verið að. Áætlaður kostnaður við eina þyrluáhöfn til viðbótar er um 120 millj. kr. árlega (einkum vegna dýrra flugtíma og þjálfunarkostnaðar) en kostnaður við að leigja eina þyrlu til viðbótar liggur nálægt 700 millj. kr. á ári.

105. Frumvarp til laga [89. mál]

um breytingu á ýmsum lögum vegna tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðs Íslands.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

1. ÞÁTTUR

Breytingar á heitum ráðuneyta.

I. KAFLI

Breyting á lögum nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands, með síðari breytingum.

1. gr.

Eftirtaldar breytingar verða á 4. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „dóms- og kirkjumálaráðuneyti“ í 1. mgr. kemur: dómsmála- og mannréttindaráðuneyti.
b. Í stað orðsins „menntamálaráðuneyti“ í 1. mgr. kemur: mennta- og menningarmálaráðuneyti.
c. Í stað orðsins „samgönguráðuneyti“ í 1. mgr. kemur: samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti.
d. Í stað orðsins „viðskiptaráðuneyti“ í 1. mgr. kemur: efnahags- og viðskiptaráðuneyti.

2. ÞÁTTUR

Breytingar á verkefnum efnahags- og viðskiptaráðuneytisins.

II. KAFLI

Breyting á lögum um hönnun, nr. 46/2001, með síðari breytingum.

2. gr.

a. Í stað orðsins „viðskiptaráðuneyti“ í 1. málsl. 1. mgr. 36. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðuneyti.
b. Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 2. mgr. 52. gr. og 1. mgr. 53. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.

III. KAFLI

Breyting á lögum um félagamerki, nr. 155/2002, með síðari breytingum.

3. gr.

a. Í stað orðsins „viðskiptaráðuneyti“ í 2. málsl. 1. mgr. 8. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðuneyti.
b. Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 1. mgr. 9. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.

IV. KAFLI

Breyting á tollalögum, nr. 88/2005, með síðari breytingum.

4. gr.

Í stað orðanna „iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti“ í 1. mgr. 145. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðuneyti.

V. KAFLI

Breyting á lögum um verslanaskrár, firmu og prókúruumboð, nr. 42/1903, með síðari breytingum.

5. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 2. mgr. 3. gr. og 5. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

VI. KAFLI

Breyting á lögum um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga, nr. 7/1936, með síðari breytingum.

6. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 40. gr. a laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.

VII. KAFLI

Breyting á lögum um aðild Íslands að samningi um stofnun aðstoðarsjóðs á vegum Efnahags- og framfarastofnunarinnar, nr. 25/1976.

7. gr.

a. Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 2. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.
b. Í stað orðsins „framfarastofnunarinnar“ í heiti laganna kemur: framfarastofnunar.

VIII. KAFLI

Breyting á lögum um kjarasamninga starfsmanna banka í eigu ríkisins, nr. 34/1977.

8. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 3. mgr. 2. gr. og 2. mgr. 9. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

IX. KAFLI

Brottfall laga um stjórn efnahagsmála o.fl., nr. 13/1979.

9. gr.

Lög nr. 13/1979, um stjórn efnahagsmála, falla úr gildi.

X. KAFLI

Breyting á lögum um rétt manna til að kalla sig viðskiptafræðinga eða hagfræðinga, nr. 27/1981, með síðari breytingum.

10. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 1. málsl. 1. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

XI. KAFLI

Breyting á lögum um einkaleyfi, nr. 17/1991, með síðari breytingum.

11. gr.

a. Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 3. málsl. 2. mgr. 3. gr. b og 1. málsl. 2. mgr. 7. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.
b. Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 2. mgr. 5. gr., 3. málsl. 6. gr., 3. mgr. 8. gr. a, 3. málsl. 7. mgr. 22. gr., 1. málsl. 8. mgr. 22. gr., 2. málsl. 2. mgr. 28. gr., 2. mgr. 45. gr., 1. málsl. 1. mgr. 69. gr., 1. og 2. málsl. 2. mgr. 69. gr., 1. málsl. 3. mgr. 69. gr., 1. málsl. 1. mgr. 70. gr., 2. málsl. 3. mgr. 75. gr., 3. tölul. 1. mgr. 88. gr. og 90. gr. laganna kemur: ráðherra.
c. Í stað orðsins „viðskiptaráðuneytið“ í 1. málsl. 1. mgr. 7. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðuneytið.

XII. KAFLI

Breyting á lögum um samvinnufélög, nr. 22/1991, með síðari breytingum.

12. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 1. og 2. málsl. 2. mgr. 1. gr., 5. málsl. 1. tölul. 2. mgr. 2. gr. a og 2. málsl. 3. tölul. 2. mgr. 2. gr. a laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

XIII. KAFLI

Breyting á lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991, með síðari breytingum.

13. gr.

a. Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 4. tölul. 1. mgr. 4. gr. og 1. mgr. 11. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.
b. Í stað orðsins „viðskiptaráðuneytinu“ í 1. málsl. 1. mgr. 5. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðuneytinu.
c. Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 7. málsl. 1. mgr. 5. gr., 1. málsl. 2. mgr. 5. gr., 1.

málsl. 4. mgr. 5. gr., 1. málsl. 1. mgr. 7. gr., 1. og 2. málsl. 2. mgr. 7. gr., 3. málsl. 1. mgr. 10. gr., 2. mgr. 11. gr., 5. og 7. málsl. 1. mgr. 12. gr., 1. málsl. 2. mgr. 12. gr., 1. málsl. 3. mgr. 12. gr. og 13. gr. laganna kemur: ráðherra.

XIV. KAFLI

Breyting á lögum um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, með síðari breytingum.

14. gr.

a. Í stað orðsins „viðskiptaráðuneytið“ í 1. málsl. 3. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðuneytið.
b. Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 1. málsl. 1. mgr. 4. gr., 2. málsl. 2. mgr. 7. gr. og 1. málsl. 17. gr. laganna og í 1. málsl. 1. mgr. og 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða í lögunum kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

XV. KAFLI

Breyting á lögum um innflutning, nr. 88/1992.

15. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 1. málsl. 5. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.

XVI. KAFLI

Breyting á lögum um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, nr. 99/1993, með síðari breytingum.

16. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 2. málsl. 1. mgr. 87. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

XVII. KAFLI

Breyting á lögum um einkahlutafélög, nr. 138/1994, með síðari breytingum.

17. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 2. og 3. málsl. 1. mgr. 1. gr., 1. mgr. 107. gr. b og 1. mgr. 107. gr. h laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

XVIII. KAFLI

Breyting á lögum um hlutafélög, nr. 2/1995, með síðari breytingum.

18. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 2. og 3. málsl. 1. mgr. 1. gr., 1. mgr. 133. gr. a og 1. mgr. 133. gr. g laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

XIX. KAFLI

Breyting á lögum um stofnun hlutafélaga um Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands, nr. 50/1997, með síðari breytingum.

19. gr.

a. Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 1., 2. og 4. málsl. 1. mgr. 2. gr., 1. mgr. 3. gr., 4. málsl. 3. mgr. 5. gr. og 1. mgr. 6. gr. laganna kemur: ráðherra.
b. Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 4. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.

XX. KAFLI

Breyting á lögum um stofnun Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf., nr. 60/1997.

20. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 2. mgr. 1. gr. og 1. málsl. 2. mgr. 4. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXI. KAFLI

Breyting á lögum um rafræna eignarskráningu verðbréfa, nr. 131/1997, með síðari breytingum.

21. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 1. málsl. 1. mgr. 3. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXII. KAFLI

Breyting á lögum um verslunaratvinnu, nr. 28/1998, með síðari breytingum.

22. gr.

a. Í stað orðsins „viðskiptaráðuneytisins“ í 2. málsl. 4. mgr. 1. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðuneytisins.
b. Í stað orðsins „viðskiptaráðuneytið“ í 2. málsl. 6. tölul. 1. mgr. 13. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðuneytið.
c. Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 2. málsl. 3. mgr. 19. gr. og 1. málsl. 25. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXIII. KAFLI

Breyting á sveitarstjórnarlögum, nr. 45/1998, með síðari breytingum.

23. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 4. mgr. 5. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXIV. KAFLI

Breyting á lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998, með síðari breytingum.

24. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 3. málsl. 3. gr., 1. málsl. 1. mgr. 4. gr. og 1. og 2. málsl. 16. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXV. KAFLI

Breyting á lögum um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur, nr. 33/1999, með síðari breytingum.

25. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 1. og 2. málsl. 2. mgr. 1. gr. og 44. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXVI. KAFLI

Breyting á lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1999.

26. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 2.–4. málsl. 1. mgr. 4. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXVII. KAFLI

Breyting á lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 99/1999, með síðari breytingum.

27. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 1. málsl. 1. mgr. 2. gr., 3. mgr. 2. gr. og 1. mgr. 9. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXVIII. KAFLI

Breyting á lögum um þjónustukaup, nr. 42/2000, með síðari breytingum.

28. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 1. málsl. 1. mgr. og 4. mgr. 40. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXIX. KAFLI

Breyting á lögum um lausafjárkaup, nr. 50/2000, með síðari breytingum.

29. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 1. málsl. 1. mgr. og 4. mgr. 99. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXX. KAFLI

Breyting á lögum um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001.

30. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 1. málsl. 1. mgr. 15. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXXI. KAFLI

Breyting á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum.

31. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 2. málsl. 2. mgr. 11. gr., 2. málsl. 2. mgr. 53. gr. og 1. málsl. 2. mgr. 76. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXXII. KAFLI

Breyting á lögum um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði, nr. 30/2003.

32. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 1. málsl. 67. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXXIII. KAFLI

Breyting á lögum um vátryggingarsamninga, nr. 30/2004, með síðari breytingum.

33. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 2. mgr. 12. gr., 2. mgr. 72. gr., 3. mgr. 113. gr., 119. gr., 3. mgr. 140. gr. og 1. málsl. 1. mgr. og 3. mgr. 141. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXXIV. KAFLI

Breyting á lögum um sölu fasteigna, fyrirtækja og skipa, nr. 99/2004, með síðari breytingum.

34. gr.

a. Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 2. mgr. 1. gr., fyrirsögn 23. gr. og 1. málsl. 26. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.
b. Í stað orðsins „viðskiptaráðuneytis“ í 2. málsl. 1. mgr. 6. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðuneytis.

XXXV. KAFLI

Breyting á lögum um greiðslur yfir landamæri í evrum, nr. 146/2004.

35. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 2. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXXVI. KAFLI

Breyting á lögum um miðlun vátrygginga, nr. 32/2005.

36. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 4. mgr. 17. gr., 2. málsl. 1. mgr. 18. gr., 2. mgr. 22. gr., 29. gr., 2. mgr. 44. gr., 50. gr. og 1. málsl. 58. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXXVII. KAFLI

Breyting á samkeppnislögum, nr. 44/2005.

37. gr.

a. Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 1. mgr. 5. gr. og 3. mgr. 35. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.
b. Ákvæði til bráðabirgða í lögunum fellur brott.

XXXVIII. KAFLI

Breyting á lögum um faggildingu o.fl., nr. 24/2006.

38. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 3. mgr. 3. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXXIX. KAFLI

Breyting á lögum um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 64/2006.

39. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 1. málsl. 28. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.

XL. KAFLI

Breyting á lögum um sameignarfélög, nr. 50/2007.

40. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 2. mgr. 1. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.

XLI. KAFLI

Breyting á innheimtulögum, nr. 95/2008.

41. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 1. málsl. 12. gr., e-lið 1. mgr. 18. gr. og 1. málsl. 21. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

XLII. KAFLI

Breyting á lögum um ábyrgðarmenn, nr. 32/2009.

42. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 4. mgr. 2. gr., 3. málsl. 1. mgr. 4. gr. og 11. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.

XLIII. KAFLI

Breyting á kvikmyndalögum, nr. 137/2001.

43. gr.

Í stað orðanna „iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti“ í 1. málsl. 1. mgr. 12. gr. laganna kemur: iðnaðarráðuneyti.

XLIV. KAFLI

Breyting á lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001, með síðari breytingum.

44. gr.

a. Í stað orðsins „forsætisráðherra“ í 2. málsl. 1. mgr. 3. gr., 3. málsl. 3. mgr. og 4. mgr. 5. gr., 2. mgr. 18. gr., 2. málsl. 2. mgr. 21. gr., 1. málsl. 1. mgr., 1. málsl. 2. mgr. og 3. mgr. 23. gr., 1. málsl. 2. mgr. 24. gr., 2. málsl. 1. mgr. 25. gr., 1.–3. málsl. 3. mgr. 25. gr., i- og j-lið 28. gr., 2. mgr. 32. gr., 3. mgr. 33. gr. og 39. gr. laganna kemur: ráðherra.
b. Í stað orðsins „forsætisráðherra“ í 1. málsl. 22. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

XLV. KAFLI

Breyting á lögum um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, nr. 163/2007.

45. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. gr. laganna:

a. Í stað orðsins „forsætisráðherra“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

b. Við bætist ný málsgrein sem orðast svo:
Við Hagstofu Íslands skal starfrækja sjálfstæða rannsóknareiningu sem er aðskilin hagskýrslustarfseminni. Rannsóknareiningin skal fylgjast með afkomu þjóðarbúsins, semja þjóðhagsspár og áætlanir og birta opinberlega.

46. gr.

Í stað orðanna „verkefni sín“ í 1. mgr. 2. gr. laganna kemur: hagskýrsluverkefni.

47. gr.

Í stað orðsins „forsætisráðherra“ í 1. málsl. 1. mgr. 4. gr. og 1. og 2. mgr. 16. gr. laganna kemur: ráðherra.

XLVI. KAFLI
Breyting á lögum um ársreikninga, nr. 3/2006, með síðari breytingum.

48. gr.

a. Í stað orðsins „Fjármálaráðherra“ í 2. málsl. 1. mgr. 6. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.
b. Í stað orðsins „fjármálaráðherra“ í 1. málsl. 2. mgr. 94. gr. b, 1. málsl. 1. mgr. 116. gr. og 4. mgr. 126. gr. laganna kemur: ráðherra.

XLVII. KAFLI
Breyting á lögum um endurskoðendur, nr. 79/2008.

49. gr.

a. Í stað orðsins „fjármálaráðuneytisins“ í 1. málsl. 6. mgr. 3. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðuneytisins.
b. Í stað orðsins „fjármálaráðuneytinu“ í 2. málsl. 4. mgr. og 5. mgr. 4. gr. laganna kemur: ráðuneytinu.
c. Í stað orðsins „fjármálaráðuneytisins“ í 26. gr. laganna kemur: ráðuneytisins.

XLVIII. KAFLI
Breyting á lögum um bókhald, nr. 145/1994, með síðari breytingum.

50. gr.

a. Í stað orðsins „Fjármálaráðherra“ í 42. gr. og 1. málsl. 3. mgr. 43. gr. laganna kemur: Ráðherra.
b. Í stað orðsins „fjármálaráðuneytinu“ í 1. málsl. 1. mgr. 43. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðuneytinu.

XLIX. KAFLI
Breyting á lögum um jöfnun á flutningskostnaði olíuvara, nr. 103/1994, með síðari breytingum.

51. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 1. og 4. málsl. 6. gr. og 1. málsl. 11. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

L. KAFLI

Breyting á lögum um rafrænar undirskriftir, nr. 28/2001, með síðari breytingum.

52. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 2. mgr. 2. gr., a-lið 1. mgr. 9. gr. og 16. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

LI. KAFLI

Breyting á lögum um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu, nr. 30/2002, með síðari breytingum.

53. gr.

a. Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 3. mgr. 1. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.
b. Í stað orðsins „viðskiptaráðuneytið“ í 1. og 2. málsl. 20. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðuneytið.

3. ÞÁTTUR

Breytingar á verkefnum dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins.

LII. KAFLI

Breyting á lögum um kosningar til sveitarstjórna, nr. 5/1998, með síðari breytingum.

54. gr.

a. Í stað orðsins „samgönguráðuneytið“ í 2. mgr. 1. gr., 1. málsl. 8. gr., 1. málsl. 1. mgr. 42. gr. og 2. málsl. 1. mgr. og 2. mgr. 46. gr. laganna kemur: dómsmála- og mannréttindaráðuneytið.
b. Í stað orðsins „samgönguráðuneytisins“ í 3. mgr. 93. gr. og 3. mgr. 98. gr. laganna kemur: dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins.

LIII. KAFLI

Breyting á lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, með síðari breytingum.

55. gr.

a. Í stað orðsins „fjármálaráðuneytisins“ í 2. málsl. 1. mgr. 7. gr. og 1. málsl. 32. gr. laganna kemur: dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins.
b. Í stað orðsins „fjármálaráðuneytis“ í 8. mgr. 19. gr. laganna kemur: dómsmála- og mannréttindaráðuneytis.
c. Í stað orðsins „fjármálaráðherra“ í 3. mgr. 10. gr., 1. mgr. 24. gr. og 1. málsl. 2. mgr. 33. gr. laganna kemur: ráðherra.

LIV. KAFLI

Breyting á lögum um Neytendastofu og talsmann neytenda, nr. 62/2005, með síðari breytingum.

56. gr.

a. Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 2. málsl. 1. gr. laganna kemur: dómsmála- og mannréttindaráðherra.
b. Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 1. málsl. 1. mgr. 5. gr. og 1. málsl. 1. mgr. 11. gr. laganna og 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða í lögunum kemur: ráðherra.

LV. KAFLI

Breyting á lögum um húsgöngu- og fjarsölusamninga, nr. 46/2000.

57. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 20. gr. laganna kemur: Dómsmála- og mannréttindaráðherra.

LVI. KAFLI

Breyting á lögum um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu, nr. 134/1995, með síðari breytingum.

58. gr.

a. Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 5. mgr. 16. gr. og 3. mgr. 27. gr. laganna kemur: Ráðherra.
b. Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 1. mgr. 27. gr. laganna kemur: dómsmála- og mannréttindaráðherra.

LVII. KAFLI

Breyting á lögum um gerð samninga um hlutdeild í afnotarétti orlofshúsnæðis, nr. 23/1997.

59. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 1. málsl. 9. gr. laganna kemur: Dómsmála- og mannréttindaráðherra.

LVIII. KAFLI

Breyting á lögum um vörur unnar úr eðalmálmum, nr. 77/2002.

60. gr.

a. Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 3. gr. laganna kemur: Dómsmála- og mannréttindaráðherra.
b. Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 1. málsl. 14. gr. laganna kemur: Ráðherra.

LIX. KAFLI

Breyting á lögum um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, nr. 57/2005, með síðari breytingum.

61. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 4. gr. laganna kemur: dómsmála- og mannréttindaráðherra.

LX. KAFLI

Breyting á lögum um mælingar, mæligrunna og vigtarmenn, nr. 91/2006.

62. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 1. mgr. 4. gr. laganna kemur: Dómsmála- og mannréttindaráðherra.

LXI. KAFLI

Breyting á lögum um samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd, nr. 56/2007.

63. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 3. gr. laganna kemur: Dómsmála- og mannréttindaráðherra.

LXII. KAFLI

Breyting á lögum um alferðir, nr. 80/1994, með síðari breytingum.

64. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 16. gr. laganna kemur: Dómsmála- og mannréttindaráðherra.

4. ÞÁTTUR

Breytingar á verkefnum fjármálaráðuneytisins.

LXIII. KAFLI

Breyting á lögum um Ríkisútvarpið ohf., nr. 6/2007.

65. gr.

7. gr. laganna orðast svo ásamt fyrirsögn:

Umboð fjármálaráðherra.

Fjármálaráðherra fer með eignarhlut íslenska ríkisins í Ríkisútvarpinu ohf.

LXIV. KAFLI

Breyting á lögum um stofnun Matvælarannsókna hf., nr. 68/2006.

66. gr.

Í stað orðsins „Sjávarútvegsráðherra“ í 2. málsl. 1. mgr. 4. gr. laganna kemur: Fjármálaráðherra.

LXV. KAFLI

Breyting á lögum um ráðstafanir í kjölfar samnings við Bandaríkin um skil á varnarsvæðinu á Keflavíkurflugvelli, nr. 176/2006.

67. gr.

Í stað orðsins „Forsætisráðherra“ í 3. mgr. 4. gr. laganna kemur: Fjármálaráðherra.

LXVI. KAFLI

Breyting á lögum um stofnun opinbers hlutafélags um rekstur Keflavíkurflugvallar o.fl., nr. 76/2008.

68. gr.

Í stað orðsins „Samgönguráðherra“ í 2. gr. laganna kemur: Fjármálaráðherra.

LXVII. KAFLI

Breyting á lögum um stofnun hlutafélags um flugleiðsöguþjónustu og flugvallarekstur Flugmálastjórnar Íslands, nr. 102/2006.

69. gr.

2. gr. laganna orðast svo:

Fjármálaráðherra fer með hlut ríkisins í félaginu.

5. ÞÁTTUR

Breytingar á verkefnum mennta- og menningarmálaráðuneytisins.

LXVIII. KAFLI

Breyting á lögum um Grænlandssjóð, nr. 102/1980.

70. gr.

Í stað orðsins „Forsætisráðherra“ í 2. málsl. 6. gr. og 2. mgr. 7. gr. laganna kemur: Mennta- og menningarmálaráðherra.

LXIX. KAFLI
Gildistaka.
71. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. september 2009 að frátöldum ákvæðum 66., 68. og 69. gr. sem öðlast gildi 1. janúar 2010.

Ákvæði til bráðabirgða.

Við flutning verkefna frá fjármálaráðuneyti til Hagstofu Íslands, sbr. b-lið 45. gr. laga þessara, skal bjóða hlutaðeigandi starfsmönnum að sinna þeim verkefnum áfram hjá Hagstofu Íslands. Við flutninginn verða ekki breytingar á starfskjörum starfsmanna. Ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, eiga ekki við um ráðstöfun starfa samkvæmt þessari grein. Um flutning starfsmanna á milli ráðuneyta gildir ákvæði 14. gr. laga nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs frá 10. maí síðastliðnum eru boðaðar víðtækar breytingar á verkefnum ráðuneyta sem og aðrar umbætur í ríkisrekstri og í frumvarpi þessu er kveðið á um þær breytingar sem gerðar verða í fyrsta áfanga.

Í ljósi umtalsverðra breytinga á íslensku samfélagi á undanförnum árum og vegna breyttrar stöðu ríkissjóðs í kjölfar bankahruns og efnahagssamdráttar er talið tímabært að endurskoða skipulag ríkisreksturs í heild sinni. M.a. er talið nauðsynlegt að meta hvort og þá hvernig sé unnt að hagræða og draga úr kostnaði en um leið auka skilvirkni í ríkisrekstri, einfalda stjórnsýslu og bæta þá þjónustu sem sérstök áhersla verður lögð á. Þetta kallar m.a. á breytta verkaskiptingu milli ráðuneyta og stofnana en einnig þarf að huga að því að auka samstarf þannig að ríkið í heild og einstök ráðuneyti og stofnanir vinni saman sem ein heild. Byggja þarf upp öflugar einingar á öllum málefnasviðum ríkisins og vinna þannig með skilvirkum hætti að þeim verkefnum sem löggjafinn felur framkvæmdarvaldinu að sinna á hverjum tíma.

Við þær breytingar sem fram undan eru er mikilvægt að forgangsraða og tryggja sem minnsta skerðingu á grunnþjónustu og þeim verkefnum sem samstaða er um að ríkið sinni. Liður í því er að stækka og fækka einingum, gera þær hagkvæmari og skilvirkari og forgangsraða betur en gert hefur verið og draga þannig úr kostnaði ríkissjóðs til frambúðar.

Þeir þættir sem huga þarf að við fyrirhugaðar breytingar eru:

- Hvernig má hagræða án þess að skerða þjónustu?
- Hvernig má hagræða og bæta þjónustu?
- Hvernig má efla rafræna þjónustu og draga úr kostnaði til lengri tíma?
- Hvernig má samþætta þjónustu ýmissa stofnana ríkis og sveitarfélaga?
- Hvernig má gera þjónustu ríkisins sveigjanlegri og hagkvæmari?
- Hvernig má auka skilvirkni?
- Hvernig má virkja starfsfólk betur og auka sveigjanleika í starfi?
- Hvernig má efla þróun og nýsköpun innan stjórnsýslunnar?

Þær breytingar sem boðaðar eru í þessu frumvarpi eru í raun fyrsti þátturinn í þeim stjórnkerfisumbótum sem ráðast þarf í á næstu mánuðum og árum. Þær snúast um tilfærslu verkefna milli ráðuneyta til þess að bæta stjórnsýslu en í kjölfarið verður síðan ráðist í breytingar á stofnanakerfinu sjálfu. Þær hafa það meginmarkmið að einfalda stjórnsýslu og bæta þannig þjónustu við atvinnulíf og almenning, efla fagráðuneytin og gefa forsætisráðuneytinu meira

svigrúm til að sinna forustu við stefnumótun og samhæfingu milli ráðuneyta og stjórnsýslunnar í heild. Breytingar á skipulagi ráðuneyta og stofnana verða innleiddar í áföngum á kjörtímabilinu. Að mati ríkisstjórnarinnar er brýnast að styrkja viðskiptaráðuneytið nú þegar sem ráðuneyti efnahagsmála. Í því sambandi má benda á þá niðurstöðu finnska sérfræðingsins Kaarlo Jännäri að nauðsynlegt sé að fækka þeim ráðuneytum sem koma að stjórnun efnahagsmála.

Til þess að tryggja sem best framkvæmd þeirra breytinga sem gera þarf hefur verið sett á fót verkefnisstjórn um stjórnkerfisumbætur þar sem eiga sæti ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins auk sérfræðinga ráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins og fulltrúar þeirra ráðuneyta sem verkefnaflutningur varðar í hverju tilviki fyrir sig. Þá hafa breytingarnar verið ræddar á vettvangi ríkisstjórnarinnar og á reglulegum fundum ráðuneytisstjóra. Við þær breytingar sem framundan eru mun jafnframt verða haft samráð við aðila vinnumarkaðarins, Samband íslenskra sveitarfélaga og aðra hagsmunaaðila.

Flutningur verkefna innan stjórnsýslunnar krefst í sumum tilfellum lagabreytinga en í öðrum tilvikum nægja breytingar á reglugerð nr. 177/2007, um Stjórnarráð Íslands, og í einhverjum tilfellum einföld bréfaskipti á milli ráðuneyta.

Eins og kveðið er á um í 14. gr. laga nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands, skal bjóða hlutaðeigandi starfsmönnum að færast með þeim verkefnum sem flytjast milli ráðuneyta og til Hagstofu Íslands. En samkvæmt ákvæðinu verða ekki breytingar á starfskjörum starfsmanna við flutning.

Hér á eftir verður gefið yfirlit yfir þær stjórnkerfisbreytingar sem til stendur að hrinda í framkvæmd á árinu 2009.

A. Breytingar sem öðlast gildi eigi síðar en 1. september 2009.

I. Breytingar á heitum ráðuneyta, þ.e. efnahags- og viðskiptaráðuneyti í stað viðskiptaráðuneytis, mennta- og menningarmálaráðuneyti í stað menntamálaráðuneytis, dóms-mála- og mannréttindaráðuneyti í stað dóms- og kirkjumálaráðuneytis, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti í stað samgönguráðuneytis.

II. Flutningur frá forsætisráðuneyti til mennta- og menningarmálaráðuneytis á forræði menningarstofnana, menningarverkefna og sjóða, svo sem Gljúfrasteins og Þjóðmenningarhússins, stafkirkjunnar á Heimaey, Þjóðveldisbæjarins í Þjórsárdal, samnings við Vesturfarasetur og Grænlandssjóðs.

III. Flutningur verkefna sem tengjast efnahagsstjórn frá forsætisráðuneyti og fjármálaráðuneytinu til efnahags- og viðskiptaráðuneytis, þ.e. efnahagsskrifstofu forsætisráðuneytisins, Hagstofu Íslands, Seðlabanka Íslands og samskipta við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn sem tengjast efnahagsáætlun íslenskra stjórnvalda. Sett verður á fót ráðherranefnd um efnahagsmál og samskipti við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn undir forystu forsætisráðherra. Jafnframt flutningur á málefnum sem varða endurskoðendur, framkvæmd bókhalds og ársreikninga. Í fjármálaráðuneytinu verða áfram þau verkefni sem unnin eru á efnahagsskrifstofu og tengjast fjárlagagerð og stjórn ríkisfjármála, svo sem tekjuáætlun fjárlaga og mat á tekjuáhrifum skattabreytinga.

IV. Flutningur Norðurlandaskrifstofu og utanumhalds vegna norrænnar samvinnu frá forsætisráðuneyti til utanríkisráðuneytis.

V. Sett verður á fót ráðherranefnd um jafnréttismál undir forystu forsætisráðherra en jafnréttismál almennt (Jafnréttisstofa, Jafnréttisráð, kærunefnd jafnréttismála og jafnréttisskrifstofa FTR) verða áfram í félags- og tryggingamálaráðuneytinu. Fjallað verður um

framtíðarfyrirkomulag og staðsetningu jafnréttismála innan Stjórnarráðsins í tengslum við fyrirhugaða sameiningu félags- og tryggingamálaráðuneytisins og heilbrigðisráðuneytisins og stofnun nýs innanríkisráðuneytis.

VI. Flutningur verkefna sem tengjast fasteignamati og fasteignaskráningu frá fjármálaráðuneyti til dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins og framkvæmd sveitarstjórnarkosninga frá samgönguráðuneyti til dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins.

VII. Flutningur málefna er varða mansal frá félags- og tryggingamálaráðuneyti til dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins.

VIII. Flutningur á lögum um prentrétt frá dómsmála- og mannréttindaráðuneyti yfir í mennta- og menningarmálaráðuneytið.

IX. Flutningur umsýslu vegna alþjóðlegra viðskiptasamninga frá viðskiptaráðuneyti til utanríkisráðuneytis.

X. Flutningur á eignarhaldi ríkisins í opinberum hlutafélögum til fjármálaráðuneytisins. Um er að ræða RÚV, Íslandspóst, Farice, Landskerfi bókasafna, Austurhöfn og Þróunarfélag Keflavíkurflugvallar.

XI. Flutningur neytendamála úr viðskiptaráðuneyti í dómsmála- og mannréttindaráðuneytið. Er þar um að ræða ýmis lög er varða verkefni Neytendastofu og talsmanns neytenda. Lög um neytendalán munu áfram um sinn heyra undir efnahags- og viðskiptaráðuneytið sem og lög um rafrænar undirskriftir og rafræn viðskipti.

Nauðsynlegar lagabreytingar vegna þessara atriða er að finna í lagafrumvarpi þessu, en sum þeirra kalla ekki á lagabreytingu.

B. Breytingar sem taka gildi eigi síðar en 1. janúar 2010.

I. Flutningur á umsýslu með eignum til fjármálaráðuneytisins svo sem þjóðlendum frá forsætisráðuneytinu, jarðeignum frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti og varnar- og öryggissvæðum á Keflavíkurflugvelli frá utanríkisráðuneytinu. Þannig verður þekking á eignaumsýslu samhæfð á einum stað innan stjórnkerfisins. Með því að breytingar taki gildi eigi síðar en 1. janúar 2010 gefst fjármálaráðuneytinu ráðrúm til að fara yfir og endurskipuleggja fyrirkomulag eignaumsýslu ríkisins, m.a. í tengslum við stofnanir sínar, Fasteignir ríkissjóðs og Framkvæmdasýslu ríkisins. Síðar á árinu verður lagt fram frumvarp um nauðsynlegar lagabreytingar vegna framangreinds.

II. Flutningur á eignarhlut ríkisins í Flugstoðum og Keflavíkurflugvelli færist til fjármálaráðuneytis samkvæmt lagafrumvarpi þessu. Gert er ráð fyrir að fjármálaráðuneytið komi að þeirri vinnu sem nú stendur yfir og fjallar um sameiningu félaganna. Þá flyst eignarhlutur ríkisins í Matvælarannsóknum hf. til fjármálaráðuneytis samkvæmt frumvarpinu.

C. Aðrar stjórnkerfisumbætur.

Skipurit forsætisráðuneytis verður endurskoðað með það að markmiði að gera því betur kleift að sinna forystuhlutverki við stefnumótun og samhæfingu milli ráðuneyta og á vettvangi stjórnsýslunnar almennt. Einnig verður skipulag hins nýja efnahags- og viðskiptaráðuneytis endurskoðað í ljósi aukinna verkefna.

Settur verður á fót vinnuhópur á vegum forsætisráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins um fyrirkomulag stjórnsýsluumbóta og hagræðingarmála hjá ríkinu, svo sem varðandi rafræna stjórnsýslu. Markmiðið er skýrari verkaskipting og öflug samvinna ráðuneytanna.

Sett verður á fót nefnd til þess að fara yfir fyrirkomulag og mögulega hagræðingu vegna reksturs grunnskráa hjá ríkinu, þ.e. þjóðskrár, fasteignaskrár, fyrirtækjaskrár, ársreikningsskrár og ökutækjaskrár.

Settur hefur verið á fót starfshópur um skipulag og verkefni ríkisstofnana. Verkefninu er stýrt af forsætisráðuneytinu og það unnið í samráði við ráðuneytisstjóra allra ráðuneyta. Starfshópurinn mun vinna með ráðuneytum og stofnunum að breytingum á skipulagi og stofnanagerð ríkisins.

Athugasemdir við einstaka þætti frumvarpsins.

Verður nú vikið nánar að efni þessa frumvarps. Í 1. þætti frumvarpsins eru lagðar til breytingar á lögum um Stjórnarráð Íslands varðandi heiti nokkurra ráðuneyta. Um nánari rök fyrir því vísast til athugasemda við 1. gr. frumvarpsins. Rétt er að taka fram að þótt heiti ráðuneytis breytist er ekki brýn þörf á því að breyta öllum þeim lögum þar sem ráðuneytið kemur fyrir. Það ætti ekki að valda misskilningi hvaða ráðuneyti eigi í hlut þótt notuð séu í lögum fyrri heiti þeirra. Reglugerð nr. 177/2007, um Stjórnarráð Íslands, mun jafnframt sem fyrr kveða ítarlega á um verkaskiptingu á milli ráðuneyta. Þó er í frumvarpi þessu farin sú leið að breyta heiti viðskiptaráðuneytis alls staðar þar sem það kemur fyrir í lögum í efnahags- og viðskiptaráðuneyti.

Í 2. þætti frumvarpsins eru lagðar til breytingar sem leiðir af ákvörðun um flutning málaflokka til efnahags- og viðskiptaráðuneytis, en gert er ráð fyrir að til ráðuneytisins flytjist forræði efnahagsmála sem nú er bæði í forsætisráðuneyti og fjármálaráðuneyti. Einnig er lagt til að til efnahags- og viðskiptaráðuneytisins flytjist málefni Seðlabanka Íslands. Með breytingunni munu Fjármálaeftirlitið og Seðlabanki Íslands þannig heyra undir sama ráðuneyti og ætti það að auðvelda samþættingu í störfum þessara tveggja stofnana. Málefni Seðlabankans voru á forræði viðskiptaráðherra þar til í byrjun árs 2000 þegar þau voru flutt til forsætisráðuneytisins. Þá er lagt til að málefni Hagstofu Íslands flytjist til efnahags- og viðskiptaráðuneytisins og að við Hagstofu Íslands verði starfrækt sjálfstæð rannsóknareining sem er aðskilin frá þeirri hagskýrslustarfsemi sem fyrir er. Rannsóknareiningin skal fylgjast með afkomu þjóðarbúsins, semja þjóðhagsspár og áætlanir og birta opinberlega. Með þessu fyrirkomulagi er undirstrikað mikilvægi þess að efnahagsspá innan ríkisins sé sjálfstæð og trúverðug. Aðilar innan ríkisins, eins og efnahags- og viðskiptaráðuneytið, fjármálaráðuneytið og fleiri, munu síðan nota þessar upplýsingar frá Hagstofunni við sína vinnu. Er þarna um að ræða hluta þeirrar starfsemi sem nú fer fram á efnahagsskrifstofu fjármálaráðuneytisins. Loks er gert ráð fyrir að til efnahags- og viðskiptaráðuneytisins flytjist málefni er varða bókhald, endurskoðendur og ársreikninga, en þau verkefni tengjast mjög félagarétti sem nú er á forræði viðskiptaráðuneytisins.

Í 3. þætti frumvarpsins eru lagðar til breytingar á verkefnum dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins.

Í fyrsta lagi er þar um að ræða forræði sveitarstjórnarkosninga. Dómsmálaráðuneytið hefur annast framkvæmd alþingiskosninga og forsetakjörs frá upphafi. Er því talið hagkvæmt að fela því ráðuneyti jafnframt að annast framkvæmd sveitarstjórnarkosninga. Þykir fara best á því að eitt og sama ráðuneyti annist framkvæmd alþingiskosninga, forsetakjörs og almennra sveitarstjórnarkosninga, sameiningarkosninga sveitarfélaga og framkvæmd annarra almennra kosninga, þ.m.t. þjóðaratkvæðagreiðslu. Þess má geta að dómsmálaráðuneytið hefur ávallt annast framkvæmd þess hluta sveitarstjórnarkosninga sem lýtur að atkvæðagreiðslu utan

kjörfundar, ásamt utanríkisráðuneytinu. Margvísleg samlegðaráhrif munu hljótast af þessu fyrirkomulagi.

Í öðru lagi er um að ræða forræði yfir fasteignamati og skráningu. Með þessari lagabreytingu heyra tvær grunnskrár landsins undir sama ráðuneytið, Fasteignaskrá Íslands sem fer með skráningu allra fasteigna í landinu og Þjóðskrá sem annast almannaskráningu og útgáfu ýmissa vottorða og skilríkja því viðkomandi. Breytingin stuðlar því að aukinni samvinnu og samræmingu í skráarvinnslu ríkisins, auk þess að falla vel að fyrirætlan ríkisstjórnarinnar um stofnun innanríkisráðuneytis. Breytingin felur jafnframt í sér aukna möguleika á rekstrarhagræði með ýmiss konar samrekstri og samvinnu við rekstur upplýsingakerfa. Er það framhald á núverandi samvinnu, en nú þegar sér Fasteignaskráin um rekstur þinglýsingakerfis sýslumannsembætta. Fasteignaskráin hefur þá sérstöðu að bæði ríki og sveitarfélög nýta og uppfæra upplýsingar úr henni. Að auki eru ýmis sameiginleg rekstrarmál fasteignaskrár og þjóðskrár, svo sem öryggismál, rekstur gagnagrunna og margvísleg hugbúnaðarþróun, sem geta leitt til rekstrarhagræðis og lækkunar útgjalda. Í þinglýsingarskrám er jafnframt að finna upplýsingar um ökutæki, skip og flugvélar og er því búið í haginn fyrir frekar samþættingu á skráarhaldi ríkisins með þessari breytingu.

Í þriðja lagi er lagt til að neytendamál verði færð úr viðskiptaráðuneytinu yfir til dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins. Er þar um að ræða ýmis lög er varða verkefni á vegum Neytendastofu og talsmanns neytenda. Lög um neytendalán munu áfram heyra undir efnahags- og viðskiptaráðuneytið en þar stendur til að hefja vinnu við lagabreytingar til að skýra betur hlutverk Fjármálaeftirlitsins og Neytendastofu samkvæmt lögunum. Þá verða lög um rafrænar undirskriftir og rafræn viðskipti áfram á verksviði efnahags- og viðskiptaráðuneytisins.

Í 4. þætti eru lagðar til breytingar á verkefnum fjármálaráðuneytisins.

Lagðar eru til breytingar á lögum um Ríkisútvarpið ohf., lögum um stofnun Matvælarannsókna hf., lögum um ráðstafanir í kjölfar samnings við Bandaríkin um skil á varnarsvæðum á Keflavíkurflugvelli, lögum um stofnun opinbers hlutafélags um rekstur Keflavíkurflugvallar o.fl. og lögum um stofnun hlutafélags um flugleiðsöguþjónustu og flugvallarekstur Flugmálastjórnar Íslands sem fela í sér að eigendahlutverk ríkisins í viðkomandi félögum er fært til fjármálaráðuneytisins frá viðkomandi fagráðuneytum. Með eigendahlutverki er átt við hvernig ríkið kemur fram sem eigandi í fyrirtækjum, m.a. þeim sem starfa á markaði. Skipulag þess, þ.e. hvaða aðili innan ríkisins fer með eignarhaldið, skiptir miklu máli fyrir trúverðugleika og möguleika annarra fyrirtækja á markaði til þess að stunda samkeppni.

Á undanförnum árum hefur þróunin innan landa OECD verið í þá átt að færa eignarhald fyrirtækja í eigu ríkisins frá hlutaðeigandi fagráðuneyti til eins ráðuneytis þar sem lögð er áhersla á ríkið sem eiganda. Markmið með breytingunum er m.a. að tryggja að ríkið hafi eina samræmda eigendastefnu til að auka trúverðugleika og einingu um hlutverk ríkisins sem eiganda. Með þessu fyrirkomulagi má auk þess draga verulega úr þeirri hættu sem felst í að sami aðili sé í eigendafyrirsvari tiltekins félags auk þess að hann hafi með höndum faglegt eftirlit með starfsemi félagsins eða almennu starfsumhverfis þess. Aðgreining ólíkra hlutverka auðveldar þannig annars vegar óháða stefnumótun og reglusetningu starfsumhverfisins sem félagið starfar við og hins vegar sjálfstæða faglega stefnumótun um hlutverk ríkisins sem eiganda slíks félags. Slíkt fyrirkomulag auðveldar jafnframt innleiðingu samræmdra leiðbeininga um upplýsingagjöf, skipan stjórna o.fl. Þá eru fagráðuneyti oft og tíðum kaupendur þjónustu frá opinberum hlutafélögum sem undir þau heyra. Slíkir samningar eru gerðir með þjónustusamningum og aðgreining hlutverka innan ríkisins er til þess fallin að efla kaupenda-

hlutverk ríkisins gagnvart slíkri þjónustu. Með þessum breytingum eru einnig dregin skýr skil milli hefðbundinna ríkisstofnana annars vegar og félaga sem ríkið rekur í takmarkaðri ábyrgð, svo sem hlutafélög, sem stundum starfa einnig á samkeppnismarkaði, hins vegar.

Ríkið hefur á undanförnum árum stigið skref í þessa átt, t.d. með flutningi orkufyrirtækja í eigu ríkisins frá iðnaðarráðuneytinu til fjármálaráðuneytisins og þar eru einnig fyrir eignarhlutir ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Þrátt fyrir þessa formbreytingu færist ekki yfir til ráðuneytisins vald yfir þeim málefnasviðum sem fyrirtækin starfa á og önnur ráðuneyti munu áfram setja reglur um markaðina og kaupa af þeim þjónustu eins og fyrr. Fjármálaráðuneytið mun hafa frumkvæði að mótun eigendastefnu fyrir ríkið, auk þess sem stefnt er að því að sett verði á fót sérstök valnefnd sem á grundvelli leiðbeininga sjái um tilnefningar stjórnarmanna í þau fyrirtæki sem ríkið á hluti í og tryggi þannig faglega skipan stjórnar.

Í 5. þætti eru lagðar til breytingar á verkefnum mennta- og menningarmálaráðuneytisins að því er varðar málefni Grænlandssjóðs. Jafnframt verða flutt úr umsjón forsætisráðuneytisins til mennta- og menningarmálaráðuneytisins Gljúfrasteinn, Þjóðmenningarhúsið, stafkirkjan á Heimaey, Þjóðveldisbærinn í Þjórsárdal og samningur við Vesturfarasetur en ekki er kveðið á um þau verkefni í lögum.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Hér er að finna breytingar á 4. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969. Ný heiti sumra ráðuneyta eiga að endurspegla betur meginverkefni þeirra. Þótt heiti ráðuneytis breytist er ekki rétt að líta svo á að um niðurlagningu embætta eða starfa sé að ræða. Nafnbreytingin hefur því engin áhrif á réttarstöðu embættismanna og annarra starfsmanna, sbr. 14. gr. laga um Stjórnarráð Íslands.

Um 2.–43. gr.

Í 2.–43. gr. frumvarpsins er lagt til að gerðar verði breytingar á lögum þannig að þar sem vísað er í viðskiptaráðherra og viðskiptaráðuneyti í lögum verði vísað til efnahags- og viðskiptaráðherra og efnahags- og viðskiptaráðuneytis. Er breytingin til samræmis við ákvörðun ríkisstjórnarinnar um að breyta heiti og málefnasviði ráðuneytisins og ráðherrans. Þá er í 9. gr. frumvarpsins lagt til að lög um stjórn efnahagsmála verði felld úr gildi, en nú er aðeins í gildi X. kafli þeirra, sem fjallar um verðlagsmál og skrifstofu verðlagsstjóra, Verðlagsstofnun. Sú stofnun var lögð niður þegar Samkeppnisstofnun var stofnuð 1. mars 1993 á grunni Verðlagsstofnunar þegar samkeppnislög, nr. 8/1993, tóku gildi.

Um 44. gr.

Í samræmi við ákvörðun ríkisstjórnarinnar um að færa málefni Seðlabanka Íslands frá forsætisráðuneyti til efnahags- og viðskiptaráðuneytis er í greininni lagt til að þar sem kveðið er á um aðkomu ráðherra og ráðuneytisins í lögum um Seðlabanka Íslands verði vísað til efnahags- og viðskiptaráðherra í stað forsætisráðherra nú.

Um 45.–47. gr.

Í samræmi við ákvörðun ríkisstjórnarinnar um að færa málefni Hagstofu Íslands frá forsætisráðuneyti til efnahags- og viðskiptaráðuneytis er í greinunum lagt til að þar sem kveðið er á um aðkomu ráðherra og ráðuneytisins í lögum um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð verði vísað til efnahags- og viðskiptaráðherra í stað forsætisráðherra nú. Í b-lið

45. gr. er jafnframt lagt til að við Hagstofu Íslands verði starfrækt sjálfstæð rannsóknareining sem hafi það verkefni að vinna við þjóðhagsspár og áætlanir. Talið er skynsamlegt að vinna við að fylgjast með afkomu þjóðarbúsins og semja þjóðhagsspár og áætlanir verði í sjálfstæðri stofnun.

Um 48. gr.

Í samræmi við ákvörðun ríkisstjórnarinnar um að færa málefni er varða ársreikninga frá fjármálaráðuneyti til efnahags- og viðskiptaráðuneytis er í greininni lagt til að þar sem kveðið er á um aðkomu ráðherra og ráðuneytisins í lögum um ársreikninga verði vísað til efnahags- og viðskiptaráðherra í stað fjármálaráðherra nú.

Um 49. gr.

Í samræmi við ákvörðun ríkisstjórnarinnar um að færa málefni er varða endurskoðendur frá fjármálaráðuneyti til efnahags- og viðskiptaráðuneytis er í greininni lagt til að þar sem kveðið er á um aðkomu ráðherra og ráðuneytisins í lögum um endurskoðendur verði vísað til efnahags- og viðskiptaráðherra í stað fjármálaráðherra nú.

Um 50. gr.

Í samræmi við ákvörðun ríkisstjórnarinnar um að færa málefni er varða bókhald frá fjármálaráðuneyti til efnahags- og viðskiptaráðuneytis er í greininni lagt til að þar sem kveðið er á um aðkomu ráðherra og ráðuneytisins í lögum um bókhald verði vísað til efnahags- og viðskiptaráðherra í stað fjármálaráðherra nú.

Um 51.–53. gr.

Í greinunum er lagt til að gerðar verði breytingar á lögum þannig að þar sem vísað er í viðskiptaráðherra og viðskiptaráðuneyti í lögum verði vísað til efnahags- og viðskiptaráðherra og efnahags- og viðskiptaráðuneytis. Er breytingin til samræmis við ákvörðun ríkisstjórnarinnar um að breyta heiti og málefnasviði ráðuneytisins og ráðherrans.

Um 54. gr.

Í samræmi við ákvörðun ríkisstjórnarinnar um að færa málefni sveitarstjórnarkosninga frá samgönguráðuneyti til dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins er lagt til að gerðar verði breytingar á þeim ákvæðum þar sem kveðið er á um aðkomu ráðherra og ráðuneytis.

Um 55. gr.

Í samræmi við ákvörðun ríkisstjórnarinnar um að færa málefni er varða skráningu og mat fasteigna frá fjármálaráðuneyti til dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins er lagt til að gerðar verði breytingar á þeim ákvæðum þar sem kveðið er á um aðkomu ráðherra og ráðuneytis.

Um 56.–64. gr.

Í samræmi við ákvörðun ríkisstjórnarinnar um að færa neytendamál frá viðskiptaráðuneyti til dómsmála- og mannréttindaráðuneytis er í greinunum lagt til að þar sem kveðið er á um aðkomu ráðherra og ráðuneytisins í viðkomandi lögum verði vísað til dómsmála- og mannréttindaráðherra í stað viðskiptaráðherra nú.

Um 65.–69. gr.

Í samræmi við ákvörðun ríkisstjórnarinnar um að færa eignarhluti í félögum sem ríkið á til fjármálaráðuneytisins frá viðkomandi fagráðuneytum eru lagðar til breytingar á þeim ákvæðum laga um Ríkisútvarpið ohf., laga um stofnun Matvælarannsókna hf., laga um ráðstafanir í kjölfar samnings við Bandaríkin um skil á varnarsvæðum á Keflavíkurflugvelli, laga um stofnun opinbers hlutafélags um rekstur Keflavíkurflugvallar o.fl. og laga um stofnun hlutafélags um flugleiðsöguþjónustu og flugvallarekstur Flugmálastjórnar Íslands þar sem kveðið er á um hvaða ráðherra fari með eigendahlutverkið í viðkomandi félögum.

Um 70. gr.

Í samræmi við ákvörðun ríkisstjórnarinnar um að færa menningarverkefni frá forsætisráðuneytinu yfir í mennta- og menningarmálaráðuneyti er lagt til að gerðar verði breytingar á þeim ákvæðum laga um Grænlandssjóð þar sem kveðið er á um aðkomu ráðherra og ráðuneytis.

Um 71. gr.

Samkvæmt ákvæðinu er lagt til að framangreindar stjórnkerfisbreytingar komi til framkvæmda 1. september 2009 að frátöldum ákvæðum 66., 68. og 69. gr. sem koma eiga til framkvæmda 1. janúar 2010.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um rétt starfsmanna við flutning verkefna frá fjármálaráðuneyti til Hagstofu Íslands, sbr. b-lið 45. gr., en samkvæmt ákvæðinu skal bjóða hlutaðeigandi starfsmönnum að sinna þeim verkefnum áfram hjá Hagstofu Ísland. Við flutninginn verða ekki breytingar á starfskjörum starfsmanna. Ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, eiga ekki við um ráðstöfun starfa samkvæmt þessari grein. Um flutning starfsmanna á milli ráðuneyta gildir ákvæði 14. gr. laga nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðs Íslands.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á ýmsum lögum vegna breytinga á heitum ráðuneyta og tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðs Íslands, í framhaldi af samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 10. maí 2009. Í athugasemdum frumvarpsins kemur fram að markmið breytinganna sé að einfalda stjórnsýslu, nýta betur fjármuni ríkisins en bæta um leið þjónustu þess við atvinnulíf og almenning, efla fagráðuneytin og gefa forsætisráðuneytinu meira svigrúm til að sinna stefnumótun og samhæfingu milli ráðuneyta. Stefnt er að því að innleiða breytingarnar í áföngum á yfirstandandi kjörtímabili. Í þessu frumvarpi eru lagðar til lagabreytingar vegna þeirra stjórnkerfisbreytinga sem til stendur að gera í fyrsta áfanga og er

flestum þeirra ætlað að taki gildi 1. september 2009. Í athugasemdum frumvarpsins kemur einnig fram að ekki sé í öllum tilvikum þörf á lagabreytingum vegna tilflutnings verkefna, í sumum tilvikum nægi að breyta reglugerð um Stjórnarráð Íslands og í einhverjum tilfellum dugi bréfaskipti milli ráðuneyta. Í lagagreinum frumvarpsins er því ekki mælt fyrir um tilflutning verkefna þar sem þannig háttar til.

Breytingar þær sem mælt er fyrir um í frumvarpinu lúta flestar að flutningi verkefna til efnahags- og viðskiptaráðuneytis. Er þar um að ræða flutning frá forsætisráðuneyti á málefnum Seðlabanka Íslands og Hagstofu Íslands og flutning frá fjármálaráðuneyti á málefnum er varða ársreikninga, endurskoðendur og bókhald. Jafnframt er bætt við ákvæði í lög um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð þess efnis að við stofnunina skuli starfrækja sjálfstæða rannsóknareiningu sem skuli fylgjast með afkomu þjóðarbúsins, semja þjóðhagsspár og áætlanir og birta opinberlega. Þá er í frumvarpinu mælt fyrir um flutning verkefna til dómsmála- og mannréttindaráðuneytis. Er þar um að ræða flutning á málefnum sveitarstjórnarkosninga frá samgönguráðuneyti, flutning á málefnum fasteignamats og fasteignaskráningu frá fjármálaráðuneyti og flutning neytendamála frá viðskiptaráðuneyti. Einnig er í frumvarpinu mælt fyrir um flutning á eignarhaldi ríkisins í opinberum hlutafélögum til fjármálaráðuneytis frá öðrum ráðuneytum. Loks er í frumvarpinu mælt fyrir um flutning á málefnum Grænlandssjóðs frá forsætisráðuneyti til mennta- og menningarmálaráðuneytis.

Í athugasemdum við frumvarpið er nánar fjallað um stjórnkerfisbreytingar sem til stendur að hrinda í framkvæmd á árinu 2009 en þarfnast ekki lagabreytinga. Þar er í fyrsta lagi um að ræða flutning verkefna sem tengjast efnahagsstjórn frá forsætisráðuneyti og fjármálaráðuneyti til efnahags- og viðskiptaráðuneytis, þ.e. frá efnahagsskrifstofum ráðuneytanna, auk samskipta við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn sem tengjast efnahagsáætlun íslenskra stjórnvalda. Í fjármálaráðuneytinu verða þó áfram þau verkefni sem unnin eru á efnahagsskrifstofu og tengjast fjárlagagerð og stjórn ríkisfjármála, svo sem tekjuáætlun fjárlaga og mat á tekjuáhrifum skattabreytinga. Í öðru lagi flyst forræði ýmissa menningarstofnana, menningarverkefna og sjóða frá forsætisráðuneyti til mennta- og menningarmálaráðuneytis og Norðurlandaskrifstofa og utanumhald vegna norrænnar samvinnu flyst frá forsætisráðuneyti til utanríkisráðuneytis. Í þriðja lagi er flutningur málefna er varða mansal frá félags- og tryggingamálaráðuneyti til dómsmála- og mannréttindaráðuneytis, flutningur á umsjón laga um prentrétt frá dómsmála- og mannréttindaráðuneyti til mennta- og menningarmálaráðuneytis, flutningur á umsýslu vegna alþjóðlegra viðskiptasamninga frá efnahags- og viðskiptaráðuneyti til utanríkisráðuneytis og flutningur á eignarhaldi ríkisins í opinberum hlutafélögum til fjármálaráðuneytis.

Í athugasemdunum kemur einnig fram að síðar á þessu ári verði lagt fram frumvarp um frekari tilflutning verkefna milli ráðuneyta sem taki gildi 1. janúar 2010. Gert er ráð fyrir að þar verði aðallega um að ræða flutning til fjármálaráðuneytis á forsvari og umsýslu ýmissa eigna, svo sem lóðum og lendum, sem til þessa hafa verið á höndum annarra ráðuneyta.

Fjármálaráðuneytið gerir ráð fyrir að áhrif frumvarpsins og þeirra breytinga sem um er fjallað í athugasemdum á kostnað ríkissjóðs verði einkum í formi tilflutnings á kostnaði milli ráðuneyta og stofnana og auki þannig ekki heildarkostnað ríkissjóðs. Í fjárlögum munu áhrifin koma fram í tilflutningi fjárlagaliða og fjárheimilda milli ráðuneyta. Í einhverjum tilvikum kann þó að koma til breytinga á kostnaði, svo sem vegna breytinga á starfsmannafjölda eða húsnæði, en komi til slíkra ófyrirséðra útgjalda eða biðlauna verður að fjalla um það sérstaklega.

106. Fyrirspurn [90. mál]

til viðskiptaráðherra um endurskipulagningu atvinnufyrirtækja á vegum bankanna.

Frá Ólöfu Nordal.

1. Hver er afstaða ráðherra til þess hvernig til hefur tekist með endurskipulagningu atvinnufyrirtækja á vegum bankanna?
2. Hvernig er skipuriti og reglum NBI, Íslandsbanka og Nýja Kaupþings banka háttað vegna endurskipulagningar og yfirtöku atvinnufyrirtækja á vegum bankanna?
3. Hafa verið stofnuð eignarhaldsfélög í öllum framangreindum bönkum til að halda utan um endurskipulagningu atvinnufyrirtækja í viðskiptum við þá? Ef svo er ekki, hvernig er skipulagi þessarar starfsemi háttað í viðkomandi banka?
4. Hvernig er yfirstjórn þessara félaga háttað og hverjir eru í forsvari fyrir félögin?
5. Hafa félög þessi gefið út reglur um hvernig haga skuli endurskipulagningu atvinnufyrirtækja á þeirra vegum? Ef svo er, eru reglurnar opinberar? Ef svo er ekki, hvers vegna ekki?
6. Koma Fjármálaeftirlitið og, eftir atvikum, viðskiptaráðuneyti að þessum reglum, t.d. með staðfestingu sinni?
7. Eru reglurnar samræmdar á milli viðkomandi banka? Ef svo er ekki, hyggst ráðherra beita sér fyrir því?
8. Verði frumvarp fjármálaráðherra um stofnun hlutafélags til að stuðla að endurskipulagningu þjóðhagslegra mikilvægra fyrirtækja samþykkt, sbr. 1. mál þessa þings, telur ráðherra þá ástæðu til að leggja framangreind eignarhaldsfélög niður eða samræma þau nánar að þeirri lagasetningu?

Skriflegt svar óskast.

107. Nefndarálit [34. mál]

um frv. til l. um breyt á l. nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum.

Frá meiri hluta sjávarútvegs- og landbúnaðarnefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Sigurgeir Þorgeirsson, ráðuneytisstjóra í sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti, Jóhann Guðmundsson, aðstoðarmann ráðherra, Arthur Bogason, formann Landssambands smábátaeigenda, Jóhann Sigurjónsson, forstjóra Hafrannsóknastofnunarinnar, Friðrik Arngrímsson frá Landssambandi íslenskra útvegsmanna, Árna Múla Jónasson aðstoðarforstjóra og Auðun Ágústsson forstöðumann frá Fiskistofu, Gunnlaug Júlíusson sviðsstjóra frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Guðmund Ragnarsson frá Félagi vélstjóra og málmtæknimanna, Guðberg Rúnarsson frá Samtökum fiskvinnslustöðva, Árna Bjarnason fyrir hönd Farmanna- og fiskimannasambands Íslands og Félags skipstjórnarmanna, Gunnar Val Sveinsson frá Samtökum ferðaþjónustunnar, Magnús

Daníelsson og Vigni Sigursveinsson frá Eldingu, Hermann Guðjónsson frá Siglingastofnun, Erlu Friðriksdóttur, bæjarstjóra í Stykkishólmi, Gretar D. Pálsson, forseta bæjarstjórnar Stykkishólmsbæjar, og Ómar Má Jónsson, bæjarstjóra í Súðavík.

Umsagnir bárust frá Sjómannasambandi Íslands, Útvegsmannafélagi Snæfellsness, Helga Áss Grétarssyni, sérfræðingi við Lagastofnun Háskóla Íslands, Svavari Thorsteinssyni, Kjartani Ragnarssyni, Reiknistofu fiskmarkaða, Félagi vélstjóra og málmtæknimanna, Farmanna- og fiskimannasambandi Íslands og Félagi skipstjórnarmanna, Landssambandi íslenskra útvegsmanna, Samtökum fiskvinnslustöðva, Hafrannsóknastofnuninni, Byggðastofnun, Samtökum ferðaþjónustunnar og Landssambandi smábátaeigenda.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, m.a. er lagt til að ráðherra fái heimild til að leyfa takmarkaðar veiðar í fræðsluskyni og að leyfilegum heildarafla í karfa verði skipt upp í veiðar úr gullkarfa og djúpkarfa. Í frumvarpinu er lagt til að settar verði ítarlegar reglur um frístundaveiðar sem fara fram á vegum ferðaþjónustuaðila. Frístundaveiðar við Ísland eru nýr vaxandi þáttur í ferðaþjónustu hér á landi og aðeins örfá ár síðan slíkar veiðar hófust hér við land. Við gerð frumvarpsins var höfð hliðsjón af skýrslu starfshóps sem skipaður var af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra til að fjalla um frístundaveiðar. Loks er lagt til í frumvarpinu að heimilaðar verði frjálsar handfæraveiðar, strandveiðar, á tímabilinu 1. júní til 31. ágúst 2009 sem takmarkast af þeim aflaheimildum sem sérstaklega er ráðstafað til veiðanna. Með frjálsum handfæraveiðum yfir sumartímann er opnað fyrir handfæraveiðar allra þeirra báta sem uppfylla skilyrði sem gerð eru til fiskiskipa sem leyfi hafa til veiða í atvinnuskyni, þannig að opnað er fyrir takmarkaðar veiðar þeirra sem ekki eru handhafar aflamarks eða krókaaflamarks.

Meiri hluti nefndarinnar styður hugmyndir um að leyfa takmarkaðar veiðar í fræðsluskyni, t.d. á skólabátum. Veiðarnar eru óverulegar og fara fyrst og fremst fram til að kynna fyrir nemendum í skólum landsins veiðar og veiðarfæri. Ráðherra hefur ekki haft slíka heimild en margar umsóknir berast um slíkt árlega frá fræðsluyfirvöldum.

Meiri hlutinn telur mikilvægt að settar verði ítarlegar reglur um frístundaveiðar sem fara fram á vegum ferðaþjónustuaðila. Með frumvarpinu er ætlað að skýra og styrkja starfsumhverfi þessarar greinar ferðaþjónustunnar eins og hún snýr að markmiðum fiskveiðistjórnarinnar. Meiri hlutinn telur rétt að breyta orðalagi 1. tölul. 4. efnismgr. 2. gr. þar sem tilgreindur er ákveðinn fjöldi stanga/færarúlla sem heimilt er að nota og fiska sem heimilt er að veiða. Lagt er til að ráðherra verði heimilað að setja nánari leiðbeiningar í reglugerð í tengslum við leyfi það sem tilgreint er í 1. tölul. 4. efnismgr. 2. gr., m.a. um fjölda sjóstanga og/eða færarúlla sem heimilt er að nota hverju sinni og fjölda fiska. Einnig leggur meiri hlutinn til að viðurlagaákvæði verði bætt við greinina.

Helstu sjónarmið sem komu fram á fundum nefndarinnar varðandi strandveiðihluta frumvarpsins snúa m.a. að úthlutun hluta af byggðakvóta á yfirstandandi fiskveiðiári til strandveiða og áhrif þess á byggðir landsins. Þær athugasemdir hafa komið fram að sú leið sem lögð er til í frumvarpinu um að nýta hluta byggðakvóta á þennan hátt geti koma niður á ákveðnum byggðarlögum. Í því samhengi var fjallað um svæðaskiptingu þá sem lögð er til í frumvarpinu. Meiri hlutinn telur svæðaskiptinguna til þess gerða að koma til móts við byggðasjónarmið og telur því í ljósi fram kominna athugasemda rétt að reynt verði að koma enn frekar til móts við þau byggðarlög sem verða fyrir skerðingu á byggðakvóta. Meiri hlutinn leggur því til að ráðherra verði heimilað að setja í reglugerð ákvæði um frekari svæðaskiptingu með það að markmiði að koma til móts við þau sveitarfélög sem fá nú minni byggðakvóta í sinn hlut.

Fjallað var um að aukið eftirlit þarf til að halda utan um veiðarnar. Fram hefur komið á fundum nefndarinnar að slíkar ráðstafanir munu ekki reynast flóknar né kostnaðarsamar að mati framkvæmdaraðila.

Einnig var rætt um þau skilyrði sem sett eru fram í 4. mgr. ákvæðis til bráðabirgða I. Takmarkanir þessar eru mikilvægar til að frumvarpið nái þeim tilgangi sínum að styrkja og örva atvinnustarfsemi í sjávarbyggðum sem og að auka nýliðun í greininni. Það er mat meiri hluta nefndarinnar að rétt sé að gera nokkrar breytingar á þeim skilyrðum sem fram koma í greininni. Meiri hlutinn leggur til að banndögum verði breytt í föstudag og laugardag. Er það gert í því skyni að bæta hráefnismeðferðina þar sem betri skilyrði eru til vinnslu og að koma afla á markað ef miðað er við þá daga. Einnig er lögð til sú breyting að felld verði út skilyrði um tvær rúllur á mann að hámarki. Þess í stað er lagt til að miðað verði við fjögurra rúllu hámark en það er hagkvæmara í framkvæmd. Loks leggur nefndin til að hlutfall ufsaafla af þorskafla hverrar veiðiferðar verði hækkað úr 15% í 30%. Bent hefur verið á að hlutfall ufsa af handfæraafla var hátt á síðasta fiskveiðiári og telur nefndin því rétt að hækka viðmiðunarhlutfallið m.a. til að koma í veg fyrir að meðafla umfram viðmiðunarmörk verði kastað fyrir borð. Telur meiri hlutinn breytingar þessar til þess fallnar að koma til móts við sjónarmið sem fram komu á fundum nefndarinnar.

Í meðferð málsins hjá nefndinni hafa komið fram athugasemdir í tengslum við ákvæði til bráðabirgða II og snúa þær að úthlutun aflahlutdeildar í gullkarfa og djúpkarfa. Leggur meiri hluti nefndarinnar til að ákvæðið verði tekið til endurskoðunar í ljósi þessa og lagt fram síðar.

Meiri hlutinn telur rétt að árétta mikilvægi þess að ákvæði til bráðabirgða I verði tekið til endurskoðunar í haust með hliðsjón af reynslu sumarsins þar sem hér er um tilraun að ræða. Líta verður til þeirra þátta sem kunna að hafa áhrif, svo sem byggðasjónarmiða, samfélagslegs ávinnings af tilrauninni o.fl.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með framangreindum breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Ásmundur Einar Daðason var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 11. júní 2009.

Ólína Þorvarðardóttir, varaform., frsm.	Arndís Soffía Sigurðardóttir.	Álfheiður Ingadóttir.
Róbert Marshall.		Helgi Hjörvar.

108. Breytingartillögur [34. mál]

við frv. til l. um breyt á l. nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum.

Frá meiri hluta sjávarútvegs- og landbúnaðarnefndar (ÓÞ, ArndS, ÁI, RM, HHj).

1. Við 2. gr.
   a. Í stað orðanna „fimm fiska“ í 1. málsl. 1. tölul. 4. efnismgr. komi: tiltekinn fjölda fiska.

b. 2. málsl. 1. tölul. 4. efnismgr. orðist svo: Ráðherra setur frekari leiðbeiningar um þessi atriði í reglugerð.
c. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Fiskistofa skal veita áminningar og svipta skip leyfi til frístundaveiða í samræmi við ákvæði VI. kafla fyrir brot á ákvæðum þessarar greinar og reglum settum með stoð í henni.

2. Við ákvæði til bráðabirgða I.
a. Á eftir 1. málsl. 2. mgr. komi nýr málsliður, svohljóðandi: Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um frekari skiptingu landsvæða og löndunarstaði.
b. Í stað orðanna „laugardaga og sunnudaga“ í 1. tölul. 4. mgr. komi: föstudaga og laugardaga.
c. 1. málsl. 4. tölul. 4. mgr. falli brott.
d. Í stað hlutfallstölunnar „15%“ í 5. tölul. 4. mgr. komi: 30%.

3. Ákvæði til bráðabirgða II falli brott.

109. Fyrirspurn [91. mál]

til fjármálaráðherra um Icesave-reikninga o.fl.

Frá Vigdísi Hauksdóttur.

1. Hver undirritaði viljayfirlýsingu/samkomulag við Hollendinga vegna Icesave-reikninganna í október 2008?
2. Hafa íslensk stjórnvöld undir höndum lögfræðilega úttekt eða álit um það að íslensk stjórnvöld hafi ekki greiðsluskyldu vegna Icesave-reikninganna umfram það sem er í Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta?
3. Hvert er innihald bréfs sem fjármálaráðherra ritaði 6. eða 7. nóvember 2008 þar sem Ísland sagði sig frá vinnuferli sem ákveðið var á fundi fjármálaráðherra EES/ESB í Brussel 4. nóvember?

Skriflegt svar óskast.

110. Nefndarálit [35. mál]

um frv. til l. um breyt á l. nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, með síðari breytingum.

Frá meiri hluta sjávarútvegs- og landbúnaðarnefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Sigurgeir Þorgeirsson ráðuneytisstjóra og Ólaf Friðriksson skrifstofustjóra frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti, Ernu

Bjarnadóttur og Eiríks Blöndal frá Bændasamtökum Íslands, Sigurð Eyþórsson og Sigurgeir Sindra Sigurgeirsson frá Landssambandi sauðfjárbænda og Baldur Helga Benjamínsson og Sigurð Loftsson frá Landssambandi kúabænda.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, með síðari breytingum. Það er samið að tilhlutan sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og í samráði við Bændasamtök Íslands. Tilgangur frumvarpsins er að lögfesta nauðsynlegar breytingar á lögum um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum vegna breytinga á samningum um starfsskilyrði sauðfjárræktar og mjólkurframleiðslu. Í frumvarpinu eru einnig lagðar til minni háttar breytingar á heimild til greiðslu álags vegna gæðastýringar í sauðfjárrækt til hagsbóta fyrir kaupendur fjárskiptafjár.

Breytingar á búvörusamningum um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu og sauðfjárræktar voru undirritaðar 18. apríl sl. og fela þær breytingar í megindráttum í sér samningsbundna eftirgjöf af hálfu kúa- og sauðfjárbænda af fullum fjárframlögum í tvö til þrjú ár vegna þeirrar alvarlegu stöðu sem uppi er í ríkisbúskapnum. Á móti fá þeir tryggingu fyrir framlengingu samningstímabilsins um tvö ár, sem væntanlega leiðir til aukins rekstraröryggis.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt óbreytt.**

Björn Valur Gíslason var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 11. júní 2009.

Ólína Þorvarðardóttir, varaform., frsm.	Sigurður Ingi Jóhannsson.	Arndís Soffía Sigurðardóttir.
Róbert Marshall.	Álfheiður Ingadóttir.	Helgi Hjörvar.

111. Lög [47. mál]

um breytingu á lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með síðari breytingum.

(Afgreidd frá Alþingi 11. júní 2009.)

Samhljóða þskj. 47.

112. Fyrirspurn [92. mál]

til viðskiptaráðherra um yfirtöku fyrirtækja.

Frá Árna Johnsen.

1. Hvaða aðferðafræði hefur verið beitt við yfirtöku fyrirtækja af hálfu banka og skilanefnda?
2. Hefur verið reynt til hins ýtrasta að láta fyrirtækin standa?
3. Hefur jafnræðis verið gætt að fullu?

113. Fyrirspurn [93. mál]

til viðskiptaráðherra um fyrirtæki yfirtekin af bönkum og skilanefndum.

Frá Árna Johnsen.

1. Hvaða fyrirtæki hafa verið yfirtekin af bönkum og skilanefndum með beinum eða óbeinum hætti?
2. Hverjir skipa stjórnir þeirra og í umboði hverra?

114. Svar [44. mál]

iðnaðarráðherra við fyrirspurn Sigmundar Ernis Rúnarssonar um markaðssetningu á íslenskri ferðaþjónustu.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

Hefur verið veitt fé úr ríkissjóði á síðustu tíu árum til beinnar eða óbeinnar markaðssetningar með það að markmiði að laða erlenda ferðamenn til landsins:

a. um Keflavíkurflugvöll,
b. um Akureyrarflugvöll,
c. um Egilsstaðaflugvöll,

og ef svo er, um hversu mikið fé er að ræða hverju sinni?

Síðustu tíu ár hefur ríkissjóður veitt alls 5,8 milljarða kr., á verðlagi 2009, til markaðssetningar á íslenskri ferðaþjónustu.[1]

Í öllu kynningarstarfi[2] er landið iðulega kynnt sem ein heild, einn áhugaverður áfangastaður, en einnig er sjónum beint að einstökum stöðum. Hins vegar er ekki horft til innkomuleiða sérstaklega heldur litið á t.d. flugvelli sem hluta af þeim innviðum sem standa fyrirtækjum til boða. Þannig hafa flugfélög eins og LTU, Air Greenland og Iceland Express nýtt sér fleiri flugvelli en Keflavíkurflugvöll þó að það hafi þegar til kom aðeins reynst tímabundin ráðstöfun í tilfelli LTU og Air Greenland.

Ferðamálasamtök landshlutanna og upplýsingamiðstöðvar hafa fengið 540 millj. kr. af fjárlögum síðustu tíu ár. Ríkissjóður hefur einnig styrkt t.d. sýningahald ferðamálasamtakanna. Í fjáraukalögum 2008 voru veittar 80 millj. kr. til markaðs- og kynningarmála ferðaþjónustu og hefur við nýtingu þess fjár verið horft sérstaklega til eflingar markaðsstofanna.

Þessir aðilar, ásamt sveitarfélögum og fyrirtækjum, gegna lykilhlutverki í að efla viðkomandi svæði og koma því á framfæri við ferðaþjónustufyrirtæki og einstaklinga innan lands sem utan.

---

[1] Greinin er nú í þriðja sæti gjaldeyrisskapandi atvinnugreina hér á landi og námu tekjur tæplega 110 milljörðum kr. á árinu 2008. Gjaldeyristekjur af ferðaþjónustu hafa aukist um 169% frá árinu 2000 en fjöldi erlendra ferðamanna á sama tíma aukist um 66%.

[2] Ferðamálastofa er sú stofnun iðnaðarráðuneytis sem stýrir markaðsmálum í greininni; skipuleggur samstarf við innlend og erlend fyrirtæki um markaðsmál og stuðlar að tengslum á milli þeirra, skipuleggur þátttöku fyrirtækja í ferðasýningum, tryggir gerð nauðsynlegs kynningarefnis, hefur frumkvæði að samskiptum við erlenda blaðamenn og móttöku fjölmiðlafólks vegna umfjöllunar um Ísland.

Iðnaðarráðuneytið setti á laggirnar starfshóp í lok febrúar sl. um samstarf hins opinbera og hagsmunaaðila í ferðaþjónustu um að fá fleiri aðila til að hefja flug hingað til lands. Hvatinn að þessu starfi var að fulltrúar Keflavíkurflugvallar ohf. óskuðu eftir nánara samstarfi við ferðamálayfirvöld um kynningu á Íslandi á fagsýningum flugrekenda. Fulltrúar Samtaka ferðaþjónustunnar, Reykjavíkurborgar og Keflavíkurflugvallar ohf. sitja í hópnum sem er undir forustu ferðamálastjóra.

Iðnaðarráðuneytið hefur óskað eftir við formann starfshópsins að horft verði jafnt til allra millilandaflugvalla á landinu en gert er ráð fyrir að hópurinn skili tillögum sínum í október á þessu ári.

Hér er farið yfir það fé sem veitt hefur verið úr ríkissjóði á síðustu tíu árum til beinnar eða óbeinnar markaðssetningar með það að markmiði að laða erlenda ferðamenn til landsins:

A. Um Keflavíkurflugvöll.

- Icelandair hefur tekið þátt í sérstökum samstarfsverkefnum með Ferðamálastofu á árunum 2003 og 2009 til að kynna landið og þar með fjölga farþegum hingað. Félagið flýgur eingöngu til Keflavíkurflugvallar og því má segja að ríkið hafi styrkt fyrirtækið til að laða erlenda ferðamenn til landsins um Keflavíkurflugvöll þótt það hafi ekki verið yfirskrift viðkomandi verkefna.
- Iceland Express hefur einnig takið þátt í samstarfsverkefnum á sama hátt en það félag flýgur einnig til Akureyrar.
- Ferðamálasamtök Suðurnesja hafa fengið 19 millj. kr. síðustu 10 ár. Markaðsstofa Suðurnesja var stofnuð fyrr á þessu ári og fær 6,5 millj. kr. á þessu ári úr ríkissjóði.

B. Um Akureyrarflugvöll.

- Markaðsráð ferðaþjónustunnar studdi Markaðsráð Norðurlands árið 2002 um 7 millj. kr. til þátttöku í tveimur stórum fagsýningum, þ.e. World Travel Mart í London og ITB í Berlín. Auk þess var greitt fyrir hluta kynningarefnis sem gert var fyrir svæðið í heild.
- Ferðamálastofa tók þátt í samstarfi við Markaðsstofu Norðurlands (ekki fjárframlag) um markaðssetningu Akureyrarflugvallar vegna beins flugs Iceland Express þangað sem hófst á árinu 2006. Einnig aðstoðuðu stjórnvöld Atvinnuþróunarfélag Eyjafjarðar lítillega, ekki fjárhagslega, er Air Greenland hóf flug frá Kaupmannahöfn til Akureyrar á árinu 2003 en það flug lagðist fljótlega af.
- Iceland Express hefur á þessu ári verið valið til að taka þátt í samstarfsverkefnum á sviði markaðsmála með Ferðamálastofu en það félag flýgur til Akureyrar.
- Markaðsstofa Norðurlands hefur verið styrkt um 22 millj. kr. frá árinu 2006.

C. Um Egilsstaðaflugvöll.

- Árið 2002 veittu ferðamálayfirvöld 8 millj. kr. til auglýsingaherferðar þýska flugfélagsins LTU vegna beins flugs til Egilsstaða frá Düsseldorf.
- Markaðsstofa Austurlands hefur verið styrkt um 15,5 millj. kr. frá árinu 2007.

Það er alveg ljóst að fleiri innkomuleiðir með flugi til Íslands auka fjölbreytni ferðaþjónustunnar, bæta samkeppnisstöðu landsins og efla atvinnulíf á viðkomandi svæði. Ríkissjóður mun vonandi geta haldið áfram að styrkja svæðisbundið uppbyggingar- og markaðsstarf svo að allir, ekki síst innlend og erlend flugfélög, sjái þau tækifæri sem felast í beinu flugi til allra millilandaflugvalla hér á landi.

115. Svar [45. mál]

dómsmálaráðherra við fyrirspurn Ólafar Nordal um fjárnám og nauðungarsölu.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

1. *Hver hefur þróun beiðna um fjárnám og nauðungarsölu verið síðustu níu mánuði?*
2. *Hve margar í heild voru beiðnir um fjárnám og nauðungarsölu á árunum 2006, 2007 og 2008?*
3. *Hve margar beiðnir um fjárnám og nauðungarsölu hafa komið fram það sem af er þessu ári?*
4. *Hvert er hlutfall þeirra sem hafa nýtt sér ákvæði laga um frestun nauðungarsölu?*

Svar óskast sundurliðað eftir sýslumannsembættum.

Hinn 27. maí sl. barst dómsmálaráðherra fyrirspurn frá Ólöfu Nordal um fjárnám og nauðungarsölu, sbr. þskj. 45. Í kjölfarið var leitað eftir upplýsingum hjá sýslumönnum landsins. Meðfylgjandi eru svör frá embættum sýslumannanna.

Þar sem tölvukerfi sýslumannsembættanna gefur ekki kost á að kalla eftir upplýsingum með ítarlegum hætti eða þeirri sundurliðun sem óskað var eftir urðu mörg embætti að fara handvirkt yfir þær beiðnir sem höfðu borist.

Í samantekt þessari er ekki gerður greinarmunur á fasteignum og lausafé nema annað sé tekið fram.

Rétt er að benda á að fleiri en ein beiðni um fjárnám eða nauðungarsölu geta verið á hverri eign.

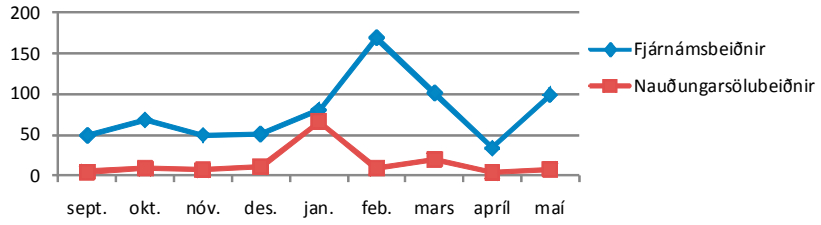
Hvað varðar svar við spurningu nr. 4, um hlutfall þeirra sem hafa nýtt sér heimild til að fá frestun á nauðungarsölu á íbúðarhúsnæði, getur verið mismunandi hvort hlutfall beiðna um frestun er reiknuð miðað við þá sem rétt áttu á fresti eða af heildarfjölda nauðungarsölubeiðna eða nauðungarsölumála.

1. Þróun beiðna um fjárnám og nauðungarsölu síðustu níu mánuði.

Sýslumaðurinn á Akranesi.

	Fjárnámsbeiðnir	Nauðungarsölubeiðnir
September	49	5
Október	68	9
Nóvember	50	7
Desember	51	11
Janúar	80	66*
Febrúar	169	9
Mars	101	20
Apríl	34	4
Maí	99	8

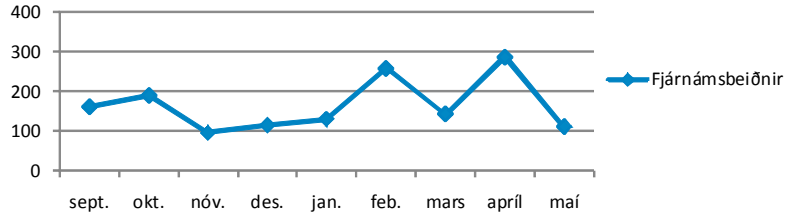
*Í janúar 2009 komu beiðnir á fjögur fjölbýlishús í byggingu og stundum fleiri en ein beiðni á hvert fastanúmer.



Sýslumaðurinn á Akureyri.

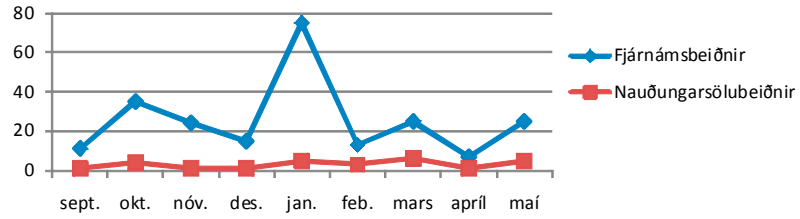
	Fjárnámsbeiðnir	Nauðungarsölubeiðnir*
September	160	
Október	190	
Nóvember	95	
Desember	115	
Janúar	130	
Febrúar	258	
Mars	142	
Apríl	286	
Maí	110	

*Embætti sýslumannsins á Akureyri sá sér ekki fært að skila inn upplýsingum um þróun nauðungarsölubeiðna síðustu níu mánuði. Embættið hafði ekki orðið vart við aukningu á nauðungarsölubeiðnum og að meðaltali hafa borist um 58 beiðnir á mánuði það sem af er árinu 2009 en að meðaltali bárust um 40 beiðnir á mánuði árið 2008.



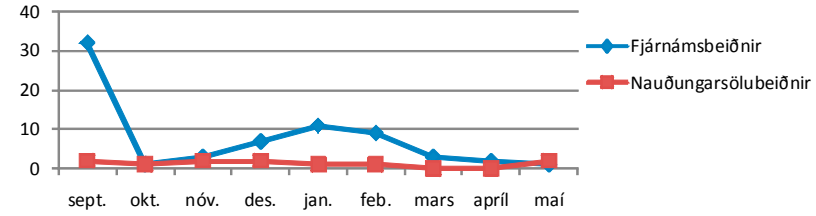
Sýslumaðurinn á Blönduósi.

	Fjárnámsbeiðnir	Nauðungarsölubeiðnir
September	11	1
Október	35	4
Nóvember	24	1
Desember	15	1
Janúar	75	5
Febrúar	13	3
Mars	25	6
Apríl	7	1
Maí	25	5



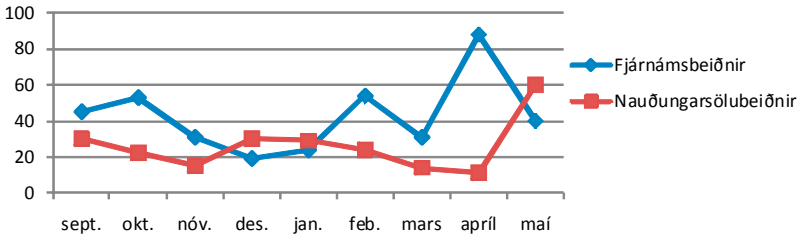
Sýslumaðurinn í Bolungarvík.

	Fjárnámsbeiðnir	Nauðungarsölubeiðnir
September	32	2
Október	1	1
Nóvember	3	2
Desember	7	2
Janúar	11	1
Febrúar	9	1
Mars	3	0
Apríl	2	0
Maí	1	2



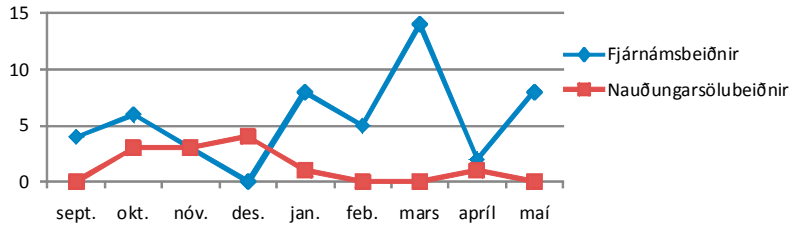
Sýslumaðurinn í Borgarnesi.

	Fjárnámsbeiðnir	Nauðungarsölubeiðnir
September	45	30
Október	53	22
Nóvember	31	15
Desember	19	30
Janúar	24	29
Febrúar	54	24
Mars	31	14
Apríl	88	11
Maí	40	60



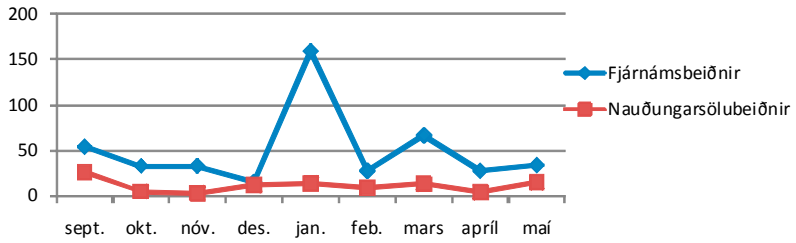
Sýslumaðurinn í Búðardal.

	Fjárnámsbeiðnir	Nauðungarsölubeiðnir
September	4	0
Október	6	3
Nóvember	3	3
Desember	0	4
Janúar	8	1
Febrúar	5	0
Mars	14	0
Apríl	2	1
Maí	8	0



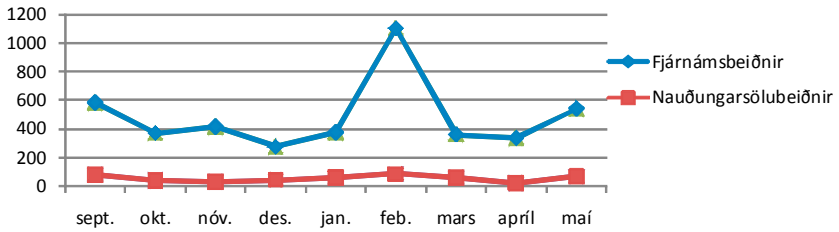
Sýslumaðurinn á Eskifirði.

	Fjárnámsbeiðnir	Nauðungarsölubeiðnir
September	54	26
Október	33	5
Nóvember	33	3
Desember	15	12
Janúar	159	14
Febrúar	28	9
Mars	66	13
Apríl	28	4
Maí	34	15



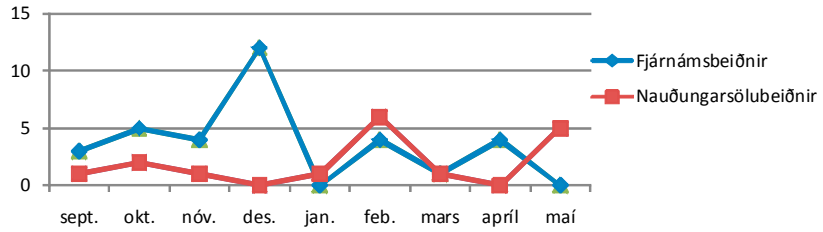
Sýslumaðurinn í Hafnarfirði.

	Fjárnámsbeiðnir	Nauðungarsölubeiðnir
September	582	82
Október	373	40
Nóvember	418	31
Desember	276	47
Janúar	378	65
Febrúar	1102	87
Mars	363	62
Apríl	338	26
Maí	542	69



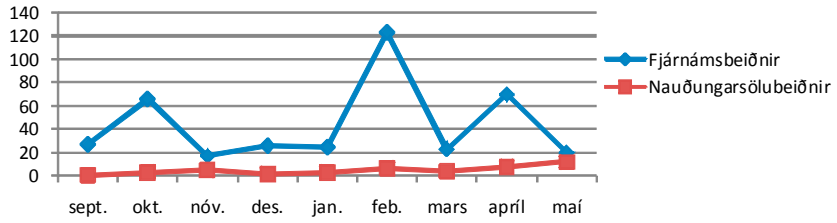
Sýslumaðurinn á Hólmavík.

	Fjárnámsbeiðnir	Nauðungarsölubeiðnir
September	3	1
Október	5	2
Nóvember	4	1
Desember	12	0
Janúar	0	1
Febrúar	4	6
Mars	1	1
Apríl	4	0
Maí	0	5



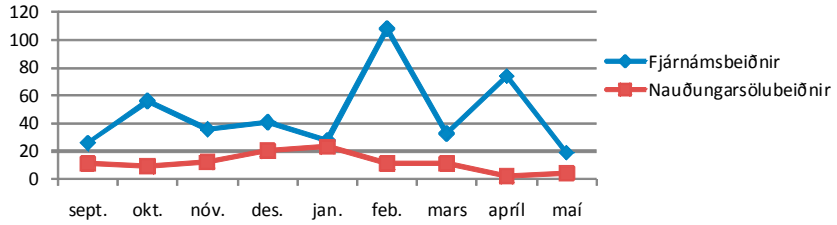
Sýslumaðurinn á Húsavík.

	Fjárnámsbeiðnir	Nauðungarsölubeiðnir
September	27	7
Október	66	3
Nóvember	17	5
Desember	26	2
Janúar	25	3
Febrúar	123	7
Mars	23	4
Apríl	70	8
Maí	20	12



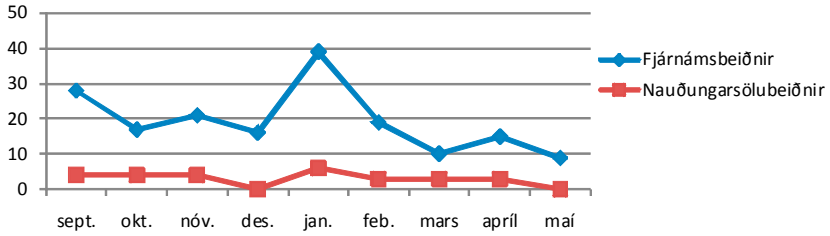
Sýslumaðurinn á Hvolsvelli.

	Fjárnámsbeiðnir	Nauðungarsölubeiðnir
September	26	11
Október	56	9
Nóvember	36	12
Desember	41	20
Janúar	28	23
Febrúar	108	11
Mars	33	11
Apríl	74	2
Maí	19	4



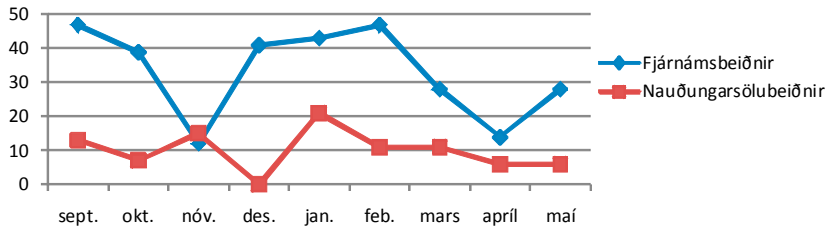
Sýslumaðurinn á Höfn.

	Fjárnámsbeiðnir	Nauðungarsölubeiðnir
September	28	4
Október	17	4
Nóvember	21	4
Desember	16	0
Janúar	39	6
Febrúar	19	3
Mars	10	3
Apríl	15	3
Maí	9	0



Sýslumaðurinn á Ísafirði.

	Fjárnámsbeiðnir	Nauðungarsölubeiðnir
September	47	13
Október	39	7
Nóvember	12	15
Desember	41	0
Janúar	43	21
Febrúar	47	11
Mars	28	11
Apríl	14	6
Maí	28	6

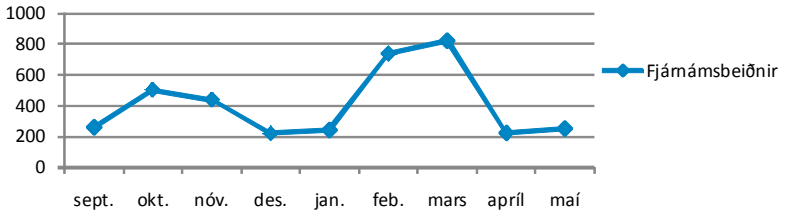


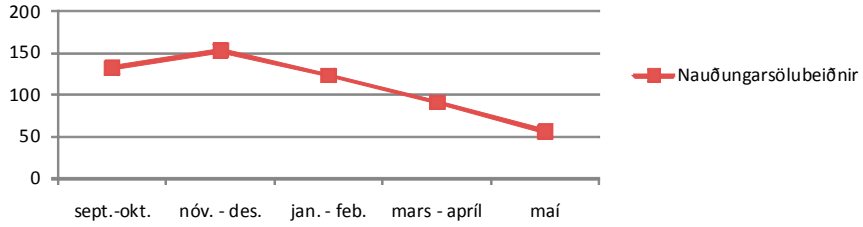
Sýslumaðurinn í Keflavík.

	Fjárnámsbeiðnir	Nauðungarsölubeiðnir*	
September	259	Sept. – okt. 2008	132
Október	504	Nóv. – des. 2008	153
Nóvember	440	Jan. – feb. 2009	123
Desember	220	Mars – apríl 2009	91
Janúar	243	Maí 2009	56
Febrúar	738		
Mars	824		
Apríl	225		
+Maí	250		

*Á tímabilinu september til desember 2008 stofnuðust 172 ný nauðungarsölumál og að baki þeim núna eru 285 nauðungarsölubeiðnir, eða að meðaltali 1,65 beiðni í hverju máli. Á tímabilinu janúar til maí 2009 stofnuðust 234 ný nauðungarsölumál, eða að meðaltali 1,15 beiðni í hverju máli.
Samtals er um að ræða 375 mál sem 555 beiðnir liggja að baki. Eru það 1,48 beiðnir í hverju máli.

Þróun beiðna er sett upp í tvö gröf þar sem upplýsingar um fjölda beiðna er gefinn upp á mismunandi tímabilum.

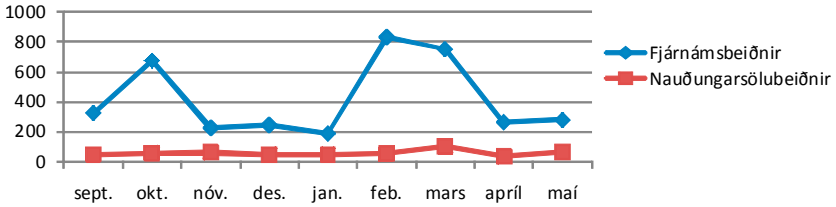




Sýslumaðurinn í Kópavogi.

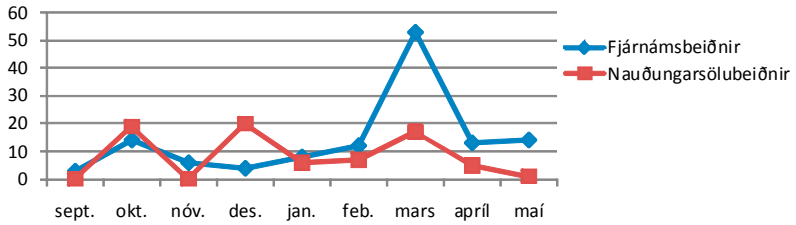
	Fjárnámsbeiðnir	Nauðungarsölubeiðnir*
September	326	51
Október	676	59
Nóvember	225	62
Desember	245	49
Janúar	188	51
Febrúar	834	55
Mars	752	101
Apríl	264	35
Maí	279	66

*Nauðungarsölubeiðnir um fasteignir.



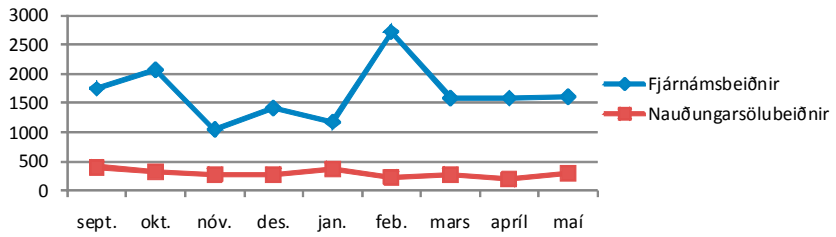
Sýslumaðurinn á Patreksfirði.

	Fjárnámsbeiðnir	Nauðungarsölubeiðnir
September	3	0
Október	14	19
Nóvember	6	0
Desember	4	20
Janúar	8	6
Febrúar	12	7
Mars	53	17
Apríl	13	5
Maí	14	1



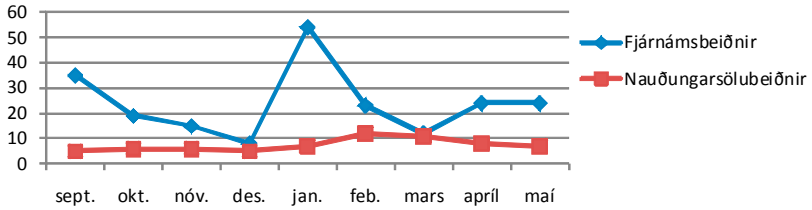
Sýslumaðurinn í Reykjavík.

	Fjárnámsbeiðnir	Nauðungarsölubeiðnir
September	1.748	407
Október	2.068	323
Nóvember	1.046	284
Desember	1.413	283
Janúar	1.180	373
Febrúar	2.720	234
Mars	1.590	278
Apríl	1.589	201
Maí	1.606	302



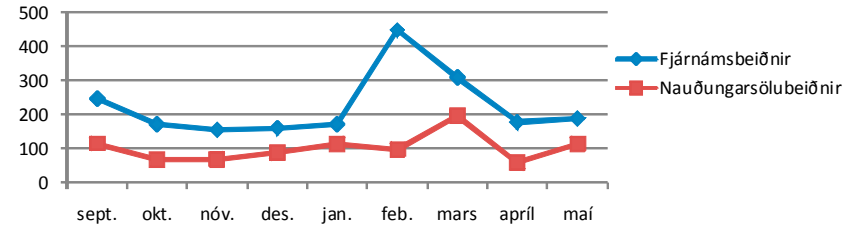
Sýslumaðurinn á Sauðárkróki.

	Fjárnámsbeiðnir	Nauðungarsölubeiðnir
September	35	5
Október	19	6
Nóvember	15	6
Desember	8	5
Janúar	54	7
Febrúar	23	12
Mars	12	11
Apríl	24	8
Maí	24	7



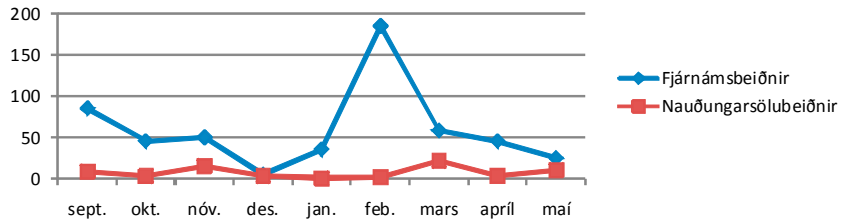
Sýslumaðurinn á Selfossi.

	Fjárnámsbeiðnir	Nauðungarsölubeiðnir
September	246	115
Október	171	67
Nóvember	155	68
Desember	161	88
Janúar	172	114
Febrúar	449	98
Mars	310	197
Apríl	178	58
Maí	189	114



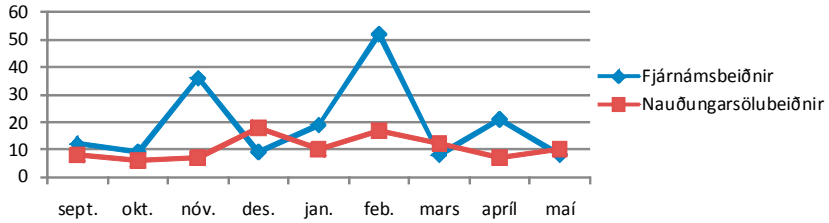
Sýslumaðurinn á Seyðisfirði.

	Fjárnámsbeiðnir	Nauðungarsölubeiðnir
September	86	9
Október	46	3
Nóvember	50	16
Desember	5	3
Janúar	36	1
Febrúar	186	2
Mars	59	22
Apríl	46	4
Maí	25	11



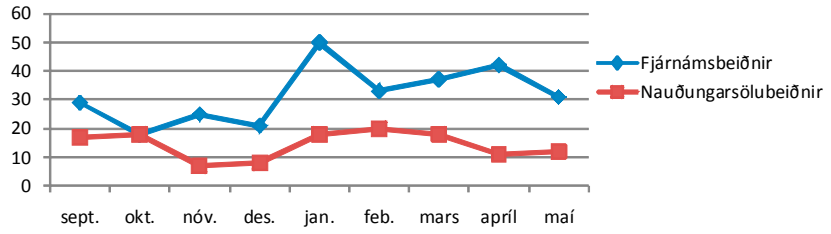
Sýslumaðurinn á Siglufirði.

	Fjárnámsbeiðnir	Nauðungarsölubeiðnir
September	12	8
Október	9	6
Nóvember	36	7
Desember	9	18
Janúar	19	10
Febrúar	52	17
Mars	8	12
Apríl	21	7
Maí	8	10



Sýslumaðurinn í Stykkishólmi.

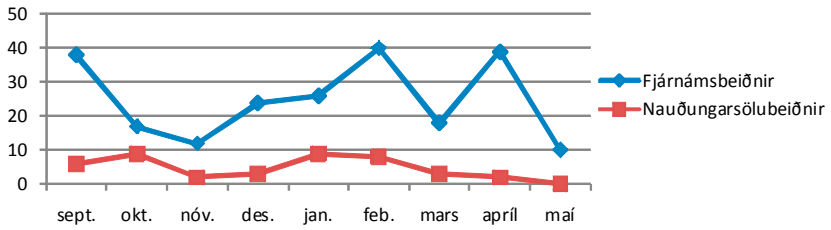
	Fjárnámsbeiðnir	Nauðungarsölubeiðnir
September	29	17
Október	18	18
Nóvember	25	7
Desember	21	8
Janúar	50	18
Febrúar	33	20
Mars	37	18
Apríl	42	11
Maí	31	12



Sýslumaðurinn í Vestmannaeyjum.

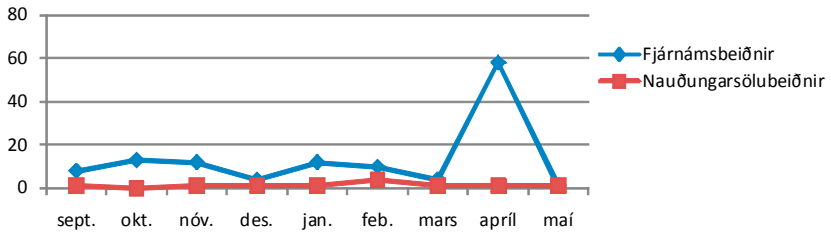
	Fjárnámsbeiðnir	Nauðungarsölubeiðnir
Október	38	6
Nóvember	17	9
Desember	12	2
Janúar	24	3
Febrúar	26	9
Mars	40	8
Apríl	18	3
Maí	39	2
Júní *	10	0

*Fram til 5. júní 2009.



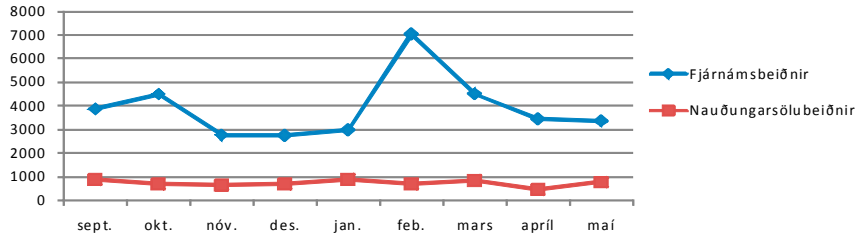
Sýslumaðurinn í Vík.

	Fjárnámsbeiðnir	Nauðungarsölubeiðnir
September	8	1
Október	13	0
Nóvember	12	1
Desember	4	1
Janúar	12	1
Febrúar	10	4
Mars	4	1
Apríl	58	1
Maí	1	1



Heildarfjöldi beiðna.

	Fjárnámsbeiðnir	Nauðungarsölubeiðnir
September	3.858	867
Október	4.497	685
Nóvember	2.769	629
Desember	2.748	683
Janúar	2.988	886
Febrúar	7.036	690
Mars	4.507	850
Apríl	3.461	444
Maí	3.372	766



2. Beiðnir um fjárnám og nauðungarsölu á árunum 2006, 2007 og 2008 í heild.

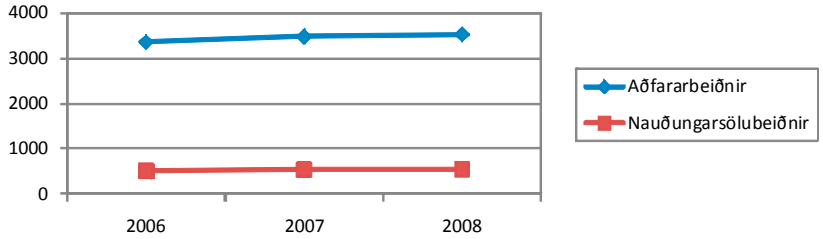
	Aðfararbeiðnir	Nauðungarsölubeiðnir
Sýslumaðurinn á Akranesi		
2006	499	101
2007	534	91
2008	621	88
Samtals	**1.654**	**280**
Sýslumaðurinn á Akureyri		
2006	1.425	369
2007	1.720	513
2008	1.830	478
Samtals	**4.975**	**1.360**
Sýslumaðurinn á Blönduósi		
2006	548	73
2007	360	47
2008	296	29
Samtals	**1.204**	**149**
Sýslumaðurinn í Bolungarvík		
2006	85	40
2007	100	26
2008	100	59
Samtals	**285**	**125**
Sýslumaðurinn í Borgarnesi		
2006	402	15
2007	573	6
2008	381	22
Samtals	**1.356**	**43**

	Aðfararbeiðnir	Nauðungarsölubeiðnir
Sýslumaðurinn í Búðardal		
2006	45	9
2007	46	18
2008	100	25
Samtals	**4.975**	**1.360**
Sýslumaðurinn á Eskifirði		
2006	432	80
2007	504	88
2008	528	151
Samtals	**1.464**	**319**
Sýslumaðurinn í Hafnarfirði		
2006	4.153	526
2007	4.422	569
2008	4.958	632
Samtals	**12.977**	**1.727**
Sýslumaðurinn á Hólmavík		
2006	1.425	369
2007	1.720	513
2008	1.830	478
Samtals	**4.975**	**1.360**
Sýslumaðurinn á Húsavík		
2006	494	123
2007	580	151
2008	340	119
Samtals	**1.414**	**393**
Sýslumaðurinn á Hvolsvelli		
2006	435	103
2007	421	94
2008	517	108
Samtals	**1.373**	**305**
Sýslumaðurinn á Höfn		
2006	159	57
2007	108	45
2008	126	38
Samtals	**393**	**130**
Sýslumaðurinn á Ísafirði		
2006	518	93
2007	416	116
2008	491	104
Samtals	**1.425**	**313**
Sýslumaðurinn í Keflavík		
2006	3.322	394
2007	3.601	547
2008	4.227	562
Samtals	**11.150**	**1.503**

	Aðfararbeiðnir	Nauðungarsölubeiðnir
Sýslumaðurinn í Kópavogi		
2006	4.256	500
2007	4.171	558
2008	4.530	638
Samtals	**12.957**	**1.696**
Sýslumaðurinn á Patreksfirði		
2006	281	65
2007	302	112
2008	209	78
Samtals	**792**	**255**
Sýslumaðurinn í Reykjavík		
2006	19.129	2.509
2007	19.758	2.482
2008	18.541	2.277
Samtals	**57.428**	**7.268**
Sýslumaðurinn á Sauðárkróki		
2006	285	138
2007	257	54
2008	261	87
Samtals	**803**	**279**
Sýslumaðurinn á Selfossi		
2006	1.720	338
2007	2.099	618
2008	2.419	618
Samtals	**6.238**	**1.574**
Sýslumaðurinn á Seyðisfirði		
2006	880	129
2007	624	83
2008	723	94
Samtals	**2.227**	**306**
Sýslumaðurinn á Siglufirði		
2006	153	95
2007	202	89
2008	191	121
Samtals	**546**	**305**
Sýslumaðurinn í Stykkishólmi		
2006	485	140
2007	352	122
2008	396	116
Samtals	**1.233**	**378**
Sýslumaðurinn í Vestmannaeyjum		
2006	322	104
2007	369	67
2008	330	95
Samtals	**1.021**	**266**

	Aðfararbeiðnir	Nauðungarsölubeiðnir
Sýslumaðurinn í Vík		
2006	99	20
2007	103	18
2008	176	15
Samtals	**378**	**53**
Heildarfjöldi beiðna		
2006	40.211	6.050
2007	41.659	6.440
2008	42.340	6.570
Samtals	**124.210**	**19.060**
Meðaltal beiðna á mánuði		
2006	3.351	504
2007	3.472	537
2008	3.528	548

Meðaltal beiðna á mánuði.



3. Beiðnir um fjárnám og nauðungarsölu sem komið hafa fram það sem af er þessu ári.

	Fjárnámsbeiðnir	Nauðungarsölubeiðnir
Sýslumaðurinn á Akranesi	485	83
Sýslumaðurinn á Akureyri	926	291
Sýslumaðurinn á Blönduósi	145	22
Sýslumaðurinn í Bolungarvík	32	4
Sýslumaðurinn í Borgarnesi	237	169
Sýslumaðurinn í Búðardal	39	2
Sýslumaðurinn á Eskifirði	285	57
Sýslumaðurinn í Hafnarfirði	2.723	479
Sýslumaðurinn á Hólmavík	9	13
Sýslumaðurinn á Húsavík	261	34
Sýslumaðurinn á Hvolsvelli	262	67
Sýslumaðurinn á Höfn	93	15
Sýslumaðurinn á Ísafirði	160	55
Sýslumaðurinn í Keflavík	2.280	270
Sýslumaðurinn í Kópavogi	2.317	30 beiðnir vegna fasteigna
Sýslumaðurinn á Patreksfirði	100	36
Sýslumaðurinn í Reykjavík	8.685	1.388
Sýslumaðurinn á Sauðárkróki	137	45
Sýslumaðurinn á Selfossi	1.298	581

Sýslumaðurinn á Seyðisfirði	352	40
Sýslumaðurinn á Siglufirði	108	56
Sýslumaðurinn í Stykkishólmi	193	79
Sýslumaðurinn í Vestmannaeyjum	147	25
Sýslumaðurinn í Vík	84	14
Heildarfjöldi janúar – maí 2009	**21.383**	**3.855**
Meðalfjöldi á mánuði janúar – maí 2009	**4.276,6**	**771**

4. Hlutfall þeirra sem hafa nýtt sér ákvæði laga um frestun nauðungarsölu.

Sýslumannsembættin svöruðu þessum hluta fyrirspurnarinnar á mismunandi hátt og samræmdar tölur liggja ekki fyrir. Tölvukerfi sýslumannsembættanna gefur ekki kost á að kalla eftir ítarlegum upplýsingum og því hefur slík vinnsla farið fram handvirkt. Ekki höfðu öll embætti tök á að athuga hversu margir gerðarþolar uppfylltu skilyrði laga til að fá frestun nauðungarsölu, enda um tímafreka úrvinnslu að ræða.

Tölur um nauðungarsölumál gera ekki í öllum tilfellum greinarmun á því hvort viðkomandi gerðarþolar uppfylltu skilyrði laga til að fá nauðungarsölu frestað. Einnig skal tekið fram að beiðnir um nauðungarsölur geta verið vegna íbúðarhúsnæðis eða annars konar fasteigna.

Sýslumaðurinn á Akranesi.

12 nauðungarsölumál eru á fresti skv. 3. gr. laga nr. 23/2009 og eru það um 90% þeirra sem geta nýtt sér frestinn.

Sýslumaðurinn á Akureyri.

Af þeim 50 aðilum sem áttu möguleika á frestun nauðungarsölu skv. 3. gr. laga nr. 23/2009 hafa 26 nýtt sér þann kost, eða 52%.

Sýslumaðurinn á Blönduósi.

Af þeim 17 aðilum sem áttu möguleika á frestun nauðungarsölu skv. 3. gr. laga nr. 23/2009 hafa tveir nýtt sér þann kost, eða 12%.

Sýslumaðurinn í Bolungarvík.

Af þeim fjórum aðilum sem áttu möguleika á frestun nauðungarsölu skv. 3. gr. laga nr. 23/2009 hafa þrír nýtt sér þann kost, eða 75%.

Sýslumaðurinn í Borgarnesi.

Tveir aðilar hafa óskað eftir fresti vegna nauðungarsölu, en 169 beiðnir hafa borist embættinu það sem af er árinu 2009.

Sýslumaðurinn í Búðardal.

Hlutfall þeirra sem óskað hafa eftir frestun er 3,2%.

Sýslumaðurinn á Eskifirði.

Embættinu hafa borist 57 nauðungarsölubeiðnir á árinu og hafa 10 gerðarþolar sótt um frest samkvæmt heimild 3. gr. laga nr. 23/2009.

Sýslumaðurinn í Hafnarfirði.

Í meðferð hjá embættinu eru 375 nauðungarsölumál á fasteignum og 115 málum hefur verið frestað með vísan til laganna, eða 31%.

Sýslumaðurinn á Hólmavík.

Einn aðili hefur átt möguleika á því að nýta sér frest á nauðungarsölu skv. 3. gr. laga nr. 23/2009 og hefur hann hlotið slíkan frest. Flestar beiðnir um nauðungarsölu hafa verið afturkallaðar en nú bíða þrjár beiðnir ákvörðunar um fyrstu fyrirtöku. Þeim gerðarþolum verður leiðbeint um rétt til frestunar þegar þar að kemur.

Sýslumaðurinn á Húsavík.

Af þeim 12 aðilum sem áttu möguleika á frestun nauðungarsölu skv. 3. gr. laga nr. 23/2009 hafa átta nýtt sér þann kost, eða um 67%.

Sýslumaðurinn á Hvolsvelli.

Af þeim 25 aðilum sem áttu möguleika á frestun nauðungarsölu skv. 3. gr. laga nr. 23/2009 hafa 10 aðilar nýtt sér þann frest, eða 40 %.

Sýslumaðurinn á Höfn

Af þeim 17 aðilum sem áttu möguleika á frestun nauðungarsölu skv. 3. gr. laga nr. 23/2009 hafa níu aðilar gert það, eða 53%.

Sýslumaðurinn á Ísafirði.

Þrír hafa óskað eftir frestun nauðungarsölu, einum var hafnað þar sem húsnæðið var iðnaðarhúsnæði, s.s. hlutfallið er 5,1%. Gerðarþolum virðist ekki kunnugt um þetta úrræði, en embættið sendir öllum ábyrgðarbréf með skýringum ásamt umsóknareyðublaði um frestinn.

Sýslumaðurinn í Keflavík.

Nauðungarsölum hjá sýslumanninum í Keflavík hefur verið frestað fram yfir 31. október 2009 með heimild í lögum nr. 23/2009 sem hér segir:

Staða máls	Mál alls	Málum frestað	Hlutfall frestað
Fyrsta fyrirtaka	84	33	39,3%
Byrjun uppboðs	92	59	64,1%
Framhald uppboðs	27	5	18,5%

Tölur um mál gera ekki greinarmun á því hvort viðkomandi gerðarþolar uppfylltu skilyrði laga nr. 23/2009 til að fá máli frestað. Við skoðun á hverju þeirra 27 mála sem höfðu stöðuna framhald uppboðs kemur í ljós að 11 gerðarþolar af 27 uppfylltu skilyrði laganna til að fá máli frestað, en aðeins 5 þeirra, eða 45%, nýttu sér þá heimild.

Sýslumaðurinn í Kópavogi.

Til meðferðar hjá embættinu eru 95 nauðungarsölubeiðnir og 54 hafa nýtt sér frest skv. 3. gr. laga nr. 23/2009

Sýslumaðurinn á Patreksfirði.

Af þeim 15 aðilum sem áttu möguleika á frestun nauðungarsölu skv. 3. gr. laga nr. 23/200 hafa fimm nýtt sér þann kost, eða 33%.

Sýslumaðurinn í Reykjavík.

Hlutfall þeirra sem hafa nýtt sér ákvæðið er um 25–30% þar sem miðað er við ólokin mál einstaklinga. Hlutfallið er þá miðað við þau mál sem eru til meðferðar hjá einstaklingum.

Embætti sýslumannsins í Reykjavík gat ekki lagt fram nákvæmar tölur um fjölda gerðarþola sem áttu/eiga möguleika á að fá frestun nauðungarsölu. Þótt gerðarþoli sé einstaklingur liggur ekki fyrir hvort hann á rétt á frestun, þar sem ekki er ljóst hvort um lögheimili er að ræða.

Sýslumaðurinn á Sauðárkróki.
Af þeim 11 aðilum sem áttu möguleika á frestun nauðungarsölu skv. 3. gr. laga nr. 23/2009 hafa fjórir nýtt sér þann kost, eða 36%.

Sýslumaðurinn á Selfossi.
3,81% þeirra sem hafa átt möguleika á því að nýta sér frestun nauðungarsölu skv. 3. gr. laga nr. 23/2009 hafa gert það.

Sýslumaðurinn á Seyðisfirði.
100% þeirra sem áttu möguleika á því að nýta sér frestun nauðungarsölu skv. 3. gr. laga nr. 23/2009. 14 aðilar áttu kost á fresti.

Sýslumaðurinn á Siglufirði.
Af þeim 9 aðilum sem áttu möguleika á frestun nauðungarsölu skv. 3. gr. laga nr. 23/2009 hafa fimm aðilar nýtt sér þann kost, eða um 56%. Réttur til að óska eftir fresti er til staðar í fimm tilvikum í viðbót, þar sem fyrstu fyrirtöku er nýlega lokið.

Sýslumaðurinn í Stykkishólmi.
Af þeim 15 aðilum sem áttu möguleika á frestun nauðungarsölu skv. 3. gr. laga nr. 23/2009 hafa níu nýtt sér þann kost, eða 60%.

Sýslumaðurinn í Vestmannaeyjum.
Af þeim 23 aðilum sem áttu möguleika á frestun nauðungarsölu skv. 3. gr. laga nr. 23/2009 hafa þrír nýtt sér þann kost, eða 13%.

Sýslumaðurinn í Vík.
Sjö beiðnir eru til meðferðar hjá embættinu. Tveir hafa fengið frestun, tveir til viðbótar uppfylla líklega skilyrði en hafa ekki sótt um frestun og þrír hafa ekki fengið frestun enda uppfylla þeir ekki skilyrðin.

116. Nefndarálit [35. mál]

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, með síðari breytingum.

Frá minni hluta sjávarútvegs- og landbúnaðarnefndar.

Með frumvarpi til laga um breytingu á lögum um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum er í rauninni verið að staðfesta að óhjákvæmilegt hafi reynst að grípa inn í og skerða verðbætur í búvörusamningum, eins og ákveðið var í fjárlögum fyrir yfirstandandi ár. Var það gert í ljósi hinna erfiðu efnahagsaðstæðna. Þessi ákvörðun var harðlega gagnrýnd á sín-

um tíma, ekki síst af þáverandi stjórnarandstöðu og einnig á meðal bænda. Nú hefur hins vegar náðst samkomulag á milli ríkisvaldsins og bænda sem hinir síðarnefndu hafa nýverið staðfest í allsherjaratkvæðagreiðslu.

Hið mikla efnahagsáfall sem reið yfir þjóðina í kjölfar bankahrunsins hafði miklar afleiðingar fyrir ríkissjóð. Óhjákvæmilegt reyndist við þær aðstæður strax síðastliðið haust að rifa seglin í ríkisbúskapnum, afla nýrra tekna og lækka útgjöld. Þar á meðal var ákveðið að verðbæta ekki gildandi búvörusamninga að fullu. Í fjárlagafrumvarpi því sem lagt var fram 1. október á síðasta ári var gert ráð fyrir tilteknum verðbótum á búvörusamningum í samræmi við ákvæði þeirra. Sömuleiðis var í fjáraukalagafrumvarpi ársins 2008 tryggt að verðbætur ársins skiluðu sér að fullu. Var það í samræmi við þær venjur sem gilt hafa í þessum efnum. Með mjög versnandi afkomu ríkissjóðs var ákveðið í fjárlögum yfirstandandi árs að verðbæta búvörusamningana með sama hætti og ákvæði fjárlagafrumvarps fyrir árið 2009 kváðu á um. Þannig var ekki tekið tillit til versnandi verðlagshorfa sem við blöstu eftir bankahrunið í október. Var það í samræmi við meðferð ýmissa annarra tilfærslna í fjárlögum, svo sem greiðslur til almannatrygginga.

Ljóst er að þetta rýrir hag bænda. Stærðargráðan ræðst hins vegar af verðlagsframvindu. Áætlað var um áramót að áhrifin á tekjur bænda gætu verið allt að 800 millj. kr. Með markvissri hagstjórn hefði verið hægt að draga mjög úr áhrifum þessara skerðinga á afkomu bænda. Lausatök stjórnvalda við hagstjórnina, verðbólguþrýstingur sem hefur orðið vegna gengishrunsins í tíð núverandi ríkisstjórnar og svimandi vaxtastig bætist ofan á lækkandi tekjur vegna verðbótaskerðingar á búvörusamningum. Ríkisstjórnin sem nú situr ber því mikla ábyrgð gagnvart versnandi kjörum bænda. Á valdi hennar er því að hafa áhrif á kjör bænda með verkum sínum. Hér blasir við að aðgerðaleysiskostnaðurinn kemur niður á bændum sem öðrum þjóðfélagsþegnum.

Sjálfsagt eru ekki mjög mörg dæmi um aðra eins kúvendingu í einu máli og blasir nú við hjá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og flokki hans í þessu máli. Þegar þáverandi ríkisstjórn kynnti að nauðsynlegt hefði reynst að skerða vísitölu búvörusamninga vegna verri aðstæðna hjá ríkissjóði brugðust þessi stjórnmálaöfl ókvæða við og töldu að alls ekki mætti né ætti að skerða vísitöluna vegna búvörusamninganna. Því hefði mátt ætla að fyrsta verk Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs hefði verið að afnema þessa vísitöluskerðingu þegar flokkurinn hefði til þess aðstæður. Því var ekki að heilsa, öðru nær. Þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra – og raunar fjármálaráðherra í einum og sama manninum, Steingrímur J. Sigfússon – tilkynnti bændum við setningu Búnaðarþings þann 1. mars sl. að ákveðið væri að skerðingin stæði og yrði líka á næsta ári! Við þær aðstæður voru bændur boðaðir til samningaviðræðna um endurgerð búvörusamningsins.

Það er í sjálfu sér vitaskuld fagnaðarefni að samningar skuli hafa náðst um þessi mál núna. Eftir því var leitað við forustumenn bænda á haustdögum hvort unnt yrði að semja um útfærslu búvörusamninganna sem fæli í sér skerðingu á útgjöldum ríkisins til þess viðfangsefnis. Eins og við var að búast og eðlilegt er voru þeir ekki tilbúnir til slíks þá. Eðlilegt var líka að ríkisstjórnarflokkarnir öxluðu þessa ábyrgð, svo sem niðurstaðan var. Hins vegar hófust viðræður um þessi mál á milli þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og forustumanna bænda, eins og formaður Bændasamtakanna hefur sagt frá í blaðaviðtölum og í setningarávarpi á Búnaðarþingi 1. mars sl. Eins og hann greindi frá gengu þær viðræður vel og voru í þeim farvegi sem málið lyktaði síðan í, þ.e. að viðurkenna nauðsyn þess að skerða vísitölubætur, en draga úr óvissu með tiltekinni meðferð vísitölubótanna og að lengja gildistíma búvörusamningsins. Þetta er kjarni þess frumvarps sem hér liggur fyrir.

Ástæða er til að fagna því að slíkt samkomulag er fengið og lýsir minni hlutinn stuðningi við að það fái brautargengi á Alþingi.

Hins vegar hefði verið eðlilegt að samhliða væru kynntar tillögur sem lúta að hag bænda og einnig voru í undirbúningi. Þar má nefna vinnu við að kortleggja skuldastöðu bænda og úrræði við að koma til móts við þarfir landbúnaðarins. Á fyrstu dögunum eftir bankahrunið fóru Bændasamtökin og ráðuneyti málaflokksins sameiginlega í slíka vinnu gagnvart bönkunum með góðum árangri fyrir bændur og landbúnaðarstarfsemina. Þá væri eðlilegt að í samvinnu við bændur yrði nú tekin ákvörðun um að framlengja svokallaða útflutningsskyldu eða grípa til annarra þeirra úrræða sem líkleg væru til að stuðla að jafnvægi á kjötmarkaði, án þess að það ylli kostnaði hjá ríkissjóði. Enn fremur er nauðsynlegt að brugðist sé við vegna þeirra breytinga sem hafa orðið á neyslumynstri, t.d. á kjöt- og mjólkurmarkaði, sem hefur haft mikil áhrif á afkomu afurðastöðva landbúnaðarins og fyrirtækin geta illa átt við vegna lagaumhverfisins. Sjálfsagt hefði líka verið að ráðuneyti málaflokksins hefði freistað þess að meta líklega verðþróun á afurðum landbúnaðarins og hvernig hún hefði áhrif á hag bænda og afurðastöðva.

Í fylgiskjali er tafla sem unnin hefur verið á vegum Landssamtaka sauðfjárbænda. Þessi samantekt bregður ljósi á erfiðleikana og endurspeglar þann vanda sem við er að glíma á kjötmarkaði og kallar á viðbrögð stjórnvalda.

Alþingi, 15. júní 2009.

Einar K. Guðfinnsson, frsm. — Jón Gunnarsson.

Fylgiskjal.

Sala á kindakjöti fyrstu fimm mánuði ársins, árin 2001–2009, greint sundur í dilkakjöt og kjöt af fullorðnu innan lands og svo útflutt. Tölurnar eru í tonnum.

Jan-maí	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dilkakjöt	2.200	2.242	2.285	2.372	2.422	2.506	2.523	2.592	1.836
Kindakjöt	307	308	294	321	344	416	517	390	311
Útflutt	511	761	898	750	442	278	282	188	773
Afsetning	**3.019**	**3.310**	**3.476**	**3.444**	**3.208**	**3.201**	**3.322**	**3.170**	**2.921**
Visit 2001=(100)	100	110	115	114	106	106	110	105	97

117. Nefndarálit [34. mál]

um frv. til l. um breyt á l. nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum.

Frá minni hluta sjávarútvegs- og landbúnaðarnefndar.

Með þessu frumvarpi er í rauninni verið að flytja fjögur lítt skyld mál. Í fyrsta lagi er veitt heimild til að undanskilja afla sem fæst við veiðar í fræðsluskyni frá kvóta. Í annan stað er verið að setja lagalegan ramma utan um svokallaðar frístundaveiðar sem eru vaxandi atvinnu-

grein. Í þriðja lagi er verið að innleiða nýtt banndagakerfi, sem gengið hefur undir nafninu strandveiðar. Og loks er í frumvarpinu ákvæði um að skipta heildarafla í karfa í gullkarfa og djúpkarfa.

Þetta frumvarp er því marki brennt að undirbúningur var slaklegur í veigamiklum atriðum. Það á alveg sérstaklega við um þann þátt frumvarpsins sem snýr að hinu nýja banndagakerfi. Málinu var varpað fram í umræðuna fyrr í vetur, sem illa útfærðri hugmynd, sem fékk afar misjafnar móttökur. Ljóst er af frumvarpinu eins og það leit dagsins ljós að upphaflegu hugmyndirnar stóðust engan veginn nánari skoðun og voru alls ekki líklegar til að ná yfirlýstum markmiðum: að auka nýliðun í sjávarútvegi og styrkja byggðir. Frumvarpið eins og það var lagt fram gerir það ekki heldur, né þær veigalitlu og ómarkvissu breytingartillögur sem meiri hluti nefndarinnar lagði fram.

Mjög margt er við vinnubrögðin að athuga. Umsagnarfrestur vegna málsins var hraklega stuttur. Þessu mótmælti minni hluti nefndarinnar en á það var ekki hlustað. Sem dæmi má nefna að fram kemur í umsögn Byggðastofnunar að hún hafði einungis einn dag til þess að skila inn umsögn þrátt fyrir að einn yfirlýsti tilgangur málsins sé að styrkja byggðina í landinu. Þetta er ekki einasta móðgun við umsagnaraðila, heldur ekki síður yfirlýsing um áhugaleysi meiri hluta nefndarinnar um fagleg og góð vinnubrögð. Vonandi er þetta ekki fyrirboði þeirra vinnubragða sem tíðkuð verða við breytingar á lögum á málasviði nefndarinnar í framtíðinni.

Þetta er sérstaklega ámælisvert varðandi banndagahluta frumvarpsins í ljósi þess hve hann var illa undirbúinn.

Nauðsynlegt reyndist vegna þessa að kalla fyrir nefndina talsverðan fjölda aðila og var það gert að öllu leyti að frumkvæði minni hlutans til þess að freista þess að varpa ljósi á málið og reyna að gefa umsagnaraðilum færi á að skýra betur þær miklu athugasemdir sem uppi voru við málið. Það var ekki vanþörf á, því jafnvel þeir sem jákvæðastir voru fyrir því að setja á nýtt banndagakerfi við fiskveiðar höfðu mjög veigamiklar athugasemdir við útfærsluna og þá hugsun sem að baki málinu býr. Því miður var lítt hlustað á athugasemdir þær sem bárust við málið úr öllum áttum og þær breytingar sem meiri hlutinn leggur til eru því til lítils gagns.

Skal nú vikið nokkuð að efnisatriðum frumvarpsins.

1. gr. frumvarpsins er í sjálfu sér eðlileg og sjálfsögð og er eingöngu til þess fallin að styrkja lagaframkvæmd sem tíðkast hefur um langt árabil.

2. gr. er sömuleiðis til bóta að flestu leyti enda byggð á skýrslu nefndar um svokallaða frístundabáta sem er vaxandi atvinnugrein. Það er þó til marks um flumbruganginn við undirbúning málsins að þetta mál hafði fengið talsverða umfjöllun sjávarútvegs- og landbúnaðarnefndar á síðastliðnu vori þar sem fengist hafði niðurstaða um tilteknar breytingar sem algjörlega var hins vegar litið framhjá við undirbúning málsins nú. Þá er í tillögum meiri hlutans ekki brugðist við tilteknum ábendingum sem fram hafa komið í vinnu nefndarinnar og ætla má að um gæti orðið góð samstaða.

Ákvæði til bráðabirgða I hefur fengið mestu umfjöllunina og umræðuna. Það mál allt er í algjöru skötulíki og í rauninni stórfurðulegt að menn nálgist breytingar á fiskveiðistjórnarlögum með þessum hætti. Er það til marks um efasemdirnar um þetta mál að jafnt ráðherrann sem málið flytur og meiri hluti nefndarinnar leggja á það áherslu að málið sé eingöngu lagt fram til bráðabirgða; sem eins konar tilraunaverkefni. Með öðrum orðum, þeim sem ætla að starfa í þessu nýja banndagakerfi er boðið upp á algjöra óvissu. Fyrir liggur að margir munu þurfa að leggja í umtalsverða fjárfestingu, en allsendis er óvíst hvort framhald verður á þessum veiðum að mati ábyrgðarmanna málsins. Þessi vinnubrögð eru því ekki líkleg til þess

að stuðla að því að menn geti undirbúið þennan atvinnurekstur sinn af nauðsynlegri kostgæfni þannig að hann geti orðið þeim og þjóðfélaginu til ábata.

Ein alvarlegasta meinsemd þessa máls er að það mun færa veiðirétt í umtalsverðum mæli frá veikustu sjávarbyggðum landsins, þeim byggðum sem helst hafa misst frá sér aflaheimildir, þar sem fiskvinnsla hefur dregist saman og íbúum fækkað. Þetta er ómótmælanlegt þar sem ætlunin er að taka meira en helming alls byggðakvótans og úthluta honum til þess að búa til veiðirétt í hinu nýja banndagakerfi. Fram kom í máli fulltrúa þessara sveitarfélaga sem og fulltrúa Sambands sveitarfélaga að þetta mundi veikja mjög þá atvinnustarfsemi sem er til staðar í þessum byggðarlögum og kollvarpa heilsársstarfsemi við fiskveiðar og vinnslu. Ljóst er að meiri hlutinn hefur ákveðið að bregðast í engu við þessum ábendingum.

Í fylgiskjali við álit þetta er yfirlit yfir úthlutun byggðakvóta á síðustu þremur árum til einstakra byggðarlaga. Þetta yfirlit gefur vísbendingu um hvaða byggðarlög verða einkum fyrir barðinu á afleiðingum hinnar fyrirhuguðu löggjafar.

Sú svæðaskipting sem lögð er til grundvallar hinum nýju banndögum getur sömuleiðis grafið mjög undan möguleikum fjölmargra sveitarfélaga og byggðarlaga. Meiri hlutinn hefur kosið að takast ekki á við það vandamál, sem þó er viðurkennt að nokkru í áliti meiri hlutans. Þessu máli á hins vegar að vísa án nokkurra skilmála inn í sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið til marks um þá fullkomlegu uppgjöf sem er gagnvart þessu óhjákvæmilega viðfangsefni.

Ýmislegt annað má nefna sem sýnir hve málið er illa úr garði gert. Það er til dæmis ljóst að reglur um veiði annarra tegunda en þorsks munu gera þennan veiðiskap nær ómögulegan á þeim svæðum þar sem ufsi er uppistaðan í handfæraaflanum. Áhyggjur hafa komið fram um öryggismál þeirra sem þessar veiðar munu stunda. Bent hefur verið á að þetta fyrirkomulag muni rýra heildarafrakstur okkar af sjávarauðlindinni, þar sem nú verði með fleiri bátum en áður dreginn sami afli úr sjó og hann seldur til ráðstöfunar á þeim tíma sem hráefnið er viðkvæmt og verðminna. Þá er ljóst að eftirlitskostnaður verður umtalsverður.

Að öllu framansögðu telur minni hlutinn að skynsamlegast sé að fresta öllum áformum um nýtt banndagakerfi. Þau mál eigi hins vegar að skoða og útfæra áður en málið sé lagt að nýju fyrir þingið. Þess í stað eigi tafarlaust að úthluta þeim afla sem ætlunin var að ráðstafa til byggðakvóta á grundvelli þeirra reglna sem þróaðar hafa verið.

Að síðustu varðandi ákvæði til bráðabirgða II má telja skynsamlegt að fresta því að á því máli sé tekið. Það er á hinn bóginn brýnt og sjálfsagt að leyfilegum heildarafla í karfa sé skipt upp í þær tvær tegundir sem um er að ræða, gullkarfa og djúpkarfa. Eðlilegt er að yfir það sé farið hvort fyrir hendi séu nægjanleg gögn til þess að framkvæma þessa skiptingu á grundvelli raunverulegrar veiðireynslu í þessum tilgreindu tegundum. Er hér hvatt til þess að sú vinna verið framkvæmd þannig að sem allra fyrst megi leggja fram nýtt frumvarp um þetta mál.

Alþingi, 15. júní 2009.

Einar K. Guðfinnsson, frsm.	Jón Gunnarsson.	Sigurður Ingi Jóhannsson.

Með nefndarálitinu var fylgiskjal: Yfirlit um úthlutun byggðakvóta fiskveiðiárin 2005–2006, 2006–2007 og 2007–2008. Sjá samhljóða yfirlit í svari sjávarútvegs- og landbúnaðar-

ráðherra við fyrirspurn Einars K. Guðfinnssonar um úthlutun byggðakvóta, þskj. 58, 11. mál 137. löggjafarþings, í Alþt. 2009, bls. 212–214.

118. Svar [43. mál]

fjármálaráðherra við fyrirspurn Valgerðar Bjarnadóttur um ríkisstofnanir.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

1. *Hverjar eru ríkisstofnanir og hver er skipting þeirra eftir ráðuneytum?*
2. *Hver er fjöldi starfsmanna eða stöðugilda í hverri framangreindra stofnana?*

Hafa verður þann fyrirvara á að ekki er alltaf auðvelt að skilgreina hvaða aðilar teljast til ríkisstofnana. Almenna skilgreiningu á stofnun er hvergi að finna í lögum. Í flestum tilfellum er þó tekið fram í sérlögum að aðili sé ríkisstofnun.

Fjárlög og ríkisreikningur veita vísbendingar um ríkisstofnanir. Lög nr. 88/1987, um fjárreiður ríkisins, taka til allra ríkisaðila. Skv. 2. gr. laganna eru ríkisaðilar „þeir sem fara með ríkisvald og þær stofnanir og fyrirtæki sem eru að hálfu eða meiri hluta í eigu ríkisins“. Þótt fjárreiðulögin skilgreini ríkisaðila veitir það takmarkaða leiðsögn því að í 2. gr. er greinilega gert ráð fyrir því að ekki séu allir ríkisaðilar stofnanir. Í fjárlögum eru sjálfseignarstofnanir og einnig fjárlagaliðir sem óljóst er hvort telja skuli fjárlagalið verkefnis, ríkisaðila (sem ekki er stofnun) eða stofnunar. Einnig má nefna að einkaaðilar, t.d. fyrirtæki og sjálfseignarstofnanir, fara í sumum tilfellum með ríkisvald.

Einnig má líta til forstöðumannalista sem gefinn er út af fjármálaráðuneytinu á grundvelli laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Hann veitir vísbendingar um fjölda ríkisstofnana en þar sem lögin hafa ekki að geyma nákvæma skilgreiningu á því hverjir teljast forstöðumenn er skilgreiningarvandinn varðandi forstöðumenn og stofnanir hliðstæður. Skilgreiningarvandinn er þríþættur:

– Að skilgreina hvaða einkenni opinberir aðilar þurfa að uppfylla til að teljast stofnun.
– Að afmarka opinbera aðila frá fyrirtækjum, stofnunum og félögum einstaklinga.
– Að afmarka undir hvaða þátt ríkisins aðilinn heyrir.

Samkvæmt 3. gr. reglugerðar nr. 106/2004, um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta, skal fjármálaráðuneytið í samráði við hlutaðeigandi ráðuneyti gera lista yfir þær stofnanir sem reglugerðin tekur til. Á listanum eru fjárlagaliðir í A-hluta flokkaðir eftir því hvernig ábyrgð á fjárreiðum er fyrir komið. Listanum er skipt í fimm hluta og eru ríkisstofnanir í fyrsta hluta listans. Til að svara 1. lið fyrirspurnarinnar um hverjar eru ríkisstofnanir og skiptingu þeirra eftir ráðuneytum er notast við framangreindan lista.

Eftirfarandi tafla sýnir þær ríkisstofnanir sem reglugerð nr. 106/2004 tekur til, skiptingu þeirra eftir ráðuneytum og fjölda starfsmanna/stöðugilda í hverri stofnun:

Æðsta yfirstjórn		**Fjöldi kt.**	**Stöðugildi**
00-101	Embætti forseta Íslands	13	8
00-201	Alþingi	220	190
00-207	Rannsókn á falli íslensku bankanna á árinu 2008	11	7
00-301	Ríkisstjórn	39	48
00-401	Hæstiréttur	9	9

00-610	Umboðsmaður Alþingis	15	10
00-620	Ríkisendurskoðun	50	46
	Samtals æðsta yfirstjórn	**357**	**319**

Forsætisráðuneyti		**Fjöldi kt.**	**Stöðugildi**
01-101	Forsætisráðuneyti, aðalskrifstofa	84	48
01-241	Umboðsmaður barna	5	3
01-251	Þjóðmenningarhúsið	15	7
01-255	Gljúfrasteinn – Hús skáldsins	10	3
01-271	Ríkislögmaður	6	6
01-401	Hagstofa Íslands	159	79
	Seðlabanki Íslands	131	130
	Samtals forsætisráðuneyti	**410**	**275**

Menntamálaráðuneyti		**Fjöldi kt.**	**Stöðugildi**
02-101	Menntamálaráðuneyti, aðalskrifstofa	151	95
02-201	Háskóli Íslands	2.168	1.316
02-202	Tilraunastöð Háskólans að Keldum	59	50
02-209	Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum	59	41
02-210	Háskólinn á Akureyri	320	198
02-216	Landbúnaðarháskóli Íslands	148	118
02-217	Hólaskóli – Háskólinn á Hólum	65	58
02-223	Námsmatsstofnun	19	18
02-231	Rannsóknarmiðstöð Íslands	19	17
02-301	Menntaskólinn í Reykjavík	96	72
02-302	Menntaskólinn á Akureyri	85	73
02-303	Menntaskólinn á Laugarvatni	28	18
02-304	Menntaskólinn við Hamrahlíð	133	103
02-305	Menntaskólinn við Sund	68	61
02-306	Menntaskólinn á Ísafirði	48	34
02-307	Menntaskólinn á Egilsstöðum	50	44
02-308	Menntaskólinn í Kópavogi	135	109
02-309	Kvennaskólinn í Reykjavík	61	52
02-350	Fjölbrautaskólinn í Breiðholti	147	129
02-351	Fjölbrautaskólinn Ármúla	155	105
02-352	Flensborgarskóli	101	82
02-353	Fjölbrautaskóli Suðurnesja	94	84
02-354	Fjölbrautaskóli Vesturlands	86	70
02-355	Framhaldsskólinn í Vestmannaeyjum	40	30
02-356	Fjölbrautaskóli Norðurlands vestra	62	46
02-357	Fjölbrautaskóli Suðurlands	122	95
02-358	Verkmenntaskóli Austurlands	44	28
02-359	Verkmenntaskólinn á Akureyri	200	127

02-360	Fjölbrautaskólinn í Garðabæ	72	61
02-361	Framhaldsskólinn í A-Skaftafellssýslu	23	18
02-362	Framhaldsskólinn á Húsavík	28	19
02-363	Framhaldsskólinn á Laugum	28	21
02-365	Borgarholtsskóli	138	114
02-367	Fjölbrautaskóli Snæfellinga	29	23
02-370	Framhaldsskólinn í Mosfellsbæ	1	1
02-430	Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra	29	19
02-516	Iðnskólinn í Hafnarfirði	69	65
02-725	Námsgagnastofnun	32	24
02-872	Lánasjóður íslenskra námsmanna	44	27
02-901	Fornleifavernd ríkisins	11	10
02-902	Þjóðminjasafn Íslands	52	36
02-903	Þjóðskjalasafn Íslands	44	35
02-905	Landsbókasafn Íslands – Háskólabókasafn	98	81
02-906	Listasafn Einars Jónssonar	6	1
02-907	Listasafn Íslands	25	16
02-908	Kvikmyndasafn Íslands	6	6
02-909	Blindrabókasafn Íslands	14	12
02-911	Náttúruminjasafn Íslands	1	1
02-972	Íslenski dansflokkurinn	22	17
02-973	Þjóðleikhús	230	106
02-974	Sinfóníuhljómsveit Íslands	121	101
02-979	Húsafriðunarnefnd	10	4
02-981	Kvikmyndamiðstöð Íslands	7	6
	Samtals menntamálaráðuneyti	**5.903**	**4.094**

Utanríkisráðuneyti		**Fjöldi kt.**	**Stöðugildi**
03-101	Utanríkisráðuneyti, aðalskrifstofa	214	205
03-214	Varnarmálastofnun	59	56
03-390	Þróunarsamvinnustofnun Íslands	14	13
	Samtals utanríkisráðuneyti	**287**	**274**

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti		**Fjöldi kt.**	**Stöðugildi**
04-101	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti, aðalskrifstofa	75	43
04-215	Fiskistofa	89	80
04-217	Verðlagsstofa skiptaverðs	3	3
04-234	Matvælastofnun	114	68
04-331	Héraðs- og Austurlandsskógar	6	5
04-332	Suðurlandsskógar	11	7
04-334	Vesturlandsskógar	6	3
04-335	Skjólskógar á Vestfjörðum	6	3
04-336	Norðurlandsskógar	7	4

04-401	Hafrannsóknastofnunin	163	150
04-405	Veiðimálastofnun	20	18
04-423	Skrifstofa rannsóknastofnana atvinnuveganna	9	9
04-487	Hagþjónusta landbúnaðarins	3	3
	Samtals sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti	**512**	**394**

Dóms- og kirkjumálaráðuneyti		**Fjöldi kt.**	**Stöðugildi**
06-101	Dóms- og kirkjumálaráðuneyti, aðalskrifstofa	65	36
06-106	Þjóðskrá	36	35
06-201	Hæstiréttur	11	10
06-210	Héraðsdómstólar (margir forstöðumenn)	112	85
06-251	Persónuvernd	13	5
06-301	Ríkissaksóknari	15	14
06-303	Ríkislögreglustjóri	123	116
06-305	Lögregluskóli ríkisins	45	26
06-309	Sérstakur saksóknari samkvæmt lögum nr. 135/2008	5	5
06-310	Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu	426	392
06-312	Lögreglustjórinn á Suðurnesjum og sýslumaðurinn á Keflavíkurflugvelli	101	96
06-395	Landhelgisgæsla Íslands	157	147
06-398	Útlendingastofnun	23	22
06-411	Sýslumaðurinn í Reykjavík	54	51
06-412	Sýslumaðurinn á Akranesi	28	20
06-413	Sýslumaðurinn í Borgarnesi	20	17
06-414	Sýslumaður Snæfellinga	29	20
06-415	Sýslumaðurinn í Búðardal	4	3
06-416	Sýslumaðurinn á Patreksfirði	6	5
06-417	Sýslumaðurinn í Bolungarvík	8	5
06-418	Sýslumaðurinn á Ísafirði	47	36
06-419	Sýslumaðurinn á Hólmavík	5	4
06-420	Sýslumaðurinn á Blönduósi	30	27
06-421	Sýslumaðurinn á Sauðárkróki	20	17
06-422	Sýslumaðurinn á Siglufirði	8	7
06-424	Sýslumaðurinn á Akureyri	70	59
06-425	Sýslumaðurinn á Húsavík	23	19
06-426	Sýslumaðurinn á Seyðisfirði	31	17
06-428	Sýslumaðurinn á Eskifirði	42	26
06-429	Sýslumaðurinn á Höfn í Hornafirði	7	5
06-430	Sýslumaðurinn í Vík í Mýrdal	6	5
06-431	Sýslumaðurinn á Hvolsvelli	21	15
06-432	Sýslumaðurinn í Vestmannaeyjum	25	21
06-433	Sýslumaðurinn á Selfossi	57	48
06-434	Sýslumaðurinn í Reykjanesbæ	25	22

06-436	Sýslumaðurinn í Hafnarfirði	32	28
06-437	Sýslumaðurinn í Kópavogi	30	25
06-501	Fangelsismálastofnun ríkisins	118	112
06-701	Þjóðkirkjan	168	169
	Samtals dómsmálaráðuneyti	**2.046**	**1.774**

Félags- og tryggingamálaráðuneyti		**Fjöldi kt.**	**Stöðugildi**
07-101	Félags- og tryggingamálaráðuneyti, aðalskrifstofa	128	55
07-302	Ríkissáttasemjari	2	2
07-313	Jafnréttisstofa	8	8
07-331	Vinnueftirlit ríkisins	87	71
07-400	Barnaverndarstofa	51	46
07-701	Málefni fatlaðra, Reykjavík	647	415
07-702	Málefni fatlaðra, Reykjanesi	476	316
07-703	Málefni fatlaðra, Vesturlandi	93	58
07-704	Málefni fatlaðra, Vestfjörðum	70	36
07-707	Málefni fatlaðra, Austurlandi	56	39
07-708	Málefni fatlaðra, Suðurlandi	99	68
07-750	Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins	61	53
07-755	Þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda og sjónskerta	23	21
07-821	Tryggingastofnun ríkisins	135	111
07-980	Vinnumálastofnun	190	133
47-201	Íbúðalánasjóður	73	65
	Samtals félags- og tryggingamálaráðuneyti	**2.199**	**1.496**

Heilbrigðisráðuneyti		**Fjöldi kt.**	**Stöðugildi**
08-101	Heilbrigðisráðuneyti, aðalskrifstofa	79	56
08-202	Umsýsla sjúkratrygginga	110	95
08-301	Landlæknir	40	30
08-305	Lýðheilsustöð	24	21
08-324	Heyrnar- og talmeinastöð Íslands	20	16
08-327	Geislavarnir ríkisins	9	8
08-358	Sjúkrahúsið á Akureyri	609	464
08-373	Landspítali	5.141	4.003
08-386	Vistun ósakhæfra afbrotamanna	37	32
08-397	Lyfjastofnun	53	40
08-506	Heilsugæsla á höfuðborgarsvæðinu	603	471
08-522	Heilsugæslustöðin Borgarnesi	25	13
08-524	Heilsugæslustöðin Ólafsvík	13	7
08-525	Heilsugæslustöðin Grundarfirði	11	7
08-526	Heilsugæslustöðin Búðardal	13	5
08-552	Heilsugæslustöðin Dalvík	23	11

08-711	Heilbrigðisstofnunin Akranesi	223	165
08-715	St. Fransiskusspítali, Stykkishólmi	74	55
08-721	Heilbrigðisstofnunin Patreksfirði	40	29
08-726	Heilbrigðisstofnunin Ísafjarðarbæ	162	125
08-735	Heilbrigðisstofnunin Hólmavík	32	21
08-741	Heilbrigðisstofnunin Hvammstanga	57	37
08-745	Heilbrigðisstofnunin Blönduósi	71	54
08-751	Heilbrigðisstofnunin Sauðárkróki	139	109
08-755	Heilbrigðisstofnunin Siglufirði	69	50
08-761	Heilbrigðisstofnun Þingeyinga	151	101
08-777	Heilbrigðisstofnun Austurlands	345	250
08-781	Heilbrigðisstofnunin Vestmannaeyjum	103	72
08-787	Heilbrigðisstofnun Suðurlands	345	240
08-791	Heilbrigðisstofnun Suðurnesja	304	216
08-795	St. Jósefsspítali, Sólvangur	259	182
	Samtals heilbrigðisráðuneyti	**9.184**	**6.985**

Fjármálaráðuneyti		**Fjöldi kt.**	**Stöðugildi**
09-101	Fjármálaráðuneyti, aðalskrifstofa	149	90
09-103	Fjársýsla ríkisins	72	69
09-201	Ríkisskattstjóri	96	92
09-202	Skattstofan í Reykjavík	65	60
09-203	Skattstofa Vesturlands	15	13
09-204	Skattstofa Vestfjarða	7	7
09-205	Skattstofa Norðurlands vestra	7	6
09-206	Skattstofa Norðurlands eystra	22	20
09-207	Skattstofa Austurlands	11	10
09-208	Skattstofa Suðurlands	16	15
09-209	Skattstofa Vestmannaeyja	4	4
09-211	Skattstofa Reykjaness	48	45
09-214	Yfirskattanefnd	15	10
09-215	Skattrannsóknarstjóri ríkisins	22	22
09-262	Tollstjórinn í Reykjavík	232	227
09-402	Fasteignamat ríkisins	61	55
09-901	Framkvæmdasýsla ríkisins	22	21
09-905	Ríkiskaup	26	22
09-984	Fasteignir ríkissjóðs	12	10
29-101	ÁTVR	364	222
	Samtals fjármálaráðuneyti	**1.266**	**1.020**

Samgönguráðuneyti		**Fjöldi kt.**	**Stöðugildi**
10-101	Samgönguráðuneyti, aðalskrifstofa	78	38
10-211	Rekstur Vegagerðarinnar	345	313

10-251	Umferðarstofa	66	54
10-281	Rannsóknanefnd umferðarslysa	9	2
10-335	Siglingastofnun Íslands	124	78
10-381	Rannsóknanefnd sjóslysa	7	2
10-471	Flugmálastjórn Íslands	40	31
10-512	Póst- og fjarskiptastofnun	25	24
	Samtals samgönguráðuneyti	**694**	**543**

Iðnaðarráðuneyti		**Fjöldi kt.**	**Stöðugildi**
11-101	Iðnaðarráðuneyti, aðalskrifstofa	23	20
11-205	Nýsköpunarmiðstöð Íslands	96	89
11-301	Orkustofnun	41	34
	Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins	5	5
31-301	Íslenskar orkurannsóknir	123	84
	Byggðastofnun	20	20
	Samtals samgönguráðuneyti	**308**	**252**

Viðskiptaráðuneyti		**Fjöldi kt.**	**Stöðugildi**
12-101	Viðskiptaráðuneyti, aðalskrifstofa	38	20
12-402	Fjármálaeftirlitið	77	63
12-411	Samkeppniseftirlitið	27	21
12-421	Neytendastofa	27	23
12-425	Talsmaður neytenda	1	1
12-431	Einkaleyfastofa	28	27
	Samtals viðskiptaráðuneyti	**198**	**155**

Umhverfisráðuneyti		**Fjöldi kt.**	**Stöðugildi**
14-101	Umhverfisráðuneyti, aðalskrifstofa	54	39
14-211	Umhverfisstofnun	68	65
14-212	Vatnajökulsþjóðgarður	10	9
14-231	Landgræðsla ríkisins	58	55
14-241	Skógrækt ríkisins	52	44
14-243	Hekluskógar	4	1
14-287	Úrvinnslusjóður	10	5
14-301	Skipulagsstofnun	21	21
14-310	Landmælingar Íslands	28	25
14-321	Brunamálastofnun ríkisins	11	11
14-401	Náttúrufræðistofnun Íslands	54	47
14-407	Stofnun Vilhjálms Stefánssonar	4	3
14-412	Veðurstofa Íslands	277	139
	Úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála	4	4
	Samtals samgönguráðuneyti	**655**	**466**
	Samtals	**24.019**	**18.046**

119. Svar [51. mál]

sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra við fyrirspurn Ólínu Þorvarðardóttur um meðferð aflaheimilda.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

1. *Hversu mikið magn fiskveiðiheimilda í þorski, ýsu, ufsa, rækju, kolmunna og steinbít hefur verið leigt milli útgerða (í aflamarkskerfi og krókaaflamarkskerfi) á fiskveiðiárunum 2006–2007, 2007–2008 og á yfirstandandi fiskveiðiári?*
2. *Hversu mikið magn aflaheimilda í rækju, skrápflúru, grálúðu, sandkola og ufsa hefur á framangreindu tímabili:*
   a. *verið ónýtt (óveitt),*
   b. *verið nýtt af sjálfum handhöfum aflaheimildanna?*
3. *Hversu mikið magn ónýttra aflaheimilda í þorski, ýsu, ufsa, rækju, kolmunna, steinbít, grálúðu og sandkola hefur verið fært milli ára á fyrrgreindu tímabili?*

Svar óskast einnig sundurliðað eftir hlutfalli af heildarkvóta í tilteknum tegundum.

Í töflunni hér á eftir má sjá magn í tonnum og slægðum fisk þar sem það á við. Vert er að árétta að um veltitölur er að ræða. Með veltitölum er átt við að sama magn getur hafa skipt oft um handhafa og kemur því oft fram (1.000 kg flutt frá A til B, flytjast næst frá B til C og að lokum frá C til D leggjast þá saman sem 3.000 kg þar sem þau hafa þrisvar skipt um handhafa). Millifærslum er skipt upp eftir millifærslum á milli óskyldra aðila annars vegar og innan sömu útgerðar hins vegar. Allar tölur fyrir árið 2008/2009 miðast við stöðu 8. júní 2009.

	2008/2009		2007/2008		2006/2007	
Fisktegund	Milli skipa í eigu sama aðila	Milli skipa í eigu óskyldra aðila	Milli skipa í eigu sama aðila	Milli skipa í eigu óskyldra aðila	Milli skipa í eigu sama aðila	Milli skipa í eigu óskyldra aðila
Þorskur	22.807	27.021	30.806	36.425	32.941	55.277
Ýsa	18.459	29.338	32.644	44.073	30.123	46.864
Ufsi	16.045	16.585	32.994	29.000	33.184	29.474
Steinbítur	3.245	6.876	4.816	9.519	3.579	10.444
Kolmunni	12	6	22.116	33.423	82	84
Úthafsrækja	1.687	3.570	2.619	4.240	2.501	5.784

Í töflunni hér á eftir má sjá það aflamagn sem hefur verið óveitt miðað við úthlutun á grundvelli aflahlutdeildar í upphafi fiskveiðiárs, í magni (kg) í slægðum afla og sem hlutfall í %. Allar tölur fyrir árið 2008/2009 miðast við stöðu 8. júní 2009.

Úthafsrækja				
	Úthlutun	Afli til aflamarks	Óveitt	Óveitt%
2007	7.000.000	1.887.411	5.112.589	73,04%
2008	7.000.000	1.865.346	5.134.654	73,35%
2009	7.000.000	1.965.329	5.034.671	71,92%
Skrápflúra				
	Úthlutun (kg)	Afli til aflamarks (Kg)	Óveitt (kg)	Óveitt (%)
2006/2007	1.380.000	238.599	1.141.401	82,71%
2007/2008	919.997	193.066	726.931	79,01%
2008/2009	920.001	190.280	729.721	79,32%
Grálúða				
	Úthlutun (kg)	Afli til aflamarks (Kg)	Óveitt (kg)	Óveitt (%)
2006/2007	13.800.000	9.171.035	4.628.965	33,54%
2007/2008	13.799.994	8.966.253	4.833.741	35,03%
2008/2009	13.800.000	9.118.675	4.681.325	33,92%
Sandkoli				
	Úthlutun (kg)	Afli til aflamarks (Kg)	Óveitt (kg)	Óveitt (%)
2006/2007	1.840.000	732.093	1.107.907	60,21%
2007/2008	1.379.996	544.408	835.588	60,55%
2008/2009	920.001	599.458	320.543	34,84%
Ufsi				
	Úthlutun (kg)	Afli til aflamarks (Kg)	Óveitt (kg)	Óveitt (%)
2006/2007	65.282.181	55.817.060	9.465.121	14,50%
2007/2008	61.060.429	56.021.462	5.038.967	8,25%
2008/2009	52.890.518	38.803.963	14.086.555	26,63%

Í eftirfarandi töflu er tekin saman nýting aflaheimilda miðað við aflaheimild í tegundunum á fyrrgreindum tímabilum. Þá er tekið tillit til þess magns sem var flutt á milli ára og sérstakra úthlutana sem kunna að hafa átt sér stað, þ.e. það heildarmagn sem er leyfilegt að veiða á tímabilinu. Allar tölur fyrir árið 2008/2009 miðast við stöðu 8. júní 2009.

Úthafsrækja				
	Aflaheimild	Afli til aflamarks (kg)	Óveitt	Óveitt, %
2006/2007	8.890.379	1.887.411	7.002.968	78,77%
2007/2008	8.039.724	1.865.346	6.174.378	76,80%
2008/2009	8.090.321	1.965.329	6.124.992	75,71%

Skrápflúra				
	Aflaheimild (kg)	Afli til aflamarks (kg)	Óveitt (kg)	Óveitt
2006/2007	1.822.413	238.599	1.583.814	86,91%
2007/2008	1.161.108	193.066	968.042	83,37%
2008/2009	1.072.370	190.280	882.090	82,26%
Grálúða				
	Aflaheimild (kg)	Afli til aflamarks (kg)	Óveitt (kg)	Óveitt
2006/2007	16.059.664	9.171.035	6.888.629	42,89%
2007/2008	16.477.026	8.966.253	7.510.773	45,58%
2008/2009	16.411.900	9.118.675	7.293.225	44,44%
Sandkoli				
	Aflaheimild (kg)	Afli til aflamarks (kg)	Óveitt (kg)	Óveitt
2006/2007	2.431.308	732.093	1.699.215	69,89%
2007/2008	1.686.331	544.408	1.141.923	67,72%
2008/2009	1.138.809	599.458	539.351	47,36%
Ufsi				
	Aflaheimild (kg)	Afli til aflamarks (kg)	Óveitt (kg)	Óveitt
2006/2007	71.087.892	55.817.060	15.270.832	21,48%
2007/2008	72.387.487	56.021.462	16.366.025	22,61%
2008/2009	64.523.299	38.803.963	25.719.336	39,86%

Ekki er hægt að segja nákvæmlega til um hvaða heimild er verið að nýta hverju sinni þegar um samanteknar tölur er að ræða. Í töflunni hér eftir er gerð grein fyrir heildarafla báta sem fengu úthlutað aflamarki í tegundinni í upphafi fiskveiðiársins, afla annarra báta og heildarafla allra báta. Hlutfall afla annarra, af heildinni, er sett fram og af því má sjá hvað hlutfall þeirra sem leigja til sín kvóta er af heildarafla í tegundinni. Úr þessum töflum er þó ekki hægt að sjá hvort þær heimildir sem fiskiskipin leigðu til sín eru fullnýttar, til þess þyrfti að gera nákvæma úttekt á hverju skipi. Hægt er að nálgast upplýsingar um aflaheimildir og afla einstakra skipa eftir tegundum á vef Fiskistofu á slóðinni: http://www.fiskistofa.is/aflastodulisti.php.

Rétt er að taka það fram að þegar tekinn er afli skipa sem fengu úthlutað aflaheimildum í þessum tegundum er ekki hægt að greina sérstaklega ef aðili sem fékk úthlutað aflaheimildum hefur mögulega skipt um skip á árinu og flutt heimildirnar yfir á það. Hafi það verið gert er afli skipsins sem heimildirnar voru fluttar á ekki inn í heildarafla þeirra skipa sem fengu úthlutað. Allar tölur fyrir árið 2008/2009 miðast við stöðu 8. júní 2009.

	Úthlutun	**2006/2007**	**Hlutfall (%)**
Úthafsrækja	7.000.000	6.546.926	93,53%
Skrápflúra	13.800.000	1.482.973	10,75%
Grálúða	13.800.000	8.731.921	63,27%
Sandkoli	1.840.000	1.473.371	80,07%
Ufsi	65.282.181	36.086.977	55,28%

	Úthlutun	2007/2008	Hlutfall (%)
Úthafsrækja	7.000.000	6.165.965	88,09%
Skrápflúra	919.997	901.505	97,99%
Grálúða	13.799.994	7.316.678	53,02%
Sandkoli	1.379.996	1.085.442	78,66%
Ufsi	61.060.429	35.919.538	58,83%
	Úthlutun	**2008/2009**	**Hlutfall (%)**
Úthafsrækja	7.000.000	4.387.830	62,68%
Skrápflúra	920.001	261.665	28,44%
Grálúða	13.800.000	4.193.502	30,39%
Sandkoli	920.001	263.259	28,62%
Ufsi	52.890.518	15.693.491	29,67%

Í eftirfarandi töflum má sjá það magn í framangreindum tegundum sem var flutt af fyrra fiskveiðiári. Tímabil í kolmunna og úthafsrækju miðast við almanaksárið og því er sértafla fyrir þær tegundir. Magn er í kg af slægðum afla, nema í kolmunna sem eru lestir upp úr sjó. Allar tölur fyrir árið 2008/2009 miðast við stöðu 8. júní 2009.

	2006/2007	2007/2008	2008/2009
Þorskur	3.733.296	9.374.131	5.989.427
Ýsa	8.298.916	11.553.270	8.188.160
Ufsi	4.949.932	9.635.318	10.101.271
Steinbítur	648.555	1.003.510	1.182.233
Grálúða	2.249.272	2.661.645	2.602.723
Sandkoli	590.070	304.044	217.388

	2007	2008	2009
Kolmunni	35.200	29.280	20.245
Úthafsrækja	1.889.219	1.038.525	1.082.529

120. Tillaga til þingsályktunar [94. mál]

um landnýtingaráætlun fyrir ferðamennsku á miðhálendinu.

Flm.: Siv Friðleifsdóttir, Árni Þór Sigurðsson, Guðmundur Steingrímsson,
Þórunn Sveinbjarnardóttir, Steinunn Valdís Óskarsdóttir, Margrét Tryggvadóttir,
Álfheiður Ingadóttir, Ásta R. Jóhannesdóttir, Einar K. Guðfinnsson,
Illugi Gunnarsson, Sigmundur Davíð Gunnlaugsson.

Alþingi ályktar að fela iðnaðarráðherra og umhverfisráðherra að hafa forgöngu um að gerð verði landnýtingaráætlun fyrir ferðamennsku á miðhálendinu þannig að unnt sé að taka vel á móti þeim aukna fjölda ferðamanna sem ferðast um hálendið án þess að ganga of nærri því.

Greinargerð.

Þingsályktunartillaga þessi felur í sér að unnin verði landnýtingaráætlun fyrir ferðamennsku á miðhálendi Íslands undir forustu iðnaðarráðherra og umhverfisráðherra. Við vinnslu áætlunarinnar skal hafa samráð við Samtök ferðaþjónustunnar (SAF), Ferðamála-

stofu, Ferðamálaráð, Ferðamálasamtök Íslands, aðra hagsmunaaðila í ferðaþjónustunni eftir því sem við á, Umhverfisstofnun, Samband íslenskra sveitarfélaga, Samvinnunefnd um skipulag miðhálendisins og Skipulagsstofnun. Einnig er nauðsynlegt að leita til sérfræðinga, svo sem í ferðamálafræðum, við undirbúning og vinnslu áætlunarinnar. Rétt er að setja það markmið að ljúka gerð landnýtingaráætlunarinnar fyrir árslok 2015.

Fjölgun ferðamanna.

Ferðamönnum á Íslandi hefur fjölgað mikið síðustu áratugi. Í ár er reiknað með smávægilegri fækkun (um 3%) vegna efnahagsþrenginga á alþjóðavettvangi. Síðustu fimm árin, 2003–2008, hefur erlendum ferðamönnum sem hingað koma fjölgað um 9,8% á ári. Um 502.000 erlendir ferðamenn sóttu landið heim árið 2008. Við þessa tölu bætast allir þeir Íslendingar sem ferðast um eigið land. Miðað við hlutfallslega aukningu síðasta áratug má vænta þess að yfir ein milljón erlendra ferðamanna sæki landið heim árið 2016 eða fljótlega upp úr því. Jafnframt má gera ráð fyrir að þeim íslensku ferðamönnum sem kjósa að ferðast innan lands muni fjölga mjög næstu missirin. Til að hægt sé að taka á móti auknum fjölda ferðamanna án þess að skemma viðkvæma náttúru eða upplifun ferðamannanna er grundvallaratriði að vinna landnýtingaráætlun fyrir ferðamennsku, sérstaklega á miðhálendinu.

Náttúran ímynd Íslands.

Sem ferðamannaland er Ísland kynnt á grundvelli hreinnar óspilltrar náttúru þar sem saman fer sérstætt og fjölbreytilegt landslag og ósnortin víðerni. Náttúran hefur um langan aldur verið helsta aðdráttarafl íslenskrar ferðaþjónustu og hafa mýmörg atvinnutækifæri skapast við afþreyingu sem tengist útivist og náttúruupplifun. Ísland er kynnt með þessum hætti í þeirri trú að markaðurinn fyrir hreina, upprunalega og villta náttúru sé stór og að sérstaða landsins liggi í henni. Kannanir Ferðamálastofu meðal erlenda ferðamanna sýna glögglega að vel hefur tekist til en 76% erlendra ferðamanna koma til að upplifa náttúruna (Ferðamálastofa 2006). Hálendið skipar þar mikilvægan sess en samkvæmt könnun Ferðamálastofu frá árinu 2008 fara um 26% erlendra ferðamanna í Landmannalaugar, vinsælustu náttúruperlu hálendisins. Ferðaþjónusta sem byggir rekstrargrundvöll sinn að einhverju eða verulegu leyti á hálendinu er starfrækt víða á landinu og er hálendið þannig mikilvæg auðlind fyrir ferðaþjónustuna og órjúfanlegur hluti af aðdráttarafli margra svæða. Í svæðisskipulagi miðhálendisins kemur fram að megináhersla eigi að vera á uppbyggingu ferðaþjónustu á jaðarsvæðum hálendisins og á nokkrum afmörkuðum svæðum í nánd við aðalfjallvegi. Þó virðist sem margir hafi komist upp með að byggja skála og aðra aðstöðu utan við allar reglur og skipulag og því hefur uppbygging aðstöðu á hálendinu í mörgum tilfellum verið handahófskennd.

Upplifun ferðamanna.

Til að forðast óafturkræfar breytingar á bæði náttúru og upplifun ferðamanna er brýnt að mótuð verði landnýtingaráætlun fyrir ferðamennsku á miðhálendinu. Slík áætlun þarf að taka mið af niðurstöðum rannsókna á þolmörkum ferðamennsku, annars vegar með hliðsjón af upplifun ferðamanna og hins vegar af umhverfinu. Á grundvelli slíkrar áætlunar er unnt að setja raunhæf markmið um að svæðið nýtist sem best til sem fjölbreytilegastrar útivistar og ferðamennsku án þess að gengið sé á auðlindina. Nauðsynlegt er að meta og kortleggja hvers konar og hversu mikla ferðamennsku er æskilegt að byggja upp á hálendinu og hvar á að byggja hana upp. Hvaða áhrif hefur t.d. fjölgun ferðamanna á umhverfið, hvar þarf að byggja upp aðstöðu fyrir gesti og hvers konar uppbygging er æskileg? Einnig er brýnt að kanna hvort vöxtur ferðamennsku á víðernunum er einhverjum takmörkunum háður og hvenær

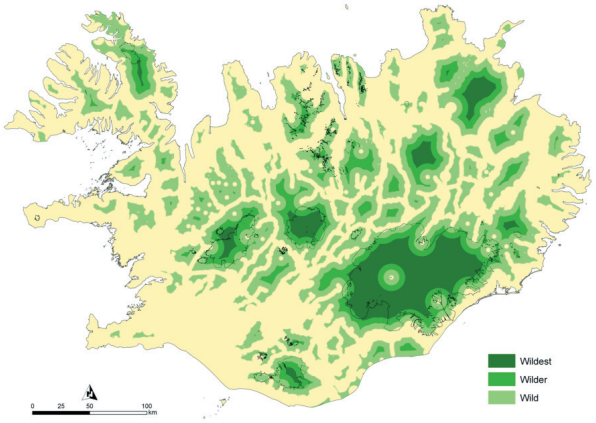
fjöldi ferðamanna er slíkur að umhverfið verði fyrir óviðunandi breytingum eða ferðamenn verði fyrir vonbrigðum með heimsókn sína þar sem þolmörkum er þegar náð – og þeir hætti þannig að koma og velji að fara annað. Með öðrum orðum, hvenær hætta ferðamenn sjálfir að njóta náttúrunnar vegna þeirrar ferðamennsku sem þar hefur byggst upp og vegna of mikils fjölda annarra ferðamanna? Samtök ferðaþjónustunnar hafa rætt framangreind mál og 25. febrúar 2007 ályktaði stjórn samtakanna gegn uppbyggðum vegi yfir Kjöl þar sem slík framkvæmd mundi gjörbreyta upplifun ferðamanna. Í ályktuninni segir að stjórnin leggist gegn þeim tillögum sem kynntar hafa verið um uppbyggðan veg yfir Kjöl og tilgreindar eru nokkrar ástæður, svo sem „Vegur af þeirri gerð sem hér er rætt um sviptir hálendið sérkennum sínum og þeirri öræfastemningu sem ferðamenn sækjast eftir. Hálendi landsins hefur mikið gildi fyrir þjóðina og með því að leggja uppbyggða samgönguæð í gegnum eitt helsta hálendissvæðið er verið að spilla verulega þeirri upplifun sem menn sækjast eftir.“

Víðernin.

Sérstaða Íslands felst í einstæðri náttúru og því hve strjálbýlt landið er. Stórir hlutar þess eru enn óbyggðir og lausir við mannvirki og rask. Í þeim svæðum felast möguleikar sem flestar aðrar vestrænar þjóðir hafa ekki og geta aldrei öðlast. Íslendingar hafa tækifæri til að vernda þessa sérstöðu. Á Íslandi er hægt að taka frá stór ósnortin víðerni, náttúrulegar heildir, og varðveita víðernin þannig að komandi kynslóðir fái notið þeirra, geti leitað þar lífsfyllingar og þekkingar. Ósnortin víðerni eru í hugum margra tákn fyrir einfaldleika, kyrrð og ró sem veitir þeim ferðalöngum sem þangað fara ákveðna lífsfyllingu, en það er einkum fámennið og fjarvera hins manngerða sem gerir ferðalög um víðernin áhugaverð. Hér er á ferðinni ákveðin mótsögn. Hún felst í því að aðdráttarafl víðerna byggir á ímyndinni um ósnortna náttúru en á móti kemur að ferðamennirnir breyta víðernunum með komu sinni. Á fjölsóttum ferðamannastöðum krefst ferðamennska ákveðinna innviða, en með þeim er í raun búið að „spilla“ víðernunum. Auknir innviðir leiða síðan til aukins fjölda ferðamanna sem aftur kallar á frekari uppbyggingu innviða. Því getur verið erfitt að viðhalda eiginleikum víðernanna. Nauðsynlegt er að skipuleggja ferðamennsku á þann hátt að hún grafi ekki undan tilvist sinni. Ferðamennska umfram ákveðin mörk getur haft mjög neikvæð áhrif í för með sér og oft hefur verið sagt að ferðamennska sé versti óvinur sjálfrar sín. Hin neikvæðu áhrif geta gert það að verkum að svæði missa aðdráttarafl sitt og hvergi er þetta brothættara en einmitt á hálendinu þar sem náttúran er viðkvæm og gert er út á ímynd hins „óspillta“. Ósnortið víðerni er skilgreint svo í lögum nr. 44/1999 um náttúruvernd: „Landsvæði sem er a.m.k. 25 km^2 að stærð eða þannig að hægt sé að njóta þar einveru og náttúrunnar án truflunar af mannvirkjum eða umferð vélknúinna farartækja á jörðu, er í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflínum, orkuverum, miðlunarlónum og þjóðvegum, og þar sem ekki gætir beinna ummerkja mannsins og náttúran fær að þróast án álags af mannlegum umsvifum.“

Engar rannsóknir eru til um ástand íslenskra víðerna en augljóst er að mjög hefur verið þrengt að þeim síðastliðinn áratug. Í Háskóla Íslands hefur verið lagður grunnur að kortlagningu ósnortinna víðerna m.t.t. fyrrgreindra laga og með tiltækum gögnum frá Landmælingum Íslands. Fyrstu niðurstöður þeirrar kortlagningar sýna að 42% landsins flokkast til ósnortinna víðerna, og þá er ekki tekið tillit til raflína Landsnets nema að litlu leyti þar sem slík gögn eru ekki aðgengileg. Samkvæmt þessari flokkun eru ósnortin víðerni án jökla innan við 31% landsins. Það er því mjög brýnt að huga vel að þessum landsvæðum og meta hvernig við viljum sjá þau í framtíðinni.

Íslensk víðerni sem eru a.m.k. 25 km² að stærð (ljósgrátt). Svæði > 50km² (grænt) og svæði > 100km² (dökkgrátt).[1]



Undirbúningsvinna.

Afla þarf gagna til að unnt sé að vinna landnýtingaráætlun. Undirbúningur að slíkri gagnaöflun hefur farið fram. Tækniþróunarsjóður veitti árið 2007 styrk til forverkefnis til að undirbúa rannsókn sem hafði það markmið að leggja fram landnýtingaráætlun á suðurhluta hálendis Íslands. Verkefnið vann Anna Dóra Sæþórsdóttir, dósent í ferðamálafræðum við Háskóla Íslands ásamt Rögnvaldi Ólafssyni, dósent í eðlisfræði og forstöðumanni Stofnunar fræðasetra Háskóla Íslands, og Rannveigu Ólafsdóttur, dósent í ferðamálafræðum Háskóla Íslands og sérfræðingi við Rannsóknamiðstöð ferðamála. Í samantekt á vef Rannís kemur eftirfarandi fram um niðurstöður verkefnisins:

„Niðurstaða forverkefnisins er því að í aðalverkefninu verði hafður sá háttur á að lagt verður mat á áhrif ferðamennsku með því að finna þolmörk (félagsleg og umhverfisleg) helstu ferðamannastaða á suðurhluta hálendisins. Einnig verður safnað upplýsingum frá ferðaþjónustuaðilum, bæði í héraði og á höfuðborgarsvæðinu. Markmiðið er að fá fram hvernig hagstæðast er að nýta hvert svæði á hálendinu fyrir ferðamennsku þannig að nýtingin henti umhverfinu sem best og þeirri ferðamennsku sem svæðinu hentar sem og markmiðum þeirra sem reka þar ferðaþjónustu. Fundnir verða markhópar fyrir hvert svæði sem henta eðli og umhverfi þess. Sem dæmi má nefna að á einu svæði gæti verið stefnt að þjónustu fyrir göngufólk, á öðru fyrir hestaferðir og á enn öðru fyrir jeppafólk og þá sem ferðast á vélsleðum.“

Í verkefninu á, í samráði við ferðaþjónustuna, að meta niðurstöðurnar til að leggja fram áætlun að landnýtingu fyrir ferðamennsku á hálendinu sem hefur það að meginmarkmiði að svæðið nýtist sem best til sem fjölbreytilegastrar útivistar og ferðamennsku án þess að gengið sé á auðlindina sem verið er að selja. Það verður í fyrsta lagi gert með því að taka mið af mismunandi forsendum þeirra markhópa sem höfða má til og ferðaþjónustan vill ná til og í öðru lagi með því að taka tillit til þess hvers konar ferðamennsku náttúrulegt og manngert umhverfi þolir. Á þennan hátt verður unnt að tryggja að landið nýtist áfram sem auðlind fyrir

[1] Rannveig Ólafsdóttir, 2008: Íslensk víðerni: hrein ímynd eða ímyndun? Þróun aðferða við mat og kortlagningu ósnortinna víðerna í LUK. Í: Ingjaldur Hannibalsson (ritstj.): Rannsóknir í félagsvísindum IX, Viðskipta- og hagfræðideild. Reykjavík, Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, bls. 469–481.

atvinnugreinina ferðaþjónustu og halda þeirri markaðslegri sérstöðu sem landið býr yfir. Ef það er ekki gert er hætta á að landið missi smám saman sérstöðu sína og glati til annarra landa þeim markhópi sem sækir í ævintýri í sérstæðri náttúru og á víðernum. Verkefni þetta hefur einungis fengið forverkefnisstyrk frá Rannís en umsóknum til aðalverkefnis hefur verið hafnað. Ferðamálastofa og Vegagerðin hafa hins vegar styrkt hluta verkefnisins á Kili.

Tekjuöflun.

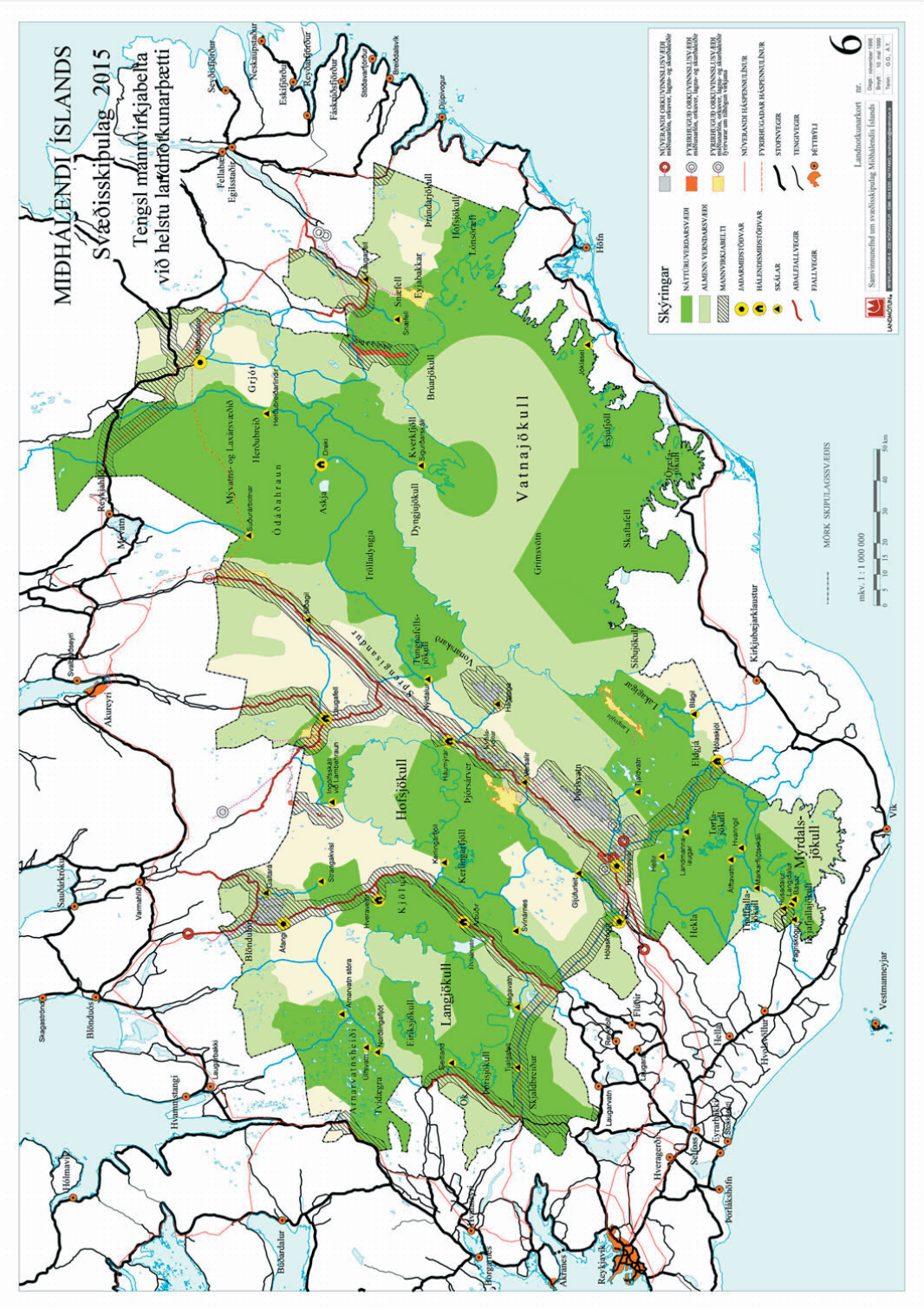
Þótt tekjuöflun sé ekki innihald þingsályktunartillögu þessarar tengist hún landnýtingaráætlun fyrir ferðamennsku því það kostar fjármuni að skipuleggja og byggja upp innviði til að taka á móti vaxandi fjölda ferðamanna án þess að ganga um of á landið. Nefna má í þessu sambandi að nú eru sjö salerni á Hakinu í þjóðgarðinum á Þingvöllum. Í ár og næsta ár verður 14 bætt við þannig að salernin á Hakinu verða orðin 20 að tveimur árum liðnum. Svo mörg þurfa þau að vera til að anna sívaxandi fjölda ferðamanna en dæmi eru um að 1.800 manns hafi verið á Hakinu á sama tíma, sérlega þegar skemmtiferðaskip eru í Reykjavíkurhöfn. Skattgreiðendur standa straum af kostnaði vegna þessa nú. Svara þarf spurningum eins og hver á að standa undir kostnaði við skipulagningu, áætlanagerð og uppbyggingu svo sem göngustíga, útsýnispalla, upplýsingaskilta og salerna? Hver á að greiða uppbyggingu innan þjóðgarða og annarra vinsælla ferðamannastaða? Nokkrar leiðir hafa verið til umræðu í þessu sambandi. Þær eru að leggja lögbundið gjald á fyrirtæki í ferðaþjónustu, innheimta aðgangseyri af ferðamönnum á einstökum svæðum, leggja gistináttagjald á hverja gistinótt, nýta hluta veggjaldsins (4% veggjalds gæfi um 500 millj. kr.), eða lögbinda gjald sem yrði tekið af ferðamönnum og innheimt við brottför úr landi (400 kr. á hvern ferðamann gæfu um 400 millj. kr.). Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er gefið til kynna að á næstunni verði unnið að því að svara framangreindri spurningu um tekjuöflun, en þar segir: „Kannaður verði grundvöllur þess að leggja á umhverfisgjöld tengd ferðaþjónustu sem renni til uppbyggingar þjóðgarða og annarra fjölsóttra og friðlýstra áningarstaða ferðamanna og til eflingar ferðaþjónustu.“

Ályktun SAF um landnýtingaráætlun fyrir ferðaþjónustuna.

Þingsályktunartillaga þessi er í anda ályktunar sem Samtök ferðaþjónustunnar samþykktu á aðalfundi sínum í mars 2007 en þar segir: „Aðalfundur Samtaka ferðaþjónustunnar haldinn 29. mars 2007 skorar á stjórnvöld að vinna landnýtingaráætlun með þarfir ferðaþjónustunnar í huga á sama hátt og fyrirliggjandi tillaga á Alþingi gerir varðandi nýtingaráætlun og verndaráætlun fyrir auðlindir landsins bæði til lands og sjávar. Nýting náttúruauðlinda til ferðaþjónustu er mikilvæg og þarf að kortleggja til að hægt sé að undirbúa fjárfestingu í innviðum og markaðsstarfi.“

Rétt er að geta þess að nú er beðið niðurstaðna 2. áfanga rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma. Sú áætlun er mjög mikilvæg en markmið hennar er að meta og forgangsraða á faglegan og hlutlægan hátt vernd og nýtingu íslenskrar náttúru gagnvart virkjunarkostum fallvatna og háhitasvæða.

Landnýtingaráætlun fyrir ferðamennsku er ekki síður mikilvæg og má benda á að gjaldeyristekjur Íslands árið 2008 skiptust þannig að 29,7% voru af stóriðju, 26,3% af sjávarafurðum og 16,9% af erlendum ferðamönnum. Talið er að velta innan ferðaþjónustunnar árið 2008 hafi verið 180 milljarðar kr., þ.e. 110 milljarða kr. í gjaldeyristekjur og 70 milljarða kr. innlend velta. Árið 2006 var sambærileg heildartala 135 milljarðar kr.


MIÐHÁLENDI ÍSLANDS
Svæðisskipulag 2015
Tengsl mannvirkjabelta
við helstu landnotkunarþætti
Vatnajökull
Hofsjökull
Langjökull
Mýrdals-
jökull
Skýringar
6

121. Fyrirspurn [95. mál]

til fjármálaráðherra um hálaunastörf á vegum ríkisins.

Frá Skúla Helgasyni.

1. Hversu margir ríkisstarfsmenn hafa hærri heildarlaun en forsætisráðherra?
2. Hver er sundurliðun þessa hóps eftir starfsstéttum?
3. Hver verður árlegur sparnaður ríkissjóðs ef laun þessara starfsmanna verða lækkuð til jafns við laun forsætisráðherra?

Skriflegt svar óskast.

122. Fyrirspurn [96. mál]

til fjármálaráðherra um nefndir og nefndalaun.

Frá Skúla Helgasyni.

1. Hversu margar launaðar nefndir eru starfræktar á vegum ráðuneyta?
2. Hver voru heildarútgjöld ríkissjóðs á árinu 2008 vegna starfa í nefndum, stjórnum og ráðum á vegum ríkisvaldsins?

Skriflegt svar óskast.

123. Fyrirspurn [97. mál]

til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um kynningarstarf vegna hvalveiða.

Frá Helga Hjörvar.

1. Hvernig hefur verið háttað kynningu á málstað og sjónarmiðum stjórnvalda í hvalveiðimálum á árunum 1998–2008, sbr. þingsályktun á 123. löggjafarþingi (92. mál), hverjir hafa markhóparnir verið og hverjir hafa skipulagt kynningarstarfið og annast það?
2. Hversu miklir fjármunir hafa runnið til slíkrar kynningar af fjárlögum hvers árs á þessu tímabili, af ráðstöfunarfé ráðherra og úr einstökum sjóðum sem ráðherra ber ábyrgð á, og hvernig hefur þeim verið varið, flokkað eftir árum, svo sem til ráðgjafar- og almannatengslafyrirtækja heima og erlendis, samtaka sem berjast fyrir hvalveiðum, í auglýsingar (hvar?), til annars kynningarefnis (hvers?), ferða á ráðstefnur (hverjar?), annars ferða-

kostnaðar (hvers?) o.s.frv., bæði af fjárlagalið 05-190-1.33 og öðrum liðum ráðuneytisins?

Skriflegt svar óskast.

124. Fyrirspurn [98. mál]

til forsætisráðherra um skýrslu Seðlabankans um stöðu heimilanna.

Frá Eygló Harðardóttur.

1. Hvernig var komist að þeirri niðurstöðu að 40% af ráðstöfunartekjum heimilis sé viðráðanleg greiðslubyrði af föstum afborgunum lána?
2. Er til opinber framfærslugrunnur fyrir íslensk heimili?
3. Er tekið tillit til frystingar og frestunar á afborgunum við útreikning á greiðslubyrði heimilanna af föstum afborgunum lána?
4. Hvernig er skuldastaða íslenskra heimila miðað við heimili í öðrum löndum?
5. Hvernig hefur skuldastaða íslenskra heimila þróast frá árinu 2000?

Skriflegt svar óskast.

125. Fyrirspurn [99. mál]

til forsætisráðherra um neyslustaðal.

Frá Eygló Harðardóttur.

1. Má vænta þess að ríkisstjórnin móti neyslustaðal samkvæmt tillögum í skýrslu á vegum viðskiptaráðuneytis frá því í október 2006?
2. Er fyrirhugað að endurvekja hugmyndina um að neyslustaðall nái til allra opinberra aðila sem byggja bætur, lán, styrki eða aðrar greiðslur á neysluviðmiðum?
3. Hefur kostnaður við gerð og viðhald slíks neyslustaðals verið reiknaður aftur frá því sem var í áðurnefndri skýrslu?

126. Frumvarp til laga [34. mál]

um breytingu á lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum.

(Eftir 2. umr., 15. júní.)

1. gr.

Við 1. mgr. 3. gr. laganna bætist nýr málsliður, 4. málsl., svohljóðandi: Sama á við um afla sem fæst við veiðar sem fara fram í fræðsluskyni, enda séu veiðarnar óverulegar og aflinn ekki fénýttur.

2. gr.

6. gr. laganna orðast svo:

Heimilt er án sérstaks leyfis að stunda fiskveiðar í frístundum til eigin neyslu. Slíkar veiðar er einungis heimilt að stunda með sjóstöng og handfærum án sjálfvirknibúnaðar. Afla sem veiddur er samkvæmt heimild í þessari málsgrein er einungis heimilt að hafa til eigin neyslu og er óheimilt að selja eða fénýta hann á annan hátt.

Ráðherra er heimilt að ákveða árlega að á tilteknum fjölda opinberra sjóstangaveiðimóta teljist afli ekki til aflamarks eða krókaaflamarks, enda sé aflinn einungis fénýttur til að standa straum af kostnaði við mótshaldið.

Aðilum sem reka ferðaþjónustu og hyggjast nýta við þann rekstur báta til frístundaveiða er skylt að sækja um sérstakt leyfi til Fiskistofu fyrir hvern bát sem nota skal í því skyni. Einungis er heimilt að veita leyfi til frístundaveiða aðilum sem fengið hafa leyfi sem Ferðamálastofa gefur út með stoð í 8. gr. laga nr. 73/2005, um skipan ferðamála. Einungis er heimilt að stunda veiðar með sjóstöng og handfærum án sjálfvirknibúnaðar á þeim bátum sem leyfi fá samkvæmt þessari grein.

Leyfi til frístundaveiða, sbr. 3 mgr., eru tvenns konar:

1. Leyfi til að veiða tiltekinn fjölda fiska af kvótabundnum fisktegundum á hvert handfæri eða sjóstöng dag hvern og reiknast sá afli ekki til aflamarks viðkomandi báts. Ráðherra setur frekari leiðbeiningar um þessi atriði í reglugerð. Óheimilt er að selja eða fénýta á annan hátt afla sem fæst við veiðar sem heimilar eru samkvæmt þessum tölulið.
2. Leyfi til veiða sem takmarkast af aflamarki eða krókaaflamarki viðkomandi báts. Allur afli þessara báta skal veginn í samræmi við gildandi reglur um vigtun og skráningu sjávarafla. Um afla þessara báta gilda ekki ákvæði laga nr. 24/1986, um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins. Ekki skal leitað staðfestingar Verðlagsstofu skiptaverðs skv. 4. málsl. 3. mgr. 15. gr. vegna flutnings aflamarks til þessara báta. Heimilt er að selja og fénýta á annan hátt þann afla sem fæst við veiðar sem heimilar eru samkvæmt þessum tölulið.

Innan sama fiskveiðiárs er einungis heimilt að veita báti leyfi annaðhvort skv. 1. tölul. 4. mgr. eða 2. tölul. 4. mgr. Við veitingu leyfa til frístundaveiða koma aðeins til greina skip sem hafa haffærisskírteini og skrásett eru á skipaskrá Siglingastofnunar Íslands eða á sérstaka skrá stofnunarinnar fyrir báta undir 6 metrum. Skulu eigendur þeirra og útgerðir fullnægja skilyrðum til að stunda veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands sem kveðið er á um í lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri og í lögum um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands.

Leyfi til frístundaveiða skulu veitt til eins fiskveiðiárs í senn. Ekki er heimilt innan sama fiskveiðiárs að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni á báti sem fengið hefur leyfi til frístunda-

veiða. Þó er Fiskistofu heimilt að veita bátum tímabundin leyfi til frístundaveiða sem gildi fyrir tímabilið 1. maí – 31. ágúst enda stundi þeir ekki veiðar í atvinnuskyni innan þess tímabils.

Rekstraraðili skal með sannanlegum hætti kynna fyrir áhöfn báts reglur um takmarkanir sem kunna að vera á veiðum á þeim svæðum þar sem líklegt má telja að báturinn stundi frístundaveiðar og enn fremur reglur um bann við brottkasti afla og reglur um meðferð afla.

Ráðherra setur í reglugerð frekari skilyrði og reglur um frístundaveiðar, þ.m.t. um skil á skýrslum vegna veiða frístundaveiðibáta og á sjóstangaveiðimótum.

Fiskistofa skal veita áminningar og svipta skip leyfi til frístundaveiða í samræmi við ákvæði VI. kafla fyrir brot á ákvæðum þessarar greinar og reglum settum með stoð í henni.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða.

Auk þeirra aflaheimilda sem úthlutað er á fiskveiðiárinu 2008/2009 á grundvelli laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, er í júní, júlí og ágúst 2009 heimilt að veiða á handfæri allt að 3.955 lestir samtals af óslægðum þorski, sem ekki reiknast til aflamarks eða krókaaflamarks þeirra fiskiskipa sem stunda handfæraveiðar samkvæmt þessu ákvæði.

Landinu verði skipt í eftirfarandi fjögur landsvæði: A. Eyja- og Miklaholtshreppur–Skagabyggð, B. Sveitarfélagið Skagafjörður–Grýtubakkahreppur, C. Þingeyjarsveit–Djúpavogshreppur, D. Sveitarfélagið Hornafjörður–Borgarbyggð. Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um frekari skiptingu landsvæða og löndunarstaði. Í hlut landsvæðis A komi alls 1.316 tonn, í hlut landsvæðis B komi alls 936 tonn, í hlut landsvæðis C komi alls 1.013 tonn og í hlut landsvæðis D komi alls 690 tonn. Ráðherra skal í reglugerð kveða á um hvernig aflaheimildir skiptast á einstaka mánuði og skal ráðherra með reglugerð stöðva veiðar á hverju svæði þegar sýnt er að leyfilegum heildarafla hvers mánaðar verði náð.

Veiðar samkvæmt þessu ákvæði eru háðar sérstöku leyfi Fiskistofu. Aðeins er heimilt að veita fiskiskipi leyfi til veiða samkvæmt þessu ákvæði að fullnægt sé ákvæðum 5. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða. Við útgáfu Fiskistofu á leyfi til fiskiskips samkvæmt þessu ákvæði falla úr gildi önnur leyfi þess til að stunda veiðar á fiskveiðiárinu 2008/2009 sem gefin eru út með stoð í lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, og lögum nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, og er þeim fiskiskipum sem leyfi fá til handfæraveiða samkvæmt þessu ákvæði óheimilt að stunda aðrar veiðar en handfæraveiðar til loka fiskveiðiársins 2008/2009. Leyfi til veiða samkvæmt þessu ákvæði eru bundin við tiltekið landsvæði, sbr. 1. málsl. 2. mgr. þessa ákvæðis. Skal leyfið veitt á því svæði þar sem heimilisfesti útgerðar viðkomandi fiskiskips er skráð og skal öllum afla veiðiskips landað innan þess landsvæðis. Sama fiskiskipi verður aðeins veitt leyfi frá einu landsvæði á veiðitímabilinu.

Leyfi til handfæraveiða samkvæmt þessu ákvæði eru bundin eftirfarandi skilyrðum:

1. Óheimilt er að stunda veiðar föstudaga og laugardaga.
2. Hver veiðiferð skal eigi standa lengur en 12 klukkustundir. Miðað er við þann tíma er fiskiskip lætur úr höfn til veiða til þess er það kemur til hafnar aftur til löndunar. Aðeins er heimilt að fara í eina veiðiferð á hverjum degi.
3. Tilkynna skal Fiskistofu um sjósókn fiskiskipsins í samræmi við reglur sem ráðherra setur þar um.
4. Aldrei er heimilt að hafa fleiri en fjórar handfærarúllur um borð. Engin önnur veiðarfæri en handfærarúllur skulu vera um borð.

5. Á hverju fiskiskipi er aðeins heimilt að draga 800 kg af þorski í hverri veiðiferð, miðað við óslægðan fisk. Ufsaafli skal aldrei vera meiri en 30% af þorskafla hverrar veiðiferðar og ýsuafli ekki meiri en 3%.
6. Skylt er að landa öllum afla í lok hverrar veiðiferðar og skal hann veginn og skráður endanlega hér á landi. Um vigtun, skráningu og meðferð afla fer að öðru leyti samkvæmt ákvæðum laga nr. 57/1996, um umgengni um nytjastofna sjávar, og ákvæðum gildandi reglugerðar þar um.

Fyrir veitingu leyfis samkvæmt ákvæði þessu skal umsækjandi greiða gjald samkvæmt ákvæðum laga nr. 33/2000, um veiðieftirlitsgjald. Fiskistofa skal innheimta veiðigjald samkvæmt þessu ákvæði vegna landaðs afla, annars en þorsks, og skal gjalddagi vera 1. október 2009 en eindagi 15 dögum síðar. Um innheimtu þessa gjalds gildir að öðru leyti 23. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, eftir því sem við getur átt.

Um viðurlög vegna brota á lögum þessum, reglum settum samkvæmt þeim og ákvæðum leyfisbréfa fer skv. VI. kafla laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða.

Þá skal beita ákvæðum laga nr. 37/1992, um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafla, fari afli fiskiskips umfram hámark sem ákveðið er í lögum þessum eða reglum settum samkvæmt þeim.

Ráðherra setur nánari reglur um framkvæmd þessa ákvæðis.

127. Framhaldsnefndarálit [34. mál]

um frv. til l. um breyt á l. nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum.

Frá meiri hluta sjávarútvegs- og landbúnaðarnefndar.

Nefndin ákvað að taka málið til frekari umfjöllunar eftir að því hafði verið vísað til 3. umræðu. Hefur nefndin fengið á sinn fund Jóhann Guðmundsson, aðstoðarmann ráðherra, Steinar I. Matthíasson skrifstofustjóra, Hrefnu Gísladóttur og Kristján Frey Helgason frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti, Dagmar Sigurðardóttur lögfræðing og Ásgrím L. Ásgrímsson frá Landhelgisgæslu Íslands og Arthur Bogason frá Landssambandi smábátaeigenda. Umsagnir bárust frá Landhelgisgæslu Íslands og Samtökum eigenda sjávarjarða.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

Við ákvæði til bráðabirgða.

a. Í stað orðanna „12 klukkustundir“ í 2. tölul. 4. mgr. komi: 14 klukkustundir.

b. 5. tölul. 4. mgr. orðist svo: Á hverju fiskiskipi er aðeins heimilt að draga 800 kg af kvótabundnum tegundum í hverri veiðiferð.

Alþingi, 16. júní 2009.

Ólína Þorvarðardóttir, varaform., frsm.	Arndís Soffía Sigurðardóttir.	Ásmundur Einar Daðason.
Björn Valur Gíslason.	Róbert Marshall.	Helgi Hjörvar.

128. Svar [67. mál]

dóms- og kirkjumálaráðherra við fyrirspurn Guðmundar Steingrímssonar um niðurstöðu nefndar um stöðu barna í mismunandi fjölskyldugerðum.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

1. *Hver er afstaða ráðherra til niðurstöðu nefndar um stöðu barna í mismunandi fjölskyldugerðum, sem birt var á vegum félagsmálaráðuneytisins í vor?*
2. *Hyggst ráðherra beita sér fyrir því með lagafrumvarpi, og þá hvenær, að eftirfarandi breytingar verði gerðar á réttarstöðu barna og foreldra, í samræmi við niðurstöður nefndarinnar:*
   a. *að maður sem telur sig föður barns geti höfðað ógildingar- eða vefengingarmál þegar um feðrað barn er að ræða,*
   b. *að dómarar fái heimild til þess að dæma sameiginlega forsjá í forsjárdeilum,*
   c. *að sjálfvirk forsjá stjúp- og sambúðarforeldris verði afnumin,*
   d. *að forsjár- og forsjárlausir foreldrar hafi sama rétt til aðgangs að skriflegum upplýsingum um barn sitt,*
   e. *að sýslumenn og dómarar fái heimild til þess að ákveða umgengni 7 af 14 dögum,*
   f. *að börn geti átt tvö lögheimili?*
3. *Ef svo er ekki, hvers vegna?*

Í fyrirspurninni eru bornar fram áleitnar spurningar sem varða réttarstöðu barna og foreldra, sem aðallega er fjallað um í barnalögum, nr. 76/2003. Vísað er til skýrslu nefndar um stöðu barna í mismunandi fjölskyldugerðum, sem skipuð var árið 2007 af félagsmálaráðherra í kjölfar ályktunar Alþingis um aðgerðaáætlun til fjögurra ára til að styrkja stöðu barna og ungmenna. Í nefndinni átti m.a. sæti fulltrúi dóms- og kirkjumálaráðuneytis. Eins og fram kemur í skýrslunni tók fulltrúi ráðuneytisins ekki afstöðu til þeirra tillagna sem nefndin gerði og snerta málefnasvið dóms- og kirkjumálaráðuneytis. Byggðist sú nálgun á því að þegar er að störfum nefnd sem þáverandi dóms- og kirkjumálaráðherra skipaði árið 2008 til að fjalla um þessi málefni. Í nefndinni eiga sæti Hrefna Friðriksdóttir, lögfræðingur og lektor í sifja- og erfðarétti við Háskóla Íslands, sem jafnframt er formaður, Álfheiður Steinþórsdóttir sálfræðingur og Ingveldur Einarsdóttir héraðsdómari.

Nefndinni er ætlað að skila tillögum sínum útfærðum til ráðherra í formi lagafrumvarps. Við endurskoðun laganna mun nefndin m.a. líta til og taka afstöðu til tillagna fyrrgreindrar nefndar félagsmálaráðherra en einnig kalla eftir sjónarmiðum fleiri aðila.

Líklegt er að lagðar verði til breytingar á barnalögum sem koma til móts við tillögur nefndar félagsmálaráðherra en dóms- og kirkjumálaráðherra mun taka endanlega afstöðu til einstakra álitaefna þegar útfærðar tillögur sérfræðinganefndarinnar liggja fyrir. Gert er ráð fyrir að það verði nú í haust.

129. Fyrirspurn [100. mál]

til forsætisráðherra um hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið.

Frá Þórunni Sveinbjarnardóttur.

Hvert er hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið og hve lengi hafa þeir gegnt embætti?

Skriflegt svar óskast.

130. Fyrirspurn [101. mál]

til fjármálaráðherra um hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið.

Frá Þórunni Sveinbjarnardóttur.

Hvert er hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið og hve lengi hafa þeir gegnt embætti?

Skriflegt svar óskast.

131. Fyrirspurn [102. mál]

til utanríkisráðherra um hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið.

Frá Þórunni Sveinbjarnardóttur.

Hvert er hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið og hve lengi hafa þeir gegnt embætti?

Skriflegt svar óskast.

132. Fyrirspurn [103. mál]

til dómsmálaráðherra um hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið.

Frá Þórunni Sveinbjarnardóttur.

Hvert er hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið og hve lengi hafa þeir gegnt embætti?

Skriflegt svar óskast.

133. Fyrirspurn [104. mál]

til menntamálaráðherra um hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið.

Frá Þórunni Sveinbjarnardóttur.

Hvert er hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið og hve lengi hafa þeir gegnt embætti?

Skriflegt svar óskast.

134. Fyrirspurn [105. mál]

til viðskiptaráðherra um hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið.

Frá Þórunni Sveinbjarnardóttur.

Hvert er hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið og hve lengi hafa þeir gegnt embætti?

Skriflegt svar óskast.

135. Fyrirspurn [106. mál]

til umhverfisráðherra um hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið.

Frá Þórunni Sveinbjarnardóttur.

Hvert er hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið og hve lengi hafa þeir gegnt embætti?

Skriflegt svar óskast.

136. Fyrirspurn [107. mál]

til iðnaðarráðherra um hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið.

Frá Þórunni Sveinbjarnardóttur.

Hvert er hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið og hve lengi hafa þeir gegnt embætti?

Skriflegt svar óskast.

137. Fyrirspurn [108. mál]

til samgönguráðherra um hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið.

Frá Þórunni Sveinbjarnardóttur.

Hvert er hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið og hve lengi hafa þeir gegnt embætti?

Skriflegt svar óskast.

138. Fyrirspurn [109. mál]

til félags- og tryggingamálaráðherra um hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið.

Frá Þórunni Sveinbjarnardóttur.

Hvert er hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið og hve lengi hafa þeir gegnt embætti?

Skriflegt svar óskast.

139. Fyrirspurn [110. mál]

til heilbrigðisráðherra um hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið.

Frá Þórunni Sveinbjarnardóttur.

Hvert er hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið og hve lengi hafa þeir gegnt embætti?

Skriflegt svar óskast.

140. Fyrirspurn [111. mál]

til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið.

Frá Þórunni Sveinbjarnardóttur.

Hvert er hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið og hve lengi hafa þeir gegnt embætti?

Skriflegt svar óskast.

141. Frumvarp til laga [112. mál]

um hvali.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

1. gr.

Hvalastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar. Markmið laga þessara er að stuðla að verndun hvala samhliða hagkvæmri og sjálfbærri nýtingu hvalastofna. Ráðherra skal við ákvarðanir í þessu efni líta til hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna.

Úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögum þessum myndar ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum.

2. gr.

Lög þessi gilda um veiðar íslenskra skipa á hvölum innan íslenskrar fiskveiðilögsögu og eftir því sem við getur átt um hvalveiðar íslenskra skipa utan íslenskrar fiskveiðilögsögu.

3. gr.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið fer með yfirstjórn hvalveiða samkvæmt þessum lögum. Hafrannsóknastofnunin annast vísindalega ráðgjöf fyrir ráðuneytið um vernd og sjálfbæra nýtingu hvalastofna hér við land. Fiskistofa annast útgáfu leyfa til veiða á hvölum og eftirlit með því að reglum um þær sé fylgt. Matvælastofnun annast eftirlit með því að vinnsla á hval og hámarksnýting hans sé í samræmi við reglugerð þar um.

4. gr.

Allar veiðar á hval eru bannaðar án sérstaks leyfis Fiskistofu. Veiðar á smáhvölum skulu þó aðeins háðar leyfi Fiskistofu að þær séu stundaðar í atvinnuskyni. Til smáhvala flokkast þeir hvalir sem hvorki teljast til skíðishvala (Mysticeti) né búrhvals (Physeter macrocephalus). Föngun á lifandi hvölum er bönnuð nema að fengnu sérstöku leyfi ráðherra.

Við veitingu leyfa til hvalveiða koma aðeins til greina skip sem hafa haffærisskírteini og skrásett eru á skipaskrá Siglingastofnunar Íslands. Skulu eigendur þeirra og útgerðir fullnægja skilyrðum til að stunda veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands sem kveðið er á um í lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri og lögum um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands.

5. gr.

Ráðherra getur í reglugerð sett öll þau ákvæði sem hann telur nauðsynleg til að framfylgja ákvörðunum sem samþykktar hafa verið á grundvelli alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að.

Hafi Ísland nýtt sér rétt sinn til að mótmæla eða gera fyrirvara við samþykktir um vernd og nýtingu hvalastofna sem gerðar hafa verið á grundvelli alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að getur ráðherra að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunarinnar sett í reglugerð reglur sem hann telur nauðsynlegar til að tryggja vernd og hagkvæma nýtingu hvalastofna.

6. gr.

Hafrannsóknastofnunin gerir í upphafi hvers árs, á grundvelli sjálfbærrar nýtingar, tillögur til ráðherra um hvaða tegundir hvala skuli leyft að veiða og hve marga hvali af hverri tegund.

Ráðherra skal áður en hann tekur ákvörðun sína í því efni kynna tillögur Hafrannsóknastofnunarinnar og forsendur þeirra og veita þeim sem vilja koma athugasemdum sínum á framfæri við ráðherra mánaðarfrest til þess. Að þeim fresti liðnum ákveður ráðherra með reglugerð hvaða tegundir hvala skuli leyft að veiða á tilteknu veiðitímabili og hve marga hvali af hverri tegund. Sú ákvörðun tekur ekki til veiða á smáhvölum nema ráðherra hafi ákveðið að setja frekari reglur um veiðar á þeim.

Þá ákveður ráðherra í reglugerð fyrirkomulag veiða á komandi veiðitímabili og getur hann m.a. ákveðið að skipta skuli þeim fjölda hvala, sem leyfilegt er að nýta úr hverri tegund á viðkomandi veiðitímabili, að hluta eða öllu leyti á einstök skip eða svæði. Við þá ákvörðun getur hann m.a. tekið mið af veiðireynslu, búnaði og stærð skips.

Telji ráðherra að hvalveiðar eða veiðar á tilteknum tegundum hvala geti haft neikvæð áhrif á heildarhagsmuni þjóðarinnar getur hann ákveðið að leyfa ekki eða stöðvað allar eða tilteknar veiðar án tillits til tillagna Hafrannsóknastofnunarinnar.

7. gr.

Ráðherra kveður í reglugerð á um nánara fyrirkomulag hvalveiða og getur hann:

1. Bannað eða takmarkað veiðar á tilteknum hvalategundum eða á ákveðnum svæðum, t.d. vegna hvalaskoðunar.
2. Bannað veiðar á hval undir tiltekinni lágmarksstærð.
3. Bundið veiðar á tilteknum hvalategundum við ákveðið tímabil.
4. Takmarkað fjölda veiddra hvala úr einstökum tegundum á tilteknu svæði eða í tiltekinn tíma.

Ráðherra setur ítarlegar reglur um veiðiútbúnað og veiðiaðferðir við veiðar á einstökum hvalategundum og skulu þær reglur aldrei ganga skemur en reglur sem settar hafa verið í alþjóðlegum samþykktum um það efni, enda sé Ísland aðili að þeim. Þá skal ávallt vera í áhöfn á hverju veiðiskipi a.m.k. einn aðili sem reynslu hefur af veiðum á þeirri hvalategund sem veiðar eru stundaðar á.

8. gr.

Fiskistofa annast útgáfu leyfa til hvalveiða. Þegar fyrir liggja ákvarðanir ráðherra um fyrirkomulag hvalveiða á viðkomandi ári, sbr. 5.–7. gr., kynnir Fiskistofa þær reglur og auglýsir síðan eftir umsóknum um veiðileyfi. Í auglýsingu Fiskistofu skal koma fram að upplýsingar um eftirfarandi atriði skuli ávallt fylgja umsóknum:

1. Stærð og gerð veiðiskips.
2. Útbúnað veiðiskips.
3. Þekkingu og reynslu áhafnar af hvalveiðum.
4. Skotvopnaleyfi og þjálfun í meðferð skotvopna.
5. Þátttöku í viðurkenndu námskeiði í meðferð skutulbyssa og sprengiskutla og í aflífunaraðferðum við hvalveiðar.
6. Aðstöðu til vinnslu afurða.
7. Önnur atriði er máli skipta að mati Fiskistofu.

Leyfi til hvalveiða eru gefin út til eins árs í senn.

9. gr.

Óheimilar eru veiðar hvalkálfa í fylgd móður og hvalkúa sem kálfar fylgja.

10. gr.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið getur gefið sérstakt leyfi til hvalveiða í vísindalegu augnamiði. Leyfið er háð skilyrðum sem ráðuneytið ákveður og þarf þá ekki að fylgja fyrirmælum laga þessara.

11. gr.

Auk 50.000 kr. sérstaks gjalds fyrir veiðileyfi skulu eigendur skipa sem hafa leyfi til hvalveiða greiða hvalveiðigjald fyrir hvern veiddan hval. Þyngd hvers hvals skal metin út frá lengd og ummálsmælingu hans en Hafrannsóknastofnunin gefur út sérstakar leiðbeiningarreglur varðandi þessar mælingar. Greiða skal hvalveiðigjald sem hér segir: Fyrir hver 500 kg af þannig metinni þyngd hvals skal greiða 2.860 kr.

Fiskistofa innheimtir gjald fyrir veiðileyfi við útgáfu leyfis. Fiskistofa skal leggja á hvalveiðigjald í næsta mánuði eftir að hvalur er veiddur. Fiskistofa skal innheimta hvalveiðigjald. Gjaldið fellur í gjalddaga einum mánuði eftir útgáfu reiknings. Eindagi er 15 dögum eftir gjalddaga. Hafi greiðsla ekki borist innan mánaðar frá gjalddaga fellur veiðileyfi skips niður. Lögveð er í skipi fyrir gjaldinu. Ef gjald er ekki greitt á eindaga reiknast dráttarvextir af fjárhæð gjalds til greiðsludags í samræmi við reglur laga um vexti og verðtryggingu. Hvalveiðigjald rennur í ríkissjóð.

12. gr.

Fiskistofa sviptir skip leyfi til hvalveiða ef útgerð eða áhöfn skips eða aðrir þeir sem í þágu útgerðar starfa hafa brotið gegn ákvæðum laga þessara eða reglum settum samkvæmt þeim.

Við fyrsta brot sem varðar sviptingu veiðileyfis skal leyfissvipting ekki standa skemur en eina viku og ekki lengur en tólf vikur eftir eðli og umfangi brots. Við ítrekuð brot skal svipting ekki standa skemur en fjórar vikur og ekki lengur en eitt ár.

Við fyrsta minni háttar brot getur Fiskistofa, þrátt fyrir ákvæði 1. og 2. mgr., veitt hlutaðeigandi útgerð skriflega áminningu.

13. gr.

Ákvörðunum Fiskistofu samkvæmt þessum lögum eða reglugerðum settum samkvæmt þeim verður skotið til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, enda sé það gert innan mánaðar frá því að aðila var tilkynnt um ákvörðun. Kæra samkvæmt þessari grein frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunar.

14. gr.

Brot gegn ákvæðum laga þessara, reglugerðum settum samkvæmt þeim og ákvæðum leyfisbréfa varða sektum hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi. Sé um stórfelld eða ítrekuð ásetningsbrot að ræða skulu þau að auki varða fangelsi allt að sex árum.

15. gr.

Sektir má jafnt gera lögaðila sem einstaklingi. Þrátt fyrir ákvæði 14. gr. má ákvarða lögaðila sekt hvort sem sök verður sönnuð eða ekki á fyrirsvarsmenn eða starfsmenn hans eða aðra þá sem í þágu hans starfa, enda hafi brotið orðið eða getað orðið til hagsbóta fyrir lögaðilann.

Tilraun og hlutdeild í brotum á lögum þessum er refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.

16. gr.

Mál út af brotum gegn lögum þessum sæta meðferð eftir lögum um meðferð sakamála.

17. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Jafnframt falla úr gildi frá sama tíma lög nr. 26/1949, um hvalveiðar. Þá falla einnig úr gildi frá sama tíma öll leyfi sem hafa verið gefin út á grundvelli laga nr. 26/1949, um hvalveiðar.

Ákvæði til bráðabirgða.

Þrátt fyrir ákvæði um fjárhæð hvalveiðigjalds í 11. gr. skal greiða hvalveiðigjald á árinu 2009 sem hér segir: Fyrir hver 500 kg af metinni þyngd hvals skal greiða 1.000 kr.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Þann 10. mars 1999 ályktaði Alþingi að hefja skyldi hvalveiðar hið fyrsta hér við land. Í kjölfar ályktunarinnar voru ýmis skref stigin að því markmiði. Ber þar að nefna m.a. kynningu á málstað Íslands erlendis, endurinngöngu í Alþjóðahvalveiðiráðið, virka þátttöku innan Alþjóðahvalveiðiráðsins við tilraunir til að koma þar á stjórnkerfi fyrir hvalveiðar í atvinnuskyni sem og málflutning á vettvangi samningsins um alþjóðaverslun með tegundir villtra dýra og plantna sem eru í útrýmingarhættu (CITES), virka þátttöku innan Norður-Atlantshafssjávarspendýraráðsins (NAMMCO), viðamiklar talningar á hvalastofnum og framkvæmd hrefnuhluta vísindaáætlunar Hafrannsóknastofnunarinnar. Það var síðan þann 17. október 2006 sem sjávarútvegsráðherra lýsti því yfir á Alþingi að atvinnuveiðar á hrefnu og langreyði mundu hefjast að nýju hér við land eftir tuttugu og eins árs hlé.

Núgildandi hvalveiðilöggjöf er frá árinu 1949 og var á sínum tíma sett til þess að unnt væri að framfylgja þeim ákvæðum um nýtingu hvalastofnanna sem samþykktar væru á vegum Alþjóðahvalveiðiráðsins. Lögin bera því sterk kennimerki liðins tíma og þarfnast endurskoðunar með hliðsjón af breyttum aðstæðum í þjóðfélaginu og þeirri þróun sem hefur orðið á stjórnsýslurétti. Af þessum sökum skipaði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra nú í febrúar nefnd til að gera tillögur að endurskoðaðri löggjöf um hvalveiðar. Nefndinni var ætlað að hafa hliðsjón af öðrum lögum um nýtingu sjávarauðlinda í því skyni að tryggð yrði, eftir því sem kostur væri, hvalavernd en jafnframt að samræmis í stjórn hvalveiða og í stjórn á öðrum nytjastofnum sjávar yrði gætt. Þá var nefndinni ætlað að taka til athugunar hvort lagabreytingar væri þörf vegna tæknilegra atriða sem lytu að framkvæmd veiða og annarra atriða er máli skipta að hennar mati. Formaður nefndarinnar er Jón B. Jónasson, fyrrverandi ráðuneytisstjóri, en auk hans skipa nefndina Ásta Einarsdóttir lögfræðingur og Jóhann Guðmundsson, aðstoðarmaður ráðherra. Þá er Ástráður Haraldsson hæstaréttarlögmaður sérstakur ráðgjafi nefndarinnar.

Frumvarpið byggist á þeirri meginforsendu að ef hvalveiðar verði stundaðar hér við land þá verði það gert á ábyrgan og sjálfbæran hátt. Það er á valdi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hvort hvalveiðar eru stundaðar og í hve miklum mæli. Er það í samræmi við þann hátt sem hefur verið og er hér ítrekað. Hafrannsóknastofnunin gerir tillögur til ráðherra um nýtingu hvalastofnanna í upphafi árs. Ráðherra kynnir þessar tillögur og forsendur þeirra og gefur þeim sem það kjósa frest til að koma athugasemdum sínum á framfæri vegna þeirra. Að þeim fresti liðnum tekur ráðherra ákvörðun um hvaða tegundir hvala skuli veiða og hve marga af hverri tegund. Þetta gefur ráðherra færi á að taka tillit til rökstuddra athugasemda um hagsmunaárekstra við aðrar atvinnugreinar, svo sem hvalaskoðun.

Gert er ráð fyrir því að fyrirkomulag á veiðum smáhvala, einkum á hnísum og höfrungum, verði óbreytt en ráðherra geti þó gripið inn í telji hann þess þörf. Engin ástæða er til að koma upp flóknu stjórn- og eftirlitskerfi um þessar veiðar sem ekki eru stundaðar í atvinnuskyni.

Þegar fyrir liggur hvort veiða megi hvali á sjálfbæran hátt og þá hvaða hvali megi veiða og hve marga af einstökum tegundum tekur ráðherra ákvörðun um það með hvaða hætti þeim veiðum er stjórnað. Hann getur valið milli aðferða í því efni samkvæmt frumvarpinu. Heimilt væri honum að skipta leyfilegum fjölda dýra eða hluta þeirra á milli skipa og við það taka mið af t.d. reynslu þeirra eða stærð. Hann gæti einnig ákveðið að veiðar skyldu frjálsar uns tiltekinn heildarfjöldi dýra væri veiddur eða ákveðið að takmarkanir yrðu á fjölda veiddra hvala á tilteknum tíma. Hafa ber í huga að hvalveiðar hafa ekki verið stundaðar með frjálsum hætti hér við land eins og fiskveiðar. Þykir því ástæða til þess að setja um þessar veiðar almennar reglur þar sem allir þeir sem fullnægi tilteknum skilyrðum komi til greina við veitingu veiðileyfa. Í frumvarpinu eru ýmis ákvæði sem lúta að skilyrðum fyrir veitingu leyfa til hvalveiða en gert er ráð fyrir að mun ítarlegar verði kveðið á um þau í reglugerðum.

Auk þess sem frumvarpið veitir víðtæka möguleika við stjórn hvalveiða og eftirlit með þeim til að tryggja mannúðlega aflífun þá eru ákvæði í frumvarpinu sem tryggja eiga að fullkomnum veiðitækjum sé beitt og að aðilar sem veiðarnar stundi hafi þjálfun í meðferð veiðitækja. Að lokum má nefna að ráðherra hefur heimildir til þessa að binda hvalveiðar við ákveðin svæði, m.a. í því skyni að tryggja að þær trufli ekki hvalaskoðun. Að öðru leyti er vísað til athugasemda við einstakar greinar.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Hvalastofnar teljast til nytjastofna sjávar, enda voru hvalveiðar stundaðar hér mestan hluta síðustu aldar. Þótt hvalveiðar hafi ekki verið stundaðar hér við land að marki á undanförnum árum hefur vilji Alþingis staðið til þess að þessir nytjastofnar verði nýttir. Í 1. málsl. 1. mgr. segir að hvalastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar og áréttar það mikilvægi þess að Íslendingar hafi fullt forræði yfir nýtingu þessarar auðlindar. Jafnframt felst í þessu sú stefnumörkun að markmiðið með stjórn nytjastofna sjávar sé að nýta þá á sjálfbæran hátt til hagsbóta fyrir þjóðarheildina. Í 2. málsl. 1. mgr. segir að markmið laganna sé að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu hvala á sjálfbæran hátt, m.a. í samræmi við þau sjónarmið sem fram koma í hafréttarsamningi Sameinuðu þjóðanna. Hvað varðar tilvísunina í hafréttarsamning Sameinuðu þjóðanna er sérstaklega verið að vísa til skyldu Íslands samkvæmt samningnum til samstarfs við ríki með verndun og nýtingu sjávarspendýra í huga. Í 2. málsl. 65. gr. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna segir: „Ríki skulu starfa saman með verndun sjávarspendýra í huga og skulu, hvað hvali snertir, einkum starfa á vettvangi viðeigandi alþjóðastofnana að verndun og stjórnun þeirra og rannsóknum á þeim.“ Ísland uppfyllir skyldu sína samkvæmt þessari grein með aðild og samstarfi sínu innan Alþjóðahvalveiðiráðsins og Norður-Atlantshafssjávarspendýraráðsins.

Í 2. mgr. segir að úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögum þessum myndi ekki eignarrétt eða verði til þess að með því verði talið myndast óafturkallanlegt og stjórnarskrárvarið forræði einstakra aðila yfir þessum stofnum. Það er ákvörðunarefni löggjafans á hverjum tíma hvaða skipulag teljist best henta til að nýta þessa sameign þjóðarinnar með hagsmuni heildarinnar að leiðarljósi. Er þetta í samræmi við ákvæði 1. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða.

Um 2. gr.

Í þessari grein er kveðið á um gildissvið frumvarpsins. Frumvarpið nær til nýtingar á öllum tegundum hvala sem nytjaðar eru og kunna að verða nytjaðar innan fiskveiðilandhelgi Íslands. Fiskveiðilandhelgin er skilgreind sem hafsvæðið frá fjöruborði að ytri mörkum efnahagslögsögu Íslands eins og þau eru skilgreind á hverjum tíma, sbr. nú lög nr. 41/1979, um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn. Fiskveiðilandhelgin nær því yfir tvö belti umhverfis landið, annars vegar hina eiginlegu landhelgi næst landinu, sbr. I. kafla laga nr. 41/1979, og hins vegar efnahagslögsöguna sem tekur við utan landhelginnar, sbr. II. kafla laga nr. 41/1979. Í greininni segir enn fremur að lögin taki til veiða íslenskra skipa utan íslenskrar lögsögu eftir því sem við geti átt. Í ljósi aðstæðna er ekki sennilegt að íslensk veiðiskip muni stunda hvalveiðar utan íslenskrar fiskveiðilandhelgi en þó þykir ástæða til að árétta gildissviðið að þessu leyti þar sem nokkur opin hafsvæði eru utan lögsögu Íslands. Má í þessu sambandi benda á að forræði íslenskra stjórnvalda til að setja reglur um veiðar íslenskra skipa er ekki bundið við landhelgina, sbr. lög nr. 34/1976, um veiðar íslenskra skipa utan fiskveiðilandhelgi Íslands. Er því gert ráð fyrir að skipan mála verði með sama hætti að þessu leyti.

Um 3. gr.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið fer með yfirstjórn hvalveiða samkvæmt þessari grein og er það í samræmi við ákvæði reglugerðar nr. 177/2007, um Stjórnarráð Íslands. Samkvæmt lögum nr. 64/1965, um rannsóknir í þágu atvinnuveganna, annast Hafrannsóknastofnunin vísindalega ráðgjöf fyrir ráðuneytið um vernd og nýtingu hvalastofna. Eins og um aðra nytjastofna mun ráðgjöf Hafrannsóknastofnunarinnar byggjast á varúðarnálgun og lögmálum um sjálfbæra nýtingu. Þá verður það hlutverk Fiskistofu að annast útgáfu leyfa til veiða á hvölum og eftirlit með því að reglum um þær sé fylgt. Er það í samræmi við það hlutverk sem Fiskistofa hefur á sviði fiskveiðistjórnarinnar samkvæmt lögum nr. 36/1992, um Fiskistofu, með síðari breytingum. Ákvarðanir Fiskistofu verða kæranlegar til ráðuneytisins og með því færist stjórnsýslan á þessu sviði nær því sem almennt tíðkast. Matvælastofnun mun annast eftirlit með því að vinnsla á hval og hámarksnýting hans sé í samræmi við reglugerð þar um.

Um 4. gr.

Í 1. mgr. kemur fram sú meginregla að allar hvalveiðar séu háðar leyfi Fiskistofu. Í 2. málsl. 1. mgr. er undanþáguákvæði þar sem fram kemur að veiðar á smáhvölum séu ekki háðar leyfi Fiskistofu nema þær séu stundaðar í atvinnuskyni eða stórum stíl. Veiðar á smáhvölum hafa ekki verið háðar sérstökum leyfum, enda ekki verið stundaðar í verulegum mæli hér við land og ekki í atvinnuskyni. Þykir ekki ástæða til þess að breyta því fyrirkomulagi meðan veiðarnar eru ekki stundaðar í stærri stíl. Smáhvalir eru þeir hvalir sem hvorki teljast til skíðishvala (Mysticeti) né búrhvals (Physeter macrocephalus). Sem dæmi um slíka smáhvali má nefna hnísur, höfrunga, marsvín (grindhvali) og hnýðinga. Þá kemur fram í lokamálslið 1. mgr. að óheimilt sé að fanga lifandi hval nema að fengnu sérstöku leyfi ráðherra. Með föngun hvals er átt við þegar hvalur er tekinn lifandi úr sínu náttúrulega umhverfi og fluttur í land. Hefur nokkur ásókn verið í það að fá heimildir til slíks til flutnings í dýragarða en slík leyfi hafa ekki verið veitt í mörg ár.

Þá er það gert að skilyrði í 2. mgr. að þau skip sem veitt sé leyfi til hvalveiða hafi haffærisskírteini og séu skrásett á skipaskrá Siglingastofnunar Íslands. Jafnframt skulu eigendur þeirra og útgerðir fullnægja skilyrðum til að stunda veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands sem kveðið er á um í lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri og lögum um veiðar

og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Ísland. Þessi skilyrði eru þau sömu og eru fyrir veitingu leyfa til fiskveiða í atvinnuskyni hér við land.

Um 5. gr.

Samkvæmt 1. mgr. er ráðherra heimilt að setja öll þau ákvæði í reglugerð er hann telur nauðsynleg til að framfylgja ákvörðunum sem samþykktar hafa verið á grundvelli alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að. Þessi málsgrein er nánast samhljóða f-lið 4. gr. núgildandi laga um hvalveiðar, nr. 26/1949. Ljóst er að mörg tilvik geta komið upp í þessu samhengi og því var talið hagkvæmast að þau yrðu nánar tiltekin í reglugerð með stoð í allrúmri lagaheimild. Hefur sú leið verið farin í frumvarpi þessu.

Þá kemur fram í 2. mgr. að hafi Ísland nýtt sér rétt sinn til að mótmæla eða gera fyrirvara við samþykktir um vernd og nýtingu hvalastofna sem gerðar hafa verið á grundvelli alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að geti ráðherra að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunarinnar sett í reglugerð reglur sem hann telur nauðsynlegar til að tryggja vernd og hagkvæma nýtingu hvalastofnanna. Ákvæði sama efnis er í 4. gr. laga nr. 151/1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, vegna þátttöku í alþjóðastarfi á sviði fiskveiðistjórnar og hefur það sýnt sig að slík ákvæði eru nauðsynleg.

Um 6. gr.

Í þessari málsgrein er kveðið á um hvernig ráðherra skuli standa að ákvörðun um hvalveiðar og hvaða meginleiðir séu honum færar til að fylgja þeim ákvörðunum eftir.

Gert er ráð fyrir því í 1. mgr. að Hafrannsóknastofnunin geri í upphafi hvers árs tillögur til ráðherra um hvaða tegundir hvala skuli leyft að veiða og hve marga hvali af hverri tegund. Er það í samræmi við hlutverk þeirrar stofnunar, sbr. 3. gr. þessa frumvarps. Ráðherra er ekki bundinn af tillögum stofnunarinnar en þær eru sá grundvöllur sem ráðherra hlýtur að taka mið af við ákvörðun sína.

Í 2. mgr. segir að ráðherra skuli að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunarinnar kynna þær og forsendur þeirra og veita þeim sem vilja koma athugasemdum sínum á framfæri við ráðherra mánaðarfrest til þess. Hér er því öllum veittur möguleiki á því að koma athugasemdum sínum á framfæri við ráðherra áður en hann tekur ákvörðun sína í þessu efni. Önnur leið sem til greina hefði komið í þessu efni var sú að lögfesta umsagnaraðila en vegna þess hve margir telja sig þessi mál varða þykir heppilegra að fara þá leið sem hér er lögð til. Augljóst er að ráðherra tekur enga ákvörðun í þessu efni varðandi veiðar á smáhvölum nema ráðherra hafi ákveðið að setja frekari reglur um veiðar á þeim.

Eftir að ráðherra hefur tekið ákvörðun sína samkvæmt framangreindu standa honum ýmsir kostir til boða þegar ákveða skal hvernig veiðiheimildum skuli ráðstafað. Skv. 3. mgr. er ráðherra heimilt að skipta veiðiheimildum að hluta eða öllu leyti milli skipa og getur ráðherra við þessa ákvörðun m.a. tekið mið af veiðireynslu, búnaði og stærð skips.

Jafnhliða þessu þá væri ráðherra einnig fær sá kostur að kveða einungis á um leyfilegan heildarafla í reglugerð. Þannig gætu þeir sem hefðu gilt veiðileyfi sótt afla sinn úr þeim heildarafla. Veiðar yrðu svo stöðvaðar þegar leyfilegum heildarafla væri náð samanlagt. Þá gæti ráðherra einnig sett ýmsar takmarkanir á veiðarnar á grundvelli 7. gr. sem í raun þýddi að sóknartakmarkanir yrðu settar á veiðarnar. Gætu slíkar takmarkanir tekið bæði til veiða í heild á tiltekinni tegund eða hluta hennar.

Í lokamálsgrein er tiltekið að ráðherra hafi heimild til að banna hvalveiðar með öllu liggi fyrir neikvætt mat á þýðingu hvalveiða fyrir heildarhagsmuni þjóðarinnar. Hér geta t.d. kom-

ið til neikvæð áhrif á orðspor þjóðarinnar, á markaði okkar erlendis og ferðaþjónustu. Hér er ekki tilgreint hvernig slíkt mat fari fram, enda til þess margar aðferðir.

Um 7. gr.

Í greininni eru ákvæði sem lúta að heimildum ráðherra til að setja nánari reglur um fyrirkomulag hvalveiða. Í 1. tölul. 1. mgr. segir að ráðherra geti bannað eða takmarkað veiðar á tilteknum hvalategundum eða á ákveðnum svæðum. Ljóst er að ýmsar tegundir eru alfriðaðar samkvæmt samþykkt Alþjóðahvalveiðiráðsins og meðan svo er ber nauðsyn til þess að þær tegundir verði sérstaklega friðaðar í reglugerð. Má sem dæmi um þær tegundir nefna búrhval og hnúfubak. Þá getur hann takmarkað eða bannað veiðar á tilteknum svæðum og getur hann gripið til slíkra ráðstafana í verndarskyni og jafnvel eins til þess að koma í veg fyrir árekstra milli þeirra sem stunda hvalveiðar og þeirra sem vinna við að sýna ferðamönnum hvali. Í 2. tölul. 1. mgr. segir að ráðherra geti bannað veiðar á hval undir tiltekinni lágmarksstærð. Ýmsar reglur um þetta atriði hafa verið settar af Alþjóðahvalveiðiráðinu sem Íslendingar fylgja auk þess sem ekki er útilokað að við grípum til þess að setja slíkar reglur að eigin frumkvæði. Í 3. tölul. 1. mgr. segir að ráðherra geti bundið veiðar á tilteknum hvalategundum við ákveðið tímabil. Þetta veitir heimild til að marka veiðunum ákveðið tímabil hvort sem það yrði gert til að fylgja alþjóðlegum skuldbindingum eða marka eigin reglur að þessu leyti. Loks segir í 4. tölul. 1. mgr. að ráðherra geti takmarkað fjölda veiddra hvala úr einstökum tegundum á tilteknu svæði eða í tiltekinn tíma. Þetta veitir möguleika á að stjórna hvalveiðum með ýmsum hætti auk þeirra stjórnunaraðferða sem nefndar eru í 6. gr. og vísast til athugasemda við þá grein.

Í 2. mgr. segir að ráðherra setji ítarlegar reglur um veiðiútbúnað og veiðiaðferðir við veiðar á einstökum hvalategundum og að þær reglur skuli aldrei ganga skemur en þær reglur sem settar hafa verið í alþjóðlegum samþykktum um það efni, enda sé Ísland aðili að þeim. Eitt þeirra atriða sem mikil áhersla hefur verið lögð á í tengslum við veiðiaðferðir er að veiðarnar séu sem mannúðlegastar og að aflífun dýra taki sem skemmstan tíma. Hafa margir fundir verið haldnir um þessi mál á vegum stofnana sem að stjórn veiða úr hvalastofnum koma án þess að niðurstaða hafi fengist. Þrátt fyrir það liggur fyrir alllöng reynsla í þessum málum og hafa ýmsar reglur verið settar um þessi efni. Það er ljóst að mjög vel verður að standa að þessum málum og fylgjast náið með framförum á þessu sviði og tryggja þannig að ávallt sé þeim aðferðum beitt sem minnstum sársauka valda og deyða hvalinn á sem skemmstum tíma.

Ákvæðið í 2. málsl. þar sem er kveðið á um það ófrávíkjanlega skilyrði að ávallt skuli vera um borð í hverju veiðiskipi a.m.k. einn aðili sem reynslu hafi af veiðum á þeirri hvalategund sem veiðar eru stundaðar á miðar í raun að sama marki og ákvæði 1. málsl. 2. mgr., þ.e. að veiðar fari sem best fram.

Um 8. gr.

Fiskistofu er falin útgáfa leyfa til hvalveiða og vísast í því efni til athugasemda við 3. gr. Skal Fiskistofa, þegar fyrir liggja ákvarðanir ráðherra um fyrirkomulag hvalveiða á viðkomandi ári, kynna þær reglur og auglýsa eftir umsóknum um veiðileyfi. Eru tilgreind þau atriði sem umsækjandi skal upplýsa Fiskistofu um þegar hann sækir um leyfi. Þau atriði lúta að því að tryggja að aðeins séu þeim aðilum veitt leyfi til hvalveiða sem hafa yfir að ráða fullnægjandi veiðiskipi, réttum búnaði og reynslu til þess að stunda viðkomandi veiðar auk þess sem tryggt sé að meðferð afurða sé í samræmi við reglur þar um. Í 2. mgr. kemur fram að leyfi til hvalveiða skuli gefin út til eins árs í senn.

Um 9. gr.

Ákvæði þetta má rekja til samþykktar Alþjóðahvalveiðiráðsins sem kom strax inn í lög um hvalveiðar frá 1949. Tilgangur þessa ákvæðis er augljós og er ekki ástæða til að skýra hann nánar.

Um 10. gr.

Þessi grein er nær samhljóða 8. gr. núgildandi laga um hvalveiðar, nr. 26/1949. Getur til þess komið að fram þurfi að fara frekari veiðar í vísindalegu augnamiði og að setja þurfi þeim veiðum aðrar reglur en almennt munu gilda um hvalveiðar. Því er lagt til að þessi heimild til handa ráðherra verði veitt. Má geta þess að sambærilegt ákvæði er í 13. gr. laga nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, með síðari breytingum.

Um 11. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um sérstakt gjald fyrir hvert veiðileyfi og skal það nema 50.000 kr. Gjald þetta er nokkru hærra en gjald fyrir almennt leyfi til fiskveiða í atvinnuskyni og er það lagt til vegna þess að gert er ráð fyrir að vinna við útgáfu þess verði nokkru umfangsmeiri en við almenn leyfi til fiskveiða í atvinnuskyni. Þá er jafnframt kveðið á um að greiða skuli ákveðið hvalveiðigjald fyrir hvern hval sem veiðist. Skal hvalveiðigjaldið vera 2.860 kr. á hver 500 kg af þyngd hvers hvals. Þyngd hvals skal metin út frá lengd og ummálsmælingu hans en Hafrannsóknastofnunin mun gefa út sérstakar leiðbeiningarreglur varðandi þessar mælingar.

Nefndin taldi eðlilegt að fyrir veidda hvali væri greitt sérstakt hvalveiðigjald eins og gert er vegna úthlutunar aflaheimilda samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða. Hins vegar taldi nefndin að ekki lægju fyrir upplýsingar um verðmæti hvalaafurða eða afkomu hvalveiða þannig að unnt væri að setja sambærilegar reglur og kveðið er á um í lögum um stjórn fiskveiða. Þrátt fyrir það var við ákvörðun gjaldsins litið til áætlaðrar nýtingar af langreyðum og hrefnum auk áætlaðs verðmætis. Er við það miðað að hvalveiðigjaldið sé sanngjarnt, hóflegt og nemi ekki hærri fjárhæð en sem nemur 1,5% af áætluðu verðmæti afurða. Gjaldið verður greitt eftir á og miðast við þyngd landaðra hvala. Hins vegar er ljóst að ýmsar aðrar leiðir koma eins til greina við ákvörðun um veiðigjald og jafnframt væri unnt að skoða þann möguleika að taka upp svipaða reglu um veiðigjald í hvalveiðum og tíðkast í almennum fiskveiðum þegar reynsla hefur fengist um afkomu hvalveiða. Gert er ráð fyrir að hvalveiðigjaldið renni í ríkissjóð með sama hætti og veiðigjaldið gerir.

Eftirfarandi tafla sýnir áætlaðar tekjur ríkissjóðs af hvalveiðigjaldi miðað við að 150 langreyðar verði veiddar og 100 hrefnur. Hafa verður í huga að hvalveiðigjaldið er lagt á eftir á og miðast eingöngu við landaða hvali.

	Kvóti	**Meðalþyngd**	**Þyngd**	
Langreyðar	150 dýr	42 tonn	6.300	
Hrefnur	100 dýr	5 tonn	500	
			6.800	**tonn**
Áætluð kjötnýting – hrefnur 30%			150	
Áætluð kjötnýting – langreyðar 35%			2.205	
			2.355	**tonn**
Áætlað verðmæti – 1.100 kr/kg			2.591	m.kr.
Hvalveiðigjald 1,5%			39	m.kr.

	Gjald kr. á hver 500 kg landaðs hvals	Samtals áætlað hvalveiðigjald
Hrefnur	2.860	2,9
Langreyðar	2.860	36,0
		38,9 m.kr.

Fiskistofu er falin innheimta gjalds fyrir veiðileyfi og hvalveiðigjald í 2. mgr. Gjald fyrir veiðileyfi skal innheimt við útgáfu leyfis. Fiskistofa skal leggja á hvalveiðigjald í næsta mánuði eftir að hvalur er veiddur og innheimta hvalveiðigjaldið. Gjaldið fellur í gjalddaga einum mánuði eftir útgáfu reiknings. Eindagi er 15 dögum eftir gjalddaga. Hafi greiðsla ekki borist innan mánaðar frá gjalddaga fellur veiðileyfi skips niður. Lögveð er í skipi fyrir gjaldinu. Ef gjald er ekki greitt á eindaga reiknast dráttarvextir af fjárhæð gjalds til greiðsludags í samræmi við reglur laga um vexti og verðtryggingu.

Gjald sem greitt verður fyrir veiðileyfi mun ekki standa undir kostnaði Fiskistofu við framkvæmd laga þessara. Áætlanir Fiskistofu gera ráð fyrir að kostnaður við eftirlitið sé um 10 millj. kr. á ári miðað við að 100 hrefnur verði veiddar og 150 langreyðar. Áætlunin tekur mið af því að eftirlitið með veiðunum verður flókið, t.d. þarf að líta eftir veiðitækjum, aflífunaraðferðum, hvort um borð í veiðiskipi sé maður vanur hvalveiðum og fleiri slíkum þáttum sem ekki hefur verið horft til áður. Hvorki er gert ráð fyrir tekjum af hvalveiðigjaldi né kostnaði vegna eftirlits í fjárlögum ársins 2009.

Um 12. gr.

Þessi grein er nær samhljóða 15. gr. laga nr. 57/1996, um umgengni um nytjastofna sjávar, með síðari breytingum. Í athugasemdum frumvarps til þeirra laga segir að við ákvörðun þess hvort um minni háttar brot teljist vera að ræða, í skilningi þessara lagaákvæða, sé eðlilegt að líta verði m.a. til þess hvort ætla megi að brot hafi í för með sér umtalsverðan ávinning fyrir hlutaðeigandi útgerð og/eða tengda aðila, hversu mikilvægum hagsmunum brot ógni og hvort það hafi verið framið af ásetningi eða gáleysi. Í þessu sambandi þyki þó rétt að taka fram að brot gegn reglum varðandi veiðar, afla og aflaheimildir eru oft þannig að afar erfitt sé að skera með óyggjandi hætti úr um hvort þau hafi verið framin af ásetningi eða gáleysi. Það atriði eitt og sér geti því almennt ekki ráðið ákvörðun þess hvort brot teljist vera minni háttar. Á hinn bóginn þyki eðlilegt að láta ítrekuð brot gegn umræddum lögum og reglum varða sviptingu veiðileyfis, enda þótt um minni háttar brot í skilningi laganna kunni að vera að ræða. Framangreind sjónarmið eiga einnig við hér.

Um 13. gr.

Hér er kveðið á um heimild til þess að skjóta ákvörðunum Fiskistofu til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins með stjórnsýslukæru. Um hana gilda almennar reglur, þar á meðal ákvæði VII. kafla stjórnsýslulaga, að öðru leyti en því að lagt er til að kærufrestur verði einn mánuður í stað þriggja mánaða.

Um 14. gr.

Þessi grein er samhljóða 1. mgr. 25. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum. Í greininni segir að um refsivert brot sé að ræða hvort sem það er framið af ásetningi eða gáleysi, auk þess sem hlutlæg refsiábyrgð er lögð á lögaðila og er það einnig í samræmi við lög nr. 57/1996, umgengni um nytjastofna sjávar. Ef um er að ræða stórfelld eða

ítrekuð ásetningsbrot er gert ráð fyrir að dæmt verði hvort tveggja refsivist og sektir. Í fyrrnefndum lögum er jafnframt ákveðið lágmark og hámark sektar bæði við fyrsta brot og ítrekun en í þessu frumvarpi er lagt til að ákvörðun um sektarfjárhæð verði alfarið á valdi dómarans.

Um 15. og 16. gr.

Greinarnar þarfnast ekki frekari skýringa en bent skal á að þær eru efnislega samhljóða gildandi ákvæðum laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða.

Um 17. gr.

Hér er lagt til að samhliða niðurfellingu laga nr. 26/1949, um hvalveiðar, falli niður öll leyfi sem gefin hafa verið út með stoð í þeim lögum. Þegar ný lög um hvalveiðar taka gildi þarf vitanlega að endurskoða gildandi leyfi með hliðsjón af þeim breytingum sem verða með hinum nýju lögum. Þykir því ástæða til þess að árétta það að eldri ákvarðanir sem teknar hafa verið með stoð í eldri lögum falli niður.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Gert er ráð fyrir að hvalveiðigjaldið verði lægra á árinu 2009 en á næstu árum. Í fjárlögum ársins 2009 er hvorki áætlað fyrir tekjum af hvalveiðigjaldi né auknum kostnaði sem Fiskistofa mun hafa af eftirliti með framkvæmd laga þessara, sbr. athugasemdir við 11. gr.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um hvali.

Markmið þessa frumvarps er að tryggja að verði hvalveiðar stundaðar hér á landi áfram þá verði það gert á ábyrgan og sjálfbæran hátt. Gert er ráð fyrir að við gildistöku þessa frumvarps muni lög nr. 26/1949, um hvalveiðar, falla úr gildi. Núgildandi hvalveiðilöggjöf var á sínum tíma sett til að framfylgja ákvæðum um nýtingu hvalveiðistofna á vegum Alþjóðahvalveiðiráðsins en vegna breyttra aðstæðna í þjóðfélaginu og þeirra þróunar sem orðið hefur í stjórnsýslurétti er talin þörf á að endurskoða þá löggjöf nú. Gert er ráð fyrir að Fiskistofa muni annast þá stjórnsýsluþætti er snúa að þessu frumvarpi, svo sem útgáfu veiðileyfa og eftirlit með veiðunum, en reiknað er með að kostnaður Fiskistofu vegna þessa geti numið allt að 10–11 m.kr. á ári. Í því sambandi er gert ráð fyrir að tveir til þrír veiðieftirlitsmenn muni starfa við verkefnið frá júní til október og að kostnaður af því verði 7,8 m.kr. Auk þess er gert ráð fyrir 1 m.kr. í akstur og 2 m.kr. í leigu á bát vegna eftirlits úti á sjó. Lagt er til að leyfin verði gefin út til eins árs í senn og skulu ítarlegar upplýsingar fylgja umsókn. Er m.a. gerð krafa um þekkingu og reynslu af hvalveiðum, þjálfun í meðferð skotvopna og þátttöku í námskeiði í aflífunaraðferðum við hvalveiðar.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að sérstakt veiðileyfisgjald að fjárhæð 50 þ.kr. verði innheimt af eigendum þeirra skipa sem leyfi hafa til hvalveiða. Nú liggja fyrir umsóknir um veiðileyfi hjá Fiskistofu frá 20 aðilum. Erfitt er að áætla hve mörg veiðileyfi verða gefin út vegna mikilla krafna sem leyfishafar verða að uppfylla en hugsanlega verða þau á bilinu 8–15. Því má gera ráð fyrir að tekjur af gjaldinu verði um 750 þ.kr. Auk þess er gert ráð fyrir

að eigendur þeirra skipa sem leyfi hafa til hvalveiða skuli greiða hvalveiðigjald fyrir hvern veiddan hval og er það gert til samræmis við veiðigjald sem lagt er á vegna úthlutunar aflaheimilda samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða. Greiðsla hvalveiðigjaldsins er reiknuð þannig að fyrir hver 500 kg af metinni þyngd hvals skal greiða 2.860 kr. Við ákvörðun hvalveiðigjaldsins var litið til áætlaðrar kjötnýtingar á langreyðum og hrefnum og mjög grófrar áætlunar um verðmæti. Er við það miðað að gjaldið verði ekki hærra en sem nemur 1,5% af þannig reiknuðu verðmæti hvals. Samkvæmt því er gert ráð fyrir að tekjur af hvalveiðigjaldinu muni skila um 38,9 m.kr. Er þá miðað við að á næstu árum verði veiddur kvóti sá sami og á þessu ári, þ.e. 150 langreyðar og 100 hrefnur, og að meðalþyngd þeirra hvala verði um 6.800 tonn. Í ákvæði til bráðabirgða er gert ráð fyrir að á árinu 2009 skuli hvalveiðigjaldið nema 1.000 kr. fyrir hver 500 kg en miðað við fyrrnefndar forsendur um kvóta og meðalþyngd má gera ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs verði um 13,6 m.kr. Ekki liggur fyrir á þessu stigi hvernig hvalveiðikvótinn muni þróast á næstu árum og er því í útreikningunum hér að ofan gert ráð fyrir að hann verði óbreyttur og að fullu veiddur.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er gert ráð fyrir að útgjöld ríkissjóðs, vegna kostnaðar Fiskistofu, verði allt að 10–11 m.kr. á ári. Ekki er gert ráð fyrir þessum kostnaði í fjárlögum 2009. Hins vegar má gera ráð fyrir að frá og með árinu 2010 muni tekjur ríkissjóðs af hvalveiðigjaldi og veiðileyfisgjaldi verða um 40 m.kr. á ári. Afkoma ríkissjóðs mun samkvæmt því batna um 30 m.kr.

142. Frumvarp til laga [113. mál]

um heilbrigðisstarfsmenn.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

I. KAFLI
Almenn ákvæði.

1. gr.
Markmið og gildissvið.

Markmið laga þessara er að tryggja gæði heilbrigðisþjónustu og öryggi sjúklinga með því að skilgreina kröfur um kunnáttu og færni heilbrigðisstarfsmanna og starfshætti þeirra.

Um réttindi og skyldur heilbrigðisstarfsmanna og annarra starfsmanna í heilbrigðisþjónustu gilda lög þessi, lög um réttindi sjúklinga, lög um landlækni, lög um sjúkraskrár og önnur lög eftir því sem við á.

2. gr.
Skilgreiningar.

Í lögum þessum hafa eftirfarandi orð svofellda merkingu:

1. *Heilbrigðisstarfsmaður:* Einstaklingur sem starfar við heilbrigðisþjónustu og hefur hlotið leyfi landlæknis til að nota starfsheiti löggiltrar heilbrigðisstéttar.
2. *Löggilt heilbrigðisstétt:* Heilbrigðisstétt sem öðlast hefur löggildingu samkvæmt sérlögum sem í gildi voru við gildistöku laga þessara og reglugerðum sem settar voru með stoð í lögum um starfsheiti og starfsréttindi heilbrigðisstétta, nr. 24/1985, og samkvæmt ákvæðum 3. gr. laga þessara.

3. *Heilbrigðisstofnun:* Stofnun þar sem heilbrigðisþjónusta er veitt.
4. *Heilbrigðisþjónusta:* Hvers kyns heilsugæsla, lækningar, hjúkrun, almenn og sérhæfð sjúkrahúsþjónusta, sjúkraflutningar, hjálpartækjaþjónusta og þjónusta heilbrigðisstarfsmanna innan og utan heilbrigðisstofnana sem veitt er í því skyni að efla heilbrigði, fyrirbyggja, greina eða meðhöndla sjúkdóma og endurhæfa sjúklinga.
5. *Sjúklingur:* Notandi heilbrigðisþjónustu.
6. *Meðferð:* Rannsókn, aðgerð eða önnur heilbrigðisþjónusta sem læknir eða annar heilbrigðisstarfsmaður veitir til að greina, lækna, endurhæfa, hjúkra eða annast sjúkling.

II. KAFLI
Löggiltar heilbrigðisstéttir.

3. gr.
Tilgreining löggiltra heilbrigðisstétta.

Löggiltar heilbrigðisstéttir samkvæmt lögum þessum eru:

1. Áfengis- og vímuvarnaráðgjafar.
2. Félagsráðgjafar.
3. Fótaaðgerðafræðingar.
4. Geislafræðingar.
5. Hjúkrunarfræðingar.
6. Hnykkjar (kírópraktorar).
7. Iðjuþjálfar.
8. Lífeindafræðingar.
9. Ljósmæður.
10. Lyfjafræðingar.
11. Lyfjatæknar.
12. Læknar.
13. Læknaritarar.
14. Matartæknar.
15. Matvælafræðingar.
16. Náttúrufræðingar í heilbrigðisþjónustu.
17. Næringarfræðingar.
18. Næringarráðgjafar.
19. Næringarrekstrarfræðingar.
20. Osteópatar.
21. Sálfræðingar.
22. Sjóntækjafræðingar.
23. Sjúkraflutningamenn.
24. Sjúkraliðar.
25. Sjúkranuddarar.
26. Sjúkraþjálfarar.
27. Stoðtækjafræðingar.
28. Talmeinafræðingar.
29. Tannfræðingar.
30. Tannlæknar.
31. Tanntæknar.
32. Þroskaþjálfar.

4. gr.

Réttur til að nota starfsheiti löggiltrar heilbrigðisstéttar.

Rétt til að nota starfsheiti löggiltrar heilbrigðisstéttar skv. 3. gr. og starfa sem slíkur hér á landi hefur sá einn sem fengið hefur til þess leyfi landlæknis.

5. gr.

Skilyrði fyrir veitingu starfsleyfis.

Ráðherra skal, að höfðu samráði við landlækni, viðkomandi fagfélag og kennslustofnun hér á landi, setja reglugerðir um skilyrði sem uppfylla þarf til að hljóta leyfi til að nota heiti löggiltrar heilbrigðisstéttar og starfa sem slíkur hér á landi. Þar skal m.a. kveðið á um það nám sem krafist er til að hljóta starfsleyfi, um starfsþjálfun sé gerð krafa um hana og um starfssvið viðkomandi heilbrigðisstéttar og afmörkun þess. Enn fremur skal kveðið á um í hvaða tilvikum skuli leitað umsagnar kennslustofnunar eða annarra aðila um það hvort umsækjandi uppfylli skilyrði um nám.

Við setningu reglugerða skv. 1. mgr. skal gætt skuldbindinga sem íslenska ríkið hefur tekið á sig um staðfestingu starfsleyfa og gagnkvæma viðurkenningu á prófskírteinum vegna aðildar að Evrópska efnahagssvæðinu, stofnsamningi Fríverslunarsamtaka Evrópu eða á grundvelli annarra gagnkvæmra samninga, sbr. 29. gr.

Þegar ekki eru í gildi samningar við önnur ríki um gagnkvæma viðurkenningu prófskírteina og ekki hefur verið sýnt fram á að nám uppfylli kröfur sem gerðar eru í reglugerð um viðkomandi heilbrigðisstétt er heimilt að setja í reglugerð skilyrði um að umsækjandi frá þeim ríkjum gangist undir hæfnispróf sem sýni fram á að hann búi yfir kunnáttu sem krafist er af heilbrigðisstarfsmönnum í viðkomandi heilbrigðisstétt. Auk þess er heimilt að gera kröfu um að umsækjandi búi yfir kunnáttu í íslensku og hafi þekkingu á íslenskri heilbrigðislöggjöf eftir því sem við á hverju sinni, enda sé slík kunnátta talin nauðsynleg í starfi og þá einkum vegna öryggis og samskipta við sjúklinga.

Ekki skal veita umsækjanda starfsleyfi ef fyrir hendi eru skilyrði til sviptingar starfsleyfis samkvæmt lögum um landlækni.

Heimilt er að taka gjald fyrir hæfnispróf sem lagt er fyrir umsækjanda um starfsleyfi. Gjaldið skal standa undir kostnaði við undirbúning og framkvæmd hæfnisprófs.

6. gr.

Veiting starfsleyfis.

Landlæknir veitir umsækjendum leyfi til að nota starfsheiti löggiltrar heilbrigðisstéttar og til að starfa sem slíkir hér á landi að uppfylltum skilyrðum laga þessara og reglugerða settra samkvæmt þeim og samkvæmt þeim alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að, sbr. 29. gr.

Synjun landlæknis um veitingu starfsleyfis er kæranleg til ráðherra samkvæmt ákvæðum stjórnsýslulaga.

7. gr.

Réttur til að kalla sig sérfræðing.

Rétt til að kalla sig sérfræðing innan löggiltrar heilbrigðisstéttar og starfa sem slíkur hér á landi hefur sá einn sem fengið hefur til þess leyfi landlæknis.

8. gr.

Skilyrði fyrir veitingu sérfræðileyfis.

Ráðherra getur kveðið á um löggildingu sérfræðigreina innan löggiltrar heilbrigðisstéttar með reglugerð, að höfðu samráði við landlækni, viðkomandi fagfélag og kennslustofnun hér á landi. Við löggildingu nýrra sérfræðigreina skal einkum litið til hagsmuna sjúklinga.

Í reglugerð um veitingu sérfræðileyfis skal kveðið á um þau skilyrði sem uppfylla þarf til að hljóta leyfi til að kalla sig sérfræðing innan löggiltrar heilbrigðisstéttar og starfa sem slíkur hér á landi, m.a. skal kveðið á um það sérfræðinám sem krafist er til að hljóta sérfræðileyfi og um starfsþjálfun sé gerð krafa um hana. Enn fremur skal kveðið á um í hvaða tilvikum skuli leitað umsagnar kennslustofnunar eða annarra aðila um það hvort umsækjandi uppfylli skilyrði um sérfræðinám.

Við setningu reglugerða skv. 1. mgr. skal gætt skuldbindinga sem íslenska ríkið hefur tekið á sig vegna aðildar að Evrópska efnahagssvæðinu, stofnsamningi Fríverslunarsamtaka Evrópu eða á grundvelli annarra gagnkvæmra samninga, sbr. 29. gr.

9. gr.

Veiting sérfræðileyfis.

Landlæknir veitir umsækjendum leyfi til að kalla sig sérfræðinga innan löggiltrar heilbrigðisstéttar og til að starfa sem slíkir hér á landi að uppfylltum skilyrðum laga þessara og reglugerða settra samkvæmt þeim og samkvæmt þeim alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að, sbr. 29. gr.

Synjun landlæknis um veitingu sérfræðileyfis er kæranleg til ráðherra samkvæmt ákvæðum stjórnsýslulaga.

10. gr.

Óheimil notkun starfsheitis.

Þeim sem ekki hefur fengið til þess leyfi landlæknis er óheimilt að nota löggilt starfsheiti eða starfa sem slíkur. Honum er jafnframt óheimilt að veita sjúklingi meðferð sem fellur undir lögverndað starfssvið löggiltrar heilbrigðisstéttar, gefa læknisfræðilegar eða aðrar faglegar ráðleggingar eða afhenda lyf sem einungis er heimilt að selja í lyfjabúðum.

11. gr.

Tímabundið starfsleyfi.

Landlækni er heimilt að gefa út tímabundið starfsleyfi til heilbrigðisstarfsmanna með erlent nám eða próf sem er viðurkennt samkvæmt samningum, sbr. 29. gr., en uppfyllir ekki kröfur um nám hér á landi.

Nánari ákvæði um framkvæmd þessa ákvæðis skal setja í reglugerð.

12. gr.

Svipting og endurveiting starfsleyfis.

Um sviptingu og afsal starfsleyfis, takmörkun starfsleyfis og endurveitingu starfsleyfis fer samkvæmt ákvæðum laga um landlækni.

III. KAFLI
Réttindi og skyldur heilbrigðisstarfsmanna.

13. gr.
Faglegar kröfur.

Heilbrigðisstarfsmaður skal sinna störfum sínum af árvekni og trúmennsku og í samræmi við faglegar kröfur sem gerðar eru á hverjum tíma.

Heilbrigðisstarfsmanni ber að þekkja skyldur sínar, viðhalda þekkingu sinni og faglegri færni, tileinka sér nýjungar er varða starfið og kynna sér lög og reglugerðir sem gilda um heilbrigðisstarfsmenn og heilbrigðisþjónustu á hverjum tíma.

Heilbrigðisstarfsmaður ber, eftir því sem við á, ábyrgð á greiningu og meðferð sjúklinga sem til hans leita. Um upplýsingaskyldu heilbrigðisstarfsmanns gagnvart sjúklingi fer samkvæmt ákvæðum laga um réttindi sjúklinga.

Heilbrigðisstarfsmaður skal virða faglegar takmarkanir sínar og vísa sjúklingi til annars heilbrigðisstarfsmanns ef ætla má að hann sé hæfari til að veita honum viðeigandi heilbrigðisþjónustu.

Ráðherra er heimilt að kveða á um endurmenntun heilbrigðisstarfsmanna í reglugerð.

14. gr.
Undanþága frá starfsskyldu.

Heilbrigðisstarfsmanni er heimilt að skorast undan störfum sem stangast á við trúarleg eða siðferðileg viðhorf hans, enda séu störfin ekki framkvæmd í lækningaskyni.

15. gr.
Áfengi og vímuefni.

Heilbrigðisstarfsmanni er óheimilt að starfa undir áhrifum áfengis eða annarra vímuefna.

Heilbrigðisstofnunum er heimilt að höfðu samráði við landlækni að setja reglur um bann við notkun heilbrigðisstarfsmanna á áfengi eða öðrum vímuefnum tiltekinn tíma áður en vinna þeirra hefst.

16. gr.
Aðstoðarmenn og nemar.

Heilbrigðisstarfsmaður skal sjá til þess að aðstoðarmenn og nemar, sem starfa undir hans stjórn, hafi næga hæfni og þekkingu og fái nauðsynlegar leiðbeiningar til að inna af hendi störf sem hann felur þeim.

Ráðherra getur, að fenginni umsögn landlæknis, sett nánari ákvæði í reglugerð um framkvæmd þessa ákvæðis.

17. gr.
Trúnaður og þagnarskylda.

Heilbrigðisstarfsmönnum og öðrum starfsmönnum í heilbrigðisþjónustu ber að gæta fyllstu þagmælsku og hindra að óviðkomandi fái upplýsingar um einkamál er þeir kunna að komast að í starfi sínu. Þetta gildir ekki bjóði lög annað eða rökstudd ástæða er til þess að rjúfa þagnarskyldu vegna brýnnar nauðsynjar.

Samþykki sjúklings eða forráðamanns, ef við á, leysir heilbrigðisstarfsmann undan þagnarskyldu.

Þagnarskylda fellur ekki niður við andlát sjúklings eða þegar heilbrigðisstarfsmaður lætur af störfum. Um aðgang að sjúkraskrá látins einstaklings fer samkvæmt lögum um sjúkraskrár.

Heilbrigðisstarfsmaður getur, þrátt fyrir ákvæði þessarar greinar, veitt öðrum heilbrigðisstarfsmönnum nauðsynlegar upplýsingar vegna rannsóknar á sjúklingi og meðferðar hans.

Þagnarskylda samkvæmt þessari grein nær ekki til atvika sem heilbrigðisstarfsmanni ber að tilkynna um samkvæmt öðrum lagaákvæðum. Í þeim tilvikum ber heilbrigðisstarfsmanni skylda til að koma upplýsingum um atvikið á framfæri við þar til bær yfirvöld.

18. gr.

Upplýsinga- og vitnaskylda.

Um skyldu heilbrigðisstarfsmanna til að veita landlækni upplýsingar, m.a. vegna eftirlits með heilbrigðisstarfsmönnum og heilbrigðisþjónustu og til gerðar heilbrigðisskýrslna, fer samkvæmt lögum um landlækni.

Heilbrigðisstarfsmönnum og öðrum starfsmönnum heilbrigðisþjónustunnar er skylt að veita ráðuneyti nauðsynlegar upplýsingar vegna meðferðar og úrlausnar stjórnsýslumála. Ákvæði 17. gr. um trúnað og þagnarskyldu takmarka ekki upplýsingaskyldu heilbrigðisstarfsmanna og annarra starfsmanna heilbrigðisþjónustunnar samkvæmt ákvæði þessu.

Heilbrigðisstarfsmaður verður ekki leiddur fram sem vitni í einkamálum gegn vilja sjúklings nema ætla megi að úrslit málsins velti á vitnisburði hans eða málið sé mikilvægt fyrir málsaðila eða þjóðfélagið, hvort tveggja að mati dómara. Í slíkum tilvikum ber heilbrigðisstarfsmanni að skýra frá öllu sem hann veit og telur að hugsanlega geti haft áhrif á málið. Slíkur vitnisburður skal fara fram fyrir luktum dyrum.

Um skyldu heilbrigðisstarfsmanna til samstarfs og upplýsingagjafar til barnaverndaryfirvalda fer samkvæmt ákvæðum barnaverndarlaga.

19. gr.

Vottorð, álitsgerðir, faglegar yfirlýsingar og skýrslur.

Heilbrigðisstarfsmönnum ber að gæta varkárni, nákvæmni og óhlutdrægni við útgáfu vottorða, álitsgerða, faglegra yfirlýsinga og skýrslna og votta það eitt er þeir vita sönnur á og er nauðsynlegt í hverju tilviki.

Heilbrigðisstarfsmönnum er skylt að láta hinu opinbera í té vottorð um sjúklinga er þeir annast þegar slíkra vottorða er krafist vegna samskipta sjúklings við hið opinbera.

Ráðherra er heimilt í reglugerð að setja nánari reglur um útgáfu vottorða, faglegra yfirlýsinga og skýrslna.

20. gr.

Um lyfjaávísanir og lyfjakaup.

Um lyfjaávísanir heilbrigðisstarfsmanna og heimild til kaupa í heildsölu á tilteknum nauðsynlegum lyfjum til reksturs starfsstofu heilbrigðisstarfsmanns fer samkvæmt lyfjalögum og reglugerðum settum með stoð í þeim lögum.

21. gr.

Sjúkraskrár.

Heilbrigðisstarfsmaður sem veitir sjúklingi meðferð skal færa sjúkraskrá samkvæmt ákvæðum laga um sjúkraskrár og reglugerðum sem settar eru samkvæmt þeim.

22. gr.

Skylda til að veita hjálp.

Heilbrigðisstarfsmanni ber, sé hann nærstaddur eða sé til hans leitað, að veita fyrstu nauðsynlegu aðstoð í skyndilegum og alvarlegum sjúkdóms- eða slysatilfellum, í samræmi við menntun sína og þjálfun, nema þeim mun alvarlegri forföll hamli.

23. gr.

Hófsemi.

Heilbrigðisstarfsmenn skulu gæta þess við veitingu heilbrigðisþjónustu og framkvæmd starfa sinna að sjúklingar, sjúkratryggingar eða aðrir sem standa straum af kostnaði vegna hennar verði ekki fyrir óþarfa útgjöldum eða óþægindum.

24. gr.

Upplýsingar um þjónustu heilbrigðisstarfsmanna.

Við veitingu upplýsinga um heilbrigðisþjónustu skal ávallt gætt málefnalegra sjónarmiða, fyllstu ábyrgðar, nákvæmni og sanngirni.

Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um veitingu upplýsinga um heilbrigðisþjónustu.

25. gr.

Um sjúklingatryggingar.

Heilbrigðisstarfsmönnum sem starfa sjálfstætt og fyrirtækjum sem veita heilbrigðisþjónustu er skylt að hafa vátryggingu sem uppfyllir skilyrði laga um sjúklingatryggingu og reglugerða sem settar eru á grundvelli þeirra laga.

IV. KAFLI
Ýmis ákvæði.

26. gr.

Aldursmörk.

Heilbrigðisstarfsmanni samkvæmt lögum þessum er óheimilt að reka eigin starfsstofu eftir að hann nær 70 ára aldri. Landlækni er þó heimilt, að fenginni umsókn viðkomandi, að framlengja leyfi til tveggja ára í senn, þó aldrei oftar en þrisvar.

27. gr.

Um meðferðar- eða rannsóknaraðferðir o.fl.

Ráðherra er heimilt að ákveða með reglugerð:

a. að tilgreindum rannsóknar- eða meðferðaraðferðum skuli aðeins beitt af heilbrigðisstarfsmönnum eða nánar tilgreindum heilbrigðisstéttum,
b. að tiltekinni meðferðar- eða rannsóknaraðferð skuli aðeins beitt af þeim heilbrigðisstarfsmönnum sem til þess hafa fengið sérstakt leyfi landlæknis,
c. bann við notkun tiltekinna meðferðar- og rannsóknaraðferða.

Reglugerðir um takmarkanir skv.1. mgr. skulu byggðar á hagsmunum sjúklinga og skulu þær settar að fengnum tillögum landlæknis og umsögn fagfélags viðkomandi löggiltrar heilbrigðisstéttar.

28. gr.
Refsingar.

Brot gegn ákvæðum laga þessara og reglna sem settar eru á grundvelli þeirra varða sektum eða fangelsi allt að þremur árum.

Með brot gegn lögum þessum skal farið samkvæmt lögum um meðferð sakamála.

29. gr.
Alþjóðlegir samningar.

Landlækni er heimilt að gefa út leyfi til að nota starfsheiti löggiltrar heilbrigðisstéttar á grundvelli gagnkvæms samnings við önnur ríki um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi og gagnkvæma viðurkenningu starfsleyfa.

Ráðherra getur sett nánari ákvæði um skilyrði sem uppfylla þarf til að öðlast starfsleyfi á grundvelli alþjóðlegra samninga með reglugerð.

30. gr.
Reglugerðarheimild.

Ráðherra getur með reglugerð sett nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara.

31. gr.
Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

32. gr.
Brottfall laga.

Við gildistöku laga þessara falla brott eftirfarandi lög, með síðari breytingum:

1. Læknalög, nr. 53/1988.
2. Lög um tannlækningar, nr. 38/1985.
3. Hjúkrunarlög, nr. 8/1974.
4. Lög um félagsráðgjöf, nr. 95/1990.
5. Lög um iðjuþjálfun, nr. 75/1977.
6. Ljósmæðralög, nr. 67/1984.
7. Lög um lyfjafræðinga, nr. 35/1978.
8. Lög um lífeindafræðinga, nr. 99/1980.
9. Lög um sjóntækjafræðinga, nr. 17/1984.
10. Lög um sjúkraliða, nr. 58/1984.
11. Lög um sjúkraþjálfun, nr. 58/1976.
12. Lög um þroskaþjálfa, nr. 18/1978.
13. Lög um starfsheiti og starfsréttindi heilbrigðisstétta, nr. 24/1985.
14. Lög um sálfræðinga, nr. 40/1976.

33. gr.
Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. Í stað orðsins „læknalaga“ í 3. mgr. 13. gr. laga um réttindi sjúklinga, nr. 74/1997, kemur: laga um heilbrigðisstarfsmenn.

2. Í stað orðanna „skv. 19. gr. læknalaga“ í d-lið 4. mgr. 27. gr. lyfjalaga, nr. 93/1994, kemur: skv. 18. gr. laga um landlækni.
3. Í stað orðsins „læknalaga“ í 5. gr. laga um græðara, nr. 34/2005, kemur: laga um heilbrigðisstarfsmenn.
4. Orðið „læknalögum“ í 3. mgr. 7. gr. laga um gagnagrunn á heilbrigðissviði, nr. 139/1998, fellur brott.

Ákvæði til bráðabirgða.

Starfsleyfi aðstoðarlyfjafræðinga sem gefin hafa verið út fyrir gildistöku laga þessara halda gildi sínu.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Inngangur.

Um alllangt skeið hefur verið unnið að því í heilbrigðisráðuneytinu að semja rammalöggjöf um heilbrigðisstarfsmenn. Drög að frumvarpi til laga um heilbrigðisstarfsmenn hafa þrisvar verið send til umsagnar, síðast í desember 2008, en þá voru drög að frumvarpi send til allra fagfélaga löggiltra heilbrigðisstétta svo og til hjúkrunarráðs, ljósmæðraráðs, Lyfjastofnunar, landlæknisembættisins, heilbrigðisvísindasviðs Háskóla Íslands, Háskólans á Akureyri, Háskólans í Reykjavík, Kennaraháskóla Íslands, Ármúlaskóla, Snyrtiakademíunnar, SÁÁ, Landspítala og Sjúkrahússins á Akureyri. Umsagnir bárust frá 25 aðilum.

Löggiltar heilbrigðisstéttir eru nú 33 talsins. Sérlög gilda um 14 heilbrigðisstéttir en 19 stéttir hafa verið löggiltar með reglugerðum, sem settar eru með stoð í lögum nr. 24/1985, um starfsheiti og starfsréttindi heilbrigðisstétta.

Gildandi laga- og reglugerðaákvæði um heilbrigðisstéttir eru að ýmsu leyti úrelt og gætir talsverðs ósamræmis, t.d. varðandi það hvaða heilbrigðisstéttir geta starfað sjálfstætt og hverjar starfa á ábyrgð annarrar heilbrigðisstéttar, hvaða heilbrigðisstéttir mega hafa aðstoðarmenn og hverjar ekki, hvaða heilbrigðisstéttir þurfa að halda skýrslur um störf sín og hverjar ekki.

Megintilgangurinn með rammalöggjöf um réttindi og skyldur heilbrigðisstarfsmanna er að samræma og einfalda gildandi ákvæði um heilbrigðisstarfsmenn, tryggja gæði heilbrigðisþjónustu og öryggi sjúklinga með því að skilgreina kröfur til heilbrigðisstarfsmanna. Ákvæði um heilbrigðisstarfsmenn eru gerð markvissari og hnitmiðaðri en áður, felldar brott ónauðsynlegar takmarkanir á starfssviði heilbrigðisstétta og þau færð til nútímahorfs þannig að heilbrigðisþjónustan og störf og starfssvið heilbrigðisstétta geti þróast með eðlilegum hætti innan ramma löggjafar. Verði frumvarpið að lögum verða nýjar heilbrigðisstéttir framvegis ekki löggiltar nema með breytingu á lögunum.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að ráðherra geti með reglugerðum kveðið á um ýmis atriði sem eru þess eðlis að betur fer á að þau séu ákveðin í stjórnvaldsfyrirmælum. Má m.a. nefna:

a. Hvaða skilyrði um nám, námsskilyrði og eftir atvikum starfsreynslu einstaklingur innan löggiltrar heilbrigðisstéttar þarf að uppfyllta til að eiga rétt á leyfi til að starfa innan viðkomandi löggiltrar heilbrigðisstéttar og kalla sig starfsheiti stéttarinnar.
b. Starfssvið heilbrigðisstétta og afmörkun þess.
c. Hvaða reglur gildi um hverja heilbrigðisstétt varðandi viðhaldsmenntun, aðstoðarmenn og sérfræðiráð. Við gerð slíkra reglugerða er gert ráð fyrir að haft verði samráð við aðila

eins og landlækni, fagfélög, kennslustofnanir og eftir atvikum aðra sem málið kann að varða.

Frumvarp þetta byggist að stofni til á ákvæðum læknalaga, nr. 53/1988, eins og fram kemur í athugasemdum við einstakar greinar, enda er tilvísun til læknalaga í flestum lögum og reglugerðum um heilbrigðisstéttir. Ýmis ákvæði læknalaga gilda því almennt um heilbrigðisstarfsmenn og má því segja að þau séu að vissu marki grundvallarlög um heilbrigðisstéttir. Við undirbúning frumvarps þessa hefur einnig verið höfð hliðsjón af sambærilegum norskum lögum.

Með lögum um landlækni voru stigin skref til samræmingar og ákvæði flutt úr læknalögum. Með lögum nr. 12/2008, um breytingu á ýmsum lögum vegna flutnings á útgáfu starfsleyfa til landlæknis, sem gengu í gildi 1. apríl sama ár, var útgáfa starfsleyfa flutt frá heilbrigðisráðuneyti til landlæknis. Helstu rökin fyrir flutningi starfsleyfa heilbrigðisstétta voru þau að um er að ræða stjórnsýslu sem telja verður að eigi frekar heima á verksviði stofnunar en ráðuneytis, enda er það svo að annars staðar á Norðurlöndum hafa undirstofnanir ráðuneyta umsjón með útgáfu starfsleyfa og vottorða vegna þeirra, en frumvörp og reglugerðir er varða starfsleyfi eru undirbúin af ráðuneytum.

Helstu breytingar og nýmæli sem felast í frumvarpinu eru eftirfarandi:

1. Ein samræmd rammalög um heilbrigðisstarfsmenn í stað 13 sérlaga og laga um starfsheiti og starfsréttindi heilbrigðisstétta.
2. Heimild til að löggilda nýjar heilbrigðisstéttir með reglugerð fellur brott.
3. Starfssvið heilbrigðisstétta verði ákveðið á grundvelli þekkingar og hæfni með tilliti til hagsmuna sjúklinga og úrelt ákvæði um takmarkanir á starfsréttindum felld brott.
4. Kveðið á um að heilbrigðisstarfsmaður skuli virða faglegar takmarkanir sínar og vísa sjúklingi til annars heilbrigðisstarfsmanns þegar við á.
5. Undirstrikað að óheimilt sé að starfa undir áhrifum áfengis eða vímuefna og heilbrigðisstofnunum heimilað að setja reglur um bann við notkun áfengis og vímuefna í tiltekinn tíma áður en vinna hefst.
6. Heilbrigðisstarfsmenn skulu sjá til þess að aðstoðarmenn þeirra hafi nægа hæfni og þekkingu og fái nauðsynlegar leiðbeiningar til að sinna störfum sem þeir fela þeim.
7. Kveðið er á um að heilbrigðisstarfsmenn skuli gæta þess að sjúklingar, sjúkratryggingar eða aðrir verði ekki fyrir óþarfa útgjöldum eða óþægindum.
8. Í stað núgildandi ákvæða um auglýsingar kemur ákvæði um þær kröfur sem gera skal til veitingar upplýsinga um þjónustu heilbrigðisstarfsmanna.
9. Ákvæði um hámarksaldur þeirra sem heimilt er að reka eigin starfsstofu er lækkaður úr 75 í 70 ár. Heimild landlæknis til að framlengja leyfi takmarkað við 76 ára aldur.
10. Ráðherra heimilað að ákveða með reglugerð að tilgreindri meðferð sé aðeins beitt af heilbrigðisstarfsmönnum, nánar tilgreindum heilbrigðisstéttum eða þeim sem fengið hafa til þess sérstakt leyfi landlæknis. Jafnframt verði heimilt að banna tiltekna meðferð. Reglugerðir um slíkar takmarkanir skulu settar að fengnum tillögum landlæknis og umsögn viðkomandi fagfélags.

Ákvæði gildandi laga og reglugerða um heilbrigðisstéttir.

Heilbrigðisstéttir sem um gilda sérlög eru 14 talsins. Þessar heilbrigðisstéttir eru:

1. *Læknar.* Um lækna gilda læknalög, nr. 53/1988, með síðari breytingum. Samkvæmt læknalögum hefur sá einn rétt til að stunda lækningar og kalla sig lækni sem uppfyllir skilyrði laganna fyrir læknaleyfi, sbr. 1. gr. laganna, og er öðrum óheimilt að nota starfsheiti eða kynningarheiti sem til þess eru fallin að gefa hugmyndir um að þeir séu læknar eða stundi

lækningar, sbr. 6. gr. laganna. Í lögunum eru ítarleg ákvæði um skyldur, sbr. III. kafla þeirra. Þar kemur og fram að læknar geta við störf sín notið aðstoðar annars heilbrigðisstarfsfólks að svo miklu leyti sem slíkt er nauðsynlegt og forsvaranlegt vegna hæfni þess og sérkunnáttu. Aðstoðarmenn starfa á ábyrgð lækna nema önnur lög bjóði annað, sbr. 7. gr. laganna. Um veitingu lækningaleyfa og sérfræðileyfa gildir reglugerð nr. 305/1997, með síðari breytingum.

2. *Tannlæknar.* Um tannlækna gilda lög um tannlækningar, nr. 38/1985, með síðari breytingum. Skv. 1. gr. laganna hafa eingöngu þeir sem uppfylla skilyrði laganna um leyfi heimild til að stunda tannlækningar og kalla sig tannlækni. Verksvið tannlækna skv. 6. gr. laganna tekur til varna, greiningar og meðferðar á tannskemmdum, tannskekkju og tannleysis, til sjúkdóma, slysa og galla er þessu tengjast, þar með talið í mjúkvefjum og beinum. Tannlæknum er heimilt að hafa aðstoðarfólk, sbr. 8. gr. laganna, og starfar það ávallt undir handleiðslu og á ábyrgð tannlæknisins, sbr. 9. gr. Öðrum en tannlæknum og sérhæfðu aðstoðarfólki undir þeirra stjórn er óheimilt að stunda tannlækningar, sbr. 2. mgr. 9. gr. laganna. Tannlæknar skulu færa sjúkraskrá yfir sjúklinga sem þeir annast, sbr. 14. gr. laganna. Um sérfræðileyfi tannlækna gildir reglugerð nr. 545/2007. Um ávísanir tannlækna á lyf gildir reglugerð nr. 1077/2006.

3. *Hjúkrunarfræðingar.* Um hjúkrunarfræðinga gilda hjúkrunarlög, nr. 8/1974, með síðari breytingum. Rétt til að stunda hjúkrun og kalla sig hjúkrunarfræðing hafa þeir sem fengið hafa leyfi, sbr. 1. gr. laganna. Ekki má ráða aðra en hjúkrunarfræðinga til sjálfstæðra hjúkrunarstarfa við sjúkrastofnanir, elliheimili, heilsuvernd eða hjúkrun í heimahúsum, sbr. 4. gr. laganna. Um veitingu sérfræðileyfa í hjúkrun gildir reglugerð nr. 124/2003.

4. *Félagsráðgjafar.* Um félagsráðgjafa gilda lög um félagsráðgjöf, nr. 95/1990, með síðari breytingum. Rétt til að kalla sig félagsráðgjafa hefur sá einn sem hefur til þess leyfi, sbr. 1. gr. laganna. Óheimilt er að ráða til félagsráðgjafastarfa aðra en þá sem hafa starfsleyfi, sbr. 5. gr. laganna. Í 7. gr. laganna er tekið fram að félagsráðgjafar bera ábyrgð á starfi sínu. Um sérfræðileyfi í félagsráðgjöf gildir reglugerð nr. 555/1999.

5. *Iðjuþjálfar.* Um iðjuþjálfa gilda lög um iðjuþjálfun, nr. 75/1977. Rétt til að starfa sem iðjuþjálfi og kalla sig iðjuþjálfa hefur sá einn sem hefur leyfi, sbr. 1. gr. laganna. Iðjuþjálfi starfar við hæfingu og endurhæfingu sjúkra og heilbrigðra sem fólgin er í þjálfun, fræðslu og kennslu, sbr. 4. gr. laganna. Iðjuþjálfi má ekki taka sjúkling til meðferðar án samráðs við lækni, sbr. 5. gr. laganna. Óheimilt er að ráða til hvers konar iðjuþjálfastarfa aðra en þá sem hafa starfsleyfi, sbr. 6. gr. Iðjuþjálfa er heimilt að hafa sér til aðstoðar fólk sem ávallt skal starfa á ábyrgð og undir handleiðslu hans, sbr. 7. gr. laganna.

6. *Ljósmæður.* Um ljósmæður gilda ljósmæðralög, nr. 67/1984, með síðari breytingum. Rétt til að kalla sig ljósmóður og stunda ljósmóðurstörf hefur sá einn sem hefur fengið leyfi, sbr. 1. gr. laganna. Ljósmæður annast eftirlit með barnshafandi konum og foreldrafræðslu um meðgöngu og fæðingu. Þær starfa að fæðingarhjálp og mæðravernd, sbr. 4. gr. laganna. Óheimilt er að ráða til ljósmóðurstarfa aðra en þá sem hafa starfsleyfi, sbr. 5. gr. laganna.

7. *Lyfjafræðingar.* Um lyfjafræðinga gilda lög um lyfjafræðinga, nr. 35/1978. Rétt til að kalla sig lyfjafræðing og starfa sem slíkur hefur sá einn sem fengið hefur leyfi, sbr. 1. gr. laganna. Um veitingu sérfræðileyfa handa lyfjafræðingum gildir reglugerð nr. 449/1978.

8. *Aðstoðarlyfjafræðingar.* Um aðstoðarlyfjafræðinga gilda lög um lyfjafræðinga, nr. 35/1978. Rétt til að kalla sig aðstoðarlyfjafræðing og starfa sem slíkur hefur sá einn sem hefur fengið til þess leyfi, sbr. 4. gr. laganna. Háskóli Íslands býður ekki lengur upp á nám sem lýkur með aðstoðarlyfjafræðingsprófi. Sjá nánar ákvæði til bráðabirgða.

9. *Lífeindafræðingar.* Um lífeindafræðinga gilda lög um lífeindafræðinga, nr. 99/1980, með síðari breytingum, en heilbrigðisstéttin hét áður meinatæknar. Rétt til að starfa sem lífeindafræðingur og kalla sig lífeindafræðing hefur sá einn sem fengið hefur leyfi, sbr. 1. gr. laganna. Óheimilt er að ráða sem lífeindafræðing aðra en þá sem hafa starfsleyfi, sbr. 4. gr. laganna. Um veitingu sérfræðileyfa í lífeindafræði gildir reglugerð nr. 232/2007.

10. *Sálfræðingar.* Um sálfræðinga gilda lög um sálfræðinga, nr. 40/1976, með síðari breytingum. Rétt til að kalla sig sálfræðing hefur sá einn sem hlotið hefur til þess leyfi, sbr. 1. gr. laganna. Öðrum er óheimilt að nota starfsheiti sem er til þess fallið að gefa í skyn að þeir hafi hlotið löggildingu sem sálfræðingar, sbr. 1. gr. laganna. Um sérfræðileyfi sálfræðinga gildir reglugerð nr. 158/1990.

11. *Sjóntækjafræðingar.* Um sjóntækjafræðinga gilda lög um sjóntækjafræðinga, nr. 17/1984, með síðari breytingum. Rétt til að kalla sig sjóntækjafræðing og starfa sem slíkur hefur sá einn sem fengið hefur leyfi, sbr. 1. gr. laganna. Sjóntækjafræðingar mæla sjón og fullvinna og selja sjónhjálpartæki (gleraugu og snertilinsur). Óheimilt er að ráða til hvers konar sjóntækjafræðistarfa aðra en þá sem hafa starfsleyfi samkvæmt lögunum, sbr. 6. gr. laganna. Sett hefur verið reglugerð nr. 1043/2004, um menntun sjóntækjafræðinga og takmarkanir á heimild þeirra til sjónmælinga hjá tilgreindum hópum.

12. *Sjúkraliðar.* Um sjúkraliða gilda lög um sjúkraliða, nr. 58/1984, með síðari breytingum. Rétt til að starfa sem sjúkraliði og kalla sig sjúkraliða hefur sá einn sem fengið hefur leyfi, sbr. 1. gr. laganna. Óheimilt er að ráða til sjúkraliðastarfa aðra en þá sem hafa starfsleyfi, sbr. 3. gr. laganna. Sjúkraliði starfar á hjúkrunarsviði og vinnur undir stjórn þess hjúkrunarfræðings sem fer með stjórn viðkomandi stofnunar, deildar eða hjúkrunareiningar og ber ábyrgð á störfum sínum gagnvart honum, sbr. 1. mgr. 5. gr. laganna. Þó getur sjúkraliði borið ábyrgð á störfum sínum gagnvart öðrum sérfræðingi sem hlotið hefur viðurkenningu enda hafi hjúkrunarfræðingur ekki fengist til starfa. Slík skipan má þó ekki standa lengur en í eitt ár, sbr. 2. mgr. 5. gr. laganna. Sett hefur verið reglugerð um menntun, réttindi og skyldur sjúkraliða, nr. 897/2001.

13. *Sjúkraþjálfarar.* Um sjúkraþjálfara gilda lög nr. 58/1976, um sjúkraþjálfun, með síðari breytingum. Rétt til að starfa sem sjúkraþjálfari og kalla sig sjúkraþjálfara hefur sá einn sem hefur fengið leyfi, sbr. 1. gr. laganna. Sjúkraþjálfari starfar við hæfingu og endurhæfingu sjúkra og heilbrigðra sem fólgin er í þjálfun, fræðslu og kennslu, sbr. 4. gr. laganna. Sjúkraþjálfari má ekki taka sjúkling til meðferðar án samráðs við lækni, sbr. 5. gr. laganna. Óheimilt er að ráða til hvers konar sjúkraþjálfarastarfa aðra en þá sem hafa starfsleyfi, sbr. 6. gr. laganna. Sjúkraþjálfara er heimilt að hafa sér til aðstoðar fólk sem ávallt skal starfa á ábyrgð og undir handleiðslu hans, sbr. 7. gr. laganna. Sett hefur verið reglugerð, nr. 145/2003, um veitingu sérfræðileyfa í sjúkraþjálfun.

14. *Þroskaþjálfar.* Um þroskaþjálfa gilda lög um þroskaþjálfa, nr. 18/1978. Rétt til að starfa sem þroskaþjálfi og kalla sig þroskaþjálfa hefur sá einn sem hefur fengið leyfi landlæknis, sbr. 1. gr. laganna. Þroskaþjálfar starfa við þjálfun, uppeldi og umönnun þroskaheftra, sbr. 3. gr. laganna og óheimilt er að ráða til þroskaþjálfastarfa aðra en þá sem hafa starfsleyfi, sbr. 4. gr. laganna. Sett hefur verið reglugerð um störf, starfsvettvang og starfshætti þroskaþjálfa, nr. 215/1987.

Um aðrar löggiltar heilbrigðisstéttir gilda reglugerðir sem settar hafa verið með stoð í lögum nr. 24/1985, um starfsheiti og starfsréttindi heilbrigðisstétta. Lögin leystu af hólmi eldri lög um tæknimenntaðar heilbrigðisstéttir, nr. 64/1971. Samkvæmt lögum um starfsheiti og starfsréttindi heilbrigðisstétta hafa þeir einir rétt til að nota starfsheiti sem fellur undir lögin sem hlotið hafa löggildingu landlæknis, sbr. 3. gr. laganna. Þær stéttir sem fallið geta undir

lögin starfa við heilbrigðisstofnanir, kennslustofnanir heilbrigðisstétta eða matvælastofnanir. Þær starfa ýmist á eigin ábyrgð eða undir handleiðslu og á ábyrgð læknis eða annars sérfræðings á viðkomandi sviði, sbr. 4. gr. laganna. Lögin gera ráð fyrir að óheimilt sé að ráða til þeirra starfa sem undir lögin heyra aðra en þá sem hlotið hafa starfsleyfi landlæknis, sbr. 5. gr. laganna.

Á grundvelli laganna um starfsheiti og starfsheiti heilbrigðisstétta (og eldri laga um tæknimenntaðar heilbrigðisstéttir) hafa verið settar reglugerðir um 19 heilbrigðisstéttir og eru þær stéttir þar með löggiltar. Flestar þessara reglugerða voru settar á árunum 1986–1991. Síðan varð langt hlé á því að nýjar heilbrigðisstéttir væru löggiltar. Á árinu 2005 og 2006 voru tvær nýjar heilbrigðisstéttir löggiltar, þ.e. osteópatar og áfengis- og vímuefnaráðgjafar, og árið 2007 fengu stoðtækjafræðingar löggildingu. Frá árinu 1991 hafa því einvörðungu þrjár nýjar heilbrigðisstéttir verið löggiltar.

Heilbrigðisstéttir löggiltar með sérstökum reglugerðum eru:

1. *Lyfjatæknar.* Um lyfjatækna gildir reglugerð um starfsréttindi og starfssvið lyfjatækna, nr. 199/1983. Starfssvið lyfjatækna eru störf við lyfjaafgreiðslu og lyfjagerð undir handleiðslu og á ábyrgð lyfjafræðings, sbr. 3. gr. reglugerðarinnar. Óheimilt er að ráða til lyfjatæknistarfa aðra en þá sem hafa starfsréttindi, sbr. 4. gr. reglugerðarinnar.

2. *Geislafræðingar.* Um geislafræðinga gildir reglugerð um geislafræðinga, nr. 185/2001. Geislafræðingur framkvæmir geislarannsóknir, geislameðferð og aðrar rannsóknir á fólki með myndgerðartækni samkvæmt fyrirmælum og í samráði við lækni, sbr. 4. gr. reglugerðarinnar. Óheimilt er að ráða til geislafræðingsstarfa aðra en geislafræðinga og röntgenhjúkrunarfræðinga, sbr. 3. gr. reglugerðarinnar og ákvæði til bráðabirgða. Geislafræðingar hétu áður röntgentæknar.

3. *Sjúkraflutningamenn.* Um sjúkraflutningamenn gildir reglugerð um menntun, réttindi og skyldur sjúkraflutningamanna, nr. 504/1986. Sjúkraflutningamenn stunda skipulagða sjúkraflutninga. Þeir starfa á eigin ábyrgð, sbr. 5. gr. reglugerðarinnar.

4. *Næringarfræðingar.* Um næringarfræðinga gildir nú reglugerð um starfsheiti og starfsréttindi næringarfræðinga, nr. 50/2007, sem leysti af hólmi eldri reglugerð frá árinu 1987. Næringarfræðingar starfa að næringarfræði við heilbrigðisstofnanir, kennslu-, rannsókna- og matvælastofnanir og víðar skv. 4. gr. reglugerðarinnar.

5. *Næringarráðgjafar.* Um næringarráðgjafa gildir nú reglugerð um starfsheiti og starfsréttindi næringarráðgjafa, nr. 51/2007, sem leysti af hólmi eldri reglugerð frá árinu 1987. Næringarráðgjafar starfa að næringarráðgjöf á heilbrigðisstofnunum, kennslu-, rannsókna-, matvælastofnunum og víðar, sbr. 4. gr. reglugerðarinnar.

6. *Læknaritarar.* Um læknaritara gildir reglugerð um menntun, réttindi og skyldur læknaritara, nr. 161/1987. Starfsvettvangur læknaritara er á heilbrigðisstofnunum og stofnunum hins opinbera er fara með stjórnunarmál á heilbrigðissviði. Þeir annast ritun, skýrslugerð og umsjón með öllum gögnum er varða sjúklinga og meðferð þeirra svo og annarra aðila er til heilbrigðisstofnana leita, samkvæmt nánari fyrirmælum lækna og undir handleiðslu og ábyrgð þeirra, sbr. 3. gr. reglugerðarinnar.

7. *Sjúkranuddarar.* Um sjúkranuddara gildir reglugerð um menntun, réttindi og skyldur sjúkranuddara, nr. 204/1987. Starfsvettvangur sjúkranuddara er á heilbrigðisstofnunum og eigin stofum. Með sjúkranuddi er átt við nudd í lækningaskyni samkvæmt tilvísun og á ábyrgð læknis, sbr. 4. gr. reglugerðarinnar. Öðrum en sjúkranuddurum er óheimilt að starfa sem sjúkranuddarar, sbr. 5. gr. reglugerðarinnar. Sjúkranuddara er skylt að halda dagbók um þá er leita til hans og aðrar skýrslur í samræmi við fyrirmæli landlæknis, sbr. 8. gr. reglugerðarinnar.

8. *Matvælafræðingar.* Um matvælafræðinga gildir reglugerð um starfsheiti og starfsréttindi matvælafræðinga, nr. 432/1987. Matvælafræðingar skulu starfa samkvæmt lögum og reglugerðum um matvæli og aðrar neysluvörur. Starfssvið matvælafræðinga er á heilbrigðisstofnunum, kennslustofnunum heilbrigðisstétta og matvælastofnunum. Matvælafræðingar starfa á eigin ábyrgð, sbr. 3. gr. reglugerðarinnar. Óheimilt er að ráða sem matvælafræðinga aðra en þá sem hafa starfsleyfi, sbr. 4. gr. reglugerðarinnar.

9. *Talmeinafræðingar.* Um talmeinafræðinga gildir reglugerð um menntun, réttindi og skyldur talmeinafræðinga, nr. 618/1987. Starfssvið talmeinafræðinga er við greiningu, meðhöndlun og rannsóknir talmeina. Starfsvettvangur talmeinafræðinga er á heilbrigðisstofnunum, í skólum og eigin stofum. Þeir starfa á eigin ábyrgð en þó eingöngu samkvæmt tilvísun og í samráði við lækni sé um að ræða meðferð í lækninga-, rannsókna- eða endurhæfingarskyni, sbr. 5. gr. reglugerðarinnar. Talmeinafræðingum er heimilt að hafa sér til aðstoðar fólk, sem ávallt skal starfa á ábyrgð og undir handleiðslu hans, sbr. 7. gr. reglugerðarinnar. Óheimilt er að ráða sem talmeinafræðinga aðra en þá sem hafa starfsleyfi, sbr. 6. gr. reglugerðarinnar. Talmeinafræðingi er skylt að halda skýrslur um þá er leita til hans í samræmi við fyrirmæli landlæknis, sbr. 10. gr. reglugerðarinnar.

10. *Tannfræðingar.* Um tannfræðinga gildir reglugerð um menntun, réttindi og skyldur tannfræðinga, nr. 638/1987. Starfsvettvangur tannfræðinga er á heilbrigðisstofnunum, tannlæknastofnum og uppeldis- og kennslustofnunum. Tannfræðingar starfa undir handleiðslu og á ábyrgð tannlækna. Tannfræðingar starfa að fræðslu, ráðgjöf, skipulagningu og framkvæmd tannverndar. Auk þess starfa tannfræðingar að þeim verklegu störfum sem tannlæknar fela þeim og þeir hafa hlotið menntun til, sbr. 3. gr. reglugerðarinnar. Tannfræðingi er skylt að halda sjúkraskýrslu um þá er leita til hans og aðrar skýrslur í samræmi við fyrirmæli landlæknis, sbr. 7. gr. reglugerðarinnar.

11. *Matartæknar.* Um matartækna gildir reglugerð um matartækna, nr. 27/1989. Matartæknar annast matreiðslu í heilbrigðisstofnunum undir stjórn og á ábyrgð matarfræðinga (nú næringarrekstrarfræðinga), sbr. 4. gr. reglugerðarinnar. Óheimilt er að ráða til matartæknistarfa aðra en þá sem hlotið hafa starfsréttindi, sbr. 5. gr. reglugerðarinnar.

12. *Hnykkjar.* Um hnykki gildir reglugerð um menntun, réttindi og skyldur hnykkja, nr. 60/1990. Starfsvettvangur hnykkis er á heilbrigðisstofnunum og eigin stofum. Með hnykkingum er átt við meðferð á stoðkerfi líkamans. Ekki má hnykkir taka sjúkling til meðferðar án samráðs við lækni, sbr. 4. gr. reglugerðarinnar. Hnykki er heimilt að hafa sér til aðstoðar starfsfólk sem ávallt skal starfa á ábyrgð hans, sbr. 5. gr. reglugerðarinnar. Hnykki er skylt að halda dagbók um þá er leita til hans og aðrar skýrslur í samræmi við fyrirmæli landlæknis, sbr. 8. gr. reglugerðarinnar.

13. *Tanntæknar.* Tanntæknar hétu áður aðstoðarmenn tannlækna, sbr. reglugerð um menntun, réttindi og skyldur aðstoðarmanna tannlækna, nr. 258/1990. Þessi reglugerð var felld úr gildi með reglugerð um menntun, réttindi og skyldur tanntækna, nr. 259/1998. Með hinni nýju reglugerð er heiti stéttarinnar breytt í tanntækna. Starfsvettvangur tanntækna er á tannlæknastofum, heilbrigðisstofnunum, uppeldis- og fræðslustofnunum. Þeir annast móttöku sjúklinga, aðstoða tannlækna við klínísk störf, sjá um hreinsun áhalda og tækja, annast bókanir og bókhald vegna sjúklinga og tannverndarstörf. Þeir starfa samkvæmt fyrirmælum tannlækna og undir handleiðslu og á ábyrgð þeirra, sbr. 3. gr. reglugerðarinnar. Óheimilt er að ráða sem tanntækna aðra en þá sem hafa starfsleyfi, sbr. 4. gr. reglugerðarinnar.

14. *Fótaaðgerðafræðingar.* Um fótaaðgerðafræðinga gildir reglugerð um menntun, réttindi og skyldur fótaaðgerðafræðinga, nr. 184/1991. Í 4. gr. reglugerðarinnar kemur fram að starfsvettvangur fótaaðgerðafræðinga er á heilbrigðisstofnunum og á eigin stofum. Þar er

fótaaðgerð skilgreind sem meðhöndlun fótameina, t.d. að fjarlægja harða húð og líkþorn, klippa og hreinsa neglur, þynna óeðlilegar þykkar neglur, sérsmíða spangir á niðurgrónar neglur og veita fræðslu og faglega ráðgjöf. Þar kemur og fram að fótaaðgerðafræðingar mega ekki án samráðs við lækni taka til meðferðar einstakling með augljós sjúkdómseinkenni, svo sem sýkingu í fótum, sykursýki, hjarta-, blóð- eða æðasjúkdóma. Fótaaðgerðafræðingi er heimilt að hafa starfsfólk sér til aðstoðar við annað en meðhöndlun fótameina og fræðslu og skal það ávallt starfa á ábyrgð hans, sbr. 5. gr. reglugerðarinnar. Fótaaðgerðafræðingum er skylt að halda dagbækur um þá sem leita til þeirra og aðrar skýrslur í samræmi við fyrirmæli landlæknis, sbr. 8. gr. reglugerðarinnar.

15. *Náttúrufræðingar í heilbrigðisþjónustu.* Um náttúrufræðinga í heilbrigðisþjónustu gildir reglugerð um menntun, réttindi og skyldur náttúrufræðinga, sem starfa á sérhæfðum rannsóknarstofum heilbrigðisstofnana, nr. 272/1991. Náttúrufræðingar í heilbrigðisþjónustu starfa á sérhæfðum rannsóknastofum heilbrigðisstofnana. Þeir sjá um þjónustu- og/eða grunnrannsóknir á sínu sérsviði, annast úrvinnslu gagna, fræðslu og þjálfun, sbr. 4. gr. reglugerðarinnar. Óheimilt er að ráða í störf náttúrufræðinga í heilbrigðisþjónustu aðra en þá sem hafa starfsleyfi, sbr. 5. gr. reglugerðarinnar.

16. *Næringarrekstrarfræðingar.* Um næringarrekstrarfræðinga gildir nú reglugerð nr. 873/2006, um menntun, réttindi og skyldur næringarrekstrarfræðinga á heilbrigðisstofnunum, sem felldi úr gildi reglugerð um menntun réttindi og skyldur matarfræðinga, nr. 372/1993. Starfssvið næringarrekstrarfræðinga er stjórnun og rekstur stóreldhúsa á heilbrigðisstofnunum. Næringarrekstrarfræðingar veita næringarráðgjöf til hópa fólks, hanna matseðla út frá næringarráðleggingum og annast verklega kennslu nema í næringarrekstrarfræði og matartækni skv. 3. gr. reglugerðarinnar. Óheimilt er að ráða sem næringarrekstrarfræðing á heilbrigðisstofnanir aðra en þá sem hafa starfsleyfi samkvæmt reglugerð þessari, sbr. 4. gr. reglugerðarinnar.

17. *Áfengis- og vímuefnaráðgjafar.* Áfengis- og vímuefnaráðgjafar fengu löggildingu með reglugerð um menntun, réttindi og skyldur áfengis- og vímuefnaráðgjafa, nr. 974/2006. Áfengis- og vímuefnaráðgjafar stunda ráðgjöf á sviði áfengismála á ábyrgð lækna eða annarra háskólamenntaðra starfsmanna, sem fagráð telur hæfa og eru í starfi sínu háðir eftirliti landlæknis, sbr. 5. gr. reglugerðarinnar.

18. *Osteópatar.* Osteópatar fengu löggildingu með reglugerð um menntun, réttindi og skyldur osteópata, nr. 229/2005. Starfsvettvangur osteópata er á heilbrigðisstofnunum og á eigin stofum. Starfssvið osteópata er meðhöndlun á stoðkerfi líkamans. Osteópati má ekki taka sjúkling til meðferðar án samráðs við lækni skv. 4. gr. reglugerðarinnar.

19. *Stoðtækjafræðingar.* Stoðtækjafræðingar fengu löggildingu með reglugerð um menntun, réttindi og skyldur stoðtækjafræðinga, nr. 460/2007. Starf stoðtækjafræðinga felst í smíði, ábyrgð á smíði, viðhaldi og eftirliti stoðtækja. Með stoðtæki er átt við „vélrænan og/eða tæknilegan búnað, sem er liður í meðferð sjúkdóma eða aðlögunar útlima og sem festir eru eða settir á eða við líkama og limi svo sem: a) gervilim sem koma skal algjörlega eða að hluta í stað útlims, b) spelkur eða umbúðir sem koma eiga í staðinn fyrir eða laga skerta getu líkamshluta“. Óheimilt er að ráða sem stoðtækjafræðing annan en þann sem hefur starfsleyfi skv. 2. gr. Stoðtækjafræðingar starfa á eigin ábyrgð en eru í starfi sínu háðir faglegu eftirliti landlæknis. Stoðtækjafræðingum er heimilt að ráða aðstoðarfólk, enda starfi það undir handleiðslu og á ábyrgð hans, sbr. 3. gr. reglugerðarinnar.

Um útgáfu starfsleyfa til ríkisborgara á Evrópska efnahagssvæðinu gildir reglugerð nr. 244/1994, um staðfestingu starfsleyfa nokkurra heilbrigðisstétta o.fl. samkvæmt ákvæðum EES-samningsins, með síðari breytingum.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. mgr. er lýst meginmarkmiði laganna, þ.e. að tryggja gæði heilbrigðisþjónustunnar og öryggi sjúklinga.

Í 2. mgr. er gildissvið laganna afmarkað þannig að það taki til réttinda og skyldna löggiltra heilbrigðisstétta og annarra starfsmanna í heilbrigðisþjónustunni eftir því sem við á. Um skyldur framangreindra aðila er að öðru leyti vísað til laga um réttindi sjúklinga og annarra laga eftir því sem við á.

Um 2. gr.

Í 2. gr. eru skilgreind hugtökin heilbrigðisstarfsmaður, löggilt heilbrigðisstétt, heilbrigðisstofnun, heilbrigðisþjónusta, sjúklingur og meðferð.

Með *heilbrigðisstarfsmanni* er átt við einstakling sem starfar sem heilbrigðisstarfsmaður og hefur hlotið leyfi landlæknis til að nota starfsheiti löggiltrar heilbrigðisstéttar samkvæmt gildandi lögum og reglugerðum á hverjum tíma. Skilgreiningin er samhljóða skilgreiningu í 2. gr. laga um réttindi sjúklinga, nr. 74/1997, og 4. gr. laga um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007.

Með *löggiltri heilbrigðisstétt* er átt við stétt sem fengið hefur löggildingu með sérlögum eða reglugerðum sem settar hafa verið með stoð í lögum nr. 24/1985, um starfsheiti og starfsréttindi heilbrigðisstétta, eða samkvæmt ákvæðum laga þessara.

Með *heilbrigðisstofnun* er átt við stofnun, þ.m.t. fyrirtæki eða starfsstofu þar sem veitt er heilbrigðisþjónusta. Skilgreining á heilbrigðisstofnun er samhljóða skilgreiningu í 8. tölul. 4. gr. laga um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007.

Með *heilbrigðisþjónustu* er átt við hvers kyns heilsugæslu, lækningar, hjúkrun, almenna og sérhæfða sjúkrahúsþjónustu, sjúkraflutninga, hjálpartækjaþjónustu og þjónustu heilbrigðisstarfsmanna innan og utan heilbrigðisstofnana sem veitt er í því skyni að efla heilbrigði, fyrirbyggja, greina eða meðhöndla sjúkdóma eða endurhæfa sjúklinga. Skilgreiningin er samhljóða skilgreiningu sama hugtaks í 1. tölul. 4. gr. laga um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007.

Sjúklingur er skilgreindur sem notandi heilbrigðisþjónustu í samræmi við skilgreiningu á sjúklingi í 2. gr. laga nr. 74/1997, um réttindi sjúklinga. Með hugtakinu sjúklingur í lögum þessum og lögum um réttindi sjúklinga er því átt við einstakling, heilbrigðan eða sjúkan, þegar hann notar heilbrigðisþjónustu.

Hugtakið *meðferð* er skilgreint sem rannsókn, aðgerð eða önnur heilbrigðisþjónusta sem læknir eða annar heilbrigðisstarfsmaður veitir til að greina, lækna, endurhæfa, hjúkra eða annast sjúkling. Skilgreiningin er samhljóða skilgreiningu á sama hugtaki í 2. gr. laga um réttindi sjúklinga að öðru leyti en því að hér hefur hugtakið heilbrigðisþjónusta verið tekið upp í skilgreininguna í samræmi við ný lög um heilbrigðisþjónustu. Ber samkvæmt þessu að horfa til skilgreiningar á hugtakinu heilbrigðisþjónusta þegar hugtakið meðferð er túlkað samkvæmt lögunum.

Um 3. gr.

Í greininni eru taldar upp þær 32 heilbrigðisstéttir sem þegar hafa fengið löggildingu. Að öðru leyti er vísað til almennra athugasemda við lagafrumvarp þetta.

Starfsheitið „aðstoðarlyfjafræðingur“ er fellt brott úr upptalningu um tilgreiningu heilbrigðisstétta, enda er ekki lengur boðið upp á þetta nám hjá lyfjafræðideild Háskóla Íslands. Þeir sem fengið hafa starfsleyfi sem aðstoðarlyfjafræðingar halda rétti sínum til að nota starfsheitið og starfa sem slíkir, sbr. ákvæði til bráðabirgða.

Með brottfalli laga um starfsheiti og starfsréttindi heilbrigðisstétta, nr. 24/1985, sbr. 32. gr. frumvarps þessa, fellur niður heimild ráðherra til að löggilda nýja heilbrigðisstétt með reglugerð. Ný heilbrigðisstétt verður þá einungis löggilt með lagabreytingu þar sem heiti hinnar nýju heilbrigðisstéttar yrði bætt við upptalningu 3. gr. á löggiltum heilbrigðisstéttum.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að ráðherra setji í reglugerð nánari ákvæði um nám og menntunarskilyrði hverrar stéttar er lögin taka til, að fengnum tillögum viðkomandi starfsstétta og umsögn landlæknis.

Um 4. gr.

Hér er kveðið á um rétt til að nota starfsheiti löggiltrar heilbrigðisstéttar og starfa sem slíkur hér á landi.

Um 5. gr.

Hér er gert ráð fyrir að setja skuli, með reglugerðum, skýr fyrirmæli um skilyrði sem uppfylla þarf til að mega kalla sig starfsheiti löggiltrar heilbrigðisstéttar og starfa sem slíkur hér á landi, m.a. um það hvaða náms og eftir atvikum starfsþjálfunar er krafist til að hljóta starfsleyfi í viðkomandi grein á Íslandi. Þar skulu einnig vera ákvæði um starfssvið viðkomandi heilbrigðisstéttar og afmörkun þess. Hver stétt skal sinna þeim störfum sem hún hefur þekkingu og hæfni til og getur starfssvið tveggja eða fleiri heilbrigðisstétta því eftir atvikum skarast. Starfssvið hverrar stéttar skal ákveðið á grundvelli menntunar og hæfni og með tilliti til öryggis sjúklinga. Jafnframt skal kveðið á um hvenær leitað skuli umsagnar kennslustofnunar eða annarra aðila um hvort umsækjandi um starfsleyfi hér á landi uppfylli þau námsskilyrði sem sett eru í viðkomandi grein heilbrigðisfræða. Gert er ráð fyrir að umsagnaraðilar verði einkum viðkomandi kennslustofnun, fagfélag eða sérfræðiráð. Við setningu þessara reglugerða skal gæta skuldbindinga sem Ísland hefur gengist undir með aðild að Evrópska efnahagssvæðinu og Fríverslunarsamtökum Evrópu eða með öðrum alþjóðasamningum.

Þegar ekki er um að ræða samninga við önnur ríki um gagnkvæma viðurkenningu á prófskírteinum, vottorðum og öðrum vitnisburði um formlega menntun og hæfi er hér gert ráð fyrir heimild til að ákveða í reglugerð að umsækjandi um starfsleyfi sanni kunnáttu sína í greininni með því að gangast undir hæfnispróf. Jafnframt verði heimilt að setja með reglugerð skilyrði um íslenskukunnáttu og þekkingu á íslenskri heilbrigðislöggjöf, enda sé slík kunnátta nauðsynleg í starfinu, einkum vegna öryggis sjúklinga. Er þetta efnislega í samræmi við 3. gr. læknalaga.

Í 4. mgr. er kveðið á um að starfsleyfi skuli ekki veitt ef skilyrði sviptingar starfsleyfis, samkvæmt lögum um landlækni, eru fyrir hendi.

Í 5. mgr. er gert ráð fyrir að heimilt sé að taka gjald af umsækjendum vegna kostnaðar við hæfnispróf.

Um 6. gr.

Veiting starfsleyfa heilbrigðisstétta var flutt frá heilbrigðisráðherra til landlæknis með lögum nr. 12/2008, um breytingu á ýmsum lögum vegna flutnings á útgáfu starfsleyfa til landlæknis. Hér er því ekki um að ræða efnisbreytingu. Í greininni er kveðið á um að landlæknir veiti heilbrigðisstarfsmönnum leyfi til að nota starfsheiti löggiltrar heilbrigðisstéttar og til að starfa sem slíkir hér á landi að uppfylltum skilyrðum laga og reglugerða.

Í 2. mgr. er undirstrikað að synjun landlæknis um veitingu starfsleyfis sé kæranleg til ráðherra samkvæmt stjórnsýslulögum, þannig að umsækjandi um starfsleyfi geti kært ákvörðun landlæknis til ráðherra og þannig látið fjalla um mál sitt á tveimur stjórnsýslustigum.

Um 7. gr.

Hér er kveðið á um að rétt til að kalla sig sérfræðing innan löggiltrar heilbrigðisstéttar og starfa sem slíkur hafi einungis þeir sem fengið hafa til þess leyfi landlæknis.

Um 8. gr.

Það færist sífellt í vöxt að ýmsar starfsstéttir, þar á meðal heilbrigðisstéttir, afli sér framhaldsmenntunar og sérþekkingar á fagsviði sínu víða um lönd. Auknar sérþarfir með vaxandi fólksfjölda, nýjungar í vísindum og tækni, breytt þjóðfélagssýn o.fl. ýta undir slíka þróun. Má þar nefna starfsstéttir eins og lækna, tannlækna, hjúkrunarfræðinga, lyfjafræðinga, sjúkraþjálfara, sálfræðinga og félagsráðgjafa. Í 1. mgr. 8. gr. er kveðið á um að ráðherra geti, að höfðu samráði við landlækni, viðkomandi fagfélag og kennslustofnun, ákveðið með reglugerð hvort löggilda skuli sérfræðigrein innan löggiltrar heilbrigðisstéttar og þá hvaða sérfræðigreinar. Samkvæmt síðari málslið 1. mgr. skal einkum litið til hagsmuna sjúklinga við ákvörðun um hvort löggilda eigi nýja sérfræðigrein. Hagsmunir sjúklinga eru einkum fólgnir í því að staðfest sé að heilbrigðisstarfsmenn sem þeir leita til hafi nauðsynlega þekkingu og hæfni á tilteknu sérsviði. Með þessu ákvæði er undirstrikað að það eru hagsmunir sjúklinga sem skulu vera ráðandi fremur en hagsmunir stéttarinnar af því að fá að kalla sig sérfræðing.

Í reglugerð um sérfræðileyfi skal kveðið á um þau skilyrði sem uppfylla þarf til að mega kalla sig sérfræðing og í hvaða tilvikum skuli leitað umsagnar kennslustofnunar eða annarra aðila. Mikilvægt er að reglugerðir um skilyrði fyrir veitingu sérfræðileyfa hafi að geyma skýrar reglur um námskröfur, kröfur til starfsþjálfunar og reynslu og aðrar kröfur sem taldar eru nauðsynlegar til þess að einstaklingur megi kallað sig sérfræðing. Einnig er mikilvægt að kveðið verði á um samanburð náms sem ekki hefur áður verið viðurkennt við þær námskröfur sem gerðar eru og nám sem viðurkennt hefur verið.

Í 2. mgr. er kveðið á um að gætt skuli skuldbindinga sem íslenska ríkið hefur tekið á sig samkvæmt alþjóðasamningum.

Um 9. gr.

Hér er kveðið á um að landlæknir veiti umsækjendum leyfi til að kalla sig sérfræðing innan löggiltrar heilbrigðisstéttar að uppfylltum skilyrðum laganna, reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim og á grundvelli skuldbindinga sem Ísland hefur gengist undir samkvæmt alþjóðasamningum, sbr. 29. gr.

Í 2. mgr. er hnykkt á því að synjun landlæknis um veitingu starfsleyfis sé kæranleg til ráðherra samkvæmt ákvæðum stjórnsýslulaga.

Um 10. gr.

Hér er kveðið á um að enginn megi kalla sig löggiltu starfsheiti heilbrigðisstéttar eða starfa sem slíkur nema hann hafi fengið til þess leyfi landlæknis. Með sama hætti má heilbrigðisstarfsmaður í einni löggiltri heilbrigðisstétt ekki kalla sig starfsheiti annarrar löggiltrar heilbrigðisstéttar eða kalla sig sérfræðing innan löggiltrar heilbrigðisstéttar og starfa sem slíkur, nema hafa til þess leyfi landlæknis. Við túlkun á því hvenær heilbrigðisstarfsmaður er að starfa sem slíkur og hvenær hann fer inn á lögverndað starfssvið annarrar heilbrigðisstéttar verður að líta til þess að víða er veruleg skörun á starfssviði heilbrigðisstétta og mörkin eru ekki alltaf skýr. Við mat á því hvort heilbrigðisstarfsmaður hefur farið inn á lögverndað starfssvið annarrar stéttar skal litið til hagsmuna sjúklinga af því að heilbrigðisstarfsmaður hafi nauðsynlega faglega þekkingu og hæfni til viðkomandi starfa, fremur en hagsmuna heilbrigðisstéttar af því að útiloka aðrar heilbrigðisstéttir frá því að sinna tilteknum störfum.

Einungis þeim sem fengið hefur leyfi til að nota starfsheiti löggiltrar heilbrigðisstéttar er heimilt nota starfsheiti stéttarinnar. Einungis þeim sem fengið hafa slíkt leyfi er heimilt að taka sjúklinga til meðferðar, vinna önnur störf sem heyra undir lögverndað starfssvið löggiltrar heilbrigðisstéttar, gefa sjúklingum læknisfræðilegar eða faglegar ráðleggingar og afhenda sjúklingum lyf sem einungis er heimilt að selja í lyfjabúðum, í samræmi við ákvæði lyfjalaga.

Um 11. gr.

Hér er gert ráð fyrir að landlæknir geti gefið út tímabundið starfsleyfi til heilbrigðisstarfsmanna með erlent nám eða próf sem er viðurkennt samkvæmt alþjóðasamningum, en uppfyllir ekki þær kröfur um nám sem gerðar eru hér á landi til að nota starfsheiti viðkomandi heilbrigðisstéttar og starfa sem slíkur hér á landi. Er þetta í samræmi við ákvæði tilskipunar 2005/36/EB frá 7. september 2005 um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi. Þar er heimilt að krefjast þess að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, svo sem að námstími sé a.m.k. einu ári styttri en hér á landi eða að námið sé að inntaki verulega frábrugðið inntaki náms hér á landi og að starfsgreinin sé lögvernduð, að umsækjandi um starfsleyfi ljúki allt að þriggja ára aðlögunartíma eða taki hæfnispróf. Til að umsækjandi geti starfað á aðlögunartíma þarf hann tímabundið starfsleyfi.

Nánari reglur um framkvæmd þessa ákvæðis verða sett í reglugerð.

Um 12. gr.

Hér vísað til ákvæða laga um landlækni varðandi sviptingu og afsal starfsleyfis, takmörkun starfsleyfis og endurveitingu starfsleyfis.

Um 13. gr.

Ákvæðið fjallar um faglegar kröfur sem gerðar eru til heilbrigðisstarfsmanna.

Ákvæði 1. og 2. mgr. er efnislega í samræmi við ákvæði 1. mgr. 9. gr. læknalaga og sambærileg ákvæði sérlaga og reglugerða sem gilda um aðrar heilbrigðisstéttir.

Samkvæmt 3. mgr. ber heilbrigðisstarfsmaður, eftir því sem við á, ábyrgð á greiningu og meðferð þeirra sjúklinga sem til hans leita. Lög um réttindi sjúklinga gilda að öðru leyti um upplýsingaskyldu heilbrigðisstarfsmanns gagnvart sjúklingi.

Í 4. mgr. er kveðið á um að heilbrigðisstarfsmaður skuli virða faglegar takmarkanir sínar og vísa sjúklingi til annars heilbrigðisstarfsmanns ef ætla má að hann sé faglega hæfari til að veita honum viðeigandi þjónustu. Sambærilegt ákvæði er ekki að finna í læknalögum eða lögum um aðrar heilbrigðisstéttir en telja verður þó að þessi skylda hvíli á heilbrigðisstéttum. Rétt þykir þó að árétta þessa skyldu í lögum. Heilbrigðisstarfsmaður sem virti ekki faglegar takmarkanir sínar eða léti undir höfuð leggjast að vísa sjúklingi til annars heilbrigðisstarfsmanns þegar það ætti við, gæti þurft að sæta viðurlögum samkvæmt ákvæðum laga um landlækni.

Í 5. mgr. er heimild fyrir ráðherra til að kveða á um endurmenntun heilbrigðisstarfsmanna með reglugerð.

Um 14. gr.

Ákvæðið er efnislega eins og ákvæði 8. gr. læknalaga.

Um 15. gr.

Ótvírætt má telja að samkvæmt eðli máls og ákvæðum gildandi laga, m.a. laga um landlækni, sé heilbrigðisstarfsmanni óheimilt að starfa undir áhrifum áfengis eða annarra vímuefna. Rétt þykir þó að kveða skýrt á um þetta í lögum um heilbrigðisstarfsmenn.

Í 2. mgr. felst það nýmæli að heilbrigðisstofnunum verði heimilt, að höfðu samráði við landlækni, að setja reglur um bann við notkun heilbrigðisstarfsmanna á áfengi eða öðrum vímuefnum tiltekinn tíma áður en vinna þeirra hefst.

Um 16. gr.

Í greininni er undirstrikað að heilbrigðisstarfsmaður skuli sjá til þess að aðstoðarmenn og nemar sem starfa undir hans stjórn hafi nægilega hæfni og þekkingu og fái nauðsynlegar leiðbeiningar til að geta innt af hendi þau störf sem hann felur þeim.

Sambærilegt ákvæði hefur um alllangt skeið verið í læknalögum, sbr. 7. gr., og ýmsum sérlögum og reglugerðum um löggiltar heilbrigðisstéttir. Þá eru ákvæði í gildandi lögum eða reglugerðum um að tannlæknar, iðjuþjálfar, sjúkraþjálfarar, talmeinafræðingar, hnykkjar og fótaaðgerðafræðingar geti notið aðstoðar annarra heilbrigðisstarfsmanna og/eða annarra starfsmanna við störf sín. Hér er ákvæðið víkkað og látið ná til allra heilbrigðisstarfsmanna sem eftir atvikum geta haft aðstoðarmann. Þá er gert ráð fyrir að auk heilbrigðisstarfsmanna geti aðrir starfsmenn svo og nemar verið heilbrigðisstarfsmanni til aðstoðar, enda hafi hann gengið úr skugga um að aðstoðarmaðurinn eða neminn sé fær um að vinna verkið undir hans eftirliti og stjórn.

Í 2. mgr. segir að ráðherra geti, að fenginni umsögn landlæknis, sett nánari ákvæði í reglugerð um framkvæmd þessa ákvæðis.

Um 17. gr.

Ákvæðið er að mestu samhljóða 1., 2., 3., 5. og 7. mgr. 15. gr. læknalaga en hún gildir einnig um aðra heilbrigðisstarfsmenn samkvæmt tilvísun í læknalög í sérlögum um heilbrigðisstarfsmenn og lögum um starfsréttindi heilbrigðisstétta. Hér er orðalagi ákvæðis læknalaga breytt þannig að það eigi við um alla sem starfa innan heilbrigðisþjónustunnar hvort sem þeir tilheyra löggiltri heilbrigðisstétt eða ekki. Um aðgang að sjúkraskrá látins einstaklings fer samkvæmt lögum um sjúkraskrár.

Eins og fram kemur í frumvarpinu gildir þagnarskylda nema lög bjóða annað eða rökstudd ástæða sé til að rjúfa þagnarskyldu vegna brýnnar nauðsynjar. Dæmi um slík ákvæði er t.d. í IV. kafla barnaverndarlaga, nr. 80/2002. Í kaflanum er fjallað um tilkynningarskyldu þeirra sem hafa afskipti af börnum og er m.a. fjallað sérstaklega um tilkynningarskyldu lækna, ljósmæðra, hjúkrunarfræðinga og sálfræðinga. Jafnframt kemur fram í fyrrgreindum kafla að tilkynningarskylda samkvæmt ákvæðinu gangi framar ákvæðum laga um þagnarskyldu viðkomandi starfsstétta.

Um 18. gr.

Í 1. mgr. er vísað til ákvæða laga um landlækni um skyldu heilbrigðisstarfsmanna til að veita landlækni upplýsingar, m.a. vegna eftirlits með heilbrigðisstarfsmönnum og heilbrigðisþjónustu og til gerðar heilbrigðisskýrslna.

Í 2. mgr. er kveðið á um að sömu aðilum sé skylt að veita ráðuneytinu nauðsynlegar upplýsingar við meðferð og úrlausn stjórnsýslumála. Hér er um að ræða nýmæli í lögum, en þótt telja verði að slík upplýsingaskylda sé fyrir hendi þykir rétt að árétta hana sérstaklega í lögum.

Í 3. mgr. er fjallað um vitnaskyldu heilbrigðisstarfsmanna og er ákvæðið samhljóða 4. mgr. 15. gr. læknalaga að öðru leyti en því að í stað orðsins læknir kemur heilbrigðisstarfsmaður. Ákvæði 4. mgr. 15. gr. læknalaga gildir einnig um aðra heilbrigðisstarfsmenn samkvæmt tilvísun í læknalög í sérlögum um heilbrigðisstarfsmenn og lögum um starfsréttindi heilbrigðisstétta. Hér er því ekki um efnisbreytingu að ræða.

Um 19. gr.

Ákvæði 1. mgr. er efnislega samhljóða 1. mgr. 11. gr. læknalaga en rýmkað til að ná til allra heilbrigðisstarfsmanna eftir því sem við á. Ekki þarf að hafa mörg orð um nauðsyn þess að hvers konar gögn á sviði heilbrigðisþjónustunnar séu skýr og greinargóð og að ekki þurfi að velkjast í vafa um innihald þeirra og merkingu.

Ákvæði 2. mgr. fjallar um skyldu til að láta í té vottorð um sjúkling vegna viðskipta hans við hið opinbera og er efnislega samhljóða 12. gr. læknalaga.

Gert er ráð fyrir heimild ráðherra til útgáfu reglugerðar þar sem setja megi nánari fyrirmæli um útgáfu vottorða, faglegra yfirlýsinga og skýrslna. Slík reglugerðarheimild er nú í 2. mgr. 11. gr. læknalaga, sjá reglugerð nr. 586/1991.

Um 20. gr.

Hér vísað til ákvæða lyfjalaga og reglugerða settra samkvæmt þeim um heimild til kaupa í heildsölu á tilteknum nauðsynlegum lyfjum til reksturs starfsstofu heilbrigðisstarfsmanns.

Um 21. gr.

Hér er hnykkt á skyldu heilbrigðisstarfsmanns til að færa sjúkraskrá, en að öðru leyti er vísað til ákvæða laga um sjúkraskrár og stjórnvaldsákvæða samkvæmt þeim.

Um 22. gr.

Ákvæði þetta er í samræmi við 13. gr. læknalaga, nr. 53/1988, en samkvæmt almennri tilvísun í flestum sérlögum um heilbrigðisstéttir og lögum um starfsréttindi heilbrigðisstétta gildir sama um aðrar heilbrigðisstéttir eftir því sem við á. Hér er því lagt til að ákvæði 13. gr. læknalaga verði umorðað þannig að það taki til allra heilbrigðisstarfsmanna eftir því sem við á með tilliti til menntunar og þjálfunar hvers og eins. Heilbrigðisstarfsmanni ber samkvæmt ákvæðinu að veita fyrstu nauðsynlega aðstoð í skyndilegum og alvarlegum sjúkdómseða slysatilfellum nema alvarleg forföll hamli.

Um 23. gr.

Hér er að finna nýmæli. Í ákvæðinu felst almenn hvatning og ábending til heilbrigðisstarfsmanna um að gæta hófs í hvívetna, velja ódýrari lyf og kostnaðarminni meðferð þegar þess er kostur, senda sjúklinga ekki í fleiri rannsóknir en þörf krefur og sóa hvorki tíma sjálfs sín né sjúklingsins að óþörfu. Hér er því um að ræða stefnumarkandi ákvæði þar sem brýnt er fyrir heilbrigðisstarfsmönnum að þeim beri fyrir sitt leyti að stuðla að sparsemi og nýtni innan heilbrigðisþjónustunnar og sjúkratryggingakerfisins og draga með því móti úr óhóflegum kostnaði og óeðlilegri þenslu.

Um 24. gr.

Hér er kveðið á um þær kröfur sem gera skal til upplýsinga um þjónustu heilbrigðisstarfsmanna. Ákvæði þetta kemur í stað ákvæðis um auglýsingar í lögum um tannlækningar og læknalögum, en ákvæði síðarnefndu laganna gildir um flestar aðrar heilbrigðisstéttir sam-

kvæmt tilvísun í lögum eða reglugerðum um viðkomandi heilbrigðisstéttir. Ráðherra verði heimilt að setja nánari ákvæði um veitingu upplýsinga með reglugerð.

Um 25. gr.

Hér er áréttuð skylda heilbrigðisstarfsmanna og þeirra sem veita heilbrigðisþjónustu utan ríkisstofnana til að hafa vátryggingu samkvæmt ákvæðum laga um sjúklingatryggingu, nr. 111/2000.

Um 26. gr.

Samkvæmt 26. gr. læknalaga er læknum óheimilt að reka lækningastofu eftir 75 ára aldur. Hér lagt til að aldursmörkin verði færð niður í 70 ár og ákvæðið rýmkað þannig að það taki til allra heilbrigðisstarfsmanna sem reka eigin starfsstofu. Opinberir starfsmenn hætta að jafnaði störfum þegar þeir verða sjötugir og þykir rétt að miða við þá almennu reglu. Þá er lagt til að í stað ákvæðis 2. málsl. 26. gr. læknalaga um að landlæknir geti veitt undanþágu frá 75 ára aldurshámarki til eins árs í senn komi heimild til að framlengja leyfi heilbrigðisstarfsmanns til að reka eigin starfsstofu um tvö ár í senn þó aldrei oftar en þrisvar. Heilbrigðisstarfsmanni væri þá í reynd óheimilt að reka eigin starfsstofu eftir 76 ára aldur.

Um 27. gr.

Nauðsynlegt þykir að unnt verði að binda heimildir til að beita ákveðnum meðferðar- eða rannsóknaraðferðum við tiltekna heilbrigðisstarfsmenn eða heilbrigðisstéttir og leggja bann við tilteknum meðferðum með reglugerð, enda sé það talið mikilvægt til að vernda hagsmuni sjúklinga. Hér er því gert ráð fyrir að ráðherra geti með reglugerð ákveðið að nánar tilgreindum rannsóknar- eða meðferðaraðferðum skuli eingöngu beitt af heilbrigðisstarfsmönnum eða nánar tilgreindum heilbrigðisstéttum eða sérfræðingum og að tilteknar meðferðar- eða rannsóknaraðferðir skuli aðeins notaðar af þeim heilbrigðisstarfsmönnum sem til þess hafa fengið sérstakt leyfi landlæknis. Þá getur ráðherra lagt bann við notkun tiltekinnar meðferðar- eða rannsóknaraðferðar. Reglugerðir skv. 1. mgr. skulu settar að fengnum tillögum landlæknis og umsögn viðkomandi fagfélags.

Um 28. gr.

Í greininni er kveðið á um viðurlög ef brotið er gegn ákvæðum laganna eða reglna sem settar eru á grundvelli þeirra. Er lagt til að refsirammi laganna verði sektir eða fangelsi allt að þremur árum, en sami refsirammi gildir m.a. um brot á lögum um meðferð persónuupplýsinga.

Um 29. gr.

Á grundvelli gagnkvæmra samninga, m.a. við Evrópusambandið, er landlækni heimilt að gefa út starfsleyfi á grundvelli viðurkenningar á faglegri menntun og hæfi, sbr. tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2005/36/EB frá 7. september 2005, og á grundvelli stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu. Enn fremur er landlækni heimilt að staðfesta starfsleyfi á grundvelli Norðurlandasamnings um sameiginlegan norrænan vinnumarkað fyrir ákveðnar heilbrigðisstéttir.

Hér er gert ráð fyrir heimild ráðherra til að setja nánari ákvæði í reglugerð um skilyrði til að öðlast starfsleyfi á grundvelli alþjóðlegra samninga. Þar yrði m.a. kveðið á um skilyrði til þess að fá starfsleyfi á grundvelli náms í viðkomandi grein utan Íslands og um samanburð slíks náms við þær námskröfur sem gerðar eru. Við setningu þessara reglugerða skal gæta

þeirra skuldbindinga sem Ísland hefur gengist undir vegna aðildar að Evrópska efnahagssvæðinu og Fríverslunarsamningi Evrópu eða með öðrum alþjóðasamningum. Í þeim reglugerðum skal jafnframt kveða á um málsmeðferð þar sem gert er grein fyrir kæruleiðum, málshraða, rökstuðningi þegar um synjanir er að ræða og fleira eftir því sem við á.

Um 30. gr.

Ákvæðið felur í sér heimild fyrir ráðherra að setja nánari ákvæði í reglugerð um framkvæmd laganna.

Um 31. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 32. gr.

Hér eru talin upp þau lög um heilbrigðisstéttir sem falla brott við gildistöku laga þessara.

Um 33. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um breytingar á öðrum lögum sem hafa að geyma tilvísun til læknalaga.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Um aðstoðarlyfjafræðinga gilda lög um lyfjafræðinga, nr. 35/1978. Með breytingu á námi lyfjafræðinga úr cand. pharm. gráðu í B.S. gráðu og meistaragráðu hjá lyfjafræðideild Háskóla Íslands verður ekki boðið upp á nám sem lýkur með aðstoðarlyfjafræðingsprófi. Hér er gert ráð fyrir að þau starfsleyfi sem gefin hafa verið út haldi gildi sínu.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um heilbrigðisstarfsmenn.

Með frumvarpinu er lagt til að sett verði rammalöggjöf um réttindi og skyldur heilbrigðisstétta. Löggiltar heilbrigðisstéttir eru nú 32 talsins og gilda sérlög um 14 þeirra en 19 stéttir hafa verið löggiltar með reglugerðum sem settar hafa verið með stoð í lögum nr. 24/1985, um starfsheiti og starfsréttindi heilbrigðisstétta. Þau lög sem hér eru til umfjöllunar taka við af gildandi lögum og reglugerðum á þessu sviði án þess að breytingar verði á stjórnsýslulegri umgjörð við mat og úrskurði. Verði frumvarpið að lögum verða nýjar heilbrigðisstéttir framvegis ekki löggiltar nema með breytingu á lögunum. Megintilgangurinn með rammalöggjöfinni er að samræma og einfalda gildandi ákvæði um heilbrigðisstarfsmenn, gera þau markvissari og hnitmiðaðri en áður og færa þau til nútímahorfs þannig að heilbrigðisþjónustan og störf og starfsvið heilbrigðisstétta geti þróast með eðlilegum hætti innan ramma löggjafar.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum verður ekki séð að það hafi í för með sér aukin útgjöld fyrir ríkissjóð.

143. Frumvarp til laga [114. mál]

um breytingu á lögum um kjararáð og fleiri lögum.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

I. KAFLI
Breyting á lögum um kjararáð, nr. 47/2006, með síðari breytingum.

1. gr.

Við 1. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Kjararáð skal einnig ákveða laun og starfskjör forstöðumanna hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttareðlis, sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins og félaga sem eru að meiri hluta í eigu félaga sem undir þessa málsgrein falla.

2. gr.

Við 1. mgr. 8. gr. laganna bætist nýr málsliður er verður 2. málsl., svohljóðandi: Við ákvörðun sína skal kjararáð gæta þess að föst laun fyrir dagvinnu, annarra en forseta Íslands, verði ekki hærri en föst laun forsætisráðherra skv. 3. gr.

II. KAFLI
Breyting á lögum um Ríkisútvarpið ohf., nr. 6/2007, með síðari breytingum.

3. gr.

Orðin „ákveða laun hans og önnur starfskjör“ í 1. tölul. 1. mgr. 9. gr. laganna falla brott.

4. gr.

1. mgr. 10. gr. laganna orðast svo:

Útvarpsstjóri er framkvæmdastjóri Ríkisútvarpsins ohf. og skal uppfylla skilyrði 2. mgr. 8. gr. Kjararáð ákveður starfskjör útvarpsstjóra. Útvarpsstjóri er jafnframt æðsti yfirmaður allrar dagskrárgerðar.

III. KAFLI
Breyting á samkeppnislögum, nr. 44/2005, með síðari breytingum.

5. gr.

1. mgr. 6. gr. laganna orðast svo:

Forstjóri Samkeppniseftirlitsins skal ráðinn af stjórn stofnunarinnar og setur hún honum starfslýsingu. Kjararáð ákveður starfskjör forstjóra. Forstjóri annast daglega stjórnun á starfsemi og rekstri stofnunarinnar.

IV. KAFLI
Breyting á lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001, með síðari breytingum.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 28. gr. laganna:

a. Við bætist nýr málsliður er verður 3. málsl., svohljóðandi: Kjararáð skal ákveða laun og önnur starfskjör bankastjóra, þ.m.t. rétt til biðlauna og eftirlauna og önnur atriði sem varða fjárhagslega hagsmuni hans.
b. B-liður fellur brott.

V. KAFLI

Breyting á lögum um Byggðastofnun, nr. 106/1999.

7. gr.

Við 5. gr. laganna bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Kjararáð ákveður starfskjör forstjóra.

VI. KAFLI

Breyting á lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998, með síðari breytingum.

8. gr.

3. málsl. 1. mgr. 5. gr. laganna orðast svo: Kjararáð ákveður starfskjör forstjóra.

VII. KAFLI

Breyting á lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998, með síðari breytingum.

9. gr.

Við 8. gr. laganna bætist nýr málsliður er verður 2. málsl., svohljóðandi: Kjararáð ákveður starfskjör framkvæmdastjóra.

VIII. KAFLI

Breyting á lögum um Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins, nr. 61/1997, með síðari breytingum.

10. gr.

Við 5. gr. laganna bætist ný málsgrein er verður 2. mgr., svohljóðandi:

Kjararáð ákveður starfskjör framkvæmdastjóra.

IX. KAFLI

Breyting á lögum um hlutafélög, nr. 2/1995, með síðari breytingum.

11. gr.

Við 2. mgr. 79. gr. laganna bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Kjararáð ákveður laun og starfskjör framkvæmdastjóra hlutafélags sem er að meiri hluta í eigu ríkissjóðs og framkvæmdastjóra hlutafélags í eigu þess.

12. gr.

1. málsl. 1. mgr. 79. gr. a laganna orðast svo: Félagsstjórn í félagi sem ber skylda til að kjósa sér endurskoðanda skv. 1.–3. mgr. 98. gr. laga nr. 3/2006, um ársreikninga, eða hlutafélagi sem ríkissjóður á helmingshlut eða meira í og lýtur endurskoðun skv. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 86/1997, um Ríkisendurskoðun, skal samþykkja starfskjarastefnu félagsins varðandi laun og aðrar greiðslur til forstjóra og annarra æðstu stjórnenda félagsins, svo og stjórnarmanna þess, þó ekki laun og aðrar greiðslur til forstjóra hlutafélags sem er að meiri hluta í eigu ríkissjóðs og forstjóra hlutafélags í eigu þess.

X. KAFLI

Breyting á lögum um Landsvirkjun, nr. 42/1983, með síðari breytingum.

13. gr.

1. mgr. 6. gr. laganna orðast svo:

Stjórn Landsvirkjunar ræður forstjóra er veitir fyrirtækinu forstöðu. Kjararáð ákveður starfskjör forstjóra. Forstjóri skal eiga sæti á stjórnarfundum.

XI. KAFLI
Gildistaka.
14. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Meginverkefni efnahagsmála næstu missiri er að ná aftur jafnvægi í rekstri ríkissjóðs, endurreisa fjármálakerfið, ná þjóðarsátt um lykilmarkmið og viðamiklar efnahagsráðstafanir eftir hrun fjármálakerfisins. Eitt af mikilvægustu verkefnum í efnahagsmálum næstu missiri er því á sviði ríkisfjármála. Lykill að endurreisn íslensks efnahagslífs felst í víðtækum aðgerðum á sviði ríkisfjármála með það að markmiði að mæta hinu mikla tekjufalli sem ríkissjóður hefur orðið fyrir vegna efnahagshrunsins og þeim miklu skuldum sem það skilur eftir sig. Meginmarkmið frumvarpsins er að laga rekstur ríkisins að gjörbreyttum efnahagslegum raunveruleika til þess að mæta stórfelldum tekjusamdrætti vegna efnahagskreppunnar. Frumvarpið mælir fyrir um að við verkefni kjararáðs bætist það verkefni að taka ákvörðun um launakjör forstöðumanna hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttareðlis, sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins og forstöðumanna félaga í eigu þeirra. Hér undir falla m.a. hlutafélögin Nýi Kaupþing banki hf., Nýi Landsbankinn hf. og Íslandsbanki hf., opinberu hlutafélögin Flugstoðir ohf., Íslandspóstur ohf., Keflavíkurflugvöllur ohf., Matís ohf., Neyðarlínan ohf., Orkubú Vestfjarða ohf., Rafmagnsveitur ríkisins ohf. og Ríkisútvarpið ohf., stofnanirnar Byggðastofnun, Fjármálaeftirlitið, Samkeppniseftirlitið og Seðlabanki Íslands, sjóðirnir Íbúðalánasjóður og Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins og sameignarfyrirtækið Landsvirkjun.

Loks eru lagðar til breytingar á ýmsum lögum sem lúta að því að færa ákvörðun um starfskjör forstöðumanna hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttareðlis, sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins frá stjórnum til kjararáðs.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er mælt fyrir um breytingu á meginverkefni kjararáðs. Ráðið ákveður nú með bindandi hætti laun og starfskjör æðstu handhafa ríkisvalds og þeirra ríkisstarfsmanna sem svo háttar til um vegna eðlis starfa þeirra eða samningsstöðu að launakjör geta ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt. Lagt er til að bætt sé inn í upptalningu þeirra starfa sem falla undir úrskurðarvald kjararáðs að ráðið ákveði einnig laun og starfskjör forstöðumanna hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttareðlis, sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins. Einnig taki ákvæðið til ákvörðunar launa og starfskjara forstöðumanna félaga sem eru í eigu hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttareðlis, sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins.

Um 2. gr.

Í greininni er mælt fyrir um að í ákvörðunum sínum skuli kjararáð gæta þess að föst laun fyrir dagvinnu, annarra en forseta Íslands, verði ekki hærri en föst laun forsætisráðherra. Það að ákvæðið tekur ekki til forseta Íslands helgast af ákvæði 2. mgr. 9. gr. stjórnarskrárinnar þar sem kemur fram að óheimilt skuli að lækka greiðslur af ríkisfé til forseta á kjörtímabili hans. Aðilum þeim, sem kjararáð ákveður laun, verður ekki ákveðin sérstök greiðsla á sama hátt og þeim sem starfa samkvæmt kjarasamningum fyrir þá vinnu sem þeir kunna að láta í té umfram 40 klst. dagvinnutíma. Því er gert ráð fyrir að kjararáð meti laun fyrir þá vinnu sem látin er í té utan hins daglega vinnutíma og talinn er þáttur í venjubundnu starfi viðkomandi aðila. Í því sambandi ber ráðinu einnig að meta hvaða störf teljist aukastörf sem launa

beri aukalega og hvaða störf tilheyri aðalstarfi. Þá ber kjararáði við samanburð við launakjör annarra að taka tillit til sérstakra kjara og hlunninda er starfinu fylgja, þ.m.t. lífeyrisréttindi, veikindaréttur o.s.frv. Á móti ber að taka tillit til kvaða sem á embættinu kunna að hvíla.

Um 3.–13. gr.

Í greinunum eru lagðar til nauðsynlegar breytingar á ýmsum lögum til að færa ákvörðun um starfskjör forstöðumanna stofnana þar sem stjórnir ákveða starfskjör þeirra og forstöðumanna hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttareðlis, sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins og forstöðumanna félaga í eigu þeirra til kjararáðs.

Um 14. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um breyting á lögum um kjararáð og fleiri lögum.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á ýmsum lögum í þeim tilgangi að færa til kjararáðs ákvörðunarvald um launakjör forstöðumanna hlutafélaga og annars konar félaga sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins. Undir þetta falla m.a. hlutafélögin Nýi Kaupþing banki, Nýi Landsbankinn og Íslandsbanki, opinberu hlutafélögin Flugstoðir, Íslandspóstur, Keflavíkurflugvöllur, Matís, Neyðarlínan, Orkubú Vestfjarða, Rafmagnsveitur ríkisins og Ríkisútvarpið, auk Byggðastofnunar og Seðlabanka Íslands. Íbúðalánasjóður, Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins og sameignarfyrirtæki Landsvirkjunar munu sömuleiðis falla hér undir. Þetta á einnig við um félög sem eru í meirihlutaeigu nefndra félaga. Ákvarðanir um launa- og starfskjör forstöðumanna Fjármálaeftirlitsins og Samkeppnisstofnunar, sem eru A-hluta stofnanir, verða sömuleiðis færðar undir kjararáð. Jafnframt er tekið fram að í ákvörðunum sínum skuli kjararáð gæta þess að föst laun fyrir dagvinnu þeirra aðila sem undir kjararáð heyra, annarra en forseta Íslands, verði ekki hærri en föst laun forsætisráðherra. Þetta á jafnt við um þá aðila sem færast undir ráðið nú og þá aðila sem kjararáð hefur úrskurðað um launa- og starfskjör til þessa.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum má gera ráð fyrir að launakostnaður stofnana í A-hluta ríkissjóðs fyrir dagvinnu lækki um allt að 12 m.kr. á ári en breytingin hefur áhrif á launakjör þriggja aðila. Áhrif á launakostnað annarra aðila utan A-hluta ríkissjóðs, eins og hlutafélaga, opinberra hlutafélaga og félaga sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins er nokkuð erfitt að meta og fara þau eftir útfærslu á launakjörum. Gera má þó ráð fyrir að árleg lækkun launakostnaðar þessara aðila gæti orðið allt að 38 m.kr., en breytingin gæti haft áhrif á níu aðila. Í þessum tölum er ekki lagt mat á afleidd áhrif á hugsanlega lækkun launa næstæðstu stjórnenda í viðkomandi stofnunum eða félögum sem gætu orsakast af lækkun launa forstöðumanna.

144. Fyrirspurn [115. mál]

til fjármálaráðherra um mat nýju bankanna á eignasafni þeirra.

Frá Eygló Harðardóttur.

1. Hvert er verðmat (verðbil) Íslandsbanka á:
   a. verðtryggðum fasteignalánum bankans til heimila sem hlutfall af höfuðstól,
   b. gengistryggðum fasteignalánum bankans til heimila sem hlutfall af höfuðstól,
   c. verðtryggðum lánum til fyrirtækja sem hlutfall af höfuðstól,
   d. gengistryggðum lánum til fyrirtækja sem hlutfall af höfuðstól?
2. Hvert er verðmat (verðbil) NBI á:
   a. verðtryggðum fasteignalánum bankans til heimila sem hlutfall af höfuðstól,
   b. gengistryggðum fasteignalánum bankans til heimila sem hlutfall af höfuðstól,
   c. verðtryggðum lánum til fyrirtækja sem hlutfall af höfuðstól,
   d. gengistryggðum lánum til fyrirtækja sem hlutfall af höfuðstól?
3. Hvert er verðmat (verðbil) Nýja Kaupþings banka á:
   a. verðtryggðum fasteignalánum bankans til heimila sem hlutfall af höfuðstól,
   b. gengistryggðum fasteignalánum bankans til heimila sem hlutfall af höfuðstól,
   c. verðtryggðum lánum til fyrirtækja sem hlutfall af höfuðstól,
   d. gengistryggðum lánum til fyrirtækja sem hlutfall af höfuðstól?

Skriflegt svar óskast.

145. Nefndarálit [1. mál]

um frv. til l. um stofnun hlutafélags til að stuðla að endurskipulagningu þjóðhagslega mikilvægra atvinnufyrirtækja.

Frá meiri hluta efnahags- og skattanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Arnar Þór Másson og Hafstein Þór Hafsteinsson frá fjármálaráðuneyti, Gunnar Þ. Andersen og Ragnar Hafliðason frá Fjármálaeftirlitinu, Pál Gunnar Pálsson frá Samkeppniseftirlitinu, Svein Arason frá Ríkisendurskoðun, Markús Möller frá Seðlabanka Íslands, Hannes G. Sigurðsson frá Samtökum atvinnulífsins, Hrafn Magnússon og Arnar Sigurmundsson frá Landssamtökum lífeyrissjóða, Almar Guðmundsson frá Félagi íslenskra stórkaupmanna, Harald I. Birgisson frá Viðskiptaráði Íslands, Pál Harðarson frá Kauphöll Íslands, Nasdaq OMX Nordic, Gylfa Arnbjörnsson frá Alþýðusambandi Íslands, Guðjón Rúnarsson frá Samtökum fjármálafyrirtækja, Jakob Bjarnason, Björk Þórarinsdóttur og Þórð Pálsson frá Nýja Kaupþingi, Gunnar Viðar, Árna Þór Þorbjörnsson og Jón Þór Guðmundsson frá NBI, Tómas Sigurðsson og Vilhelm Má Þorsteinsson frá Íslandsbanka, Jón Gunnar Jónsson bankamann, Einar Guðbjartsson dósent við Háskóla Íslands og Mats Josefsson.

Þá hafa nefndinni borist umsagnir frá Jóni Gunnari Jónssyni, Mats Josefsson, ríkisskattstjóra, Samkeppniseftirlitinu, Fjármálaeftirlitinu, Ríkisendurskoðun, Félagi löggiltra endurskoðenda, Byggðastofnun, Landssamtökum lífeyrissjóða, Félagi íslenskra stórkaupmanna, Seðlabanka Íslands, Samtökum fjármálafyrirtækja, Viðskiptaráði Íslands, Kauphöll Íslands, Samtökum verslunar og þjónustu og Neytendasamtökunum.

Endurflutt frumvarp.

Frumvarp þetta er nú endurflutt. Eins og fram kemur í áliti 1. minni hluta efnahags- og skattanefndar frá síðasta þingi (þskj. 903, 411. mál) voru hugmyndir um stofnun miðlægs eignasýslufélags kynntar í áfangaskýrslu samræmingarnefndar sem taldi að um mikilvæga aðgerð væri að ræða í endurreisn íslenska bankakerfisins.

Í frumvarpinu hefur verið tekið mið af breytingartillögum sem 1. minni hluti lagði til og koma þær helstu fram í e-lið 2. gr., lokamálslið 1. mgr. 3. gr., 2. mgr. 3. gr., lokamálslið 1. mgr. 6. gr., 2. mgr. 7. gr. og c-lið 8. gr. frumvarpsins. Einnig hefur verið aukið við ákvæði sem heimilar félaginu að aðstoða fjármálafyrirtæki við fjárhagslega endurskipulagningu skuldsettra atvinnufyrirtækja, sbr. a-lið 2. gr., sbr. og 1. mgr. 1. gr. Hagsmunaaðilar sem komu á fund nefndarinnar töldu almennt að þessar breytingar sem gerðar hefðu verið frá síðasta þingi væru til bóta.

Fulltrúar fjármálaráðuneytisins sem kynntu frumvarpið fyrir nefndinni tóku fram að það byggðist á grunni laga nr. 125/2008 og að starfsemi miðlægs eignaumsýslufélags kynni að reynast vel í ákveðnum tilvikum þegar um væri að ræða endurskipulagningu þjóðhagslega mikilvægra atvinnufyrirtækja og þegar vinna við hana væri umfangsmikil og erfið viðfangs fyrir hlutaðeigandi fjármálafyrirtæki. Gengið væri út frá þeirri forsendu að nýju bankarnir þrír mundu í flestum tilvikum hafa burði til að leysa úr skuldavanda fyrirtækja sem væru í viðskiptum við þá.

Fulltrúar nýju bankanna sem komu á fund nefndarinnar tóku fram að bankarnir hefðu sett sér umfangsmiklar og gagnsæjar verklagsreglur við lausn á skuldavanda fyrirtækja.

Fundur með Mats Josefsson.

Mats Josefsson, fyrrverandi formaður samræmingarnefndar, kom á fund efnahags- og skattanefndar til að veita umsögn um frumvarpið. Þar lýsti hann þeirri skoðun sinni að við núverandi efnahagsaðstæður þar sem fjöldi atvinnufyrirtækja á í skuldaerfiðleikum væri geta og færni hinna nýstofnuðu banka til að annast endurskipulagningu þeirra takmörkunum háð. Eignaumsýslufélaginu væri ætlað að ráða til sín hóp reyndra sérfræðinga, sem í fyrstu yrðu fengnir erlendis frá, til að leysa þennan vanda. Miklu skipti fyrir atvinnulífið að koma efnahagsreikningum nýju bankanna í lag og jafnframt að fyrirtækjum yrði tryggð sanngjörn skuldameðferð sem byggðist á hlutlægum og gagnsæjum viðmiðum þar sem jafnræði milli þeirra og gagnvart kröfuhöfum yrði tryggt.

Josefsson taldi eðlilegt að heimild félagsins til íhlutunar tæki til fjármálafyrirtækja sem væru í eigu ríkisins eða hefðu þegið fjárframlag frá ríkinu í kjölfar efnahagshrunsins og jafnframt lagði hann áherslu á að vinna við endurskipulagningu færi fram innan þeirra sjálfra í stað þess að lánskröfur eða eignarhlutir í hlutaðeigandi atvinnufyrirtækjum færðust yfir til félagsins. Félaginu yrði þó, ef nauðsyn bæri til, að vera heimilt að fá slíkar eignir framseldar til sín.

Að fenginni reynslu annarra Norðurlanda af fjármálakreppum taldi Josefsson ekki fært að skilgreina starfsemi félagsins nákvæmlega í lögum heldur þyrfti að eftirláta fjármálaráðherra

svigrúm í þeim efnum. Benti hann m.a. á að tilvísun frumvarpsins til þjóðhagslega mikilvægs atvinnufyrirtækis væri loðin og óljós og gaf nefndinni þau ráð að fella hana brott.

Framangreindar athugasemdir hafa gefið meiri hluta nefndarinnar tilefni til breytinga á frumvarpinu, bæði að því er varðar efni þess og uppsetningu. Í eftirfarandi umfjöllun verður gerð grein fyrir umræðum sem fram hafa farið innan nefndarinnar umfram það sem að framan er lýst. Vegna umfangs breytingartillagna sem meiri hlutinn leggur til er sá kostur valinn að fjalla um þær heildstætt.

Úrlausn á skuldavanda rekstrarhæfra atvinnufyrirtækja.

Innan nefndarinnar var við umfjöllun málsins lögð áhersla á mikilvægi þess að aðferð við skuldameðferð atvinnufyrirtækja byggðist á hlutlægum og gagnsæjum viðmiðum þannig að gætt væri jafnræðis milli fyrirtækja og gagnvart kröfuhöfum þeirra. Meðferðina ætti ekki að einskorða við þjóðhagslega mikilvæg atvinnufyrirtæki þótt leiða megi líkum að því að starfssvið félagsins verði nánar afmarkað í reglugerð á grundvelli málefnalegra sjónarmiða. Meiri hlutinn leggur til að ráðherra gefi aðilum vinnumarkaðarins kost á að gefa álit sitt áður en hún verður sett.

Meiri hlutinn leggur til að gildissvið frumvarpsins og þar af leiðandi heimildir félagsins taki til fjármálafyrirtækja sem eru í meirihlutaeigu ríkisins og þeirra sem þegið hafa fjárframlag frá ríkinu í kjölfar bankahrunsins, sbr. 2. gr. laga nr. 125/2008. Þar sem ríkið er eigandi nýju bankanna telur meiri hlutinn að faglegt traust eigi og verði að ríkja í samstarfi þeirra við félagið. Sama eigi við þegar verkefni félagsins beinast að fjármálafyrirtækjum sem ríkið hefur lagt til fjármuni á grundvelli fyrrgreinds lagaákvæðis.

Nefndin ræddi einstök úrræði til lausnar skuldavanda fyrirtækjanna, t.d. greiðslufresti, umbreytingu lánaskulda í hlutafé eða aðrar skilmálabreytingar. Meiri hlutinn telur ekki raunhæft að mælt sé fyrir um það í lögum hvernig beitingu þeirra skuli háttað í einstökum tilvikum. Meiri hlutinn leggur samt sem áður ríka áherslu á að úrræðin komi að gagni við að fyrirbyggja að verðmæt og rekstrarhæf fyrirtæki fari forgörðum í meira mæli en orðið hefur vegna hrunsins. Innan nefndarinnar hafa jafnframt komið fram sjónarmið um að þeir sem misst hafa fyrirtæki þrátt fyrir skynsamlegan rekstur fái tækifæri til að eignast þau aftur.

Með „rekstrarhæfum atvinnufyrirtækjum“ í 1. mgr. 1. tölul. breytingartillagnanna á meiri hlutinn við þau fyrirtæki sem skila framlegð eða eru líkleg til þess eftir endurskipulagningu.

Framsal eigna til félagsins og skuldbindingar ríkisins.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að félagið hafi heimild til þess að kaupa eignarhluta í atvinnufyrirtækjum ef nauðsyn ber til og einkum vegna mikils umfangs endurskipulagningar. Aðeins í undantekningartilvikum er gert ráð fyrir að félagið þurfi að kaupa veðkröfur í fyrirtækjum og er það skýrt með hliðsjón af aðferðafræði við uppgjör nýju og gömlu bankanna.

Á fundum nefndarinnar var rætt hvernig staðið yrði að framsali eigna til félagsins og hvers konar greiðsla kæmi fyrir af þess hálfu. Eins og áður sagði lagði Josefsson áherslu á að félagið ætti ekki að kaupa lánskröfur eða eignarhluta í fyrirtækjum nema nauðsyn bæri til. Erfitt væri að leggja mat á verðmæti eigna nú um stundir, væri kaupverð of hátt yrði litið svo á að félagið væri að umbuna eigendum, væri kaupverð of lágt væri félagið að mismuna. Meiri hlutinn tekur undir þessi sjónarmið eins og fram kemur í c-lið 3. tölul. breytingartillagnanna sem tekur bæði til lánskrafna og eignarhluta í fyrirtækjum.

Færð voru rök fyrir því að greiðsla félagsins vegna kaupa á eignum yrði innt af hendi í formi skuldabréfs sem tæki mið af sannvirði þeirra. Mikilvægt væri að félagið tryggði sig

gegn áhættu samfara lækkun eignaverðs enda þótt ekki væri við því að búast að það yrði rekið með hrein hagnaðarsjónarmið að leiðarljósi.

Nefndin ræddi áhættu ríkissjóðs vegna félagsins. Fram komu tvenns konar sjónarmið, annars vegar það að félagið væri opinbert hlutafélag og þar af leiðandi bæri eigandi þess, ríkið, aðeins takmarkaða áhættu. Hins vegar voru leidd að því rök að ríkið mundi „de facto“ bera áhættu vegna starfa þess.

Fram komu sjónarmið um að stofnfé félagsins væri verulega vanáætlað samkvæmt frumvarpinu en við meðferð málsins upplýsti fjármálaráðuneyti að endanlegt mat á fjárþörf þess mundi ekki liggja fyrir fyrr en efnahagsreikningar nýju bankanna hefðu verið stofnaðir. Frumvarpið gerir ráð fyrir að þriggja manna nefnd annist mat á heildarupphæð stofnfjár og árlegri fjárþörf félagsins, sbr. 2. mgr. 7. gr. Meiri hlutinn leggur til að greinin falli brott og að hluthafafundi verði heimilað að auka við hlutafé félagsins að fenginni heimild í fjárlögum, sbr. breytingartillögu í 2. mgr. 2. tölul.

Meiri hlutinn sér ekki ástæðu til að fallast á, að svo stöddu, að fjármálaráðherra verði veitt heimild til að færa eignarhald á félaginu til annars félags í eigu ríkissjóðs eins og gert er í 4. gr. frumvarpsins. Ekki liggi fyrir hvaða félag um sé að ræða en ábendingar komu fram um að tilvist þess tengdist eigendastefnu fyrir ríkið sem unnið væri að í fjármálaráðuneyti.

Vægi samkeppnissjónarmiða í starfsemi félagsins.

Nefndin ræddi vægi samkeppnissjónarmiða í starfsemi félagsins, einkum í ljósi umsagnar Samkeppniseftirlitsins um þær breytingar sem meiri hlutinn leggur til og óskað var eftir með skömmum fyrirvara við vinnslu þeirra. Í umsögninni taldi eftirlitið að tillögudrögin kynnu að fara í bága við markmið samkeppnislaga og að gefin fyrirheit um að samræma úrlausnir fjármálafyrirtækja við skuldavanda atvinnufyrirtækja drægju verulega úr þeim sjónarmiðum sem fram kæmu í lokamálslið 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins og áliti 1. minni hluta efnahags- og skattanefndar við fyrra frumvarp.

Meiri hlutinn vill af þessu tilefni ítreka það sem áður hefur komið fram um mikilvægi þess að félagið gæti hlutlægni, gagnsæis og jafnræðis við meðferð rekstrarhæfra atvinnufyrirtækja í skuldavanda. Meiri hlutinn fær ekki séð að sjónarmiðum um virka samkeppni verði beitt fullum fetum til lausnar á skuldavanda hlutaðeigandi fyrirtækja og hafnar því að láta hæfni þeirra til samningagerðar alfarið skilja á milli feigs og ófeigs. Meiri hlutinn hefur þó skilning á áhyggjum Samkeppniseftirlitsins eins og undirstrikað er í 1. tölul. breytingartillagnanna.

Meiri hlutinn tekur undir það sem fram kemur í áliti 1. minni hluta efnahags- og skattanefndar við fyrra frumvarp um mikilvægi þess að félagið ráðstafi eignarhlutum í fyrirtækjum eins skjótt og markaðsaðstæður leyfa og jafnframt að teknu tilliti til sjónarmiða um virka samkeppni og dreifða eignaraðild. Undirstrikað hafi verið á fundum nefndarinnar mikilvægi þess að heimila aðkomu áhugasamra fjárfesta að söluferlinu, einkum einstaklinga og lífeyrissjóða.

Meiri hlutinn telur að gæta þurfi fleiri sjónarmiða við söluferlið en þeirra sem að framan er getið, sbr. c-lið 3. tölul. breytingartillagnanna. Ber að skoða þau í ljósi líftíma félagsins en skv. 9. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að hann verði fimm ár frá stofnun. Meiri hlutinn telur æskilegra að félagið ljúki störfum fyrir tilgreindan dag og leggur til að það verði 31. desember 2015.

Hæfi stjórnar, framkvæmdastjóra og annarra sem starfa á þess vegum.

Samkvæmt frumvarpinu er kosning stjórnar á valdi fjármálaráðherra sem fer með eignarhlut ríkisins í því. Stjórnin ræður framkvæmdastjóra, sem síðan ræður aðra starfsmenn.

Nefndin ræddi ýmsar leiðir varðandi það hvernig best væri að tryggja faglega ráðningu stjórnarmanna og framkvæmdastjóra og fjarlægð þeirra frá pólitískum áhrifum.

Meiri hlutinn leggur til að staða framkvæmdastjóra skuli auglýst. Enn fremur að stjórn, framkvæmdastjóri og aðrir sem starfa í þess þágu upplýsi um hvert það atriði sem er til þess fallið að draga óhlutdrægni þeirra í efa. Jafnframt leggur meiri hlutinn til að ráðherra gefi þinginu skýrslu þar sem m.a. komi fram hvernig gengið hafi verið úr skugga um almenn og sérstök hæfisskilyrða þessara aðila og hagsmunatengsl.

Meiri hlutinn var sammála um mikilvægi þess að bæði stjórn og framkvæmdastjóri verði skipuð hæfum einstaklingum sem hafa til að bera víðtæka þekkingu á verksviði félagsins. Innan nefndarinnar voru þó nokkuð skiptar skoðanir um hvort ástæða væri til að binda hendur fjármálaráðherra við val stjórnarmanna umfram það sem gert væri í frumvarpinu, t.d. með því að koma á fót sérstakri tilnefningarnefnd.

Meiri hlutinn vekur athygli á því að í frumvarpinu er gert ráð fyrir að stjórn félagsins hafi mikilvægu hlutverki að gegna við skilgreiningu á því hvað teljist þjóðhagslega mikilvægt atvinnufyrirtæki en þar sem lagt hefur verið til að þetta skilyrði falli brott er ekki þörf á að fjalla um það frekar.

Gagnsæi í störfum félagsins og valdheimildir.

Nefndin ræddi hvernig haga beri upplýsingagjöf um starfsemi félagsins með hliðsjón af lögbundinni þagnarskyldu sem starfsmenn fjármálafyrirtækja og Fjármálaeftirlitsins hafa. Einnig fjallaði nefndin um hvernig hátta skyldi aðgangi félagsins að upplýsingum fjármálafyrirtækja.

Meiri hlutinn er sammála um mikilvægi þess að tryggja beri gagnsæi í störfum félagsins og eftir ítarlegar umræður leggur hann til að Ríkisendurskoðun annist fjárhagsendurskoðun félagsins og að stjórn félagsins verði heimilað að ráða innri endurskoðanda eða endurskoðunarfélag, sbr. breytingartillögu í b-lið 6. tölul. Þar er enn fremur lagt til að félagið gefi efnahags- og skattanefnd Alþingis að lágmarki tvisvar á ári skýrslu um starfsemi þess og að fjármálaráðherra gefi þingheimi ítarlega skýrslu um starfsemina með sama millibili.

Loks bendir meiri hlutinn á að félagið er opinbert hlutafélag í skilningi hlutafélagalaga, nr. 2/1995, sbr. og breytingalög nr. 90/2006.

Félaginu er ætlað að starfa í formi opinbers hlutafélags og samkvæmt því má fyrir fram gera ráð fyrir að starfsemi þess falli ekki undir ákvæði stjórnsýslulaga og upplýsingalaga. Meiri hlutinn telur samt sem áður nokkurn vafa leika á því hvort reynt geti á meðferð opinbers valds í störfum þess þar sem því er m.a. ætlað að hlutast til um lánamál sem samið hefur verið um á frjálsum markaði. Telur meiri hlutinn að umræddir lagabálkar eigi ekki að gilda um starfsemi félagsins þar sem beiting þeirra gæti tafið fyrir störfum þess. Félaginu er eins og áður hefur komið fram ætlað að greiða fyrir skjótri úrlausn á skuldavanda rekstrarhæfra atvinnufyrirtækja í samstarfi við hlutaðeigandi fjármálafyrirtæki.

Í a-lið 6. tölul. breytingartillagna meiri hlutans er gert ráð fyrir að félagið hafi aðgang að upplýsingum fjármálafyrirtækja, sem hann leggur til að frumvarpið taki til og eru á starfssviði félagsins. Ákvæðinu er ætlað að styrkja lagalegan grundvöll að starfi félagsins og að teknu tilliti til þess að upplýsingarnar geta varðað viðkvæm málefni aðila.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með framangreindum breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Þór Saari skrifar undir álitið með fyrirvara.

Alþingi, 16. júní 2009.

Helgi Hjörvar, form., frsm.	Tryggvi Þór Herbertsson.	Lilja Mósesdóttir.
Magnús Orri Schram.	Pétur H. Blöndal.	Sigríður Ingibjörg Ingadóttir.
Þór Saari, með fyrirvara.		Guðfríður Lilja Grétarsdóttir.

146. Breytingartillögur [1. mál]

við frv. til l. um stofnun hlutafélags til að stuðla að endurskipulagningu þjóðhagslega mikilvægra atvinnufyrirtækja.

Frá meiri hluta efnahags- og skattanefndar
(HHj, TÞH, LMós, MSch, PHB, SII, ÞSa, GLG).

1. 1. gr. orðist svo ásamt fyrirsögn:

Markmið.

Markmið þessara laga er að tryggja skjóta úrlausn fjármálafyrirtækja á skuldavanda rekstrarhæfra atvinnufyrirtækja. Félag skv. 2. gr. skal tryggja með ráðgjöf hlutlæga, sanngjarna og gagnsæja skuldameðferð fyrirtækjanna að teknu tilliti til sjónarmiða um jafnræði og samkeppni.

Lög þessi taka til fjármálafyrirtækja sem beint eða óbeint eru í meirihlutaeigu ríkissjóðs og þeirra sem ríkissjóður hefur lagt til fé skv. 2. gr. laga nr. 125/2008, um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl.

2. Á eftir 1. gr. komi ný grein sem orðist svo ásamt fyrirsögn:

Heimild til að stofna opinbert hlutafélag.

Fjármálaráðherra er heimilt að stofna opinbert hlutafélag til að sinna þeim verkefnum sem um getur í 3. gr.

Stofnfé félagsins, 20 millj. kr., skal vera í eigu íslenska ríkisins. Hluthafafundur getur aukið við hlutafé ef þörf er á og að fenginni heimild í fjárlögum.

Fjármálaráðherra fer með eignarhlut ríkisins í félaginu og annast undirbúning þess og stofnun í samráði við viðskiptaráðherra.

Félagið skal hafa lokið störfum og því verið slitið eigi síðar en 31. desember 2015.

Ákvæði laga um hlutafélög, nr. 2/1995, gilda um félagið ef ekki er kveðið á um annað í lögum þessum og eftir því sem við á. Stjórnsýslulög, nr. 37/1993, og upplýsingalög, nr. 50/1996, gilda ekki um starfsemi félagsins.

3. 2. gr. (er verði 3. gr.) orðist svo ásamt fyrirsögn:

Tilgangur félagsins.

Tilgangur félagsins er eftirfarandi:

a. að vera ráðgefandi og aðstoða fjármálafyrirtæki sem hlut eiga að máli við fjárhagslega endurskipulagningu skuldsettra atvinnufyrirtækja. Félaginu er heimilt í undantekningartilvikum að kaupa lánskröfur og eftir atvikum eignarhluti í hlutaðeigandi atvinnufyrirtækjum. Félagið skal starfa eftir gagnsæjum og hlutlægum reglum um endurskipulagningu og kaup á eignum að teknu tilliti til sjónarmiða um jafnræði og samkeppni,
b. að vinna að fjárhagslegri endurskipulagningu skuldsettra atvinnufyrirtækja með það að markmiði að ekki þurfi að koma til rekstrarstöðvunar, og eftir atvikum vinna að frekari skipulagningu á rekstri, t.d. með því að leggja niður eða selja óhagkvæmar rekstrareiningar eða sameina fyrirtæki, eða með öðrum ráðstöfunum sem teljast nauðsynlegar til að koma fyrirtækjum í rekstrarhæft ástand,
c. að ráðstafa eignum sem félagið kaupir, sbr. a-lið, eins fljótt og markaðsaðstæður leyfa með gagnsæjum hætti og að teknu tilliti til sjónarmiða um jafnræði, virka samkeppni, dreifða eignaraðild, þ.m.t. eignaraðild starfsfólks, hámörkun verðmæta ríkissjóðs og byggðafestu,
d. að byggja upp heildstæða þekkingu á fjárhagslegri og rekstrarlegri endurskipulagningu skuldsettra atvinnufyrirtækja.

Tilgangi félagsins skal nánar lýst í samþykktum þess og reglugerð sem fjármálaráðherra setur að fenginni umsögn aðila vinnumarkaðarins.

4. 3. og 4. gr. falli brott.

5. 5. gr. (er verði 4. gr.) orðist svo ásamt fyrirsögn:

Stjórn félagsins og framkvæmdastjóri.

Stjórn félagsins skal skipuð fimm mönnum og tveimur til vara. Skulu þeir kosnir á aðalfundi ár hvert.

Stjórnin ræður framkvæmdastjóra og skal staða hans auglýst. Umsóknarfrestur má ekki vera skemmri en tvær vikur frá birtingu auglýsingar. Framkvæmdastjóri ræður aðra starfsmenn til félagsins.

Stjórnarmenn og framkvæmdastjóri skulu hafa haldgóða menntun og sérþekkingu á fjármálum og rekstri fyrirtækja.

Stjórnarmenn og framkvæmdastjóri skulu vera lögráða. Þeir mega ekki á síðustu fimm árum hafa verið úrskurðaðir gjaldþrota eða hlotið dóm í tengslum við atvinnurekstur samkvæmt almennum hegningarlögum, samkeppnislögum og lögum um fjármálafyrirtæki, hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrot eða opinber gjöld.

Stjórnarmenn og framkvæmdastjóri og aðrir sem starfa á vegum félagsins skulu hvorki taka þátt í meðferð mála þar sem þeir eiga hagsmuna að gæta né mála er varða aðila sem eru þeim tengdir persónulega eða fjárhagslega. Þeir skulu jafnframt upplýsa stjórn um hagsmunatengsl eða önnur atriði sem eru til þess fallin að draga óhlutdrægni þeirra í efa.

6. Á eftir 5. gr. komi tvær nýjar greinar sem orðist svo ásamt fyrirsögn:

a. (5. gr.)

Aðgangur að upplýsingum.

Fjármálafyrirtæki er skylt að verða við kröfu félagsins um að láta í té hvers konar upplýsingar og gögn, þ.m.t. bókhald, sem félagið fer fram á og snerta starfssvið félagsins. Lagaákvæði um þagnarskyldu samkvæmt reglum um fjármálafyrirtæki takmarka ekki skyldu þeirra til þess að veita upplýsingar og aðgang að gögnum.

b. (6. gr.)

Gagnsæi.

Ríkisendurskoðun skal auk þess að annast fjárhagsendurskoðun félagsins fylgjast með að starfsemi þess sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur eða samþykktir sem um starfsemina gilda. Stjórn félagsins skal ef ástæða er til ráða innri endurskoðanda eða gera samning um innri endurskoðun við endurskoðunarfélag sem skal vera þáttur í eftirlitskerfi félagsins.

Félagið skal á starfstíma þess gera efnahags- og skattanefnd Alþingis grein fyrir störfum sínum eigi sjaldnar en tvisvar á ári. Skal þar m.a. greint frá því hvort og að hvaða leyti verklag við skuldameðferð fyrirtækja innan fjármálafyrirtækja sem lög þessi taka til er frábrugðið verklagi félagsins.

Fjármálaráðherra skal tvisvar á ári gefa þinginu skýrslu um endurskipulagningu atvinnufyrirtækja samkvæmt lögum þessum, sbr. einkum 3. gr. Þar skal m.a. greint frá fjölda atvinnufyrirtækja sem hafa sætt endurskipulagningu og hversu oft, hvaða fyrirtæki eiga í hlut og á hvaða sviðum atvinnulífsins þau starfa, hverjir hluthafar þeirra eru auk þess sem upplýst skal um eignarhald tengdra aðila, hvaða úrræði hafa verið notuð til að leysa skuldavanda fyrirtækjanna í hverju tilviki fyrir sig og áhrif þessa á efnahag viðkomandi fjármálafyrirtækja, hvernig staðið hefur verið að sölu og verðmati eigna sem félagið eða fjármálafyrirtæki sem lögin taka til hafa yfirtekið og hvort endurskipulagning hafi í hverju tilviki fyrir sig borið árangur. Þá skal gerð grein fyrir hvernig könnun hefur farið fram á almennum og sérstökum hæfisskilyrðum stjórnar, framkvæmdastjóra og annarra sem starfa á vegum félagsins auk þess sem getið skal um hagsmunatengsl og önnur atriði sem til þess eru fallin að draga óhlutdrægni þessara aðila í efa.

7. 6. og 7. gr. falli brott.
8. 8. gr. (er verði 7. gr.) orðist svo ásamt fyrirsögn:

Reglugerðarheimild.

Fjármálaráðherra er heimilt að setja nánari reglur um framkvæmd laga þessara.

9. 9. gr. falli brott.
10. Fyrirsögn frumvarpsins orðist svo: Frumvarp til laga um stofnun opinbers hlutafélags til að stuðla að endurskipulagningu rekstrarhæfra atvinnufyrirtækja.

147. Tillaga til þingsályktunar [116. mál]

um ráðgjafarstofu fyrirtækja í greiðsluörðugleikum.

Flm.: Eygló Harðardóttir, Álfheiður Ingadóttir, Gunnar Bragi Sveinsson, Jónína Rós Guðmundsdóttir, Magnús Orri Schram, Margrét Tryggvadóttir, Sigmundur Ernir Rúnarsson, Siv Friðleifsdóttir, Tryggvi Þór Herbertsson.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að setja á stofn ráðgjafarstofu fyrirtækja. Markmið ráðgjafarstofunnar verði að aðstoða fyrirtæki sem eiga í greiðsluörðugleikum við endurskipulagningu rekstrar eða við að hætta rekstri.

Greinargerð.

Óveður ríkir nú í íslensku og alþjóðlegu efnahagsumhverfi. Gjaldþrot Glitnis, Landsbankans og Kaupþings hafa orsakað geysilega erfiðleika hjá bæði íslenska ríkinu og í atvinnulífinu. Ljóst má vera að fjölmörg fyrirtæki eiga í miklum greiðsluerfiðleikum og eiga á hættu að verða gjaldþrota eða hætta rekstri á næstu missirum. Árið 2008 urðu 748 fyrirtæki gjaldþrota og er gert ráð fyrir mikilli fjölgun gjaldþrota á þessu ári. Nýjustu tölur sýna 63% aukningu í apríl á þessu ári frá apríl í fyrra. Sérfræðingar virðast sammála um að fjöldi þeirra sem eiga núna í miklum erfiðleikum eða muni lenda í örðugleikum á næstu vikum og mánuðum verði margfaldur á við venjulegt árferði. Því er mikilvægt að setja upp stuðningskerfi sem allra fyrst fyrir þessi fyrirtæki ef atvinnulífið á að eiga sér viðreisnar von og forða almenningi frá fjöldaatvinnuleysi og félagslegum afleiðingum þess.

Ráðgjafarstofa fyrir fyrirtæki í greiðsluörðugleikum mundi gegna svipuðu hlutverki og ráðgjafarstofa fyrir heimili. Hún mundi aðstoða eigendur og stjórnendur fyrirtækja við að yfirfara reksturinn, semja við lánardrottna og ráðleggja um áframhaldandi rekstur eður ei. Hugmyndin er ekki ný af nálinni, og á við hvort sem stormar geisa í efnahagslífinu eða þegar vel gengur. Evrópusambandið setti fram þess háttar hugmyndir í verkefninu *Restructuring, Bankruptcy and a Fresh Start* árið 2002. Ef samfélög telja það þess virði að einstaklingar hefji rekstur fyrirtækja, þá þarf að vera til stuðningskerfi til að takast á við rekstrarörðugleika og gjaldþrot fyrirtækja. Dæmi um stuðning landa við fyrirtæki í rekstrarörðugleikum er *Schuldenhelpline*, sem er hjálparsími og vefsíða fyrir einstaklinga og lítil fyrirtæki í Þýskalandi, *Entreprise Prévention* í Frakklandi og *Startvækst* vefsíðan í Danmörku. Þannig er mest áhersla lögð á að aðstoða einstaklinga (einyrkja) og lítil fyrirtæki, þar sem meiri líkur eru á að stærri fyrirtæki geti nálgast nauðsynlega aðstoð og þekkingu til að vinna sig út úr rekstrarörðugleikum eða hætta rekstri.

Mikilvægt er að ráðgjafarstofa starfi náið með öðru stuðningskerfi við atvinnulífið og dómskerfinu. Tilvalið væri að ráðgjafarstofan starfaði með Nýsköpunarmiðstöð Íslands, sem þegar styður markvisst við frumkvöðla, lítil og meðalstór fyrirtæki. Stofan mundi leiða samvinnu endurskoðenda, fjármálastofnana, lögfræðinga, skiptastjóra, dómstóla, Ábyrgðasjóðs launa og ríkisskattstjóra til að hjálpa rekstraraðilum að komast út úr erfiðleikunum eða taka ákvörðun um rekstrarstöðvun. Stjórnendum yrði kennt hver viðvörunarmerkin væru, utanaðkomandi ráðgjöf gæti komið að eins fljótt og hægt er, og skýrar upplýsingar yrðu aðgengilegar um leiðir út úr erfiðleikum, svo sem um endurskipulagningu rekstrar, greiðslustöðvun, nauðasamninga eða gjaldþrotaskipti. Nauðsynlegt er að bjóða upp á þjónustuna bæði á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni, og mundi stuðningsnet Nýsköpunarmiðstöðvar um land allt henta vel.

Samfélagslegar afleiðingar af gjaldþroti fyrirtækja eru margvíslegar. Eigendur geta misst allt sitt, starfsmenn missa atvinnuna og lánardrottnar tapa fjármunum. Álag á starfsmenn og eigendur getur verið geysilega mikið og jafnvel leitt til varanlegs heilsuskaða. Því skiptir miklu að ríkið grípi strax til aðgerða til að lágmarka skaðann bæði fyrir einstaklinga og samfélagið, enda ætti stuðningskerfi fyrirtækja í greiðsluörðugleikum að vera jafn mikilvægur þáttur í að byggja og viðhalda stöðugu atvinnulífi og sá stuðningur sem veittur er fyrirtækjum í upphafi rekstrar. Í þeim tilgangi er þessi tillaga flutt.

148. Nefndarálit [1. mál]

um frv. til l. um stofnun hlutafélags til að stuðla að endurskipulagningu þjóðhagslega mikilvægra atvinnufyrirtækja.

Frá minni hluta efnahags- og skattanefndar.

Frumvarp til laga um stofnun hlutafélags til að stuðla að endurskipulagningu þjóðhagslega mikilvægra atvinnufyrirtækja kemur nú fram í annað skipti frá ríkisstjórn Samfylkingarinnar og Vinstri hreyfingarinnar – grænns framboðs. Frumvarpið náði ekki fram að ganga á síðasta löggjafarþingi vegna andstöðu flestra umsagnaraðila og stjórnarandstöðu þar sem við fyrstu sýn virtist vera um ríkisvæðingu atvinnulífsins að ræða.

Frumvarpið hefur tekið miklum breytingum frá síðasta löggjafarþingi og er sumt þar sem til framfara horfir. Ágæt samvinna hefur verið um málið innan efnahags- og skattanefndar en í ljósi þess hversu miklar breytingar meiri hlutinn leggur til við frumvarpið má færa fyrir því gild rök að eðlilegt sé að senda málið aftur út til umsagnar. Svo mikilvægt mál sem þetta þarf að fá vandaða efnismeðferð þannig að yfir vafa sé hafið að ekki séu mistök falin í lagasetningunni. Enn eru miklar efasemdir um frumvarpið hjá aðilum sem gegna lykilhlutverki í endurreisn íslensks efnahagslífs í samvinnu við stjórnvöld. Má þar nefna Alþýðusamband Íslands, Samtök atvinnulífsins, Viðskiptaráð Íslands og stjórnendur ríkisbankanna þriggja. Því er mikilvægt að á milli 2. og 3. umræðu fjalli nefndin aftur efnislega um málið í samráði við helstu hagsmunaaðila. Það hlýtur að vera keppikefli stjórnvalda á tímum sem þessum að eiga sem víðtækast samráð, m.a. við aðila vinnumarkaðarins, og að sem mest sátt ríki um þær aðgerðir sem frá stjórnvöldum koma.

Á tímum gjaldeyrishafta og þegar ríkið fer með eignarhald fjármálafyrirtækja sem eru með um 90% markaðshlutdeild þarf að tryggja að viðskiptalíf og stjórnmál blandist ekki um of. Sagan kennir Íslendingum að slík tengsl eru vægast sagt varhugaverð og ekki er svo ýkja langt síðan almenningur fékk húsnæðislán á grundvelli flokksskírteinis og það sama má segja um innflutning á atvinnutækjum. Gjaldeyrishöft voru sett á í kjölfar kreppunnar miklu, það tók þjóðina hálfa öld að vinna sig út úr þeim gjaldeyrishöftum. Það nauðsynlegt að Ísland vinni sig sem allra fyrst út úr höftum á gjaldeyri og að frjálsræði komist á að nýju í rekstri fjármálastofnana.

Í þessu ljósi er varhugavert að gera ráð fyrir að einungis einn ráðherra skipi stjórn hins nýja eignaumsýslufélags. Ekki eru dregin í efa heilindi þess fjármálaráðherra sem nú starfar en það er ekki við hæfi að Alþingi setji lög á grundvelli persónu fjármálaráðherrans. Það að ráðherrann einn komi að skipun á stjórn félagsins, sem er falið mjög vítt valdsvið samkvæmt frumvarpinu, felur í sér hættu á því að pólitískir samherjar verði skipaðir í stjórn félagsins. Alþingi Íslendinga á ekki að samþykkja löggjöf sem felur þessa hættu í sér. Þess vegna er mikilvægt að fleiri en einn aðili komi að skipan stjórnar félagsins. Minni hlutinn telur einnig rétt að a.m.k. þrír af fimm stjórnarmönnum hafi íslenskan ríkisborgararétt og búsetu hér á landi og annar af varamönnum í stjórn enda mikilsvert að einstaklingar með þekkingu á íslenskum aðstæðum og lagaumhverfi eigi hlut að máli, til þess m.a. að koma í veg fyrir að ókunnugleiki valdi töfum og/eða mistökum í endurskipulagningarferlinu.

Mikilvægt er að við endurskipulagningu fyrirtækja sé faglegra vinnubragða gætt í hvívetna til að draga megi úr óhjákvæmilegri gagnrýni sem upp hlýtur að koma frá samkeppnisaðilum á markaði og starfsmönnum fyrirtækjanna sjálfra. Að sama skapi tekur minni hlutinn undir ábendingu Ríkisendurskoðunar um að reglur um sölu á eignarhlutum ríkisins í hluta-

félögum verði lögfestar fremur en að byggja í því efni á reglugerð. Skýrt þarf að liggja fyrir hvernig félagið mun standa að sölu eignarhluta í atvinnufyrirtækjum.

Framsóknarflokkurinn hefur lagt fram ítarlegar tillögur í efnahagsmálum á undanförnum mánuðum. Því miður hafa stjórnarflokkarnir ekki gert þær tillögur að sínum og í raun má segja að þörfin á róttækum aðgerðum í efnahagsmálum hafi aldrei verið eins knýjandi og í dag. Tækifæri Íslands til að sigla út úr ólgusjó kreppunnar eru einnig mikil en núverandi stjórn hefur hins vegar ekki séð til lands í þeim efnum. Verði ráðist í tillögur Framsóknarflokksins má færa fyrir því gild rök að Íslendingar verði fyrstir þjóða komnir í uppbyggingarstarf á ný. Reyndar hangir fleira á spýtunni en aðgerðir í þágu heimila og fyrirtækja. Ógnvænlegt er ef Alþingi Íslendinga ætlar að staðfesta Icesave-ríkisábyrgðina án þess að hafa kynnt sér til hlítar hvað slíkt þýði fyrir íslenskt samfélag til lengri tíma litið.

Frekari skuldsetningu ríkisins þarf því hindra með öllum tiltækum ráðum. Eins og fram kemur í umsögn Viðskiptaráðs Íslands um frumvarp þetta segir í skýrslu OECD, Corporate Governance of State-Owned Enterprises, A Survey of OECD Countries frá árinu 2005, að félög af þeim toga sem kveðið er á um í frumvarpi þessu hafi leitt til óhóflegrar skuldsetningar og séu hvorki skilvirk þegar kemur að endurskipulagningu rekstrar né fjármálastjórn. Að mati minni hlutans þarf því að koma í veg fyrir að eignaumsýslufélagið verði áhættusamur þáttur í hinni erfiðu fjárhagslegu stöðu sem vinna þarf úr á næstu árum.

Við þær aðstæður sem nú eru í íslensku efnahagslífi, þar sem undantekningartilfelli geta orðið að venjum, er mikilvægt að vandað sé til verka. Kallað er á nýjar og auknar kröfur á hendur stjórnendum opinberra fyrirtækja. Því væri rétt að mati minni hlutans að koma á fót sérstakri tilnefningarnefnd sem hefði það hlutverk að finna tilvonandi stjórnarmenn og meta hæfi þeirra. Niðurstöður nefndarinnar yrðu að því búnu lagðar fyrir ráðherra. Í tilnefningarnefnd ættu sæti fulltrúi ráðherra og fulltrúar frá aðilum vinnumarkaðarins, eftirlitsstofnunum og háskólasamfélaginu.

Þá telur minni hlutinn að brýnt sé að ríkið setji sér skýra eigendastefnu gagnvart eignaumsýslufélaginu. Eftirfarandi málaflokkar þurfa að vera skýrt afmarkaðir: markmið eignarhaldsins, skuldbindingar ríkisins í dag og í framtíðinni, rammi um starfsemina sem slíka, hverjar séu helstu skyldur og hlutverk stjórnarinnar, hvernig upplýsingaflæðinu eigi að vera háttað og í hvaða tilvikum ríkið megi beita eigendarétti sínum umfram aðalfundi.

Í ljósi framangreinds telur minni hlutinn það ekki forsvaranlegt að samþykkja frumvarpið í núverandi horfi.

Alþingi, 16. júní 2009.

Birkir Jón Jónsson.

149. Frumvarp til laga [117. mál]

um þjóðaratkvæðagreiðslur.

Flm.: Þór Saari, Birgitta Jónsdóttir, Margrét Tryggvadóttir, Þráinn Bertelsson.

1. gr.

Þjóðaratkvæðagreiðslur.

Alþingi getur ákveðið með þingsályktun að þjóðaratkvæðagreiðsla skuli fara fram samkvæmt lögum þessum um tiltekið málefni eða lagafrumvarp. Einnig getur að lágmarki ⅓ hluti þingmanna krafist þess með þingsályktun að slík þjóðaratkvæðagreiðsla skuli fara fram.

Þá geta 10% kosningarbærra manna krafist með undirskrift sinni þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt lögum þessum um tiltekið málefni og skal skila undirskriftum til sérstakrar skrifstofu á vegum umboðsmanns Alþingis, hér eftir kölluð Lýðræðisstofa. Ábyrgðarmaður undirskriftasöfnunar skal tilkynna Lýðræðisstofu hvenær undirskriftasöfnun hefst og skila undirskriftum innan 90 daga til Lýðræðisstofu.

Lögin gilda einnig um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu sem fer fram skv. 3. mgr. 11. gr., 26. gr. og 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar.

2. gr.

Lýðræðisstofa.

Umboðsmaður Alþingis fer með stjórn Lýðræðisstofu og er aðsetur stofunnar á skrifstofu umboðsmanns.

Umboðsmaður ræður sjálfur skrifstofustjóra til starfa á Lýðræðisstofu. Umboðsmanni er heimilt að ráða fleiri starfsmenn til að sinna auknum verkefnum stofunnar. Ákvæði 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins gilda ekki um störf hjá Lýðræðisstofu.

3. gr.

Kosningarréttur o.fl.

Um kosningarrétt og kjörskrár til afnota í þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 1. gr. fer á sama hátt og við alþingiskosningar. Kjörskrár skulu þó miðaðar við íbúaskrá þjóðskrár þremur vikum fyrir kjördag nema um undirskriftasöfnun sé að ræða og skal þá miða við þann dag er undirskriftasöfnun hefst og er tilkynnt Lýðræðisstofu.

Lýðræðisstofa fer með hlutverk hæstaréttar samkvæmt lögum um framboð og kjör forseta Íslands og landskjörstjórnar samkvæmt lögum um kosningar til Alþingis eftir því sem við á.

4. gr.

Framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu.

Lýðræðisstofa fer með framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt lögum þessum og skal hún ákveða efni og orðalag þeirrar spurningar sem lögð er fyrir kjósendur. Sama gildir um þjóðaratkvæðagreiðslur skv. 3. mgr. 11. gr., 26. gr. og 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar.

Á kjörseðli skal skýrt koma fram spurning um hvort kjósandi samþykki þá tillögu sem borin er fram og gefnir eftirtaldir tveir svarmöguleikar: „Já“ eða „Nei“.

Lýðræðisstofa getur ákveðið að spurningar og svarkostir á kjörseðli í atkvæðagreiðslu skv. 1. mgr. 1. gr. séu fleiri eða orðaðir með öðrum hætti.

Lýðræðisstofa setur nánari reglur um útlit og frágang kjörseðla.

Dómsmálaráðuneytið lætur yfirkjörstjórnum í té atkvæðisseðla, sem nota skal við þjóðaratkvæðagreiðsluna, og annast framsendingu þeirra til undirkjörstjórna með sama hætti og kjörseðla við alþingiskosningar.

5. gr.

Tímafrestir kjördags.

Þjóðaratkvæðagreiðsla skv. 1. og 2. mgr. 1. gr. skal fara fram eigi síðar en sex mánuðum eftir að þingsályktunartillaga hefur verið samþykkt á Alþingi eða þjóðaratkvæðagreiðslu krafist.

Þjóðaratkvæðagreiðsla skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar skal fara fram í fyrsta lagi einum mánuði og í síðasta lagi fjórum mánuðum eftir að lagafrumvarp er samþykkt.

Þjóðaratkvæðagreiðsla skv. 3. mgr. 11. gr. stjórnarskrárinnar skal fara fram innan tveggja mánaða frá því að krafa um hana var samþykkt á Alþingi.

Ekki er heimilt er að halda þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt lögum þessum samhliða öðrum almennum kosningum.

6. gr.

Kjördagur.

Lýðræðisstofa skal ákveða kjördag fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 1. gr. Lýðræðisstofa skal auglýsa atkvæðagreiðsluna einu sinni í Lögbirtingablaði og daglega í ríkisútvarpi á sem heppilegustum tíma fram að kosningunum. Þar skal einnig birta spurninguna sem lögð verður fyrir kjósendur.

Lýðræðisstofa skal ákveða kjördag fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 3. mgr. 11. gr., 26. gr. og 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar og auglýsir hana einu sinni í Lögbirtingablaði og daglega í ríkisútvarpi á sem heppilegustum tíma.

7. gr.

Kynning.

Lýðræðisstofa skal standa fyrir víðtækri kynningu á því málefni eða lagafrumvarpi sem borið er undir þjóðaratkvæði.

Lýðræðisstofa skal svo fljótt sem verða má og eigi síðar en mánuði fyrir atkvæðagreiðsluna senda öllum heimilum í landinu sérprentun frumvarps sem borið er undir þjóðaratkvæði skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar.

8. gr.

Kjörstjórnir, kjördæmi o.fl.

Undirkjörstjórnir og yfirkjörstjórnir eru hinar sömu og við alþingiskosningar. Kjörstjórnir nota sömu gerðabækur og við alþingiskosningar.

Mörk kjördæma, kjörstaðir og kjördeildir skulu vera hin sömu og í næstliðnum alþingiskosningum.

Um framkvæmd að lokinni þjóðaratkvæðagreiðslu, talningu atkvæða og meðferð ágreiningsseðla fer samkvæmt lögum um framboð og kjör forseta Íslands, nr. 36/1945, og eftir því sem við getur átt lögum um kosningar til Alþingis.

9. gr.

Úrslit atkvæðagreiðslu o.fl.

Að lokinni talningu atkvæða sendir yfirkjörstjórn Lýðræðisstofu eftirrit af gerðabók sinni ásamt þeim kjörseðlum sem ágreiningur hefur verið um. Lýðræðisstofa notar sérstaka gerðabók um þjóðaratkvæðagreiðslu.

Lýðræðisstofa boðar til fundar með forseta Alþingis, forseta hæstaréttar, forsætisráðherra og eftir atvikum ábyrgðarmanni undirskriftasöfnunar, úrskurðar um gildi ágreiningsseðla og lýsir úrslitum þjóðaratkvæðagreiðslu fyrir landið í heild.

Lýðræðisstofa tilkynnir dómsmálaráðuneytinu um úrslit atkvæðagreiðslu og auglýsir úrslitin í Lögbirtingablaði og ríkisútvarpi.

Verði samþykkis synjað í þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar skal dómsmálaráðuneytið auk þess kunngera um að lögin séu fallin úr gildi í sérstakri auglýsingu sem birtist í A-deild Stjórnartíðinda daginn eftir kjördag. Slíka auglýsingu skal viðkomandi ráðherra birta eigi síðar en viku síðar.

10. gr.

Samþykki tillögu.

Til þess að spurning eða tillaga sem er borin fram í þjóðaratkvæðagreiðslu teljist samþykkt þarf meiri hluti þeirra sem þátt taka í atkvæðagreiðslunni að vera fylgjandi henni.

11. gr.

Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar o.fl.

Um atkvæðagreiðsluna sjálfa, sem og undirbúning hennar, atkvæðagreiðslu utan kjörfundar og á kjörfundi fer að öðru leyti samkvæmt lögum um kosningar til Alþingis eftir því sem við á.

Kjörstjórnir nota sömu gerðabækur og við alþingiskosningar.

Ákvæði 114. gr. og XIX., XX., XXIV. og XXV. kafla laga um kosningar til Alþingis gilda um atkvæðagreiðslu samkvæmt lögum þessum að svo miklu leyti sem við getur átt.

12. gr.

Kærur, lögmæti atkvæðagreiðslu o.fl.

Kærur um ólögmæti þjóðaratkvæðagreiðslu, aðrar en refsikærur, skulu sendar Lýðræðisstofu eigi síðar en sjö dögum eftir að atkvæðagreiðslan fór fram.

Lýðræðisstofa getur ákveðið að eigin frumkvæði að rannsaka lögmæti þjóðaratkvæðagreiðslu, án tillits til þess hvort kæra kemur fram, eða að beina rannsókn til embættis ríkislögreglustjóra.

Lýðræðisstofa getur ákveðið að ógilda niðurstöður þjóðaratkvæðagreiðslunnar ef verulegur ágalli hefur verið á framkvæmd hennar sem ætla má að hafi haft áhrif á niðurstöðu hennar. Séu slíkir verulegir ágallar á framkvæmd atkvæðagreiðslunnar í einu eða fleiri kjördæmum getur Lýðræðisstofa ákveðið að hún fari aftur fram þar.

13. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta er samið með hliðsjón af því að í janúar 2009 kom til stærstu og alvarlegustu mótmæla Íslandssögunnar fyrir utan Alþingishúsið er þúsundir landsmanna kröfðust afsagnar ríkistjórnarinnar. Engin lögmæt leið var til fyrir almenning til að koma ríkisstjórninni frá og krefjast kosninga og því brá fólk á það örþrifaráð að trufla störf þingsins. Ekki kom til óeirða eða blóðsúthellinga í þetta sinn, þökk sé yfirvegun og tillitssemi bæði lögreglu og mótmælenda en reynslan sýnir þó svo ekki verður um villst að mjótt getur verið á mununum. Þar sem stjórnskipanin gerir ekki ráð fyrir öðru en að forsætisráðherra hverju sinni sé sá eini sem getur rofið þing, þá er einboðið að slík staða sem kom upp í janúar getur hæglega komið upp á ný. Brýnt er því að til séu úrræði í íslenskri löggjöf sem geta fært þingrofsvaldið á fleiri hendur en eins manns.

Um árabil hefur verið uppi hávær krafa um aukna aðkomu almennings að mikilvægum ákvörðunum sem varða alla þjóðina, framtíð hennar og lífsafkomu um jafnvel áratugi. Slíkar ákvarðanir hafa hingað til verið algerlega í flokkspólitískum farvegi á Alþingi og taka jafnvel mið af sjónarmiðum fámennra en fjársterkra sérhagsmunahópa. Þróun í átt til veikara þingræðis gagnvart framkvæmdarvaldinu undanfarna tvo áratugi hefur einnig gert það að verkum að valdaframsal frá almenningi til þingsins á fjögurra ára fresti hefur að mati margra verið gróflega misnotað. Því er nauðsynlegt að til komi úrræði er veitt geti bæði löggjafarvaldinu og framkæmdarvaldinu meira aðhald en verið hefur. Horft hefur verið til þess m.a. að í Danmörku getur þriðjungur þingmanna krafist þjóðaratkvæðagreiðslu. Þótt ekki hafi komið til þeirrar kröfu í danska þinginu virðast áhrifin vera þau að löggjöf almennt er síður umdeild. Meira tillit er tekið til andstæðra sjónarmiða um leið og reistar eru skorður við yfirgangi framkvæmdarvaldsins.

Þjóðaratkvæðagreiðslur eru sjálfsagður réttur almennings til meiri áhrifa um sín mál. Því er brýnt að umhverfi og utanumhald verði ekki á sömu flokkspólitísku nótum og almennar alþingiskosningar með sínum pólitísku kjörstjórnum og talningu samkvæmt kjördæmum. Stofnun Lýðræðisstofu sem lögð er til í frumvarpinu er mikilvægt skref í þá átt að færa þjóðaratkvæðagreiðslur og allt umhverfi þeirra, svo sem samningu spurningarinnar, kynningu á efninu og annað utanumhald, frá þeim flokkastjórnmálum sem hingað til hafa einkennt íslenska stjórnmálaumræðu. Í frumvarpinu er lagt til að Lýðræðisstofa hafi með höndum að kynna viðkomandi mál með hlutlausum hætti fyrir öllum landsmönnum. Stofunni yrði í því efni skylt að setja málið fram með einföldum og auðskildum hætti þar sem allir líklegir kostir þess og gallar eru tilgreindir sem og hugsanlegur fjárhagslegur tilkostnaður eða sparnaður fyrir fjárhag ríkisins og fyrir þjóðarbúið í heild.

Mikilvægt er að hafa í huga að mjög víða eru í gildi einhvers konar takmarkanir um hvaða mál raunhæft og eðlilegt er að útkljá í þjóðaratkvæðagreiðslum. Vel má hugsa sér að fjárlög og skattheimta hvers árs sem og ýmis önnur árleg löggjöf sem sett er árlega til viðhalds daglegum rekstri ríkisins verði undanskilin. Einnig er mikilvægt að almennum hegningarlögum sé ekki hægt að breyta með slíkri einfaldri atkvæðagreiðslu.

Tildrög þessa frumvarps eru þau að hugmyndir Borgarahreyfingarinnar í vinnuhópi forsætisráðherra um persónukjör, þjóðaratkvæðagreiðslur og stjórnlagaþing hafa ekki fengið hljómgrunn í vinnuhópnum. Borgarahreyfingin telur að frumvarp það um þjóðaratkvæðagreiðslur sem vinnuhópurinn hefur skilað forsætisráðherra og verið kynnt í ríkisstjórn sé algerlega óásættanlegt.

Þjóðaratkvæðagreiðslur eru mikilvægari lýðræðinu en svo að þeim megi eingöngu beita fyrir atbeina þess pólitíska meiri hluta Alþingis sem situr hverju sinni eða forseta Íslands, líkt og verið hefur. Borgarahreyfingin hefur því farið þá leið að endurbæta frumvarp vinnuhóps-

ins þannig að það endurspegli kröfu almennings um aukið lýðræði. Kröfuna um að almenningur á Íslandi geti haft meira að segja um sín brýnustu hagsmunamál og mikilvægustu mál lands og þjóðar og geti gert það fyrir eigið frumkvæði og fyrir eigin atbeina.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er mælt fyrir um gildissvið laganna. Þeim er ætlað að gilda um tilhögun og framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu. Í greininni er lagt til að Alþingi geti samþykkt að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu. Einnig er lagt til að minni hluti þingmanna, að lágmarki ⅓ hluti kjörinna fulltrúa, geti krafist þess að slík þjóðaratkvæðagreiðsla skuli fara fram. Þá er enn fremur lagt til að ákveðið hlutfall kosningarbærra manna geti farið fram á þjóðaratkvæðagreiðslu með undirskrift sinni. Loks er lagt til að gildissviðið nái einnig yfir þegar skylt er samkvæmt stjórnarskránni að bera tiltekin mál undir þjóðaratkvæði.

Í 1. mgr. er því lýst að Alþingi geti ákveðið með þingsályktun að þjóðaratkvæðagreiðsla skuli fara fram. Slík ákvörðun byggist á almennum valdheimildum þingsins án þess að heimild fyrir henni þurfi að binda sérstaklega í almenn lög eða stjórnarskrá. Á hinn bóginn er óumdeilt að lögbinda verður reglur um tilhögun og framkvæmd slíkrar þjóðaratkvæðagreiðslu eins og almennt á við um framkvæmd allra kosninga hér á landi, en eitt meginmarkmið laganna stefnir einmitt að þessu. Hér er þá jafnframt tekið af skarið um að ekki þurfi að setja sérstök lög í hvert skipti sem ákveðið er að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram.

Þar sem lögunum er ætlað að hafa almennt gildi er ekki tekin nein efnisleg afstaða til þess í 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins hvert er tilefni ákvörðunar um að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram enda hefur Alþingi þar víðtækt svigrúm. Alþingi getur ákveðið að láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekið málefni ef sterk krafa kemur fram um það í þjóðfélaginu og fjöldi kjósenda mundi rita nafn sitt á undirskriftalista þar sem atkvæðagreiðslu yrði krafist. Telja flutningsmenn frumvarpsins að þrátt fyrir það sé nauðsynlegt að binda þá heimild í lög svo að almenningi sé sá möguleiki ljós. Þannig er lagt til í 2. mgr. 1. gr. að 10% kosningarbærra manna geti með undirskrift sinni farið fram á almenna þjóðaratkvæðagreiðslu um ákveðið málefni. Á kjörskrá eru um 185 þús. manns og er samkvæmt því nægilegt að 18.500 manns fari fram á þjóðaratkvæðagreiðslu með undirskrift sinni ef frumvarpið verður að lögum. Telja flutningsmenn að ef slíkur fjöldi næst sé í reynd mjög sterk undiralda í þjóðfélaginu sem nauðsynlegt er að bregðast við. Þannig muni þetta virka sem ákveðinn öryggisventill og veita löggjafanum nauðsynlegt aðhald.

Í 1. mgr. greinarinnar er vísað til þess að atkvæðagreiðsla geti hvort heldur farið fram um tiltekið málefni eða lagafrumvarp. Í ljósi svigrúms Alþingis til að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu ber að túlka hugtakið „málefni“ rúmt og gæti það t.d. átt við spurningu um hvort fella skuli tiltekin lög úr gildi eða hvort setja skuli lög um tiltekin málefni.

Mikilvægt er þó að hafa í huga að niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 1. og 2. mgr. 1. gr. getur aðeins orðið ráðgefandi en ekki bindandi fyrir handhafa ríkisvaldsins. Stjórnarskráin gerir ekki ráð fyrir því að hendur löggjafans eða annarra handhafa ríkisvalds verði bundnar vegna niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslu umfram þau tilvik sem talin eru í henni sjálfri. Þótt niðurstaða atkvæðagreiðslu skv. 1. og 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins verði ekki stjórnskipulega bindandi fyrir Alþingi felst í henni mikilvæg vísbending um þjóðarvilja varðandi tiltekið málefni sem þjóðkjörnir fulltrúar yrðu í raun að taka tillit til. Þýðing niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslunnar felst í því að hún hefur pólitískt skuldbindingargildi. Svari löggjafinn ekki því ákalli eða vilja þjóðarinnar sem kemur fram í atkvæðagreiðslunni reynir á pólitíska ábyrgð þjóðkjörinna fulltrúa sem þar sitja.

Í seinni málslið 1. mgr. er lagt til að minni hluti þingmanna, þ.e. lágmarki ⅓ hluti eða 21 þjóðkjörinn fulltrúi, geti ákveðið að þjóðaratkvæðagreiðsla skuli fara fram um ákveðið málefni eða lagafrumvarp. Með þessu ákvæði telja flutningsmenn að verið sé að tryggja aukið lýðræði og að þingmenn, stjórnmálahreyfingar og -flokkar þurfi að vera í meiri tengslum við þjóðina og endurspegla betur vilja hennar en verið hefur. Þá telja flutningsmenn að þetta muni enn fremur leiða til þess að ef þingmenn fara eftir sannfæringu sinni, sbr. ákvæði 48. gr. stjórnarskrár, í tengslum við lagasetningu þá muni þeir síður fara fram með þingsályktun og krefjast þess að fá þjóðaratkvæðagreiðslu um mál sem auk þess er tryggt að þjóðin getur sjálf farið fram á, sbr. ákvæði 2. mgr.

Í 3. mgr. greinarinnar er markaður farvegur fyrir þær þjóðaratkvæðagreiðslur sem mælt er fyrir um í ákvæðum stjórnarskrárinnar. Samkvæmt 3. mgr. 11. gr. stjórnarskrárinnar skal þjóðaratkvæðagreiðsla fara fram um frávikningu forseta lýðveldisins, skv. 26. gr. skal leggja lagafrumvarp sem forseti hefur synjað staðfestingar undir þjóðaratkvæði og loks kemur fram í 2. mgr. 79. gr. að samþykki Alþingi breytingu á kirkjuskipun ríkisins skv. 62. gr., skuli leggja það mál undir þjóðaratkvæði.

Eins og áður hefur komið fram hefur þjóðaratkvæðagreiðsla aldrei farið fram á grundvelli þessara stjórnarskrárákvæða, en jafnan hefur verið talið að setja þurfi sérstök lög um tilhögun slíkrar atkvæðagreiðslu. Skapist þær aðstæður sem fjallað er um í þessum ákvæðum liggur þá fyrir að verði frumvarp þetta að lögum hefur verið sett sú lagaumgjörð sem nauðsynleg er til að þjóðaratkvæðagreiðslan fari fram.

Um 2. gr.

Í greininni er lagt til að stofnuð verði Lýðræðisstofa og að umboðsmaður Alþingis fari með yfirstjórn hennar. Hún verði starfrækt á skrifstofu umboðsmanns Alþingis og að hann ráði einn fastan starfsmann, skrifstofustjóra. Auk þess verði umboðsmanni heimilt að ráða fleiri starfsmenn til að sinna auknum eða tímabundnum verkefnum stofnunarinnar.

Hugmyndin með stofnun Lýðræðisstofu er að tryggja að hlutleysis sé gætt við framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu, m.a. við kynningar á því málefni eða lagafrumvarpi sem samþykkt hefur verið að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram um. Þá er mikilvægt að viðkomandi stofnun og sá sem henni stýrir njóti trausts almennings og telja flutningsmenn að það sé óumdeilt að umboðsmaður Alþingis njóti þess.

Með þessu er umboðsmanni Alþingis fengið aukið hlutverk sem flutningsmenn telja að geti mjög vel samræmst meginhlutverki hans sem felst m.a. í því að tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins og gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnsýslunni og hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og vandaða stjórnsýsluhætti. Með þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt frumvarpinu er í reynd verið að kalla eftir vilja þjóðarinnar í afstöðu til ákveðins málefnis eða lagafrumvarps.

Í 3. mgr. 14. gr. laga um umboðsmann Alþingis er tekið fram að ef kjörnum umboðsmanni eru falin sérstök tímabundin verkefni af hálfu Alþingis getur forsætisnefnd Alþingis að beiðni kjörins umboðsmanns samþykkt að setja annan mann til að sinna starfi umboðsmanns þann tíma eða samhliða kjörnum umboðsmanni. Telja flutningsmenn að rétt sé að fela umboðsmanni það sjálfum að skoða hvort hann mundi óska eftir að annar maður sé settur til starfans þar sem umboðsmaður mun geta falið skrifstofustjóra dagleg verkefni og almennt skipulag verkefna Lýðræðisstofu og því reyni í reynd á stjórn umboðsmanns yfir stofunni að takmörkuðu leyti og einungis tímabundið þegar kemur að framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslunnar sjálfrar í samvinnu við yfirkjörstjórnir.

Við meðferð málsins á Alþingi er rétt að skoða sérstaklega hvort þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu kalli á breytingar á lögum um umboðsmann Alþingis m.a. vegna þessa aukna hlutverks.

Flutningsmenn telja að þegar litið er til eðlis þeirra sérstöku verkefna sem Lýðræðisstofu er fengið samkvæmt frumvarpinu sé eðlilegt að ekki sé skylda að auglýsa starf skrifstofustjóra Lýðræðisstofu og annarra starfsmanna eins og almennt er skylt um störf hjá opinberum stofnunum. Enda getur verkefnin borið nokkuð brátt að og samkvæmt frumvarpinu eru tímafrestir fram að þjóðaratkvæðagreiðslu frekar stuttir og því eðlilegt að unnt sé að bregðast við þeim og kalla til hæft fólk á þessu sviði sem hefur t.d. reynslu af vinnu við hvers konar kjörstjórnir í kosningum, kynningarmálum o.fl. En það er hugsanlegt að rétt sé að gera kröfur um menntun og reynslu skrifstofustjóra. Þá telja flutningsmenn nauðsynlegt að Lýðræðisstofu verði tryggðir nægilegir fjármunir til þess að geta ráðið til sín fólk svo unnt verði að standa vel að undirbúningi og framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu.

Um 3. gr.

Í greininni er kveðið á um kosningarrétt o.fl. en með frumvarpinu er lagt til að almennt sé tekið mið af því að tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslna fari eftir sömu reglum og gilda um kjör forseta Íslands, nr. 36/1945, með síðari breytingum. Þau lög gera síðan ráð fyrir að um kjörið gildi lög um þingkosningar að svo miklu leyti sem sérreglna er ekki þörf.

Í samræmi við þetta er því lýst í greininni að reglur um kosningarrétt og kjörskrár til afnota í þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 1. gr. séu þær sömu og eiga við í alþingiskosningum, sbr. lög um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000. Þó kemur fram í 2. málsl. 1. mgr. að kjörskrár skuli miðaðar við íbúaskrá þjóðskrár þremur vikum fyrir kjördag og miðast það við sérreglu laga um framboð og kjör forseta Íslands. Þá er lagt til að ef um undirskriftasöfnun er að ræða sé miðað við sama dag og undirskriftasöfnun hefst og er tilkynnt Lýðræðisstofu.

Um kosningarrétt gilda einnig sömu skilyrði og eiga við í alþingiskosningum, sbr. einnig 33. gr. stjórnarskrárinnar. Slíkan rétt hafa því allir sem eru 18 ára eða eldri þegar kosning fer fram og hafa íslenskan ríkisborgararétt. Þá skulu þeir einnig hafa lögheimili hér á landi, nema undantekningar frá þeirri reglu verði ákveðnar í lögum um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, en nánari reglur um það er að finna í 2. mgr. 1. gr. laganna um kosningar til Alþingis.

Í ljósi þess að viðfangsefni þau sem fjallað er um í þjóðaratkvæðagreiðslu verða alla jafna þau sömu og almennt heyra undir verksvið Alþingis þykir eðlilegt að miða kosningarrétt í þjóðaratkvæðagreiðslu við þann sem gildir í alþingiskosningum.

Um 4. gr.

Í þessari grein frumvarpsins er kveðið á um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu og lagt til að það verði hlutverk Lýðræðisstofu að sjá um framkvæmdina. Þá er lagt til að Lýðræðisstofa ákveði endanlegt efni og orðalag þeirrar spurningar sem lögð er fyrir kjósendur hvort sem Alþingi hefur ákveðið með þingsályktun að þjóðaratkvæðagreiðsla skuli fari fram, minni hluti þingmanna hefur ákveðið það eða að lágmarki 10% kosningarbærra manna hafa farið fram á það með undirskrift sinni.

Gert er ráð fyrir því að í þingsályktun sé samþykkt efni og orðalag spurningar þeirrar sem Alþingi ályktar að þjóðaratkvæðagreiðsla skuli fara fram um en ekki er útilokað að hún verði ákveðin síðar og þá í sérstakri þingsályktun. Við framkvæmd þessarar greinar er því eðlilegt að Lýðræðisstofa fari almennt eftir vilja Alþingis ef hann er skýr, þ.e. varðandi efni og orðalag spurningarinnar, nema eitthvað sérstakt mæli því í mót.

Líklegt er að meira muni reyna á þetta hlutverk Lýðræðisstofu þegar þjóðaratkvæðagreiðslu hefur verið krafist með undirskriftum og enn fremur þegar þjóðaratkvæðagreiðslur skulu fara fram skv. 3. mgr. 11. gr., 26. gr. og 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar.

Mikilvægt er að vandað sé til verka við ákvörðun um orðalag og framsetningu og að endanleg ákvörðun sé falin hlutlausum aðila. Telja flutningsmenn að með því að fela starfann Lýðræðisstofu sem umboðsmaður Alþingis fer með yfirstjórn yfir sé tryggt að ekki vakni tortryggni um framsetningu sem kunni svo að hafa áhrif á afstöðu kjósenda.

Í erlendum rannsóknum sem gerðar hafa verið á þjóðaratkvæðagreiðslum og ráðleggingum um fyrirkomulag þeirra er jafnan mælt með því að til þess að fá fram skýra og afdráttarlausa niðurstöðu þurfi að setja fram skýra og óskilyrta spurningu þar sem valkostir um svar eru aðeins tveir. Í samræmi við það er ráðgert í 2. mgr. að meginreglan sé að á kjörseðli í þjóðaratkvæðagreiðslu skuli koma skýrt fram spurning um hvort kjósandi samþykki þá tillögu sem borin er fram og gefnir tveir svarmöguleikar sem eru „Já“ eða „Nei“.

Þrátt fyrir þetta er ekki útilokað að Lýðræðisstofa kjósi að setja spurningu fram með öðrum hætti, þannig að valkostir séu fleiri en tveir og er gert ráð fyrir því í 3. mgr. Þar kemur jafnframt fram að unnt er að ákveða að hafa fleiri en eina spurningu í sömu atkvæðagreiðslu.

Þá er lagt til í 4. mgr. að Lýðræðisstofa setji nánari reglur um útlit og frágang kjörseðla, þar sem fram kemur nákvæmari lýsing á uppsetningu texta sem kemur fram á seðlinum.

Loks er lagt til að dómsmálaráðuneytið láti yfirstjórnum í té atkvæðisseðla, sem nota skal við þjóðaratkvæðagreiðsluna, og annist framsendingu þeirra til undirkjörstjórna með sama hætti og kjörseðla við alþingiskosningar.

Um 5. gr.

Í 1. og 2. mgr. þessarar greinar er kveðið á um tímafresti fram að kjördegi frá því að ákvörðun eða krafa um þjóðaratkvæðagreiðslu liggur fyrir, fullnægjandi undirskriftum er skilað til Lýðræðisstofu eða atvik verða sem lýst er í viðeigandi stjórnarskrárákvæðum. Ekki er ráðgert að sömu reglur gildi um tímafresti í öllum tilvikum, m.a. vegna fyrirmæla stjórnarskrárinnar sjálfrar.

Í 1. mgr. er ráðgert að þjóðaratkvæðagreiðsla skv. 1. mgr. 1. gr. skuli fara fram eigi síðar en sex mánuðum eftir að þingsályktunartillaga hefur verið samþykkt á Alþingi eða almennrar þjóðaratkvæðagreiðslu hefur verið krafist. Telja flutningsmenn að það sé nægur tími fyrir Lýðræðisstofu til að undirbúa framkvæmd atkvæðagreiðslunnar og kynningu á málefninu með nægilega víðtækum hætti, sbr. 7. gr. frumvarpsins.

Í 2. og 3. mgr. er lýst tímafrestum um það hvenær atkvæðagreiðsla skv. 3. mgr. 11. gr. og 26. gr. stjórnarskrárinnar skal fara fram. Hér verður að líta til þess að í báðum þessum ákvæðum er áskilið að atkvæðagreiðslan fari fram innan ákveðins tíma. Í 3. mgr. 11. gr. segir berum orðum að þjóðaratkvæðagreiðsla skuli fara fram innan tveggja mánaða frá því að krafa um hana var samþykkt á Alþingi og í 26. gr. segir að hún skuli fara fram svo fljótt sem kostur er frá því að forseti synjar lagafrumvarpi staðfestingar. Hvað síðarnefnda tilvikið varðar má líta til þess að ákveðinn lágmarkstími þarf að líða til undirbúnings fyrir atkvæðagreiðsluna sem áður segir en sá tími sem líður frá því að synjun forseta er kunngerð og þar til þjóðaratkvæðagreiðslan fer fram nýtist til umræðu um viðkomandi lög og til kynningar á hinu umdeilda málefni sem kjósendur verða að taka afstöðu til. Ljóst er að skv. 3. mgr. 11. gr. eru tveir mánuðir sá hámarkstími sem má líða, en þess má vænta að atkvæðagreiðslan gæti farið fram fyrr. Samkvæmt lögum um framboð og kjör forseta Íslands, nr. 36/1945, sbr. lög nr. 9/2004, er kjörskrárgerð miðuð við íbúaskrá þjóðskrár þremur vikum fyrir kjördag. Er það sami viðmiðunardagur og til skamms tíma gilti um kjörskrá í alþingiskosningum, en þetta tímamark var

lengt í fimm vikur með lögum nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis, til að sömu upplýsingar gætu legið til grundvallar kjörskrárgerð og afmörkun nyrðra og syðra kjördæmis í Reykjavík, sem auglýsa ber fjórum vikum fyrir kjördag alþingiskosninga. Án breytinga á öðrum frestum samkvæmt þeim lögum eru þrjár vikur því almennt sá lágmarksfrestur sem þarf til að undirbúa almennar kosningar í landinu. Verður að ætla að það teldist uppfylla skilyrði 26. gr. um að atkvæðagreiðsla fari fram „svo fljótt sem kostur er“ en einnig er mikilvægt það tímamark að atkvæðagreiðsla dragist að jafnaði ekki lengur en tvo mánuði.

Ekki er mælt fyrir um tiltekna tímafresti hér varðandi atkvæðagreiðslu skv. 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar enda koma slíkir frestir ekki fram í stjórnarskránni sjálfri. Er því ekki tilefni til að binda sérstakar reglur í almenn lög um það efni en ákvörðun um kjördag í þeim tilvikum er á hendi Alþingis.

Í 4. mgr. er lagt til að ekki verði heimilt að láta þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt lögum þessum fara fram samhliða kosningum til sveitarstjórna eða Alþingis. Telja flutningsmenn að það geti verið til þess fallið að draga úr vægi kosningarinnar og jafnvel gera hana óþarflega flókna.

Um 6. gr.

Í 1. mgr. þessarar greinar kemur fram sú meginregla að Lýðræðisstofa skuli ákveða kjördag fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 1. og 2. mgr. 1. gr. en jafnframt er mælt fyrir um sérstakar auglýsingar um atkvæðagreiðsluna, þ.e. einu sinni í Lögbirtingablaði og daglega í ríkisútvarpi. Þá er tekið fram að spurningin sem borin er upp í atkvæðagreiðslunni skuli einnig birt formlega með þessum fyrirvara. Með þessu er reynt að tryggja að kjósendur fái ákveðinn lágmarkstíma til að meta hvaða afstöðu þeir taki til spurningarinnar eða eftir atvikum spurninganna.

Í 2. mgr. er kveðið á um að Lýðræðisstofa skuli ákveða kjördag fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 3. mgr. 11. gr., 26. gr. og 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar og auglýsa atkvæðagreiðsluna einu sinni í Lögbirtingablaði og þrisvar sinnum í ríkisútvarpi á sem heppilegustum tíma en í síðasta lagi einum mánuði fyrir atkvæðagreiðsluna.

Um 7. gr.

Í 1. mgr. er lagt til að sett verði ákvæði um kynningu á málefni sem bera á undir þjóðaratkvæði skv. 1. gr. Slík kynning, þar á meðal útgáfa og dreifing viðeigandi kynningarefnis, er vandmeðfarin og mikilvægt að þess sé gætt að kynna bæði rök með og á móti þeim málstað eða málefni sem kosið er um svo kjósandi geti tekið vel upplýsta ákvörðun í þjóðaratkvæðagreiðslunni. Lagt er til að Lýðræðisstofa standi fyrir kynningunni og setji sér reglur um fyrirkomulag kynningarinnar. Hefur Lýðræðisstofa svigrúm í þeim efnum til að velja þær leiðir sem hún telur árangursríkastar til að ná þessu markmiði eða fela tilteknum aðila framkvæmd kynningarinnar. Mikilvægt er að sá tími sem líður frá því að þjóðaratkvæðagreiðsla er ákveðin og fram til kjördags verði nýttur mjög vel til kynningar. Ekki er lagt til að lögbundin verði heimild til að verja fjármunum til þeirra fylkinga eða samtaka sem kunna að myndast og takast á í aðdraganda að þjóðaratkvæðagreiðslum.

Í 2. mgr. er sérregla sett um kynningu þegar um ræðir þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar. Í ljósi þess að atkvæðagreiðsla skal fara fram eins fljótt og kostur er gefst minni tími til almennrar kynningar en mikilvægast er að kynna efni hins umdeilda frumvarps, eða í raun réttri laganna sem þá hafa tekið gildi, fyrir kjósendum. Er því lagt til að Lýðræðisstofu verði falið að dreifa inn á öll heimili í landinu upplýsingariti sem hafi að geyma lögin sem forseti synjaði staðfestingar og kjósa skal um skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar. Þetta ber

að gera svo fljótt sem verða má eftir að forseti hefur synjað staðfestingar og eigi síðar en viku fyrir fyrirhugaða atkvæðagreiðslu. Með þessu móti má ætla að kjósendur geti myndað sér hlutlæga skoðun og tekið afstöðu til málsins. Þá skal í slíku kynningarefni einnig vakin sérstök athygli á því að frumvarpið til laganna og öll skjöl varðandi meðferð þess á Alþingi séu aðgengileg á áberandi stað á heimasíðu Alþingis til þess að stuðla frekar að því að kjósendur geti kynnt sér málið og þau ágreiningsefni sem þar eru uppi.

Ekki er lagt til að lögbinda sérstakar reglur um kynningu í tengslum við þjóðaratkvæðagreiðslu um frávikningu forseta skv. 3. mgr. 11. gr. eða um ákvörðun um breytingu á kirkjuskipun ríkisins skv. 2. mgr. 79. gr. enda eru þau málefni að ýmsu leyti annars eðlis. Þótt ekki verði festar reglur um kynningu við þessar aðstæður hefur Alþingi að sjálfsögðu svigrúm til að hún fari fram, telji það þörf á og getur þá með sama hætti ákveðið að setja hana í sama farveg og á við um 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins.

Um 8. gr.

Í greininni er mælt fyrir um kjörstjórnir, kjördæmi o.fl. og er fyrirmyndin eins og í öðrum atriðum þessa frumvarps sótt til laga um kosningar til Alþingis og laga um framboð og kjör forseta Íslands. Undirkjörstjórnir og yfirkjörstjórnir eru hinar sömu og við alþingiskosningar og nota þær sömu gerðabækur og við alþingiskosningar. Þá er gert ráð fyrir að mörk kjördæma, kjörstaðir og kjördeildir skuli vera hinar sömu og í næstliðnum alþingiskosningum en þetta er gert til hagræðis.

Eins og í flestum öðrum atriðum er gengið út frá því að fylgt sé reglum sem gilda í alþingiskosningum varðandi talningu atkvæða en það þýðir að yfirkjörstjórn í hverju kjördæmi hefur yfirumsjón með atkvæðatalningu. Er í frumvarpinu lagt til að sama skipan verði viðhöfð hér þótt einnig megi færa gild rök fyrir því að eðlilegt sé að breyta þeirri skipan og telja atkvæði á landsvísu bæði í forsetakosningum og þjóðaratkvæðagreiðslum.

Í 3. mgr. er ákvæði um að framkvæmd að lokinni þjóðaratkvæðagreiðslu, talningu atkvæða og meðferð ágreiningsseðla fari samkvæmt lögum um framboð og kjör forseta Íslands, nr. 36/1945, og eftir því sem við getur átt lögum um kosningar til Alþingis.

Um 9. gr.

Í greininni er fjallað um úrslit atkvæðagreiðslu og aðgerðir yfirkjörstjórna að lokinni talningu atkvæða. Er hér um sambærilegt ferli að ræða eins og á við í forsetakosningum, sbr. 10. og 11. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands, að því frátöldu að Lýðræðisstofa hefur hér með höndum þau störf sem Hæstiréttur hefur í forsetakosningum.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að Lýðræðisstofa skuli boða til fundar með forseta Alþingis, forseta Hæstaréttar, forsætisráðherra og eftir atvikum ábyrgðarmanni undirskriftasöfnunar, þar sem Lýðræðisstofa úrskurðar um gildi ágreiningsseðla og lýsir úrslitum þjóðaratkvæðagreiðslu fyrir landið í heild. Boðun þessara aðila til fundarins er táknræn fyrir mikilvægi niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslu og ljær fundinum ákveðinn virðuleika.

Þá er í 3. mgr. mælt fyrir um skyldu Lýðræðisstofu til að tilkynna dómsmálaráðuneytinu um úrslit atkvæðagreiðslu sem og að auglýsa úrslit atkvæðagreiðslunnar í Lögbirtingablaði og ríkisútvarpi.

Í 4. mgr. kemur fram sérregla um birtingu niðurstöðu atkvæðagreiðslu skv. 26. gr. í A-deild Stjórnartíðinda. Ljóst er að lagafrumvarp sem forseti neitar að undirrita skv. 26. gr. öðlast þó allt að einu gildi sem lög og glatar því ekki, nema það sé fellt í þjóðaratkvæðagreiðslunni. Ætla verður að birting laga sem öðlast gildi við þessar aðstæður verði að fylgja þeim reglum sem fram koma í 27. gr. stjórnarskrárinnar og ákvæðum laga um Stjórnartíðindi og

Lögbirtingablað, nr. 15/2005. Verði frumvarpið eða í raun réttri lögin, því um þetta er orðalag 26. gr. óskýrt, samþykkt í atkvæðagreiðslunni þarf sú niðurstaða ekki frekari auglýsingar við en þeirrar sem getið er í 2. mgr. varðandi birtingu í Lögbirtingablaði. Verði lögin á hinn bóginn felld í atkvæðagreiðslunni falla þau úr gildi. Hér er því lagt til að dómsmálaráðuneytið birti sérstaka auglýsingu í A-deild Stjórnartíðinda strax næsta dag eftir kjördag þar sem tilkynnt er að lögin séu fallin úr gildi. Um lagaskil í einstökum tilvikum er ekki unnt að mæla nánar fyrir í almennum lögum enda geta þau horft afar mismunandi við eftir eðli og inntaki þeirra laga sem um er að ræða.

Um 10. gr.

Greinin mælir fyrir um þá almennu reglu að tillaga eða spurning sem borin er fram í þjóðaratkvæðagreiðslu teljist samþykkt þegar meiri hluti þeirra sem þátt taka í atkvæðagreiðslunni svara henni játandi. Er reglunni ætlað að gilda bæði um atkvæðagreiðslur sem Alþingi ákveður að efna til skv. 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins og þær þjóðaratkvæðagreiðslur sem taldar eru í 3. mgr. 11. gr., 26. gr. og 79. gr. stjórnarskrárinnar, en reyndar er hún orðuð sérstaklega í fyrstnefnda ákvæðinu.

Þar sem einskis er getið í framangreindum stjórnarskrárákvæðum um þjóðaratkvæðagreiðslu varðandi skilyrði um lágmarksþátttöku kjósenda eða að tiltekið hlutfall þeirra þurfi að samþykkja tillögu sem borin er fram verður byggt á þessari almennu reglu eins og tíðkast hefur í framkvæmd.

Um 11. gr.

Í greininni er að finna almennar tilvísanir til laga um kosningar til Alþingis varðandi framkvæmd og tilhögun atkvæðagreiðslu á kjörfundi og utan kjörfundar o.fl. að svo miklu leyti sem við getur átt, sbr. einnig 14. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands.

Um 12. gr.

Í þessari grein koma fram reglur um hvernig fara beri með kærur um ólögmæti þjóðaratkvæðagreiðslu. Þó eru undanskildar kærur um að refsiverð háttsemi hafi átt sér stað sem lýst er í XXV. kafla laganna um kosningar til Alþingis, en um þær fer eins og aðrar kærur um refsiverða háttsemi eftir ákvæðum laga um meðferð sakamála.

Kærur vegna framkvæmdar þjóðaratkvæðagreiðslu skulu sendar til Lýðræðisstofu innan sjö daga frá því að þjóðaratkvæðagreiðslan fór fram. Ber Lýðræðisstofu þá að rannsaka málið og úrskurða um lögmæti atkvæðagreiðslunnar.

Þá er einnig lagt til að Lýðræðisstofa geti ákveðið að eigin frumkvæði að rannsaka lögmæti þjóðaratkvæðagreiðslu, án tillits til þess hvort kæra kemur fram, eða að beina rannsókn til embættis ríkislögreglustjóra.

Í 3. mgr. er lagt til að Lýðræðisstofa geti ákveðið að ógilda niðurstöður þjóðaratkvæðagreiðslunnar. Það getur komið til hvort heldur ef Lýðræðisstofa hefur tekið til meðferðar kæru og úrskurðað að atkvæðagreiðslan hafi verið ólögmæt eða ef stofan telur að aðrir verulegir ágallar hafi verið á framkvæmd hennar sem ætla má að hafi haft áhrif á úrslitin. Séu slíkir verulegir ágallar á framkvæmd atkvæðagreiðslunnar í einu eða fleiri kjördæmum getur Lýðræðisstofa ákveðið að hún fari aftur fram þar í stað þess að öll atkvæðagreiðslan verði endurtekin.

Um 13. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

150. Lög [34. mál]

um breytingu á lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum.

(Afgreidd frá Alþingi 18. júní 2009.)

Samhljóða þskj. 126 með þessari breytingu:

Ákvæði til bráðabirgða hljóða svo:

Auk þeirra aflaheimilda sem úthlutað er á fiskveiðiárinu 2008/2009 á grundvelli laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, er í júní, júlí og ágúst 2009 heimilt að veiða á handfæri allt að 3.955 lestir samtals af óslægðum þorski, sem ekki reiknast til aflamarks eða krókaaflamarks þeirra fiskiskipa sem stunda handfæraveiðar samkvæmt þessu ákvæði.

Landinu verði skipt í eftirfarandi fjögur landsvæði: A. Eyja- og Miklaholtshreppur – Skagabyggð, B. Sveitarfélagið Skagafjörður – Grýtubakkahreppur, C. Þingeyjarsveit – Djúpavogshreppur, D. Sveitarfélagið Hornafjörður – Borgarbyggð. Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um frekari skiptingu landsvæða og löndunarstaði. Í hlut landsvæðis A komi alls 1.316 tonn, í hlut landsvæðis B komi alls 936 tonn, í hlut landsvæðis C komi alls 1.013 tonn og í hlut landsvæðis D komi alls 690 tonn. Ráðherra skal í reglugerð kveða á um hvernig aflaheimildir skiptast á einstaka mánuði og skal ráðherra með reglugerð stöðva veiðar á hverju svæði þegar sýnt er að leyfilegum heildarafla hvers mánaðar verði náð.

Veiðar samkvæmt þessu ákvæði eru háðar sérstöku leyfi Fiskistofu. Aðeins er heimilt að veita fiskiskipi leyfi til veiða samkvæmt þessu ákvæði að fullnægt sé ákvæðum 5. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða. Við útgáfu Fiskistofu á leyfi til fiskiskips samkvæmt þessu ákvæði falla úr gildi önnur leyfi þess til að stunda veiðar á fiskveiðiárinu 2008/2009 sem gefin eru út með stoð í lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, og lögum nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, og er þeim fiskiskipum sem leyfi fá til handfæraveiða samkvæmt þessu ákvæði óheimilt að stunda aðrar veiðar en handfæraveiðar til loka fiskveiðiársins 2008/2009. Leyfi til veiða samkvæmt þessu ákvæði eru bundin við tiltekið landsvæði, sbr. 1. málsl. 2. mgr. þessa ákvæðis. Skal leyfið veitt á því svæði þar sem heimilisfesti útgerðar viðkomandi fiskiskips er skráð og skal öllum afla veiðiskips landað innan þess landsvæðis. Sama fiskiskipi verður aðeins veitt leyfi frá einu landsvæði á veiðitímabilinu.

Leyfi til handfæraveiða samkvæmt þessu ákvæði eru bundin eftirfarandi skilyrðum:

1. Óheimilt er að stunda veiðar föstudaga og laugardaga.
2. Hver veiðiferð skal eigi standa lengur en 14 klukkustundir. Miðað er við þann tíma er fiskiskip lætur úr höfn til veiða til þess er það kemur til hafnar aftur til löndunar. Aðeins er heimilt að fara í eina veiðiferð á hverjum degi.
3. Tilkynna skal Fiskistofu um sjósókn fiskiskipsins í samræmi við reglur sem ráðherra setur þar um.
4. Aldrei er heimilt að hafa fleiri en fjórar handfærarúllur um borð. Engin önnur veiðarfæri en handfærarúllur skulu vera um borð.
5. Á hverju fiskiskipi er aðeins heimilt að draga 800 kg af kvótabundnum tegundum í hverri veiðiferð.
6. Skylt er að landa öllum afla í lok hverrar veiðiferðar og skal hann veginn og skráður endanlega hér á landi. Um vigtun, skráningu og meðferð afla fer að öðru leyti samkvæmt ákvæðum laga nr. 57/1996, um umgengni um nytjastofna sjávar, og ákvæðum gildandi reglugerðar þar um.

Fyrir veitingu leyfis samkvæmt ákvæði þessu skal umsækjandi greiða gjald samkvæmt ákvæðum laga nr. 33/2000, um veiðieftirlitsgjald. Fiskistofa skal innheimta veiðigjald samkvæmt þessu ákvæði vegna landaðs afla, annars en þorsks, og skal gjalddagi vera 1. október 2009 en eindagi 15 dögum síðar. Um innheimtu þessa gjalds gildir að öðru leyti 23. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, eftir því sem við getur átt.

Um viðurlög vegna brota á lögum þessum, reglum settum samkvæmt þeim og ákvæðum leyfisbréfa fer skv. VI. kafla laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða.

Þá skal beita ákvæðum laga nr. 37/1992, um sérstakt gjald vegna ólögmæts sjávarafla, fari afli fiskiskips umfram hámark sem ákveðið er í lögum þessum eða reglum settum samkvæmt þeim.

Ráðherra setur nánari reglur um framkvæmd þessa ákvæðis.

151. Lög [69. mál]

um brottfall laga nr. 35/1991, um listamannalaun.

(Afgreidd frá Alþingi 18. júní 2009.)

Samhljóða þskj. 81.

152. Lög [35. mál]

um breyting á lögum nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, með síðari breytingum.

(Afgreidd frá Alþingi 18. júní 2009.)

Samhljóða þskj. 35.

153. Nefndarálit [57. mál]

um frv. til lokafjárlaga fyrir árið 2007.

Frá fjárlaganefnd.

Um framlagningu frumvarps til lokafjárlaga fyrir árið 2007.

Með lögum um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997, var mörkuð skýr stefna um efni fjárlaga, fjáraukalaga og lokafjárlaga. Lögð var rík áhersla á að allar fyrirsjáanlegar fjárráðstafanir kæmu fram í fjárlögum. Í fjáraukalögum innan hvers fjárhagsárs væri síðan fjallað um þær fjárráðstafanir sem ekki hefði verið hægt að sjá fyrir við afgreiðslu fjárlaga. Fjáraukalög skyldu samkvæmt þessu fyrst og fremst snúast um ófrávíkjanleg málefni og ófyrirséð útgjöld

en síður um rekstrarvanda einstakra ríkisstofnana. Aðrar fjárhagsráðstafanir ættu eftir atvikum að koma til umfjöllunar við afgreiðslu fjárlaga fyrir næsta fjárhagsár eða við afgreiðslu lokafjárlaga fyrir síðasta fjárhagsár.

Í 7. gr. fjárreiðulaga er fjallað um framlagningu ríkisreiknings. Þar segir að fjármálaráðherra skuli leggja endurskoðaðan ríkisreikning næstliðins reikningsárs fyrir Alþingi eigi síðar en tveimur vikum eftir að þing kemur saman að hausti. Í almennum athugasemdum við frumvarp til fjárreiðulaga, undir yfirskriftinni „Ríkisreikningur“, segir svo orðrétt:

„Auk þeirra breytinga á efni og gerð ríkisreiknings sem að framan er lýst er lagt til að framlagning ríkisreiknings á Alþingi og umræða um hann verði með öðru sniði en verið hefur. Sú skylda er lögð á fjármálaráðherra að leggja fram endurskoðaðan ríkisreikning eigi síðar en 10 dögum eftir að þing kemur saman að hausti. Með þeim ríkisreikningi skal, honum til staðfestingar, leggja fram frumvarp til lokafjárlaga vegna sama fjárhagsárs. Í samþykkt Alþingis á lokafjárlögum felst samþykkt á ríkisreikningi og er fjárhagsárinu þannig formlega lokað. Í þessu er einnig fólgin sú breyting að ríkisreikningur er ekki framvegis samþykktur með sérstökum lögum.“

Samkvæmt 45. gr. fjárreiðulaga, nr. 88/1997, skal ríkisreikningi fylgja frumvarp til lokafjárlaga honum til staðfestingar. Þar skal leitað heimilda til uppgjörs á skuldum eða ónotuðum fjárveitingum sem ekki eru fluttar milli ára. Jafnframt skal leggja fram sérstaka skrá ásamt skýringum yfir geymdar fjárheimildir og um þá aðila sem hafa farið fram úr fjárheimildum ársins. Heimilt er að greiða slíka umframgreiðslu af fjárveitingu næsta árs. Einnig skal gerð grein fyrir ónýttum lántökuheimildum liðins árs. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga fyrirmæli 44. gr. laganna sem fela í sér að ef ófyrirséð atvik, kjarasamningar eða ný löggjöf valda því að grípa þurfi til sérstakra fjárráðstafana, sem ekki var gert ráð fyrir í fjárlögum eða fjáraukalögum, skuli leita heimilda fyrir þeim í lokafjárlögum.

Í niðurlagi umfjöllunar í almennum athugasemdum við frumvarpið, sem ber yfirskriftina „Frumvarp til fjáraukalaga“, segir svo orðrétt um lokafjárlög:

„Frumvarpið gerir ráð fyrir að lokafjárlög verði afgreidd frá Alþingi um leið og ríkisreikningur og að Alþingi fjalli þannig um lokun fjárhagsársins með umræðu um ríkisreikning og lokafjárlög. Ekki verður flutt sérstakt frumvarp til laga um samþykkt ríkisreiknings eins og verið hefur heldur felist staðfesting á reikningnum í samþykkt lokafjárlaga frá Alþingi.“

Allt frá gildistöku fjárreiðulaga hefur verið nokkrum erfiðleikum bundið að leggja fram ríkisreikning og lokafjárlög samhliða eins og lögin gera greinilega ráð fyrir. Frumvarp það sem hér er til umræðu var ekki fremur en önnur frumvörp til lokafjárlaga á liðnum árum lagt fram samhliða ríkisreikningi.

Fjárlaganefnd leggur áherslu á að markvisst verði unnið að því að vinnu við gerð frumvarps til lokafjárlaga verði hraðað innan hvers árs þannig að leggja megi það fram samhliða ríkisreikningi.

Um tekju- og gjaldafærslur.

Eins og að framan segir var gert ráð fyrir að lokafjárlög væru afgreidd frá Alþingi um leið og ríkisreikningur og að Alþingi fjallaði þannig um lokun fjárhagsársins með umræðu um ríkisreikning og lokafjárlög. Ekki er lengur flutt sérstakt frumvarp til laga um samþykkt ríkisreiknings heldur felst staðfesting á ríkisreikningnum í samþykkt lokafjárlaga frá Alþingi. Samkvæmt framansögðu á að jafnaði að vera skýr samsvörun á milli lokafjárlaga annars vegar og ríkisreiknings hins vegar.

Frumvarp til lokafjárlaga lýsir að þessu leyti tiltekinni stöðu ríkisfjármálanna rétt eins og ríkisreikningur ásamt því að þar eru gerðar tillögur um hvaða örlög frávik eða mismunur á

niðurstöðu rekstrar annars vegar og samþykktum fjárheimildum hins vegar skuli fá. Séu lagðar til breytingar á frumvarpi til lokafjárlaga ætti því að öðru jöfnu að þurfa að breyta ríkisreikningi.

Í samræmi við þetta eru í 1. gr. frumvarpsins lagðar til ýmsar breytingar á fjárheimildum vegna frávika ríkistekna á árinu 2007 frá áætlun fjárlaga og á sama hátt er í 2. gr. gerð tillaga um að nánar tilgreindar afgangsheimildir og umframgjöld í árslok 2007, sem lesa má úr ríkisreikningi, falli niður. Til að tryggja samræmi milli ríkisreiknings og lokafjárlaga virðist nauðsynlegt að fjárlaganefnd komi fyrr að vinnu við gerð frumvarps til lokafjárlaga.

Þeirri spurningu hefur stundum verið velt upp hvort þörf sé á að leita sérstaklega eftir samþykki Alþingis á frávikum ríkistekna frá áætlun fjárlaga og fjáraukalaga, eins og mælt er fyrir um í 1. gr. frumvarpsins. Í henni er leitað eftir heimild Alþingis fyrir ráðstöfun markaðra skatttekna og annarra ríkistekna til stofnana og verkefna, ýmist í samræmi við það hverjar tekjurnar urðu samkvæmt reikningsuppgjöri eða hver metin fjárþörf reyndist vera. Í fjárreiðulögunum er tekjum ríkisins og stofnana þess skipt í tvo meginflokka, þ.e. ríkistekjur, sbr. 9. gr., og sértekjur, sbr. 12. gr. Allar tekjur ríkisins aðrar en sértekjur teljast því ríkistekjur. Skv. 9. gr. er þeim skipt í fimm undirflokka, þ.e. skatttekjur, aðrar rekstrartekjur, tekjur af sölu eigna, fjármagnstilfærslur og fjárframlög.

Fjárstjórnarvaldið er í höndum Alþingis, sbr. 41. og 42. gr. stjórnarskrárinnar. Skv. 41. gr. má ekkert gjald greiða úr ríkissjóði nema heimild sé til þess í fjárlögum og fjáraukalögum. Í 42. gr. stjórnarskrárinnar segir að í fjárlagafrumvarpi skuli vera fólgin greinargerð um tekjur ríkisins og gjöld. Á þessum grunnreglum er jafnframt hnykkt í 21. gr. fjárreiðulaga. Samkvæmt þessum lagafyrirmælum ber m.a. að leita heimilda til greiðslna úr ríkissjóði, eftirgjafa á kröfum og til hvers konar samninga um fjárhagslegar skuldbindingar fyrir ríkisstofnanir. Þessar ákvarðanir eru teknar í fjárlögum eða eftir atvikum í fjáraukalögum.

Á sama hátt er það Alþingi eitt sem getur breytt ákvörðunum af þessu tagi. Með hliðsjón af þessum skýru fyrirmælum verður að telja engum vafa undirorpið að nauðsynlegt sé að afla sérstakrar heimildar Alþingis til þess að breyta ákvörðunum um greiðslur eða framlög úr ríkissjóði samkvæmt fjárlögum í þeim tilvikum þegar markaðir tekjustofnar skila meiru eða rekstrartekjur ríkisstofnana í A-hluta reynast hærri en fjárlög gerðu ráð fyrir. Vettvangurinn til þess að taka ákvarðanir af þessu tagi og birta þær er í fjárlögum eða fjáraukalögum en síður í lokafjárlögum. Það fer einfaldlega mjög illa á því að veita stofnunum t.d. heimild til að ráðstafa umframtekjum á tilteknu rekstrarári löngu eftir að því er lokið. Einnig er það óæskilegt að sérstakir fjárlagaliðir sem ekki hafa birst í fjár- eða fjáraukalögum komi fyrst fram í lokafjárlögum og Alþingi hafi þannig ekki fengið tækifæri fyrr en í lokafjárlögum til að fjalla um tiltekið viðfang.

Þeirri hugmynd hefur og verið hreyft að til greina komi að breyta ákvæðum fjárreiðulaga um framsetningu á fjárlögum og ríkisreikningi á þann veg að markaðar tekjur og rekstrartekjur verði færðar á gjaldahlið og dragist þannig frá útgjöldum. Með þessum hætti yrði komist hjá því að afla sérstakra heimilda í lokafjárlögum. Ætla verður að breyting á fjárreiðulögum, sem fæli í sér að heimilt væri að ráðstafa ófyrirséðum hækkunum á mörkuðum tekjustofnum og rekstrartekjum ríkisstofnana án sérstaks samþykkis Alþingis, stæðist ekki framangreind ákvæði stjórnarskrár og þau sjónarmið sem þau eru reist á. Líklegt væri með öðrum orðum að slík breyting yrði ekki talin standast stjórnarskrá. Á meðan stjórnarskrá er ekki breytt í þessum efnum verður Alþingi því jafnan að taka afstöðu til þess í lokafjárlögum hvernig ráðstafa beri þessum tekjum. Á undanförnum árum hefur verið nokkuð um það að stofnanir ríkisins afli hærri sértekna en gert var ráð fyrir í áætlunum fjárlaga. Þær hafa síðan ráðstafað þeim að eigin vild. Að mati fjárlaganefndar ber að afla heimilda fyrir ráðstöfun þessara tekna.

Frávik frá fjárlögum og aukið eftirlit.

Árið 2007 varð um 88,6 milljarða kr. tekjuafgangur af rekstri ríkissjóðs og var það þriðja árið í röð sem hann skilaði umtalsverðum afgangi. Árin þar á undan var ýmist afgangur eða halli á bilinu 1–4% af tekjum. Útkoman á árinu 2007 er einnig mun betri en gert var ráð fyrir í fjárlögum ársins en þar var tekjujöfnuðurinn áætlaður tæpir 9,2 milljarðar kr. Í fjáraukalögum var þessi afkomuáætlun hækkuð um 73,6 milljarða kr. og var því alls miðað við um 82,8 milljarða kr. afgang á árinu. Útkoma ársins er því 5,8 milljörðum kr. betri en fjárlög og fjáraukalög gerðu ráð fyrir.

Jákvæð afkoma ríkisins árið 2007 skýrist eins og árin þar á undan af auknum skatttekjum og öðrum tekjum. Þenslan í efnahagslífi undanfarinna ára skilaði sér þannig í hækkun skattstofna og meiri tekjum ríkissjóðs.

Tekjur ríkissjóðs hækkuðu um 64,2 milljarða kr. (15,2%) milli áranna 2006 og 2007, úr 422 milljörðum kr. í 486,1 milljarð kr. Milli áranna 2005 og 2006 jukust tekjurnar hins vegar aðeins um 795 m.kr. (0,2%) en þess ber að geta að árið 2005 var sérstakt vegna mikilla tekna af sölu eigna.

Gjöld ríkissjóðs á árinu 2007 hækkuðu um 57,4 milljarða kr. (16,9%) frá fyrra ári, samanborið við 31,8 milljarða kr. (10,3%) milli 2005 og 2006. Undanfarin tvö ár hafa gjöldin hækkað umtalsvert meira en þrjú árin þar á undan.

Skuldir og aðrar skuldbindingar ríkissjóðs jukust um 41,3 milljarða kr. (7,8%) á árinu og námu samtals 572,2 milljörðum kr. í árslok 2007. Þar af voru 230,6 milljarðar kr. eða 40% vegna lífeyrisskuldbindinga en þær hækkuðu um 20,5 milljarða kr. á árinu. Aðrar langtímaskuldir stóðu hins vegar í stað. Reyndar lækkuðu erlendar langtímaskuldir nokkuð en innlendar langtímaskuldir hækkuðu á móti.

Greiðsluafkoma ríkissjóðs (handbært fé frá rekstri) svarar til rekstrarafkomu eftir að tekið er tillit til þeirra rekstrarliða sem ekki hafa áhrif á sjóðstreymi auk breytinga á rekstrartengdum eignum og skuldum. Árið 2007 var greiðsluafkoman jákvæð um 68,9 milljarða kr. en var til samanburðar jákvæð um 75,5 milljarða kr. árið 2006. Greiðsluafkoman var þannig 19,7 milljörðum kr. lakari en nam tekjujöfnuði sem skýrist af liðum sem færðir eru í rekstrarreikningi en hafa ekki áhrif á handbært fé. Dæmi um það er t.d. endurmatshækkun á eignarhlut ríkisins í Landsvirkjun. Fjárfestingarhreyfingar, þ.e. lánveitingar umfram afborganir, kaup og sala hlutabréfa og eiginfjárframlög, fólust m.a. í kaupum á eignarhluta Reykjavíkurborgar og Akureyrarbæjar í Landsvirkjun og eiginfjárframlagi til Seðlabankans. Fjármögnunarhreyfingar, þ.e. lántökur umfram afborganir, skýrast m.a. af lántöku vegna kaupa ríkissjóðs á eignarhlutum í Landsvirkjun.

Heildarstaða fjárheimilda í árslok 2007 er jákvæð um 12.427,4 m.kr. og skiptist í 33.168,8 m.kr. afgangsheimildir og 20.741,4 m.kr. umframgjöld einstakra fjárlagaliða. Í lokafjárlögum eru þessar stöður annaðhvort felldar niður eða fluttar yfir til næsta árs. Í samræmi við það er í 2. gr. frumvarpsins lagt til að í árslok falli niður 7.054,7 m.kr. neikvæð fjárheimildastaða og skiptist hún í samtals 12.193,9 m.kr. afgangsheimildir og 19.248,6 m.kr. umframgjöld einstakra viðfangsefna. Í fylgiskjali 1 með frumvarpinu er, í samræmi við ákvæði 37. og 45. gr. fjárreiðulaga, lögð fram skrá yfir fjárheimildir sem flytjast til næsta árs. Gert er ráð fyrir að 19.482,1 m.kr. jákvæð fjárheimildastaða flytjist yfir á árið 2008 og nemur sú staða 4,5% af fjárveitingum fjárlaga ársins 2008. Yfirfærð staða skiptist þannig að afgangsheimildir einstakra fjárlagaliða nema 22.956,3 m.kr. en umframgjöld 3.474,2 m.kr.

Bregðast þarf við gjöldum umfram fjárheimildir, sem að nokkru leyti einkennast af skorti á aga og aðhaldi í rekstri, sbr. skýrslur Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga, og brýnt er að bregðast við að mati fjárlaganefndar. Hafa verður í huga í þessu sambandi að í raun eru

heimildir fjárreiðulaga til greiðslna umfram fjárlög mjög þröngar, sbr. einkum 33. og 34. gr. Það er því óæskilegt og í mótsögn við lögin að stofnanir, oft sömu stofnanirnar, fari ár eftir ár fram úr fjárheimildum án þess að gripið sé til nauðsynlegra eða viðeigandi aðgerða. Aðgerðirnar hljóta annaðhvort að felast í því að hækka fjárheimildir viðkomandi stofnana eða ganga eftir því að stofnanir virði þann útgjaldaramma sem þeim er sniðinn. Að öðrum kosti telur fjárlaganefnd að ekki verði undan því vikist að ráðuneytin beiti þeim úrræðum sem bæði starfsmannalög og fjárreiðulög kveða á um að beita megi þegar forstöðumenn og stjórnir ríkisaðila, svo sem ráðuneytin, virða ekki útgjaldaramma fjárlaga.

Einnig vekur athygli hve margir liðir með ónýttar fjárheimildir eru fluttir milli ára. Í einhverjum tilvikum kann slíkt að eiga sér skýringar, t.d. getur verið um að ræða fjárveitingar vegna stofnkostnaðar sem tekur lengri tíma að hrinda í framkvæmd. Þegar jafnmargir liðir standa með miklar ónýttar fjárheimildir verður á sama hátt að ganga úr skugga um hvort fjárveitingin hafi ekki endurspeglað rétt ástand í rekstri eða hvort viðkomandi stofnun hafi ekki sinnt starfsemi sinni með viðunandi hætti og því sé veruleg ónýtt fjárveiting. Fjárlaganefnd leggur til að á næstu árum verði stuðst við þá almennu reglu að ónotaðar fjárheimildir verði felldar niður í árslok. Að mati fjárlaganefndar er mikilvægt að ríkisreikningsnefnd komi saman reglulega og afgreiði þau mál sem fyrir hana eru lögð. Þá áréttar fjárlaganefnd mikilvægi þess að álit ríkisreikningsnefndar verði gefin formlega út þannig að þau séu öllum aðgengileg. Í þessu sambandi er meðal annars bent á að í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings kemur á árunum 2002–2007 það álit stofnunarinnar að fella ætti Tryggingasjóð innstæðueigenda og fjárfesta úr D-hluta ríkissjóðs en ríkisreikningsnefnd virðist ekki enn hafa brugðist við þessu áliti.

Að lokum vill fjárlaganefnd taka undir með Ríkisendurskoðun sem minnir á í skýrslu sinni um framkvæmd fjárlaga fyrir árið 2007 að forstöðumönnum ríkisstofnana beri skilyrðislaust að reka stofnanir sínar innan fjárheimilda og leitast við að tryggja að svo sé. Brýnt er að stofnanir og ráðuneyti sem hlut eiga að máli bregðist við þessum vanda og ráði sem fyrst bót á honum.

Þá er ekki síður mikilvægt að fjárlaganefnd Alþingis hafi frumkvæði að því að koma þessum málum í rétt horf og hefur nefndin kallað reglulega eftir upplýsingum vegna fjárlagaársins 2008 og fengið skýringar frá ráðuneytum og stofnunum vegna fyrstu níu mánaða þess árs. Unnið er að því innan fjárlaganefndar Alþingis að endurbæta og virkja eftirlitshlutverk Alþingis enn frekar með því að fá fram upplýsingar mun fyrr og stuðla þannig að virkari greiningarvinnu. Í því sambandi hefur nefndin ítrekað farið þess á leit við fjármálaráðuneytið að opnað verði fyrir skoðunaraðgang fyrir starfsmenn nefndarinnar að upplýsingakerfum ríkisins en þrátt fyrir það hefur ekki enn verið opnað fyrir aðganginn. Mjög brýnt er að úr því verði bætt án tafar.

Nefndin leggur til að gerð verði ein leiðrétting á frumvarpinu að fjárhæð 43,5 m.kr. með nýjum fjárlagalið 10-336, Hafnarframkvæmdir, viðfangsefni almenns rekstrar í sundurliðun 2.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með þeirri breytingu sem lögð er fram í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 16. júní 2009.

Guðbjartur Hannesson, form., frsm.	Álfheiður Ingadóttir.	Ásbjörn Óttarsson.
Ásmundur Einar Daðason.	Björn Valur Gíslason.	Höskuldur Þórhallsson.
Oddný G. Harðardóttir.	Kristján Þór Júíusson.	Ólöf Nordal.
Sigmundur Ernir Rúnarsson.		Þór Saari.

154. Breytingartillaga [57. mál]

við frv. til lokafjárlaga fyrir árið 2007.

Frá fjárlaganefnd.

	Skv. frv. m.kr.	Breyting m.kr.	Tillaga m.kr.
Breytingar á sundurliðun 2:			
Við bætist nýr fjárlagaliður:			
10-336 Hafnabótasjóður			
1.01 Almennur rekstur	0,0	43,5	43,5

155. Frumvarp til laga [118. mál]

um ráðstafanir í ríkisfjármálum.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

I. KAFLI

Breyting á lögum nr. 113/1990, um tryggingagjald, með síðari breytingum.

1. gr.

Í stað hlutfallstölunnar „0,65%“ í 1. mgr. 2. gr. laganna kemur: 2,21%.

II. KAFLI

Breyting á lögum nr. 88/2003, um Ábyrgðasjóð launa, með síðari breytingum.

2. gr.

1. mgr. 8. gr. laganna fellur brott.

3. gr.

Í stað hlutfallstölunnar „0,1%“ í 2. mgr. 23. gr. laganna kemur: 0,2%.

III. KAFLI

Breyting á lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á viðauka I við lögin:

a. E-liður viðaukans verður svohljóðandi: Vörur í 16. til og með 21. kafla, þó ekki vörur í eftirfarandi tollskrárnúmerum:

17011100	18063109	20092910	20096124
17011200	18063201	20092921	20096125
17019101	18063202	20092922	20096126
17019102	18063203	20092923	20096129
17019103	18063209	20092924	20096190
17019104	18069023	20092925	20096910
17019105	18069024	20092926	20096921
17019106	18069025	20092929	20096922
17019107	18069026	20092990	20096923
17019109	18069028	20093110	20096924
17019901	18069029	20093121	20096925
17019902	18069039	20093122	20096926
17019903	19052000	20093123	20096929
17019904	19053110	20093124	20096990
17019905	19053120	20093125	20097110
17019906	19053131	20093126	20097121
17019907	19053139	20093129	20097122
17019909	19053201	20093190	20097123
17021100	19053209	20093910	20097124
17021900	20091110	20093921	20097125
17022000	20091121	20093922	20097126
17023001	20091122	20093923	20097129
17023002	20091123	20093924	20097190
17023009	20091124	20093925	20097910
17024001	20091125	20093926	20097921
17024002	20091126	20093929	20097922
17024009	20091129	20093990	20097923
17025000	20091190	20094110	20097924
17026000	20091210	20094121	20097925
17029001	20091221	20094122	20097926
17029002	20091222	20094123	20097929
17029003	20091223	20094124	20097990

17029004	20091224	20094125	20098010
17029009	20091225	20094126	20098021
17041000	20091226	20094129	20098022
17049001	20091229	20094190	20098023
17049002	20091290	20094910	20098024
17049003	20091910	20094921	20098025
17049004	20091921	20094922	20098026
17049005	20091922	20094923	20098029
17049006	20091923	20094924	20098090
17049007	20091924	20094925	20099010
17049008	20091925	20094926	20099021
17049009	20091926	20094929	20099022
18050001	20091929	20094990	20099023
18050009	20091990	20095010	20099024
18061001	20092110	20095021	20099025
18061009	20092121	20095022	20099026
18062001	20092122	20095023	20099029
18062003	20092123	20095024	20099090
18062004	20092124	20095025	21069011
18062005	20092125	20095026	21069019
18062006	20092126	20095029	21069021
18062009	20092129	20095090	21069022
18063101	20092190	20096110	21069031
		20096121	21069039
		20096122	21069061
		20096123	21069063

b. F-liður viðaukans fellur brott.

IV. KAFLI
Breyting á lögum nr. 94/1996, um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur, með síðari breytingum.

5. gr.

7. gr. laganna orðast svo:

Greiðslutímabil skatts samkvæmt lögum þessum skal vera þrír mánuðir, þ.e. janúar–mars, apríl–júní, júlí–september og október–desember. Gjalddagar eru 20. apríl, 20. júlí, 20. október og 20. janúar og er eindagi 15 dögum síðar.

V. KAFLI
Breyting á lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, með síðari breytingum.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

a. Á eftir 7. tölul. kemur nýr töluliður, svohljóðandi: Allir aðilar sem hafa vaxtatekjur hér á landi af bankainnstæðum, verðbréfa- og fjárfestingarsjóðum, skuldabréfum eða öðrum kröfum og fjármálagerningum, sbr. 3. tölul. C-liðar 7. gr., skulu greiða tekjuskatt af þeim tekjum. Ákvæði þetta gildir þó hvorki um vexti sem greiddir eru af Seðlabanka Íslands né þá vexti sem greiðast erlendum ríkjum, alþjóðastofnunum eða öðrum opinberum aðilum sem undanþegnir eru skattskyldu í heimilisfestarríki sínu. Þá á ákvæðið

ekki við í þeim tilvikum þar sem um er að ræða tvísköttunarsamning milli Íslands og heimilisfestisríkis móttakanda vaxtanna þar sem kveðið er á um að ekki skuli draga afdráttarskatt af vaxtatekjum. Fjármálaráðherra er heimilt að setja reglugerð er kveður nánar á um framkvæmd þessa ákvæðis.

b. Í stað orðanna „4.–7. tölul.“ í 8. tölul. kemur: 4.–8. tölul.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 70. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „8. tölul.“ í 1. málsl. 1. mgr. 3. tölul. kemur: 9. tölul.
b. Á eftir orðunum „skv. 3. gr. af“ í 4. tölul. kemur: vöxtum.

8. gr.

Á eftir 2. mgr. 94. gr. laganna koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Ríkisskattstjóra er heimilt, að virtum ákvæðum 8. mgr., að ákveða dagsektir á lögaðila og einstaklinga sem ekki standa skil á gögnum í þágu skatteftirlits skv. 2. mgr. 101. eða 102. gr. þannig að unnt sé að sannreyna hvort skattskil þeirra eða annarra aðila séu í samræmi við lög. Heimild ríkisskattstjóra til að leggja á sektir samkvæmt þessari málsgrein er óháð því hvort brotið megi rekja til saknæms verknaðar einstaklinga eða fyrirsvarsmanns eða starfsmanns lögaðila. Dagsektirnar geta numið frá 10.000 kr. til 1 millj. kr. á dag og er heimilt að ákveða þær sem hlutfall af tilteknum stærðum í skattskilum aðila. Við ákvörðun um fjárhæð dagsekta er heimilt að taka tillit til eðlis vanrækslu eða þeirra hagsmuna sem tengdir eru afhendingu gagna. Sektarákvörðun ríkisskattstjóra er kæranleg til yfirskattanefndar, sbr. lög nr. 30/1992. Ákvarðanir um dagsektir samkvæmt þessari grein eru aðfararhæfar. Innheimtar dagsektir renna til ríkissjóðs.

Heimilt er að kveða nánar á um ákvörðun og innheimtu dagsekta í reglugerð sem fjármálaráðherra setur.

9. gr.

Á eftir 2. mgr. 96. gr. laganna koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Skattaðili, sem tregðast við að veita umbeðnar upplýsingar, veitir villandi eða ófullnægjandi upplýsingar eða tálmar því á annan hátt að skatteftirlit skv. 2. mgr. 101. gr. eða 102. gr. geti farið fram með skilvirkum hætti, skal þegar af þeirri ástæðu, þrátt fyrir ákvæði 3. málsl. 1. mgr. þessarar greinar, ef hagsmunir eru ríkir, sæta því að vikið sé til hliðar þeim þáttum sem eru til skoðunar í skattskilum hans að hluta til eða í heild og að skattstofnar hans verði áætlaðir.

Skattstjóra eða ríkisskattstjóra er heimilt, áður en tilkynning til skattrannsóknarstjóra er send skv. 8. mgr. þessarar greinar, að ákvarða skattstofna að virtum ákvæðum 108. gr. og reikna skatt að nýju þegar með hlutlægum hætti liggur skjalfest fyrir að vantaldir skattstofnar hafa verið leiddir fram á grundvelli gagna og/eða upplýsinga sem aflað hefur verið við framkvæmd skatteftirlits.

10. gr.

Á eftir 3. málsl. 1. mgr. 102. gr. laganna kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Í skatteftirliti felast þær aðgerðir skattstjóra eða ríkisskattstjóra sem framkvæmdar eru með hlutlægum hætti við öflun þeirra gagna og skýringa sem nauðsynlegar teljast í því skyni að sannreyna grundvöll skattframtala og annarra skýrslna sem lagðar hafa verið fram til ákvörðun skatt-

stofna án þess að fram fari könnun á því hvort rangfærslur séu mögulega gerðar af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi skattaðila.

VI. KAFLI
Breyting á lögum nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, með síðari breytingum.

11. gr.

Í stað orðanna „2., 3., 6. og 7. tölul. 3. gr.“ í 2. málsl. A-liðar 2. gr. laganna kemur: 2., 3., 6., 7. og 8. tölul. 3. gr.

12. gr.

Í stað orðanna „2., 3., 6. og 7. tölul. 3. gr.“ í 6. tölul. 5. gr. laganna kemur: 2., 3., 6., 7. og 8. tölul. 3. gr.

13. gr.

Í stað orðanna „2., 3. og 7. tölul. 3. gr.“ í 4. mgr. 9. gr. laganna kemur: 2., 3., 7. og 8. tölul. 3. gr.

VII. KAFLI
Breyting á lögum nr. 100/2007, um almannatryggingar, með síðari breytingum.

14. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 16. gr. laganna:

a. Á eftir orðinu „örorkustyrk“ í 1. málsl. a-liðar 2. mgr. kemur: aldurstengdri örorkuuppbót.
b. Í stað „22. gr.“ í 1. málsl. a-liðar 2. mgr. kemur: 21. og 22. gr.
c. 2. og 3. málsl. b-liðar 2. mgr. orðast svo: Ellilífeyrisþegi skal hafa 480.000 kr. frítekjumark vegna atvinnutekna við útreikning tekjutryggingar. Örorkulífeyrisþegi skal hafa 300.000 kr. frítekjumark vegna atvinnutekna við útreikning tekjutryggingar.
d. Orðin „skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum“ í 3. mgr. falla brott.

15. gr.

3. málsl. 1. mgr. 21. gr. laganna orðast svo: Um uppbótina gilda ákvæði 1. mgr., sbr. 2. mgr., 2. málsl. 4. mgr. og 5. mgr. 18. gr. um búsetutíma, örorkumat og skerðingu vegna tekna.

16. gr.

Við 2. mgr. 22. gr. laganna bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Greiðslur úr skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum undir 120.000 kr. á ári skulu þó ekki skerða tekjutrygginu samkvæmt þessari málsgrein.

VIII. KAFLI
Breyting á lögum nr. 125/1999, um málefni aldraðra, með síðari breytingum.

17. gr.

2. málsl. b-liðar 1. mgr. 26. gr. laganna orðast svo: Vistmaður skal hafa 480.000 kr. frítekjumark vegna atvinnutekna við útreikning vistunarframlags.

IX. KAFLI

Breyting á lögum nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof, með síðari breytingum.

18. gr.

Í stað tölunnar „18“ í 2. og 5. mgr. 8. gr. laganna kemur: 36.

19. gr.

Í stað „400.000 kr.“ í 3. mgr. 13. gr. laganna kemur: 350.000 kr.

X. KAFLI

Breyting á lögum nr. 91/1991, um meðferð einkamála, með síðari breytingum.

20. gr.

Við 1. mgr. 126. gr. laganna bætist nýr málsliður er orðast svo: Ráðherra getur jafnframt með reglugerð kveðið á um hámark gjafsóknarfjárhæðar í einstökum málaflokkum sem og hámark þeirra tekna sem umsækjandi má hafa til að fá gjafsókn vegna efnahags.

XI. KAFLI

Breyting á lögum nr. 88/2008, um meðferð sakamála, með síðari breytingum.

21. gr.

Við 3. mgr. 38. gr. laganna bætist nýr málsliður er orðast svo: Ráðherra er heimilt í reglugerð að mæla fyrir um tímagjald sem tekið skal mið af við ákvörðun þóknunar.

22. gr.

Við 3. mgr. 48. gr. laganna bætist nýr málsliður er orðast svo: Ráðherra er heimilt í reglugerð að mæla fyrir um tímagjald sem tekið skal mið af við ákvörðun þóknunar.

XII. KAFLI

Breyting á lögum nr. 91/1987, um sóknargjöld o.fl., með síðari breytingum.

23. gr.

1. gr. laganna orðast svo:

Þjóðkirkjusöfnuðir og skráð trúfélög samkvæmt lögum um trúfélög skulu eiga ákveðna hlutdeild í tekjuskatti álögðum samkvæmt ákvæðum laga um tekjuskatt eftir því sem lög þessi ákveða.

24. gr.

1. málsl. 1. mgr. 2. gr. laganna orðast svo: Ríkissjóður skal skila 15. hvers mánaðar, af óskiptum tekjuskatti, fjárhæð er rennur til þjóðkirkjusafnaða og skráðra trúfélaga.

25. gr.

Orðin „Vegna einstaklings, sem hvorki er í þjóðkirkjunni né skráðu trúfélagi samkvæmt lögum nr. 18/1975, greiðist gjaldið til Háskóla Íslands“ í 1. mgr. 3. gr. laganna falla brott.

26. gr.

Fyrirsögn I. kafla laganna orðast svo: **Um hlutdeild þjóðkirkjusafnaða og skráðra trúfélaga í tekjuskatti.**

XIII. KAFLI

Breyting á lögum nr. 69/1995, um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota, með síðari breytingum.

27. gr.

Í stað tölunnar „100.000“ í 1. mgr. 7. gr. laganna kemur: 400.000.

XIV. KAFLI

28. gr.

Brottfall laga nr. 84/2008, um uppbót á eftirlaun.

Lög nr. 84/2008, um uppbót á eftirlaun, falla brott.

XV. KAFLI

Breyting á lögum nr. 58/1998, um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, með síðari breytingum.

29. gr.

Í stað ártalsins „2011“ í 8. gr. laganna kemur: 2014.

XVI. KAFLI

Gildistaka.

30. gr.

Ákvæði 1.–3., 14.–17. og 20.–27. gr. öðlast gildi 1. júlí 2009 og á 2. gr. við um kröfur sem falla í gjalddaga 1. júlí 2009 eða síðar.

Ákvæði 4. gr. öðlast gildi 1. september 2009.

Ákvæði 5., 8.–10., 28. og 29. gr. öðlast þegar gildi.

Ákvæði 6. gr. öðlast þegar gildi og kemur til framkvæmda vegna vaxta sem gjaldfalla og verða greiðslukræfir frá og með 1. september 2009 eða síðar. Hafi hluti vaxta áunnist fyrir gildistöku laganna eru þeir hvorki skattskyldir né staðgreiðsluskyldir.

Ákvæði 7. gr. öðlast þegar gildi og kemur til framkvæmda við álagningu opinberra gjalda árið 2010 vegna tekna frá og með 1. september 2009.

Ákvæði 11., 12. og 13. gr. öðlast þegar gildi og koma til framkvæmda frá og með 1. janúar 2010.

Ákvæði 18. og 19. gr. öðlast gildi 1. júlí 2009 og eiga við um foreldra barna sem fæðast 1. júlí 2009 eða síðar.

Ákvæði til bráðabirgða I–III um skattskyldu tekna taka þegar gildi og koma til framkvæmda í staðgreiðslu frá og með 1. júlí 2009 og við álagningu opinberra gjalda 2010.

Ákvæði til bráðabirgða IV tekur gildi frá og með 16. júní 2009.

Ákvæði til bráðabirgða V og VI tekur gildi 1. júlí 2009.

Ákvæði til bráðabirgða VII tekur þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða.

I.

Við lög nr. 90/2003, um tekjuskatt, bætist eftirfarandi ákvæði til bráðabirgða:

Við álagningu gjalda árið 2010 skal leggja sérstakan 8% tekjuskatt á tekjuskattsstofn einstaklings umfram 4.200.000 kr. á tímabilinu frá og með 1. júlí til 31. desember 2009.

Þrátt fyrir ákvæði 1. málsl. 3. mgr. 66. gr. skal tekjuskattur af fjármagnstekjum einstaklinga utan rekstrar sem falla til á tímabilinu 1. júlí til 31. desember 2009 vera 15% af því sem þær tekjur eru umfram 250.000 kr. Þó skal tekjuskattur ávallt reiknast af 70% hundraðshluta

framtalinna leigutekna. Þegar um hjón eða samskattað fólk er að ræða skal þrátt fyrir 2. tölul. 1. mgr. 62. gr. skipta fjármagnstekjum jafnt á milli þeirra þegar tekjuviðmiðun þessi er fundin.

Tekjuskattur lögaðila, skv. 3. og 4. mgr. 71. gr., skal frá sama tímamarki vera 15% af arðstekjum og öðrum fjármagnstekjum eftir því sem við á.

II.

Við lög nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, bætist eftirfarandi ákvæði til bráðabirgða:

Frá og með 1. júlí til 31. desember 2009 skal launagreiðandi reikna til viðbótar staðgreiðslu skv. 15. gr. laga þessara sérstakan 8% tekjuskatt af launum umfram 700.000 kr. á mánuði hjá hverjum einstaklingi.

III.

Við lög nr. 94/1996, um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur, bætist eftirfarandi ákvæði til bráðabirgða:

Frá og með 1. júlí 2009 skal skilaskyldum aðilum skv. 3. gr. skylt að halda eftir auk 10% tekjuskatts 5% skatti af staðgreiðsluskyldum fjármagnstekjum skattskyldra aðila, sbr. 2. gr., umfram 125.000 kr. á hverju greiðslutímabili, sbr. 7. gr., sem til falla eftir 1. júlí 2009 af eldri kröfum, sem og kröfum sem stofnað er til eftir það, sbr. 4. og 5. gr. laganna. Af fjármagnstekjum sem falla til fyrir 1. júlí 2009 reiknast 10% fjármagnstekjuskattur. Fjármálaráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari reglur um framkvæmd þessa ákvæðis.

Þrátt fyrir ákvæði 5. gr. laga þessara skal gjalddagi greiðslutímabils frá og með 1. janúar til 30. júní 2009 vera 20. júlí 2009 og eindagi 15 dögum síðar.

IV.

Við lög nr. 87/2004, um olíugjald og kílómetragjald, bætist eftirfarandi ákvæði til bráðabirgða:

Sé ekki komið með ökutæki til álestrar á fyrsta álestrartímabili 2009, sem er frá 1. til 15. júní 2009, sbr. 1. mgr. 14. gr. laganna, skal reikna út meðaltal ekinna kílómetra á dag á tímabilinu milli álestra. Þá skal hið nýja gjald innheimt eftir meðaltalsakstri eftir lok fyrrgreinds álestrartímabils.

V.

Við lög nr. 100/2007, um almannatryggingar, bætist eftirfarandi ákvæði til bráðabirgða:

Þrátt fyrir ákvæði 2., 3. og 4. mgr. 22. gr. laganna skal skerðingarhlutfallið vera 45% á tímabilinu 1. júlí 2009 til og með 31. desember 2013.

VI.

Við lög nr. 91/1987, um sóknargjöld, bætist eftirfarandi ákvæði til bráðabirgða:

Þrátt fyrir ákvæði 2. gr. laganna, með síðari breytingum, skal gjald sem rennur til þjóðkirkjusafnaða og skráðra trúfélaga vera 811 kr. á mánuði frá gildistöku laga þessara út árið 2009 fyrir hvern einstakling 16 ára og eldri í lok næstliðins árs á undan gjaldaári. Fyrir árið 2010 skal gjaldið vera 767 kr. á mánuði fyrir hvern einstakling 16 ára og eldri í lok næstliðins árs á undan gjaldaári.

VII.

Við lög nr. 58/1998, um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, bætast eftirfarandi ákvæði til bráðabirgða:

Þrátt fyrir ákvæði 8. og 10. gr. laganna skal óbyggðanefnd ekki taka til meðferðar ný svæði né fjármálaráðherra lýsa kröfum ríkis um þjóðlendur fyrr en í fyrsta lagi 1. janúar 2012. Þrátt fyrir ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, er heimilt er að ráða starfsmenn óbyggðanefndar tímabundið fram til ársloka 2011 til annarra sambærilegra starfa innan Stjórnarráðs Íslands.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Eitt af mikilvægustu verkefnum í efnahagsmálum næstu missiri eru á sviði ríkisfjármála. Víðtækar aðgerðir á sviði ríkisfjármála eru nauðsynlegar til að mæta því mikla tekjufalli og þeim útgjaldaauka sem ríkissjóður hefur orðið fyrir vegna efnahagshrunsins og þeirra miklu skulda sem það skilur eftir sig. Þær ráðstafanir sem frumvarp þetta fjallar um eru hluti víðtækrar áætlunar um jöfnuð í ríkisfjármálum sem ríkisstjórnin vinnur að og verður gerð opinber á næstu dögum. Sjá má útlínur þeirrar áætlunar í eftirfarandi töflum.

Með hruni íslensku bankanna í október 2008 var fótum á ýmsan hátt kippt undan íslensku efnahagslífi og fjármál ríkisins sett í uppnám. Í fallinu drógu bankarnir með sér fjölda annarra fyrirtækja, sem ánetjast höfðu áhættusækinni fjármálastarfsemi og sett ábatasama og heilbrigða starfsemi að veði fyrir skammtíma gróðavon. Fjöldi heimila hafði einnig fyrir tilstilli bankanna reist sér hurðarás um öxl og bundið sér illbærilega skuldabagga.

Óhjákvæmilegt var að bregðast við því ástandi sem myndast hafði með róttækum aðgerðum. Með neyðarlögum var sparnaði landsmanna komið í skjól eins og kostur var á. Hjá því varð hins vegar ekki komist að gífurlegt tjón varð af hruninu hjá einstaklingum, fyrirtækjum og ríkinu.

Áhrif bankahrunsins og kreppunnar í kjölfar þess á fjármál ríkisins urðu geysileg. Ríkissjóður hafði um langt árabil verið rekinn í nokkru jafnvægi en það breyttist í einu vetfangi í það að vera með halla á yfirstandandi ári, sem er áætlaður um 170 ma.kr. eða um 12,5% af VLF. Breytinguna má rekja bæði til aukinna útgjalda og tekjufalls. Til viðbótar við hækkun á ýmsum útgjöldum sem tengjast hruninu, svo sem atvinnuleysisbótum, komu stórauknar vaxtagreiðslur vegna skulda sem féllu á ríkissjóð. Eftirfarandi tafla sýnir þróun útgjalda ríkissjóðs frá 2004 til áætlaðrar útkomu 2009.

% af VLF	Frumgjöld	Vaxtagjöld	Heildargjöld
2004	30,0	2,0	32,0
2005	29,1	1,8	30,9
2006	28,3	1,7	30,0
2007	28,8	2,1	30,9
2008	30,2	2,7	32,9
2009	35,0	5,9	40,9

Eins og taflan sýnir hafa frumgjöld, þ.e. útgjöld án vaxtagjalda, vaxið úr því að vera um 29% af VLF á árunum 2004–2007 í yfir 35% samkvæmt áætlun á árinu 2009. Þessu til viðbótar aukast vaxtagjöld úr því að vera í kringum 2% af VLF í nærri 6% þannig að heildargjöld ríkissjóðs hafa hækkað úr um 31% af VLF í 41% að því að áætlað er á þessu ári. Verg

landsframleiðsla hefur fallið mjög á árinu 2009 og skýrir það hluta af hækkun útgjaldahlutfallsins úr 31% í 41%. Raunveruleg lækkun útgjalda er minni sem því nemur.

Tekjuhlið fjárlaga sýnir sambærilega mynd. Snarpur samdráttur í efnahagslífinu hefur rýrt helstu skattstofna ríkissjóðs auk þess sem innbyggð sveiflujöfnunaráhrif tekjuskatts einstaklinga veldur tekjutapi umfram það.

% af VLF	Beinir skattar	Óbeinir skattar	Aðrar tekjur	Vaxta-tekjur	Samtals
2004	12,4	16,5	3,3	0,8	33,0
2005	13,8	17,5	3,3	0,7	35,3
2006	14,3	17,1	2,5	1,4	35,3
2007	14,1	16,4	2,6	1,8	34,9
2008	13,6	13,5	2,3	2,4	31,7
2009	11,5	12,7	2,5	1,6	28,3

Tekjur ríkissjóðs sem voru um 35% af VLF á árunum fyrir 2008 eru nú áætlaðar verða um 28,3% af VLF á árinu 2009. Tekjufallið er mest í óbeinum sköttum sem hafa sem hlutfall af VLF fallið um 4–5% en það er einnig mikið í beinum sköttum sem lækka sem nemur um tæplega 3% af VLF. Eins og á útgjaldahliðinni hefur fall landsframleiðslu áhrif á þessar hlutfallstölur en nú á þann hátt að raunveruleg tekjulækkun sem orðið hefur er meiri en sem svarar lækkun tekjuhlutfallsins.

Í febrúar sl. samþykkti ríkisstjórnin útlínur stefnumörkunar í ríkisfjármálum fyrir árin 2009–2013. Var hún byggð á mati á horfum í ríkisfjármálum og efnahagsáætlun þeirri sem lá til grundvallar stuðningi Alþjóðagjaldeyrissjóðsins við Íslands. Samkvæmt þeirri áætlun voru tekjur ríkissjóðs, gjöld og afkoma hans þá áætluð sem fram kemur í eftirfarandi töflu.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Heildartekjur	472,8	397,7	433,6	481,7	532,0	571,8
Heildargjöld	483,2	575,3	545,1	534,1	537,1	521,6
Tekjujöfnuður	-10,4	-177,6	-111,5	-52,5	-5,1	50,1
Fjármagnstekjur	40,2	22,6	20,4	17,3	16,0	17,0
Fjármagnsgjöld	39,4	83,5	90,0	97,3	104,8	90,1
Fjármagnsjöfnuður	0,8	-60,9	-69,6	-80,0	-88,8	-73,1
Frumtekjur	432,5	375,2	413,2	464,3	515,9	554,8
Frumgjöld	443,8	491,8	455,1	436,8	432,3	431,5
Frumjöfnuður	-11,3	-116,7	-41,9	27,5	83,7	123,3

Eins og fram kemur í töflunni er halli á ríkissjóði áætlaður um 177 mrd. kr. á þessu ári en að hann fari minnkandi ár frá ári og tekjuafgangur verði jákvæður á árinu 2013. Frumjöfnuður í ríkisfjármálum, þ.e. jöfnuður án fjármagnstekna og gjalda, var áætlaður neikvæður um nærri 116 mrd. kr. á árinu en að hann snúist upp í afgang frá og með árinu 2011. Til þess að ná þessum árangri var við frágang á stuðningsáætlun AGS og við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2009 gert ráð fyrir að gripið yrði til aðhaldsaðgerða frá og með árinu 2010 sem fælu í sér lækkun útgjalda og hækkun tekna ríkissjóðs.

Í upphaflegri áætlun íslenskra stjórnvalda með AGS-samkomulaginu var ekki gert ráð fyrir að aðhafast í ríkisfjármálum á árinu 2009 umfram það sem stefnt var að í fjárlögum. Nú er hins vegar talið að sú áætlun og þar með fjárlög fyrir árið 2009 muni ekki standast. Sú leið að aðhafast ekki að ráði að í ríkisfjármálum 2009 leiðir því ekki til þess árangurs í hvað varðar jöfnuð í ríkisfjármálum sem að var stefnt.

Við vinnu að endurskoðun á aðstoðarsamkomulaginu í mars til maí 2009 uppfærðu sérfræðingar AGS og fjármálaráðuneytisins útreikninga á þeim aðhaldsaðgerðum vegna afkomu ríkissjóðs árin 2009–2013 sem nauðsynlegar væru til að afkoman yrði innan þess ramma í ríkisfjármálum sem samþykktur var í ríkisstjórninni 24. febrúar 2009. Að teknu tilliti til þess endurmats er nú talið að til þess að ná framangreindum markmiðum um afkomu ríkissjóðs sé aðlögunarþörf fjárlaga, þ.e. þörf fyrir hækkun tekna og lækkun gjalda að lágmarki eftirfarandi:

	Mia.kr.	**% af VLF**
2009	-20	-1,4
2010	-56	-3,9
2011	-43	-2,8

Samkvæmt þessu mati er nú gert ráð fyrir þörf á ráðstöfunum til að lækka halla á ríkissjóði um 20 ma.kr. árið 2009 en að aðhaldsþörfin fyrir tímabilið 2009–2011 verði alls um 119 ma.kr. Breytta niðurstöðu má að mestu rekja til a) lækkunar á tekjuáætlun ríkissjóðs fyrir árið 2009 og b) breyttra þjóðhagsforsendna, m.a. verðlags.

Áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum fyrir árin 2009–2013, sbr. framangreint, felur í sér að þörf er á miklu aðhaldi sem kallar á markvissar aðgerðir af hálfu stjórnvalda. Eins og fram kemur í efnahagsáætlun með stuðningsaðgerðum AGS er gert ráð fyrir að þessar aðgerðir feli hvort tveggja í sér útgjaldalækkun og hækkun á tekjum ríkissjóðs.

Af umfangi nauðsynlegra aðgerða er ljóst að ásættanlegri niðurstöðu verður ekki náð með því að fara aðra hvora leiðina eingöngu. Samdráttur í efnahagslífinu og auknar skuldir ríkissjóðs í kjölfar bankahrunsins skerða lífskjör almennings og val á milli útgjaldalækkana eða tekjuhækkana hefur áhrif á það hvernig skerðing lífskjara kemur niður en hún hefur áhrif á þróun efnahags- og atvinnulífs, tekjudreifingu í þjóðfélaginu o.fl. Sama er að segja um val á milli ráðstafana á hvoru sviði, þ.e. tekjuhækkana og útgjaldalækkana. Um þessi atriði verður nánar fjallað í boðaðri áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum til undirbúnings þeim ákvörðunum sem taka þarf á grundvelli hennar fyrir komandi ár.

Með frumvarpi þessu er lagt til að lögfestar verði þær breytingar á lögum um tekjuöflun ríkissjóðs og greiðslum úr ríkissjóði sem nauðsynlegar eru til að ná framangreindum markmiðum fyrir yfirstandandi ár. Frumvarpið er hluti þeirrar aðgerða sem byggðar eru á framangreindri áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum. Það ásamt þeim gjaldabreytingum sem nýlega voru samþykktar, svo og ákvörðunum ríkisstjórnarinnar um lækkun ríkisútgjalda á árinu 2009 eru sá hluti aðgerðanna sem kemur til framkvæmda á þessu ári. Aðrir og umfangsmeiri hlutar hennar koma til framkvæmda á næstu árum eins og gerð verður grein fyrir í skýrslu um áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum. Aðhaldsaðgerðir ársins 2009 og þær viðmiðanir sem settar hafa verið fyrir árið 2010 má sjá í eftirfarandi töflu:

Aðgerðaáætlun í ríkisfjármálum 2009–2013, markmið og aðgerðir

	2009	2010
Þörf fyrir styrkingu á afkomu	**20.000**	**56.000**
Aukin tekjuöflun, allt að	**13.000**	**28.000**
Rekstur	**1.800**	**14.250**
Almennt aðhald (10% stjórnsýsla, 7% menntam., 5% velferðarþjón.)	1.800	14.250
Þ.m.t. sameiningar stofnana og skipulagsbreytingar		
Tilfærslur	**3.135**	**11.113**
Sjúkratryggingar	440	2.600
Barnabætur	0	1.000
Fæðingarorlof	70	350
Elli- og örorkulífeyrir	1.830	3.650
Önnur sértæk tilfærsluframlög	435	1.825
Almennt aðhald í tilfærslustyrkjum ráðuneyta	360	1.688
Viðhald og stofnkostnaður	**4.425**	**10.000**
Vegaframkvæmdir	3.500	8.250
Aðrar framkvæmdir	925	1.750
Samtals	**9.360**	**35.363**
Bætt afkoma	**22.360**	**63.363**

Tafla þessi sýnir þær ákvarðanir sem teknar hafa verið fyrir árið 2009 og þær viðmiðanir sem settar hafa verið vegna útgjalda í fjárlögum 2010 áætlaðra tekjubreytinga á því ári. Eru þær miðaðar við að hlutur tekjuöflunar og lækkunar útgjalda verði hvor um sig á milli 40% og 60% af heildaraðhaldsþörfinni. Útgjaldarammar vegna fjárlaga fyrir árið 2009 verða settir í samræmi við framangreint, sundurliðaðir á ráðuneyti og málefnaflokka. Umfang aðhaldsaðgerðanna er haft nokkuð hærra í þessum áformum en sem nemur áætlaðri lágmarksaðhaldsþörf, sbr. framangreint vegna óvissu í áætlunum um þróun efnahagsmála og ríkisfjármála.

Almennar athugasemdir – tekjuhlið

Meginefnisatriði frumvarpsins eru nokkur. Í fyrsta lagi er lagt til að atvinnutryggingagjald hækki úr 0,65% í 2,21% og gjald í ábyrgðarsjóð launa hækki úr 0,1% í 0,2%. Samkvæmt lögum um tryggingagjald renna tekjur af atvinnutryggingagjaldi til Atvinnuleysistryggingasjóðs og er talin nauðsyn á að auka tekjur sjóðsins með vísan til stóraukinna greiðslna úr sjóðnum, samhliða auknu atvinnuleysi í landinu undanfarna mánuði. Tryggingagjald er samkvæmt núgildandi lögum samtals 5,19% og samanstendur af atvinnutryggingagjaldi, 0,65%, og almennu tryggingagjaldi, 4,54%. Auk þess leggst markaðsgjald, 0,05%, og gjald í ábyrgðarsjóð launa, 0,1%, á sama skattstofn og er samtala þeirra allra 5,34%. Samkvæmt frumvarpinu verður tryggingagjald og önnur gjöld sem á þennan skattstofn leggjast því samtals 7%, í stað 5,34%. Áætlað er að hækkun þessara gjalda hafi í för með sér árlegan tekjuauka fyrir ríkissjóð að fjárhæð 12,5 milljarðar kr. en á árinu 2009 er tekjuaukinn áætlaður um 7 milljarðar kr.

Í öðru lagi er lagt til að tekið verði upp það fyrirkomulag virðisaukaskatts á matvæli sem var fyrir 1. mars 2007, þegar tilteknar neysluvörur báru 24,5% virðisaukaskatt þó svo að matvara að meginstefnu til væri í lægra þrepi virðisaukaskatts. Um er að ræða sömu vöruflokka og voru í hinu efra þrepi fyrir 1. mars 2007 að viðbættum sykurvörum af ýmsum toga. Eru þessar vörur tilgreindar í sérstökum viðauka við virðisaukaskattslögin. Áætlað er að þessi breyting á fyrirkomulagi virðisaukaskatts af vörum til manneldis sem kemur til framkvæmda 1. september 2009 hafi í för með sér að tekjur ríkissjóðs aukist um 2,5 milljarða kr. á ári en á árinu 2009 verði tekjuaukinn um 0,7 milljarðar kr. Áhrif á vísitölu vegna þessa eru áætluð um 0,25%.

Í þriðja lagi er lagt til að tekið verði upp tímabundið álag á tekjuskatt hjá einstaklingum með háar tekjur, sem innheimt verði í staðgreiðslu en ákveðið endanlega við álagningu. Í tillögunni felst að frá og með 1. júlí til 31. desember 2009 skuli launagreiðandi reikna og skila í ríkissjóð til viðbótar hefðbundinni staðgreiðslu, sem nú er 37,2% að meðtöldu útsvari, sérstökum 8% tekjuskatti af launum hvers einstaklings umfram 700.000 kr. á mánuði. Einstaklingur með 1 millj. kr. í laun að meðtöldum skattskyldum hlunnindum mun þannig greiða 24 þús. kr. meira í staðgreiðsluskatt á mánuði verði frumvarpið að lögum. Reiknað er með að þessi breyting geti skilað ríkissjóði nálægt 4 milljörðum kr. á ársgrundvelli, en greiðsluáhrif hennar á árinu 2009 eru talin verða 2 milljarðar kr. Endanlegt uppgjör þessa sérstaka 8% tekjuskatts fer síðan fram við álagningu opinberra gjalda 1. ágúst 2010. Rétt er að nefna að álagning sérstaks 8% tekjuskatts frá og með 1. júlí 2009 gerir kröfur til þess að tekjum sem tilheyra skattstofni í hinu almenna tekjuskattsþrepi verði haldið aðgreindum frá þeim tekjum sem sæta skulu sérstakri skattlagningu frá miðju ári 2009. Almennt mun þetta ekki valda vandkvæðum hvað launatekjur og aðrar reglulegar tekjur áhrærir þar sem tekjur þessar koma fram samkvæmt greiðslutímabilum í staðgreiðsluskrá. Gert er ráð fyrir að þessi breyting verði tímabundin og að í stað hennar komi almennari breyting á tekjusköttum einstaklinga, sem taki gildi um næstu áramót.

Í fjórða lagi er lögð til tímabundin hækkun skatts á fjármagnstekjur úr 10% í 15% á tímabilinu 1. júlí 2009 til 31. desember 2009 á fjármagnstekjur sem eru umfram 250.000 kr. á tímabilinu. Frá og með 1. júlí verði skilaskyldum aðilum gert skylt að innheimta 15% fjármagnstekjuskatt af skattskyldum fjármagnstekjum sem falla til eftir það tímamark, jafnt hjá einstaklingum sem þeim lögaðilum, sem þennan skatt greiða en það eru lögaðilar sem ekki eru skattskyldir og skattskyldir lögaðilar sem starfa í formi sameignarfélaga, samlaga o.s.frv. og hafa ekki rétt til að draga móttekinn arð frá skattskyldum tekjum sínum. Við álagningu opinberra gjalda 2010 verður þessi tímabundna hækkun endanlega gerð upp, þannig að sérstakur 5% tekjuskattur verður einungis reiknaður á fjármagnstekjur sem fallið hafa til frá og með 1. júlí til 31. desember 2009, og eru umfram 250.000 kr. samanlagt hjá einstaklingi, eða liðlega 40 þús. kr. á mánuði. Þegar um hjón eða samskattað fólk er að ræða er sameiginlegum vaxtatekjum skipt jafnt þegar tekjuviðmiðun þessi er fundin og síðan skattlagðar sérstaklega hjá hvoru um sig. Hjá einstaklingi sem fær 100 þús. kr. í vaxtatekjur á mánuði á umræddu tímabili hækkar fjármagnstekjuskatturinn um tæplega 3 þús. kr. á mánuði. Viðbótartekjur ríkissjóðs af þessari breytingu eru taldar verða um 2 milljarðar kr. á heilu ári, eða 600 millj. kr. á hálfu ári. Greiðsluáhrif á árinu 2009 verða um 0,3 milljarðar þar sem hluti skattsins skilar sér ekki fyrr en árið 2010. Gert er ráð fyrir að þessi breyting verði tímabundin og að í stað hennar komi almennari breyting á tekjusköttum einstaklinga sem taki gildi um næstu áramót.

Í fimmta lagi er lagt til að skil á afdreginni staðgreiðslu fjármagnstekna verði tíðari, þ.e. ársfjórðungslega í stað almanaksársins frá og með 1. júlí 2009. Greiðslutímabilin verði þrír mánuðir, þ.e. janúar–mars, apríl–júní, júlí–september og október–desember. Gjalddagar verði

20. apríl, 20. júlí, 20. október og 20. janúar árlega og eindagi 15 dögum síðar. Þetta þýðir að skil afdreginnar staðgreiðslu sem þegar hefur verið innheimt á fyrri hluta þessa árs fari fram hinn 20. júlí 2009 og eindagi verði 15 dögum síðar. Hér er einungis um tilflutning í innheimtu að ræða en ekki viðbótartekjur en greiðsluáhrif þessarar breytingar á tekjuhlið ríkissjóðs gæti numið allt að 10 milljörðum kr. á þessu ári.

Í sjötta lagi er lagt til að aðilar sem ekki hafa heimilisfesti hér á landi og bera því takmarkaða skattskyldu, sæti hér skattlagningu vegna vaxta sem þeir fá greidda hér á landi. Að baki tillögunni eru margvísleg rök. Vaxtatekjur íslenskra skattaðila, einstaklinga sem fyrirtækja, eru skattskyldar og ójafnræði felst í því að undanskilja vaxtatekjur erlendra aðila skattlagningu. Vaxtatekjur eru hluti af þeim tekjum sem erlendir skattaðilar geta fengið frá landinu. Aðrar tegundir tekna erlendra aðila, sem aflað er hér á landi, svo sem laun, þóknanir, rekstrarhagnaður, arður, leigutekjur og söluhagnaður, eru skattskyldar hér og með skattlagningu vaxta er skapað samræmi í þessum efnum. Vextir ásamt framangreindum tekjum er farvegur út úr landinu fyrir hluta af þeim virðisauka sem verður til við starfsemi í landinu og eðlilegt er að tryggja einhverja hlutdeild ríkissjóðs í þeim tekjum eins og öllum öðrum tekjum sem verða til í landinu. Ein meginástæðu þess að tillöguna er að finna í þessu frumvarpi er að skattleysi vaxta úr landi opnar leiðir til að skjóta tekjum undan skatti hér á landi. Ein leið er sú að öðrum tekjum svo sem arði, leigutekjum o.s.frv. er umbreytt í vexti, t.d. með eignarhaldsfélag að millilið. Önnur er að íslenskur aðili færir fé til útlanda og lánar það eigin starfsemi hér á landi. Eins er alþekkt sú aðferð alþjóðlegra stórfyrirtækja að flytja hagnað á milli fyrirtækja og landa, m.a. með lánveitingum milli eigin fyrirtækja. Fyrirbæri af þessum toga hafa komið upp í skattframkvæmd og er einkum hætta á þeim í löndum eins og Íslandi sem ekki hafa reglur um lágmarkseiginfjármögnun fyrirtækja. Hér voru vextir erlendra eigenda skattlagðir þar til skattlagning vaxta almennt var afnumin. Við upptöku fjármagnstekjuskatts voru vaxtatekjur að nýju skattskyldar að undanskildum vaxtatekjum erlendra aðila. Benda má á að íslenskt atvinnulíf er nú mjög skuldsett og því ljóst að á næstu árum mun umtalsverður hluti landsframleiðslunnar renna úr landi í formi vaxta til erlendra aðila. Skattlagning vaxta mun tryggja það að nokkur hluti þeirra mun renna í sameiginlegan sjóð landsmanna.

Áhrif af skattlagningu vaxta til erlendra aðila eru fyrst og fremst að hluti af skatti á þessar tekjur rennur í ríkissjóð Íslands í stað þess að renna í ríkissjóð annarra landa. Vaxtatekjur eru nánast undantekningarlaust skattskyldar tekjur í öðrum löndum. Vegna tvísköttunarsamninga eða fyrir tilverknað innlendrar skattalöggjafar veldur skattur á vexti í upprunalandi þeirra því ekki að skattbyrðin á þessar tekjur aukist. Sá skattur sem lagður er á vaxtatekjurnar skiptist á milli upprunalands teknanna og heimalands tekjuhafans. Samkvæmt tvísköttunarsamningum sem Ísland hefur gert er um tvennt að ræða. Annars vegar eru skattar á vexti milli ríkjanna felldir niður. Er það svo í samningum landsins við ríki í Norður- og Vestur-Evrópu og Bandaríkin. Verða því engar breytingar á skattlagningu vaxta til aðila í þessum ríkjum. Í nýrri samningum sem íslenska ríkið hefur gert er hins vegar í mörgum tilvikum gert ráð fyrir rétti upprunaríkisins til að leggja afdráttarskatt á vexti. Hefur slíkt verið tekið upp að kröfu gagnaðilans en ýmis lönd, einkum fjármagnsinnflutningsríki, fylgja þeirri stefnu að gefa skattlagningu vaxta ekki eftir. Í þeim tilvikum sem tvísköttunarsamningar kveða á um að skattlagningarréttur á vöxtum sé á Íslandi eiga móttakendur vaxtanna rétt á endurgreiðslu/frádrætti í sínu heimaríki. Sama á við um mörg önnur ríki sem hafa, eins og Ísland, í skattalöggjöf sinni heimildir til að endurgreiða skatta sem lagðir eru á tekjur sem innlendir aðilar fá frá öðrum löndum. Með þessu móti ætti skattbyrði móttakanda vaxtanna ekki að þyngjast og ætti þannig ekki að hafa áhrif á það vaxtastig sem innlendir aðilar bera. Rétt er að árétta að ekki er verið að leggja skatt á þá sem inna vaxtagreiðslurnar af hendi heldur þá sem eru móttakendur vaxtanna.

Gert er ráð fyrir að innheimta tekjuskatts af vöxtunum verði í staðgreiðslu. Undanþága frá skattinum er veitt þeim sem fá vaxtagreiðslur frá Seðlabanka Íslands sem og erlendum ríkjum, alþjóðastofnunum og erlendum opinberum aðilum sem ekki eru skattskyldir í heimaríkinu. Þessum breytingum samfara eru jafnframt lagðar til breytingar á lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda. Er þannig gert ráð fyrir að staðgreiðsla af vöxtum verði samkvæmt ákvæðum laga um staðgreiðslu opinberra gjalda, líkt og flestar aðrar greiðslur til aðila sem bera takmarkaða skattskyldu hér á landi. Verðlags- eða gengisbreytingar á höfuðstól krafna í eigu erlendra aðila sæta ekki skattskyldu eða staðgreiðsluskyldu vegna þessa.

Líklegt er að þessi breyting muni hafa í för með sér nokkrar skatttekjur af vaxtagreiðslum til erlendra aðila en vegna tvísköttunarsamninga við flest þau lönd sem hýsa lánveitendur til íslenskra aðila er ekki líklegt að þær verði verulegar. Hins vegar má reikna með að afleiðing ákvæða af þessu tagi dragi úr skattatapi vegna tekjuhliðrunar og undanskota.

Í sjöunda lagi eru í frumvarpinu þrjár greinar sem ætlaðar eru til styrkingar á skattframkvæmd með því að herða skatteftirlit, einkum með fjármálalegum umsvifum fyrirtækja og einstaklinga, m.a. fjármálalegum samskiptum fyrirtækja við eigendur og stjórnendur. Fjölmörg dæmi hafa komið í ljós í kjölfari bankahrunsins sem eru tilefni fyrir skattyfirvöld til athugunar og er það áform stjórnvalda að styrkja stofnanir skattkerfisins á næstunni að mannafla í þeim tilgangi að efla skatteftirlit. Algeng viðbrögð skattaðila við athugun skattyfirvalda, einkum þegar um er að ræða flókin viðskiptamál og í þeim tilvikum að gögn um viðskiptin eru ekki aðgengileg hér á landi, eru að afhenda ekki eða draga úr hömlu að afhenda lögboðnar upplýsingar. Miða breytingarnar að því að bæta þar úr, annars vegar með heimild til að beita dagsektum og hins vegar með því að skattstóri geti vikið framtali að hluta eða öllu leyti til hliðar og ákvarðað skattstofna á grundvelli fyrirliggjandi upplýsinga. Þá er og lagt til að skattstjóri geti lokið skattalegri meðferð máls og komið á álagningu án þess að kanna hvort refsivert athæfi kunni að vera til staðar. Breytingarnar fela m.a. í sér markvissari stýringu skatteftirlitsmála og að skattstjórum verður gert kleift að ljúka skattalegri meðferð mála þótt þau kunni í framhaldinu að fara í brotarannsókn. Áforma stjórnvöld að mannafli við skatteftirlit og skattrannsóknir verði aukinn um a.m.k. 10 stöðugildi og er hér gert ráð fyrir að kostnaður við það skili sér þegar á fyrsta hálfa árinu en að bætt skattskil nemi margfaldri þeirri upphæð á næstu árum.

Viðbótartekjur ríkissjóðs af þeim breytingum á ákvæðum skattalaga sem lagðar eru til í frumvarpi þessu eru áætlaðar samtals rúmir 20 milljarðar kr. á ári, en áhrif þeirra á tekjur ríkissjóðs á þessu ári nema um 10 milljörðum kr., auk þeirra 10 milljarða kr. sem falla á það ár við tilfærslu á staðgreiðsluskilum fjármagnstekjuskatts. Bein áhrif á vísitölu neysluverðs eru metin 0,25%.

Tekjuáhrif í milljörðum króna	Á heilu ári	2009	Vísitöluáhrif
Tryggingagjald og gjald í ábyrgðasjóð launa	12,5	7,0	
Tilfærsla í VSK	2,5	0,8	0,35
Skattur á háar tekjur	4,0	2,0	
Skattur á háar fjármagnstekjur	2,4	0,6	
Samtals	**21,4**	**10,4**	
Skil á fjármagnstekjuskatti		10,0	
Hert skatteftirlit	2,0	0,5	

Almennar athugasemdir – útgjaldahlið.
Almanntryggingar.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um almannatryggingar sem fela í sér:

a. lækkun á frítekjumarki vegna atvinnutekna ellilífeyrisþega við útreikning tekjutryggingar,
b. afnám heimildar til að velja á milli frítekjumarks og þess að telja 60% af atvinnutekjum til tekna við útreikning tekjutryggingar,
c. skerðingu grunnlífeyris vegna lífeyrissjóðstekna,
d. skerðingu aldurstengdrar örorkuuppbótar vegna tekna,
e. hækkun skerðingarhlutfalls tekjutryggingar,
f. setningu sérstaks frítekjumarks vegna lífeyrissjóðstekna ellilífeyrisþega við útreikning tekjutryggingar.

Á árinu 2008 náðust fram miklar réttarbætur til handa öldruðum og öryrkjum í formi afnáms makatenginga, hækkunar bóta, hækkaðs frítekjumarks vegna atvinnutekna, sérstaks frítekjumarks á lífeyrissjóðstekjur öryrkja, sérstaks frítekjumarks á fjármagnstekjur og lækkunar skerðingarhlutfalls ellilífeyrisþega. Óhjákvæmilegt er að stíga skref til baka við núverandi aðstæður. Lögð er áhersla á að litið sé svo á að um tímabundnar ráðstafanir sé að ræða sem taki mið af því efnahagsástandi sem nú ríkir í þjóðfélaginu. Jafnframt er mikilvægt að áfram verði unnið að endurskoðun almannatryggingakerfisins í því skyni að gera það einfaldara og gagnsærra en þó fyrst og fremst með bættan hag aldraðra og öryrkja í huga.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að hagur tekjulægstu lífeyrisþeganna sé varinn og að ekki verði hreyft við sérstakri uppbót á lífeyri sem sett var með reglugerð á síðasta ári með stoð í lögum um félagslega aðstoð og nemur nú 180.000 kr. á mánuði fyrir þá lífeyrisþega sem búa einir en 153.500 kr. fyrir þá lífeyrisþega sem ekki njóta heimilisuppbótar. Er fremur tekið mið af því að bætur þeirra lífeyrisþega sem hafa hærri tekjur, annaðhvort úr lífeyrissjóðum eða vegna atvinnu, lækki þannig að við það sé miðað að tekjutengdar bætur falli niður þegar heildartekjur lífeyrisþega nema tæplega 4 millj. kr. á ári.

Málefni aldraðra.

Vísað er til þess sem fram kemur í athugasemdum við 14. gr. um frítekjumark ellilífeyrisþega vegna atvinnutekna. Frítekjumark vistmanna vegna atvinnutekna samkvæmt lögum um málefni aldraðra hefur ávallt verið það sama og frítekjumark ellilífeyrisþega og er lagt til að svo verði áfram.

Fæðingar- og foreldraorlof.

Lagt er til að hámarksgreiðsla úr Fæðingarorlofssjóði miðist við meðaltalsmánaðartekjur foreldra, að fjárhæð 437.500 kr. þannig að mánaðarleg útgreiðsla sjóðsins til foreldris verði að hámarki 350.000 kr. Þetta gerir það að verkum að greiðslur til foreldra með lægri mánaðartekjur en 437.500 kr. að meðaltali verða 80% af meðaltali heildarlauna á tilteknu viðmiðunartímabili eins og verið hefur.

Þessari breytingu er ætlað að leiða til sparnaðar í útgjöldum Fæðingarorlofssjóðs í ljósi þeirrar stöðu sem komin er upp í ríkisfjármálum. Undirstrikað er að þau sjónarmið sem sett voru fram þegar hámark var sett á greiðslurnar á árinu 2004 eiga enn við og þess vegna er lögð áhersla á að litið er svo á að um tímabundna aðgerð sé að ræða. Verður stefnt á endurskoðun á fjárhæð hámarksgreiðslna til hækkunar um leið og aðstæður í ríkisfjármálum leyfa.

Lög um meðferð einkamála.

Lagt er til að hámark verði sett á gjafsóknarfjárhæðir í einkamálum. Í núgildandi lögum er ekki gert ráð fyrir slíku ákvæði og getur kostnaður í slíkum málum orðið talsvert hár þar

sem tímagjald lögmanna er nokkuð mismunandi og umfang mála getur verið mikið. Útfærsla á þessu ákvæði í reglugerð hefur ekki verið gerð, en við frágang reglugerðarinnar er gert ráð fyrir að markmið um sparnað á þessu ári að fjárhæð 20 millj. kr. náist og að árleg kostnaðarlækkun verði 50 millj. kr.

Lög um meðferð sakamála.

Lagt er til að ákvörðun um þóknun sem greidd er úr ríkissjóði vegna verjenda og réttargæslumanna í sakamálum verði færð frá dómstólaráði til ráðherra. Þannig getur ráðherra með reglugert mælt fyrir um tímagjald sem tekið skuli mið af við ákvörðun þóknunar. Nú er viðmiðunargjaldið 11.200 kr. og er við það miðað að með reglugerð verði það lækkað um 12%. Árlegur sparnaður vegna þess er áætlaður 40 millj. kr. og að á þessu ári muni kostnaðurinn lækka um 20 millj. kr.

Lög um sóknargjöld.

Framlög úr ríkissjóði til þjóðkirkjusafnaða, skráðra trúfélaga og Háskóla Íslands hafa verið lögboðin, svonefnd sóknargjöld. Þrátt fyrir nafngiftina eru ekki innheimt nein sóknargjöld af ríkinu heldur er framlagið reiknað samkvæmt lögum á grundvelli ákveðinna viðmiða sem rakin eru í athugasemd með þeirri grein frumvarpsins sem fjallar um sóknargjöld. Fundið er út ákveðið gjald sem greitt er mánaðarlega fyrir hvern einstakling 16 ára og eldri til fyrrgreindra aðila. Í frumvarpi þessu er lagt til í fyrsta lagi að framlög samkvæmt þessu lögum sem hafa runnið til Háskólasjóðs hjá Háskóla Íslands, þ.e. framlag vegna þeirra sem ekki eru í þjóðkirkjunni eða skráðu trúfélagi, verði afnumið og að fjárveiting komi framvegis beint úr ríkissjóði. Í fjárlögum fyrir árið 2009 var þessi tenging rofin og með frumvarpi þessu er lagt til að ákvörðunin verði lögfest. Í öðru lagi er lagt til að gjaldið sem rennur til þjóðkirkjusafnaða og skráðra trúfélaga verði lækkað úr 855 kr. á mánuði samkvæmt núgildandi lögum í 798 kr. frá gildistöku og fyrir árið 2010 verði þetta gjald 741 kr. á mánuði. Með breytingunni er gert ráð fyrir að útgjöld ríkisins á þessu ári lækki um 150 millj. kr. og um 300 millj. kr. á næsta ári.

Lög um greiðslur til þolenda afbrota.

Í lögum um greiðslur til þolenda afbrota er kveðið á um að ekki skuli greiddar bætur nema krafan sé hærri en 100.000 kr. Lagt er til í þessu frumvarpi að viðmiðunarfjárhæðin verði hækkuð í 400.000 kr. Tilgangurinn með þessari breytingu á lögunum er annars vegar að lækka kostnað fyrir ríkissjóð og hins vegar að taka tillit til verðlagsþróunar frá árinu 1995 þegar lögin voru sett, en viðmiðunarfjárhæðin hefur ekki tekið breytingum frá þeim tíma. Með breytingunni er gert ráð fyrir því að útgjöld á þessu ári geti lækkað um 30 millj. kr. og að árleg kostnaðarlækkun fyrir ríkissjóð geti verið allt að 60 millj. kr.

Lög um uppbót á eftirlaun.

Lögum um uppbót á eftirlaun var ætlað að tryggja fólki 67 ára og eldra, sem átti takmörkuð eða engin réttindi í lífeyrissjóðum, tilteknar lágmarksgreiðslur sem reiknaðar voru út að lokinni álagningu opinberra gjalda. Með breytingum á lágmarksframfærslutryggingu lífeyrisþega Tryggingastofnunar ríkisins í september 2008 var þeim aðilum sem uppbótinni var ætlað að styðja tryggð lágmarksframfærsla sem gerir að verkum að ekki er lengur þörf á uppbót á eftirlaun. Í frumvarpinu er því lagt til að lög nr. 84/2008, um uppbót á eftirlaun, verði felld brott.

Lög um þjóðlendur.

Í frumvarpinu eru lagðar til nauðsynlegar lagabreytingar vegna áforma ríkisstjórnarinnar um að spara kostnað við þjóðlendumál á þessu ári og næstu tveimur árum. Á þessu tímabili taki óbyggðanefnd engin ný svæði til meðferðar og fjármálaráðherra lýsi ekki kröfum um þjóðlendur. Þar með sparast umtalsverður kostnaður fjármálaráðuneytis við undirbúning kröfugerða í formi aðkeyptrar þjónustu lögfræðinga, auk kostnaðar hjá óbyggðanefnd, einkum vegna upplýsingaöflunar Þjóðskjalasafns. Hins vegar er gert ráð fyrir að óbyggðanefnd ljúki þeim málum sem nefndin hefur nú þegar til meðferðar. Þar sem gengið er út frá því að ekki komi til neinna uppsagna vegna sparnaðaraðgerða ríkisstjórnarinnar er í frumvarpinu að finna heimild til að ráða starfsmenn óbyggðanefndar tímabundið til annarra sambærilegra starfa innan Stjórnarráðs Íslands. Áætlaður sparnaður vegna þessara ráðstafana eru nálægt 40 millj. kr.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með greininni er lagt til að atvinnutryggingagjald hækki úr 0,65% í 2,21%. Tryggingagjald er samsett af almennu tryggingagjaldi (4,54%) og atvinnutryggingagjaldi (0,65%) og renna tekjur af atvinnutryggingagjaldi til Atvinnuleysistryggingasjóðs. Með vísan til aukins útstreymis úr Atvinnuleysistryggingasjóði, samhliða auknu atvinnuleysi í landinu, er talið nauðsynlegt að auka markaðar tekjur til sjóðsins og er það lagt til með grein þessari.

Um 2. og 3. gr.

Lagt er til að ábyrgðargjaldið sem ætlað er til að fjármagna Ábyrgðasjóð launa skv. 23. gr. laganna verði hækkað úr 0,1% í 0,2% frá og með 1. júlí 2009. Eigið fé sjóðsins var uppurið í lok árs 2003 og hefur halli á rekstri sjóðsins verið nokkur undanfarin ár. Gjaldið var síðast hækkað 1. janúar 2006 en óhjákvæmlegt þykir að hækka gjaldið aftur vegna neikvæðrar stöðu sjóðsins. Jafnframt er gert ráð fyrir að dregið verði úr útgjöldum sjóðsins með því að fella niður vaxtagreiðslur hans vegna þeirra krafna sem hann ber ábyrgð á skv. a–d-lið 5. gr. laganna.

Um 4. gr.

Með greininni er lagt til að þær vörur sem tilgreindar eru í viðaukanum verði færðar upp í efra þrep virðisaukaskatts, 24,5%, á sama hátt og var áður en virðisaukaskattur af matvælum var lækkaður með lögum nr. 175/2006. Hið sama gildi einnig um sykur og sykurvörur. Í viðauka við lög um virðisaukaskatt er tilgreint hvaða matvara skuli vera í neðra þrepi og hvaða matvara í hinu efra. Eins og fram kemur í almennum athugasemdum er tilgangur þessarar breytingar almenn tekjuöflun fyrir ríkissjóð í tengslum við nauðsynlegar ráðstafanir í ríkisfjármálum auk þess sem ekki þykir ástæða til að þær vörur sem hér um ræðir, þ.e. sykurvörur, sælgæti og ýmsar drykkjarvörur sæti ívilnandi skattlagningu.

Um 5. gr.

Með greininni er lagt til að skil á afdreginni staðgreiðslu fjármagnstekjuskatts verði ársfjórðungsleg í stað almanaksársins, en ekki þykir að svo stöddu ástæða til að ganga til fulls þá leið að þau verði mánaðarleg.

Um 6. gr.

Hér er lagt til að aðilar með heimilisfesti og skattskyldu utan Íslands beri hér á landi takmarkaða skattskyldu vegna vaxta sem þeir fá greidda af bankareikningum, verðbréfa- og fjárfestingasjóðum, skuldabréfum og öðrum kröfum og fjármálagerningum hér á landi. Ákvæðið á við um þá vexti sem íslenskir skattaðilar greiða erlendum aðilum. Skilgreiningu á því hvað teljast vextir er að finna í 3. tölul. C-liðar 1. mgr. 7. gr. sbr. 8. gr. laganna. Þó eru undanþegnir vextir sem Seðlabanki Íslands greiðir sem og vextir sem mótteknir eru af erlendum ríkjum, alþjóðastofnunum og öðrum slíkum aðilum sem ekki eru skattskyldir í heimaríki sínu. Skilyrðið er að viðkomandi móttakandi sé undanþeginn skattskyldu í sínu heimilisfestarríki. Í þeim tvísköttunarsamningum sem Ísland hefur gert við önnur ríki er ýmist kveðið á um að upprunaland vaxta eigi rétt á að skattleggja þá með 0–10% skatthlutfalli. Telji móttakandi vaxtanna sig eiga rétt á að njóta ákvæða tvísköttunarsamninga þarf hann að óska eftir staðfestingu á því hjá skattyfirvöldum. Gera verður þá kröfu að skattskylda í viðkomandi samningsríki verði sönnuð með staðfestingu frá bæru stjórnvaldi.

Um 7. gr.

Greinin hefur að geyma breytingar á 70. gr. tekjuskattslaga sem leiðir af þeim breytingum sem verða á 3. gr. laganna sbr. 6. gr. þessa frumvarps. Samkvæmt þessu greiða einstaklingar með takmarkaða skattskyldu fjármagnstekjuskatt af vöxtum. Skattlagning lögaðila með takmarkaða skattskyldu fer eftir 71. gr. laganna eins og verið hefur.

Um 8. gr.

Úrræði skattyfirvalda gagnvart aðilum sem tregðast við að láta í té upplýsingar, hvort heldur beiðnin varðar aðila þann er fyrirspurn er beint til eða skipti annarra aðila við hann, hafa verið vaxandi vandamál þar sem hætta hefur verið á að mál hafi spillst eða dregist úr hömlu vegna skeytingarleysis aðila um að sinna lögboðinni skyldu sinni um að veita umbeðnar upplýsingar eða leggja fram gögn. Í þessum tilvikum hefur ekki verið ágreiningur um skyldu viðkomandi til framlagningar gagna, en fremur tómlæti eða ásetningur um að hafa óskir skattyfirvalda að engu. Ef einhver sinnir ekki upplýsingaskyldu án frambærilegra ástæðna er heimilt að vísa máli til opinberrar rannsóknar. Opinber rannsókn er þung í meðförum og því er þörf fyrir skilvirkari verkfæri til að koma fram hefðbundnu skatteftirliti. Því er lagt til með ákvæði þessu að ríkisskattstjóra verði heimilað að beita dagsektum í þágu skatteftirlits gagnvart aðilum sem telja sér stætt á því og/eða hafa hagsmuni af því að liggja á þeim gögnum sem þeim er skylt lögum samkvæmt að leggja fram.

Jafnframt er lagt til að fjármálaráðherra verði heimilað með reglugerð að setja nánari reglur um ákvörðun dagsekta.

Um 9. gr.

Núgildandi ákvæði 96. gr. tekjuskattslaga eru barn síns tíma og hefur sýnt sig í úrskurðaframkvæmd að réttarstaða þeirra sem tregðast við að veita upplýsingar um skattskil sín er að mörgu leyti betri en þeirra sem eru samstarfsfúsir og tilbúnir að leggja fram gögn í þágu skatteftirlits. Gildandi málsmeðferðarreglur hafa jafnframt leitt til þess að mál teljast ekki nægjanlega upplýst ef skattaðili þráast við að leggja fram gögn og upplýsingar samkvæmt óskum skattyfirvalda sem varða tekjur eða frádráttarliði í skattskilum. Í þessum tilfellum er ýmist verið að tefja framgang skatteftirlits með því annaðhvort að leggja ekki fram umbeðin gögn og skýringar eða bíða með framlagningu fram að lokastigi máls eða í kæru til yfirskattanefndar. Hinar almennu málsmeðferðareglur og úrræði hafa þannig leitt til þess eða valdið

hættu á því að mál tefjist úr hömlu eða ónýtist við núverandi ástand. Því er lagt til að skattyfirvöldum verði, þegar verulegir hagsmunir eru í húfi, heimilað að beita skilvirkara úrræði og víkja þegar til hliðar skattskilum að hluta eða öllu leyti ef ekki eru lögð fram umbeðin gögn eða skýringar. Skattyfirvöld verði því við aðstæður sem þessar leyst undan þeirri kröfu gildandi málsmeðferðareglna, sbr. lokamálslið 1. mgr. 96. gr. laganna, að sanna út í hörgul undandrátt tekna eða offærða frádráttarliði, þar sem umbeðin gögn hafa ekki verið lögð fram til sönnunar. Skattaðili beri þannig allan halla af því að upplýsa ekki með skilmerkilegum hætti um atriði sem varða framtaldar eignir, tekjur og frádráttarliði í skattskilum sínum.

Við almenna endurskoðun eða skatteftirlit liggja oftar en ekki fyrir upplýsingar eða skjöl sem sýna með hlutlægum hætti fram á mismun framtalinna tekna eða offærðra frádráttarliða samkvæmt skattframtölum eða skýrslum. Endurákvörðun skatta og gjalda á grundvelli þessara gagna, sem sýna sem slík með ótvíræðum hætti vantalda skattstofna, er því eðlilegur þáttur í almennri stjórnsýsluframkvæmd sem framkvæmd er með hlutlægum hætti án þess að afstaða sé tekin til mögulegs refsiþáttar málsins. Skattstjóra eða ríkisskattstjóra ber að tilkynna skattrannsóknarstjóra ef grunur vaknar um skattsvik eða refsiverð brot og ber það undir skattrannsóknarstjóra að skapa grundvöll fyrir endurákvörðun opinberra gjalda og hins vegar að hlutast til um refsimeðferð, ef skilyrði eru uppfyllt til slíks. Skattrannsóknarstjóri annast aftur á móti ekki endurákvörðun skattstofna og endurreikning opinberra gjalda og ber að vísa þeim þætti niðurstöðu sinnar til meðferðar hjá ríkisskattstjóra. Ljóst má því vera að einfaldur útreikningur skattstjóra á opinberum gjöldum á grundvelli þegar fyrirliggjandi gagna ætti ekki að valda sakarspjöllum, þótt forsendur kunni að vera fyrir skattrannsókn og síðari endurákvörðun á grundvelli viðbótarupplýsinga sem sú rannsókn leiddi mögulega fram. Almennt verður að telja það skilvirkra að unnt sé að ljúka stjórnsýsluþætti mála án tafar þegar tölulegur þáttur liggur ótvírætt fyrir og skattreikningur er eðlilegt framhald afgreiðslu máls, þótt það sæti síðar skattrannsókn í samræmi við meðferð opinberra mála.

Um 10. gr.

Álagning skatta felur í sér að reikna skatt á tilgreinda skattstofna í skattframtölum. Þessi reikningur fer fram eftir að skattframtöl og aðrar lögboðnar skýrslur hafa verið lagðar fram og tíðast án þess að frekari atbeina sé krafist af framteljandum. Skattyfirvöldum er eftir atvikum rétt að leiðrétta þessar skýrslur eða skylt að kalla eftir frekari gögnum. Fáist fullnægjandi skýringar um vantaldar tekjur eða offærða frádráttarliði, þá er skattur endurreiknaður á grundvelli þess skattstofns sem skattur hefði átt að reiknast af í upphafi. Ákvörðun skattstofns að nýju og reiknaður skattur á þeim grundvelli byggist þannig á hlutlægum grunni. Eftir atvikum er beitt álagi þar sem um ítrekun er að ræða eða vangá þessi þykir um skör fram. Almennt upplýsist í hefðbundnu skatteftirliti með hlutlægum hætti fjárhæð vantalinna tekna og umstangslítið er að reikna skatt á þá fjárhæð eftir að málsmeðferð er lokið. Skatteftirliti og skattrannsóknum er gjarnan ruglað saman en markmið þessara aðgerða eru ólík. Hlutverk rannsóknar skattrannsóknarstjóra er tvíþætt, annars vegar að skapa grundvöll fyrir endurákvörðun opinberra gjalda og hins vegar að hlutast til um refsimeðferð ef skilyrði eru uppfyllt til slíks. Skattrannsóknarstjóra er skipað innan hins almenna skattkerfis hér á landi en annars staðar á Norðurlöndunum er gerður greinarmunur á almennri endurskoðun ásamt skatteftirliti og skattalagabrotum sem eru á hendi lögreglunnar. Fyrirkomulagið hér á landi hefur skapað fljótandi markalínu milli almenns endurreiknings á skatti og skattrannsókna, þar sem rannsókn beinist m.a. að því að kanna huglæga afstöðu brotamanns. Hlutlægt mat á gögnum sem kallað hefur verið eftir í skatteftirliti og endurreikningur skatta á grundvelli þeirra hefur almennt ekki áhrif á réttarstöðu aðila, sem síðar sætir athugun skattrannsóknar-

stjóra, sem að gættri réttarstöðu sakbornings kannar m.a. huglæga afstöðu viðkomandi sem grundvöll ákvörðunar sektar eða annarra refsiúrræða. Jafnframt hefur verið þrengt að almennu skatteftirliti og talið að gagnaöflun umfram ákveðið umfang væri komin út fyrir almenna stjórnsýsluframkvæmd. Mistúlkun þessi hefur verið til baga og tálmað almennum eftirlitsaðgerðum. Vart verður talið að fjöldi hlutlægra gagna eða öflun þeirra ásamt skýringum frá fleiri en einum aðila raski eignarstöðu eiganda gagnanna þegar ekki hefur verið leitað eftir huglægri afstöðu hans varðandi ásetning eða stórkostlegt gáleysi. Gögn þau og upplýsingar sem aflað hefur verið við almennt skatteftirlit eru því eins og hver önnur gögn sem aflað hefur verið til grundvallar skattákvörðun.

Um 11., 12. og 13. gr.

Í samræmi við þær breytingar sem verða á 3. gr. tekjuskattslaga, sbr. 6. gr. frumvarpsins, er hér gerð breyting á lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda til að kveða á um að innheimta skuli í staðgreiðslu skatt af vöxtum sem greiddir eru til aðila með takmarkaða skattskyldu. Réttilega ákvörðuð og innborguð staðgreiðsla tekjuskatts er fullnaðargreiðsla nefndra gjalda hér á landi án þess að fram þurfi að fara frekari ákvörðun eða álagning.

Um 14. gr.

Lagðar eru til nokkrar breytingar á tekjuhugtaki laga um almannatryggingar. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir því að aldurstengd örorkuuppbót skerðist vegna tekna lífeyrisþega. Uppbótinni er því bætt inn í upptalningu á þeim bótaflokkum sem skerðast vegna fjármagnstekna, sbr. a- og b-lið ákvæðisins, en í 15. gr. frumvarpsins er vísað til 5. mgr. 18. gr. um skerðingu örorkulífeyris vegna tekna þar sem gert er ráð fyrir að aldurstengd örorkuuppbót skerðist með sama hætti og örorkulífeyrir.

Í öðru lagi gerir frumvarpið ráð fyrir því að frítekjumark ellilífeyrisþega vegna atvinnutekna við útreikning tekjutryggingar verði lækkað úr 1.315.200 kr. á ári í 480.000 kr. á ári eða 40.000 kr. á mánuði. Er það gert vegna þess mikla atvinnuleysis sem þjóðin stendur frammi fyrir en gríðarlegur fjöldi atvinnufærra manna og kvenna þarf að lifa af atvinnuleysisbótum einum saman. Aftur á móti er lagt til að frítekjumark örorkulífeyrisþega vegna atvinnutekna samkvæmt ákvæði til bráðabirgða haldist óbreytt, en það er nú 1.315.200 kr. á ári. Talið er sérstaklega mikilvægt að stuðla áfram að aukinni atvinnuþátttöku öryrkja í því efnahagsástandi sem nú ríkir.

Í þriðja lagi er lagt til að afnumin verði heimild til að velja á milli frítekjumarks og þess að telja 60% af atvinnutekjum til tekna við útreikning tekjutryggingar. Þetta úrræði hefur aðeins nýst þeim lífeyrisþegum sem hafa hæstar atvinnutekjur og aðeins lítill fjöldi þeirra fær hærri tekjutryggingu vegna þessarar heimildar sem var sett í lög áður en frítekjumörk vegna atvinnutekna voru lögleidd. Afnám reglunnar leiðir auk þess til mikillar einföldunar á almannatryggingakerfinu.

Í fjórða lagi er gert ráð fyrir að lífeyrissjóðstekjur hafi áhrif á útreikning elli- og örorkulífeyris, en samkvæmt núgildandi lögum teljast þær tekjur ekki til tekna við útreikning grunnlífeyris. Í ljósi þeirrar stöðu sem upp er komin í ríkisfjármálum verður að teljast nauðsynlegt að láta þessar tekjur teljast til tekna við útreikning bótanna, en frítekjumark vegna grunnlífeyris er nú tæplega 215.000 kr. á mánuði þannig að grunnlífeyrir mun eftir sem áður ekki byrja að skerðast fyrr en því tekjumarki er náð og falla niður við um 332.000 kr. á mánuði.

Um 15. gr.

Vísað er til þess sem fram kemur í athugasemdum við 14. gr. frumvarpsins um skerðingu aldurstengdrar örorkuuppbótar vegna tekna lífeyrisþega. Greiðslur aldurstengdrar örorkuuppbótar eru ekki tekjutengdar samkvæmt núgildandi lögum að öðru leyti en því að skilyrði er að viðkomandi öryrki fái greiddan grunnlífeyri. Með því að vísa til 5. mgr. 18. gr. um skerðingu örorkulífeyris vegna tekna mun aldurstengd örorkuuppbót skerðast með sama hætti og örorkulífeyrir, þ.e. með sama frítekjumarki, sama skerðingarhlutfalli og vegna sömu tekna. Samkvæmt frumvarpinu er því gert ráð fyrir að skerðing uppbótarinnar hefjist þegar mánaðarlegar tekjur viðkomandi nema tæplega 215.000 kr. á mánuði en falli niður þegar mánaðarlegar heildartekjur hans nema um 332.000 kr. á mánuði eða um 4 millj. kr. á ári.

Um 16. gr.

Gert er ráð fyrir því að sett verði frítekjumark á lífeyrissjóðstekjur ellilífeyrisþega vegna tekjutryggingar sem nemi 10.000 kr. á mánuði. Á síðasta ári var örorkulífeyrisþegum tryggt slíkt frítekjumark og nemur það nú 27.400 kr. á mánuði. Með þessari breytingu er mörkuð stefna til framtíðar, þ.e. að allir lífeyrisþegar njóti frítekjumarks vegna lífeyrissjóðstekna sem ráðherra er heimilt að hækka með reglugerð, sbr. 7. mgr. 22. gr. laganna.

Um 17. gr.

Vísað er til þess sem fram kemur í athugasemdum við 14. gr. frumvarpsins um frítekjumark ellilífeyrisþega vegna atvinnutekna. Frítekjumark vistmanna vegna atvinnutekna samkvæmt lögum um málefni aldraðra hefur ávallt verið það sama og frítekjumark ellilífeyrisþega og er lagt til að svo verði áfram.

Um 18. og 19. gr.

Lagt er til að hámarksgreiðsla úr Fæðingarorlofssjóði miðist við meðaltalsmánaðartekjur foreldra að fjárhæð 437.500 kr. þannig að mánaðarleg útgreiðsla sjóðsins til foreldris verði að hámarki 350.000 kr. Greiðslur til foreldra með lægri mánaðartekjur en 437.500 kr. að meðaltali verða 80% af meðaltali heildarlauna á tilteknu viðmiðunartímabili eins og verið hefur.

Þessari breytingu er ætlað að leiða til sparnaðar í útgjöldum Fæðingarorlofssjóðs í ljósi þeirrar stöðu sem komin er upp í ríkisfjármálum. Undirstrikað er að þau sjónarmið sem sett voru fram þegar hámark var sett á greiðslurnar á árinu 2004 eiga enn við og þess vegna er lögð áhersla á að litið sé svo á að um tímabundna aðgerð sé að ræða. Þess vegna verður stefnt á endurskoðun á fjárhæð hámarksgreiðslna til hækkunar um leið og aðstæður í ríkisfjármálum leyfa.

Um 20. gr.

Í XX. kafla laga um meðferð einkamála er kveðið á um gjafsókn. Samkvæmt 1. mgr. 126. gr. laganna er dómsmálaráðherra heimilt að kveða nánar á um skilyrði gjafsóknar með reglugerð, þ.m.t. hvenær nægilegt tilefni sé til að veita gjafsókn, þau atriði sem líta ber til við mat á fjárhagsstöðu umsækjanda og heimild til takmörkunar á gjafsókn skv. 1. mgr. 127. gr. en samkvæmt því ákvæði má takmarka gjafsókn þannig að hún nái aðeins til tiltekinna þátta málskostnaðar eða geti hæst numið tiltekinni fjárhæð. Vegna þeirra aðstæðna sem nú eru í ríkisfjármálum þykir nauðsynlegt að geta takmarkað gjafsóknarfjárhæð í einstökum málaflokkum. Þannig verði í reglugerð unnt að setja hámark á gjafsóknarfjárhæð sem getur verið mismunandi milli málategunda. Jafnframt er lagt til að ráherra verði veitt skýr heimild til að

setja í reglugerð ákvæði um hámark þeirra tekna sem umsækjandi um gjafsókn vegna efnahags má hafa til að fá gjafsókn.

Um 21. og 22. gr.

Samkvæmt 38. gr. laga um meðferð sakamála skal dómari ákveða þóknun skipaðs verjanda í sakamáli. Dómari ákveður þóknun í einu lagi ef sá sem tilnefndur hefur verið verjandi sakbornings á rannsóknarstigi er síðar skipaður til að gegna því starfi en að öðrum kosti skal lögreglustjóri ákveða þóknun tilnefnds verjanda. Í 48. gr. laganna er kveðið á um þóknun réttargæslumanns brotaþola og reglurnar samsvara þeim sem gilda um þóknun fyrir verjendur. Þóknun bæði verjenda og réttargæslumanna greiðist úr ríkissjóði. Dómstólaráð hefur sett viðmiðunarreglur fyrir dómara til að fara eftir við ákvörðun þóknunar bæði fyrir verjendur og réttargæslumenn. Hér er lagt til að ráðherra verði veitt heimild til að ákveða með reglugerð við hvaða tímagjald dómstólar skuli miða við ákvörðun þóknunar. Er þetta lagt til í ljósi þess að lækka þarf þann kostnað sem nú greiðist úr ríkissjóði vegna þóknunar verjenda og réttargæslumanna.

Um 23.–26. gr.

Lögboðin framlög úr ríkissjóði til þjóðkirkjusafnaða, skráðra trúfélaga og Háskóla Íslands, svonefnd sóknargjöld, eru ákvörðuð með þeim hætti að ákveðin grunnfjárhæð hækkar milli ára skv. 3. tölul. 2. gr. laganna með því að ofan á hana bætist hækkun sem kann að verða á meðaltekjuskattstofni einstaklinga á öllu landinu milli næstliðinna tekjuára á undan tekjuárinu. Framlagið reiknast fyrir alla einstaklinga, 16 ára og eldri, og er deilt út til þjóðkirkjusafnaða, skráðra trúfélaga samkvæmt lögum um skráð trúfélög nr. 108/1999 og Háskólasjóðs. Rétt er að benda á í þessu sambandi að þrátt fyrir nafngiftina innheimtir ríkið í reynd engin sóknargjöld heldur er um það að ræða að framlagið er reiknað samkvæmt lögum á grundvelli framangreindra viðmiða. Til þess að ná fram þeim samdrætti í útgjöldum ríkisins sem nú er stefnt að er nauðsynlegt að lækka þá fjárhæð sem greiðist til þjóðkirkjusafnaða og skráðra trúfélaga. Framlag sem er greitt fyrir einstaklinga sem hvorki eru í þjóðkirkjunni né skráðu trúfélagi samkvæmt lögum nr. 108/1999 rennur til Háskólasjóðs hjá Háskóla Íslands. Þetta framlag vegna einstaklinga utan trúfélaga tengist ekki beint neinum útgjöldum sem stofnast vegna trúarskoðana fólks til trúariðkunar líkt og gildir hjá skráðum trúfélögum, þ.m.t. þjóðkirkjunni. Þá er framlagið arfleifð frá fyrri tíð þegar aðeins einn háskóli var í landinu og á sér ekki hliðstæðu gagnvart öðrum háskólum, auk þess sem það þykir ekki falla vel að árlegri fjárlagagerð um háskólastigið. Þykir eðlilegra að þetta fyrirkomulag framlagsins til Háskólasjóðs verði afnumið og að í stað þess komi bein fjárveiting úr ríkissjóði.

Um 27. gr.

Í 1. mgr. 7. gr. laga um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota er kveðið á um að bætur vegna einstaks verknaðar skuli ekki greiddar nema höfuðstóll kröfunnar sé að lágmarki 100.000 kr. Hér er lagt til að þessi lágmarksfjárhæð verði hækkuð í 400.000 kr. Engin hækkun hefur orðið á þessari lágmarksfjárhæð frá upphafi en lögin tóku gildi 1. janúar 1996. Með þessari aðgerð er bæði tekið tillit til verðlagsþróunar frá því að lögin voru sett árið 1995 en einnig er verið að takmarka útgjöldin við meira tjón en áður. Gert er ráð fyrir að með þessari breytingu lækki útgjöldin um 30 millj. kr. á ári. Árið 2008 fengu um 200 einstaklingar bætt tjón úr þessum sjóði. Í 130 tilvikum var um óverulegar bótafjárhæðir að ræða sem að öllum líkindum hefðu ekki fengist greiddar miðað við þá breytingu sem hér er lögð til.

Um 28. gr.

Í greininni er lagt til að lög nr. 84/2008, um uppbót á eftirlaun, verði felld niður. Lögunum var ætlað að tryggja fólki 67 ára og eldra sem átti takmörkuð eða engin réttindi í lífeyrissjóðum tilteknar lágmarksgreiðslur sem reiknaðar voru út að lokinni álagningu opinberra gjalda. Með breytingum á lágmarksframfærslutryggingu lífeyrisþega Tryggingastofnunar ríkisins í september 2008 var þeim sem uppbótinni var ætlað að styðja tryggð lágmarksframfærsla sem gerir að verkum að ekki er lengur þörf á uppbót á eftirlaun.

Um 29. gr.

Í greininni og ákvæði til bráðabirgða VII er kveðið á um nauðsynlegar lagabreytingar vegna áforma ríkisstjórnarinnar um að spara kostnað við þjóðlendumál á þessu ári og næstu tveimur árum. Á þessu tímabili taki óbyggðanefnd engin ný svæði til meðferðar og fjármálaráðherra lýsi ekki kröfum um þjóðlendur. Þar með sparast umtalsverður kostnaður fjármálaráðuneytis við undirbúning kröfugerða í formi aðkeyptrar þjónustu lögfræðinga auk kostnaðar hjá óbyggðanefnd, einkum vegna upplýsingaöflunar þjóðskjalasafns. Hins vegar er gert ráð fyrir að óbyggðanefnd ljúki þeim málum sem nefndin hefur nú þegar til meðferðar. Þar sem gengið er út frá því að ekki komi til neinna uppsagna vegna sparnaðaraðgerða ríkisstjórnarinnar er í frumvarpinu að finna heimild til að ráða starfsmenn óbyggðanefndar tímabundið til annarra sambærilegra starfa innan Stjórnarráðs Íslands.

Um 30. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Um ákvæði til bráðabirgða I.

Hér er annars vegar kveðið á um 8% hækkun á tekjuskatti af tekjum yfir 700 þús kr. á mánuði frá og með 1. júlí 2009 til 31. desember 2009. Þessi álagning sérstaks 8% tekjuskatts gerir kröfur til þess að tekjur séu sérgreindar eftir árshelmingum. Almennt mun þetta ekki valda vandkvæðum hvað launatekjur og aðrar reglulegar tekjur áhrærir þar sem þær koma fram samkvæmt greiðslutímabilum í staðgreiðsluskrá. Tilfallandi tekjur utan staðgreiðslu þarf við framtal að færa á hvorn árshelming fyrir sig eftir því sem þær hafa fallið til.

Hins vegar kveður greinin á um að við álagningu 2010 skuli í stað 10% leggja 15% tekjuskatt á fjármagnstekjur, sem fallið hafa til frá og með 1. júlí til 31. desember 2009 og eru umfram 250.000 kr. hjá einstaklingi. Þegar um hjón eða samskattað fólk er að ræða skal skipta sameiginlegum vaxtatekjum jafnt á milli þeirra þegar tekjuviðmiðun þessi er fundin og skattleggja sérstaklega hjá hvoru um sig. Aðilum sem undanþegnir eru almennri skattskyldu skv. 4. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, verður sömuleiðis gert að greiða 15% tekjuskatt af fjármagnstekjum sínum á greindu tímabili. Áfallnir vextir og verðbætur fyrir 1. júlí 2009 verða skattlagðar í hinu almenna 10% skattþrepi. Tímasetning tekna eins og hér er gert ráð fyrir gerir kröfur til fjármálastofnana og framteljenda, en samkvæmt frumvarpinu er lagt til að fjármálaráðherra verði heimilað að setja reglugerð þar sem skilaskyldum aðilum skv. 3. gr. laga nr. 94/1996 verði settar reglur um framkvæmd afdráttar staðgreiðslu, þannig að afstaða til tímasetningar tekna ætti að liggja fyrir frá og með ofangreindu tímamarki með hliðsjón af þeim reglum sem settar voru við upptöku staðgreiðslu á fjármagnstekjur 1. janúar 1997.

Um ákvæði til bráðabirgða II.

Af launum einstaklings umfram 700.000 kr. á mánuði eins og þau eru skilgreind skv. 15. gr. laga nr. 45/1987 skal launagreiðandi á hverju greiðslutímabili staðgreiðslu frá og með 1. júlí til 31. desember 2009 reikna sérstaklega 8% tekjuskatt og skila til innheimtumanns í samræmi við almenn ákvæði um skil á staðgreiðslu samkvæmt staðgreiðslulögum.

Um ákvæði til bráðabirgða III.

Frá og með 1. júlí 2009 er skilaskyldum aðilum skv. 3. gr. laga nr. 94/1996 gert skylt að innheimta 15% fjármagnstekjuskatt af skattskyldum fjármagnstekjum í samræmi við 4. og 5. gr. laganna. Breyting sem þessi gerir þær kröfur að vaxtatekjur sem falla til á fyrri og seinni árshelmingi ársins 2009 séu aðgreindar, þannig að ekki sé innheimtur 15% tekjuskattur af vaxtatekjum sem féllu til fyrir 1. júlí þótt greiddar séu eða gjaldkræfar eftir það tímamark. Við setningu laga nr. 94/1996, um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur, voru sett ítarleg ákvæði um tímasetningu tekna, þar sem áfallnir vextir og verðbætur fyrir setningu laga um skattskyldu fjármagnstekna voru skattfrjáls. Ljóst er að byggja má á þeim ákvæðum sem sett voru af því tilefni við setningu reglugerðar um ákvörðun og tímasetningu vaxtatekna eftir því hvort þær skulu með tilliti til þeirra tímamarka sem þær falla til fyrir 1. júlí 2009 sæta 10% skattlagningu eða 15% eftir það tímamark. Því er lagt til að ráðherra verði heimilað að kveða á um nánari útfærslu í reglugerð.

Með 5. gr. frumvarpsins verða skil á afdreginni staðgreiðslu fjármagnstekna ársfjórðungsleg í stað almanaksársins frá og með 1. júlí 2009. Í ljósi þess er lagt til að skil afdreginnar staðgreiðslu sem þegar hefur verið innheimt á fyrri hluta ársins fari fram 20. júlí 2009 og eindagi verði 15 dögum síðar.

Um ákvæði til bráðabirgða IV.

Með lögum nr. 60/2009 var fjárhæð kílómetragjalds lækkuð um 20%. Komið hefur í ljós að láðst hefur að kveða skýrt á um hvernig staðið skuli að álagningu í stað áætlunar við þessar aðstæður vegna fyrra tímabils ársins 2009 og er ákvæði þessu ætlað að bæta úr því.

Um ákvæði til bráðabirgða V.

Gert er ráð fyrir því að skerðingarhlutfall tekjutryggingar verði hækkað úr 38,35% í 45% á tímabilinu frá 1. júlí 2009 til og með 31. desember 2013. Hlutfall þetta hefur farið lækkandi á undanförnum árum, þannig fór það úr 45% í 39,95% árið 2007 og aftur úr 39,95% í 38,35% árið 2008. Því er í raun verið að hverfa til sama skerðingarhlutfalls og var í gildi á árinu 2006. Þrátt fyrir þessa breytingu munu tekjulægstu lífeyrisþegarnir ekki finna mikið fyrir þessari breytingu þar sem lækkun tekjutryggingar til þeirra mun leiða til hækkunar á sérstakri uppbót á lífeyri ef heildartekjur einhleyps lífeyrisþega eru lægri en 180.000 kr. á mánuði eða 153.500 kr. hjá lífeyrisþega sem er giftur eða fær ekki greidda heimilisuppbót af öðrum ástæðum.

Um ákvæði til bráðabirgða VI.

Sjá athugasemdir við 23.–26. gr.

Um ákvæði til bráðabirgða VII.

Sjá athugasemdir við 29. gr.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum.

Með frumvarpi þessu er lagt til að gerðar verði breytingar á nokkrum lögum til að mæta miklu tekjufalli og útgjaldaauka sem ríkissjóður hefur orðið fyrir vegna áfalla á efnahagskerfið og þeirra miklu skulda sem fallið hafa á ríkissjóð í kjölfarið. Frumvarpið er hluti af víðtækum ráðstöfunum sem áformað er að grípa til á grundvelli aðgerðaáætlunar um að ná jöfnuði í ríkisfjármálunum á árunum 2009 til 2013. Lögfesting breytinga á ýmsum lögum um tekjuöflun ríkissjóðs og tilteknum lögbundnum útgjaldaliðum eru nauðsynlegar á yfirstandandi sumarþingi til að mæta fyrirsjáanlegum frávikum frá markmiðum um rekstrarhalla ríkissjóðs sem sett voru í fjárlögum þessa árs.

Vegna tekjuöflunar fyrir ríkissjóð er lagt til að tryggingagjald hækki úr 5,34% í 7% og skili 12,5 milljarða kr. auknum tekjum á ári, en að tekjuaukinn verði um 7 milljarðar kr. á þessu ári. Þetta eru áætlaðar heildartekjur af gjaldinu en gert er ráð fyrir að ríkið sjálft greiði um 2 milljarða kr. á ári vegna þessarar hækkunar og rúman 1 milljarð kr. á þessu ári. Breyting á fyrirkomulagi virðisaukaskatts er áætlað að skili ríkissjóði 2,5 milljarða kr. auknum tekjum á ári, en að tekjuaukinn verði um 700 m.kr. á þessu ári. Áhrif til hækkunar á vísitölu neysluverðs er metin á 0,25%. Gert er ráð fyrir að sérstakt 8% tekjuskattsálag á tekjur umfram 700.000 kr. auki skatttekjur um 4 milljarða kr. árlega en að greiðsluáhrifin á þessu ári verði um 2 milljarðar kr. Áætlað er að tekjur ríkissjóðs geti aukist um 2 milljarða kr. á ári vegna hækkunar á fjármagnstekjuskatti úr 10% í 15%. Greiðsluáhrifin á árinu 2009 eru áætluð um 300 m.kr. þar sem hluti skattsins skilar sér ekki fyrr en 2010. Gert er ráð fyrir að skil á afdreginni staðgreiðslu fjármagnstekna verði ársfjórðungslega í stað almanaksársins og er gert ráð fyrir að greiðsluáhrif á tekjuhlið ríkissjóðs verði um 10 milljarðar kr. á þessu ári. Hér er um tilflutning í innheimtu að ræða en ekki viðbótartekjur. Í frumvarpinu er gerð sú breyting að aðilar sem ekki hafa heimilisfesti hér á landi greiði skatta vegna vaxta sem þeir fá greidda hér á landi. Ekki er gert ráð fyrir að skatttekjur vegna þessa verði verulegar vegna tvísköttunarsamninga, en hugsunin er að draga úr tekjutapi og undanskoti. Auk þess er lagt til að skattframkvæmd verði styrkt með því að herða skatteftirlit, einkum með fjármálalegum umsvifum einstaklinga og fyrirtækja.

Með frumvarpinu eru einnig lagðar til breytingar sem ætlað er að draga úr útgjöldum ríkissjóðs. Í almannatryggingum er í fyrsta lagi lagt til að frítekjumark vegna atvinnutekna ellilífeyrisþega verði lækkað úr 1.315 þús. kr. í 480 þús. kr. á ári. Í öðru lagi er lagt til að heimild til að velja á milli frítekjumarks og þess að telja 60% af atvinnutekjum til tekna við útreikning tekjutryggingar verði afnumin. Þessi breyting felur í sér óverulegan sparnað en leiðir þó til einföldunar á kerfinu. Í þriðja lagi er lagt til að lífeyrissjóðstekjur hafi áhrif á útreikning grunnlífeyris. Í núgildandi lögum hafa lífeyrissjóðstekjur ekki áhrif á grunnlífeyri óháð því hversu háar tekjur um er að ræða. Í fjórða lagi er lagt til að viðmiðunartekjur hafi áhrif á aldurstengda örorkuuppbót en samkvæmt núgildandi lögum eru þessar bætur ekki tekjutengdar. Í fimmta lagi er lagt til að skerðingarhlutfall vegna tekjutryggingar hækki úr 38,35% í 45% á tímabilinu 1. júlí 2009 til 31. desember 2013. Í sjötta og síðasta lagi er lagt til að sett verði á sérstakt frítekjumark vegna lífeyrissjóðstekna ellilífeyrisþega við útreikning tekjutryggingar. Frítekjumarkið nemur 120 þús. kr. á ári. Þess ber að geta að þessi breyting, ólíkt

hinum breytingunum, felur ekki í sér sparnað heldur aukast útgjöld ríkissjóðs um 700 m.kr. á ári. Samtals er áætlað að með þessum breytingum muni útgjöld almannatrygginga lækka um 3.650 m.kr. á ársgrundvelli. Miðað við það að breytingarnar taki gildi þann 1. júlí 2009 má gera ráð fyrir að á þessu ári muni útgjöld ríkissjóðs lækka sem nemur um helmingi af þeirri upphæð.

Þá er lagt til að frítekjumark vistmanna vegna atvinnutekna við útreikning vistunarframlags verði lækkað með sama hætti og með breytingum í almannatryggingum. Frítekjumark vistmanna vegna atvinnutekna samkvæmt lögum um málefni aldraða hefur ávallt verið það sama og frítekjur ellilífeyrisþega og lagt er til að svo verði áfram.

Með frumvarpinu er lagt til að hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði verði lækkaðar úr 400 þús. kr. í 350 þús. kr. á mánuði. Þá er lagt til að réttur til fæðingarorlofs falli niður eftir 36 mánuði frá fæðingu barns í stað 18 mánaða samkvæmt núgildandi lögum. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er áætlað að greiðslur vegna fæðingarorlofs lækki um 350 m.kr. á ársgrundvelli. Þar sem gert er ráð fyrir að lögin eigi bara við um foreldra barna sem fæðast eða eru frumættleidd eða tekin í varanlegt fóstur 1. júlí 2009 eða síðar verður sparnaðurinn á þessu ári um 70 m.kr.

Í frumvarpinu er lagt til að ráðherra geti sett hámark á gjafsóknarfjárhæðir í einkamálum með reglugerð. Slíkt ákvæði hefur ekki verið til staðar heldur hafa útgjöld ríkisins ráðist af fjölda mála og umfangi þeirra. Útfærsla reglugerðarákvæðisins liggur ekki fyrir á þessu stigi en gert er ráð fyrir að það verði gert með þeim hætti að útgjöld þessa árs lækki um 20 m.kr. en um 50 m.kr. á næsta ári og framvegis.

Auk þess er lagt til að ákvarðanir um viðmiðunargjald vegna þóknunar sem greidd er úr ríkissjóði til verjenda og réttargæslumanna í sakamálum verði færðar frá dómstólaráði til ráðherra. Gert er ráð fyrir að ráðherra ákveði tímagjaldið með reglugerð. Í dag er tímagjaldið 11.200 kr. og er við það miðað að með reglugerð verði það lækkað um 12%. Árlegur sparnaður vegna þess er áætlaður 40 m.kr. og að á þessu ári muni kostnaðurinn því lækka um 20 m.kr.

Í frumvarpinu er lagt til að viðmiðunarfjárhæð sóknargjalda verði lækkuð til að ná fram útgjaldalækkun fyrir ríkissjóð bæði á þessu ári og hinu næsta. Lagt til að gjaldið verði lækkað úr 855 kr. á mánuði samkvæmt núgildandi lögum í 811 kr. frá gildistöku og fyrir árið 2010 verði þetta gjald 767 kr. á mánuði. Með breytingunni er gert ráð fyrir að útgjöld ríkisins á þessu ári lækki um 150 m.kr. og um 300 m.kr. á næsta ári. Framlög úr ríkissjóði vegna sóknargjalda til þjóðkirkjusafnaða, skráðra trúfélaga og Háskóla Íslands hafa verið lögboðin en þrátt fyrir nafngiftina eru í reynd ekki innheimt nein sóknargjöld af ríkinu heldur er um það að ræða að framlagið er reiknað samkvæmt lögum á grundvelli ákveðinna viðmiða. Gjaldið er greitt mánaðarlega fyrir hvern einstakling 16 ára og eldri til ofangreindra aðila. Í frumvarpi þessu er lagt til að lögbinding sóknargjalda sem runnið hafa til Háskólasjóðs hjá Háskóla Íslands, þ.e. framlag vegna þeirra sem ekki eru í þjóðkirkjunni eða skráðu trúfélagi, verði afnumin og í þess stað komi vanaleg fjárheimild samkvæmt fjárlögum. Í fjárveitingum til Háskólasjóðs í fjárlögum fyrir árið 2009 hefur þegar verið gert ráð fyrir því að framlag til hans verði ekki lengur lögboðið.

Með frumvarpi þessu er lagt til að viðmiðunarfjárhæð greiðslna til þolenda afbrota verði hækkuð úr 100.000 kr. í 400.000 kr. en kröfur undir viðmiðunarfjárhæðum eru ekki greiddar úr ríkissjóði. Tilgangurinn með þessari breytingu á lögunum er annars vegar að lækka kostnað fyrir ríkissjóð og hins vegar að taka tillit til verðlagsþróunar frá árinu 1995 þegar lögin voru sett, en viðmiðunarfjárhæðin hefur ekki tekið breytingum frá þeim tíma. Með breytingunni er gert ráð fyrir því að útgjöld á þessu ári geti lækkað um 30 m.kr. og að árleg kostnaðarlækkun fyrir ríkissjóð geti verið allt að 60 m.kr.

Í frumvarpinu er lagt til að hægt verði á verkefnum á vegum óbyggðanefndar í þjóðlendumálum frá því sem gert hefur verið ráð fyrir. Breytingin felur í sér að á þessu og næstu tveim-

ur árum muni óbyggðanefnd ekki taka ný svæði til meðferðar og fjármálaráðherra ekki lýsa frekari kröfum um þjóðlendur. Þar með sparast kostnaður við undirbúning kröfugerða í formi aðkeyptrar þjónustu lögfræðinga auk kostnaðar hjá óbyggðanefnd, einkum vegna upplýsingaöflunar Þjóðskjalasafns. Gert er ráð fyrir að um 40 m.kr. geti sparast vegna þessa á þessu ári og 150 m.kr. á næstu tveimur árum.

Í meðfylgjandi töflu eru dregin saman áhrif frumvarpsins til lækkunar á ríkisútgjöldum á þessu og næsta ári, auk útgjaldaauka ríkisins vegna tryggingagjalds:

Tölur í m.kr.	**2009**	**2010**
Almannatryggingar	1.825	3.650
Fæðingarorlofssjóður	70	350
Gjafsóknir	20	50
Meðferð sakamála	20	40
Sóknargjöld	150	300
Greiðslur til þolenda afbrota	30	60
Tryggingagjald	-1.000	-2.000
Þjóðlendumál	40	75
Samtals:	**1.155**	**2.525**

Samtals eru tekjuáhrif frumvarpsins metin á um 21 milljarð kr. á ársgrundvelli, en að tekjuaukningin á árinu 2009 verði um 10 milljarðar kr. auk 10 milljarða kr. greiðslutilfærslna vegna fjölgunar gjalddaga fjármagnstekjuskatts. Í áætlun um aðgerðir í ríkisfjármálum er gert ráð fyrir að lækka þurfi ríkisútgjöld og auka tekjur sem svara til 20 milljörðum kr. á þessu ári. Á útgjaldahlið tekur frumvarpið til þeirra þátta sem þarfnast lagabreytinga en gerð er grein fyrir öðrum ráðstöfunum í ríkisfjármálum í greinargerð með þessu frumvarpi.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum má gera ráð fyrir að útgjöld ríkissjóðs aukist nokkuð vegna breytinga sem gera þarf á tölvukerfum vegna innheimtu skatta, auk annars tilfallandi kostnaðar. Áætlað er að ráðist verði í bráðabirgðaráðstafanir vegna innheimtunnar og að útgjaldaauki vegna þess geti orðið á bilinu 10–20 m.kr.

156. Svar [73. mál]

menntamálaráðherra við fyrirspurn Sigmundar Ernis Rúnarssonar um framhaldsskólanám nemenda með fötlun eða þroskahömlun.

1. *Hefur öllum nemendum með fötlun eða þroskahömlun, sem útskrifast úr grunnskóla í vor, verið tryggt lögbundið framhaldsskólanám í haust?*

Forinnritun nemenda með fötlun lauk 15. maí 2009 en almennri innritun í framhaldsskóla lauk á miðnætti 11. júní. Tilgangurinn með því að nemendur með fötlun geti sótt fyrr um er að fá upplýsingar um fjölda umsækjenda og óskir þeirra svo að auðveldara verði að veita þeim skólavist við hæfi. Vinnur menntamálaráðuneytið úr umsóknum fatlaðra í samstarfi við framhaldsskóla. Nemendur með fötlun hafa forgang umfram aðra nýnema við innritun. Með

því á að vera tryggt að þeir eigi kost á lögbundnu framhaldsskólanámi í haust og mun menntamálaráðuneytið fylgja því eftir að svo verði.

2. *Hversu mörgum nemendum með fötlun eða þroskahömlun, sem sótt hafa um framhaldsskólanám frá 1989, hefur verið neitað um skólavist í viðkomandi skólum?*

Ekki liggja fyrir upplýsingar um umsóknir og skólavist nemenda með fötlun í framhaldsskólum aftur til 1989. Árið 1998 voru fyrstu starfsbrautirnar fyrir nemendur með fötlun stofnaðar í framhaldsskólum og frá þeim tíma hefur engum nemanda verið neitað um skólavist á slíkum brautum.

157. Svar [79. mál]

sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra við fyrirspurn Birkis Jóns Jónssonar um ríkisjarðir.

1. *Hversu margar jarðir í eigu ríkisins eru nýtanlegar til ábúðar?*

Ráðuneytið heldur upplýsingar um ríkisjarðir á forræði þess. Langflestar jarðirnar eru lögbýli, en auk þess eru jarðir, spildur og lóðir sem ekki eru lögbýli.

Í 2. gr. jarðalaga segir að lögbýli sé „sérhver jörð sem hefur þann húsakost og það landrými eða aðstöðu að unnt sé að stunda þar landbúnað eða aðra atvinnustarfsemi“. Haldin er skrá um lögbýli í landinu.

Samkvæmt lögbýlaskrá sem Hagþjónusta landbúnaðarins tók saman í desember 2007 eru 354 lögbýli skráð á forræði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, inni í þeirri tölu eru lögbýli sem eru í umsjá ýmissa stofnana. Í sömu skrá eru 48 lögbýli skráð á forræði annarra ráðuneyta.

Heldur vandast málið þegar kemur að svari við því hvort lögbýlin séu „nýtanleg til ábúðar“. Við athugun þess er eðlilegt að vísa til svofelldra skilgreininga á hugtökunum *ábúð* og *landbúnaður* í 2. gr. jarðalaga, nr. 81/2004.

„*Ábúð* merkir í lögum þessum afnotarétt af jörðum eða jarðahlutum til búrekstrar eða annars atvinnurekstrar á sviði landbúnaðar með réttindum og skyldum samkvæmt ábúðarlögum.

Landbúnaður merkir í lögum þessum hvers konar vörslu, verndun, nýtingu og ræktun búfjár, ferskvatnsdýra, lands og auðlinda þess til atvinnu- og verðmætasköpunar, matvælaframleiðslu og þjónustu er tengist slíkri starfsemi.“

Hér segir að *ábúð* merki afnotarétt til búrekstrar eða annars atvinnurekstrar á sviði landbúnaðar. Ályktа má af þessu að búrekstur, með venjulegum hætti, sé ein grein *landbúnaðar*. Þetta öðlast frekari staðfestingu í hinni víðtæku skilgreiningu landbúnaðar en undir hana má mögulega fella mikinn hluta þeirrar atvinnustarfsemi sem fram getur farið á landi í dreifbýli. Eins og kunnugt er átti sér stað byggðaröskun á síðustu öld og m.a. þess vegna er yfirleitt ekki raunhæft að auglýsa eyðijarðir í eigu ríkisins til ábúðar. Einnig má í þessu sambandi benda á lélegar samgöngur og þjónustuleysi á afskekktum stöðum.

2. *Hversu margar jarðir í eigu ríkisins eru í ábúð?*

Lögbýli á forræði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins skráð í ábúð eru 155 talsins. Ekki er haldin skrá yfir búrekstur ábúenda eða hvort einhver þeirra hafi landbúnað að aðalatvinnu eður ei, en lögbýli er skráð úr ábúð og í eyði, ef það hefur ekki verið setið í fimm ár eða lengur, sbr. 2. gr. jarðalaga, nr. 81/2004.

Lögbýli skráð í eyði samkvæmt skilgreiningu í 2. gr. jarðalaga eru leigð eigendum eða ábúendum nágrannajarða til nytja, einnig heyra hér undir býli sem eru á forræði undirstofn-

ana til uppgræðslu, skógræktar og annarra verkefna. Margar eyðijarðir í eigu ríkisins nýtast almenningi í landinu til útivistar.

3. Hversu margar jarðir í eigu ríkisins eru lausar til ábúðar og hvaða jarðir eru það?

Á þessu ári hefur engin jörð á forræði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins verið auglýst laus til ábúðar.

4. Hver er stefna ráðherra varðandi lausar jarðir til ábúðar?

Aðeins er fyrirhugað að auglýsa til sölu á frjálsum markaði eina jörð á forræði ráðuneytisins í ár. Stefna ráðherra er að setja ríkisjarðir sem losna fremur í ábúð/leigu en að selja þær. Ráðherra hyggst almennt ekki selja eyðijarðir í eigu ríkisins, í því sambandi er vilji til að tryggja almenningi útivistarmöguleika í eyðibyggðum í eigu ríkisins. Jafnframt verður þeirri stefnu fylgt að fjölga ekki frístundalóðum á ríkisjörðum nema í undantekningartilvikum.

158. Svar [10. mál]

sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra við fyrirspurn Einars K. Guðfinnssonar um aflaheimildir utan höfuðborgarsvæðisins.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

Hversu stór hluti aflaheimilda er skráður á skip utan Reykjavíkur- og Suðvesturkjördæma? Svar óskast sundurliðað eftir úthlutuðum kvótabundnum tegundum.

Eftirfarandi tafla sýnir heildaraflahlutdeild fiskiskipa eftir fisktegundum utan Reykjavíkur- og Suðvesturkjördæma hinn 26. maí 2009 sem hlutfall af hundraði:

Fisktegund	Hlutfall (%)	Fisktegund	Hlutfall (%)
Þorskur	90,28	Kolmunni	93,02
Ýsa	90,23	Norsk-íslensk síld	95,30
Ufsi	76,02	Humar	98,48
Karfi	60,57	Úthafsrækja	96,23
Langa	89,29	Flæmingjarækja	97,49
Keila	88,57	Þorskur – NL	66,25
Steinbítur	89,83	Þorskur – RU	66,25
Úthafskarfi utan	70,28	Arnarfjarðarrækja	100,00
Skötuselur	92,91	Húnaflóarækja	100,00
Grálúða	67,22	Rækja í Djúpi	100,00
Skarkoli	85,36	Skagafjarðarrækja	100,00
Þykkvalúra	83,89	Öxarfjarðarrækja	100,00
Langlúra	95,67	Rækja í Skjálfanda	100,00
Sandkoli	86,49	Rækja í Breiðafirði	100,00
Skrápflúra	93,27	Arnarfjarðarskel	100,00
Síld	96,30	Breiðafjarðarskel	100,00
Loðna	93,77	Húnaflóaskel	100,00
		Skel í Djúpi	100,00
		Skel í Hvalfirði	100,00
		Eldeyjarrækja	100,00

159. Tillaga til þingsályktunar [119. mál]

um bætt afhendingaröryggi raforku á Vestfjörðum.

Flm.: Einar K. Guðfinnsson, Ásbjörn Óttarsson, Guðbjartur Hannesson,
Gunnar Bragi Sveinsson, Ólína Þorvarðardóttir, Guðmundur Steingrímsson.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að gera tímasetta áætlun um að bæta afhendingaröryggi raforku á Vestfjörðum. Sérstaklega verði hugað að möguleikum á aukinni raforkuvinnslu á Vestfjörðum svo sem með byggingu Hvalárvirkjunar og stækkun Mjólkárvirkjunar, auk annarra virkjunarkosta.

Greinargerð.

Mjög mikið vantar á að afhendingaröryggi á raforku á Vestfjörðum sé viðunandi. Þetta afleita ástand stendur atvinnulífi fyrir þrifum, skapar mikinn kostnað, veldur óþægindum í heimilisrekstri og daglegu lífi fólks og er þrándur í götu þess að unnt sé að byggja upp ný atvinnutækifæri á Vestfjörðum. Þess vegna er afar brýnt að úr þessu verði bætt.

Ekki er eftir neinu að bíða. Hið slæma ástand er staðreynd. Gögn liggja fyrir um hvaða kostir eru í boði til úrbóta. Það er þess vegna komið að því að móta tímasetta áætlun um að bæta afhendingaröryggi raforku á Vestfjörðum, tryggja fjármögnun til verksins og að hrinda því í framkvæmd.

Nú liggur fyrir skýrsla frá Landsneti um bætt afhendingaröryggi raforku á Vestfjörðum. Skýrslan kom út í mars sl. og er aðgengileg á vef Landsnets undir útgefið efni. Hún lýsir ástandinu og dregur fram þá kosti sem eru til staðar til þess að koma slæmu ástandi í viðunandi horf. Jafnframt er lagt mat á stöðu mála á Vestfjörðum og þar segir: „Áreiðanleiki afhendingar frá flutningskerfi Landsnets er lægstur á Vestfjörðum. Meginástæða þess er einföld tenging Vestfjarða við flutningskerfið, frá Hrútatungu til Mjólkár. Línurnar sem um ræðir eru Glerárskógalína 1 (GL1), Geiradalslína 1 (GD1) og Mjólkárlína 1 (MJ1). Þessu til viðbótar eru truflanir á 66 kV flutningslínum Landsnets á Vestfjörðum.“

Þá er í skýrslunni enn fremur lagt mat á þann samfélagslega kostnað sem liggur í þeirri bágu stöðu mála sem ríkir varðandi afhendingaröryggi raforkunnar á Vestfjörðum. Um það er meðal annars sagt í skýrslunni: „Meginhluti kostnaðar sem straumleysi veldur liggur í þeim samfélagslega kostnaði sem fylgir straumleysi. Meðaltal samfélagslegs kostnaðar vegna straumleysis árin 2002–2008, að teknu tilliti til keyrslu varaafls, á Vestfjörðum er 84 m.kr./ári. Meðalkostnaður Landsnets, vegna tapaðs flutnings og keyrslu varaafls, er hins vegar ekki nema 10,4 m.kr./ári miðað við sama tímabil.“

Í skýrslunni eru dregnir saman helstu kostir sem kunna að vera til staðar til þess að ráða bót á hinu slaka afhendingaröryggi á raforku á Vestfjörðum. Þar er helst nefnt:

1. Endurbæta varaafl með ýmsum hætti.
2. Styrking flutningskerfisins með tvöföldun Vesturlínu frá Hrútatungu til Mjólkár og styrkingu á núverandi Vesturlínu.
3. Uppbygging orkuframleiðslu með virkjunum á Vestfjörðum. Er þar einkum nefnd gerð Hvalárvirkjunar, stækkun Mjólkárvirkjunar og ýmsir aðrir virkjunarmöguleikar svo sem Hestfjarðarvirkjun í Ísafjarðardjúpi.

Séu þessir kostir skoðaðir, er ljóst að virkjun á Vestfjörðum er besta leiðin til þess að tryggja afhendingaröryggi á raforku, er ígildi tvöfaldrar raforkutengingar inn á svæðið og styrkir forsendur til frekari atvinnuuppbyggingar á Vestfjörðum. Endurbætur á varaafli yrði

aldrei fullnægjandi leið fyrir Vestfirðinga og þjónaði síst af öllu framtíðarhagsmunum svæðisins. Tvöföldun Vesturlínu er verulega kostnaðarsöm, skilar Landsneti ekki viðbótartekjum, samfélaginu ekki verulegum ábata og er ekki arðsöm, hvorki fyrir Landsnet né þjóðhagslega.

Á vegum Orkubús Vestfjarða hafa farið fram miklar athuganir á hugsanlegum virkjunarkostum á Vestfjörðum. Hefur þegar verið lagt í allmikinn kostnað við þessa vinnu og dregnar saman talsverðar upplýsingar sem að gagni koma. Hins vegar þarf að vinna að frekari rannsóknum og má ekki mikinn tíma missa við það verkefni. Fyrirtækið VesturVerk ehf. hefur aflað sér virkjunarheimilda vegna mögulegrar Hvalárvirkjunar en framvinda málsins mun ráðast mjög af viðbrögðum stjórnvalda.

Hvalárvirkjun er eini nýi virkjunarkostur Vestfjarða eins og nú standa sakir sem gæti bætt raforkuöryggi Vestfjarða og hægt væri að hefja framkvæmdir við strax án ágreinings um vatnsréttindi, land eða annað það er að slíkri framkvæmd snýr. Hvalárvirkjun er hins vegar ekki arðbær framkvæmd nema tengigjald virkjunarinnar verði að fullu fellt niður. Jafnvel án tengigjalds er virkjunin þó áfram dýr og við undirbúning hennar hefur því verið gert ráð fyrir hækkandi orkuverði í framtíðinni. Ætlunin er að kosta miklu til við gerð hennar þannig að hún verði umhverfisvæn og er ráðgert að hún verði meira og minna neðanjarðar.

Lykillinn að því að unnt sé að ráðast í gerð Hvalárvirkjunar er því að fellt verði niður tengigjald vegna hennar. Hafa Ísafjarðarbær, Fjórðungssamband Vestfirðinga og Orkubú Vestfjarða sent sameiginlega áskorun til ríkisstjórnarinnar um að tengigjöld vegna Hvalárvirkjunar verði greidd úr ríkissjóði, sjá fylgiskjal III.

Þá hafa Fjórðungssamband Vestfirðinga (bréf dagsett 16. apríl) og Ísafjarðarbær (bréf dagsett 3. apríl) sent nefnd um endurskoðun raforkulaga erindi þess efnis að tillit verði tekið til aðstæðna á Vestfjörðum þegar raforkulög verða endurskoðuð svo að fella megi niður tengigjald virkjunarinnar. Áætlað tengigjald virkjunarinnar er á bilinu 2,3–3,3 milljarðar kr. samkvæmt skýrslu Landsnets.

Hér er því mikið í húfi og ljóst að með aðkomu ríkisins væri hægt að stuðla að byggingu Hvalárvirkjunar og leysa með farsælum hætti eitt brýnasta hagsmunamál Vestfirðinga nú um stundir. Eins og á hefur verið bent hér að framan verður kostnaður við flutningsmannvirki, þ.e. gerð flutningslínu frá Hvalárvirkjun inn á helsta orkunotkunarsvæðið á Vestfjörðum, ekki borinn uppi að fullu af sölu rafmagnsins. Þar þyrfti að koma til fjármagn frá ríkisvaldinu eða niðurfelling tengigjalds. Á móti verður þó að benda á að aðrir kostir sem hafa verið skoðaðir fela einnig í sér kostnað sem ríkisvaldið mun bera.

Þessi mál hafa verið tekin upp á Alþingi, meðal annars að frumkvæði fyrsta flutningsmanns þessarar tillögu (399. mál 136. löggjafarþings). Í umræðum um málið kom fram ríkur vilji þáverandi iðnaðarráðherra Össurar Skarphéðinssonar að leggja uppbyggingu á Hvalárvirkjun lið. Í umræðunni sem fram fór 18. mars sagði ráðherra: „Að því er snýr beint að aðkomu ríkisins að Hvalárvirkjun þá hef ég sagt, og ég ítreka það hér, að ég tel að það komi til álita að styðja sérstaklega við gerð virkjunarinnar að því marki sem lög og fjárhagur ríkisins heimila. En ástæðan fyrir þessu er í reynd þau rök sem komu fram hjá hv. þingmanni [þ.e. Einari K. Guðfinnssyni] í framsögu hans fyrir fyrirspurninni. Hún er sú að í Hvalárvirkjun felst bæði ábati fyrir Landsnet, sem meta má á 500 millj. kr., og sömuleiðis samfélagslegur ábati, sem er metinn á yfir 2 milljarða kr., og það verður auðvitað að bera saman aðra kosti sem eru í þessari stöðu. Af því dreg ég þá ályktun að sá skynsamlegi kostur hljóti að koma til greina að Hvalárvirkjun njóti að minnsta kosti góðs af þeim ábata sem mundi fylgja henni sjálfri. Þá verður í þessum vangaveltum að hafa það í huga að framleiðsla og sala á raforku er samkeppnisstarfsemi þannig að það setur því ákveðnar skorður hversu langt er hægt að ganga í beinum stuðningi við virkjunina.

Ég hef áður sagt að það þurfi að skoða hvað lög heimila á þessu sviði og það er þannig að svigrúmið til þess að taka tillit til þessa samfélagslega ábata er að mínu mati ekki nægilega vítt. Það þrengir þessa möguleika. Í þeirri endurskoðun sem stendur yfir á raforkulögum tel ég að sérstaklega þurfi að skoða þetta atriði. Ég tel sem sagt að þegar menn standa andspænis þeim möguleika að búa til orku með þessum hætti og spara samfélaginu þannig upphæð þá verði það að vera kleift. En það eru mjög þröngar skorður sem slíkum áformum eru settar samkvæmt núgildandi lögum.“

Síðar í umræðunni sagði ráðherra enn fremur: „Ég tel að það yrði mikið heillaspor ef tækist að koma málum svo fyrir að unnt væri að ráðast í þessa framkvæmd. Ég tel að það yrði heillaspor fyrir Vestfirðina og það skiptir líka máli fyrir ríkisstjórnina að geta tryggt að allir íbúar landsins búi við sambærilegt stig hvað varðar orkuöryggi. Mér hefur oft fundist sem menn skilji ekki að afhending orku og flutningur á orku er partur af samfélagsgerðinni og þegar við erum að tala um grunnþættina eigum við líka að beina sjónum okkar að þessum þætti.“

Af þessu má sjá að ríkur pólitískur vilji er til þess að taka á þessum málum. Til þess að hrinda verkinu í framkvæmd þarf hins vegar að móta skýra stefnu, tímasetja verkefnið og hrinda því í framkvæmd. Þess vegna er þingsályktunartillagan flutt.

Mjög eindregin ósk hefur komið fram frá heimamönnum á Vestfjörðum um að tafarlaust verði bætt úr raforkuafhendingaröryggi á Vestfjörðum. Um það bera vitni ályktanir stjórnar Fjórðungssambands Vestfirðinga (14. janúar 2009) og samþykkt bæjarstjórnar Ísafjarðarbæjar, (2. apríl 2009) sem samþykkt var að tillögu oddvita allra flokka sem í bæjarstjórninni sitja. Þessar samþykktir fylgja með í fylgiskjali I og II. Það er því ljóst að um þessi mál er órofa og þverpólitísk samstaða heima fyrir og að það nýtur víðtæks skilnings. Þess vegna er ekkert því til fyrirstöðu að hafist verði handa við að setja upp tímasetta áætlun um að bæta afhendingaröryggi á raforku á Vestfjörðum nú tafarlaust.

Fylgiskjal I.

Ályktun stjórnar Fjórðungssambands Vestfirðinga um orkuöryggi á Vestfjörðum frá stjórnarfundi.

(14. janúar 2009.)

Stjórn Fjórðungssambands Vestfirðinga (FV) beinir því til iðnaðarráðherra að hann hraði eftir fremsta megni nútímavæðingu raforkukerfis Vestfirðinga og tekin verði ákvörðun um bestu mögulegu leiðir til uppbyggingar kerfisins. Sérstaklega verði horft til þess möguleika sem stærri vatnsaflsvirkjun á Vestfjörðum getur falið í sér við lausn þessa verkefnis. Koma þar helst til greina virkjanir á vatnasvæði á Ófeigsfjarðarheiði og á Glámuhálendi. Bendir stjórn FV í þessu sambandi á aukinn áhuga fyrir virkjun Hvalár í Ófeigsfirði.

Greinargerð:

Öruggt aðgengi að raforku er meðal grundvallarforsendna fyrir uppbyggingu nútímasamfélaga. Íslensk stjórnvöld hafa sett sér markmið um að samfélög á Íslandi standi jafnfætis í þessum efnum. Ástand raforkukerfisins á Vestfjörðum er hins vegar þess eðlis að það mun að óbreyttu verða enn frekari dragbítur á samfélagsþróun í fjórðungnum. Margvíslegar betrumbætur hafa verið gerðar á núverandi raforkukerfi, en ljóst er að þær úrbætur nægja ekki til að Vestfirðingar standi jafnfætis öðrum landsmönnum, eins og markmið stjórnvalda segja

til um. Ein lausn til frambúðar felst í nýrri aðflutningslínu inn í fjórðunginn og styrkingu núverandi dreifikerfis. Önnur lausn felst í virkjun vatnsafls á Vestfjörðum sem tryggði að lágmarki núverandi orkuþörf ásamt lagningu línu sem tryggði hringtengingu rafmagns um fjórðunginn.

Virkjunarkostir á Vestfjörðum sem geta mætt framangreindu markmiði eru fáir, ef marka má fyrirliggjandi rannsóknir. Hér verður að horfa til ýmissa þátta s.s. miðlunarmöguleika, forgangsorkuþörf og nýtingartíma á ársgrundvelli. Samkvæmt rannsóknum koma hér helst til greina virkjun/virkjanir á vatnasvæðum á Ófeigsfjarðarheiði og á Glámuhálendi. Tvær virkjanir hafa verið nefndar í þessu samhengi; Hvalárvirkjun í Ófeigsfirði og Hestfjarðarvirkjun. Frumdrög að þessum virkjunarkostum hafa verið kynnt áður, en hafa síðan legið í láginni þar sem hagkvæmni þeirra var talin minni í samanburði við aðra virkjunarkosti í landinu.

Fylgiskjal II.

Samþykkt bæjarstjórnar Ísafjarðarbæjar.

(2. apríl 2009.)

Efni: Skýrsla Landsnets. Bætt afhendingaröryggi raforku á Vestfjörðum.

Á fundi bæjarráðs Ísafjarðarbæjar þann 1. apríl sl. var lögð fram skýrsla Landsnets frá því í mars 2009 undir heitinu „*Bætt afhendingaröryggi raforku á Vestfjörðum*“. Bæjarráð vísar skýrslunni til umræðu í bæjarstjórn.

Eftir umræður á 259. fundi bæjarstjórnar Ísafjarðarbæjar þann 2. apríl sl. var svohljóðandi bókun lögð fram af forystumönnum allra flokka í bæjarstjórn og var hún samþykkt samhljóða:

„Bæjarstjórn Ísafjarðarbæjar telur að skýrsla Landsnets frá því í mars 2009 undir heitinu „Bætt afhendingaröryggi raforku á Vestfjörðum“ sýni fram á að Hvalárvirkjun sé skynsamlegasta leiðin til að tryggja afhendingaröryggi í raforkumálum á Vestfjörðum. Allt tal um að ekki sé þörf á reiðuafli Hvalárvirkjunar – og hún geti því ekki verið þjóðhagslega arðsöm – skýtur skökku við þegar nýir virkjanakostir um land allt eru sífellt í umræðunni. Með Hvalárvirkjun eykst auk þess tryggt reiðuafl á svæðinu sem opnar á möguleika á nýjum atvinnutækifærum sem í dag eru lokaðir.

Bæjarstjórn skorar á stjórnvöld að breyta raforkulögum þannig að Landsnet fái lagalega heimild til að fella niður fyrirhugað tengigjald vegna Hvalárvirkjunar.“

Greinargerð:

Raforkuöryggi er ein af grundvallarforsendum fyrir uppbyggingu nútímasamfélaga. Íslensk stjórnvöld hafa sett sér markmið um að samfélög á Íslandi standi jafnfætis í þessum efnum. Ástand raforkukerfisins á Vestfjörðum er hins vegar þess eðlis að það mun að óbreyttu verða enn frekari dragbítur á samfélagsþróun í fjórðungnum.

Núverandi aðstæður í raforkumálum á Vestfjörðum laða ekki til sín iðnað eða atvinnustarfsemi sem reiðir sig á raforkuöryggi og gæði. Af þeim sökum búa Vestfirðingar ekki við sömu aðstæður og aðrir landsmenn hvað atvinnuuppbyggingu varðar. Tilkoma Hvalárvirkjunar leysir þessi vandamál.

Sá samfélagslegi kostnaður sem hlýst af núverandi öryggisleysi í orkumálum á Vestfjörðum, s.s. tækjabilanir, vinnutap og kostnaður vegna varaafls, kallar einnig á að raforkulögum verði breytt svo Landsneti verði heimilt að fella tengigjald á Hvalárvirkjun niður.

Sú niðurfelling er forsenda þess að Hvalárvirkjun geti orðið að veruleika og um leið trygging fyrir afhendingu rafmagns á Vestfjörðum. Að auki býður niðurfellingin upp á nýja möguleika í nýsköpun þar sem þörf er á mun meira reiðuafli en er til staðar á Vestfjörðum í dag.

Fylgiskjal III.

Áskorun til ríkisstjórnar Íslands varðandi virkjun Hvalár í Ófeigsfirði.

Undirritaðir beina þeim eindregnu tilmælum til ríkisstjórnar Íslands að hún beiti sér fyrir að tengigjöld Hvalárvirkjunar verði greidd úr sameiginlegum sjóði allra landsmanna, ríkissjóði.

Forsenda þess að Hvalárvirkjun verði að veruleika á allra næstu árum er sú að virkjunaraðilar þurfi ekki að bera tengikostnað virkjunarinnar við raforkuflutningskerfi Landsnets.

Virkjun Hvalár mun skipta sköpum fyrir atvinnuuppbyggingu og mannlíf á Vestfjörðum og má m.a. benda á eftirfarandi þætti.

1. Fjöldi nýrra starfa á byggingartíma virkjunarinnar.
2. Að lokinni byggingu virkjunarinnar og tengingu hennar við raforkuflutningskerfi Landsnets á Ísafirði verður afhendingaröryggi raforku á Vestfjörðum orðið ásættanlegt.
3. Með auknu framboði á tryggri raforku opnast nýir möguleikar í atvinnuuppbyggingu á Vestfjörðum og má í því sambandi benda á gagnaver, en staðsetning þeirra á svæðum þar sem lítil hætta er á jarðskjálftum er eftirsóknarverð.

Ísafirði 21. apríl 2009.
Með von um skjót viðbrögð.

f.h. Ísafjarðarbæjar,
Halldór Halldórsson, bæjarstjóri,

f.h. Fjórðungssambands Vestfirðinga,
Aðalsteinn Óskarsson, framkvæmdastjóri,

f.h. Orkubús Vestfjarða,
Kristján Haraldsson, orkubússtjóri.

160. Svar [40. mál]

forsætisráðherra við fyrirspurn Sigmundar Ernis Rúnarssonar um krónubréf.

1. *Hvert er heildarnafnvirði útgefinna skuldabréfa í íslenskum krónum frá upphafi til 15. maí 2009 sl., sundurliðað eftir útgefanda, landi, starfsemi, upphæð, útgáfudegi, gjalddaga og gengisvísitölu?*

Forsætisráðuneytið óskaði eftir tölulegum upplýsingum frá Seðlabanka Íslands um krónubréf. Að sögn Seðlabankans er heildarnafnvirði útgefinna skuldabréfa í íslenskum krónum

frá upphafi 708.375.000.000 kr. Nánari sundurliðun útgefinna skuldabréfa í íslenskum krónum er í fylgiskjali.

	Útgefandi	Fjárhæð í krónum
1	Rabobank Nederland	174.000.000.000
2	KfW (Federal Republic of Germany)	145.500.000.000
3	European Investment Bank (EIB)	81.500.000.000
4	Republic of Austria	51.000.000.000
5	International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)	35.000.000.000
6	Inter-American Development Bank	32.000.000.000
7	Nordic Investment Bank	27.000.000.000
8	Deutsche Bank AG	24.500.000.000
9	Toyota Motor Credit Corporation	23.000.000.000
10	Eurofima	16.000.000.000
11	Rentenbank (Germany's Agency for Agriculture)	15.000.000.000
12	Ekportfinans ASA	11.000.000.000
13	Depfa Bank	10.500.000.000
14	NRW Bank	9.750.000.000
15	European Bank for Reconstruction	7.000.000.000
16	ABN Amro Bank	6.000.000.000
17	Kommunalbanken AS	6.000.000.000
18	Swedish Export Credit	6.000.000.000
19	Dresdner Bank	5.000.000.000
20	Export Development Canada (ECD)	5.000.000.000
21	HBOS	3.000.000.000
22	HSBC Bank Plc	3.000.000.000
23	Kauphting Bank	3.000.000.000
24	Eurohypo AG	2.000.000.000
25	Íslandsbanki	2.000.000.000
26	Kommunalkredit Austria AG	2.000.000.000
27	Barclays Bank	1.500.000.000
28	Dexia BIL	750.000.000
29	Landesbank Baden-Württemberg	375.000.000
		708.375.000.000

2. *Hverjir eru 15 stærstu útgefendur krónubréfa og hvert er heildarnafnvirði bréfa sem hver og einn hefur gefið út?*

	Útgefendur	Fjárhæð í krónum
1	Rabobank Nederland	174.000.000.000
2	KfW (Federal Republic of Germany)	145.500.000.000
3	European Investment Bank (EIB)	81.500.000.000
4	Republic of Austria	51.000.000.000
5	International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)	35.000.000.000
6	Inter-American Development Bank	32.000.000.000
7	Nordic Investment Bank	27.000.000.000
8	Deutsche Bank AG	24.500.000.000
9	Toyota Motor Credit Corporation	23.000.000.000
10	Eurofima	16.000.000.000
11	Rentenbank (Germany's Agency for Agriculture)	15.000.000.000
12	Eksportfinans ASA	11.000.000.000
13	Depfa Bank	10.500.000.000
14	NRW Bank	9.750.000.000
15	European Bank for Reconstruction	7.000.000.000

3. Hversu há upphæð gjaldfellur mánaðarlega héðan í frá?

Samkvæmt upplýsingum Seðlabanka Íslands er fjárhæð jöklabréfa á gjalddaga samtals 93.750.000.000 kr. og skiptast gjalddagar og fjárhæðir þannig:

Gjalddagar	Nafnverð í krónum
júní 2009	14.000.000.000
júlí 2009	5.000.000.000
ágúst 2009	0
september 2009	16.000.000.000
október 2009	3.000.000.000
nóvember 2009	0
desember 2009	0
janúar 2010	9.000.000.000
febrúar 2010	3.000.000.000
mars 2010	0
apríl 2010	0
maí 2010	2.000.000.000
júní 2010	0

Gjalddagar	Nafnverð í krónum
júlí 2010	7.000.000.000
ágúst 2010	3.750.000.000
september 2010	5.000.000.000
október 2010	3.000.000.000
nóvember 2010	3.000.000.000
desember 2010	0
janúar 2011	4.000.000.000
febrúar 2011	6.000.000.000
mars 2011	0
apríl 2011	5.000.000.000
maí 2011	5.000.000.000
	93.750.000.000

4. Er vitað til þess að íslensk fyrirtæki eigi eignarhlut í bréfunum í gegnum íslensk eða erlend eignarhaldsfélög?

Jöklabréfin eru skráð í erlendum uppgjörsmiðstöðvum sem veita ekki upplýsingar um eigendur bréfanna. Liggja því ekki fyrir upplýsingar um eigendur bréfanna hjá Seðlabanka Íslands.

Fylgiskjal.

Útgefin skuldabréf í íslenskum krónum.

Útgefandi	Uumsjónarbanki	Útgáfufjárhæð	Lánstími	Vextir	Dags. útgáfu	Útborgunardagur	Gjalddagi
EKSPORTFINANS ASA	TD SECURITIES	3.000.000.000	2Y	8,500	25.08.2005	07.09.2005	07.09.2007
EKSPORTFINANS ASA	TD SECURITIES	1.500.000.000	2Y	8,500	25.08.2005	07.09.2005	07.09.2007
EKSPORTFINANS ASA	TD SECURITIES	1.500.000.000	2Y	8,500	25.08.2005	07.09.2005	07.09.2007
EKSPORTFINANS ASA	TD SECURITIES	3.000.000.000	2Y	8,500	30.08.2005	07.09.2005	07.09.2007
RABOBANK NEDERLAND	TD SECURITIES & RABOBANK	3.000.000.000	18M	8,625	31.08.2005	21.09.2005	22.03.2007
RABOBANK NEDERLAND	TD SECURITIES & RABOBANK	3.000.000.000	18M	8,625	31.08.2005	21.09.2005	22.03.2007
REPUBLIC OF AUSTRIA	TD SECURITIES	3.000.000.000	1Y	9,000	01.09.2005	15.09.2005	15.09.2006
DRESDNER BANK	DRESDNER KLEINWORT W	3.000.000.000	1Y	9,250	05.09.2005	15.09.2005	15.09.2006
REPUBLIC OF AUSTRIA	TD SECURITIES	3.000.000.000	1Y	9,000	06.09.2005	15.09.2005	15.09.2006
KfW (Federal Republic of Germany)	TD SECURITIES	3.000.000.000	2Y	8,250	07.09.2005	20.09.2005	20.09.2007
Barclays Bank	BARCLAYS BANK	1.500.000.000	1Y	9,000	08.09.2005	15.09.2005	15.09.2006
DRESDNER BANK	DRESDNER KLEINWORT W	2.000.000.000	1Y	9,250	09.09.2005	15.09.2005	15.09.2006
RABOBANK NEDERLAND	TD SECURITIES & RABOBANK	3.000.000.000	18M	8,625	15.09.2005	21.09.2005	22.03.2007
Deutsche Bank AG	Deutsche Bank	2.500.000.000	1Y	8,000	15.09.2005	29.09.2005	29.09.2006
European Investment Bank (EIB)	TD Securities	3.000.000.000	3Y	7,000	19.09.2005	06.10.2005	06.10.2008
Islandsbanki	DZ Bank	2.000.000.000	1Y	9,000	19.09.2005	04.10.2005	04.10.2006
Deutsche Bank AG	Deutsche Bank	1.000.000.000	1Y	8,000	19.09.2005	29.09.2005	29.09.2006
European Investment Bank (EIB)	TD Securities	3.000.000.000	3Y	7,000	21.09.2005	06.10.2005	06.10.2008
Kauphting Bank	Deutsche Bank	3.000.000.000	18M	8,000	22.09.2005	12.10.2005	13.04.2007
REPUBLIC OF AUSTRIA	TD Securities	3.000.000.000	1Y	9,000	22.09.2005	30.09.2005	15.09.2006
KfW (Federal Republic of Germany)	HSBC	3.000.000.000	18M	8,250	23.09.2005		10.04.2007
Deutsche Bank AG	Deutsche Bank	1.500.000.000	1Y	8,000	26.09.2005	29.09.2005	29.09.2006
KfW (Federal Republic of Germany)	TD securities	3.000.000.000	2Y	8,250	27.09.2005	12.10.2005	20.09.2007
RABOBANK NEDERLAND	TD SECURITIES & RABOBANK	3.000.000.000	18M	8,625	28.09.2005	12.10.2005	22.03.2007
Depfa Bank	TD securities	3.000.000.000	18M	8,250	29.09.2005	13.10.2005	16.04.2007
Dexia BIL	Dexia	750.000.000	18M	8,750	03.10.2005	26.10.2005	26.04.2007
RABOBANK NEDERLAND	TD SECURITIES & RABOBANK	3.000.000.000	1Y	9,125	04.10.2005	20.10.2005	20.10.2006
Deutsche Bank AG	Deutsche Bank	1.500.000.000	1Y	8,000	04.10.2005	17.10.2005	29.09.2006
Swedish Export Credit	HSBC	3.000.000.000	1Y	9,125	05.10.2005		17.10.2006
Deutsche Bank AG	Deutsche Bank	2.000.000.000	1Y	8,000	10.10.2005	17.10.2005	29.09.2006
REPUBLIC OF AUSTRIA	TD Securities	3.000.000.000	1Y	9,000	10.10.2005	20.10.2005	15.09.2006
RABOBANK NEDERLAND	TD Securities	3.000.000.000	1Y	9,125	11.10.2005	20.10.2005	20.10.2006
European Investment Bank (EIB)	TD Securities	3.000.000.000	3Y	7,000	12.10.2005	27.10.2005	06.10.2008
KfW (Federal Republic of Germany)	HSBC	2.000.000.000	18M	8,250	13.10.2005	20.10.2005	10.04.2007
KfW (Federal Republic of Germany)	TD Securities	3.000.000.000	2Y	8,250	18.10.2005	03.11.2005	20.09.2007

Útgefandi	Uumsjónarbanki	Útgáfufjárhæð	Lánstími	Vextir	Dags. útgáfu	Útborgunardagur	Gjalddagi
European Investment Bank (EIB)	Deutsche Bank	3.000.000.000	18M	8,000	19.10.2005	03.11.2005	12.07.2007
RABOBANK NEDERLAND	TD SECURITIES & RABOBANK	3.000.000.000	18M	8,625	19.10.2005	31.10.2005	22.03.2007
International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)	TD Securities	3.000.000.000	2Y	8,000	26.10.2005	09.11.2005	09.11.2007
Kommunalbanken AS	TD Securities	3.000.000.000	5Y	7,250	01.11.2005	15.11.2005	15.11.2010
REPUBLIC OF AUSTRIA	TD Securities	8.000.000.000	1Y	9,000	02.11.2005	14.11.2005	15.09.2006
KfW (Federal Republic of Germany)	TD Securities	3.000.000.000	2Y	8,250	10.11.2005	23.11.2005	20.09.2007
European Investment Bank (EIB)	TD Securities	3.000.000.000	3Y	7,000	11.11.2005	22.11.2005	06.10.2008
Deutsche Bank AG	Deutsche Bank	1.000.000.000	1Y	8,000	22.11.2005	29.11.2005	29.09.2006
KfW (Federal Republic of Germany)	TD Securities	3.000.000.000	2Y	8,250	23.11.2005	09.12.2005	20.09.2007
Toyota Motor Credit Corporation	TD Securities	5.000.000.000	18M	8,750	30.11.2005	15.12.2005	20.06.2007
KfW (Federal Republic of Germany)	TD Securities	3.000.000.000	2Y	8,250	05.12.2005	09.12.2005	20.09.2007
European Investment Bank (EIB)	TD Securities	3.000.000.000	3Y	7,000	06.12.2005	16.12.2005	06.10.2008
Inter-American Development Bank	TD Securities	3.000.000.000	1Y	9,000	06.12.2005	20.12.2005	04.01.2007
Deutsche Bank AG	Deutsche Bank	1.000.000.000	1Y	8,000	06.12.2005	15.12.2005	29.09.2006
Inter-American Development Bank	TD Securities	2.000.000.000	1Y	9,000	07.12.2005	20.12.2005	04.01.2007
Toyota Motor Credit Corporation	TD Securities	5.000.000.000	30M	8,000	13.12.2005	22.12.2005	20.06.2008
European Investment Bank (EIB)	TD Securities	3.000.000.000	2Y	8,000	13.12.2005	09.01.2005	09.01.2008
KfW (Federal Republic of Germany)	TD Securities	5.000.000.000	21M	8,250	14.12.2005	22.12.2005	20.09.2007
REPUBLIC OF AUSTRIA	TD Securities	3.000.000.000	1Y	9,000	04.01.2006	11.01.2006	15.09.2006
European Investment Bank (EIB)	TD Securities	3.000.000.000	3Y	7,000	05.01.2006	20.01.2006	06.10.2008
RABOBANK NEDERLAND	TD SECURITIES & RABOBANK	5.000.000.000	2Y	8,250	06.01.2006	23.01.2006	23.01.2008
European Investment Bank (EIB)	Deutsche Bank	1.500.000.000	18M	8,000	09.01.2006	16.01.2006	12.07.2007
KfW (Federal Republic of Germany)	HSBC	2.500.000.000	15M	8,250	16.01.2006	20.01.2006	10.04.2007
Rentenbank (Germany's Agency for Agriculture)	HSBC	3.000.000.000	15M	8,000	17.01.2006	08.02.2006	08.05.2007
Kommunalbanken AS	Lehman Brothers	3.000.000.000	12M	9,000	19.01.2006	02.02.2006	02.02.2007
KfW (Federal Republic of Germany)	TD Securities	10.000.000.000	20M	8,250	20.01.2006	27.01.2006	20.09.2007
European Investment Bank (EIB)	TD Securities	3.000.000.000	5Y	7,000	26.01.2006	14.02.2006	14.02.2011
EKSPORTFINANS ASA	Fortis Bank	2.000.000.000	2Y	8,250	31.01.2006	14.03.2006	14.03.2008
Eurohypo AG	DZ Bank	2.000.000.000	18M	8,750	31.01.2006	14.02.2006	14.08.2007
Landesbank Baden-Württemberg		375.000.000	1Y		01.02.2006	06.02.2006	06.02.2007
European Investment Bank (EIB)	TD Securities	5.000.000.000	20M	7,000	02.02.2006	17.02.2006	06.10.2008
RABOBANK NEDERLAND	TD SECURITIES & RABOBANK	3.000.000.000	2Y	8,250	02.02.2006	13.02.2006	23.01.2008
European Investment Bank (EIB)	Deutsche Bank	1.500.000.000	18M	8,000	07.02.2006	17.02.2006	12.07.2007
Deutsche Bank AG	Deutsche Bank	2.000.000.000	1Y	8,000	10.02.2006	01.03.2006	02.03.2007
KfW (Federal Republic of Germany)	TD Securities	10.000.000.000	18M	8,250	16.02.2006	01.03.2006	20.09.2007
Deutsche Bank AG	Deutsche Bank	1.500.000.000	1Y	8,000	20.02.2006	01.03.2006	02.03.2007
RABOBANK NEDERLAND	TD SECURITIES & RABOBANK	5.000.000.000	1Y	9,250	27.02.2006	15.03.2006	15.03.2007
European Investment Bank (EIB)	Deutsche Bank	1.500.000.000	16M	8,000	28.02.2006	22.03.2006	12.07.2007

Útgefandi	Uumsjónarbanki	Útgáfufjárhæð	Lánstími	Vextir	Dags. útgáfu	Útborgunardagur	Gjalddagi
Rentenbank (Germany's Agency for Agriculture)	Fortis Bank	2.000.000.000	2Y	9,000	15.03.2006	08.05.2006	08.05.2008
European Investment Bank (EIB)	TD Securities	3.000.000.000	2,5Y	7,000	07.04.2006	21.04.2006	06.10.2008
European Investment Bank (EIB)	Deutsche Bank	2.000.000.000	3Y	9,500	10.05.2006	02.06.2006	02.06.2009
KfW (Federal Republic of Germany)	TD Securities	3.000.000.000	16M	8,250	10.05.2006	26.05.2006	20.09.2007
KfW (Federal Republic of Germany)	TD Securities	5.000.000.000	14M	8,250	13.06.2006	03.07.2006	20.09.2007
European Investment Bank (EIB)	Deutsche Bank	2.500.000.000	3Y	9,500	21.06.2006	10.07.2006	02.06.2009
European Investment Bank (EIB)	TD Securities	3.000.000.000	5Y	7,000	04.07.2006	20.07.2006	14.02.2011
RABOBANK NEDERLAND	RBC Capital Markets & RABOBANK	3.000.000.000	1Y	11,000	19.07.2006	08.08.2006	08.08.2007
KfW (Federal Republic of Germany)	TD Securities	9.000.000.000	1Y	8,250	25.07.2006	10.08.2006	20.09.2007
RABOBANK NEDERLAND	RBC Capital Markets & RABOBANK	2.000.000.000	1Y	11,000	31.07.2006	08.08.2006	08.08.2007
European Investment Bank (EIB)	TD Securities	3.000.000.000	2Y	7,000	09.08.2006	18.08.2006	06.10.2008
KfW (Federal Republic of Germany)	HSBC	3.000.000.000	17M	11,000	09.08.2006	23.08.2006	23.02.2008
Deutsche Bank AG	Deutsche Bank	2.500.000.000	1Y	11,250	15.08.2006	06.09.2006	07.09.2007
Nordic Investment Bank	RBC Capital Markets	3.000.000.000	1Y	11,500	16.08.2006	06.09.2006	06.09.2007
REPUBLIC OF AUSTRIA	Deutsche Bank	3.000.000.000	2Y	10,000	30.08.2006	15.09.2006	15.09.2008
HSBC Bank Plc	HSBC	3.000.000.000	1Y	12,000	30.08.2006	07.09.2006	07.09.2007
KfW (Federal Republic of Germany)	UBS	5.000.000.000	2Y	10,750	13.09.2006	22.09.2006	22.09.2008
Deutsche Bank AG	Deutsche Bank	2.000.000.000	1Y	11,250	13.09.2006	27.09.2006	07.09.2007
Deutsche Bank AG	Deutsche Bank	1.000.000.000	1Y	11,250	13.09.2006	27.09.2006	07.09.2007
RABOBANK NEDERLAND	TD SECURITIES & RABOBANK	3.000.000.000	18M	11,000	14.09.2006	28.09.2006	01.04.2008
Rentenbank (Germany's Agency for Agriculture)	UBS	3.000.000.000	12M	12,000	22.09.2006	29.09.2006	01.10.2007
KfW (Federal Republic of Germany)	HSBC	2.000.000.000	17M	11,000	25.09.2006		23.02.2008
Depfa Bank	TD Securities	3.000.000.000	13M	12,500	26.09.2006	19.10.2006	19.11.2007
Deutsche Bank AG	Deutsche Bank	2.000.000.000	1Y	11,250	27.09.2006	04.10.2006	07.09.2007
European Investment Bank (EIB)	Deutsche Bank	2.500.000.000	32M	9,500	03.10.2006	18.10.2006	02.06.2009
Toyota Motor Credit Corporation	Toyota financial Services	3.000.000.000	13M	12,500	04.10.2006	18.10.2006	19.11.2007
Swedish Export Credit	HSBC	3.000.000.000	2Y	12,500	06.10.2006	17.10.2006	17.10.2008
KfW (Federal Republic of Germany)	TD Securities	3.000.000.000	4Y	8,500	10.10.2006	27.10.2006	27.10.2010
KfW (Federal Republic of Germany)	TD Securities	3.000.000.000	3Y	9,000	10.10.2006	27.10.2006	27.10.2009
KfW (Federal Republic of Germany)	TD Securities	3.000.000.000	2Y	10,000	10.10.2006	27.10.2006	27.10.2008
Eurofima	TD Securities	3.000.000.000	2Y	10,000	18.10.2006	03.11.2006	03.11.2008
Nordic Investment Bank	RBC Capital Markets	3.000.000.000	1Y	12,750	01.12.2006	18.12.2006	18.12.2007
Deutsche Bank AG	Deutsche Bank	1.500.000.000	1Y	12,500	15.12.2006	17.01.2007	18.01.2008
ABN Amro Bank	ABN Amro	3.000.000.000	1Y	14,000	03.01.2007	11.01.2007	11.01.2008
KfW (Federal Republic of Germany)	RBC Capital Markets	3.000.000.000	18M	11,750	04.01.2007	16.01.2007	08.08.2008
Deutsche Bank AG	Deutsche Bank	1.500.000.000	1Y	12,500	05.01.2007	17.01.2007	11.01.2008
European Investment Bank (EIB)	ABN Amro	3.000.000.000	18M	11,500	09.01.2007	23.01.2007	24.07.2008
Depfa Bank	DRESDNER KLEINWORT W	1.500.000.000	1Y	13,500	09.01.2007	22.01.2007	22.01.2008
ABN Amro Bank	ABN Amro	3.000.000.000	1Y	14,000	10.01.2007	17.01.2007	11.01.2008

Útgefandi	Uumsjónarbanki	Útgáfufjárhæð	Lánstími	Vextir	Dags. útgáfu	Útborgunardagur	Gjalddagi
NRW Bank	Lehman Brothers	3.000.000.000	1Y	13,000	22.01.2007	02.02.2007	02.02.2008
Kommunalkredit Austria AG	DKIB	2.000.000.000	2Y	10,400	23.01.2007	29.01.2007	30.01.2009
RABOBANK NEDERLAND	TD Secutities	5.000.000.000	1Y	13,500	31.01.2007	16.02.2007	28.01.2008
KfW (Federal Republic of Germany)	TD Secutities	3.000.000.000	18M	10,000	21.02.2007	07.03.2007	27.10.2008
Rentenbank (Germany's Agency for Agriculture)	Deutsche Bank	1.500.000.000	3Y	10,000	01.03.2007	16.03.2007	08.01.2010
REPUBLIC OF AUSTRIA	Landsbanki Íslands	25.000.000.000	1Y	13,500	06.03.2007	19.03.2007	19.03.2008
KfW (Federal Republic of Germany)	RBC Capital Markets	3.000.000.000	18M	11,750	20.03.2007	30.03.2007	08.08.2008
European Bank for reconstruction and development	Deutsche Bank	1.500.000.000	1Y	12,500	21.03.2007	03.04.2007	04.04.2008
Depfa Bank	Scotia Capital	3.000.000.000	1Y	13,000	22.03.2007	12.04.2007	15.04.2008
European Investment Bank (EIB)	Deutsche Bank	1.500.000.000	2Y	9,500	23.03.2007	11.04.2007	02.06.2009
KfW (Federal Republic of Germany)	HSBC	3.000.000.000	1Y	12,500	26.03.2007		10.04.2008
European Investment Bank (EIB)	TD Securities	5.000.000.000	4Y	9,000	27.03.2007	12.04.2007	12.04.2011
Nordic Investment Bank	RBC Capital Markets	3.000.000.000	2Y	11,250	30.03.2007	16.04.2007	16.04.2009
KfW (Federal Republic of Germany)	TD Secutities	4.000.000.000	1Y	10,000	11.04.2007	25.04.2007	27.10.2008
European Bank for reconstruction and development	Deutsche Bank	1.000.000.000	1Y	12,500	12.04.2007	02.05.2007	04.04.2008
Rentenbank (Germany's Agency for Agriculture)	Deutsche Bank	1.500.000.000	3Y	10,000	16.04.2007	02.05.2007	08.01.2010
European Investment Bank (EIB)	RBC Capital Markets	3.000.000.000	18 Y	11,500	16.04.2007	27.04.2007	07.01.2009
NRW Bank	ABN Amro	3.000.000.000	1Y	13,000	16.04.2007		30.04.2008
RABOBANK NEDERLAND	TD Securities	4.000.000.000	2Y	11,500	18.04.2007	08.05.2007	08.05.2009
European Bank for reconstruction and development	Deutsche Bank	1.500.000.000	1Y	12,500	18.04.2007	05.05.2007	04.04.2008
Eurofima	TD Securities	4.000.000.000	18M	10,000	24.04.2007	02.05.2007	03.11.2008
International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)	ABN Amro & UBS	2.000.000.000	4Y	9,250	26.04.2007	11.05.2007	11.05.2011
International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)	ABN Amro & UBS	2.000.000.000	3Y	10,000	26.04.2007	11.05.2007	11.05.2010
International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)	ABN Amro & UBS	2.000.000.000	2Y	11,500	26.04.2007	11.05.2007	11.05.2009
KfW (Federal Republic of Germany)	RBC Capital Markets	4.000.000.000	1Y	11,750	02.05.2007	09.05.2007	08.08.2008
KfW (Federal Republic of Germany)	TD Securities	3.000.000.000	10Y	7,750	08.05.2007	23.05.2007	23.05.2017
European Investment Bank (EIB)	JP Morgan	4.000.000.000	31M	10,250	23.05.2007	06.06.2007	11.01.2010
European Investment Bank (EIB)	JP Morgan	4.000.000.000	3½Y	10,250	25.05.2007	06.06.2007	11.01.2011
HBOS	TD Securities	3.000.000.000	18M	12,000	29.05.2007	14.06.2007	15.12.2008
Inter-American Development Bank	RBC Capitals Markets	10.000.000.000	1Y	13,000	12.06.2007	20.06.2007	20.06.2008
KfW (Federal Republic of Germany)	TD Securities	3.000.000.000	1Y	10,000	23.07.2007	07.08.2007	27.10.2008
NRW Bank	RBC Capital Makets	3.750.000.000	36M	13,568	24.07.2007	02.08.2007	02.08.2010
Export Development Canada (ECD)	RBC Capitals Markets	5.000.000.000	1Y	13,000	25.07.2007	08.08.2007	11.08.2008

Útgefandi	Uumsjónarbanki	Útgáfufjárhæð	Lánstími	Vextir	Dags. útgáfu	Útborgunardagur	Gjalddagi
KfW (Federal Republic of Germany)	TD Securities	3.000.000.000	1Y	10,000	23.07.2007	07.08.2007	27.10.2008
NRW Bank	RBC Capital Makets	3.750.000.000	36M	13,568	24.07.2007	02.08.2007	02.08.2010
Export Development Canada (ECD)	RBC Capitals Markets	5.000.000.000	1Y	13,000	25.07.2007	08.08.2007	11.08.2008
RABOBANK NEDERLAND	JP Morgan	5.000.000.000	1Y	13,250	25.07.2007	08.08.2007	08.08.2008
RABOBANK NEDERLAND	Landsbanki Íslands	25.000.000.000	18M	12,500	07.08.2007	17.08.2007	17.02.2009
Nordic Investment Bank	TD Securities	10.000.000.000	1Y	13,000	14.08.2007	30.08.2007	12.09.2008
Nordic Investment Bank	TD Securities	3.000.000.000	1Y	13,000	16.08.2007	04.09.2007	12.09.2008
KfW (Federal Republic of Germany)	Scotia Capital	5.000.000.000	3Y	10,500	23.08.2007	10.09.2007	10.09.2010
International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)	Deutsche Bank	3.000.000.000	20M	12,250	29.08.2007	12.09.2007	12.05.2009
KfW (Federal Republic of Germany)	TD Securities	5.000.000.000	18M	12,500	30.08.2007	20.09.2007	23.03.2009
Eurofima	TD Securities	4.000.000.000	14M	10,000	30.08.2007	13.09.2007	03.11.2008
Nordic Investment Bank	TD Securities	5.000.000.000	1Y	13,000	10.09.2007	26.09.2007	12.09.2008
European Bank for Reconstruction	RBC Capitals Markets	3.000.000.000	18M	12,500	13.09.2007	21.09.2007	23.09.2009
KfW (Federal Republic of Germany)	TD Securities	5.000.000.000	18M	12,500	14.09.2007	20.09.2007	23.03.2009
European Investment Bank (EIB)	RBC Capitals Markets	3.000.000.000	15M	11,500	24.09.2007	04.10.2007	07.01.2009
International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)	Deutsche Bank	2.000.000.000	20M	12,250	27.09.2007	05.10.2007	12.05.2009
International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)	Deutsche Bank	2.000.000.000	20M	12,250	04.10.2007	12.10.2007	12.05.2009
International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)	Deutsche Bank	2.000.000.000	19M	12,250	15.10.2007	25.10.2007	12.05.2009
Rentenbank (Germany's Agency for Agriculture)	Scotia Capital	4.000.000.000	19M	13,000	21.11.2007	03.12.2007	17.06.2009
RABOBANK NEDERLAND	TD Securities	30.000.000.000	1Y	14,000	04.01.2008	28.01.2008	28.01.2009
International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)	ABN Amro & UBS	3.000.000.000	17M	11,500	07.01.2008	22.01.2008	11.05.2009
Toyota Motor Credit Corporation	Joint Leads	10.000.000.000	14M	13,000	10.01.2008	23.01.2008	23.03.2009
KfW (Federal Republic of Germany)	ABN Amro & RBS	5.000.000.000	18M	12,000	15.01.2008	28.01.2008	29.07.2009
RABOBANK NEDERLAND	TD Securities	7.000.000.000	1Y	14,000	17.01.2008	24.01.2008	28.01.2009
Eurofima	TD Securities	5.000.000.000	1Y	11,000	18.01.2008	05.02.2008	05.02.2009
KfW (Federal Republic of Germany)	UBS	3.000.000.000	2Y	10,750	24.01.2008	01.02.2008	01.02.2010
Inter-American Development Bank	TD Securities	17.000.000.000	1Y	11,500	28.01.2008	05.02.2008	05.02.2009
KfW (Federal Republic of Germany)	TD Securities	3.000.000.000	1Y	12,500	31.01.2008	14.02.2008	23.03.2009
RABOBANK NEDERLAND	TD Securities	3.000.000.000	1Y	14,000	31.01.2008	08.02.2008	28.01.2009
European Investment Bank (EIB)	JP Morgan	2.000.000.000	2Y	10,250	01.02.2008	12.02.2008	11.01.2010
International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)	TD Securities	14.000.000.000	1Y	11,500	28.02.2008	06.03.2008	06.03.2009

Útgefandi	Umsjónarbanki	Útgáfufjárhæð	Lánstími	Vextir	Dags. útgáfu	Útborgunardagur	Gjalddagi
KfW (Federal Republic of Germany)	RBC Capital Markets	3.000.000.000	2Y	9,500	03.07.2008	15.06.2008	15.07.2010
KfW (Federal Republic of Germany)	RBC Capital Markets	2.000.000.000	2Y	9,500	07.08.2008	15.08.2008	15.07.2010
RABOBANK NEDERLAND	TD Securities	13.000.000.000	1Y	10,250	05.09.2008	10.09.2008	10.09.2009
KfW (Federal Republic of Germany)	RBC Capital Markets	2.000.000.000	22M	9,500	22.09.2008	29.09.2008	15.07.2010
		708.375.000.000					

161. Tillaga til þingsályktunar [120. mál]

um aðgerðir til að hvetja til fjárfestinga erlendra aðila á Íslandi.

Flm.: Unnur Brá Konráðsdóttir, Tryggvi Þór Herbertsson.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að beita sér fyrir eftirfarandi aðgerðum til að auðvelda fjárfestingu erlendra aðila á Íslandi:

a. setningu rammalöggjafar um fjárfestingar erlendra aðila,
b. gerð áætlunar um orkuafhendingu til a.m.k. fimm ára,
c. endurskoðun lagaákvæða um ferli mats á umhverfisáhrifum.

Vegna mikilvægis framangreindra aðgerða skulu þær hafa komið til framkvæmda eigi síðar en 1. ágúst næstkomandi.

Greinargerð.

Aldrei í sögu lýðveldisins hefur verið meiri þörf fyrir atvinnuuppbyggingu og gjaldeyrisskapandi iðnað en einmitt nú. Erlendir fjárfestar hafa sýnt mikinn áhuga á því að koma að ýmsum verkefnum hér á landi sem tengjast flest orkufrekum iðnaði en hann myndar eins og kunnugt er fjölda beinna og afleiddra starfa, m.a. hjá tækni- og þekkingarfyrirtækjum og einyrkjum. Erlendir fjárfestar reka sig hins vegar á ýmsa tálma í íslenskri stjórnsýslu sem hindra það að verkefnin komist af hugmyndastigi á framkvæmdastig. Þannig er ekki til rammalöggjöf um erlendar fjárfestingar, orkuafhending er óviss og mat á umhverfisáhrifum er tafsamt ferli og oft og tíðum tilviljanakennt. Brýnt er að taka á þessu sem fyrst til að liðka fyrir því að erlent fjármagn streymi til landsins til að byggja upp atvinnulífið til framtíðar og skapa þjóðinni auknar gjaldeyristekjur. Hlutverk stjórnvalda er að skapa þá umgjörð sem þarf til að hvetja erlenda fjárfesta til atvinnusköpunar en ekki að setja upp óþarfa hindranir sem letja erlenda fjárfestingu. Stjórnsýslan má ekki þvælast fyrir þegar kemur að uppbyggingu atvinnulífsins – það seinkar endurreisninni.

Rammalöggjöf um erlendar fjárfestingar.

Yfir 100 þjóðir bjóða innlendum og erlendum aðilum ívilnanir til að auka atvinnu, laða að þekkingu og nýja atvinnuvegi sem örva jafnframt nýsköpun og þróun í landinu. Nefnd á vegum iðnaðarráðuneytisins hefur skilað tillögum um að smíðuð verði rammalöggjöf um ívilnanir hliðstætt því sem þekkist í öllum helstu samkeppnislöndum okkar. Slík löggjöf fæli í sér að fjárfestingarsamningar þyrftu ekki að fara fyrir Alþingi heldur væri hægt að útfæra einstök frávik í reglugerð. Það flýtir ferlinu til muna frá því sem nú er. Brýnt er að hraða setningu rammalöggjafar í þeim tilgangi að tækifærin gangi þjóðinni ekki úr greipum. Í því sambandi er mikilvægt að undanþiggja nýja erlenda fjárfestingu núgildandi gjaldeyrishöftum.

Undanþágur á virðisaukaskatti vegna innflutnings tölvubúnaðar fyrir gagnaver og staðfesting á að fyrirtækjaskattar verði ekki hækkaðir umfram tiltekin mörk eru nýleg en mikilvæg dæmi um atriði sem gætu skipt sköpum um árangur á þessu sviði. Þá má einnig nefna aðstoð og þátttöku við þjálfun íslenskra starfsmanna í nýjum atvinnugreinum svo og ívilnanir tengdar rannsóknar- og þróunarkostnaði erlendra fyrirtækja sem kjósa að staðsetja sig hér á landi sem dæmi um mikilvægar ívilnanir.

Orkuafhending.

Mikill óvissuþáttur við ákvörðun fyrirtækja um að staðsetja sig á Íslandi er afhending orku. Ekki er í dag hægt með neinni vissu að tiltaka áætlaðar dagsetningar orkuafhendingar sem er algerlega óviðunandi fyrir fjárfesta. Það virðist með öllu óljóst hver stefna ríkisstjórnarinnar er í orkumálum. Mikilvægt er að fyrir liggi skýrar upplýsingar um það hvert framboð af orku sé fyrir þá erlendu fjárfesta sem hafa áhuga á að staðsetja sig hér á landi og að áætlaður afhendingartíma orkunnar liggi fyrir.

Þá er beintenging við orkuver án tengingar við Landsnet í einstökum tilfellum mjög afgerandi samkeppnisþáttur, sérstaklega þegar um ræðir minni fyrirtæki. Hvatt er til þess að gjaldskrá Landsnets fyrir lítil og meðalstór fyrirtæki verði tekin til endurskoðunar, sbr. fram komnar tillögur þar um til nefndar um endurskoðun raforkulaga.

Umhverfismat.

Ferlið við umhverfismat virðist í einstökum tilfellum mun lengra og þokukenndara en víðast hvar annars staðar. Þetta hefur m.a. stuðlað að því að fjárfestar hafa horfið með gríðarlega mikilvæg atvinnutækifæri til annarra landa – Ísland hefur ekki verið vinsamlegt erlendum fjárfestum. Tímafrestir varðandi umhverfismat eru ekki í öllum tilvikum virtir af hálfu umhverfisráðuneytis og virðist í einhverjum tilvikum um pólitíska íhlutun að ræða. Sem dæmi má nefna að virkjanaáformum í neðri hluta Þjórsár er frestað vegna afskipta umhverfisráðherra af skipulagsmálum sveitarfélaga á svæðinu. Annað dæmi er tilviljanakennd ákvörðun um að mögulegt álver á Bakka og orkuver á Þeistareykjum skyldu fara í sameiginlegt umhverfismat en það seinkaði framkvæmdum og gæti hugsanlega leitt til þess að þær verði endanlega slegnar af. Því er mikilvægt að ráðast í heildarendurskoðun á umhverfismatsferlinu í þeim tilgangi að gera það skilvirkara og gagnsærra. Þá ætti að skilgreina ákveðin landsvæði undir iðnaðarstarfsemi þar sem forskoðun á umhverfisáhrifum yrði unnin og jafnvel horft til þess að meta svæðin með tilliti til álags frá tilteknum atvinnugreinum. Slíkur undirbúningur gæti stytt umhverfismatsferlið um 50–70% eins og reynsla Kanadamanna sýnir.

Niðurlag.

Stærsta verkefni stjórnvalda nú um stundir er að endurreisa íslenskan efnahag. Atvinnulífið byggjum við Íslendingar upp með því að treysta grunnstoðirnar og sækja fram, byggja upp í orkufrekum iðnaði, nýta auðlindir landsins, laða að erlenda fjárfesta og skapa eðlileg skilyrði fyrir rekstur og atvinnulíf. Það er hlutverk stjórnvalda að skapa þau skilyrði að atvinnulífið geti blómstrað en ekki að bregða fæti fyrir þau tækifæri sem í augsýn eru eins og oft virðist vera raunin.

162. Frumvarp til laga [1. mál]

um stofnun opinbers hlutafélags til að stuðla að endurskipulagningu rekstrarhæfra atvinnufyrirtækja.

(Eftir 2. umr., 19. júní.)

1. gr.

Markmið.

Markmið þessara laga er að tryggja skjóta úrlausn fjármálafyrirtækja á skuldavanda rekstrarhæfra atvinnufyrirtækja. Félag skv. 2. gr. skal tryggja með ráðgjöf hlutlæga, sanngjarna og gagnsæja skuldameðferð fyrirtækjanna að teknu tilliti til sjónarmiða um jafnræði og samkeppni.

Lög þessi taka til fjármálafyrirtækja sem beint eða óbeint eru í meirihlutaeigu ríkissjóðs og þeirra sem ríkissjóður hefur lagt til fé skv. 2. gr. laga nr. 125/2008, um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl.

2. gr.

Heimild til að stofna opinbert hlutafélag.

Fjármálaráðherra er heimilt að stofna opinbert hlutafélag til að sinna þeim verkefnum sem um getur í 3. gr.

Stofnfé félagsins, 20 millj. kr., skal vera í eigu íslenska ríkisins. Hluthafafundur getur aukið við hlutafé ef þörf er á og að fenginni heimild í fjárlögum.

Fjármálaráðherra fer með eignarhlut ríkisins í félaginu og annast undirbúning þess og stofnun í samráði við viðskiptaráðherra.

Félagið skal hafa lokið störfum og því verið slitið eigi síðar en 31. desember 2015.

Ákvæði laga um hlutafélög, nr. 2/1995, gilda um félagið ef ekki er kveðið á um annað í lögum þessum og eftir því sem við á. Stjórnsýslulög, nr. 37/1993, og upplýsingalög, nr. 50/1996, gilda ekki um starfsemi félagsins.

3. gr.

Tilgangur félagsins.

Tilgangur félagsins er eftirfarandi:

a. að vera ráðgefandi og aðstoða fjármálafyrirtæki sem hlut eiga að máli við fjárhagslega endurskipulagningu skuldsettra atvinnufyrirtækja. Félaginu er heimilt í undantekningartilvikum að kaupa lánskröfur og eftir atvikum eignarhluti í hlutaðeigandi atvinnufyrirtækjum. Félagið skal starfa eftir gagnsæjum og hlutlægum reglum um endurskipulagningu og kaup á eignum að teknu tilliti til sjónarmiða um jafnræði og samkeppni,
b. að vinna að fjárhagslegri endurskipulagningu skuldsettra atvinnufyrirtækja með það að markmiði að ekki þurfi að koma til rekstrarstöðvunar, og eftir atvikum vinna að frekari skipulagningu á rekstri, t.d. með því að leggja niður eða selja óhagkvæmar rekstrareiningar eða sameina fyrirtæki, eða með öðrum ráðstöfunum sem teljast nauðsynlegar til að koma fyrirtækjum í rekstrarhæft ástand,
c. að ráðstafa eignum sem félagið kaupir, sbr. a-lið, eins fljótt og markaðsaðstæður leyfa með gagnsæjum hætti og að teknu tilliti til sjónarmiða um jafnræði, virka samkeppni, dreifða eignaraðild, þ.m.t. eignaraðild starfsfólks, hámörkun verðmæta ríkissjóðs og byggðafestu,

d. að byggja upp heildstæða þekkingu á fjárhagslegri og rekstrarlegri endurskipulagningu skuldsettra atvinnufyrirtækja.

Tilgangi félagsins skal nánar lýst í samþykktum þess og reglugerð sem fjármálaráðherra setur að fenginni umsögn aðila vinnumarkaðarins.

4. gr.

Stjórn félagsins og framkvæmdastjóri.

Stjórn félagsins skal skipuð fimm mönnum og tveimur til vara. Skulu þeir kosnir á aðalfundi ár hvert.

Stjórnin ræður framkvæmdastjóra og skal staða hans auglýst. Umsóknarfrestur má ekki vera skemmri en tvær vikur frá birtingu auglýsingar. Framkvæmdastjóri ræður aðra starfsmenn til félagsins.

Stjórnarmenn og framkvæmdastjóri skulu hafa haldgóða menntun og sérþekkingu á fjármálum og rekstri fyrirtækja.

Stjórnarmenn og framkvæmdastjóri skulu vera lögráða. Þeir mega ekki á síðustu fimm árum hafa verið úrskurðaðir gjaldþrota eða hlotið dóm í tengslum við atvinnurekstur samkvæmt almennum hegningarlögum, samkeppnislögum og lögum um fjármálafyrirtæki, hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrot eða opinber gjöld.

Stjórnarmenn og framkvæmdastjóri og aðrir sem starfa á vegum félagsins skulu hvorki taka þátt í meðferð mála þar sem þeir eiga hagsmuna að gæta né mála er varða aðila sem eru þeim tengdir persónulega eða fjárhagslega. Þeir skulu jafnframt upplýsa stjórn um hagsmunatengsl eða önnur atriði sem eru til þess fallin að draga óhlutdrægni þeirra í efa.

5. gr.

Aðgangur að upplýsingum.

Fjármálafyrirtæki er skylt að verða við kröfu félagsins um að láta í té hvers konar upplýsingar og gögn, þ.m.t. bókhald, sem félagið fer fram á og snerta starfssvið félagsins. Lagaákvæði um þagnarskyldu samkvæmt reglum um fjármálafyrirtæki takmarka ekki skyldu þeirra til þess að veita upplýsingar og aðgang að gögnum.

6. gr.

Gagnsæi.

Ríkisendurskoðun skal auk þess að annast fjárhagsendurskoðun félagsins fylgjast með að starfsemi þess sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur eða samþykktir sem um starfsemina gilda. Stjórn félagsins skal ef ástæða er til ráða innri endurskoðanda eða gera samning um innri endurskoðun við endurskoðunarfélag sem skal vera þáttur í eftirlitskerfi félagsins.

Félagið skal á starfstíma þess gera efnahags- og skattanefnd Alþingis grein fyrir störfum sínum eigi sjaldnar en tvisvar á ári. Skal þar m.a. greint frá því hvort og að hvaða leyti verklag við skuldameðferð fyrirtækja innan fjármálafyrirtækja sem lög þessi taka til er frábrugðið verklagi félagsins.

Fjármálaráðherra skal tvisvar á ári gefa þinginu skýrslu um endurskipulagningu atvinnufyrirtækja samkvæmt lögum þessum, sbr. einkum 3. gr. Þar skal m.a. greint frá fjölda atvinnufyrirtækja sem hafa sætt endurskipulagningu og hversu oft, hvaða fyrirtæki eiga í hlut og á hvaða sviðum atvinnulífsins þau starfa, hverjir hluthafar þeirra eru auk þess sem upplýst skal um eignarhald tengdra aðila, hvaða úrræði hafa verið notuð til að leysa skuldavanda fyrirtækjanna í hverju tilviki fyrir sig og áhrif þessa á efnahag viðkomandi fjármálafyrirtækja, hvernig staðið hefur verið að sölu og verðmati eigna sem félagið eða fjármálafyrirtæki

sem lögin taka til hafa yfirtekið og hvort endurskipulagning hafi í hverju tilviki fyrir sig borið árangur. Þá skal gerð grein fyrir hvernig könnun hefur farið fram á almennum og sérstökum hæfisskilyrðum stjórnar, framkvæmdastjóra og annarra sem starfa á vegum félagsins auk þess sem getið skal um hagsmunatengsl og önnur atriði sem til þess eru fallin að draga óhlutdrægni þessara aðila í efa.

7. gr.

Reglugerðarheimild.

Fjármálaráðherra er heimilt að setja nánari reglur um framkvæmd laga þessara.

8. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

163. Tillaga til þingsályktunar [121. mál]

um yfirlýsingu um fyrningu aflaheimilda.

Flm.: Illugi Gunnarsson, Gunnar Bragi Sveinsson, Árni Johnsen, Ásbjörn Óttarsson, Birgir Ármannsson, Bjarni Benediktsson, Einar K. Guðfinnsson, Guðlaugur Þór Þórðarson, Jón Gunnarsson, Kristján Þór Júlíusson, Ólöf Nordal, Pétur H. Blöndal, Ragnheiður E. Árnadóttir, Ragnheiður Ríkharðsdóttir, Sigmundur Davíð Gunnlaugsson, Sigurður Ingi Jóhannsson, Tryggvi Þór Herbertsson, Unnur Brá Konráðsdóttir, Þorgerður K. Gunnarsdóttir.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að lýsa yfir því að horfið verði frá fyrirhugaðri fyrningu aflaheimilda sem getið er um í verkefnaskrá ríkisstjórnarinnar.

Greinargerð.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra sendi 3. júní sl. bréf til þeirra stjórnmálaflokka sem sæti eiga á Alþingi og óskaði eftir tilnefningu þeirra í starfshóp sem ætlað er að endurskoða fiskveiðilöggjöfina. Jafnframt hefur ýmsum hagsmunasamtökum í sjávarútvegi verið boðið að tilnefna fulltrúa í starfshópinn. Í bréfi ráðherra kemur fram að hópnum sé ætlað það hlutverk að láta „vinna nauðsynlegar greiningar og setji að því loknu fram valkosti um leiðir til úrbóta þannig að greininni séu sköpuð góð rekstrarskilyrði til langs tíma, en jafnframt að sátt náist um stjórn fiskveiða“. Starfshópi þessum er ætlað að skila álitsgerð fyrir 1. nóvember nk. og á grundvelli tillagna hópsins mun ráðherra ákveða tilhögun við endurskoðun fiskveiðilöggjafarinnar.

Í ljósi þessa er nauðsynlegt að hafa í huga að ein af forsendum þess að slíkt endurmat geti farið fram er að ekki sé fyrir fram búið að ákveða hver niðurstaðan skuli vera. Því er nauðsynlegt að ríkisstjórnin lýsi yfir því að horfið verði frá svokallaðri fyrningarleið í sjávarútvegi. Standi ákvörðun um fyrningu aflaheimilda óhögguð má ljóst vera að hverfandi líkur eru á því að hægt sé að ná sátt um stjórnkerfi fiskveiða.

Yfirlýsing um fyrningu aflaheimilda í verkefnaskrá ríkisstjórnarinnar hefur nú þegar valdið umtalsverðum skaða í íslensku efnahagslíf. Mikil óvissa um framtíðarhorfur í sjávarútvegi hefur myndast þar sem sterk rök hníga að því að gangi áform ríkisstjórnarinnar eftir muni þau

valda umfangsmiklum gjaldþrotum í sjávarútvegi. Fréttir berast af því að útgerðarfyrirtæki haldi að sér höndum, lánveitendur treysti sér ekki til að lána fyrirtækjunum vegna yfirvofandi gjaldþrots þeirra og hætta er á því að eigendur fyrirtækja í greininni reyni að taka eigið fé út úr rekstrinum.

Við þær erfiðu aðstæður sem nú eru í efnahagslífi þjóðarinnar er mikilvægt að sjávarútvegurinn hafi sem best rekstrarskilyrði. Þannig getur hann verið öflug viðspyrna í sókn þjóðarinnar í átt til betri lífskjara. Áform ríkisstjórnarinnar um fyrningu aflaheimilda ganga þvert gegn þeirri stefnu.

164. Fyrirspurn [122. mál]

til iðnaðarráðherra um raforkukostnað í dreifbýli.

Frá Einari K. Guðfinnssyni.

1. Hver hefur verið þróun raforkukostnaðar í dreifbýli frá árinu 2005 í samanburði við raforkukostnað í þéttbýli?
2. Hversu miklum fjármunum á föstu verðlagi hefur árlega verið varið til þess að lækka raforkukostnað í dreifbýli á fyrrgreindu tímabili?
3. Er ætlunin að gera frekari ráðstafanir til þess að lækka sérstaklega raforkukostnað í dreifbýli?

165. Fyrirspurn [123. mál]

til utanríkisráðherra um samninga um gagnkvæma vernd fjárfestinga.

Frá Einari K. Guðfinnssyni.

1. Hversu margir samningar um gagnkvæma vernd fjárfestinga eru í gildi?
2. Er í undirbúningi að vinna að gerð fleiri slíkra samninga og ef svo er, við hvaða lönd?

166. Frumvarp til laga [124. mál]

um Bankasýslu ríkisins.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

1. gr.
Markmið og gildissvið.

Bankasýsla ríkisins er sérstök ríkisstofnun sem heyrir undir fjármálaráðherra.

Bankasýsla ríkisins fer með eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum, í samræmi við lög, góða stjórnsýslu- og viðskiptahætti og eigendastefnu ríkisins á hverjum tíma og leggur þeim til fé fyrir hönd ríkisins á grundvelli heimildar í fjárlögum.

Bankasýsla ríkisins skal í starfsemi sinni leggja áherslu á endurreisn og uppbyggingu öflugs innlends fjármálamarkaðar og stuðla að virkri og eðlilegri samkeppni á þeim markaði, tryggja gagnsæi í allri ákvarðanatöku varðandi þátttöku ríkisins í fjármálastarfsemi og tryggja virka upplýsingamiðlun til almennings.

Bankasýslu ríkisins er heimilt að setja á fót og fara með eignarhluti ríkisins í félögum sem samræmast hlutverki og markmiðum hennar.

2. gr.
Stjórn.

Með yfirstjórn Bankasýslu ríkisins fer þriggja manna stjórn sem fjármálaráðherra skipar til fimm ára eða út líftíma stofnunarinnar verði hann skemmri en fimm ár. Stjórnarmenn skulu uppfylla hæfisskilyrði 6. gr. Fjármálaráðherra skipar formann og varaformann og ákveður þóknun stjórnarmanna.

Hlutverk stjórnar er að móta áherslur í starfi og fylgjast með starfsemi og rekstri stofnunarinnar. Allar meiri háttar ákvarðanir skal bera skriflega undir stjórnina til samþykktar eða synjunar.

Ákveði fjármálaráðherra í undantekningartilvikum að beina tilmælum til stjórnar stofnunarinnar um tiltekin mál getur stjórnin tjáð ráðherra afstöðu sína til þeirra áður en við þeim er orðið. Skal þeirri þingnefnd Alþingis sem fer með bankamál gerð grein fyrir tilmælum ráðherra og afstöðu stjórnarinnar til þeirra eins fljótt og auðið er.

3. gr.
Forstjóri.

Forstjóri Bankasýslu ríkisins er ráðinn af stjórn stofnunarinnar til fimm ára eða út líftíma stofnunarinnar verði hann skemmri en fimm ár. Forstjóri skal uppfylla hæfisskilyrði 6. gr. laga þessara. Kjararáð ákveður starfskjör forstjóra og stjórn stofnunarinnar semur starfslýsingu hans.

Forstjóri mótar helstu áherslur, verkefni og starfshætti stofnunarinnar og annast daglega stjórn hennar ásamt því að ráða starfslið. Hann ber ábyrgð gagnvart stjórninni á starfsemi og rekstri stofnunarinnar.

4. gr.
Verkefni.

Verkefni Bankasýslu ríkisins eru:

a. Að fara með eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum.
b. Að sjá um samskipti ríkisins við fjármálafyrirtæki sem ríkið á eignarhluti í og tengjast eigendahlutverki þess.
c. Að hafa eftirlit með framkvæmd eigendastefnu ríkisins, eins og hún er á hverjum tíma, gagnvart fjármálafyrirtækjum.
d. Að fara með atkvæði ríkissjóðs á hluthafafundum fjármálafyrirtækja.
e. Að gera samninga við stjórnir hlutaðeigandi fjármálafyrirtækja, þar á meðal um eiginfjárframlög og um sérstök og almenn markmið í rekstri þeirra. Bankasýsla ríkisins setur þau skilyrði sem hún telur nauðsynleg vegna eiginfjárframlaga. Útdrættir úr samningum skulu birtir opinberlega 12 mánuðum eftir að þeir hafa verið gerðir.
f. Að fylgjast með að settum markmiðum í samningum verði náð.
g. Að gera tillögur til fjármálaráðherra um frekari fjármögnun fjármálafyrirtækja á grundvelli hlutverks og markmiða stofnunarinnar.
h. Að meta og setja skilyrði um endurskipulagningu og sameiningu fjármálafyrirtækja með hliðsjón af hlutverki og markmiðum stofnunarinnar og eigendastefnu ríkisins.
i. Að gera tillögur til fjármálaráðherra um hvort og hvenær tilteknir eignarhlutir í fjármálafyrirtækjum verða boðnir til sölu á almennum markaði með hliðsjón af markmiðum stofnunarinnar, sbr. 3. mgr. 1. gr., og í samræmi við gildandi lög og markmið um dreifða eignaraðild.
j. Að undirbúa og vinna tillögur um sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum.

5. gr.
Samkeppnissjónarmið.

Stofnunin skal í starfsemi sinni og við meðferð eignarhlutanna kappkosta að efla og styrkja samkeppni á fjármálamarkaði, m.a. með því að stuðla að því að öflug og virk samkeppni ríki milli fjármálafyrirtækja í eigu ríkisins.

Við starfsemi stofnunarinnar skal þess vandlega gætt að trúnaðarupplýsingar um rekstur og starfsemi einstakra fjármálafyrirtækja sem hún fær vitneskju um berist ekki til annarra fjármálafyrirtækja.

6. gr.
Hæfisskilyrði.

Stjórnarmenn og forstjóri skulu hafa haldgóða menntun auk sérþekkingar á banka- og fjármálum. Gæta skal þess við skipun stjórnar að starfsreynsla og menntun stjórnarmanna sé sem fjölbreyttust á þessu sviði og þeir hafi trausta þekkingu á góðum stjórnarháttum fyrirtækja.

Stjórnarmenn og forstjóri skulu vera lögráða. Þeir mega ekki á síðustu fimm árum hafa verið úrskurðaðir gjaldþrota eða hlotið dóm í tengslum við atvinnurekstur samkvæmt almennum hegningarlögum, samkeppnislögum, lögum um fjármálafyrirtæki, lögum um hlutafélög, lögum um einkahlutafélög, lögum um bókhald, lögum um ársreikninga eða lögum um gjaldþrotaskipti o.fl.

Stjórnarmenn og forstjóri skulu hvorki taka þátt í meðferð mála þar sem þeir eiga verulegra hagsmuna að gæta né mála sem varða aðila sem eru tengdir þeim persónulega eða fjárhagslega.

7. gr.
Valnefnd.

Stjórn Bankasýslu ríkisins skipar sérstaka þriggja manna valnefnd sem tilnefnir aðila fyrir hönd ríkisins sem rétt eiga til setu í bankaráðum eða stjórnum fjármálafyrirtækja í samræmi við hlutafjáreign ríkisins. Bankasýsla ríkisins óskar formlega eftir tilnefningum valnefndar um stjórnarmenn fyrir stjórnarkjör í hlutaðeigandi bankaráðum eða stjórnum.

Stjórn Bankasýslu ríkisins skal setja nefndinni starfsreglur þar sem fram koma þau viðmið sem valnefndin styðst við í mati sínu á hæfni, menntun og reynslu einstaklinga sem til greina koma til setu í bankaráðum eða stjórnum fjármálafyrirtækja. Starfsreglurnar skulu birtar opinberlega á vefsvæði Bankasýslu ríkisins.

Nefndin kemur saman svo oft sem þurfa þykir og ákveður fjármálaráðherra þóknun nefndarmanna.

Almenningi gefst kostur á því að bjóða sig fram til setu í bankaráðum og stjórnum fyrirtækja með því að senda nefndinni ferilskrár sínar.

8. gr.
Skýrslugjöf.

Bankasýsla ríkisins skal gefa fjármálaráðherra ítarlega skýrslu um starfsemi sína fyrir 1. júní ár hvert. Í framhaldi af því gerir fjármálaráðherra Alþingi grein fyrir starfsemi stofnunarinnar og hvernig til hefur tekist varðandi meðferð eignarhlutanna og hverjar framtíðaráherslur ríkisins eru varðandi þá.

9. gr.
Lok starfseminnar.

Stofnunin skal hafa lokið störfum eigi síðar en fimm árum frá því að hún er sett á fót og verður hún þá lögð niður.

10. gr.
Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða.

Þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. 1. gr. er fjármálaráðherra heimilt að leggja bönkum og sparisjóðum til eigið fé er uppfylli lágmarkskröfur um eiginfjárhlutfall án milligöngu Bankasýslu ríkisins enda hafi hún ekki tekið að fullu til starfa. Sé slík heimild nýtt skal fjármálaráðherra binda eiginfjárframlagið viðeigandi skilyrðum, sbr. e-lið 4. gr. Réttur Bankasýslu ríkisins til þess að setja frekari skilyrði, breyta skilmálum samninga og réttur til upplýsinga til að fylgjast með árangri fjármálastofnana skal vera hluti af slíkum skilyrðum. Frekari eiginfjárframlög og endanleg fjármögnun verður á hendi Bankasýslunnar.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Í ljósi þeirra hremminga sem orðið hafa á fjármálamarkaði á ríkið orðið eignarhluti í flestum stærstu fjármálafyrirtækjum landsins. Ríkið þarf að vera trúverðugur eigandi fjármálafyrirtækja og hlutverk þess hafið yfir vafa um pólitísk afskipti af daglegum ákvörðunum fyrirtækjanna. Því er mikilvægt að ríkið komi fram sem upplýstur og stefnumarkandi eigandi þessara fyrirtækja og ræki eigendahlutverkið af kostgæfni. Endurskipulagning fjármálakerfisins verður krefjandi og því er mikilvægt að ríkið setji skilyrði fyrir framlagi sínu sem miði

að því að byggja upp heilbrigt og öflugt fjármálakerfi og fylgist með árangri þess með markvissum hætti.

Skipulag eigendahlutverks.

Með eigendahlutverki er átt við hvernig ríkið kemur fram sem eigandi í fyrirtækjum sem starfa á markaði. Skipulag þess, þ.e. hvaða aðili innan ríkisins fer með eignarhaldið, skiptir miklu máli fyrir trúverðugleika og möguleika annarra fyrirtækja á markaði til þess að stunda samkeppni. OECD hefur nýlega gefið út skýrslu þar sem farið er yfir skipulag eigendahlutverks ríkisins hjá aðildarríkjunum. Þrjár leiðir eru þar algengastar:

1. *Dreift skipulag:* Hvert fagráðuneyti fer með eignarhald hlutafjár þeirra fyrirtækja sem tengjast verkefnasviði ráðuneytisins. Með þessu fyrirkomulagi er eignarhald og reglusetning markaða á sömu hendi sem þykir óheppilegt þegar fyrirtæki í samkeppnisrekstri eins og bankar eiga í hlut. Einnig virðist stundum óljóst hver stýrir fyrirtækinu í þessu skipulagi, því þegar fagráðuneyti halda um taumana álítur almenningur oft að ráðuneytið stýri fyrirtækinu í raun en ekki stjórn þess.
2. *Tvískipt skipulag:* Tvö ráðuneyti skipta með sér eigendahlutverkinu. Fagráðuneyti fer að mestu með stjórnina en annað ráðuneyti sér um samræmingu og heildarstefnumótun um hlutverk ríkisins sem eiganda og skipar hluta stjórnarmanna. Í fæstum löndum hefur þetta tvískipta skipulag verið skilgreint nákvæmlega heldur hefur ákveðið verklag þróast með tímanum og verkaskipting er oft og tíðum ekki alveg ljós.
3. *Miðlægt skipulag:* Þessi tilhögun byggist á sterkri áherslu á ríkið sem eiganda. Flest fyrirtæki sem ríkið á að hluta eða öllu leyti eru þá undir forræði eins ráðuneytis sem jafnframt fer ekki með reglusetningu þeirra markaða sem fyrirtækin starfa á eða gerir samninga við þau um kaup á þjónustu. Markmiðin eru að skýra ábyrgð mismunandi eininga innan ríkisins, tryggja að ríkið hafi eina samræmda eigendastefnu, auka trúverðugleika takmarkaðs eignarhalds ríkisins í þessum fyrirtækjum og tryggja samkeppni. Kostir þessa kerfis eru að með því næst:
    a. Aðskilnaður milli eigendahlutverks ríkisins og annarra hlutverka, svo sem stefnumótunar á þeim sviðum sem fyrirtækin tengjast, reglusetningar á mörkuðum sem þau starfa á og kaupa ríkisins á þjónustu frá fyrirtækjunum.
    b. Meiri eining um hlutverk ríkisins sem eiganda og samræmi í fyrirkomulagi. Það auðveldar innleiðingu leiðbeininga um upplýsingagjöf, skipan stjórna, starfskjör o.fl.
    c. Betri yfirsýn og framsetning fjárhagsupplýsinga um eignarhluti ríkisins í fyrirtækjum.
    d. Miðlæg þekking á eigendahlutverkinu innan ríkisins. Ríkið kemur sér upp hópi sérfræðinga við greiningu fjárhagsupplýsinga, samsetningu stjórna o.fl.

Á undanförnum árum hefur þróunin innan ríkja OECD verið frá dreifðu skipulagi yfir til miðlægs og mælir OECD með því í leiðbeiningum sínum um stjórnarhætti fyrirtækja í eigu ríkisins. Nær öll lönd hafa horfið frá því að láta viðkomandi fagráðuneyti fara með eigendahlutverk fyrirtækja á þeim sviðum þar sem ráðuneytið setur reglur og/eða ef það hefur eftirlit með þeim markaði sem fyrirtækið starfar á þar sem það er talið skerða samkeppnishæfni fyrirtækja á markaði gagnvart ríkisfyrirtækjunum.

Hér á landi hefur skipulagið verið nær dreifðu skipulagi þrátt fyrir að aðeins hafi þokast í átt til miðlægs skipulags á undanförnum árum með flutningi á eignarhlutum ríkisins í orkufyrirtækjum til fjármálaráðuneytisins og með því að fela ráðuneytinu forræði yfir nýjum eignarhlutum ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Þá hefur ríkisstjórnin markað þá stefnu að fara þessa leið hér á landi og hluti af áformuðum breytingum á verkaskiptingu ráðuneyta er m.a. í þess-

um anda en þar er lagt til að fjármálaráðuneytinu verði falið forræði eignarhluta í hlutafélögum sem ríkið á.

Eigendastefna.

Mikilvægt er að íslenska ríkið marki eigendastefnu gagnvart fjármálafyrirtækjum sem það á eignarhluti í. Fjármálaráðuneytið vinnur nú í samvinnu við viðskiptaráðuneytið að mótun slíkrar eigendastefnu sem byggist m.a. á skýrslu OECD og eigendastefnu Norðmanna. Eins og áður segir er lykilatriði að þátttaka ríkisins í rekstri fyrirtækjanna sé gagnsæ, trúverðug og hafin yfir vafa. Vinna þarf eftir skýrum markmiðum og leikreglum en ekki hlutast til um daglega stjórn fyrirtækjanna.

Flest grannlönd okkar hafa mótað sér eigendastefnu, svo sem Noregur, Svíþjóð, Finnland, Danmörk, Bretland og Holland. Í eigendastefnum þessara landa eru settar fram lykiláherslur í rekstri fyrirtækjanna, skilgreindar helstu væntingar til þeirra og gerð grein fyrir markmiðum ríkisins með eignarhaldinu. Þar eru einnig settar fram ákveðnar kröfur til fyrirtækjanna og skilgreindar almennar reglur og leiðbeiningar, svo sem um skipan stjórna, skyldur stjórnarmanna, samskipti milli eigenda og stjórnar og starfskjör stjórnar og æðstu stjórnenda.

Aðgerðir ríkisins sem eiganda verða að vera trúverðugar og byggjast á almennum viðurkenndum viðmiðum um góða stjórnarhætti. Nauðsynlegt er að öflug eining innan íslensku stjórnsýslunnar fylgi vel eftir eigendastefnu ríkisins en að fyrirtækin sjálf séu rekin eins og hver önnur hlutafélög í samkeppnisrekstri. Eigendastefna þarf að vera aðgengileg og vel fram sett þannig að skýrt sé hvaða hlutverk eigandinn ætlar þessum fyrirtækjum.

Norðmenn hafa sett sér skýra eigendastefnu en norska ríkið á eignarhluti í fjölmörgum fyrirtækjum á ýmsum sviðum samfélagsins. Í Noregi fer eitt ráðuneyti með fyrirsvar eignarhluta flestra fyrirtækja sem ríkið á hluti í. Innan ráðuneytisins er sérstök deild sem ber ábyrgð á eigendastefnu ríkisins og eftirfylgni með henni gagnvart þeim fyrirtækjum sem ríkið á hluti í. Fulltrúar ríkisins í stjórnum þessara fyrirtækja þurfa allir að fylgja eigendastefnu ríkisins og vinna að þeim markmiðum sem þar eru sett. Fyrirtækin eru sum hver í kauphöll og starfa á samkeppnismarkaði og því lykilatriði að afskipti norska ríkisins séu fagleg og trúverðug. Eigendastefnan er skýr og birt opinberlega og í henni er meðal annars gerð grein fyrir skipulagi eigendahlutverksins, hlutverkum mismunandi aðila innan ríkisins, markmiðum ríkisins með eignarhaldinu, kröfum til stjórnenda o.fl.

Ríkisstjórn Íslands stefnir að því að koma upp svipuðu fyrirkomulagi hér og unnið er eftir í Noregi. Fjármálaráðuneytið annast mótun eigendastefnu íslenska ríkisins og hefur á hendi fyrirsvar og ábyrgð á eignarhlutum ríkisins í hlutafélögum og öðrum félögum.

Vegna sérstakra aðstæðna á íslenskum fjármálamarkaði nú og lítils trausts til fjármálastofnana er í frumvarpinu lagt til sérstakt tímabundið skipulag á meðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Það fellur þó að þeirri nálgun sem fjallað er um að framan varðandi skýra eigendastefnu og miðlægt skipulag eigendahlutverks ríkisins.

Skipulag eigendahlutverks í ljósi sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði.

Með stofnun nýju bankanna síðasta haust er ríkissjóður á ný orðinn eigandi að stærstum hluta íslenska fjármálakerfisins. Nú standa eftir viðskiptabankarnir þrír sem að fullu eru í eigu ríkisins. Jafnframt eru í landinu tveir stórir sparisjóðir og tíu minni og hafa átta þeirra sótt um eiginfjárframlög úr ríkissjóði á grundvelli laga nr. 125/2008, um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl. Auk framangreinds eru nokkur minni fjármálafyrirtæki í einkaeigu.

Með það í huga hversu stórt hlutverk fjármálastofnanir leika í nútímahagkerfi, og vegna þess að ríkið er stærsti eigandi fyrirtækja á þessum markaði, er afar mikilvægt að ríkissjóður hafi skýra stefnu sem eigandi umræddra félaga. Slík eigendastefna tekur á sjónarmiðum um starfshætti fjármálastofnana og því hvernig ríkið sem eigandi í þeim vill sjá þær þróast þannig að þær geti, hver fyrir sig og sem heild, styrkt og bætt íslenska fjármálakerfið. Þetta á sérstaklega við á næstu missirum þegar fjármálakerfið og efnahagslífið þarf að komast í gegnum mikla aðsteðjandi erfiðleika. Í þessu samhengi skiptir miklu að ríkið sem eigandi svo stórs hlutfalls fjármálafyrirtækja landsins hagi eigendaákvörðunum sínum með trúverðugum hætti þannig að ná megi fram eðlilegum viðskiptaháttum og virkri samkeppni á fjármálamarkaði þrátt fyrir að umrædd fjármálafyrirtæki séu í sömu eigu.

Í ljósi þessa er í frumvarpinu lagt til að sérstakri stofnun, Bankasýslu ríkisins, verði falið að fara með eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum meðan á uppbyggingu og endurreisn fjármálakerfisins stendur. Stofnunin verður fyrst og fremst rekin á faglegum forsendum með það að markmiði að byggja upp trúverðugt og traust fjármálakerfi á Íslandi til framtíðar og stuðla þannig að virkri og eðlilegri samkeppni á þessum markaði. Slík stofnun lúti sérstakri stjórn, fái rekstrarfé af fjárlögum og starfi á grundvelli eigendastefnu ríkisins. Hlutverk hennar er að halda utan um eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum, setja með samningum fjármálastofnunum í eigu ríkisins viðmið í rekstri, viðmið um arðsemi af eigin fé og viðmið um almennar áherslur varðandi endurskipulagningu fjármálakerfisins. Stofnunin mun jafnframt hafa eftirlit með því að settum markmiðum verði náð innan fjármálafyrirtækjanna. Hún sér um samskipti ríkisins við fjármálafyrirtæki sem ríkið á hluti í og tengjast eigendahlutverki þess þannig að bankastjórnir, stjórnir og stjórnendur fjármálafyrirtækja munu ekki eiga samskipti við fjármálaráðuneytið eða ráðherra. Fjármálastofnanirnar verða þannig reknar á viðskiptalegum forsendum á ábyrgð bankastjórna, stjórna og stjórnenda eins og önnur félög og verða þessir aðilar látnir sæta ábyrgð á rekstrinum líkt og stjórnendur fyrirtækja á markaði. Stofnunin setur skilyrði í formi samninga þegar eiginfjárframlag er lagt til fjármálafyrirtækja í eigu ríkisins. Starfsmenn stofnunarinnar munu fara með eignarhluti ríkisins og atkvæðarétt á hluthafafundum en sitja ekki sjálfir í stjórnum fjármálafyrirtækja.

Sérstök valnefnd tilnefnir einstaklinga til setu í stjórnum og bankaráðum fjármálafyrirtækja en Bankasýsla ríkisins kýs stjórnir fyrirtækjanna á hlutahafafundum. Hlutverk stjórnarmanna er að tryggja framgang eigendastefnu ríkisins og samninga sem fyrirtækin gera við Bankasýsluna. Almenningi verður gert kleift að koma nöfnum sínum og ferilskrám á framfæri við nefndina og bjóða sig þannig fram til setu í bankaráðum og stjórnum fyrir hönd ríkisins.

Þá er Bankasýslu ríkisins falið að undirbúa og vinna tillögur um sölu á eignarhlutum ríkisins í fjármálafyrirtækjum og gera tillögur til fjármálaráðherra um hvort og hvenær fýsilegt sé að bjóða tiltekna eignarhluti til sölu á almennum markaði. Þegar endurreisn fjármálakerfisins er lokið er gert ráð fyrir því að stofnunin verði lögð niður og umsýslu þeirra eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækum sem eftir standa verði hagað með hefðbundnum hætti í gegnum skýra eigendastefnu og eftirlit fjármálaráðuneytisins.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er gert ráð fyrir að sett verði á fót sérstök ríkisstofnun sem nefnist Bankasýsla ríkisins og heyrir undir fjármálaráðherra.

Í 2. mgr. er skilgreining á hlutverki stofnunarinnar sem er að fara með eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Einnig kveður greinin á um að stofnunin leggi þeim til fé fyrir hönd ríkisins í formi eiginfjárframlags.

Í 3. mgr. eru settar fram helstu áherslur í starfsemi stofnunarinnar. Þar er lagt til að stofnunin leggi áherslu á endurreisn og uppbyggingu öflugs innlends fjármálamarkaðar. Þetta er lagt til vegna þess hve stórt hlutverk ríkið hefur á fjármálamarkaðinum eftir hrun hans.

Í 4. mgr. er lagt til að stofnunin geti stofnað og farið með eignarhluti í hlutafélögum svo framarlega þau þjóni hlutverki og tilgangi stofnunarinnar. Þarna gæti verið um að ræða félög sem hefðu það markmið að aðstoða fjármálafyrirtæki við endurskipulagningu fyrirtækja.

Um 2. gr.

Lagt er til í greininni að í stjórn Bankasýslu ríkisins verðir þrír aðilar skipaðir af ráðherra til fimm ára. Það fellur að áætluðum líftíma stofnunarinnar. Forfallist stjórnarmaður á þessum tíma verður nýr skipaður í hans stað og getur sú skipun ekki varað lengur en líftími stofnunarinnar.

Í 2. mgr. er kveðið á um hlutverk stjórnar.

Í 3. mgr. er lagt til að fjármálaráðherra geti í undantekningartilvikum beint tilteknum fyrirmælum til stjórnar stofnunarinnar. Beiti hann þeirri heimild þarf hann að gera það með formlegum hætti auk þess sem hann þarf að gefa stjórninni möguleika á því að tjá afstöðu sína til fyrirmælanna áður en við þeim er orðið. Þetta er gert til þess að undirstrika sjálfstæði stofnunarinnar. Þá er kveðið á um að þeirri þingnefnd Alþingis sem fari með bankamál verði gerð grein fyrir efni tilmælanna og afstöðu stjórnarinnar. Þetta er til þess að tryggja að ef slíkum tilmælum er beint til stjórnarinnar verði þau opinber og um þau fjallað í viðeigandi þingnefnd.

Um 3. gr.

Í greininni er fjallað um ráðningu forstjóra stofnunarinnar og í 1. mgr. kveðið á um að stjórnin ráði forstjórann en kjararáð ákveði starfskjör hans. Er þetta m.a. gert til þess að tryggja sjálfstæði stofnunarinnar gagnvart ráðuneytinu og til að undirstrika faglegt hlutverk hennar sem umsýsluaðila eignarhluta ríkissjóðs í fjármálafyrirtækjum. Þá er gert ráð fyrir að forstjórinn sé ráðinn til fimm ára eða út líftíma stofnunarinnar verði hann skemmri en fimm ár. Þetta er frávik frá lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, og á að tryggja að ekki verði um sjálfkrafa endurnýjun á ráðningarsamningum að ræða.

Í 2. mgr. er fjallað um hlutverk forstjóra og kveðið á um að hann beri ábyrgð á rekstri stofnunarinnar gagnvart stjórn hennar.

Um 4. gr.

Í greininni eru tiltekin helstu verkefni stofnunarinnar.

Í a-lið er kveðið á um meginverkefni stofnunarinnar sem er að fara með eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum, sbr. 1. gr.

Í b-lið kemur fram að stofnunin sjái um samskipti ríkisins við fjármálafyrirtæki sem ríkið á hluti í og tengjast hlutverki þess sem eiganda. Með þessu ákvæði er skýrt að verkefni stofnunarinnar tengjast eigendahlutverki ríkisins gagnvart fjármálafyrirtækjum en ekki öðrum hlutverkum ríkisins tengdum fjármálamörkuðum. Með ákvæðinu eru jafnframt tekin af tvímæli um að samskipti ríkisins við fjármálafyrirtæki á grundvelli eignarhalds séu ávallt með milligöngu stofnunarinnar en ekki milli ráðuneytis og fjármálafyrirtækis. Þetta er gert til þess að tryggja skýr ábyrgðarskil milli fjármálastofnunar og eiganda. Gert er ráð fyrir að réttindi

og skyldur stjórnarmanna og stjórnenda fjármálafyrirtækja samkvæmt þessu frumvarpi verði með sambærilegum hætti og í öðrum fjármálafyrirtækjum sem ekki eru í eigu ríkisins. Bankasýsla ríkisins hefur eftirlit með því að þeir bankastjórnendur og stjórnarmenn sem kosnir eru fyrir hönd þess uppfylli skyldur sínar.

Í c-lið kemur fram að félagið fari fyrir hönd ríkisins með eftirlit með framkvæmd eigendastefnu ríkisins, eins og hún er á hverjum tíma, gagnvart fjármálafyrirtækjum. Fjármálaráðuneytið í samvinnu við viðskiptaráðuneytið mótar eigendastefnuna og er hún síðan samþykkt í ríkisstjórn, kynnt á Alþingi og birt almenningi. Þar eru sett fram grundvallarviðmið varðandi rekstur fjármálafyrirtækja sem ríkið er eigandi að. Þetta hefur í för með sér að Bankasýslan getur ekki tekið meiri háttar ákvarðanir, svo sem um sameiningu fjármálafyrirtækja nema slíkt samræmist eigendastefnu ríkisins.

Í d-lið er gert ráð fyrir að stofnunin fari með atkvæði ríkisins á hluthafafundum og taki sem eigandi stefnumarkandi þátt í stjórn fjármálafyrirtækjanna enda fer hluthafafundur með æðsta vald í málefnum hlutafélags samkvæmt lögum. Stofnunin kemur fram á hluthafafundum sem faglegur eigandi út frá markmiðum ríkisins á hverjum tíma. Í þessu felst m.a. að fulltrúar Bankasýslu ríkisins taka þátt í kjöri stjórnarmanna banka og fjármálafyrirtækja fyrir hönd ríkisins á grundvelli tilnefningar valnefndar, sbr. 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins.

Í e-lið kemur fram að stofnunin geri samninga við hlutaðeigandi fjármálafyrirtæki um eiginfjárframlag ríkisins og sérstök og almenn viðmið í rekstri. Stofnunin mun bæði hafa heildaryfirsýn yfir fjármálamarkaðinn og sérstaka innsýn í einstök fjármálafyrirtæki sem ríkið á hluti í. Á grunni þessarar þekkingar gerir hún samninga við fjármálafyrirtækin um skilyrði eiginfjárframlaga, áhersluþætti í rekstri sem eru til þess fallnir að auka verðmæti og ná fram markmiðum um uppbyggingu fjármálakerfisins og markmiðum eigendastefnu. Áherslur í slíkum samningum geta t.d. tengst hagræðingu á ákveðnum sviðum. Bankasýsla ríkisins getur í slíkum samningum við fjármálastofnanir jafnframt sett tiltekin skilyrði sem hún telur nauðsynleg til að ná umræddum markmiðum. Áformað er að stofnunin birti útdrætti úr samningunum 12 mánuðum eftir að þeir eru gerðir enda skaði slík birting ekki starfsemi bankanna, gangi gegn lögum um fjármálafyrirtæki eða gangi gegn ríkum hagsmunum ríkisins sem eiganda.

Í f-lið er kveðið á um eftirlitsskyldur stofnunarinnar í tengslum við samningana. Bankaráð eða stjórnir fjármálafyrirtækja bera ábyrgð á að áherslum samninganna sé fylgt eftir gagnvart Bankasýslu ríkisins og getur hún, með hliðsjón af stærð eignarhluta ríkisins, óskað eftir hluthafafundi og stjórnarkjöri ef hún telur að stjórnin vinni ekki að þeim markmiðum sem fram koma í samningunum.

Í g-lið er mælt fyrir um að stofnunin geri tillögur til fjármálaráðherra um frekari fjármögnun fjármálafyrirtækja sé það talið nauðsynlegt. Slíkri beiðni þarf að fylgja greinargerð um þörfina og þau skilyrði sem ríkið ætti að setja fyrir fjármögnuninni.

Í h-lið er gert ráð fyrir að stofnunin meti og setji skilyrði um endurskipulagningu og sameiningu fjármálafyrirtækja með það að markmiði að efla fjármálafyrirtækin og fjármálamarkaðinn.

Í i-lið er gert ráð fyrir því að stofnunin geti, á grundvelli þeirrar þekkingar sem myndast hefur innan hennar, gert tillögur til fjármálaráðherra um hvenær álitlegt sé að setja tiltekna eignarhluti í fjármálafyrirtækjum í sölu á almennum markaði. Fjármálaráðherra tekur ákvörðun fyrir hönd ríkisins um það hvort hefja skuli sölumeðferð einstakra hluta.

Í j-lið er stofnuninni falið það hlutverk að vinna tillögur að því hvernig sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum skuli háttað. Mikilvægt er að vandað verði til verka við sölu

á eignarhlutum ríkissjóðs í fjármálafyrirtækjum og að vel og faglega verði unnið að undirbúningi á sölu eignarhluta þegar þar að kemur.

Um 5. gr.

Í 1. mgr. er áréttað að stofnunin skuli í starfsemi sinni kappkosta að styrkja samkeppni almennt á fjármálamarkaði þrátt fyrir að ríkið eigi nú stærstan hluta þess markaðar og stofnunin muni búa yfir mikilli vitneskjum um rekstur einstakra fjármálafyrirtækja. Samningar sem stofnunin gerir við tiltekin fjármálafyrirtæki eru eingöngu á milli stofnunarinnar og viðkomandi fjármálafyrirtækis og ekki látnir öðrum fjármálastofnunum í té.

Í 2. mgr. er áréttað mikilvægi þess að þeir sem starfa fyrir stofnunina séu bundnir trúnaði í tengslum við upplýsingar sem geta haft áhrif á samkeppni þannig að tryggt sé að samkeppni verði áfram við lýði á íslenskum fjármálamarkaði.

Um 6. gr.

Í greininni er kveðið á um hæfisskilyrði stjórnar og forstjóra stofnunarinnar. Í ljósi þess að um er að ræða fagstofnun sem fer með eignarhald ríkissjóðs í fjármálafyrirtækjum þurfa þessir aðilar að hafa góða og fjölbreytta menntun og sérþekkingu á sviði fjármála- og bankarekstrar. Þá er lögð áhersla á þekkingu á góðum stjórnarháttum fyrirtækja en rík krafa verður gerð til fjármálafyrirtækjanna um að tileinka sér slíka starfshætti og eftirlit stofnunarinnar mun m.a. felast í úttekt á stjórnarháttum fjármálafyrirtækjanna.

Þá er í 2. mgr. sett sem skilyrði að stjórnarmenn og forstjóri stofnunarinnar skuli ekki hafa sætt skiptameðferð síðustu fimm ár áður en viðkomandi tók við starfi sínu. Einnig er áskilið að menn hafi ekki á síðustu fimm árum gerst sekir um meiri háttar brot sem tengjast atvinnurekstri. Fimm ára tímamarkið er í samræmi við ákvæði laga um fjármálafyrirtæki.

Í 3. mgr. er að finna reglur um þátttöku stjórnarmanna og forstjóra stofnunarinnar í málum sem tengjast þeim persónulega eða fjárhagslega. Ákvæðið er sambærilegt því sem gildir um stjórnarmenn og framkvæmdastjóra fjármálafyrirtækja.

Um 7. gr.

Í greininni er að finna ákvæði um að stjórn Bankasýslu ríkisins skipi sérstaka þriggja manna valnefnd sem tilnefnir aðila til setu í bankaráðum eða stjórnum fjármálafyrirtækja sem ríkið á eignarhluti í. Slík tilnefning á sér stað fyrir stjórnarfund í hlutaðeigandi fjármálafyrirtæki og mun Bankasýsla ríkisins tilkynna framboð umræddra aðila til stjórnar í samræmi við lög. Stjórnarmenn eru síðan, eins og gert er ráð fyrir í lögum, kosnir til setu í stjórnum á aðalfundum af þeim sem fara með eignarhlut í hlutaðeigandi félagi.

Þá er í 2. mgr. kveðið á um að stjórn Bankasýslu ríkisins skuli setja nefndinni starfsreglur, þar sem fram komi þau viðmið sem hún leggur til grundvallar um hæfni, menntun og reynslu þeirra aðila sem til greina koma, og að reglurnar verði birtar á vef stofnunarinnar. Gert er ráð fyrir að fulltrúar ríkisins í bankastjórnum eða stjórnum fjármálafyrirtækja vinni að framgangi samninga Bankasýslunnar við hlutaðeigandi fjármálafyrirtæki og fylgi eftir markmiðum í eigendastefnu ríkisins. Með opinberri birtingu starfsreglna er gagnsæi við val á stjórnarmönnum aukið og auðveldar það mögulegum stjórnarmönnum að bjóða sig fram í bankaráðum eða stjórnum fjármálafyrirtækja fyrir hönd ríkisins.

Í 3. mgr. er tekið fram að nefndin komi saman eins oft og þurfa þykir. Þá er kveðið á um að fjármálaráðherra ákveði þóknun til nefndarmanna.

Í 4. mgr. er kveðið á um að almenningur geti boðið sig fram til setu í bankaráðum og stjórnum fjármálafyrirtækja fyrir hönd ríkisins. Með þessu er leitast við að tryggja að kraftar

þeirra sem þekkingu og reynslu hafa á þessum sviðum eigi möguleika á að nýtast við uppbyggingu fjármálakerfisins á Íslandi.

Um 8. gr.

Í greininni er kveðið á um að stofnunin skuli árlega taka saman ítarlega skýrslu um starfsemina og að fjármálaráðherra geri Alþingi grein fyrir efni hennar. Í slíkri skýrslu yrði bæði fjallað almennt um þróun og horfur fjármálamarkaðarins út frá markmiðum ríkisins sem eiganda og síðan sérstaklega fjallað um hvert þeirra fjármálafyrirtækja sem ríkið á hluti í. Þetta er meðal annars gert til þess að tryggja gagnsæi varðandi hlutverk ríkisins sem eiganda.

Um 9. gr.

Aðstæður þær sem nú eru uppi kalla á að sérstök stofnun verði sett á fót eins og lagt er til í frumvarpinu. Ekki er ætlunin að þetta fyrirkomulag verði til frambúðar heldur ráðgert að ríkið losi um eignarhald sitt á fjármálafyrirtækjum þegar tækifæri gefst og að eignarráð og eftirlit með eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum sem hugsanlega verða áfram á hendi ríkisins eftir þessi tímamörk verði með hefðbundnum hætti. Til þess að leggja áherslu á þetta sjónarmið er í greininni lagt til að stofnunin verði lögð niður eigi síðar en að fimm árum liðnum.

Um 10. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um ákvæði til bráðabrigða.

Samkvæmt frumvarpinu á Bankasýsla ríkisins að fara með eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum og leggja þeim til eigið fé. Í ljósi þess að stefnt er að því að ljúka samningum milli kröfuhafa í fjármálafyrirtækjum sem stofnuð voru á grundvelli laga nr. 125/2008, um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl., eigi síðar en 17. júlí nk., og að ljúka á endurfjármögnun þeirra sem fyrst þar á eftir, þykir rétt að veita fjármálaráðherra heimild til að leggja fjármálafyrirtækjum til eigið fé án milligöngu Bankasýslunnar að því lágmarki sem lög mæla fyrir um. Ástæða þess er að ljóst er að nokkurn tíma mun taka að koma Bankasýslu ríkisins á laggirnar og skipa fjármálafyrirtækjum ný bankaráð eða stjórnir er síðan geri samninga við Bankasýsluna sbr. e-lið 4. gr. Við veitingu eiginfjárframlags frá ríkinu í samræmi við þetta ákvæði er hins vegar tekið fram að fjármálaráðherra skuli binda framlagið tilteknum skilyrðum sem gerir Bankasýslu ríkisins kleift að setja fjármálafyrirtækjunum frekari skilyrði síðar í samningum hennar við þau. Veiting frekari eiginfjárframlaga ef til þeirra kæmi yrði hins vegar á hendi Bankasýslunnar í samræmi við 2. mgr. 1. gr. frumvarps þessa.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um Bankasýslu ríkisins.

Með frumvarpi þessu er lagt til að sérstök stofnun, Bankasýsla ríkisins, verði sett á fót sem fari með eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum meðan á uppbyggingu og endurreisn fjármálakerfisins stendur. Gert er ráð fyrir að helstu verkefni stofnunarinnar verði að halda utan um eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum, setja með samningum fjármálastofnunum í eigu ríkisins viðmið í rekstri svo sem um arðsemi af eigin fé og almennar áherslur varðandi endurskipulagningu fjármálakerfisins. Stofnunin mun jafnframt hafa eftirlit með því að settum markmiðum verði náð innan fjármálafyrirtækjanna. Stofnunin mun þannig sjá um samskipti ríkisins við fjármálafyrirtæki sem ríkið á hluti í og tengjast eigendahlutverki þess. Stjórn stofnunarinnar mun skipa sérstaka þriggja manna valnefnd sem tilnefnir fólk til setu í bankaráðum eða stjórnum fjármálafyrirtækja sem ríkið á eignarhluti í. Þá er gert ráð fyrir að Bankasýslu ríkisins verði falið að undirbúa og vinna tillögur um sölu á eignarhlutum ríkisins í fjármálafyrirtækjum og gera tillögur til fjármálaráðherra um hvort og hvenær fýsilegt sé að bjóða tiltekna eignarhluti til sölu á almennum markaði.

Gert er ráð fyrir því að stofnunin starfi tímabundið og ekki lengur en í fimm ár. Þegar endurreisn fjármálakerfisins er lokið er gert ráð fyrir því að stofnunin verði lögð niður og að umsýsla eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum verði með hefðbundnum hætti. Frumvarpið gerir ráð fyrir að þrír stjórnarmenn fari fyrir stofnuninni, hún hafi forstjóra og gert er ráð fyrir að þrír til fimm starfmenn verða þar til viðbótar.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum og stofnunin af því umfangi sem hér um ræðir má gera ráð fyrir að útgjöld ríkissjóðs hækki um 70–80 m.kr. árlega næstu fimm árin eða meðan stofnunin er starfrækt. Ekki var gert ráð fyrir þessum útgjöldum í fjárlögum ársins.

167. Svar [48. mál]

forsætisráðherra við fyrirspurn Eyglóar Harðardóttur um skilyrði Mats Josefssons fyrir áframhaldandi starfi.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

Hvaða skilyrði setti Mats Josefsson fyrir áframhaldandi starfi í samræmingarnefnd um endurreisn bankakerfisins þegar hann hótaði að hætta sem formaður nefndarinnar vegna megnrar óánægju með hægagang við endurskipulagningu bankanna?

Frá lokum ársins 2008 hefur verið starfandi svonefnd samræmingarnefnd í bankamálum sem Mats Josefsson hefur stýrt og hefur sú nefnd haldið vikulega fundi. Í þessari nefnd hafa setið auk Mats fulltrúar forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, utanríkisráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands. Í síðasta mánuði var ákveðið í fullu samráði við Mats Josefsson að breyta fyrirkomulagi þessara mála á þann hátt að í stað samræmingarnefndarinnar yrði sett á laggirnar tímabundinn stýrihópur um endurreisn banka-

kerfisins. Megintilgangur þessarar breytingar er að styrkja framkvæmd endurreisnarstarfsins enn frekar nú þegar nær dregur þeim tímapunkti að ríkið leggi nýju bönkunum til nýtt eigið fé þegar samningum við kröfuhafa gömlu bankanna lýkur. Stýrihópurinn hefur fundað mjög ört og að jafnaði þrisvar til fjórum sinnum í viku. Í stýrihópnum sitja, auk Mats Josefssonar, seðlabankastjóri, sem stýrir starfi nefndarinnar, fulltrúi forsætisráðuneytis og fjármálaráðuneytis auk aðstoðarmanna forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðherra.

Mats Josefsson hefur því ekki sett nein skilyrði fyrir áframhaldandi starfi en hann hefur komið þeirri skoðun sinni skýrt á framfæri við stjórnvöld að það fyrirkomulag sem upphaflega var sett upp varðandi enduruppbyggingarstarfið í bankamálum hafi ekki verið eins skilvirkt og stefnt var að. Með nýju fyrirkomulagi í þessum málum er brugðist við þessum ábendingum Mats Josefssonar.

168. Svar [46. mál]

forsætisráðherra við fyrirspurn Sivjar Friðleifsdóttur um viðbrögð við skýrslu Andrew Gracie um stöðu bankanna.

1. *Til hvaða aðgerða gripu Seðlabanki Íslands og ríkisstjórnin í kjölfarið á skýrslu Andrew Gracie í maí 2008 um viðbragðsáætlun vegna vanda bankanna við að fjármagna sig og hættu á fjármálakreppu?*

Forsætisráðuneytið leitaði til Seðlabanka Íslands við undirbúning svars við fyrirspurninni. Að sögn bankans kom Andrew Gracie, forstjóri Crisis Management Analytics Ltd., í heimsókn til Íslands í febrúar 2008 að beiðni Seðlabankans. Hann er fyrrum sérfræðingur í viðbúnaðarmálum í Bank of England, en rekur nú eigin fyrirtæki á þessu sviði. Andrew Gracie undirbjó og stýrði norrænni viðlagaæfingu í september 2007 þar sem viðbrögð og samvinna yfirvalda í bankakreppu voru æfð. Seðlabankinn, Fjármálaeftirlitið og fjármálaráðuneytið tóku þátt í æfingunni fyrir Íslands hönd. Viðfangsefni Andrew Gracie við komuna í febrúar 2008 voru að sögn Seðlabankans þríþætt. Í fyrsta lagi efndi Seðlabankinn til lokaðs málþings þar sem fulltrúar Seðlabankans, Fjármálaeftirlitsins og ráðuneyta fóru yfir norrænu viðlagaæfinguna frá árinu áður. Í öðru lagi var rætt við Gracie um að hann héldi sérstakt erindi og mundi auk þess gera grein fyrir norrænu viðlagaæfingunni á fundi norrænna seðlabankastjóra sem haldinn var á Egilsstöðum í júní 2008. Í þriðja lagi var Andrew Gracie falið að fara yfir viðlagaundirbúning Seðlabankans og veita ráð. Hann setti fram ráðgjöf sína í myndrænni kynningu.

Andrew Gracie lýsti þeirri hættu sem fylgdi lausafjárþröng, rakti afleiðingar við góða sem slæma útkomu, kostnaðarþætti við fjármálaáfall og hvað þyrfti að gera á næstu mánuðum. Hann lagði til að Seðlabankinn, fjármálaráðuneytið og Fjármálaeftirlitið kæmu að sameiginlegu mati á ástandinu og aðgerðaáætlun. Slíkt mat og kortlagning valkosta var unnið af Seðlabankanum og Fjármálaeftirlitinu. Í framhaldinu gerðu Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið ýtarlega aðgerðaáætlun eða svokallaða *Sviðsmynd af fjármálaáfalli.* Heimsókn Andrew Gracie studdi bæði við þá vinnu sem þegar hafði verið unnin innan Seðlabankans og áframhaldandi vinnu í viðlagamálum. Fylgst var með þróun mála hjá fjármálafyrirtækjum og greint hvaða möguleikar væru í stöðunni. Mögulegur kostnaður vegna fjármálaáfalls var metinn. Skilaboðum um úrræði í þessum efnum var komið á framfæri við stjórnvöld á fundi samráðs-

hóps stjórnvalda í mars 2008 en á þeim vettvangi var skipst á upplýsingum og m.a. unnið að skoðun á lagalegum þáttum sem nýttust við gerð neyðarlaga.

Andrew Gracie lagði einnig til að eftirlit með lausafjárstöðu væri aukið og var það gert. Samkvæmt reglum skila fjármálafyrirtækin lausafjárskýrslum til Seðlabankans mánaðarlega. Í samstarfi Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins var auk þess safnað gögnum vikulega með lausafjáryfirliti til 8 næstu daga sem og mánaðarlegu viðbótaryfirliti til 18 mánaða. Einnig voru mun tíðari og meiri samskipti við bankana sjálfa. Auk þessa fékk Seðlabankinn upplýsingar frá stóru bönkunum þremur um kjör og skilmála í lánasamningum og eigin viðbúnaðaráætlanir þeirra í fjármögnun. Seðlabankinn jók einnig að eigin sögn eftirlit með smærri bönkum.

2. *Hvaða aðgerðum sem lagðar voru til í viðbragðsáætluninni var ekki hrundið í framkvæmd, af hverju ekki og hverjir tóku ákvarðanir um það?*

Forsætisráðuneytið býr ekki yfir fyllri upplýsingum um þetta efni en þeim sem fram koma hér að framan. Öll gögn sem varða aðdraganda bankahrunsins hafa verið afhent rannsóknarnefnd Alþingis. Þess má vænta að nánari greining á viðbrögðum stjórnvalda muni koma fram í skýrslu nefndarinnar, sbr. 15. gr. laga nr. 142/2008. Þá er rétt að benda á að finnski bankasérfræðingurinn Kaarlo Jännäri fjallar í skýrslu sinni, sem birt var í lok mars sl., stuttlega um ráðgjöf Andrew Gracie.

169. Frumvarp til laga [125. mál]

um þjóðaratkvæðagreiðslur.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

1. gr.

Alþingi getur ákveðið með þingsályktun að þjóðaratkvæðagreiðsla skuli fara fram samkvæmt lögum þessum um tiltekið málefni eða lagafrumvarp og er niðurstaða slíkrar atkvæðagreiðslu ráðgefandi.

Lögin gilda einnig um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu sem fer fram skv. 3. mgr. 11. gr., 26. gr. og 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar.

2. gr.

Um kosningarrétt og kjörskrár til afnota í þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 1. gr. fer á sama hátt og við alþingiskosningar. Kjörskrár skulu þó miðaðar við íbúaskrá þjóðskrár þremur vikum fyrir kjördag.

3. gr.

Í þingsályktun skv. 1. mgr. 1. gr. skal Alþingi, að fenginni umsögn landskjörstjórnar, jafnframt ákveða orðalag og framsetningu þeirrar spurningar sem lögð er fyrir kjósendur.

Á kjörseðli skal skýrt koma fram spurning um hvort kjósandi samþykki þá tillögu sem borin er fram og gefnir eftirtaldir tveir svarmöguleikar: „Já“ eða „Nei“.

Alþingi getur ákveðið að spurningar og svarkostir á kjörseðli í atkvæðagreiðslu skv. 1. mgr. 1. gr. séu fleiri eða orðaðir með öðrum hætti.

Dómsmálaráðuneytið ákveður orðalag og framsetningu spurningar á kjörseðli í atkvæðagreiðslu skv. 3. mgr. 11. gr., 26. gr. og 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar.

Dómsmálaráðherra setur nánari reglur um útlit og frágang kjörseðla.

4. gr.

Þjóðaratkvæðagreiðsla skv. 1. mgr. 1. gr. skal fara fram í fyrsta lagi þremur mánuðum og í síðasta lagi einu ári eftir að þingsályktunartillaga hefur verið samþykkt á Alþingi.

Þjóðaratkvæðagreiðsla skal fara fram innan tveggja mánaða eftir að krafa Alþingis er samþykkt skv. 3. mgr. 11. gr. stjórnarskrárinnar eða forseti synjar lagafrumvarpi staðfestingar skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar.

Heimilt er að halda þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt lögum þessum samhliða kosningum til sveitarstjórna eða Alþingis eða forsetakjöri.

5. gr.

Alþingi skal ákveða kjördag fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 1. mgr. 1. gr. laganna og 3. mgr. 11. gr. og 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar innan þeirra tímamarka sem greinir í 4. gr. Dómsmálaráðuneytið ákveður kjördag fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar.

Dómsmálaráðuneytið skal auglýsa atkvæðagreiðsluna einu sinni í Lögbirtingablaði og þrisvar sinnum í Ríkisútvarpi á sem heppilegustum tíma en í síðasta lagi einum mánuði fyrir atkvæðagreiðsluna. Þar skal einnig birta spurninguna sem lögð verður fyrir kjósendur.

6. gr.

Alþingi skal standa fyrir víðtækri kynningu á því málefni sem borið er undir þjóðaratkvæði skv. 1. mgr. 1. gr. Forsætisnefnd Alþingis skal setja nánari reglur um fyrirkomulag kynningar.

Dómsmálaráðuneytið skal svo fljótt sem verða má og eigi síðar en viku fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar senda öllum heimilum í landinu sérprentun laganna sem forseti synjaði staðfestingar. Þar skal jafnframt vakin athygli á því að frumvarpið til laganna og öll skjöl varðandi meðferð þess séu aðgengileg á áberandi stað á heimasíðu Alþingis.

7. gr.

Undirkjörstjórnir, yfirkjörstjórnir og landskjörstjórn eru hinar sömu og við alþingiskosningar.

Mörk kjördæma, kjörstaðir og kjördeildir skulu vera hin sömu og í næstliðnum alþingiskosningum.

8. gr.

Dómsmálaráðuneytið lætur yfirkjörstjórnum í té kjörseðla, sem nota skal við þjóðaratkvæðagreiðsluna. Yfirkjörstjórnir annast framsendingu þeirra til undirkjörstjórna með sama hætti og kjörseðla við alþingiskosningar.

9. gr.

Að þjóðaratkvæðagreiðslu lokinni senda undirkjörstjórnir oddvita yfirkjörstjórnar tafarlaust atkvæðakassana og ónotaða og ónýtta kjörseðla í þeim umbúðum er segir í lögum um kosningar til Alþingis. Á áður auglýstum stað og stund opnar yfirkjörstjórn atkvæðakassana

og fer síðan fram talning atkvæða á sama hátt og segir í lögum um kosningar til Alþingis, svo og um það og hvort kjörseðill telst gildur eða ekki, og um meðferð ágreiningsseðla. Ekki skal meta atkvæði ógilt nema um það megi villast hvernig kjósandi greiðir atkvæði.

10. gr.

Að lokinni talningu atkvæða sendir yfirkjörstjórn landskjörstjórn eftirrit af gerðabók sinni ásamt þeim kjörseðlum sem ágreiningur hefur verið um. Þegar landskjörstjórn hefur fengið í hendur eftirrit gerðabóka allra yfirkjörstjórna og ágreiningsseðla úrskurðar hún um gildi ágreiningsseðlanna, lýsir úrslitum þjóðaratkvæðagreiðslunnar og tilkynnir dóms- og kirkjumálaráðuneytinu þar um.

Dómsmálaráðuneytið auglýsir úrslit atkvæðagreiðslunnar í Lögbirtingablaði og Ríkisútvarpi.

Verði samþykkis synjað í þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar skal dómsmálaráðuneytið auk þess birta sérstaka auglýsingu þess efnis í A-deild Stjórnartíðinda daginn eftir að úrslit atkvæðagreiðslunnar liggja fyrir.

11. gr.

Til þess að spurning eða tillaga sem er borin fram í þjóðaratkvæðagreiðslu teljist samþykkt þarf meiri hluti þeirra sem þátt taka í atkvæðagreiðslunni að svara játandi eða fylgja tillögunni.

12. gr.

Um atkvæðagreiðsluna sjálfa, sem og undirbúning hennar, atkvæðagreiðslu utan kjörstaða og á kjörstað, fer að öðru leyti samkvæmt lögum um kosningar til Alþingis eftir því sem við á.

Kjörstjórnir nota sömu gerðabækur og við alþingiskosningar.

Ákvæði 114. gr. og XIX., XX., XXIV. og XXV. kafla laga um kosningar til Alþingis gilda um atkvæðagreiðslu samkvæmt lögum þessum að svo miklu leyti sem við getur átt.

13. gr.

Kjósandi getur sent kæru um ólögmæti þjóðaratkvæðagreiðslu, aðra en refsikærur, til landskjörstjórnar eigi síðar en sjö dögum eftir að atkvæðagreiðslan fór fram.

Að fenginni umsögn landskjörstjórnar getur Alþingi ákveðið að ógilda niðurstöður þjóðaratkvæðagreiðslunnar ef verulegur ágalli hefur verið á framkvæmd hennar sem ætla má að hafi haft áhrif á niðurstöðu hennar. Séu slíkir verulegir ágallar á framkvæmd atkvæðagreiðslunnar í einu eða fleiri kjördæmum getur Alþingi ákveðið að hún fari aftur fram þar.

14. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

1. Inngangur.

Með frumvarpi þessu er lagt til að sett verði almenn lög um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu. Frumvarpið er lagt fram af forsætisráðherra en það var unnið í samráði við fulltrúa allra þingflokka.

Markmið frumvarpsins er að kveða með almennum lögum á um framkvæmd og tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu hvort sem um er að ræða þjóðaratkvæðagreiðslur sem skylt er að

halda samkvæmt ákvæðum stjórnarskrárinnar eða ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslur sem Alþingi ákveður að efna til með samþykkt þingsályktunartillögu. Lög um þjóðaratkvæðagreiðslur hafa ekki verið sett fyrr hér á landi þrátt fyrir að gert sé ráð fyrir slíkri atkvæðagreiðslu í nokkrum tilvikum í stjórnarskrá lýðveldisins, nr. 33/1944. Þjóðaratkvæðagreiðsla hefur þó ekki farið fram hér á landi á lýðveldistíma. Ekki hefur verið deilt um að þörf sé á setningu sérstakrar löggjafar um þjóðaratkvæðagreiðslur. Má í því sambandi líta til þess að framkvæmd allra kosninga hér á landi er lögbundin, sbr. lög nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands, með síðari breytingum, lög nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis, og lög nr. 5/1998, um kosningar til sveitarstjórna. Sumarið 2004 hófst undirbúningur að lagasetningu um tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu eftir að forseti synjaði lagafrumvarpi staðfestingar skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar. Var sérstökum starfshópi falið að undirbúa frumvarp til laga um þjóðaratkvæðagreiðslur. Hann lagði til að þar yrði höfð hliðsjón af lögum um framboð og kjör forseta Íslands, sem gera ráð fyrir að um kjörið gildi lög um þingkosningar að svo miklu leyti sem sérreglna er ekki þörf. Var þar m.a. horft til fordæmis varðandi setningu laga nr. 17/1944, um tilhögun atkvæðagreiðslu um stjórnarskrána, sem fór fram sumarið 1944 og einnig voru höfð til hliðsjónar lög sem sett hafa verið um þjóðaratkvæðagreiðslur í Danmörku. Ekki varð þó af því að frumvarp um efnið yrði lagt fram þar sem Alþingi felldi úr gildi hin umdeildu lög.

Þess má geta að þegar frumvarp þetta er lagt fram hefur utanríkisráðherra nýverið lagt fram þingsályktunartillögu á Alþingi um að leggja inn umsókn um aðild að Evrópusambandinu. Þar er jafnframt ráðgert að haldin verði þjóðaratkvæðagreiðsla um mögulegan aðildarsamning að loknum samningaviðræðum við sambandið.

Þar sem nauðsynlegt er að setja lög um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslunnar og ekki hefur áður verið sett löggjöf um efnið er eðlilegt að þetta tilefni verði nýtt til þess að setja almenn lög sem tekur til allra atkvæðagreiðslna af þeim toga án tillits til þess hvort tilefnið er sérstök ákvörðun Alþingis eða atvik sem lýst er í stjórnarskránni.

Við gerð frumvarpsins hefur verið höfð hliðsjón af tillögum fyrrgreinds starfshóps um þjóðaratkvæðagreiðslur og einnig frumvarpi til laga um tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 79. gr. stjórnarskrárinnar sem unnið var á vegum stjórnarskrárnefndar sem forsætisráðherra skipaði árið 2005. Var það frumvarp samið vorið 2007 samhliða frumvarpi til stjórnarskipunarlaga um breytingar á stjórnarskránni en hvorugt var þó lagt fram á Alþingi. Einnig hefur verið litið til ákvæða norskra laga um þjóðaratkvæðagreiðslu um ESB nr. 42 frá 24. júní 1994 (n. *Lov om folkeavstemning om EU*) og ákvæða 12. kafla dönsku kosningalaganna nr. 704 frá 27. júní 2004 (d. *Folketingsvalgloven*), en sá kafli fjallar um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu sem fer fram á grundvelli ákvæða dönsku stjórnarskrárinnar. Þá hefur verið höfð hliðsjón af leiðbeinandi reglum sem Feneyjanefnd Evrópuráðsins gaf út í júlí árið 2001, viðmiðum Feneyjanefndarinnar (e. *Code of Good Practice on Referendums*) frá mars 2007 og ályktun ráðgjafarþings Evrópuráðsins um þjóðaratkvæðagreiðslur nr. 1704 (2005) frá 29. apríl 2005. Einnig hefur verið leitað fanga í fjölþjóðlegum rannsóknum um þjóðaratkvæðagreiðslur, einkum skýrslunni *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*, sem gefin er út af óháðri alþjóðlegri stofnun um lýðræði og kosningar, *Insititute for Democracy and Electoral Assistance*.

Áður en rakin verða efnisatriði frumvarpsins verður lýst nokkrum meginsjónarmiðum um markmið þjóðaratkvæðagreiðslna, löggjöf og framkvæmd á Norðurlöndum, yfirliti yfir þjóðaratkvæðagreiðslur sem haldnar hafa verið hér á landi og ákvæðum stjórnarskrárinnar sem gera ráð fyrir þjóðaratkvæðagreiðslum. Verður í þeirri umfjöllun einkum stuðst við skýrslu starfshópsins um tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar frá 2004.

2. Almenn sjónarmið um markmið og tilefni þjóðaratkvæðagreiðslu.

Íslensk stjórnskipun byggist á fulltrúalýðræði sem gerir ráð fyrir því að fulltrúum kjörnum af þjóðinni sé veitt umboð til þess að setja lög og taka mikilvægar ákvarðanir sem varða almannahag. Markmið þjóðaratkvæðagreiðslu er að veita hinum almenna borgara kost á að taka milliliðalaust þátt í ákvörðunartöku um lagasetningu eða eftir atvikum um tiltekin málefni í stað þess að ákvörðun sé tekin af þjóðkjörnum fulltrúum eins og almennt á við þar sem fulltrúalýðræði ríkir.

Ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur er að finna í stjórnarskrám meiri hluta Evrópuþjóða. Í sumum ríkjum eru þjóðaratkvæðagreiðslur ekki viðhafðar, t.d. í Þýskalandi, og í öðrum ríkjum eru þær einungis við ákveðin tilefni, sem varnagli við fulltrúalýðræðið. Í enn öðrum ríkjum er löng hefð fyrir þjóðaratkvæðagreiðslum og þær haldnar reglulega, jafnvel oft á ári, eins og dæmi má sjá um í Sviss. Tilefni og tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslna er með margvíslegum hætti. Stundum er ákveðið í stjórnarskrá að slík atkvæðagreiðsla skuli fara fram við tilteknar aðstæður, en annars er eingöngu um heimild að ræða, t.d. þannig að ákveðnum aðilum, ákveðnum fjölda þingmanna eða ákveðnum fjölda kjósenda er áskilinn réttur til þess að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um nánar tilgreind lög eða lagafrumvörp eða ákveðin önnur málefni. Breytilegt er hvaða kröfur eru gerðar til afls atkvæða og kosningaþátttöku. Stundum eru sett skilyrði um lágmarksþátttöku eða að lágmarkshlutfall kjósenda þurfi til að samþykkja eða fella úr gildi tiltekin lög eða lagafrumvarp. Ef um staðfest lög er að ræða, sem borin eru undir þjóðaratkvæði, er gildistöku þeirra oftast frestað þangað til þjóðaratkvæðagreiðsla hefur farið fram en stundum taka þau þó gildi en falla svo niður ef kjósendur fella þau eða þau ná ekki tilskildum meiri hluta. Í þessum tilvikum byggist þátttakan á beinum fyrirmælum í stjórnarskrá. Þá hagar svo til í öðrum tilvikum að einstök lög koma ekki til framkvæmda eða öðlast ekki gildi fyrr en þau hafa verið samþykkt við þjóðaratkvæðagreiðslu.

Í sumum stjórnarskrám eru sérstök fyrirmæli um að ákvörðun um aðild ríkis að milliríkjasamningi sem felur í sér framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana skuli borin undir þjóðaratkvæði og má í þessu sambandi benda á dönsku stjórnarskrána frá 1953. Þar er einnig mælt fyrir um skyldu til þess að bera undir þjóðina allar breytingar sem gerðar eru á stjórnarskrá.

Í nokkrum stjórnarskrám, einkum frá seinni hluta 20. aldar, er mælt fyrir um að tiltekinn fjöldi kjósenda geti krafist þess að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram um tiltekið málefni eða lög. Þjóðaratkvæðagreiðsla að frumkvæði kjósenda hefur verið tíðkuð í Sviss frá því árið 1891 þegar slíkt ákvæði var fyrst tekið upp í stjórnarskrá. Samkvæmt núgildandi reglum geta 100 þúsund kjósendur þar í landi kallað fram þjóðaratkvæðagreiðslu um að breyta skuli stjórnarskránni. Einnig má nefna að í stjórnarskrá Ítalíu er kveðið á um að 500 þúsund kjósendur geti kallað fram þjóðaratkvæðagreiðslu um gildi löggjafar eða annarra ákvarðana löggjafarvaldsins.

Í mörgum stjórnarskrám eru ákvæði um að þjóðþing geti ákveðið að halda ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslur og að setja skuli lög um framkvæmd þeirra og má sjá dæmi þess í sænsku og finnsku stjórnarskránum. Þá hefur færst vöxt á undanförnum áratugum í ríkjum Evrópu að ríkisstjórnir eða þjóðþing ákveði að bera tiltekin mikilvæg málefni undir þjóðaratkvæði án þess að bein ákvæði séu um slíkt í stjórnaskrá eða lögum. Dæmi um slíkt má sjá í Noregi, þar sem engin ákvæði eru um þjóðaratkvæðagreiðslu í stjórnarskránni sem sett var árið 1814. Spurning um aðild Noregs að Evrópusambandinu hefur tvisvar sinnum verið borin undir þjóðina, árið 1972 og 1994, og voru sérstök lög sett um framkvæmd atkvæðagreiðslunnar í báðum tilvikum. Einnig má nefna dæmi um þjóðaratkvæðagreiðslur sem stjórnvöld í nokkrum Evrópuríkjum ákváðu að efna til um stjórnarskrársáttmála Evrópusambandsins, t.d. á Spáni og í Frakklandi árið 2005.

Þegar dregið er saman hvaða þættir eru breytilegir varðandi þjóðaratkvæðagreiðslur frá einu ríki til annars má einkum benda á eftirfarandi atriði.

– Í fyrsta lagi er misjafnt hvort ákvörðun um þjóðaratkvæðagreiðslu byggist á ákvæði í stjórnarskrá eða hún fer fram samkvæmt ákvörðun þjóðþings eða ríkisstjórnar eftir því sem tilefni er talið vakna.
– Í öðru lagi er því misjafnt farið, hvort niðurstöður þjóðaratkvæðagreiðslna um tiltekin málefni séu lagalega bindandi eða ráðgefandi.
– Í þriðja lagi getur verið breytilegt, hverjir það eru sem hafa heimild til að vísa máli til þjóðaratkvæðis.
– Í fjórða lagi getur verið breytilegt hvort sett séu skilyrði um tiltekna lágmarksþátttöku eða atkvæðavægi fyrir því að úrslit atkvæðagreiðslunnar séu bindandi.

Hér á eftir verður nánar gerð grein fyrir því hvernig þessum atriðum er háttað í löggjöf og framkvæmd annarra Norðurlandaríkja þar sem talsvert meiri reynsla er af þjóðaratkvæðagreiðslum en hér á landi.

3. Löggjöf um þjóðaratkvæðagreiðslur og framkvæmd á Norðurlöndum.

Í ljósi þess nána skyldleika sem íslensk stjórnskipun hefur við stjórnskipulag annars staðar á Norðurlöndum verður hér gefið stutt yfirlit yfir löggjöf annarra norrænna ríkja um þjóðaratkvæðagreiðslur og hver framkvæmdin hefur verið í þessum ríkjum.

Danmörk.

Í dönsku stjórnarskránni (d. *Grundloven*) frá 1953 er kveðið á um þjóðaratkvæðagreiðslur í 20., 29., 42. og 88. gr.

Í 1. mgr. 42. gr. dönsku stjórnarskrárinnar er kveðið á um að ef frumvarp til laga hefur verið samþykkt af danska þjóðþinginu geti þriðjungur þingmanna krafist þess innan tiltekins frests að fram fari þjóðaratkvæðagreiðsla um hið samþykkta frumvarp. Skv. 6. mgr. sömu greinar eru þó ákveðin lög undanþegin heimild þessari, svo sem fjárlög og ýmis lög um skatta. Skv. 5. mgr. greinarinnar skal við þjóðaratkvæðagreiðslu greiða atkvæði með eða á móti lagafrumvarpinu. Til að hafna frumvarpinu þarf meiri hluti í atkvæðagreiðslunni, þó aldrei færri en 30% kosningarbærra manna, að hafa greitt atkvæði gegn frumvarpinu.

Í 88. gr. dönsku stjórnarskrárinnar er kveðið á um að breytingar á stjórnarskránni sem samþykktar hafa verið af danska þjóðþinginu skuli bornar undir þjóðaratkvæði. Er þess krafist að meiri hluti þeirra sem taka þátt í atkvæðagreiðslunni, þó aldrei færri en 40% kosningarbærra manna, samþykki stjórnarskrárbreytinguna. Að öðrum kosti nær hún ekki fram að ganga. Fyrir breytingarnar sem gerðar voru á stjórnarskránni 1953 var áskilið að a.m.k. 45% kosningarbærra manna samþykkti breytingu á stjórnarskrá.

Í 20. gr. stjórnarskrárinnar er svo kveðið á um að ef lagafrumvarp felur í sér valdframsal til fjölþjóðlegra stofnana á grundvelli alþjóðasamnings þurfi frumvarpið að hljóta samþykki 5/6 hluta þingmanna. Hljóti frumvarp ekki slíkan stuðning, en nýtur engu síður stuðnings meiri hluta þingmanna, er hægt að bera það undir þjóðaratkvæði í samræmi við reglur 42. gr. stjórnarskrárinnar.

Að síðustu er í 29. gr. dönsku stjórnarskrárinnar gert ráð fyrir því að heimilt sé að breyta ákvæði stjórnarskrárinnar um kosningaaldur með almennum lögum, þó að því tilskildu að ákvörðunin sé borin undir þjóðaratkvæði í samræmi við reglur 42. gr. stjórnarskrárinnar.

Auk fyrrgreindra ákvæða er í dönsku kosningalögunum (d. *Folketingsvalgloven*) nr. 704 frá 27. júní 2004 að finna almenn ákvæði um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna.

Frá árinu 1953 til dagsins í dag hafa farið fram fjórar þjóðaratkvæðagreiðslur í Danmörku á grundvelli 20. gr. stjórnarskrárinnar um framsal ríkisvalds. Árið 1972 var kosið um aðild Danmerkur að Evrópusambandinu, árið 1992 var kosið um Maastrichtsamninginn, árið 1998 var kosið um Amsterdamsáttmálann og árið 2000 um aðild Danmerkur að Efnahags- og myntbandalagi Evrópu. Þá hafa á sama tíma átt sér stað fjórar atkvæðagreiðslur um kosningaaldurinn á grundvelli 29. gr. stjórnarskrárinnar (árin 1961, 1969, 1971 og 1978). Einu sinni hefur komið til þjóðaratkvæðagreiðslu á grundvelli 42. gr. stjórnarskrárinnar, þ.e. þegar þriðjungur þingmanna krefst þess að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram um frumvarp til laga, en það var árið 1963 þegar kosið var um jarðalög í Danmörku. Að auki hafa farið fram nokkrar þjóðaratkvæðagreiðslur í Danmörku, án þess þó að það hafi verið á grundvelli fyrrgreindra ákvæða dönsku stjórnarskrárinnar.

Noregur.

Í norsku stjórnarskránni (n. *Grunnloven*) frá 1814 eru engin ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur. Hins vegar hefur ekkert verið talið því til fyrirstöðu í norskri stjórnskipun að meiri hluti þingmanna ákveði að efnt verði til þjóðaratkvæðagreiðslu, sem er ráðgefandi um tiltekið málefni. Hafa nokkrar slíkar ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslur átt sér stað. Árið 1905 fór fram þjóðaratkvæðagreiðsla um sambandsslitin við Svíþjóð og stofnun konungsdæmis, árin 1919 og 1926 fóru fram þjóðaratkvæðagreiðslur um áfengisbann og afléttingu þess og á árunum 1972 og 1994 fóru fram þjóðaratkvæðagreiðslur um aðild Noregs að Evrópusambandinu. Í ljósi þess að stjórnarskráin mælir ekki fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslur eða áhrif þeirra hefur ekki verið talið að úrslit slíkrar atkvæðagreiðslu um tiltekið málefni geti verið stjórnskipulega bindandi fyrir handhafa ríkisvalds, án þess að komi til breytinga á norsku stjórnarskránni. Slíkt yrði þannig talið fela í sér framsal valds í andstöðu við stjórnarskrá

Af þessum ástæður hafa niðurstöður fyrrgreindra atkvæðagreiðslna sem fram fóru í Noregi verið ráðgefandi en ekki bindandi. Síðasttöldu fjórar atkvæðagreiðslurnar, þ.e. árin 1919, 1926, 1972 og 1994, fóru fram á grundvelli sérlaga sem voru sett í tilefni þeirra. Í þeim var að finna ákvæði um hverjir væru atkvæðisbærir, hvenær kosningarnar skyldu fara fram og fleira. Hvorki voru gerðar kröfur um tiltekna lágmarksþátttöku né aukinn meiri hluta til þess að niðurstaða teldist gild.

Svíþjóð.

Í sænsku stjórnarskránni frá 1974 (s. *regeringsformen*) er gert ráð fyrir tvenns konar þjóðaratkvæðagreiðslum. Annars vegar er gert ráð fyrir því í 3. mgr. 15. gr. 8. kafla að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram í tengslum við breytingar á stjórnarskránni. Hins vegar er unnt skv. 4. gr. 8. kafla að efna til ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekið málefni. Jafnframt mælir stjórnarskráin fyrir um að setja skuli lög um framkvæmd atkvæðagreiðslunnar. Um báðar tegundir þessara þjóðaratkvæðagreiðslna hafa verið sett almenn lög um þjóðaratkvæðagreiðslur (s. *folkomröstningslag*) nr. 1979:369 þar sem kveðið er á um ýmis almenn atriði, svo sem kosningarrétt og framkvæmd kosninganna.

Sex ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslur hafa verið haldnar í Svíþjóð á árunum 1922–2003. Árið 1922 var kosið um áfengisbann, árið 1955 um innleiðingu hægri umferðar, árið 1957 um lífeyrismál, árið 1980 um kjarnorkumál, árið 1994 um aðild að Evrópusambandinu og árið 2003 um upptöku evrunnar.

Finnland.

Í 53. gr. finnsku stjórnarskrárinnar frá 1999 er mælt fyrir um heimild til að efna til ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekið málefni. Er gert ráð fyrir því að ákvörðun um að efnt verði til þjóðaratkvæðagreiðslu sé tekin í formi laga. Líkt og í sænskri stjórnskipan er niðurstaða atkvæðagreiðslunnar ráðgefandi og heimildin til að grípa til þjóðaratkvæðagreiðslu er valkvæð og háð vilja þingsins. Samkvæmt finnsku stjórnarskránni skal setja sérstök lög um framkvæmd atkvæðagreiðslunnar hverju sinni.

Tvær ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslur hafa verið haldnar í Finnlandi. Á árinu 1931 var kosið um áfengisbann en árið 1994 um inngöngu Finnlands í Evrópusambandið. Ekki voru sett skilyrði um aukinn meiri hluta atkvæða eða lágmarksþátttöku í þessum atkvæðagreiðslum.

4. Sögulegt yfirlit yfir þjóðaratkvæðagreiðslur hér á landi.

Á fyrri hluta 20. aldar var fimm sinnum efnt til þjóðaratkvæðagreiðslu á Íslandi vegna fyrirmæla í stjórnlögum eða til þess að kanna afstöðu þjóðarinnar til einstakra málefna með ráðgefandi niðurstöðu.

Árið 1905 var á Alþingi samþykkt ályktun þar sem skorað var á stjórnarráðið að láta fara fram atkvæðagreiðslu allra kosningarbærra manna í landinu um hvort lögleiða skyldi bann gegn aðflutningi áfengra drykkja. Fór atkvæðagreiðslan fram samhliða þingkosningum 1908 og var samþykkt í hlutföllunum 60% með en 40% á móti. 71,5% atkvæðisbærra manna tóku þátt í atkvæðagreiðslunni.

Árið 1915 var samþykkt á Alþingi ályktun um að fram færi atkvæðagreiðsla allra kosningarbærra manna í landinu um hvort lögbjóða skyldi skylduvinnu allra heilbrigðra karlmanna á aldrinum 17–25 ára í allt að þriggja mánaða tíma í eitt skipti. Atkvæðagreiðslan fór fram samhliða næstu alþingiskosningum árið 1916 og var tillagan felld með miklum meiri hluta. 80,2% voru andvíg en 7,2% samþykk. 49% atkvæðisbærra manna tóku þátt í atkvæðagreiðslunni.

Í 2. mgr. 21. gr. stjórnarskipunarlaga, nr. 12/1915, var kveðið á um að ef Alþingi samþykkti breytingu á sambandinu milli Íslands og Danmerkur skyldi leggja það mál undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Sú þjóðaratkvæðagreiðsla fór síðan fram 1918 og samþykktu 90,9% dansk-íslensku sambandslögin en 7,3% voru þeim andvíg. 43,8% atkvæðisbærra manna tóku þátt í atkvæðagreiðslunni þar sem ekki voru gerðar sérstakar kröfur um kosningaþátttöku eða atkvæðamagn. Þó er vert að geta þess að í 18. gr. dansk-íslensku sambandslaganna, nr. 39/1918, var fjallað um möguleg sambandsslit eftir árið 1940. Þar sagði svo orðrétt í 2. mgr.: „Nú er nýr samningur ekki gerður innan 3 ára frá því að krafan kom fram, og getur þá Ríkisþingið eða Alþingi hvort fyrir sig samþykkt, að samningur sá sem fellst í þessum lögum, sé úr gildi felldur. Til þess að ályktun þessi sé gild, verða a.m.k. 2/3 þingmanna annaðhvort í hvorri deild Ríkisþingsins eða í sameinuðu Alþingi að hafa greitt atkvæði með henni, og hún síðan vera samþykkt við atkvæðagreiðslu kjósenda þeirra, sem atkvæðisrétt hafa við almennar kosningar til löggjafarþings landsins. Ef kemur í ljós við slíka atkvæðagreiðslu, að 3/4 atkvæðisbærra kjósenda a.m.k. hafi tekið þátt í atkvæðagreiðslunni og a.m.k. 3/4 greiddra atkvæða verið með samningsslitum, þá er samningurinn fallinn úr gildi.“

Árið 1933 var samþykkt ályktun í sameinuðu Alþingi þar sem ríkisstjórninni var falið að láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu um afnám áfengisbanns og fór sú atkvæðagreiðsla fram samhliða alþingiskosningum. Var afnám áfengisbanns samþykkt með 57,7% en 42,3% greiddu atkvæði á móti. 45,3% atkvæðisbærra manna tóku þátt í atkvæðagreiðslunni.

Á grundvelli fyrrgreinds ákvæðis 18. gr. dansk-íslensku sambandslaganna frá 1918 samþykkti Alþingi árið 1944 ályktun þess efnis að fallinn væri niður dansk-íslenski sambandslagasamningurinn frá 1918. Í þingsályktuninni var kveðið á um það að ályktunina skyldi leggja undir atkvæði allra alþingiskjósenda til samþykktar eða synjunar. Samhliða sambandsslitum var kosið um hina nýju lýðveldisstjórnarskrá. Í 81. gr. hennar var mælt svo fyrir: „Stjórnskipunarlög þessi öðlast gildi, þegar Alþingi gerir um það ályktun, enda hafi meiri hluti allra kosningarbærra manna í landinu með leynilegri atkvæðagreiðslu samþykkt þau.“ Atkvæðagreiðslan var því tvíþætt og hvorutveggja, þ.e. sambandsslitin og hin nýja stjórnarskrá samþykkt með yfirgnæfandi meiri hluta atkvæða. 97,4% samþykktu sambandsslit en 0,5% voru á móti. 95% samþykktu lögin en 1,5% voru á móti. 98,4% atkvæðisbærra manna tóku þátt í atkvæðagreiðslunni.

5. Ákvæði stjórnarskrárinnar um þjóðaratkvæðagreiðslur.

Á lýðveldistíma hefur sem áður segir aldrei farið fram þjóðaratkvæðagreiðsla á Íslandi. Þó gerir stjórnarskráin ráð fyrir slíkum atkvæðagreiðslum í þremur tilvikum, auk 81. gr. hennar sem áður var nefnd og batt gildistöku hennar því skilyrði að hún yrði fyrst samþykkt af meiri hluta allra kosningarbærra manna í landinu.

Í fyrsta lagi skal nefnt ákvæði 3. mgr. 11. gr. þar sem segir:

„Forseti verður leystur frá embætti, áður en kjörtíma hans er lokið, ef það er samþykkt með meiri hluta atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu, sem til er stofnað að kröfu Alþingis, enda hafi hún hlotið fylgi 3/4 hluta þingmanna. Þjóðaratkvæðagreiðslan skal þá fara fram innan tveggja mánaða, frá því að krafan um hana var samþykkt á Alþingi, og gegnir forseti eigi störfum, frá því að Alþingi gerir samþykkt sína, þar til er úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar eru kunn.“

Í öðru lagi er mælt fyrir um þjóðaratkvæðagreiðslu í 26. gr. stjórnarskrárinnar, sem er svohljóðandi:

„Ef Alþingi hefur samþykkt lagafrumvarp, skal það lagt fyrir forseta lýðveldisins til staðfestingar eigi síðar en tveim vikum eftir að það var samþykkt, og veitir staðfestingin því lagagildi. Nú synjar forseti lagafrumvarpi staðfestingar, og fær það þó engu að síður lagagildi, en leggja skal það þá svo fljótt sem kostur er undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar með leynilegri atkvæðagreiðslu. Lögin falla úr gildi, ef samþykkis er synjað, en ella halda þau gildi sínu.“

Þriðja tilvikið er í 2. mgr. 79. gr. þar sem kveðið er á um breytingu á kirkjuskipan ríkisins, en ákvæðið er svohljóðandi:

„Nú samþykkir Alþingi breytingu á kirkjuskipun ríkisins samkvæmt 62. gr., og skal þá leggja það mál undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar, og skal atkvæðagreiðslan vera leynileg.“

Sumarið 2004 reyndi í fyrsta skipti á að forseti lýðveldisins synjaði lagafrumvarpi staðfestingar skv. 26. gr. stjskr., en það voru lög nr. 48/2004, um breytingu á útvarpslögum og samkeppnislögum, sem vörðuðu eignarhald á fjölmiðlum. Af þeim sökum ákvað ríkisstjórnin að láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu þá sem vísað er til í 26. gr. stjórnarskrárinnar og skipaði starfshóp til að undirbúa lagasetningu um efnið sem áður var nefndur. Ekki kom þó til þess að frumvarp yrði lagt fram þar sem Alþingi felldi hin umdeildu lög úr gildi í júlí sama ár með lögum nr. 107/2004.

Ljóst er að samkvæmt stjórnarskránni er niðurstaða atkvæðagreiðslu sem efnt er til á grundvelli framangreindra stjórnarskrárákvæða bindandi fyrir löggjafann og ber honum því að fara eftir þeirri niðurstöðu sem verður í atkvæðagreiðslunni.

6. Helstu efnisatriði frumvarpsins.

6.1. Almennar reglur um framkvæmd þjóðarkvæðagreiðslu.

Meginmarkmið þessa frumvarps er að setja almenna umgjörð um tilhögun og framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu. Í niðurstöðum alþjóðlegra rannsókna á framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna er mælt með því að ríki setji almennar reglur um framkvæmd þeirra og tilhögun frekar en að sett séu sérstök lög um þau efni í hvert skipti þegar ákveðið er að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram. Það tryggir gagnsæi að hafa fyrir fram settar reglur um framkvæmdina og dregur úr tortryggni á því að málefnið sem slíkt hafi bein áhrif á hvernig reglur eru settar um atkvæðagreiðsluna.

Eins og fram hefur komið er lögunum ætlað að gilda um framkvæmd og tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu án tillits til þess hvert er tilefni hennar. Þar sem sérreglur geta átt við í nokkrum atriðum um þjóðaratkvæðagreiðslur samkvæmt stjórnarskránni, svo sem um tímafresti o.fl., koma slíkar reglur fram í frumvarpinu eftir því sem við á og verða nánar útskýrðar í athugasemdum við einstakar greinar.

6.2. Byggt er á reglum um forsetakosningar og kosningar til Alþingis.

Lagt er til að löggjöf um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu taki eftir því sem við á mið af því kosningakerfi sem þegar er til staðar í landinu. Þessu ráða hagkvæmnissjónarmið en auk þess dregur það úr hættu á mistökum og hugsanlegum ágreiningi að notast við kerfi þar sem löng reynsla hefur skapast um framkvæmdina.

Frumvarpið byggist þannig í meginatriðum á sömu skipan og kemur fram í lögum um framboð og kjör forseta Íslands, nr. 36/1945, sem gera aftur ráð fyrir að um kjörið gildi lög um þingkosningar, að svo miklu leyti sem sérreglna er ekki þörf. Hér er m.a. litið til fordæmis sem sett var í framkvæmd síðustu þjóðaratkvæðagreiðslu um sambandsslitin við Danmörku og hina nýju lýðveldisstjórnarskrá árið 1944 og lýst var að framan. Af því tilefni voru sett sérstök lög, nr. 17/1944, um tilhögun atkvæðagreiðslu um þingsályktun um niðurfelling dansk-íslenska sambandslagasamningsins frá 1918 og lýðveldisstjórnarskrá Íslands.

Til hliðsjónar má benda á að lagaákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur í Danmörku og Svíþjóð byggjast einnig á því að fylgt sé ákvæðum laganna um kosningar til þjóðþings. Í sérstökum lögum sem sett voru í Noregi um þjóðaratkvæðagreiðslu um aðild að Evrópusambandinu var einnig byggt á almennum reglum um kosningar til Stórþingsins.

Í frumvarpinu er því vísað almennum orðum til ákvæða laga um kosningar til Alþingis sem skulu þá gilda um kjörskrár, kjörstjórnir, kosningaathöfnina sjálfa, atkvæðagreiðslu utan kjörstaða og á kjörstað nema sérreglur séu settar um annað.

6.3. Ráðgefandi eða bindandi niðurstaða atkvæðagreiðslu.

Ljóst er þegar stjórnarskráin mælir fyrir um að mál skuli borin undir þjóðina leiðir beint af ákvæðum hennar að niðurstaða atkvæðagreiðslunnar er bindandi. Sem áður segir eru engin ákvæði um það í stjórnarskránni að Alþingi geti ákveðið að láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekin málefni eða hver yrðu áhrif niðurstöðu slíkrar atkvæðagreiðslu. Því er Alþingi í sjálfsvald sett hvort það ákveður að þjóðaratkvæðagreiðsla skuli fara fram og getur samþykkt ályktun þess efnis eftir venjulegum reglum. Á hinn bóginn er ljóst að niðurstaða slíkrar atkvæðagreiðslu getur ekki orðið lagalega bindandi fyrir handhafa ríkisvaldsins, enda gerir stjórnarskráin ekki ráð fyrir því að hendur löggjafans eða annarra handhafa ríkisvalds verði bundnar af slíkum atkvæðagreiðslum. Til þess að niðurstaðan bindi hendur löggjafans þyrfti að koma til breyting á stjórnarskránni. Niðurstaða slíkrar atkvæðagreiðslu getur því aðeins orðið ráðgefandi en engu síður eru hún mikilvæg vísbending um þjóðarvilja varðandi

tiltekið málefni sem þjóðkjörnir fulltrúar yrðu í raun að taka tillit til. Hér er þó mikilvægt að greina á milli lagalegs og pólitísks skuldbindingargildis. Jafnframt er eðlilegt að taka skýrt fram í lögum að slík atkvæðagreiðsla sé ráðgefandi til að taka fyrir fram af öll tvímæli í þessum efnum.

Vert er að minna á að ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðsla samkvæmt ákvörðun Alþingis fór þrisvar sinnum fram á fyrri hluta 20. aldar, árið 1905 (áfengisbann), 1915 (þegnskylduvinna) og 1933 (afnám áfengisbanns). Í öllum tilvikum var farið eftir niðurstöðunni.

Sú þróun hefur orðið í Evrópuríkjum á seinni hluta 20. aldar að bæta í auknum mæli inn ákvæðum í stjórnarskrár um að skylt sé að þjóðaratkvæðagreiðsla fara fram við tilteknar aðstæður eða um tiltekin málefni og jafnframt að niðurstaða hennar skuli vera bindandi. Um tilefni og viðfangsefni atkvæðagreiðslunnar gilda þó misjafnar reglur og einnig hver getur átt frumkvæði að henni. Sem dæmi má nefna að tiltekinn hluti þingmanna getur ákveðið að vísa umdeildu lagafrumvarpi í atkvæði þjóðarinnar eða að tiltekinn fjöldi eða hlutfall kjósenda getur krafist þess að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram um tiltekin lög.

Þess má geta að á 136. löggjafarþingi vorið 2009 lögðu þingmenn fjögurra stjórnmálaflokka á Alþingi fram frumvarp til stjórnarskipunarlaga. Þar var m.a. lagt til að Alþingi skyldi láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekin lög eða málefni sem varðaði almannahag ef 15 af hundraði kjósenda krefðust þess. Var jafnframt gert ráð fyrir að niðurstaða atkvæðagreiðslunnar yrði bindandi þegar hún fjallaði um gildi tiltekinna laga. Frumvarpið varð ekki útrætt, en æskilegt er að við endurskoðun stjórnarskrárinnar verði farið gaumgæfilega yfir þá valkosti sem eru uppi til að bæta ákvæðum inn í stjórnarskrána um þjóðaratkvæðagreiðslur með bindandi niðurstöðum.

6.4. Sjónarmið um þátttökuskilyrði eða önnur skilyrði þess að niðurstaða teljist gild.

Í fyrrgreindum stjórnarskrárákvæðunum um þjóðaratkvæðagreiðslu eru engin skilyrði sett um lágmarksþátttöku kjósenda eða að tiltekið hlutfall kjósenda þurfi að samþykkja tillögu sem borin er fram. Skiptar skoðanir hafa komið fram um hvort eða að hvaða marki almenna löggjafanum sé heimilt að setja frekari skilyrði en stjórnarskráin sjálf tilgreinir til þess að tillaga sem borin er fram í atkvæðagreiðslunni teljist samþykkt eða hvort almenna reglan um að meiri hluti greiddra atkvæða ráði niðurstöðu. Eru sjónarmið um þetta m.a. ítarlega rakin í skýrslu starfshóps ríkisstjórnarinnar frá 2004 um tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar. Mat hans var að rík efnisleg rök stæðu til þess að þjóðaratkvæðagreiðslur skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar skyldu sæta hóflegum skilyrðum með tilliti til þátttöku eða ákveðins hlutfalls atkvæða sem þyrfti til að fella lög úr gildi. Þá var tekið fram að því hóflegri sem takmörkunin væri þeim mun líklegra væri að hún fengi staðist.

Því má halda fram að ef ákvörðun um að fella lög sem Alþingi hefur samþykkt úr gildi ræðst af þjóðaratkvæðagreiðslu sem aðeins lítill minni hluti þjóðarinnar hefur tekið þátt í sé ólýðræðisleg. Á hinn bóginn er ljóst að allir borgarar hafa jafnan kost á því að taka þátt í atkvæðagreiðslunni og hafa val um hvort þeir nýta sér þann rétt. Þá er almenna reglan í öllum öðrum kosningum, svo sem til þings og sveitarstjórna, að meiri hluti atkvæða ráði niðurstöðu og hefur aldrei komið til álita t.d. að binda niðurstöður kosninga til Alþingis skilyrði um lágmarkskosningaþátttöku.

Í 3. mgr. 11. gr. stjórnarskrárinnar er reyndar tekið fram að forseti verði leystur frá embætti ef það er samþykkt með meiri hluta atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu. Sterk rök hníga að því að þar sem annars er ekki getið í stjórnarskránni gildi þessi almenna regla um að meiri hluti atkvæða skuli ráða niðurstöðu. Þessu til stuðnings má einkum benda á tvennt. Í fyrsta lagi ber að líta til þess í 81. gr. stjórnarskrárinnar, sem batt gildistöku hennar því skilyrði að

hún yrði borin undir þjóðaratkvæði, var sérstakt skilyrði um að meiri hluti allra kosningarbærra manna í landinu þyrfti að samþykkja hana. Engin slík skilyrði er að finna í stjórnarskrárákvæðum sem sett voru á sama tíma, þ.e. 3. mgr. 11. gr., 26. gr. og 2. mgr. 79. gr. Í öðru lagi má hafa í huga að í þjóðaratkvæðagreiðslum sem fóru fram á fyrri hluta 20. aldar var ávallt byggt á þeirri reglu að meiri hluti atkvæða réð niðurstöðu enda engar sérreglur um annað. Þannig var engra skilyrða um þátttöku eða afl atkvæða getið í stjórnarskipunarlögum, nr. 12/1915, varðandi þjóðaratkvæðagreiðslu um breytingu á sambandinu milli Íslands og Danmerkur sem fór fram árið 1918. Var kosningaþátttaka aðeins 43,8% en 90,9% þeirra sem kusu samþykktu sambandalögin. Af þessu verður að ályktа að löggjafinn hafi ekki heimild til að þrengja skilyrði um þjóðaratkvæðagreiðslur sem stjórnarskráin mælir fyrir um. Í frumvarpinu er því byggt á meginreglunni um að meiri hluti greiddra atkvæða ráði niðurstöðu án tillits til kosningaþátttöku eða hlutfalls atkvæða af fjölda atkvæðisbærra manna.

Um svigrúm löggjafans til að setja skilyrði varðandi ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekið málefni gegnir öðru máli en því eru engar skorður settar í stjórnarskrá frekar en öðru sem lýtur að slíkum atkvæðagreiðslum. Þannig væri t.d. mögulegt að setja fyrirframskilyrði um tiltekna lágmarksþátttöku í þjóðaratkvæðagreiðslu sem Alþingi ákveður að efna til eða skilyrði þess efnis að a.m.k. 25% eða 30% kjósenda á kjörskrá þurfi að samþykkja eða svara játandi þeirri spurningu sem borin er fram til þess að tillaga teljist samþykkt. Helstu röksemdir gegn þessu fyrirkomulagi eru þó að atkvæðagreiðslan er aðeins ráðgefandi en ekki bindandi og því breytir það engu fyrir lagaleg áhrif niðurstöðunnar hvort slík skilyrði eru sett. Einnig eru vandséð rök fyrir því að strangari reglur ættu að gilda í þessum efnum þegar niðurstaðan er ráðgefandi. Er því ekki farin sú leið í frumvarpinu að mæla fyrir um að Alþingi geti ákveðið að setja slík skilyrði í ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu.

Þess má geta að ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslur sem fóru fram í Noregi 1972 og 1994 um aðild að Evrópusambandinu voru haldnar á grundvelli sérlaga sem voru sett í kjölfar ákvörðunar þjóðþingsins um að þær færu fram. Í þeim lögum voru hvorki gerðar kröfur um tiltekna lágmarksþátttöku né aukinn meiri hluta kjósenda til að tillagan teldist samþykkt.

6.5. Tilhögun og framsetning spurningar sem borin er fram í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Þegar litið er til alþjóðlegra rannsókna og ráðgefandi skýrslna alþjóðlegra nefnda um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu sést að sérstök áhersla er lögð á að spurningin sem borin er fram í þjóðaratkvæðagreiðslu sé skýr og óskilyrt og að þar séu aðeins gefnir tveir svarkostir, „já“ eða „nei“. Reynsla annarra ríkja sýnir að flóknari spurningar þar sem svarkostir eru fleiri eða spurning er sett fram með skilyrðum skapar hættu á ágreiningi um túlkun niðurstöðu atkvæðagreiðslunnar og hvernig eigi að fara eftir henni.

Frumvarpið gerir því ráð fyrir þeirri meginreglu í 3. gr. að skýrlega komi fram spurning á kjörseðli í þjóðaratkvæðagreiðslu og settir séu fram tveir valkostir um svör þar sem svara ber játandi eða neitandi. Að sjálfsögðu á kjósandi þess einnig kost sem endranær að skila auðum kjörseðli. Þótt þetta sé meginreglan er þó gert ráð fyrir því að Alþingi geti ákveðið að víkja frá þessu skilyrði þegar um ræðir ráðgefandi atkvæðagreiðslu skv. 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins.

Miklu máli getur skipt hvernig spurningin sem lögð er fyrir kjósendur er orðuð. Því er mikilvægt að skýrt liggi fyrir hver ákveður spurninguna sem kemur fram á kjörseðli og að hlutlaus aðili komi að því. Í frumvarpinu er þannig gert ráð fyrir því að Alþingi ákveði hvaða spurning verði borin fram en jafnframt að leitað sé umsagnar landskjörstjórnar um efnið. Þá er gengið út frá því að spurningin verði formlega kynnt kjósendum með a.m.k. mánaðar fyrirvara áður en atkvæðagreiðslan fer fram.

6.6. Hverjir eru atkvæðisbærir.

Eins og áður hefur verið lýst er gengið út frá því að reglur um atkvæðisrétt í þjóðaratkvæðagreiðslu séu þær sömu og eiga við í forsetakosningum og þar með í alþingiskosningum. Í dönskum, norskum og sænskum lögum um þjóðaratkvæðagreiðslur er einnig miðað við að sömu reglur gildi um atkvæðisrétt í þjóðaratkvæðagreiðslu og í almennum þingkosningum. Í ljósi þess að viðfangsefni þau sem fjallað er um í þjóðaratkvæðagreiðslu eru að jafnaði málefni sem falla undir verksvið þjóðþinganna þykir eðlilegt að miða við sömu reglur um kosningarrétt í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Reglan um kosningarrétt við kosningar til Alþingis kemur fram í 33. gr. stjórnarskrárinnar sem mælir fyrir um að slíkan rétt hafi allir sem eru 18 ára eða eldri þegar kosning fer fram og hafa íslenskan ríkisborgararétt. Þá skulu þeir einnig hafa lögheimili hér á landi, nema undantekningar frá þeirri reglu verði ákveðnar í lögum um kosningar til Alþingis. Í 2. mgr. 1. gr. laga um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, er nánar tilgreint að íslenskur ríkisborgari sem náð hefur 18 ára aldri og átt lögheimili hér á landi hefur einnig kosningarrétt, annars vegar í átta ár frá því að hann flutti lögheimili af landinu, talið frá 1. desember næstum fyrir kjördag, og einnig eftir þann tíma enda hafi hann sótt um það samkvæmt nánari reglum sem lýst er í 2. gr. laganna.

6.7. Um kynningu á málefni sem borið er undir þjóðina.

Mikilvægt eða að kjósendur eigi kost á því að kynna sér vel það málefni sem kosið er um í þjóðaratkvæðagreiðslu sem Alþingi ákveður að efna til skv. 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins. Er það forsenda þess að kjósandi geti tekið upplýsta afstöðu til spurningarinnar sem borin er fram. Í sumum ríkjum hafa verið settar ítarlegar reglur um það hvernig standa beri að kynningu á málefni sem kosið er um í þjóðaratkvæðagreiðslu. Markmið þeirra er að stuðla sem mest að því að jafnvægis sé gætt í opinberri umfjöllun og að fylgjendur bæði þeirra sem eru með og á móti spurningunni sem borin er fram skuli njóta jafnra möguleika á að koma sjónarmiðum sínum fram, eftir því sem kostur er.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um það í 1. mgr. 9. gr. að víðtæk kynning skuli fram á því málefni sem borið er undir þjóðaratkvæði og að Alþingi skuli standa fyrir henni. Er Alþingi veitt svigrúm til að ákveða hvaða tilhögun skuli höfð á því.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í upphafsgrein frumvarpsins er mælt fyrir um gildissvið laganna. Þeim er ætlað að gilda um tilhögun og framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu, jafnt þegar Alþingi ákveður að efna til hennar og þegar skylt er samkvæmt stjórnarskránni að bera tiltekin mál undir þjóðaratkvæði.

Í 1. mgr. er því lýst að Alþingi geti ákveðið með þingsályktun að þjóðaratkvæðagreiðsla skuli fara fram. Slík ákvörðun byggist á almennum valdheimildum þingsins án þess að heimild fyrir henni þurfi að binda sérstaklega í almenn lög eða stjórnarskrá. Á hinn bóginn er óumdeilt að lögbinda verður reglur um tilhögun og framkvæmd slíkrar þjóðaratkvæðagreiðslu eins og almennt á við um framkvæmd allra kosninga hér á landi, en það er einmitt eitt meginmarkmið laganna. Hér er þá jafnframt tekið af skarið um að ekki þurfi að setja sérstök lög í hvert skipti sem ákveðið er að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram.

Þar sem lögunum er ætla að hafa almennt gildi er ekki tekin nein efnisleg afstaða til þess í 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins hvert er tilefni ákvörðunar um að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram enda hefur Alþingi þar víðtækt svigrúm. Hefur almenni löggjafinn tæpast heimild til þess að setja þinginu beinar skorður í þeim efnum, t.d. að banna að þjóðaratkvæðagreiðsla

fari fram um tiltekin mál að öðru leyti en því sem hægt yrði að leiða beint af stjórnarskránni. Ekki verður almenna löggjafanum heldur talið heimilt að leggja þær skyldur á Alþingi að þjóðaratkvæðagreiðsla skuli ávallt fara fram um tiltekið málefni. Slíkar skyldur er á hinn bóginn hægt að mæla fyrir um í stjórnarskrá, sbr. stjórnarskrárákvæði þau sem vísað er til í 2. mgr. greinarinnar.

Eins og fram kom í almennum athugasemdum hefur utanríkisráðherra lagt fram þingsályktunartillögu á Alþingi um að leggja inn umsókn um aðild að Evrópusambandinu. Þar er jafnframt ráðgert að haldin verði þjóðaratkvæðagreiðsla um mögulegan aðildarsamning að loknum samningaviðræðum við sambandið. Tilefni þess að Alþingi ákveður að láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu getur annars verið af margvíslegum toga. Þannig gæti þingið t.d. ákveðið að láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekið málefni ef sterk krafa kæmi fram um það í þjóðfélaginu og fjöldi kjósenda ritaði nafn sitt á undirskriftalista þar sem atkvæðagreiðslu yrði krafist.

Í 1. mgr. greinarinnar er vísað til þess að atkvæðagreiðsla geti hvort heldur farið fram um tiltekið málefni eða lagafrumvarp. Í ljósi svigrúms Alþingis til að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu ber að túlka hugtakið „málefni“ rúmt og gæti það t.d. átt við varðandi spurningu um hvort fella skuli tiltekin lög úr gildi eða hvort setja skuli lög um tiltekin málefni.

Mikilvægt er þó að hafa í huga, eins og kemur fram í niðurlagi ákvæðisins. að niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 1. mgr. 1. gr. getur aðeins orðið ráðgefandi en ekki bindandi fyrir handhafa ríkisvaldsins. Stjórnarskráin gerir ekki ráð fyrir því að hendur löggjafans eða annarra handhafa ríkisvalds verði bundnar vegna niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslu umfram þau tilvik sem talin eru í henni sjálfri. Til þess að niðurstaðan bindi hendur löggjafans þyrfti að koma til breyting á stjórnarskránni og eins og rakið var í almennum athugasemdum er æskilegt að kanna kosti þess að bæta slíkum ákvæðum í stjórnarskrána við endurskoðun hennar sem stefnt hefur verið að um langt árabil. Þótt niðurstaða atkvæðagreiðslu skv. 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins verði ekki stjórnskipulega bindandi fyrir Alþingi felst í henni mikilvæg vísbending um þjóðarvilja varðandi tiltekið málefni sem þjóðkjörnir fulltrúar yrðu í raun að taka tillit til. Þýðing niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslunnar felst í því að hún hefur pólitískt skuldbindingargildi. Svari löggjafinn ekki því ákalli eða vilja þjóðarinnar sem kemur fram í atkvæðagreiðslunni reynir á pólitíska ábyrgð þjóðkjörinna fulltrúa sem þar sitja.

Í 2. mgr. greinarinnar er markaður farvegur fyrir þær þjóðaratkvæðagreiðslur sem mælt er fyrir um í ákvæðum stjórnarskrárinnar. Skv. 3. mgr. 11. gr. stjórnarskrárinnar skal þjóðaratkvæðagreiðsla fara fram um frávikningu forseta lýðveldisins, skv. 26. gr. skal leggja lagafrumvarp sem forseti hefur synjað staðfestingar undir þjóðaratkvæði og loks kemur fram í 2. mgr. 79. gr. að samþykki Alþingi breytingu á kirkjuskipun ríkisins skv. 62. gr. skuli leggja það mál undir þjóðaratkvæði.

Eins og áður hefur komið fram hefur þjóðaratkvæðagreiðsla aldrei farið fram á grundvelli þessara stjórnarskrárákvæða, en jafnan hefur verið talið að setja þurfi sérstök lög um tilhögun slíkrar atkvæðagreiðslu. Verði frumvarp þetta að lögum hefur verið sett sú lagaumgjörð sem nauðsynleg er til að þjóðaratkvæðagreiðslan fari fram skapist þær aðstæður sem fjallað er um í þessum ákvæðum.

Um 2. gr.

Eins og lýst hefur verið stefnir frumvarpið að því að tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslna fari eftir sömu reglum og gilda um kjör forseta Íslands, lögum nr. 36/1945, með síðari breytingum. Þau lög gera síðan ráð fyrir að um kjörið gildi lög um þingkosningar að svo miklu leyti

sem sérreglna er ekki þörf. Var þessi háttur hafður á þegar þjóðaratkvæðagreiðsla fór síðast fram árið 1944, sbr. sérstök lög, nr. 17/1944, sem sett voru af því tilefni.

Í samræmi við þetta er því lýst í 2. gr. frumvarpsins að reglur um kosningarrétt og kjörskrár til afnota í þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 1. gr. séu þær sömu og eiga við í alþingiskosningum, sbr. lög um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000. Þó kemur fram í 2. málsl. 2. gr. að kjörskrár skuli þó miðaðar við íbúaskrá þjóðskrár þremur vikum fyrir kjördag. Var sérreglu af sama toga bætt inn í 1. gr. laganna um kjör forseta Íslands með lögum nr. 9/2004, en væri miðað við reglu kosningalaga að þessu leyti væri tíminn fimm vikur. Gilda sömu rök hér og í forsetakosningum að ekki er þörf á að svo langur tími líði. Hér er því lagt til að viðmiðunardagur kjörskrár verði styttur í þrjár vikur fyrir kosningar.

Um kosningarrétt gilda einnig sömu skilyrði og eiga við í alþingiskosningum, sbr. einnig 33. gr. stjórnarskrárinnar. Slíkan rétt hafa því allir sem eru 18 ára eða eldri þegar kosning fer fram og hafa íslenskan ríkisborgararétt. Þá skulu þeir einnig hafa lögheimili hér á landi, nema undantekningar frá þeirri reglu verði ákveðnar í lögum um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, en nánari reglur um það er að finna í 2. mgr 1. gr. laganna. Ljóst er að skilyrði kosningarréttar eru nokkuð þrengri en í kosningum til sveitarstjórna, nr. 5/1998, en skv. 3. mgr. 2. gr. þeirra laga eiga enn fremur kosningarrétt danskir, finnskir, norskir og sænskir ríkisborgarar sem átt hafa lögheimili hér á landi í þrjú ár samfellt fyrir kjördag og aðrir erlendir ríkisborgarar sem átt hafa lögheimili hér á landi í fimm ár samfellt fyrir kjördag.

Í ljósi þess að viðfangsefni þau sem fjallað er um í þjóðaratkvæðagreiðslu verða alla jafna þau sömu og almennt heyra undir verksvið Alþingis þykir eðlilegt að miða kosningarrétt í þjóðaratkvæðagreiðslu við þann rétt sem gildir í alþingiskosningum.

Loks er vert að taka fram að þótt tilgreint sé bæði í 26. gr. og 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar að frumvarp eða mál skuli borið undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu þykja engar efnislegar ástæður vera til að setja atkvæðisbærni manna að þessu leyti önnur skilyrði í þjóðaratkvæðagreiðslu en gilda myndi við alþingiskosningar. Í því sambandi má einnig benda á að sambærilegt skilyrði var að finna í 81. gr. stjórnarskrárinnar þegar þjóðaratkvæðagreiðsla um lýðveldisstjórnarskrána fór fram árið 1944. Það var þó ekki því til fyrirstöðu að í 2. mgr. 7. gr. laga nr. 17/1944, um tilhögun þjóðaratkvæðagreiðslu varðandi niðurfellingu dansk-íslenska sambandslagasamningsins frá 1918 og lýðveldisstjórnarskrá Íslands, voru settar sérreglur um heimildir íslenskra ríkisborgara sem dvöldu erlendis til að neyta atkvæðisréttar síns hjá sendiherra eða ræðismanni Íslands á þeim stað. Er hér einnig miðað við að um rétt til þátttöku í atkvæðagreiðslunni eigi að gilda sömu reglur og við kosningar til Alþingis varðandi utankjörfundaratkvæðagreiðslur erlendis, sbr. 59. gr. laga um kosningar til Alþingis.

Um 3. gr.

Í þessari grein frumvarpsins er stefnt að því að setja skýrar reglur um spurningu á kjörseðli í þjóðaratkvæðagreiðslunni og frágang seðilsins. Í 1. mgr. er því slegið föstu að Alþingi skuli ákveða orðalag og framsetningu spurningarinnar sem borin er fram í atkvæðagreiðslunni. Mikilvægt er að vandað sé til ákvörðunar um það hvernig spurningin er orðuð svo ekki vakni tortryggni um að framsetning hennar kunni að hafa áhrif afstöðu kjósenda. Því er ráðgert að landskjörstjórn gefi umsögn sína um spurninguna sem hlutlaus aðili áður en Alþingi samþykkir endanlegt orðalag. Gert er ráð fyrir því að spurningin sé samþykkt í sömu þingsályktun og þeirri sem Alþingi ályktar að þjóðaratkvæðagreiðsla skuli fara fram, en ekki er útilokað að hún verði ákveðin síðar og þá í sérstakri þingsályktun.

Í erlendum rannsóknum sem gerðar hafa verið á þjóðaratkvæðagreiðslum og ráðleggingum um fyrirkomulag þeirra er jafnan mælt með því að til þess að fá fram skýra og afdráttarlausa niðurstöðu þurfi að setja fram skýra og óskilyrta spurningu þar sem valkostir um svar eru aðeins tveir. Í samræmi við það er ráðgert í 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins að meginreglan sé að á kjörseðli í þjóðaratkvæðareiðslu skuli koma skýrt fram spurning um hvort kjósandi samþykki þá tillögu sem borin er fram og gefnir tveir svarmöguleikar sem eru „já“ eða „nei“.

Þrátt fyrir þetta er ekki útlokað að Alþingi kjósi að setja spurningu fram með öðrum hætti, þannig að valkostir séu fleiri en tveir, og er svigrúm til þess í 3. mgr. 3. gr. frumvarpsins. Þar kemur jafnframt fram að unnt er að ákveða að hafa fleiri en eina spurningu í sömu atkvæðagreiðslu.

Þar sem fyrir liggur hvaða málefni eru borin fram í þjóðaratkvæðagreiðslu sem efnt er til á grundvelli ákvæða 3. mgr. 11. gr., 26. gr. og 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar er lagt til að dómsmálaráðuneytið ákveði orðalag og framsetningu spurningar á kjörseðli í þeim tilvikum samhliða þeim undirbúningi sem fer fram fyrir atkvæðagreiðsluna að öðru leyti.

Loks er lagt til í 5. mgr. 3. gr. frumvarpsins að dómsmálaráðherra setji nánari reglur um útlit og frágang kjörseðla, þar sem fram kemur nákvæmari lýsing á uppsetningu texta á seðlinum.

Um 4. gr.

Í 1. og 2. mgr. þessarar greinar er kveðið á um tímafresti sem settir eru áður en þjóðaratkvæðagreiðsla fer fram frá því ákvörðun um hana liggur fyrir eða atvik verða sem lýst er í viðeigandi stjórnarskrárákvæðum. Ekki er ráðgert að sömu reglur gildi um tímafresti í öllum tilvikum, m.a. vegna fyrirmæla stjórnarskrárinnar sjálfar.

Í 1. mgr. er ráðgert að þjóðaratkvæðagreiðsla skv. 1. mgr. 1. gr. skuli fara fram í fyrsta lagi þremur mánuðum og í síðasta lagi einu ári eftir að Alþingi samþykkir þingsályktun um hana. Er hér lagður til ákveðinn lágmarkstími vegna þess undirbúnings sem þarf að fara fram fyrir atkvæðagreiðsluna, einkum að nægur tími gefist til að kynna málefnið með víðtækum hætti, sbr. 6. gr. frumvarpsins. Þá er ráðgert að ekki líði meira en eitt ár frá ákvörðun Alþingis þar til atkvæðagreiðslan fer fram. Alþingi mundi væntanlega ákveða kjördag, sbr. 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins, í sjálfri þingsályktuninni um að atkvæðagreiðsla skuli fara fram, þótt ekki sé það fortakslaust.

Í 2. mgr. er lýst tímafrestum um það hvenær atkvæðagreiðsla skv. 3. mgr. 11. gr. og 26. gr. stjórnarskrárinnar skal fara fram. Hér verður að líta til þess að í báðum þessum ákvæðum er áskilið að atkvæðagreiðslan fari fram innan ákveðins tíma. Í 3. mgr. 11. gr. segir berum orðum að þjóðaratkvæðagreiðsla skuli fara fram innan tveggja mánaða frá því að krafa um hana var samþykkt á Alþingi og í 26. gr. segir að hún skuli fara fram svo fljótt sem kostur er frá því að forseti synjar lagafrumvarpi staðfestingar. Hvað síðarnefna tilvikið varðar má líta til þess að ákveðinn lágmarkstími þarf að líða til undirbúnings fyrir atkvæðagreiðsluna, sem áður segir, en sá tími sem líður frá því að synjun forseta er kunngerð og þar til þjóðaratkvæðagreiðslan fer fram nýtist til umræðu um viðkomandi lög og til kynningar á hinu umdeilda málefni sem kjósendur verða að taka afstöðu til. Ljóst er að skv. 3. mgr. 11. gr. eru tveir mánuðir sá hámarkstími sem má líða, en þess má vænta að atkvæðagreiðslan gæti farið fram fyrr. Samkvæmt lögum um framboð og kjör forseta Íslands, nr. 36/1945, sbr. lög nr. 9/2004, er kjörskrárgerð miðuð við íbúaskrá þjóðskrár þremur vikum fyrir kjördag. Er það sami viðmiðunardagur og til skamms tíma gilti um kjörskrá í alþingiskosningum, en þetta tímamark var lengt í fimm vikur með lögum nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis, til að sömu upplýsingar gætu legið til grundvallar kjörskrárgerð og afmörkun nyrðra og syðra kjör-

dæmis í Reykjavík, sem auglýsa ber fjórum vikum fyrir kjördag alþingiskosninga. Án breytinga á öðrum frestum samkvæmt þeim lögum eru þrjár vikur því almennt sá lágmarksfrestur sem þarf til að undirbúa almennar kosningar í landinu. Verður að ætla að það teldist uppfylla skilyrði 26. gr. um að atkvæðagreiðsla fari fram „svo fljótt sem kostur er“ en jafnt gildir einnig það tímamark varðandi 26. gr. að atkvæðagreiðsla dragist að jafnaði ekki lengur en tvo mánuði.

Ekki er mælt fyrir um tiltekna tímafresti hér varðandi atkvæðagreiðslu skv. 2. mgr. 79. gr. enda koma slíkir frestir ekki fram í stjórnarskránni sjálfri. Er því ekki tilefni til að binda sérstakar reglur í almenn lög um það efni en ákvörðun um kjördag í þeim tilvikum er á hendi Alþingis.

Í 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins er tekið af skarið um að þjóðaratkvæðagreiðsla samkvæmt lögum þessum geti farið fram samhliða kosningum til sveitarstjórna eða Alþingis eða forsetakjöri. Eru ýmis hagkvæmnisrök fyrir því að reglulegar kosningar verði nýttar í þessu skyni og eykur það jafnframt líkur á betri þátttöku í þjóðaratkvæðagreiðslunni. Eðli málsins samkvæmt er þó ólíklegt að þetta geti alltaf átt við og færi þjóðaratkvæðagreiðsla um frávikningu forseta skv. 3. mgr. 11. gr. augljóslega ekki fram á sama tíma og forsetakosningar.

Um 5. gr.

Í 1. mgr. þessarar greinar kemur fram sú meginregla að Alþingi skuli ákveða kjördag fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu en jafnframt er mælt fyrir um sérstakar auglýsingar um atkvæðagreiðsluna. Sú undantekning er gerð varðandi ákvörðun um kjördag að þegar um er að ræða atkvæðagreiðslu skv. 26. gr. skuli dómsmálaráðuneytið ákveða kjördag. Röksemdir fyrir þessu eru að þegar forseti hefur synjað lagafrumvarpi staðfestingar þarf að ákveða kjördag þannig að atkvæðagreiðsla fari fram svo fljótt sem kostur er, en jafnframt er frumvarpið farið úr höndum Alþingis. Mun dómsmálaráðuneytið þá þegar hefja undirbúning atkvæðagreiðslunnar og er best til þess fallið að meta hvenær hún getur fyrst farið fram.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um þá almennu reglu að dómsmálaráðuneytið skuli auglýsa atkvæðagreiðsluna einu sinni í Lögbirtingablaði og þrisvar sinnum í Ríkisútvarpi á sem heppilegustum tíma en í síðasta lagi einum mánuði fyrir atkvæðagreiðsluna. Þá er tekið fram að spurningin sem borin er upp í atkvæðagreiðslunni skuli einnig birt formlega með þessum fyrirvara. Með þessu er reynt að tryggja að kjósendur fái ákveðinn lágmarkstíma til að meta hvaða afstöðu þeir taki til spurningarinnar eða eftir atvikum spurninganna.

Um 6. gr.

Í 1. mgr. greinarinnar er lagt til að sett verði ákvæði um kynningu á málefni sem bera á undir þjóðaratkvæði skv. 1. mgr. 1. gr. Slík kynning, þar á meðal útgáfa og dreifing viðeigandi kynningarefnis, er vandmeðfarin og mikilvægt að þess sé gætt að kynna bæði rök með og á móti þeim málstað eða málefni sem kosið er um svo kjósandi geti tekið vel upplýsta ákvörðun í þjóðaratkvæðagreiðslunni. Lagt er til að Alþingi standi að forminu til fyrir kynningunni en forsætisnefnd þingsins er síðan ætlað að setja nánari reglur um fyrirkomulag kynningarinnar. Hefur nefndin svigrúm í þeim efnum til að velja þær leiðir sem hún telur árangursríkastar til að ná þessu markmiði eða fela tilteknum aðila framkvæmd kynningarinnar. Þá er ljóst að a.m.k. þrír mánuðir verða að líða skv. 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins frá því að ákveðið er að þjóðaratkvæðagreiðsla er ákveðin fram til kjördags, en þann tíma ber að nýta til kynningar. Ekki er lagt til að lögbundin verði heimild til að verja fjármunum til þeirra fylkinga eða samtaka sem kunna að myndast og takast á í aðdraganda þjóðaratkvæðagreiðslu.

Í 2. mgr. er sérregla sett um kynningu þegar um ræðir þjóðatkvæðagreiðslu skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar. Í ljósi þess að atkvæðagreiðsla skal fara fram eins fljótt og kostur er gefst minni tími til almennrar kynningar en mikilvægast er að kynna efni hins umdeilda frumvarps, eða í raun réttri laganna sem þá hafa tekið gildi, fyrir kjósendum. Er því lagt til að dómsmálaráðuneytinu verði falið að dreifa inn á öll heimili í landinu upplýsingariti sem hafi að geyma lögin sem forseti synjaði staðfestingar og kjósa skal um skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar. Þetta ber að gera svo fljótt sem verða má eftir að forseti hefur synjað staðfestingar og eigi síðar en viku fyrir fyrirhugaða atkvæðagreiðslu. Með þessu móti má ætla að kjósendur geti myndað sér hlutlæga skoðun og tekið afstöðu til málsins. Þá skal í slíku kynningarefni einnig vakin sérstök athygli á því að frumvarpið til laganna og öll skjöl varðandi meðferð þess á Alþingi séu aðgengileg á áberandi stað á heimasíðu Alþingis til þess að stuðla frekar að því að kjósendur geti kynnt sér málið og þau ágreiningsefni sem þar eru uppi.

Ekki er lagt til að lögbinda sérstakar reglur um kynningu í tengslum við þjóðaratkvæðagreiðslu um frávikningu forseta skv. 3. mgr. 11. gr. eða um ákvörðun um breytingu á kirkjuskipun ríkisins skv. 2. mgr. 79. gr. enda eru þau málefni að ýmsu leyti annars eðlis. Þótt ekki verði festar reglur um kynningu við þessar aðstæður hefur Alþingi að sjálfsögðu svigrúm til að hún fari fram, telji það þörf á, og getur þá með sama hætti ákveðið að setja hana í sama farveg og á við um 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins.

Um 7. gr.

Hér er annars vegar lagt til í 1. mgr. að undirkjörstjórnir, yfirkjörstjórnir og landskjörstjórn séu hinar sömu og við alþingiskosningar og hins vegar í 2. mgr. að mörk kjördæma, kjörstaðir og kjördeildir skuli vera hin sömu og í næstliðnum alþingiskosningum.

Greinin sækir beina fyrirmynd til 1. mgr. 1. gr. og 2. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands, en eins og áður hefur komið er stefnt að því að hafa sama hátt á í þjóðaratkvæðagreiðslu eins og á við um forsetakosningar. Þegar vísað er til þess að mörk kjördæma verði hin sömu og í næstliðnum alþingiskosningum er átt við að ákvörðun landskjörstjórnar um mörk Reykjavíkurkjördæmanna fyrir síðustu alþingiskosningar muni gilda um mörk Reykjavíkurkjördæma í næstu þjóðaratkvæðagreiðslu hverju sinni.

Um 8. gr.

Greinin er að mestu leyti samhljóða 1. og 2. málsl. 5. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands, og þarfnast ekki frekari skýringa.

Um 9. gr.

Greinin er að mestu leyti samhljóða 9. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands. Eins og í flestum öðrum atriðum er gengið út frá því að fylgt sé reglum sem gilda í alþingiskosningum varðandi talningu atkvæða, en það þýðir að yfirkjörstjórn í hverju kjördæmi hefur yfirumsjón með atkvæðatalningu. Er hér hafður sami háttur og þegar þjóðaratkvæðagreiðsla fór síðast fram árið 1944 um lýðveldisstjórnarskrána og sambandsslitin við Danmörku, sbr. lög nr. 17/1944, sem sett voru af því tilefni. Við meðferð frumvarpsins sem varð að lögum nr. 17/1944 var m.a. tekin sérstök afstaða til þess að talning atkvæða skyldi eiga sér stað í hverju kjördæmi eins og í þingkosningum, þannig að atkvæðum yrði safnað saman í hverju einstöku kjördæmi og talin þar en ekki á öllu landinu í heild (Alþt. 1944, B-deild, dálkur 912). Er í frumvarpinu lagt til að sama skipan verði viðhöfð hér þótt einnig megi færa gild rök fyrir því að eðlilegt sé að breyta þeirri skipan og telja atkvæði á landsvísu bæði í forsetakosningum og þjóðaratkvæðagreiðslum.

Um 10. gr.

Í greininni er fjallað um aðgerðir yfirkjörstjórna að lokinni talningu atkvæða. Er hér um sambærilegt ferli að ræða eins og á við í forsetakosningum, sbr. 10. og 11. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands, að því frátöldu að landskjörstjórn hefur hér með höndum þau störf sem hæstiréttur hefur í forsetakosningum.

Þá er í 2. mgr. greinarinnar mælt fyrir um skyldu dómsmálaráðneytisins til þess að auglýsa úrslit atkvæðagreiðslunnar í Lögbirtingablaði og Ríkisútvarpi.

Í 3. mgr. kemur fram sérregla um birtingu niðurstöðu atkvæðagreiðslu skv. 26. gr. í A-deild Stjórnartíðinda. Ljóst er að lagafrumvarp sem forseti neitar að undirrita skv. 26. gr. öðlast þó allt að einu gildi sem lög og glatar því ekki, nema það sé fellt í þjóðaratkvæðagreiðslunni. Ætla verður að birting laga sem öðlast gildi við þessar aðstæður verði að fylgja þeim reglum sem fram koma í 27. gr. stjórnarskrárinnar og ákvæðum laga um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað, nr. 15/2005. Verði frumvarpið, eða í raun réttri lögin, því um þetta er orðalag 26. gr. óskýrt, samþykkt í atkvæðagreiðslunni þarf sú niðurstaða ekki frekari auglýsingar við en þeirrar sem getið er í 2. mgr. varðandi birtingu í Lögbirtingablaði. Verði lögin á hinn bóginn felld í atkvæðagreiðslunni falla þau úr gildi. Hér er því lagt til að dómsmálaráðuneytið birti sérstaka auglýsingu í A-deild Stjórnartíðinda strax næsta dag eftir að úrslit atkvæðagreiðslunnar liggja fyrir þar sem tilkynnt er að lögin séu fallin úr gildi. Um lagaskil í einstökum tilvikum er ekki unnt að mæla nánar fyrir um í almennum lögum enda geta þau horft afar mismunandi við eftir eðli og inntaki þeirra laga sem um er að ræða.

Um 11. gr.

Greinin mælir fyrir um þá almennu reglu að tillaga eða spurning sem borin er fram í þjóðaratkvæðagreiðslu teljist samþykkt þegar meiri hluti þeirra sem þátt taka í atkvæðagreiðslunni samþykkir tillöguna sem borin er fram eða svarar spurningu játandi. Er reglunni ætlað að gilda bæði um atkvæðagreiðslur sem Alþingi ákveður að efna til skv. 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins og þeirra þjóðaratkvæðagreiðslna sem taldar eru í 3. mgr. 11. gr., 26. gr. og 79. gr. stjórnarskrárinnar, en reyndar er hún orðuð sérstaklega í fyrstnefnda ákvæðinu.

Þar sem einskis er getið í framangreindum stjórnarskrárákvæðum um þjóðaratkvæðagreiðslu varðandi skilyrði um lágmarksþátttöku kjósenda eða að tiltekið hlutfall þeirra þurfi að samþykkja tillögu sem borin er fram verður byggt á þeirri almennu reglu sem tíðkast hefur. Um nánari sjónarmið um þetta er vísað til almennra athugasemda að framan.

Um 12. gr.

Í greininni er að finna almennar tilvísanir til laga um kosningar til Alþingis varðandi framkvæmd og tilhögun atkvæðagreiðslunnar að svo miklu leyti sem við getur átt, sbr. einnig 14. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands, og þarfnast ekki frekari skýringa.

Um 13. gr.

Í þessari grein koma fram reglur um hvernig fara beri með kærur um ólögmæti þjóðaratkvæðagreiðslu. Þó eru undanskildar kærur um að refsiverð háttsemi hafi átt sér stað sem lýst er í XXV. kafla laga um kosningar til Alþingis, en um þær fer eins og aðrar kærur um refsiverða háttsemi eftir ákvæðum laga um meðferð sakamála.

Ekki er hægt að beita hér hliðstæðum reglum og eiga við um forsetakjör þar sem hæstiréttur úrskurðar um hvort reglur um framkvæmd kjörsins hafi verið brotnar. Þess í stað er lagt til að slíkar kærur verði sendar til landskjörstjórnar innan sjö daga frá því að þjóðaratkvæða-

greiðslan fór fram. Ber landskjörstjórn þá að rannsaka málið og úrskurða um lögmæti atkvæðagreiðslunnar.

Í 2. mgr. er lagt til að Alþingi geti ákveðið að ógilda niðurstöður þjóðaratkvæðagreiðslunnar. Það getur komið til hvort heldur ef landskjörstjórn hefur tekið til meðferðar kæru og úrskurðað að atkvæðagreiðslan hafi verið ólögmæt eða ef Alþingi telur að aðrir verulegir ágallar hafi verið á framkvæmd hennar sem ætla má að hafi haft áhrif á úrslitin. Séu slíkir verulegir ágallar á framkvæmd atkvæðagreiðslunnar í einu eða fleiri kjördæmum getur Alþingi ákveðið að hún fari aftur fram þar í stað þess að öll atkvæðagreiðslan verði endurtekin.

Um 14. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um þjóðaratkvæðagreiðslur.

Meginmarkmið með frumvarpinu er að sett verði almenn lög um tilhögun og framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu, bæði þegar Alþingi ákveður að efna til hennar og eins þegar skylt er samkvæmt stjórnarskrá að bera tiltekin mál undir þjóðaratkvæði. Efnisskipan frumvarpsins er í meginatriðum eins og í lögum um framboð og kjör forseta Íslands, og er gert ráð fyrir að um atkvæðagreiðsluna sjálfa og undirbúning hennar fari í flestu samkvæmt lögum um kosningar til Alþingis.

Þjóðaratkvæðagreiðsla hefur ekki farið fram hér á landi á lýðveldistíma, en ætla má að kostnaður ríkissjóðs við slíka kosningu gæti orðið ámóta og við alþingiskosningar, eða um 160 m.kr. Lög um þjóðaratkvæðagreiðslur hafa ekki verið sett hér á landi og með frumvarpinu er leitast við að setja almenna lagaumgjörð um tilhögun og framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna. Verður ekki séð að samþykkt þess hafi áhrif á kostnað ríkissjóðs við slíkar kosningar miðað við núverandi lagaumhverfi. Undantekning þar frá gæti verið ákvæði 4. gr. um fortakslausa heimild til að halda þjóðaratkvæðagreiðslu samhliða kosningum til sveitarstjórna eða Alþingis eða forsetakjöri sem getur lækkað kostnað við þjóðaratkvæðagreiðslu verulega. Ekkert er þó í gildandi lögum sem bannar þjóðaratkvæðagreiðslu samhliða þessum kosningum. Á móti gætu ákvæði 6. gr. um skyldu til að kynna málefni sem bera á undir þjóðaratkvæði leitt til einhvers kostnaðarauka. Gróft áætlað gæti slíkur kostnaður numið 50 m.kr. hverju sinni. Tæpast er þó hægt að ætla að sá kostnaður muni að öllu leyti leiða af ákvæðum frumvarpsins því fastlega má gera ráð fyrir að mál sem setja ætti í þjóðaratkvæðagreiðslu að óbreyttum lögum yrði vel kynnt, þótt ekki sé það lögboðið. Verður því ekki séð að lögfesting frumvarpsins hafi teljandi áhrif á kostnað ríkissjóðs frá því sem annars hefði orðið.

170. Nefndarálit [83. mál]

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 35/2009, um náms- og starfsráðgjafa.

Frá menntamálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Þórhall Vilhjálmsson og Jón Vilberg Guðjónsson frá menntamálaráðuneyti og Guðrúnu Helgadóttur og Valgerði Halldórsdóttur frá Félagsráðgjafafélagi Íslands.

Umsagnir bárust frá Háskóla Íslands, Félagsráðgjafafélagi Íslands – fagdeild fræðslu- og skólafélagsráðgjafa, náms- og starfsráðgjöf menntavísindasviðs Háskóla Íslands, Félagi náms- og starfsráðgjafa, og Leikn, samtökum aðila í fullorðinsfræðslu.

Með frumvarpinu er lagt til að við 4. gr. laga nr. 35/2009, um náms- og starfsráðgjafa, verði bætt heimild sambærilegri þeirri sem er að finna í 4. og 5. mgr. 24. gr. laga nr. 87/2008, um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla, um að menntamálaráðherra geti falið háskólum, sem hlotið hafa viðurkenningu á grundvelli laga um háskóla og sinna menntun náms- og starfsráðgjafa, að annast útgáfu leyfisbréfa. Einnig er lagt til að ráðherra geti falið öðrum til þess bærum aðila að annast útgáfu leyfanna.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt.**

Árni Þór Sigurðsson, Ásmundur Einar Daðason og Jónína Rós Guðmundsdóttir voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 23. júní 2009.

Oddný G. Harðardóttir, form., frsm.	Skúli Helgason.	Margrét Tryggvadóttir.
Unnur Brá Konráðsdóttir.	Ragnheiður Ríkharðsdóttir.	Eygló Harðardóttir.

171. Svar [58. mál]

viðskiptaráðherra við fyrirspurn Eyglóar Harðardóttur um verðmat Deloitte/Oliver Wyman á eignasöfnum nýju bankanna.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

1. *Hvert er verðmat (verðbil) Deloitte/Oliver Wyman á fasteignalánum bankanna til heimila sem hlutfall af höfuðstól?*
2. *Hvert er verðmat (verðbil) Deloitte/Oliver Wyman á lánum til fyrirtækja sem hlutfall af höfuðstól?*
3. *Hvernig hefur verðmat á eignum bankanna breyst síðan í október 2008? Hefur það lækkað og þá hversu mikið?*

Viðskiptaráðuneytið á ekki beina aðkomu að þeim samningum sem gerðir hafa verið við Deloitte og Oliver Wyman. Þær upplýsingar sem kann að vera að finna í gögnum frá þessum aðilum eru því ekki tiltækar í ráðuneytinu.

Til þess að bregðast við fyrirspurninni ritaði ráðuneytið Fjármálaeftirlitinu erindi og óskaði eftir því að það tæki saman svör við spurningum þeim sem lagðar eru fram í fyrirspurninni.

Er svar Fjármálaeftirlitsins eftirfarandi:

Rétt er að taka fram að stjórn, forstjóri og starfsmenn Fjármálaeftirlitsins eru bundnir ríkri þagnarskyldu, sbr. 1. mgr. 13. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Að því er varðar 1. og 2. tölul. fyrirspurnarinnar bendir Fjármálaeftirlitið á að efnahags- og skattanefnd og viðskiptanefnd Alþingis stendur til boða að fá lesaðgang að I. hluta verðmatsskýrslu Deloitte, eins og fram kom á sameiginlegum fundi nefndanna, sem Fjármálaeftirlitið var viðstatt í júní 2009, að því gefnu að skaðleysisyfirlýsing Deloitte yrði undirrituð. Auk þess gerir Fjármálaeftirlitið kröfu um að viðkomandi staðfesti trúnað, m.a. með vísan til 2. mgr. 58. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Áskilnað um undirritun skaðleysisyfirlýsingar er að finna í samningi um verðmat nýju bankanna, dags. 24. desember 2008, milli Deloitte og Fjármálaeftirlitsins. Í samningnum er kveðið á um að afurðir samningsins séu trúnaðarmál á milli samningsaðila en veita mætti utanaðkomandi aðilum aðgang að niðurstöðum verðmatsins uppfylli þeir skilyrði sem tilgreind eru í samningnum er lúta að skaðleysi og að það sé ekki í andstöðu við íslensk lög, m.a. er lúta að þagnarskyldu.

Varðandi 3. tölul. fyrirspurnarinnar bendir Fjármálaeftirlitið á *Yfirlit yfir mat á eignum og skuldum nýju bankanna* sem var birt þann 24. apríl 2009 á heimasíðu Fjármálaeftirlitsins. Þar er tekið saman yfirlit yfir helstu forsendur og aðferðir sem unnið var eftir við verðmat á eignum og skuldum nýju bankanna, en þar kemur m.a. eftirfarandi fram: *„Niðurstöður:* Vegna þeirra neikvæðu efnahagshorfa sem gert er ráð fyrir við matsgerðina, er matið á gangvirði lægra en bókfært heildarvirði þessara eigna bankanna fyrir flutning þeirra. Á sama hátt leiðir það af ofangreindri skilgreiningu á gangvirði að ýmsar kringumstæður sem leiða myndu til enn lægra mats falla utan við svið greiningar Deloitte.“

172. Svar [101. mál]

fjármálaráðherra við fyrirspurn Þórunnar Sveinbjarnardóttur um hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

Hvert er hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið og hve lengi hafa þeir gegnt embætti?

Alls gegna 19 manns embættum forstjóra/forstöðumanna hjá stofnunum á ábyrgðarsviði fjármálaráðuneytisins. Af þeim eru 16 karlar og 3 konur:

Forstjóri ÁTVR – karl. Skipaður í september 2005.

Forstjóri Fasteignaskrár Íslands – karl. Skipaður í apríl 2001.

Forstöðumaður Fasteigna ríkissjóðs – karl. Skipaður í júlí 1997.

Fjársýslustjóri – karl. Skipaður í janúar 1995.

Forstjóri Framkvæmdasýslu ríkisins – karl. Skipaður í september 1999.
Forstjóri Ríkiskaupa – karl. Skipaður í nóvember 1993.
Ríkisskattstjóri – karl. Skipaður í janúar 2007.
Skattrannsóknarstjóri – kona. Skipuð í janúar 2007.
Skattstjóri á Skattstofu Austurlands – karl. Skipaður í júní 1989.
Skattstjóri á Skattstofu Norðurlands eystra – karl. Skipaður í febrúar 1997.
Skattstjóri á Skattstofu Norðurlands vestra – kona. Skipuð í desember 2007.
Skattstjóri á Skattstofu Reykjanesumdæmis – karl. Skipaður í júlí 1986.
Skattstjóri á Skattstofu Suðurlands – karl. Skipaður í apríl 2008.
Skattstjóri á Skattstofu Vestfjarða – kona. Skipuð í maí 2008.
Skattstjóri á Skattstofu Vestmannaeyja – karl. Skipaður í júní 1978.
Skattstjóri á Skattstofu Vesturlands – karl. Skipaður í júní 1986.
Skattstjóri á Skattstofu Reykjavíkur – karl. Skipaður í ágúst 1978.
Tollstjóri – karl. Skipaður í október 1997.
Formaður yfirskattanefndar – karl. Skipaður í júlí 1992.

173. Skýrsla [126. mál]

fjármálaráðherra um áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum 2009–2013.

(Lögð fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

Stöðugleiki, velferð, vinna.

Inngangur.

Við hrun fjármálakerfisins í október sl. gjörbreyttust allar forsendur í íslensku efnahagslífi. Fjármál ríkisins voru sett í uppnám og fjárhag fjölda fyrirtækja og heimila var stefnt í voða. Hrunið hefur leitt til þess að tekjur ríkisins hafa dregist saman, útgjöld aukist og ríkissjóður er nú rekinn með meiri halla en nokkur dæmi eru um. Þá munu skuldir ríkisins stóraukast og vaxa enn á næstu tveimur árum. Óhjákvæmilegt var að bregðast við þessu ástandi með róttækum aðgerðum, setja skorður við frekari skuldaaukningu og ná jöfnuði í ríkisfjármálunum á nýjan leik innan ásættanlegra tímamarka.

Í áætlun þeirri, sem hér er birt, eru dregin saman þau markmið í ríkisfjármálum sem íslensk stjórnvöld hafa einsett sér ná á komandi árum. Þessi markmið eru í samræmi við og byggð á samstarfsáætluninni við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn. Þau miða að því að koma á jafnvægi og stöðugleika í ríkisfjármálum og þjóðarbúskapnum, og þar með að skapa forsendur fyrir nýja uppbyggingu í efnahags- og atvinnulífi. Áætlunin miðar að því að stöðva skuldasöfnun ríkissjóðs og að afgangur verði á rekstri hans á árinu 2013.

Meginmarkmið við stjórn ríkisfjármála við þær aðstæður sem skapast hafa eru þau a) að frumjöfnuður ríkissjóðs verði orðinn jákvæður á árinu 2011, b) að heildarjöfnuður ríkissjóðs verði orðinn jákvæður á árinu 2013 og c) að til lengri tíma litið verði skuldsetning ríkissjóðs ekki meiri en sem svarar til 60% af VLF.

Á grundvelli þessara meginmarkmiða hefur ríkisstjórnin gert áætlanir um jöfnuð í ríkisfjármálum, sem marka stefnu hennar á næstu árum í tekjuöflun fyrir ríkissjóð og setur útgjöldum hans skorður. Til að ná þessum meginmarkmiðum er gert ráð fyrir að frumjöfnuður ríkissjóðs verði:

-8,3%	af vergri landsframleiðslu á árinu 2009
-3,0%	af vergri landsframleiðslu á árinu 2010
1,8%	af vergri landsframleiðslu á árinu 2011
5,1%	af vergri landsframleiðslu á árinu 2012
7,2%	af vergri landsframleiðslu á árinu 2013

Við þær aðstæður sem nú ríkja í þjóðarbúskapnum er ljóst að allir þurfa að leggjast á árar í því endurreisnarstarfi sem framundan er. Æskilegt er að víðtæk sátt og samstaða náist um markmið áætlunarinnar og þær leiðir sem farnar verða að þeim. Áhersla verður lögð á eftirfarandi:

- **Samstarf við aðila vinnumarkaðarins.** Stjórnvöld munu kappkosta að ná víðtækri samstöðu um markmið áætlunarinnar og að tryggja framgang hennar í samstarfi við samtök atvinnurekenda og launamanna á vinnumarkaði. Viðræður hafa farið fram um aðgerðir og ráðstafanir er geti stutt við stöðugleikamarkmið og verður þeim haldið áfram.
- **Samstarf við sveitarfélög.** Mikilvægt er að ríki og sveitarfélög eigi með sér náið samstarf og að áætlanir og útgjöld sveitarfélaga taki mið að markmiðum um þjóðhagslegan stöðugleika. Áætlunin byggir á því að litið sé til fjármála opinberra aðila í heild, og því verða sveitarfélög að leggja sitt af mörkum eins og ríkið til að markmiðum áætlunarinnar verði náð.
- **Samstarf við aðra hagsmunaaðila.** Stjórnvöld munu leggja áherslu á samstarf við heildarsamtök annarra hagsmunaaðila svo sem aldraða, öryrkja og bænda í þeim tilgangi að sjónarmið þeirra komi fram og áherslur þeirra séu hafðar í huga þegar ákvarðanir eru teknar um atriði sem snerta hag þeirra.
- **Atvinnulíf og fjölgun starfa.** Stjórnvöld munu leggja áherslu á skapa atvinnulífinu þau skilyrði sem nauðsynleg eru til að verja og styðja við atvinnustarfsemina í landinu. Það verður gert bæði með almennum og sértækum aðgerðum. Unnið er að því að ljúka við endurfjármögnun bankanna til þess að þeir verði fyllilega starfhæfir og geti veitt heimilum og atvinnulífi stuðning. Þá munu á næstu dögum hefjast viðræður milli ríkisvaldsins, aðila vinnumarkaðarins og fulltrúa lífeyrissjóða um þátttöku lífeyrissjóðanna í fjármögnun margvíslegra framkvæmda þannig að viðunandi framkvæmdastigi verði haldið uppi næstu misserin með tilheyrandi umsvifum.

Það er ásetningur stjórnvalda að þær aðhaldsaðgerðir og niðurskurður útgjalda hins opinbera bitni sem allra minnst á hag heimilanna og velferðarþjónustu, einkum í félagsog heilbrigðismálum, og að félagslegt öryggi allra sé tryggt. Jafnframt að grunnþjónusta á borð við starfsemi skóla verði varin. Til að svo geti orðið ber brýna nauðsyn til þess að það fé sem varið er til verkefna og þjónustu hins opinbera verði nýtt svo vel sem kostur er. Óhjákvæmilegt er að í því skyni verði fyrirkomulag og forgangsröðun í opinberum rekstri tekin til gaumgæfilegrar skoðunar. Nýta þarf öll færi til hagræðingar og nýsköpunar í ríkisrekstrinum.

Samhliða framangreindum áherslum munu stjórnvöld styrkja umgjörð ríkisfjármálanna. Til að ná árangri við þær krefjandi kringumstæður sem nú ríkja og framundan eru þarf að beita mikilli festu við stjórn ríkisfjármála. Til að ná fram þeim markmiðum munu stjórnvöld beita sér fyrir eftirfarandi:

- **Bæta áætlanagerð í ríkisfjármálum.** Stefnumörkun og áætlanagerð sem lítur að setningu útgjaldamarkmiða og fjárlagagerð verður bætt. Horft verður til lengri tíma en árs í senn. Á næstu mánuðum verða undirbúin rammafjárlög til fjögurra ára þar sem útfærð verða tekjustefna og útgjaldastefna í samræmi við þá áætlun sem hér er kynnt.

- **Auka aga í framkvæmd fjárlaga.** Til að markmið áætlunarinnar geti náðst verður að tryggja að þau útgjaldamarkmið sem áætlunin gerir ráð fyrir og koma munu fram í fjárlögum komandi ára séu virt. Hvarvetna á að gæta aðhalds og sparnaðar í ríkisrekstri. Til að tryggja að markmiðum um lækkun útgjalda verði náð munu stjórnvöld auka áherslu á ábyrgð ráðuneyta og stofnana og auka almennt eftirlit með rekstri. Alþingi vinnur að því að styrkja eftirlitshlutverk sitt með framkvæmd fjárlaga.

Efni áætlunarinnar og skýrslu þessarar er skipað með eftirfarandi hætti:

I. Í fyrsta kafla er fjallað um þær þjóðhagslegu forsendur sem áætlunin byggir á og afkomu ríkissjóðs á undanförnum árum.
II. Í öðrum kafla sett fram stefna og markmið í ríkisfjármálum fyrir árin 2009–2013.
III. Í þriðja kafla er fjallað um leiðir sem til að aðlaga afkomu ríkissjóðs að settum markmiðum.
IV. Í fjórða kafla er rætt um tekjuöflun ríkisins og mögulegar breytingar á sköttum.
V. Í fimmta kafla er fjallað um hvernig dregið verði úr útgjöldum ríkisins til að mæta markmiðum áætlunarinnar.
VI. Í sjötta kafla er gerð grein fyrir áformum um að styrkja umgjörð fjárlaga og ríkisfjármálastefnunnar.

Markvissar aðgerðir sem tryggja jöfnuð í ríkisfjármálum eru ein helsta forsenda þess að endurheimta stöðugleika í íslenskum þjóðarbúskap. Um leið munu skapast heilbrigð skilyrði fyrir fyrirtæki jafnt sem heimili til að vinna sig út úr aðsteðjandi erfiðleikum þannig að þjóðfélagið allt komist á réttan kjöl og þjóðin geti sótt fram á nýjan leik.

I. Þjóðhagslegar forsendur og staða ríkissjóðs

Þjóðhagsspá fjármálaráðuneytisins sem birt var 12. maí 2009 gerir ráð fyrir miklum samdrætti í innlendri eftirspurn í ár en að smám saman fari að rofa til árið 2010 og að hagvöxtur verði nokkur árin 2011–2013. Hagkerfið mun þá þróast í átt til meira jafnvægis með lágri verðbólgu, minnkandi viðskiptahalla og batnandi atvinnuástands.

Tafla 1: Þjóðhagsspá 2009–2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Einkaneysla	-24,7	-2,6	4,1	3,8	4,0
Fjármunamyndun	-36,3	11,6	17,8	5,3	-5,6
Verg landsframleiðsla	-10,6	0,2	4,4	3,1	2,2
Viðskiptajöfnuður, % af VLF	-2,3	0,4	-0,3	-0,9	0,4
Vísitala neysluverðs	10,2	1,5	1,7	2,1	2,1
Atvinnuleysi, % af vinnuafli	9,0	9,6	8,0	6,1	4,7

Bankahrunið og efnahagskreppan sem fylgdi í kjölfarið höfðu geysileg áhrif á fjármál ríkisins. Ríkissjóður hafði um langt árabil verið rekinn í jafnvægi eða með afgangi, sem sum árin var verulegur, þannig að fyrir áfallið voru inneignir hans í Seðlabankanum um 170 ma. kr., eða sem þá nam ríflega 10% af vergri landsframleiðslu (VLF), og nettó skuldastaðan var með því lægsta sem þekktist á meðal Evrópuþjóða. Þetta breyttist í einu vetfangi í rekstrarhalla á ríkissjóði sem er áætlaður um 170 ma. kr. á þjóðhagsgrunni eða um 12,5% af áætlaðri VLF ársins 2009. Breytinguna má rekja bæði til aukinna útgjalda og að tekjuöflun ríkissjóðs reyndist hafa verið reist á ótraustum undirstöðum. Til viðbótar við hækkun á ýmsum útgjöldum sem tengjast hruninu komu stórauknar vaxtagreiðslur vegna skulda sem féllu á ríkissjóð.

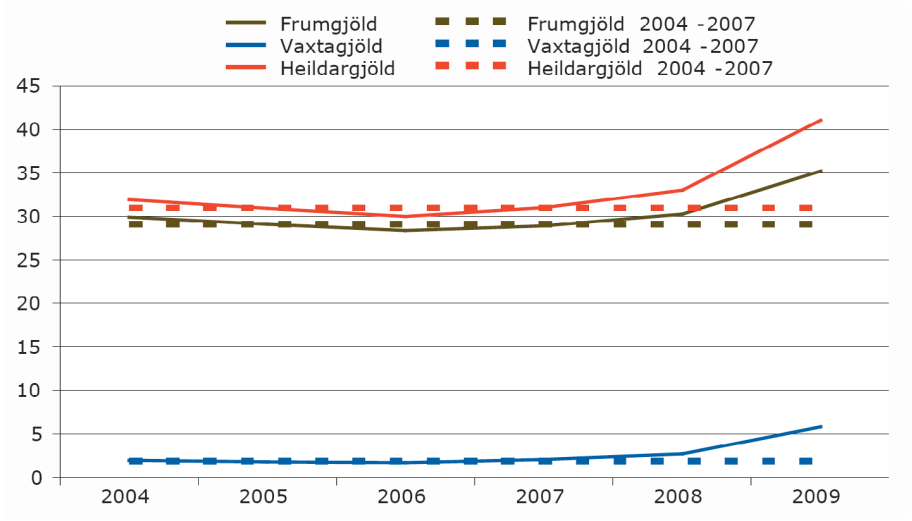
Vegur þar þyngst yfirtaka ríkissjóðs á tapi Seðlabankans á lánum til bankanna sem ónýttust við fall þeirra en einnig skuldir sem myndast við endurfjármögnun banka og sparisjóða. Eftirfarandi tafla sýnir þróun útgjalda ríkissjóðs frá 2004 til áætlaðrar útkomu 2009 sem hlutfall af vergri landsframleiðslu hvers árs.[1]

Tafla 2: Ríkisútgjöld 2004–2009, % af VLF

	Frumgjöld	Vaxtagjöld	Heildargjöld
2004	30,0	2,0	32,0
2005	29,1	1,8	30,9
2006	28,3	1,7	30,0
2007	28,8	2,1	31,0
2008	30,2	2,7	32,9
2009	35,0	5,9	40,9

Eins og taflan ber með sér hækkuðu frumgjöld ríkissjóðs, þ.e. útgjöld hans að frátöldum vaxtagjöldum mjög á síðasta ári og einkum þó á þessu ári. Hafa þau vaxið úr því að vera að meðaltali um 29% af VLF á árunum 2004 til 2007 í 35% samkvæmt áætlun fyrir árið 2009. Hækkun hlutfallsins stafar annars vegar af samdrætti í VLF og hins vegar af auknum útgjöldum svo sem atvinnuleysisbótum. Þessu til viðbótar aukast vaxtagjöld úr því að vera í kringum 2% af VLF í nærri 6% þannig að heildargjöld ríkissjóðs hafa hækkað úr um 32% af VLF í 41% eða um 9 prósentustig að því að áætlað er á þessu ári. Verg landsframleiðsla hefur fallið mjög á árinu 2009 og skýrir það hluta af hækkun útgjaldahlutfallsins. Raunveruleg hækkun útgjalda er minni sem því nemur. Þessi þróun er augljós þegar eftirfarandi mynd er skoðuð þar sem heilu línurnar sýna þróun útgjalda en brotalínur í sama lit sýna meðaltal áranna 2004–2007.

Mynd 1: Ríkisútgjöld, % af VLF



[1] Umfjöllun í kaflanum miðast við tölur á þjóðhagsgrunni sem eru ekki þær sömu og á grunni fjárlaga og ríkisreiknings en sýna svipaða þróun.

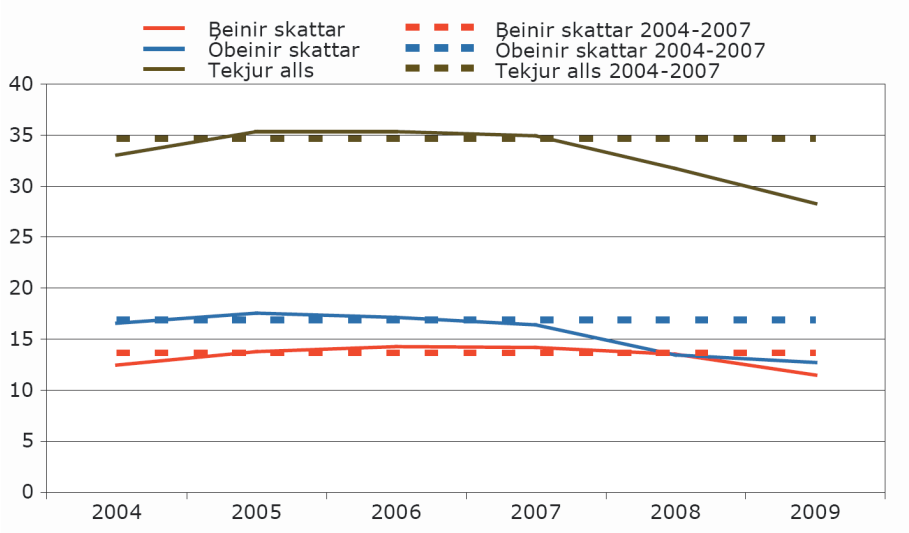
Tekjuhlið fjárlaga sýnir sambærilega þróun. Snarpur samdráttur í efnahagslífinu hefur rýrt helstu skattstofna ríkissjóðs auk þess sem innbyggð sveiflujöfnunaráhrif tekjuskatts einstaklinga veldur tekjutapi umfram það.

Tafla 3: Tekjur ríkissjóðs 2004–2009, % af VLF

	Beinir skattar	Óbeinir skattar	Aðrar tekjur	Vaxta-tekjur	Samtals
2004	12,4	16,5	3,3	0,8	33,0
2005	13,8	17,5	3,3	0,7	35,3
2006	14,3	17,1	2,5	1,4	35,3
2007	14,1	16,4	2,6	1,8	34,9
2008	13,6	13,5	2,3	2,4	31,7
2009	11,5	12,7	2,5	1,6	28,3

Tekjur ríkissjóðs voru um 35% af VLF á árunum fyrir 2008 en nú er áætlað að þær verði 28,3% af VLF á árinu 2009 og lækki þar með sem nemur 6,7% af VLF. Tekjufallið er mest í óbeinum sköttum en þeir hafa fallið um 4–5% af VLF. Stafar það af hinum mikla samdrætti í efnahagslífinu. Tekjufallið er einnig mikið í beinum sköttum sem lækka sem nemur um 2,6% af VLF en vegna teygni þeirra taka þeir hlutfallslega meiri breytingum en undirliggjandi tekjur. Eins og á útgjaldahliðinni hefur fall landsframleiðslu áhrif á þessar hlutfallstölur en nú á þann hátt að raunverulega tekjulækkunin sem orðið hefur er meiri en sem svarar lækkun tekjuhlutfallsins. Eftirfarandi mynd sýnir þessa þróun.

Mynd 2: Tekjur ríkissjóðs, % af VLF

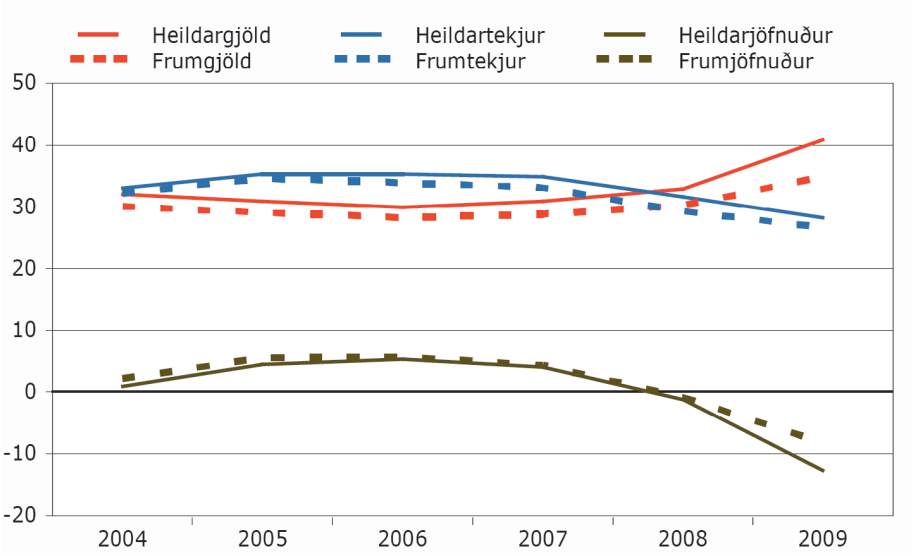


Þessi þróun gjalda og tekna ríkissjóðs leiddi til þess að fjárlög 2009 voru afgreidd með miklum halla eða sem nemur um 153 ma.kr en það svarar til um 170 ma.kr. á þjóðhagsgrunni.[2]

Tafla 4: Afkoma ríkissjóðs 2004–2009, % af VLF

	Frum-gjöld	Heildar-gjöld	Frum-tekjur	Heildar-tekjur	Frum-jöfnuður	Heildar-jöfnuður
2004	30,0	32,0	32,2	33,0	2,2	1,0
2005	29,1	30,9	34,6	35,3	5,5	4,4
2006	28,3	30,0	33,9	35,3	5,6	5,3
2007	28,8	31,0	33,1	34,9	4,3	3,9
2008	30,2	32,9	29,3	31,7	-0,9	-1,2
2009	35,0	40,9	26,7	28,3	-8,4	-12,6

Eins og taflan sýnir hefur mikill jákvæður jöfnuður, hvort sem litið er á frumjöfnuð eða heildarjöfnuð, snúist upp í afar mikinn halla eins og myndin sýnir einnig.



Mynd 3: Afkoma ríkissjóðs, % af VLF

Er nú áætlað að frumjöfnuður á árinu 2009 verði neikvæður sem nemur rúmlega 8% af VLF sem þýðir að það hlutfall vantar upp á að tekjur ríkissjóðs nægi fyrir gjöldum án vaxtagjalda og vaxtatekna. Séu vextir teknir með verður jöfnuðurinn neikvæður um 12,5% af VLF.

Í þeirri erfiðu stöðu sem upp var komin sl. haust var ákveðið að leita til Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (AGS) eftir láni til stuðnings við efnahagsáætlun til viðreisnar efnahags- og fjármálalífs í landinu. Í samvinnu hans og íslenskra stjórnvalda var slík áætlun samin og hlaut

[2] Fyrst og fremst er um að ræða mismun vegna vaxta og verðbóta á lán ríkissjóðs hjá Seðlabanka Íslands.

stuðningur við hana samþykki í stjórn AGS í desember 2008. Í áætluninni eru sett fram þau meginmarkmið sem vinna ber að á árunum 2009 til 2011. Til stuðnings við áætlunina og til að koma á stöðugleika í gjaldeyrismálum lánaði AGS Íslandi rúmlega 2 milljarða bandaríkjadala auk þess sem Norðurlöndin, Rússland og Pólland hétu lánum sem nema rúmlega 3 milljörðum dala en áður höfðu Færeyjar heitið láni í sama skyni.

Stuðningur AGS hefur þrjú meginmarkmið. Í fyrsta lagi að endurvekja traust á íslenskum efnahag og að gengi krónunnar verði stöðugt. Þannig verði komið í veg fyrir að skuldir heimila og fyrirtækja aukist enn og dýpki þann samdrátt sem þegar er kominn fram. Í öðru lagi að endurreisa bankana og gera íslensku fjármálakerfi kleift að standa á eigin fótum og veita fyrirtækjum og einstaklingum þá þjónustu sem þau þurfa á að halda. Í þriðja lagi að ná jöfnuði í ríkisfjármálum og viðhalda í framhaldi af því nokkrum afgangi á fjárlögum í þeim tilgangi að ríkisreksturinn verði sjálfbær og megni að lækka skuldir ríkissjóðs í viðunandi horf.

Verður hér á eftir fjallað um þátt ríkisfjármála í þessari áætlun. Ríkisfjármálin eru einn meginþáttur áætlunarinnar og lykilatriði á margan hátt. Ljóst er að önnur markmið svo sem efnahagslegur stöðugleiki, bærileg skuldastaða þjóðarbúsins og jafnvægi í gjaldeyrismálum nást ekki nema ríkisfjármálunum verði komið á styrkan grundvöll. Ríkisfjármálin eru meðal meginverkefna stjórnvalda á hverjum tíma og traust á stjórnvöldum byggist ekki síst á því að þau hafi styrk tök á þeim málum. Svo er í enn meira mæli þegar á bjátar eins og nú. Ríkisfjármálin verða sá mælikvarði á trúverðugleika efnahagsáætlunarinnar sem litið verður til innan lands sem utan á komandi árum. Á þeim hvílir m.a. það hvort grannþjóðir okkar sem veitt hafa vilyrði fyrir fjárhagsstuðningi við efnahagsáætlunina muni efna þau fyrirheit enda eru þau veitt í trausti þess að íslensk stjórnvöld geti staðið við þau markmið sem þau hafa lýst yfir í þessum efnum.

II. Stefna og markmið í ríkisfjármálum 2009–2013

Meginmarkmið við stjórn ríkisfjármála núverandi ríkisstjórnar við þær aðstæður sem skapast hafa og lýst er hér að framan eru a) að frumjöfnuður ríkissjóðs verði orðinn jákvæður á árinu 2011, b) að heildarjöfnuður ríkissjóðs verði orðinn jákvæður á árinu 2013 og c) að til lengri tíma litið verði skuldsetning ríkissjóðs ekki meiri en 60% af VLF.

Á grundvelli þessara meginmarkmiða hefur ríkisstjórnin gert áætlanir um jöfnuð í ríkisfjármálum, sem marka stefnu hennar á næstu árum í tekjuöflun fyrir ríkissjóð og setja útgjöldum hans skorður. Til að ná þessum meginmarkmiðum er gert ráð fyrir að frumjöfnuður ríkissjóði verði:

-8,3%	af vergri landsframleiðslu á árinu 2009
-3,0%	af vergri landsframleiðslu á árinu 2010
1,8%	af vergri landsframleiðslu á árinu 2011
5,1%	af vergri landsframleiðslu á árinu 2012
7,2%	af vergri landsframleiðslu á árinu 2013

Í samræmi við þessi markmið er áætlað að á þessum sömu árum verði gjöld og tekjur ríkissjóðs í hlutföllum af vergri landsframleiðslu innan þeirra marka sem hér segir:

Tafla 5: Viðmið áætlunar um hlutföll tekna og gjalda af VLF

Ár	Frumgjöld	Frumtekjur	Heildargjöld	Heildartekjur
2010	31,0–32,0	28,0–29,0	37,0–38,0	29,5–30,5
2011	28,0–29,0	30,0–31,0	34,5–35,5	31,0–32,0
2012	26,5–27,5	32,0–33,0	33,0–34,0	33,0–34,0
2013	25,5–26,5	33,0–34,0	31,0–32,0	34,0–35,0

Hinn 24. febrúar sl. samþykkti ríkisstjórnin rammaáætlun í ríkisfjármálum fyrir árin 2009 til 2013. Var hún byggð á því mati á horfum í ríkisfjármálum sem kom fram í þeim áætlunum sem lágu til grundvallar stuðningi Alþjóðagjaldeyrissjóðins við Ísland. Í þeirri áætlun voru tekjur ríkissjóðs, gjöld og afkoma þá áætluð eins og fram kemur í eftirfarandi töflu.

Tafla 6: Rammi ríkisfjármála 2009–2013, ma.kr. (áætlun febrúar 2009)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Heildartekjur	463,0	408,4	447,4	500,4	550,0	603,5
Heildargjöld	485,0	580,9	557,2	557,4	565,5	559,2
Tekjujöfnuður	**-22,0**	**-172,5**	**-109,8**	**-57,0**	**-15,5**	**44,3**
Fjármagnstekjur	37,9	23,0	13,4	15,3	21,3	27,0
Fjármagnsgjöld	41,0	101,2	100,3	95,6	94,8	86,1
Fjármagnsjöfnuður	**-3,1**	**-78,2**	**-86,9**	**-80,3**	**-73,5**	**-59,1**
Frumtekjur	425,1	385,4	434,0	485,1	528,7	576,5
Frumgjöld	444,0	479,7	456,9	461,8	470,7	473,1
Frumjöfnuður	**-18,9**	**-94,3**	**-22,9**	**23,3**	**58,0**	**103,4**

Á þessum tíma var halli á ríkissjóði áætlaður um 170 ma. kr.[3] á þessu ári en gert ráð fyrir að hann færi minnkandi ár frá ári. Við gerð stuðningsáætlunar með láni AGS og við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2009 var gert ráð fyrir að þessum markmiðum yrði náð án þess að gripa til verulegra ráðstafana í ríkisfjármálum á þessu ári heldur láta að mestu leyti duga að falla frá fyrri áformum um aukin útgjöld. Við það var miðað að gripið yrði til aðhaldsaðgerða frá og með árinu 2010 og að þær fælu í sér lækkun útgjalda og hækkun tekna ríkissjóðs. Nú eru horfur á að þessi upphaflega áætlun með AGS-samkomulaginu og þar með þær forsendur sem fjárlög fyrir árið 2009 voru byggð á munu ekki standast og að sú leið að aðhafast ekki að ráði í ríkisfjármálum 2009 leiðir ekki til þess árangurs í ríkisfjármálum sem að var stefnt. Hefur því verið nauðsynlegt að endurskoða þessar áætlanir.

Fyrsta endurskoðun á samkomulaginu við AGS var unnin frá mars til maí 2009. Í henni kom í ljós að endurmeta þurfti áætlun um afkomu ríkissjóðs og ramma ríkisfjármála. Að þeirri endurskoðun lokinni og á grundvelli nýrrar þjóðhagsáætlunar[4] er áætlun um ramma ríkisfjármála þessi.

[3] Innifalið í þessari tölu eru áfallnar verðbætur á skuld ríkissjóðs við Seðlabanka Íslands, sem ekki eru færðar til gjalda í fjárlögum.

[4] Þjóðarbúskapurinn. Vorskýrsla 2009. Fjármálaráðuneytið, maí 2009.

Tafla 7: Rammi ríkisfjármála 2009–2013, ma.kr. (júní 2009)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Heildartekjur	472,8	397,7	433,6	481,7	532,0	571,8
Heildargjöld	483,2	575,3	545,1	534,1	537,1	521,6
Tekjujöfnuður*	**-10,4**	**-177,6**	**-111,5**	**-52,5**	**-5,1**	**50,1**
Fjármagnstekjur	40,2	22,6	20,4	17,3	16,0	17,0
Fjármagnsgjöld	39,4	83,5	90,0	97,3	104,8	90,1
Fjármagnsjöfnuður	**0,8**	**-60,9**	**-69,6**	**-80,0**	**-88,8**	**-73,1**
Frumtekjur	432,5	375,2	413,2	464,3	515,9	554,8
Frumgjöld	443,8	491,8	455,1	436,8	432,3	431,5
Frumjöfnuður	**-11,2**	**-116,7**	**-41,9**	**27,5**	**83,7**	**123,3**

* Sjá neðanmálsgrein 3.

Frumjöfnuður í ríkisfjármálum, þ.e. jöfnuður án fjármagnstekna og fjármagnsgjalda, er nú áætlaður neikvæður um 117 ma.kr. á árinu 2009 en gert ráð fyrir að hann snúist upp í rúmlega 27 ma.kr. afgang á árinu 2011. Þá var gert ráð fyrir að heildartekjuafgangurinn, sem áætlað er að verði neikvæður um rúmlega 177 ma.kr. á þessu ári, færi hratt batnandi með jákvæðum frumjöfnuði og nokkuð lækkandi vaxtagreiðslum þannig að tekjuafgangur verði jákvæður um 50 ma.kr. á árinu 2013. Stærðir þessar sem hlutfall af vergri landsframleiðslu má sjá í eftirfarandi töflu:

Tafla 8: Rammi ríkisfjármála 2009–2013, % af VLF

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Heildartekjur	32,3	28,3	29,9	31,1	32,5	33,5
Heildargjöld	33,0	40,9	37,5	34,5	32,8	30,6
Tekjujöfnuður	**-0,7**	**-12,6**	**-7,7**	**-3,4**	**-0,3**	**2,9**
Fjármagnstekjur	2,7	1,6	1,4	1,1	1,0	1,0
Fjármagnsgjöld	2,7	5,9	6,2	6,3	6,4	5,3
Fjármagnsjöfnuður	**0,1**	**-4,3**	**-4,8**	**-5,2**	**-5,4**	**-4,3**
Frumtekjur	29,5	26,7	28,4	30,0	31,5	32,5
Frumgjöld	30,3	35,0	31,3	28,2	26,4	25,3
Frumjöfnuður	**-0,8**	**-8,3**	**-2,9**	**1,8**	**5,1**	**7,2**

Til þess að ná framangreindri niðurstöðu í ríkisfjármálum er nauðsynlegt að grípa til aðhaldsaðgerða með lækkun ríkisútgjalda og hækkun á tekjum ríkissjóðs. Hafa sérfræðingar AGS og fjármálaráðuneytisins einnig endurskoðað útreikninga á þeim aðhaldsaðgerðum árin 2009–2013 sem nauðsynlegar eru til að afkoma ríkissjóðs verði innan framangreinds ramma ríkisfjármála. Hefur sú þörf vaxið í samræmi við breytt mat á aðstæðum síðan í ársbyrjun m.a. vegna meiri slaka í tekjuöflun ríkissjóðs, aukins atvinnuleysis og ófyrirséðra útgjalda. Að teknu tilliti til þeirra breytinga og með það að markmiði að halli ríkissjóðs verði í sam-

ræmi við það sem áður var ætlað og liggur til grundvallar áætlunum AGS er aðlögunarþörf ríkissjóðs metin vera eftirfarandi:[5]

Tafla 9: Aðlögunarþörf ríkisfjármála 2009–2013

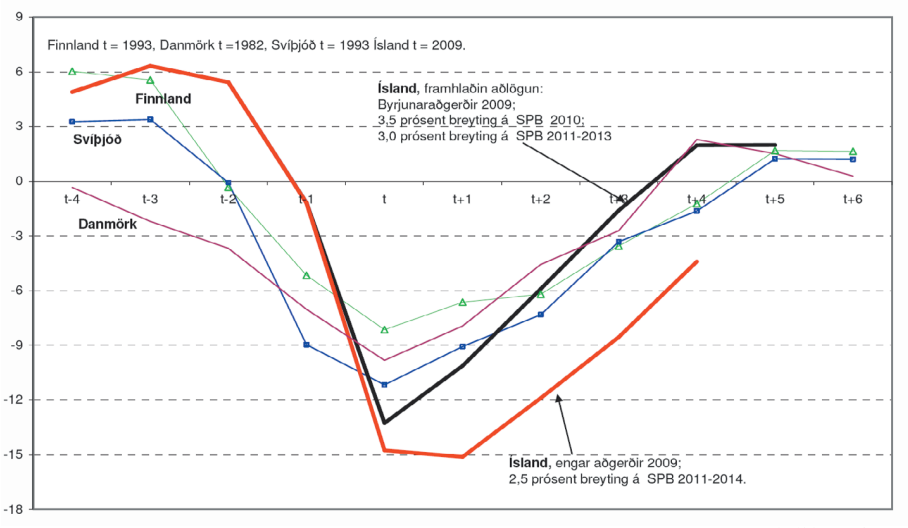
	ma.kr	% af VLF
2009	-20	-1,4
2010	-56	-3,9
2011	-43	-2,8
2012	-36	-2,3
2013	-24	-1,4

Samkvæmt þessu mati er nú gert ráð fyrir þörf á auknu aðhaldi sem nemur um 20 ma. kr. árið 2009 og að aðhaldsþörfin fyrir tímabilið 2009–2011 verði um 119 milljarðar kr. og 179 ma. kr. fyrir allt tímabilið til 2013. Mikil óvissa ríkir um slíka útreikninga einkum þegar lengra er litið fram í tímann og þarf að meta þörfina reglulega með tillit til þeirra markmiða sem sett eru hér að framan um halla og tekjuafgang sem hlutfall af vergri landsframleiðslu.

Megintilgangur aðgerða í ríkisfjármálum er koma á jafnvægi og skapa forsendur til að greiða niður skuldir ríkisins. Eru framangreindar áætlanir miðaðar við þau markmið sem sett hafa verið í þessum efnum og fjallað hefur verið um hér að framan. Eðlilegt álitaefni er hvort með framangreindri áætlun sé of hratt farið í aðlögunaraðgerðum eða e.t.v. of hægt. Í því efni má annars vegar hafa hliðsjón af reynslu annarra þjóða sem gengið hafa í gegnum sambærilegan aðlögunarferil eins og t.d. Danmörk, Finnland og Svíþjóð sem gerðu það á 9. og 10. tug síðustu aldar.

Mynd 4: Samanburður á aðlögunarferlum.

Nokkur lönd: Afkoma hins opinber, frá halla til afgangs (% af VLF)
Sveifluleiðréttur frumfjöfnuður.



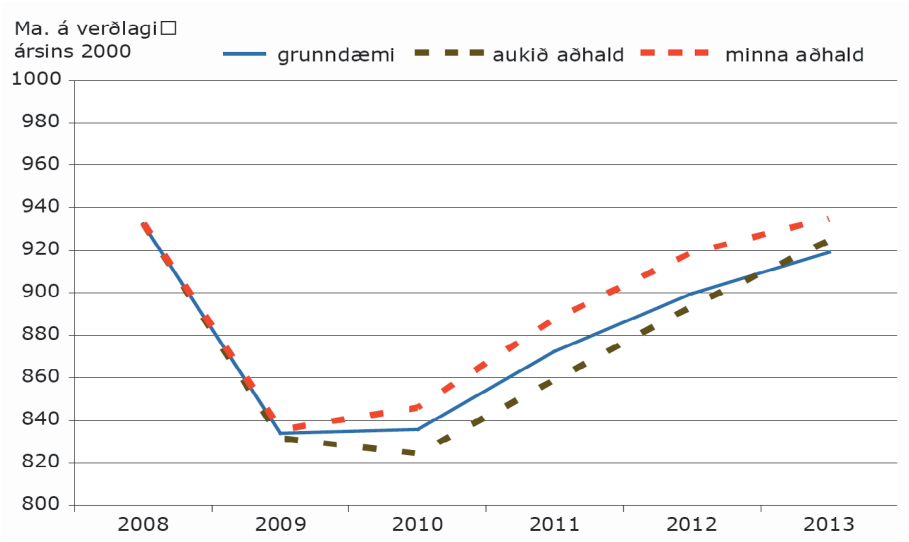
Heimild: IMF/WEO

[5] Miðað við mat AGS í byrjun júní 2009 án myndunar varasjóðs á fjárlögum.

Myndin sýnir aðlögunarferil afkomu hins opinbera í tilgreindum löndum og tvo mögulega ferla fyrir Ísland. Annar þeirra er miðaður við meginatriði áætlunar sem hér liggur fyrir þ.e. að aðgerðir hefjist á miðju ári 2009, afkomubata sem nemur 3,5% af landsframleiðslu 2010 og um 3% árlegum afkomubata á árunum 2011–2013. Hins vegar er sá ferill sem myndi leiða að því að aðhafast ekki í ár og 2,5% afkomubata árlega 2010 til 2013. Með veikari og minna framhlöðnum aðgerðum yrði aðlögunarferill ríkisfjármála hægari, hallinn meiri og varanlegri og þar með vaxtagreiðslur hærri.

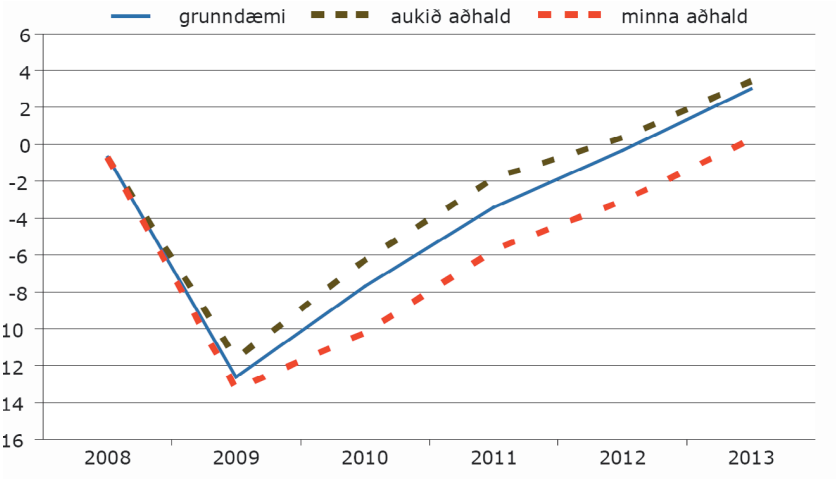
Með þjóðhagslíkani var einnig kannað hvaða líkleg áhrif það hefði að auka eða minnka hraða aðgerðanna á hagvöxt, tekjuafkomu ríkissjóðs og skuldir ríkissjóðs. Í dæmi um aukið aðhald var miðað við að ráðast í aðgerðir fyrr, eða sem nemur 50% meira aðhaldi á ári en gert er ráð fyrir í núverandi áætlun þar til 180 ma.kr. markinu er náð og halda tekjum og gjöldum föstum á því stigi árin þar á eftir. Í dæmi um minna aðhald var hins vegar miðað við að aðhaldið yrði minnkað um 50% á næstu árum. Niðurstöðurnar má sjá í myndum 5–7.

Mynd 5: Landsframleiðsla, á föstu verðlagi



Eins og myndin sýnir hefur það jákvæð áhrif á hagvöxt að draga úr aðhaldi. Hallinn yrði meiri og eftirspurn í hagkerfinu ykist í samræmi við það. Aukið aðhald hefði neikvæð áhrif á hagvöxt í nokkur ár en síðan leitar landsframleiðslan upp á við þegar því aðhaldsmarkmiði er náð sem stefnt er að. Jákvæðum áhrifum minna aðhalds á landsframleiðslu fylgja hins vegar neikvæðari áhrif á öðrum sviðum sem geta reynst afdrifarík til lengri tíma litið og gætu auðveldlega eytt jákvæðu áhrifunum á tiltölulega stuttum tíma.

Mynd 6: Tekjuafkoma heildarjöfnuður, % af VLF

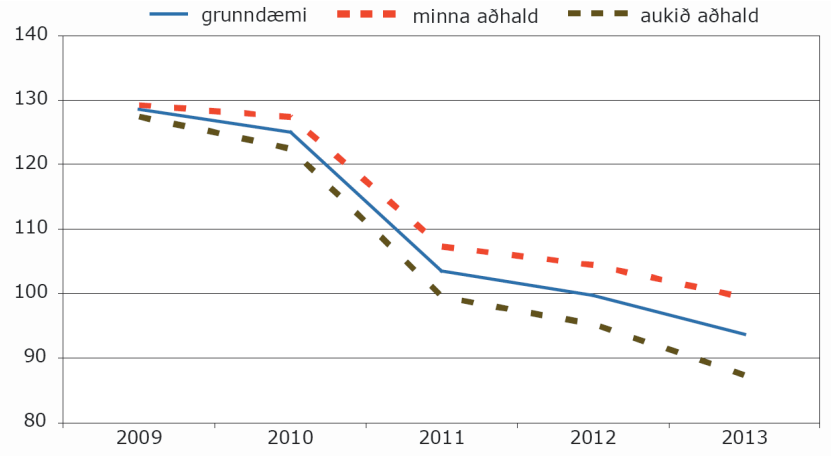


Á mynd 6 má sjá að tekjuafkoma ríkissjóðs batnar fyrr með auknu aðhaldi eins og við er að búast en versnar umtalsvert meira þegar fram í sækir með minna aðhaldi. Þannig tefur það ríkissjóð um að minnsta kosti eitt ár að skila jöfnuði ef hægari aðlögun er valin.

Þá má sjá að í dæminu þar sem aðhald er aukið umfram það sem gert er ráð fyrir í grunndæminu bendir niðurstaða þjóðhagslíkansins til þess að hærri skattprósenta og meiri niðurskurður skili lægri skatttekjum, sem gerir það að verkum að þegar fram í sækir verður tekjuafkoman ekki mikið betri enn í grunndæminu.

Mynd 7 sem sýnir skuldir ríkissjóðs leiðir í ljós að umtalsverðu munar á því hve vel gengur að lækka skuldir ríkissjóðs eftir því hvaða leiðir eru valdar. Þannig verður skuldastaða verri í dæminu um minna aðhald og það hefur áhrif á tekjuafkomu ríkissjóðs í formi meiri vaxtagjalda og hærra vaxtastigs. Sú leið eykur jafnframt óvissu um trúverðugleika ríkisfjármálanna á meðan efasemdir eru um að leiðin um aukið aðhald skili þeim árangri sem að er stefnt vegna neikvæðra áhrifa á hagvöxt og tekjuafkomu.

Mynd 7: Heildarskuldir ríkissjóðs, % af VLF



Eins og þetta sýnir er ekkert einhlítt svar við þeirri spurningu hversu hratt skuli farið. Það ræðst m.a. af þeim aðstæðum sem fyrir eru og þá ekki síst því hvernig skuldastaða ríkisins er fyrir. Í tilviki Íslands er sú staða nú mjög erfið og hefur það ráðið mestu um það að valið hefur verið að fara eins hratt í aðlögunaraðgerðir og unnt er og forsvaranlegt er talið.

III. Leiðir til aðlögunar

Áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum fyrir árin 2009 til 2013, sbr. framangreint felur í sér að þörf er á miklu aðhaldi, sem kallar á markvissar aðgerðir af hálfu stjórnvalda. Eins og fram kemur í efnahagsáætlun með stuðningsaðgerðum AGS er gert ráð fyrir að þessar aðgerðir feli í sér í senn lækkun útgjalda og hækkun á tekjum ríkissjóðs.

Umfang nauðsynlegrar aðlögunar er svo mikið að ljóst er að ásættanlegri niðurstöðu verður ekki náð með því að fara aðra hvora leiðina eingöngu, þ.e. eingöngu lækkun útgjalda eða hækkun tekna heldur verður að fara báðar leiðirnar samtímis. Val á milli þeirra ræðst af ýmsum sjónarmiðum. Samdráttur í efnahagslífinu og auknar skuldir ríkissjóðs í kjölfar bankahrunsins skerða óhjákvæmilega lífskjör almennings. Hvort gripið verður til útgjaldalækkana eða tekjuhækkana hefur áhrif á það hvernig þessi skerðing lífskjara kemur niður og sama er að segja um hvernig staðið verður að lækkun útgjalda eða hækkun skatta.

Fræðilegar kenningar[6] og athuganir með þjóðhagslíkani[7] benda til að sambærileg hækkun skatta og lækkun útgjalda hafi mismunandi áhrif á tekjuafkomu og hagvöxt. Lækkun útgjalda hefur meiri áhrif til að lækka framleiðslustig og draga úr hagvexti en hækkun skatta a.m.k. þegar litið er til skamms tíma. Ástæðan er sú að aukning á útgjöldum ríkissjóðs eykur eftirspurn í hagkerfinu meira en skattabreyting myndi gera og kemur það m.a. fram í samneyslu og fjárfestingarútgjöldum í ráðstöfunaruppgjöri þjóðhagsreikninga en einnig í aukinni einkaneyslu vegna margfeldisáhrifa. Áhrif til lengri tíma litið gætu verið minna afgerandi og ráðast einnig meira af öðrum þáttum. Þegar horft er til þess að íslenskt efnahagslíf er í miðri niðursveiflu er skynsamlegra að leggja áherslu á skattahækkanir þar sem þær hafa minni áhrif til að lækka landsframleiðslu og hagvöxt til skemmri tíma litið.

Lækkun útgjalda er að einhverju leyti möguleg án þess að hún hafi í för með sér verulega skerðingu á mikilvægri þjónustu eða uppbyggingu og viðhaldi innviða. Meðal þessa er að fella niður útgjöld til verkefna sem lítt gefa af sér og endurskipulagning opinberrar þjónustu. Þegar þeim möguleikum, sem vissulega eru ekki verulegir miðað við lækkunarþörfina, sleppir er óhjákvæmilegt að lækkun útgjalda skerði opinbera þjónustu á einhverjum sviðum. Opinber þjónusta er þess eðlis að hún beinist fyrst og fremst að þeim sem helst standa höllum fæti svo sem í heilbrigðiskerfinu og tryggingakerfinu og er stór hluti þeirra lífsgæða sem þeir njóta eða þá að um er að ræða mikilvæga samfélagslega uppbyggingu svo sem í skólamálum, menntun og rannsóknum. Mikil skerðing á þessum sviðum getur því lagt óeðlilega mikinn þunga af afleiðingum kreppunnar á viðkvæma þjóðfélagshópa og skert raunverulega kjör þeirra í óeðlilega miklum mæli og hlutfallslega meira en annarra eða þá tafið mikilvæga uppbyggingu fyrir framtíðina og dregið úr möguleikum á framtíðarvexti. Að auki er þess að gæta að niðurskurður á þjónustu, sem að miklu leyti byggist á notkun mannafla, hefur í för með sér hættu á auknu atvinnuleysi bæði beint vegna uppsagna starfsmanna en einnig vegna þess að samdráttur í eftirspurn hins opinbera kemur einnig niður á umsvifum í efnahagslífinu og

---

[6] Kenningar J. M. Keynes eru fræðilegur grundvöllur í þessum efnum sem fjöldi hagfræðinga hefur byggt á. Má m.a. nefna Paul Krugman Nóbelsverðlaunahafa í hagfræði sem hefur skrifað mikið um þetta efni á síðustu misserum í ljósi bankahruns og kreppu.

[7] Fjármálaráðuneytið hefur gert athuganir með þjóðhagsreikningalíkani sínu sem sýna niðurstöðu í samræmi við það sem hér kemur fram.

er því líklegur til að auka niðursveifluna og lengja tímann þar til botni hennar er náð. Er því ljóst að bæði frá félagslegum og hagfræðilegum sjónarmiðum þarf að fara með aðgát í niðurskurð opinberra útgjalda.

Aukinni skattheimtu fylgja einnig ýmsir gallar. Hún dregur úr ráðstöfunartekjum heimila og fyrirtækja og þar með eftirspurn þeirra, þótt sá samdráttur verði að fullu eða meira jafnaður út af aukinni eftirspurn hins opinbera sé hinum auknu skatttekjum varið til útgjalda sem auka eftirspurn. Þá er einnig að vænta nokkurra áhrifa af hækkun skatta á ákvarðanir um fjárfestingar einkaaðila, sem til lengri tíma litið geta haft áhrif á hagvöxt. Áhrif á einkaneyslu heimilanna má að einhverju leyti stýra með því að beina hinni auknu skattheimtu að einhverju leyti að gjaldtöku sem vinnur gegn markaðsbrestum og neikvæðum umhverfisáhrifum.

Erfitt er að finna óumdeild rök fyrir einhverri tiltekinni blöndu af útgjaldalækkun og hækkun tekna. Athugun sem gerð hefur verið af fjármálaráðuneytinu á mismun áhrifa 10 milljarða útgjaldalækkunar annars vegar og hækkunar á sköttum bendir til þess að lækkun útgjalda um þá fjárhæð fremur en hækkun skatta um sömu fjárhæð myndi draga úr hagvexti. Niðurstaða þessi kemur ekki á óvart enda er hún í góðu samræmi við fræðilegar kenningar á þessu sviði. Hún bendir til þess að minnsta kosti á meðan atvinnuleysi er mikið og framleiðslugeta vannýtt sé ekki skynsamlegt að leggja áherslu á lækkun útgjalda umfram hækkun skatta.

Í ljósi framangreinds er lagt upp með það að ná jafnvægi í ríkisfjármálum með blöndu af aðgerðum til lækkunar útgjalda og tekjuaukandi ráðstöfunum sem taki mið af félagslegum sem efnahagslegum sjónarmiðum í samræmi við þau atriði sem nefnd hafa verið og önnur sem vikið verður að síðar. Nánari ákvarðanir um aðgerðir verða teknar síðar þegar frekari undirbúningur hefur verið unninn og greining gerð á áhrifum og árangri af einstökum hugsanlegum ráðstöfunum.

Útgjöld ríkissjóðs

Rekstrarútgjöld ríkisstofnana eru um 45% ríkisútgjalda þegar óreglulegir liðir eru frátaldir, þar af er ríflega 65% launakostnaður ríkisstofnana. Neyslu- og rekstrartilfærslur eru sömuleiðis um 45% ríkisútgjalda þegar óreglulegir liðir á því sviði eru undanskildir og viðhald og stofnkostnaður um 10%. Þótt unnt sé að ná nokkurri lækkun með lítt skaðlegum ráðstöfunum má ætla að engin veruleg lækkun ríkisútgjalda náist nema að niðurskurður útgjalda beinist að öllum þessum liðum og jafnvel þótt leitast verði við að hlífa félagslega og samfélagslega viðkvæmum sviðum og vinnuaflsfrekri starfsemi næst ekki mikill árangur án þess að stig félagslegrar þjónustu svo sem í tryggingamálum og heilbrigðismálum lækki umtalsvert, dregið verði úr menntunarframboði og starfsfólki á vegum ríkisins fækki.

Ísland hefur skipað sér á bekk með þeim þjóðum sem leggja mikið upp úr félagslegri velferð og afkomuöryggi allra þegna landsins. Eins og almennt er í þeim ríkjum hefur lífsafkoma hér verið góð og sambærileg því besta sem þekkist. Þótt efnahagslegar afleiðingar bankahrunsins hér á landi séu miklar og lífskjör almennings hafi versnað eru Íslendingar enn í hópi þeirra þjóða sem hvað best standa í þeim efnum. Sá afturkippur sem orðið hefur á því ekki að vera tilefni til að víkja af braut velferðarríkisins og skerða verulega lífskjör og þjónustu við þá sem minnst mega sín og alls ekki meira en annarra borgara. Á sama hátt má segja að ekki sé tilefni til að samfélagslega mikilsverð þjónusta verði dregin óhóflega saman. Virðist það því eðlileg viðmiðun að stefnt verði að því að þessir samfélagslegu mikilvægu þættir haldi hlutdeild sinni í þjóðarútgjöldum og taki ekki á sig meira en sem nemur hlutfallslegum samdrætti í efnahagslífinu, þ.e. útgjöld til þeirra haldist um það bil í því hlutfalli af VLF sem verið hefur.

Hlutdeild framangreindra þátta í ríkisútgjöldum er mikill. Mestur hluti tilfærslna er af þessum toga og heilbrigðisþjónusta, félagsleg þjónusta og menntamál eru fyrirferðamikil í rekstrargjöldum ríkisstofnana og tilfærslum til einstaklinga.[8] Veruleg lækkun á útgjöldum ríkisins fer því ekki fram nema að hreyft verði við þessum liðum. Við ákvarðanir um hversu langt á að ganga í þeim efnum er eðlilegt að litið sé fram á veginn og metið hvar landið á að vera að lokinni aðlöguninni, þ.e. þegar tekist hefur að brúa bilið milli tekna og gjalda og skapa þann tekjuafgang sem þarf til að koma aftur á jafnvægi í ríkisbúskapnum.

Eins og þegar hefur komið fram voru frumgjöld ríkissjóðs á árunum fyrir niðursveifluna, 2004–2007 um 29% af VLF.[9] Við samdrátt þjóðarútgjalda hefur þetta hlutfall samneyslunnar hækkað mikið og er áætlað að það verði rúmlega 35% á þessu ári. Þessi samneysluútgjöld munu að einhverju leyti lækka vegna verðlagsbreytinga sem ekki eru bættar með fjárveitingum en að öðru leyti þurfa að koma til ákvarðanir um lækkun til að koma þeim í það horf sem æskilegt er talið. Með því að lækka þetta hlutfall samneyslunnar í sama horf og áður var þ.e. í um 29% hefur samneyslan tekið á sig hlutfallslega sömu skerðingu og aðrir í þjóðfélaginu auk þess sem að taka þarf tillit til aukinnar vaxtabyrði sem nemur um 4% af VLF. Sé samneyslan lækkuð meira verður hlutdeild hennar og þeirra sem hennar njóta meiri en annarra í óhjákvæmilegri skerðingu.

Til að fylgja eftir þeim markmiðum ríkisstjórnarinnar um að viðhalda hér á landi háu velferðarstigi eins og verið hefur, að gæta þess að ekki leggist óeðlilega stór hluti afleiðinga efnahagshrunsins á þá sem þurfa mest á stuðningi velferðarkerfisins að halda og að halda uppi mikilvægri samfélagsþjónustu er nauðsynlegt að ákveða umfangið á niðurskurði ríkisútgjalda með tilliti til þess. Er það gert í þessari áætlun með þeim hætti hætti að miðað verður við að við lok aðlögunartímabilsins, þ.e. að árið 2013, verði frumgjöld ríkissjóðs ekki lægri en þau voru fyrir hrunið nema sem nemur um 2% sem svarar til um þriðjungs hlutdeildar í auknum vöxtum og tekjuafgangi til að greiða niður skuldir ríkissjóðs. Með því móti verða frumgjöld ríkissjóðs um 26% af VLF eftir að jöfnuður hefur náðst í heildargjöldum og nokkur afgangur er orðinn til að greiða niður skuldir.

Tafla 10: Ríkisútgjöld 2004–2013, % af VLF (júní 2009)

	Frumgjöld	Vaxtagjöld	Heildargjöld
2004	30,0	2,0	32,0
2005	29,1	1,8	30,9
2006	28,3	1,7	30,0
2007	28,8	2,1	31,0
2008	30,2	2,7	32,9
2009	35,0	5,9	40,9
2010	31,4	6,2	37,6
2011	28,5	6,4	34,9
2012	27,1	6,6	33,7
2013	26,0	5,4	31,4

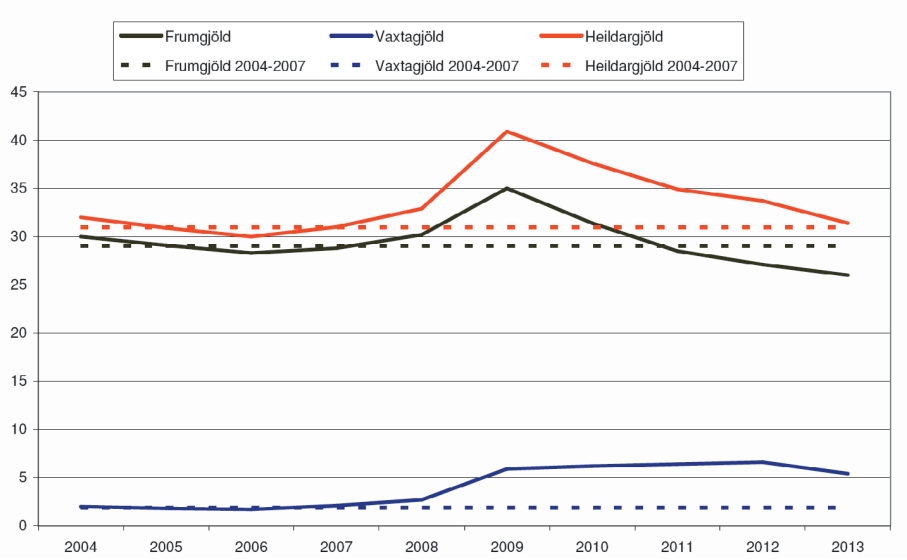
Þær breytingar sem miðað er við á útgjaldahlið munu leiða til þess að frumgjöld ríkissjóðs verða 2–3% lægri en þau hafa verið sem hlutfall af landsframleiðslu, þ.e. lækkun samneysl-

[8] Útgjöld ríkissjóðs til almannatrygginga og velferðarmála, heilbrigðismála og fræðslumála eru nálægt 65% af heildarútgjöldum ríkissjóðs að frátöldum vöxtum og fjárfestingum.

[9] Við það bættust um 2% í vaxtagreiðslur þannig að heildarútgjöldin voru um 31% af VLF.

unnar svarar rúmlega til breytinga á vergri landsframleiðslu og veitir nokkuð rými fyrir vexti og afborganir skulda. Vegna hækkunar vaxtagjalda verða heildargjöld ríkissjóðs hærra hlutfall af VLF en verið hefur á síðustu árum framan af aðlögunartímanum en nálgast fyrra stig í lokin. Eftirfarandi mynd sýnir áætlaða þróun frumgjalda, vaxtagjalda og heildargjalda í samræmi við framangreint.

Mynd 8: Gjöld ríkissjóðs, % af VLF



Tekjur ríkissjóðs

Með framangreindri nálgun, þ.e. með því að stefna að því að útgjöld ríkissjóðs verði í lok aðlögunartímans tiltekið hlutfall af VLF og heildarjöfnuður ríkissjóðs er gefinn, verður ákvörðun um tekjur ríkissjóðs sem hlutfall af VLF afleidd stærð. Meta þarf hvort sú stærð getur talist viðunandi við þær aðstæður sem fyrirsjáanlegar eru.

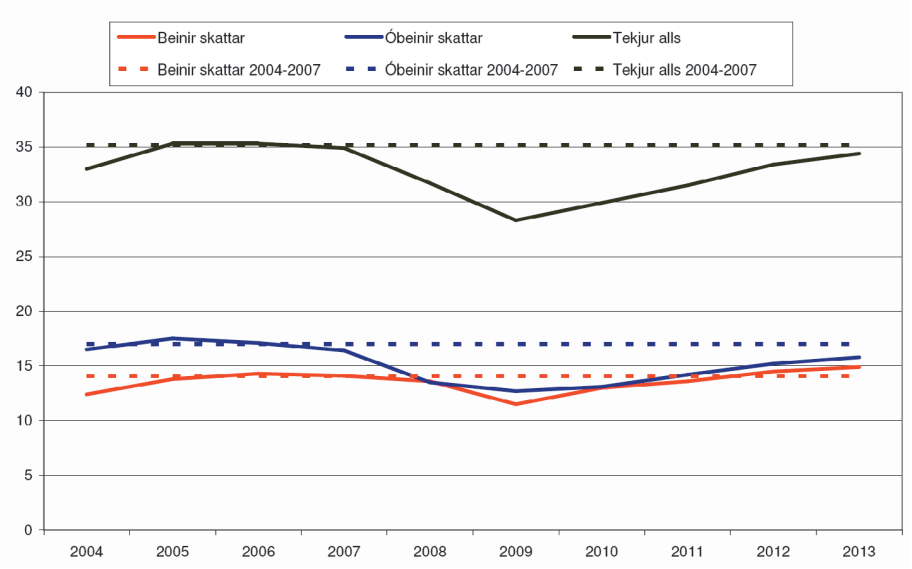
Skattar og gjöld eru yfirgnæfandi þættir í tekjuöflun ríkissjóðs. Vegna þenslu á flestum sviðum hækkuðu tekjur ríkisins mjög mikið sökum innibyggðra sveifluáhrifa þrátt fyrir að jaðarskatthlutföll hafi verið lækkuð. Í niðursveiflu leiðir það til tekjufalls hjá ríkinu umfram samdrátt í efnahagsumsvifum og veldur því að heildarskattbyrði, þ.e. skattar sem hlutfall af VLF, lækkar mikið.

Tafla 11: Tekjur ríkissjóðs 2004–2013, % af VLF (júní 2009)

	Beinir skattar	Óbeinir skattar	Aðrar tekjur	Vaxta-tekjur	Samtals
2004	12,4	16,5	3,3	0,8	33,0
2005	13,8	17,5	3,3	0,7	35,3
2006	14,3	17,1	2,5	1,4	35,3
2007	14,1	16,4	2,6	1,8	34,9
2008	13,6	13,5	2,3	2,4	31,7
2009	11,5	12,7	2,5	1,6	28,3
2010	13,0	13,1	2,4	1,4	29,9
2011	13,6	14,2	2,6	1,1	31,5
2012	14,5	15,2	2,7	1,0	33,4
2013	14,9	15,8	2,6	1,0	34,4

Á árunum 2004–2007 voru heildarskattar um 35% af VLF. Með efnahagshruninu lækkaði þetta hlutfall mjög eða niður í 28,3% sem nú er áætluð útkoma ársins 2009.[10] Neðri hluti töflunnar sýnir áætlaðan feril skatta sem hlutfall af VLF miðað við útreiknaða aðlögunarþörf og áður tilgreind markmið varðandi ríkisútgjöld. Samkvæmt þessari áætlun mun heildarskattbyrðin í lok aðlögunartímabilsins enn vera lægri en hún var á árunum 2004 til 2007. Skattbyrði vegna beinna skatta verður eilítið hærra en áður sem rekja má til hækkunar tryggingagjaldsins vegna fjárþarfar Atvinnuleysistryggingasjóðs en sú hækkun er nálægt 0,8% af VLF. Þróun þessi og áætlun er sýnd á eftirfarandi mynd.

Mynd 9: Tekjur ríkissjóðs, % af VLF



[10] Í þessari áætlun hefur þegar verið tekið tillit til þeirra áforma að hækka tekjur ríkissjóðs um nálægt 10 milljarða króna á árinu.

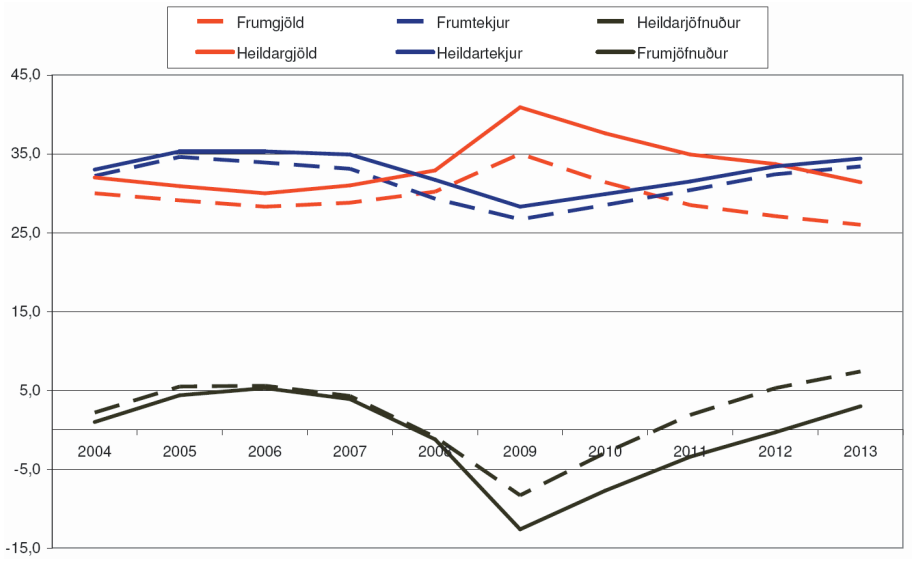
Á þessari mynd sést að unnt er að mæta verulegum hluta aðlögunarþarfarinnar með skattabreytingum án þess að það leiði til hærri skattbyrði en áður hefur þekkst hér á landi. Jafnfram verður hún lægri en almennt er í þeim oft er litið til í þeim samanburði. Þótt heildarskattbyrðin verði samkvæmt þessari áætlun ekki hærri en hún var áður er ástæða til að endurskoða dreifingu hennar. Eitt af því sem einkenndi þróun skattbyrði á tíma mikils efnahagslegs uppgangs var að dreifing skattbyrði breyttist mjög tekjuháum í hag. Ástæðurnar voru annars vegar að uppbygging skattkerfisins leiðir til slíkrar þróunar ef ekkert er að gert og hins vegar að lækkun skatthlutfalla og afnám skatta á þessum tíma voru með þeim hætti að það styrkti þessa þróun. Af þessum ástæðum hefur dregið úr jöfnunarhlutverki skattkerfisins svo mikið að ástæða er til að huga sérstaklega að því við komandi breytingar á sköttum. Verður nánar gerð grein fyrir þessu í umfjöllun um skatta hér á eftir.

Eftirfarandi tafla og mynd sýna niðurstöður áætlunarinnar um jöfnuð í ríkisfjármálum og samanburð heildarstærða útgjalda ríkisins, tekna og jöfnuðar.

Tafla 12: Tekjur ríkissjóðs 2004–2013, % af VLF (júní 2009)

% af VLF	Frum-gjöld	Heildar-gjöld	Frum-tekjur	Heildar-tekjur	Frum-jöfnuður	Heildar-jöfnuður
2004	30,0	32,0	32,2	33,0	2,2	1,0
2005	29,1	30,9	34,6	35,3	5,5	4,4
2006	28,3	30,0	33,9	35,3	5,6	5,3
2007	28,8	31,0	33,1	34,9	4,3	3,9
2008	30,2	32,9	29,3	31,7	-0,9	-1,2
2009	35,0	40,9	26,7	28,3	-8,3	-12,6
2010	31,4	37,6	28,5	29,9	-2,9	-7,7
2011	28,5	34,9	30,4	31,5	1,9	-3,4
2012	27,1	33,7	32,4	33,4	5,3	-0,3
2013	26,0	31,4	33,4	34,4	7,4	3,0

Mynd 10: Tekjur ríkissjóðs, % af VLF



Taflan og myndin sýna meginmarkmið og einkenni áætlunarinnar. Frumjöfnuður næst á árinu 2011 og heildarjöfnuður á árinu 2013. Eftir það fara skuldir ríkissjóðs lækkandi. Samneyslan sem hlutfall af VLF fer lækkandi frá því hún var hæst í kjölfar hrunsins og aðlagast öðrum breyttum hagstærðum og verður í lok aðlögunartímabilsins áþekk því sem hún var fyrir 2008. Heildarskatttekjur sem hlutfall af VLF vaxa úr þeim öldudal sem þar hafa fallið í og nálgast á aðlögunartímanum það sem þær voru fyrir hrunið.

IV. Breytingar á sköttum 2009–2013

Breytingar sem gerðar hafa verið á skattkerfinu í löngu tímabili stöðugs hagvaxtar hafa dregið úr getu skattkerfisins til að afla tekna fyrir það stig almannaþjónustu sem byggt hefur verið upp á síðustu árum. Auk þess er ástæða til að laga skattkerfið að þörf fyrir aukinn félagslegan jöfnuð. Sú jöfnun má þó hvorki draga úr hvata til vinnu og greiðsluþátttöku sem flestra í samræmi við fjárhagslega getu né skaða tækifæri til hagvaxtar í framtíðinni.

Við tekjuöflunina þarf að hafa í huga þær breytingar sem gerðar verða á skattkerfinu styrki það til frambúðar og samræmist um leið þeim kröfum sem skilvirkt og réttlátt skattkerfi þarf að uppfylla svo sem:

- Að jafnræði sé í skattlagningu.
- Að skattbyrðin dreifist á skattborgarana með eins sanngjörnum hætti og unnt er.
- Að skattlagningin hafi sem minnst áhrif á ákvarðanir aðila í hagkerfinu hvort sem litið er til fjárfestinga eða neyslu.
- Að skattkerfið sé einfalt og gagnsætt og falli vel að þeirri skattframkvæmd sem fyrir er.

Auk þess að uppfylla þessar kröfur eftir því sem unnt er æskilegt að skattkerfið þjóni einnig öðrum markmiðum svo sem:

- Að jafna tekjudreifingu í þjóðfélaginu.
- Að stuðla að félagslegum markmiðum og tryggja félagslegt öryggi.

– Að tryggja þjóðinni sem mesta hlutdeild í arði af auðlindum hennar.
– Að leiðrétta og vinna gegn markaðsbrestum, m.a. með notkun umhverfisskatta.
– Að styðja markmið stjórnvalda á sviði heilbrigðis- félags- og menningarmála.

Eftirfarandi hugmyndir um mögulegar breytingar á tekjuöflun taka mið af framangreindum kröfum og markmiðum. Tekjuöflunarþörf næstu ára er mjög mikil sem leysa þarf með samdrætti útgjalda og auknum tekjum. Stafar það ekki síst af því að tekjustreymi til ríkissjóðs hefur dregist mjög saman í niðursveiflunni.

Beinir skattar

Tekjuskattar

Tekjuskattar hér á landi eru almennur tekjuskattur einstaklinga (að meðtöldu útsvari), fjármagnstekjuskattur og tekjuskattur félaga. Tekjuskattar að meðtöldu útsvari hafa verið stærsti tekjustofn opinberra aðila. Hvað ríkið varðar hefur hlutdeild þeirra í tekjum ríkissjóðs vaxið og var hlutur þeirra á árinu 2008 af heildartekjum ríkisins um 38,5%. Sem hlutfall af VLF var hlutur beinna skatta til ríkisins á árunum 2005–2007 um 14% af VLF. Á árinu 2009 er áætlað að þetta hlutfall fari niður fyrir 12%. Lækkunin er því yfir 2% af VLF. Tryggingagjald er hér talið með en þar sem það hefur að mestu fylgt breytingu launa stafar lækkunin að mestu frá tekjusköttum einstaklinga og fyrirtækja. Ástæðurnar eru tvíþættar. Annars vegar er nokkur samdráttur í nafntekjum en stærsti þátturinn er sjálfvirk tengsl tekna og skatta þess eðlis að hlutfallsleg breyting skatta er mikið meiri en undirliggjandi tekna. Í uppsveiflu undangenginna ára var tekjuauki vegna þessarar sömu tengsla ekki nýttur til sveiflujöfnunar nema að litlum hluta heldur til lækkunar á sköttum. Tekjufallið í niðursveiflunni skilar sér því af auknum þunga í falli skatttekna nú.

Breyting á tekjusköttum um hvert 1% af VLF hefur í för með sér 14 milljarða áhrif á ríkissjóð. Það að færa hlutfall tekjuskatts af VLF í sama horf og það var á árunum 2005– 2007 myndi því auka tekjur ríkissjóðs um yfir 30 milljarða kr.

Tekjuskattar einstaklinga

Tekjuskattar einstaklinga eru hinn almenni tekjuskattur og útsvar, sem lagður er á laun, lífeyri o.fl. svo og fjármagnstekjuskattur. Breytingar á tekjuskattkerfi einstaklinga og tekjuþróun síðustu áratuga hefur orðið til þess að hækka hlutfall tekjuskatts af heildartekjum. Frá 1993 hefur þetta hlutfall aukist frá því að vera rúm 17% í 21–22% á árunum 2001–2007 eða að jafnaði um 4–5 prósentustig eins og eftirfarandi tafla ber með sér. Það er athyglisvert að þetta hlutfall hefur hækkað þrátt fyrir að skatthlutföll hafi verið lækkuð og sérstakur hátekjuskattur verið lagður af.

Tafla 13: Tekjuskattar sem hlutfall af heildartekjum einstaklinga 1993–2007. Tekjur og skattar í milljörðum kr.

Álagningarár	Launatekjur o.fl.	Fjármagnstekjur	Heildartekjur	Almennur tekjuskattur	Sérstakur tekjuskattur	Útsvar til sveitarfélaga	Fjármagnstekjuskattur	Tekjuskattar samtals	Tekjuskattar sem % af heildarlaunum
1993	226,9	6,3	233,2	24,1	0,0	16,0		40,1	17,2
1994	229,5	6,2	235,7	27,7	0,4	16,1		44,3	18,8
1995	239,7	4,8	244,5	26,0	0,5	20,4		46,9	19,2
1996	253,4	5,6	259,0	27,6	0,4	21,5		49,4	19,1
1997	276,2	7,6	283,8	32,3	0,4	23,1	0,1	56,0	19,7
1998	297,5	14,0	311,5	28,5	0,5	32,6	1,3	63,0	20,2
1999	339,2	14,9	354,1	33,9	0,9	37,3	1,4	73,6	20,8
2000	377,2	24,9	402,1	38,3	1,2	42,3	2,4	84,2	20,9
2001	419,9	32,9	452,8	44,7	1,5	47,1	3,2	96,5	21,3
2002	463,8	41,6	505,4	51,2	1,4	55,1	4,1	111,8	22,1
2003	495,7	45,9	541,6	54,4	1,7	59,0	4,5	119,6	22,1
2004	520,0	63,9	583,9	57,4	1,3	61,9	6,3	126,9	21,7
2005	565,9	74,6	640,5	65,8	1,4	67,6	7,4	142,1	22,2
2006	625,7	120,0	745,7	70,5	1,0	75,6	11,9	159,0	21,3
2007	705,2	159,8	865,0	81,9	0,0	88,8	16,3	187,0	21,6

Heimild: „Íslenska skattkerfið: Samkeppni og skilvirkni“. Fjármálaráðuneytið, 2008.

Auk þess að hækka skattbyrðina varð þessi þróun til þess að draga mjög úr tekjujöfnun skattkerfisins og færa skattbyrði frá hinum tekjuhærri til hinna tekjulægri. Því olli fyrst og fremst að persónuafsláttur var ekki látinn fylgja launaþróun eftir og að upp var tekin lág skattlagning sumra fjármagnstekna (arður, söluhagnaður, vextir og húsaleiga). Taflan sýnir samanburð tekna, skatta og skatthlutfalla eftir tekjubilum á árunum 1993 og 2005. Ber hún glöggt með sér þá miklu breytingu sem orðið hefur á þessu tímabili.

Lesa má út úr töflunni hér á eftir að árið 1993 hafi u.þ.b. 15% tekjulægstu hjóna verið undir skattleysismörkum eða fengið hærri bætur úr skattkerfinu (barnabætur, vaxtabætur) en skattar þeirra námu. Á árinu 2005 voru aðeins um 5% hjóna án nettó skattgreiðslna. Skattbyrði tekjulægsta fjórðungs hjóna hækkaði um meira en 10% á milli þessara ára á meðan að skattbyrðin hjá tekjuhæsta fjórðungnum hækkaði um innan við 2% og lækkaði reyndar verulega hjá 10% tekjuhæsta hópnum.[11]

[11] Hækkun skattbyrði á þessu árabili þýddi þó ekki að kjör rýrnuðu þar sem mikil tekjuaukning varð á tímabilinu.

Tafla 14: Meðalskatthlutföll eftir tekjubilum hjá hjónum og öðru sambúðarfólki tekjuárin 1993 og 2005. Heildartekjur og -laun hvers tekjuhóps í milljónum kr.

Tekjubil	1993		2005		Skatthlutföll					
					Heildarlaun		Heildartekjur		Breyting	
	Heildar-laun	Heildar-tekjur	Heildar-laun	Heildar-tekjur	1993	2005	1993	2005	Heildar-laun	Heildar-tekjur
0–5	2.022	2.163	4.677	5.545	-7,8	-4,0	-12,5	-2,5	3,9	10,0
5–10	3.228	3.347	7.501	8.294	-5,3	6,5	-6,1	7,6	11,8	13,6
10–15	3.677	3.801	8.747	9.653	-3,3	10,1	-3,0	10,6	13,4	13,5
15–20	4.086	4.224	10.038	11.036	0,8	12,3	0,9	12,4	11,5	11,5
20–25	4.520	4.650	11.434	12.428	4,3	14,2	4,1	14,4	9,9	10,3
25–30	4.944	5.070	12.784	13.760	7,3	15,9	7,5	16,3	8,6	8,7
30–35	5.352	5.466	14.062	15.020	10,1	17,8	9,8	17,9	7,7	8,0
35–40	5.755	5.864	14.996	15.928	12,3	19,1	12,2	19,3	6,8	7,1
40–45	6.147	6.257	16.040	16.994	14,5	20,2	14,3	20,3	5,7	5,9
45–50	6.548	6.658	17.093	18.087	16,4	21,4	16,2	21,3	5,0	5,1
50–55	6.949	7.060	18.152	19.207	18,2	22,4	17,7	22,2	4,2	4,5
55–60	7.367	7.481	19.255	20.414	19,5	23,2	19,0	23,2	3,8	4,1
60–65	7.821	7.947	20.430	21.708	20,5	24,1	20,2	23,9	3,6	3,7
65–70	8.245	8.374	21.701	23.104	21,7	24,9	21,4	24,5	3,2	3,1
70–75	8.712	8.847	23.092	24.704	22,8	25,5	22,6	25,0	2,7	2,4
75–80	9.331	9.481	24.706	26.606	24,1	26,1	23,7	25,5	2,1	1,7
80–85	10.099	10.280	26.687	29.098	25,2	26,9	24,9	26,2	1,6	1,3
85–90	11.140	11.357	29.399	32.804	26,9	27,9	26,4	26,5	0,9	0,1
90–95	12.711	13.029	33.819	39.736	29,0	29,0	28,3	26,7	-0,1	-1,6
95–100	18.112	19.631	51.896	115.903	35,2	31,5	32,9	17,8	-3,7	-15,1
Samtals	146.764	150.987	386.509	480.027	20,0	23,6	19,4	20,9	3,6	1,5

Heimild: „Íslenska skattkerfið: Samkeppni og skilvirkni“. Fjármálaráðuneytið, 2008.

Ein meginorsök þessarar þróunar, auk tiltölulega lítilla breytinga á persónuafslætti, er lág skattlagning fjármagnstekna. Hlutdeild þeirra í tekjum einstaklinga hefur vaxið stöðugt frá því að vera innan við 5% heildartekna fyrir árið 2000 í að vera nærri 20% síðustu árin. Orsökin er mikil aukning peningalegra eigna og samþjöppun þeirra á fáar hendur en einnig hefur orðið tekjutilfærsla frá launatekjum af skattalegum ástæðum. Lág skattlagning fjármagnstekna m.a. arðs í bland við lágt skatthlutfall félaga hefur leitt til allt að 15% misræmis í skattlagningu tekna sem margir hafa notfært sér með því að stofna einkahlutafélag sem gera lítið annað en selja vinnu eigandans.

Unnt er að auka skattlagningu tekna einstaklinga um rúmlega 2% af VLF án þess að fara yfir þau mörk sem áður hafa þekkst og verið talin viðunandi. Gæti það gefið 30–35 ma.kr. í tekjur. Að draga úr misræmi í skattlagningu bæði vegna fjármagnstekna og einkahlutafélaga og niðurfelling frádráttarliða gæti gefið allt að 5 ma.kr. til viðbótar. Mögulegur tekjuauki er því alls 35–40 ma.kr.

Endurskoðun á tekjuskattskerfi einstaklinga krefst nokkurs undirbúnings og verður ekki með góðu móti komið á nema við áramót. Er stefnt að því að slík endurskoðun eða áfangi hennar öðlist gildi í byrjun janúar 2010. Hins vegar er ráðgert að afla nokkurra tekna á árinu 2009 með tímabundnum viðbótarsköttum á háar almennar tekjur og á háar fjármagnstekjur. Er áætlað að þær geti numið um 3 ma.kr.[12]

[12] Í frumvarpi sem lagt hefur verið fram á Alþingi eru tillögur um tímabundið álag á skatt á háar almennar tekjur og á háar fjármagnstekjur. Er gert ráð fyrir að þær breytingar falli inn í komandi endurskoðun.

Tekjuskattar félaga

Núverandi skattlagning á hagnað félaga felur í sér vandamál af ýmsum toga. Fyrst er að nefna ósamræmi gagnvart öðrum skattborgurum að í samvirkni með skattlagningu arðs leiðir hún til þess að tekjur einstaklinga af atvinnurekstri skattleggjast með mest 23,5% skatti í samanburði við allt að 36% skatt á launatekjur og hefur þetta fyrirkomulag leitt til umtalsverðrar tekjuhliðrunar eins og áður segir. Með hækkun á skattlagningu arðs sbr. hér að framan má draga úr þessu misræmi en ef losna á við það þarf einnig að koma til hækkun á skatthlutfalli félaga. Aðrar ástæður mæla einnig með slíkri hækkun.

Tafla 15: Skattlagning hagnaðar og arðs.

	Fyrirtæki	Arður	Alls
Ísland	18,0	10,0	26,2
Danmörk	28,0	43,0	59,0
Finnland	26,0	28,0	40,5
Noregur	28,0	28,0	48,2
Svíþjóð	28,0	30,0	49,6
Bretland	30,0	32,5	47,5
OECD-meðaltal	28,4	30,5	43,8

Heimild: „Íslenska skattkerfið: Samkeppni og skilvirkni“. Fjármálaráðuneytið, 2008.

Tafla þessi sýnir að Ísland skattleggur hagnað af atvinnurekstri mikið vægar en sambærileg lönd. Samanlögð skattlagning hagnaðar í fyrirtækjum og þegar hann er tekinn út sem arður er nú 23,5% hér á landi en nærri 44% að meðaltali í OECD-ríkjunum og milli 40 og 50% á hinum Norðurlöndunum. Rök fyrir lækkun skatthlutfalls félaga hafa m.a. verið þau að með því væru auknar líkur á að erlendir aðilar fjárfestu hér. Það virðist þó ekki hafa gengið eftir. Erlend fjárfesting, önnur en í álverum með milligöngu ríkisins hefur verið lítil en fjárfesting íslenskra aðila erlendis hefur aukist.

Lág skattlagning félaga hefur mikil áhrif á tekjur landsins af starfsemi félaga hér á landi sem eru í eigu erlendra aðila. Tekjuskattar slíkra félaga er stór þáttur í efnahagslegum ávinningi landsins af beinni erlendri fjárfestingu einkum í starfsemi sem ekki er mannaflsfrek eins og áliðnaður og önnur orkufrek starfsemi. Lágur tekjuskattur á slík félög felur einnig í sér afsal landsins á hlutdeild í hagnaði og virðisauka sem myndast hér á landi og líklega einnig í arði af náttúruauðlindum landsins.

Tafla 16: Álagður tekjuskattur félaga

Álagningarár						
Upphæðir í millj. kr.	**2000**	**2002**	**2004**	**2006**	**2007**	**2008**
Landbúnaður, dýraveiðar og skógrækt	59	69	113	179	289	248
Fiskveiðar	418	696	882	1.176	1.064	1.331
Iðnaður	1.382	1.340	1.615	2.061	2.371	4.236
Veitur	2	2	2	37	35	207
Byggingastarfsemi og mannvirkjagerð	768	1.066	1.185	3.496	3.877	5.292
Verslun og ýmis viðgerðarþjónusta	3.346	2.057	2.559	4.613	4.830	4.376
Hótel- veitingahúsarekstur	167	299	353	635	559	862
Samgöngur og flutningar	628	224	719	1.507	870	908
Millilanda- og strandsiglingar	85	13	34	29	35	39
Fjármálaþjónusta, lífeyrissjóðir og vátryggingar	1.106	1.520	2.079	13.045	18.260	18.208
Fasteignaviðskipti, leigustarfsemi og ýmis sérhæfð þjónusta	1.568	1.833	2.820	6.086	8.459	10.148
Fræðslustarfsemi	10	23	27	77	58	74
Heilbrigðis- og félagsþjónusta	151	276	401	646	735	868
Önnur samfélagsþjónusta, félagastarfsemi, menningarstarfsemi o.fl.	118	215	313	703	941	722
Annað/Ótilgreint	530	520	526	379	283	222
Samtals	**10.318**	**10.186**	**13.622**	**34.669**	**42.717**	**47.761**

Til athugunar er að hækka skatthlutfall lögaðila í átt að því sem gerist í flestum Evrópulöndum og miðað við það að skattur á hagnað félaga ásamt skatti á arð verði um það bil hinn sami og á launatekjur einstaklinga, endurskoða ýmsa frádráttarliði og þrengja heimildir til skattfrjálsrar móttöku á arði og söluhagnaði af hlutabréfum o.fl.

Skatthlutfall afdráttarskatta á tekjur til erlendra aðila mætti hækka til samræmis við framangreindar breytingar auk þess sem vaxtagreiðslur úr landi yrðu skattlagðar eins og aðrar tekjur erlendra aðila. Það ásamt breytingu á skatthlutfalli lögaðila myndi auka tekjur landsins af stóriðju og annarri starfsemi erlendra aðila verulega.

Vegna líkinda á bágri afkomu flestra fyrirtækja á Íslandi á næstu árum verður ekki reiknað með miklum beinum tekjuauka af hækkun skatthlutfalls á félög en þó er ljóst að einhver aukning tekna verður af starfsemi einkahlutafélaga og félaga í starfsgreinum sem vegnar vel vegna veikrar stöðu krónunnar. Í fjárlögum fyrir 2009 er gert ráð fyrir að tekjuskattur félaga verði 22 milljarðar. Miðað við þá tölu ætti hækkun hlutfallsins um eitt prósentustig að gefa tæplega um 1,2 milljarða að öðru óbreyttu. Vegna óvissu í þessum efnum á næstu árum þykir varlegra að reikna með 1 milljarði fyrir hvert prósentustig.

Tryggingagjald

Tryggingagjald er í eðli sínu ígildi skatts á launatekjur einstaklinga. Er það til muna lægra hér á landi en í flestum öðrum löndum en á móti kemur að lögboðið iðgjald í lífeyrissjóð er hátt hér á landi. Hluti tryggingagjaldsins (0,65%) rennur til atvinnuleysistrygginga og hefur verið breytilegt eftir því sem þörf er á. Ljóst er að núverandi gjald dugir ekki og því nauðsynlegt að hækka það a.m.k. tímabundið til að fjármagna atvinnuleysisbætur í yfirstandandi niðursveiflu þegar búist er við atvinnuleysi af stærðargráðunni 5–9% í nokkur ár.

Tryggingagjaldið er nú 5,34% og stofninn sem það er lagt á, þ.e. launagjöld, var við álagningu 2008 tæpir 750 ma.kr. Hækkun gjaldsins um 1% gefur því um 7,5 ma.kr. í tekjur og

hækkun þess í 7% gæfi um 12,5 ma.kr. Þar af þarf líklega að taka sem svarar 0,1% og láta það renna í Ábyrgðasjóð launa en 1,66% hækkun færi í Atvinnuleysistryggingasjóð.[13]

Aðrir skattar

Auk breytinga á tekjuskatti kemur til álita að huga að breytingum á sköttum eins og eignasköttum og erfðafjárskatti. Í tilviki eignaskatta yrði þá eingöngu um að ræða skatt á mjög mikla eign, einskonar stóreignarskatt á tekjugefandi eignir. Skatthlutfall og fyrirkomulag erfðafjárskatts mætti einnig endurskoða. Rétt er að taka fram að engar mótaðar hugmyndir liggja fyrir um breytingar á þessum tveimur skattstofnum.

Almennir skattar á vöru og þjónustu

Virðisaukaskattur

Virðisaukaskattur er nú lagður á í tveimur þrepum, almennt þrep er 24,5% og lægra þrep er 7%, sem í er matvara og nokkrar tegundir annarrar vöru og þjónustu. Lítið er um almennar undanþágur sem máli skipta. Þótt VSK sé hár hér á landi eru dæmi um að hann sé 25% svo sem í Danmörku sem auk þess leggur þann skatt á alla skattskylda sölu á vörum og þjónustu. Til álita koma ýmsar breytingar.

Hækkun á lægra skatthlutfall VSK

Hvort sem er skattafræðilegu eða framkvæmdalegu sjónarmiði er æskilegt að draga úr mismun á skatthlutföllum. Annmarkar við að hækka lægra skattþrepið eru helstir þeir að það kynni að leiða til nokkurrar verðhækkana á matvörum og því leggjast nokkuð þungt á tekjulága sem almennt er talið að verji stærri hluta tekna sinna í matvörur. Athuganir og reynsla af svona mismunun styður þessa skoðun aðeins að litlu leyti. Álitamál er hvort lækkun á lægra þrepinu nýverið hafi skilað sér í vöruverði eða ekki. Enn fremur liggja fyrir tölur frá Hagstofu Íslands um það að lítill munur er á þeim hluta neysluútgjalda sem heimili verja til matvörukaupa eftir tekjum og áhrif þessarar mismununar á tekjudreifingu því lítil.[14] Hækkun á lægra skatthlutfallinu úr 7% í 12% eins og algengt er hjá þjóðum sem hafa tvö skattþrep gæti leitt til um 7 ma.kr. tekjuhækkunar og hækkun í 14% gæfi af sér um 10 m.kr.

Hækkun á almenna skatthlutfallinu.

Hækkun á almenna hlutfallinu úr 24,5% í 25% gæfi um 2 ma.kr. í auknar tekjur. Helstu ókostir eru verðlagsáhrif en þau eru þó óviss við þær aðstæður sem nú er.

Færsla einstakra vöruflokka milli þrepa.

Unnt er að ná nokkrum tekjuauka og jafnframt nálgast önnur markmið með því að færa einstaka vöruflokka milli þrepa. Þessi breyting kæmi eins til álita sem viðbót við einhverja hækkun lægra þrepsins. Þeir vöruflokkar sem helst koma til álita eru óhollustuvöru svo sem sælgæti og sykraðar drykkjavörur en slíkar vörur voru færðar í lægra skattþrepið við lækkun þess fyrir skömmu. Þessi breyting styður við framkomin áform um að sporna við sykurneyslu barna, sem reyndar á einnig við um aðra aldursflokka líka. Álitamál er hvort breyting sem

[13] Hækkun tryggingagjalds í 7% er í frumvarpi sem þegar hefur verið lagt fram.

[14] Þetta er líka í samræmi við könnun Ríkisendurskoðunar á áhrifum upptöku lægra þreps fyrir matvöru 1993.

þessi hafi verðlagsáhrif í samræmi við aukin skattskil. Verðlagning á gosdrykkjum er t.d. líklega meira háð markaðsstöðu en tilkostnaði.[15]

Almenn vörugjöld

Vörugjöld á sælgæti, gosdrykki og fleiri sykurvörur mætti hækka án verulegra neikvæðra áhrifa og kanna mætti tímabundið vörugjald á munaðarvörur.

Sértækir vöruskattar o.fl.

Í þessum flokki eru umhverfiskattar og sérstakir neysluskattar. Þeir eru flestir ákveðnir í krónutölu og því nokkuð rými til hækkunar vegna verðlagsbreytinga auk þess sem umhverfissjónarmið og neikvæð neysluúthrif mæla með breytingum. Því ætti eftirfarandi að koma til álita.

Áfengisgjald

Áfengisgjald er lagt á hvern cl af hreinu áfengi og er nú tæpar 60 kr. fyrir vín, um 66 kr. fyrir bjór og tæpar 80 kr. á sterka drykki. Hefðu þessi gjöld fylgt vísitölu neysluverðs frá upphafi væru þau öll um 113 kr. Tekjur af áfengisgjaldi 2008 eru áætlaðar um 8 ma.kr.

Unnt ætti að vera að hækka áfengisgjald um 30–40% á næstu árum t.d. í þremur 10% áföngum, t.d. 1. júlí nk., 1. janúar 2010 og 1. janúar 2011.[16]

Tóbaksgjald

Tóbaksgjald er nú um 257 kr. á einingu (20 stk.). Það hefur fylgt verðlagi frá upptöku. Sígarettur eru samt ódýrari hér en í flestum löndum V-Evrópu. Tekjur af gjaldinu voru um 3,9 ma.kr. 2008. Stefna mætti að því að hækka tóbaksgjaldið um 30 til 40% í tveimur áföngum 2009 og 2010.[17]

Skattur á komufarþega og hótelgistingu.

Algengt er að lagður sé sérstakur skattur á hótelgistingu og kæmi til álita að gera slíkt hér. Skortur er á fé til að standa undir kostnaði við aðstöðu í þjóðgörðum og á ferðamannastöðum og mætti athuga þessa skattheimtu með það fyrir augum að tekjur af henni færist smám saman yfir til slíkra verkefna. Til að jafna nokkuð á milli mismunandi gistiforma er unnt að taka hluta af þessum tekjum með gjaldi á flugfarseðla til landsins. Gistinætur á hótelum eru um 1,5 milljónir á ári. Með 300 kr. gjaldi að jafnaði á gistinótt yrðu tekjur um 450 m.kr á ári. Gjald á hvern farseðil að fjárhæð 500 kr. gæfi um 250 m.kr. miðað við 500 þúsund komur til landsins eða alls um 700 m.kr. Mætti hugsa sér að í upphafi rynni 1/4 af þeirri fjárhæð til þjóðgarða og verkefna í tengslum við ferðaþjónustu en sá hluti fari hækkandi þegar fjárhagur ríkissjóðs batnar.

Umhverfis- og auðlindagjöld

Til umhverfisgjalda má telja gjöld á bensín og olíu sem nú eru lögð á svo og almennt gjald á losun koltvísýrings sem verið hefur í athugun um skeið.

---

[15] Tilfærsla á sælgæti og gosi og sykurvörum í efra þrep VSK er í lagafrumvarpi sem nú liggur fyrir Alþingi.
[16] Áfengisgjald var hækkað um 15% í maí sl.
[17] Tóbaksgjald var hækkað um 15% í maí sl.

Bensíngjald og olíugjald

Bensíngjald (almennt og sérstakt) var í ársbyrjun um 47,5 kr. á lítra en gjald á olíu 46,12 kr. Samt sem áður er verð á díselolíu nokkru hærra en á bensíni og hefur munurinn verið um 7 kr. á lítra á síðustu vikum. Til álita kemur að hækka þessi gjöld. Draga má úr áhrifum á flutningskostnað með því að lækka kílómetragjald á flutningabifreiðar og auka endurgreiðslu vegna fólksflutninga.[18]

Kolefnisgjald

Í athugun hefur verið með hvaða hætti mætti leggja gjald á alla vöru og hráefnisnotkun sem veldur kolefnislosun. Er þar um að ræða kol, koks, bensín, þotueldsneyti, gasolíu og rafskaut. Samtals er talið að losun kolefnis við notkun þessara efna hér á landi nemi um 1 milljón tonna á ári. Verð á losunarheimildum innan ESB er nú um 14 evrur á tonn af koldíoxíði sem svarar til um 46 evra á tonn af kolefni. Kolefnisgjald sem svarar til þessa verðs yrði um 7.700 kr. á tonn af kolefni. Tekjur af slíku gjaldi myndu nema um 7,7 ma.kr. á ári. Ef af verður er hugsanlegt að byrja lægra t.d. með 2.500 kr. á tonn í þremur áföngum og má þá ætla að tekjur gætu orðið um 2,5 ma.kr. á ári og alls um 7,5 ma.kr. þar sem einhver hluti af sölu gasolíu og þotueldsneytis er til erlendra skipa og flugvéla sem ætla má að eðlilegt þætti að undanskilja.

Þar sem kolefnisgjald myndi leggjast á rafskaut álverksmiðja kynni það að hafa áhrif á þá sem hug hafa á slíkri starfsemi hér á landi. Í því efni er í fyrsta lagi að athuga að einungis er gert ráð fyrir slíku gjaldi á meðan ekki er greitt fyrir losunarheimildir og fjárhæð gjaldsins er miðuð við það þannig að ekki er um íþyngingu að ræða umfram það að borga fyrir losunarheimildir. Í öðru lagi ber að líta til þess að erlend stóriðja býr við miklar skattalegar ívilnanir samanborið við önnur lönd og aðra starfsemi og að takmarkaður hluti virðisauka af henni situr eftir í landinu og má hann að skaðlausu aukast.

Auðlindagjöld

Auðlindagjöld í eiginlegri merkingu eru ekki til staðar að frátöldu svokölluðu veiðileyfagjaldi sem á að óbreyttum lögum að taka aftur upp í haust. Full ástæða er til að huga að slíkri gjaldtöku almennt. Takmarkaðar auðlindir eða takmörkun á aðgangi að auðlindum skapar auðlindarentu fyrir eigandann. Ef eigandinn er ríkið er vart um aðrar leiðir til að tryggja að arður af auðlindinni renni til ríkisins en þær að ríkið nýti auðlindirnar sjálft eða ráðstafi þeim til annarra gegn gjaldi. Sé hvorugt gert rennur auðlindarentan til þess sem fær notkunarréttinn eða er í aðstöðu til að njóta hans.

V. Lækkun ríkisútgjalda 2009–2013[19]

Fyrsta skrefið til að mæta áhrifum bankahrunsins á ríkissjóð var tekið í fjárlögum fyrir yfirstandandi ár þar sem gerðar voru ráðstafanir til að draga úr áætluðum halla um 45 ma.kr. frá því sem ella hefði orðið. Þar af var tekjuöflun aukin um 7 ma.kr. en aðgerðir til að draga saman útgjöld eða koma í veg fyrir útgjöld sem annars hefðu fallið til námu um 38 ma.kr. Í stefnumótun ríkisstjórnarinnar til að ná jöfnuði í ríkisfjármálum á árunum 2009–2013 er gert

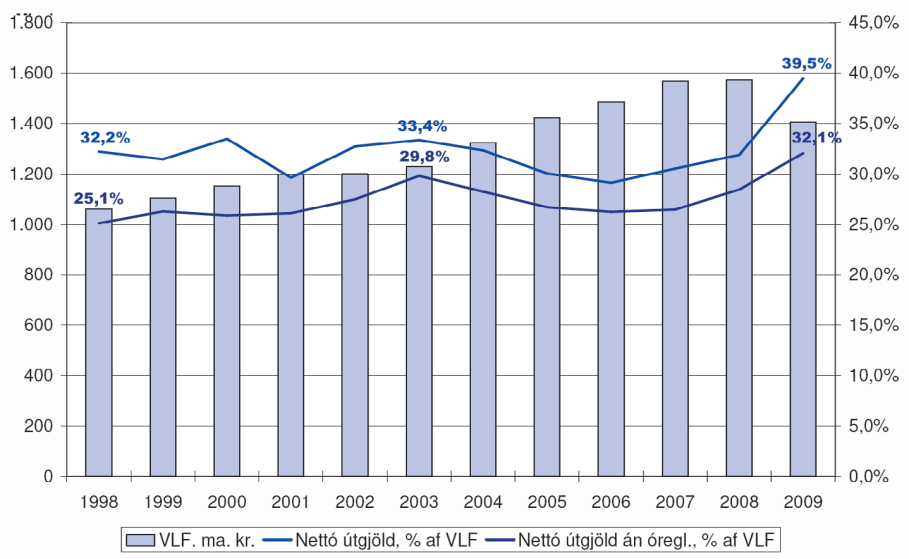
[18] Með lagabreytingu nýlega var bensíngjaldið hækkað um 10 kr. á lítra og olíugjaldið um 5 kr. á lítra á miðju ári 2009 en hækkunin verður ekki látin ná til flutningabifreiða og almenningssamgangna.

[19] Tölur í þessum kafla eru settar fram miðað við reikningshaldslegan grundvöll fjárlaga og ríkisreiknings sem er ekki sá sami og í þjóðhagreikningum en sýnir yfirleitt svipaða þróun. Tölur fyrir árið 2009 miðast við fjárlög og eru ekki uppfærðar miðað við breyttar útgjaldahorfur að því frátöldu að í línuritum um tilfærslur er bætt við um 8 ma.kr. vegna aukins atvinnuleysis.

ráð fyrir aðgerðum til að lækka útgjöld ríkissjóðs enn frekar eins og fjallað er um hér á eftir, auk þess sem að öllum líkindum þarf að gera árlegar ráðstafanir til að vega á móti innbyggðum, kerfislægum vexti s.s. vegna fjölgunar nemenda, aldraðra, bótaþega og annarra breytinga á samsetningu mannfjöldans.

Gerbreytt staða ríkisfjármálanna birtist m.a. í því að skuldir ríkissjóðs, sem voru orðnar lægri en flestra OECD ríkja, stefna í að verða um 125% af landsframleiðslu í lok þessa árs. Óhjákvæmileg afleiðing þess er að vaxtabyrði ríkissjóðs verður mikil og gæti orðið meiri en kostnaður við rekstur alls sjúkrahúsa-, öldrunar-, endurhæfingar- og heilsugæslukerfisins í landinu. Mikið er í húfi að stjórnvöldum takist að stöðva hallareksturinn á sem skemmstum tíma til að vaxtabyrðin haldi ekki áfram að auka á vandann og til að varna því að skuldastaðan verði óviðráðanleg.

Mynd 11: Þróun heildarútgjalda og landsframleiðslu á verðlagi 2009[20]



Eins og fram hefur komið setur bágborið ástand efnahagslífsins, atvinnuleysi og erfið staða heimilanna því nokkrar skorður hvað hægt verður að auka tekjuöflun ríkissjóðs mikið a.m.k. fyrst um sinn. Við þessar aðstæður er ljóst að ekki verður hjá því vikist að draga úr útgjöldum með aðgerðum sem hljóta með einum eða öðrum hætti að minnka umfang eða skerða úrval þjónustu og lækka bætur og styrki til einstaklinga og heimila. Með því að dreifa byrðunum sem leiða af áföllunum á ríkissjóð með réttlátum hætti og með því að hlífa frekar þeim þjóðfélagshópum og málefnasviðum sem mega síður við niðurskurði mun á endanum takast að laga ríkisstarfsemina að breyttum aðstæðum þannig að grunnþjónustan haldi velli og unnt verði að hefja aftur uppbyggingu hennar á traustari forsendum. Þau áform um samdrátt í ríkisútgjöldunum sem áætlunin byggir á hafa það að leiðarljósi að leitast verði við að standa vörð um grunnþætti þjónustukerfa ríkisins og að bótagreiðslur verði einkum lækkaðar til

[20] Neðri línan sýnir hlutfall heildarútgjalda af VLF að frátöldum bæði vaxtagjöldum og óreglulegum liðum eins og lífeyrisskuldbindingum og afskriftum skattkrafna, sem gefur einna best til kynna það umfang sem fellur undir beina ákvarðanatöku stjórnvalda á hverjum tíma.

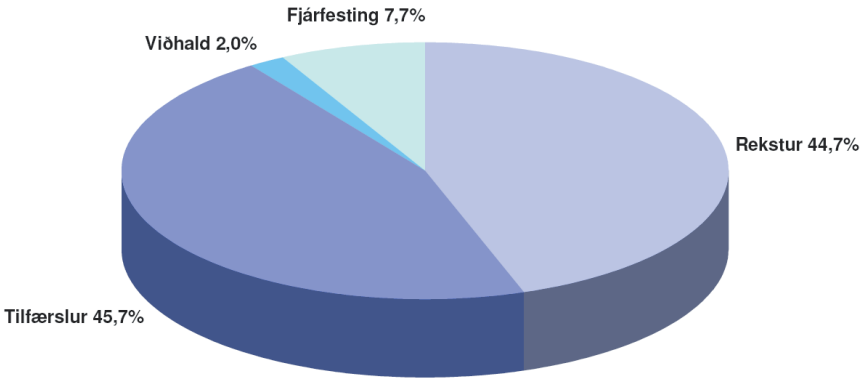
þeirra sem betur mega við því með hliðsjón af tekjum og eignastöðu. Einnig verður horft til þess að fresta fjárfrekum fjárfestingum og að framkvæmdir á vegum ríkisins beinist í auknum mæli að mannaflsfrekum verkefnum þ.á m. viðhaldi á húseignum og mannvirkjum ríkisins.

Í kafla II hér að framan eru sett fram helstu markmiðin í ríkisfjármálunum, útlínurnar í þróun heildarstærða í stórum dráttum og stærðargráður aðgerða. Til að tryggja framgang áætlunarinnar hafa stjórnvöld að undanförnu unnið að því að útfæra nánar tillögur um viðhlítandi aðgerðir, velja á milli þeirra og undirbúa að þeim verði hrint í framkvæmd. Við undirbúninginn hefur verið haft samráð aðila vinnumarkaðarins og staðan kynnt helstu hagsmunasamtökum. Einnig hefur komið að undirbúningnum sérstakur vinnuhópur um framgang aðhaldsráðstafana sem í voru fulltrúar stjórnarflokkanna í fjárlaganefnd og efnahags- og skattanefnd auk fulltrúa fjármálaráðherra og forsætisráðherra. Á grundvelli aðgerðaráætlunar um lækkun ríkisútgjalda og forgangsröðunar sem í henni felst verður hafin vinna að rammafjárlögum til fjögurra ára. Fyrirhugað er að áætlun um rammafjárlög næstu fjögurra ára verði birt og kynnt í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2010 í haust og að þar komi þá fram nánari skipting á ráðuneyti og málaflokka.

Hér á eftir er fjallað almennt um helstu áform um samdrátt í útgjöldum á helstu sviðum ríkisstarfseminnar á tímabili aðgerðaáætlunarinnar. Ákvarðanir um ráðstafanir sem gripið verður til á yfirstandandi og næsta ári liggja þegar fyrir og er þeim lýst í stórum dráttum hér. Fyrstu aðgerðirnar hefjast á þessu ári og nokkur hluti þeirra felur í sér að gera þarf breytingar á lögum, sem þegar hafa verið lagðar fram í frumvarpi um ráðstafanir í ríkisfjármálum en Alþingi hefur það nú til umfjöllunar. Á haustþinginu verða einnig lögð fram önnur frumvörp til að tryggja framgang áforma á útgjaldahlið aðgerðaáætlunarinnar. Fyrir árin 2011–2013 hafa verið lagðar meginlínur um hvernig lækkun útgjalda gæti borið niður á helstu sviðum ríkisstarfseminnar. Þar hefur verið miðað við tiltekin vikmörk eða spannir í samdrætti útgjalda með hliðsjón annars vegar af þeim aðgerðaáformum sem helst eru talin koma til álita og hins vegar af stærðargráðu ráðstafana til aukinnar tekjuöflunnar sem þeim gætu fylgt. Frekari ákvarðanir um aðgerðir á þeim hluta áætlunartímabilsins verða teknar síðar og því er aðeins fjallað um þær með almennum hætti á þessu stigi. Rétt er að vekja athygli á því að í umfjöllun þessa kafla er gengið út frá reikningshaldslegri framsetningu fjárlaga og ríkisreiknings fremur en framsetningu þjóðhagsreikninga.

Vert er að leggja áherslu á að mikil óvissa er um þessar mundir í spám um þróun efnahagsmála og um áhrifin á ríkisfjármálin. Einnig þarf að hafa í huga að aðlögunarþörfin hefur verið metin á grundvelli framreikninga í tengslum við þjóðhagslíkan sem felur í sér mun grófari nálgun en þegar nákvæmari útfærsla fer fram við undirbúning tekju- og útgjaldahliðar fjárlagafrumvarps og áætlunin hefur verið samþætt betur við upplýsingar um útgjaldaskuldbindingar ráðuneyta. Gera þarf ráð fyrir að á komandi vikum og mánuðum geti komið fram ýmsar breytingar á stöðumatinu og ófyrirséð útgjaldavandamál sem kljást þarf við. Stjórnvöld eru staðráðin í því að halda áfram að glíma við þau verkefni og bregðast jafnan við breyttum horfum með ráðstöfunum sem duga til að koma ríkisfjármálunum á réttan kjöl.

Mynd 12: Hagræn skipting útgjalda án óreglulegra liða 2009



Umfjöllun um áformaðan samdrátt útgjalda er raðað niður eftir svokallaðri hagrænni skiptingu í rekstur, tilfærslur og stofnkostnað. Taflan hér fyrir neðan sýnir útgjaldahlið aðgerðaáætlunarinnar með samantekt á þeim þáttum sem þegar hefur verið tekin ákvörðun um fyrir árin 2009 og 2010 og síðan heildartölu útgjaldabreytinga fyrir árin 2011–2013 sem teljast geta legið á raunhæfu bili miðað við þá valkosti sem helst hafa verið til skoðunar.

Tafla 17: Áform um samdrátt útgjalda 2009–2013

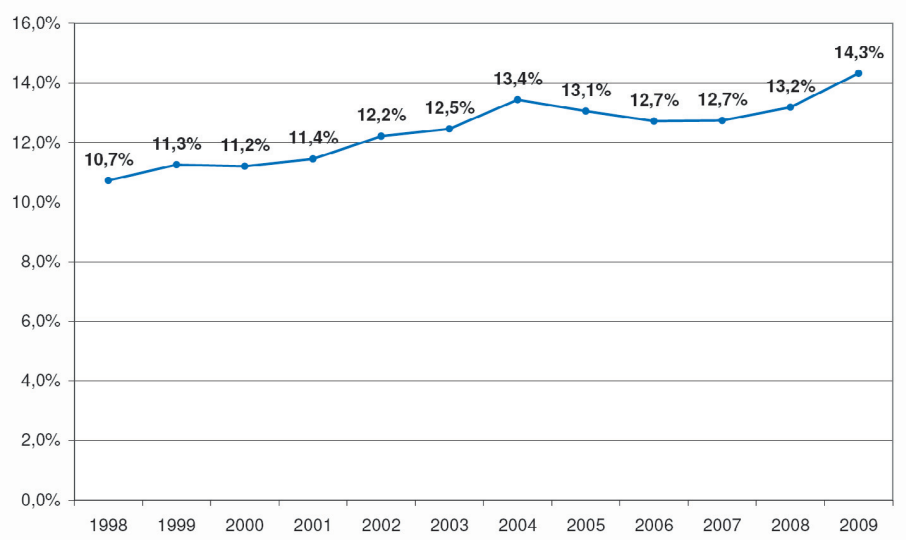
	2009	2010	2011	2012	2013
Rekstur	1.800	14.250			
Tilfærslur	3.135	11.113			
Viðhald	4.425	10.000			
Samtals	9.360	35.363	16.000–26.000	12.000–20.000	8.000–14.000

Yfirlitið sýnir samdrátt útgjalda sem ráðast þarf í á hverju ári þar til jöfnuði er náð í ríkisfjármálunum þannig að ráðstafanir hvers árs komi til viðbótar við þær sem áður eru komnar til framkvæmda. Uppsöfnuð áhrif aðgerðanna gætu orðið alls á bilinu 80–105 ma.kr. í lok tímabilsins. Verði hærri mörkin niðurstaðan tekur aðlögun á útgjaldahlið á sig meiri hluta þungans. Ef miðað er við að útkoman verði mitt á milli lægra og hærra markmiðsins skilar það u.þ.b. helmingi af heildaraðlögunarþörfinni. Svarar það til um 20% af þeim hluta ríkisútgjaldanna sem slíkar beinar aðgerðir geta snúið að þegar undanskildir eru þættir eins og vaxtagjöld ríkisins og reikningshaldslegir uppgjörsliðir á borð við gjaldfærðar lífeyrisskuldbindingar og afskrifaðar skattkröfur. Eins og áætlunin ber með sér er gert ráð fyrir að ráðist verði í stærsta hluta aðgerðanna í ár og á næsta ári þannig að sem mestur árangur náist í einu samstilltu átaki og að sem fyrst byrji að draga úr skuldasöfnun með tilheyrandi vaxtakostnaði. Ljóst er að eftir því sem lengra líður áður en afkoma ríkissjóðs batnar og þar til jöfnuði verður náð því þyngri verður skuldaog vaxtabyrðin og því stórtækari verða ráðstafanirnar að vera sem grípa þarf til. Þessu til viðbótar verður óhjákvæmilega að halda launa- og verðlagsbreytingum í lágmarki þannig að þær verði neðan við almenn verðlagsáhrif á tekjuhliðinni og vegi á móti innbyggðri og kerfislægri aukningu á útgjaldahliðinni, sem leiðir t.d. af íbúafjölgun og breyttri samsetningu mannfjöldans.

Rekstrargjöld

Rekstrarútgjöld ríkisins umfram sértekjur nema um 200 ma.kr. þegar fjármagnstekjuskattur af vaxtatekjum ríkisins og lífeyrisskuldbindingar eru frátaldar. Það svarar til um 45% af ríkisútgjöldunum sem standa eftir þegar þessir og aðrir óreglulegir liðir eru undanskildir ásamt vaxtagjöldum. Launakostnaður stofnana er í kringum 65% af þessari rekstrarveltu. Rekstrargjöldin hafa farið hækkandi sem hlutfall af landsframleiðslu undanfarinn áratug. Þannig hækkaði hlutfallið um 2,5% undanfarinn áratug eða úr 10,7% árið 1998 í 13,2% árið 2008. Í ár mun hlutfallið fara enn hærra eða í 14,3% miðað við áætlun fjárlaga en það stafar af samdrættinum sem verður í landsframleiðslunni.

Mynd 13: Rekstrargjöld ríkisins án óreglulegra liða sem hlutfall af VLF



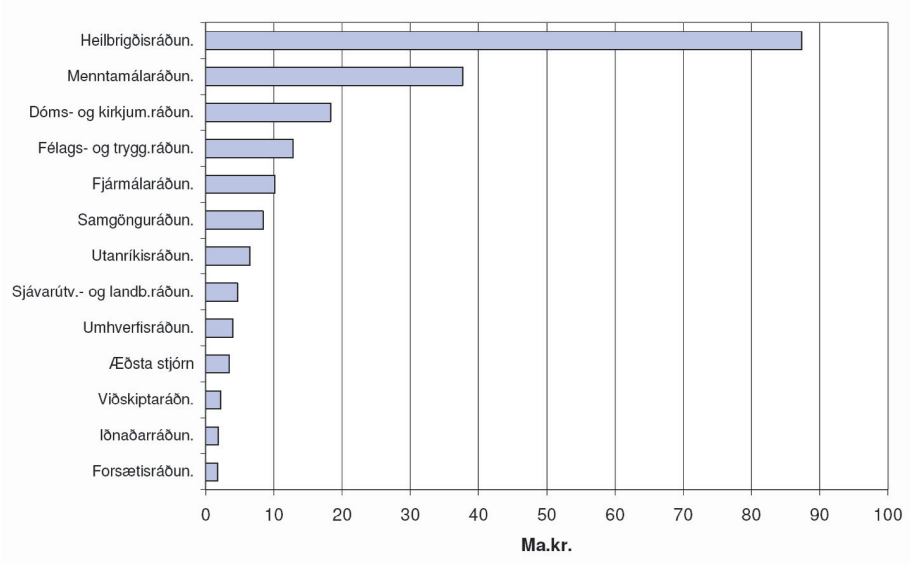
Aðgerðir til að lækka rekstrarkostnað þarfnast yfirleitt nokkurs aðdraganda og það getur tekið nokkurn tíma þar til áhrif þeirra koma fram. Á það sérstaklega við um launakostnað. Þess vegna er ekki gert ráð fyrir að hægt verði að ráðast í verulegum mæli í aðgerðir á þessu sviði sem skili árangri á yfirstandandi ári umfram það sem að er stefnt í fjárlögum. Engu að síður er kleift að draga úr ýmsum kostnaðarliðum á síðari hluta ársins með því að gera viðeigandi ráðstafanir í sumar, sem í sumum tilvikum geta skilað sér strax, t.d. ferðakostnaður og aðkeypt þjónusta, en í öðrum tilvikum eftir nokkra mánuði, t.d. breytingar á vinnufyrirkomulagi og launakostnaði sem því tengist. Í ljósi þess umtalsverða árangurs sem verður að ná í lækkun rekstrarkostnaðar á næsta ári telja stjórnvöld brýnt að hafist verði handa við að hrinda slíkum ráðstöfunum sem fyrst í framkvæmd þannig að ávinningur af þeim skili sér þá allt næsta ár. Einnig blasir við að launastefna ríkisins verður óhjákvæmilega að taka mið af því að launakostnaðurinn verður að lækka og að því verður ekki náð fram nema annað hvort með breyttum launatekjum eða fækkun starfsfólks. Þá getur komið til álita að gera breytingar á fyrirkomulagi biðlauna hjá ríkisstarfsmönnum.

Mörg undanfarin ár voru framlög til reksturs stofnana á flestum sviðum aukin umtalsvert enda gerðu sívaxandi tekjur það kleift. Þessi öri vöxtur felur í sér að svigrúm hefur myndast

í mörgum málaflokkum til lækkunar á útgjöldum án þess að ganga mjög nærri þjónustustiginu sem þjóðin átti að venjast fyrir um fimm árum síðan áður en nýliðið uppgangsskeið hófst. Ríkisstjórnin hefur nú ákveðið að setja markmið um samdrátt í rekstrarútgjöldum allra ráðuneyta, ríkisstofnana og annarra rekstraraðila sem fjármagnaðir eru úr ríkissjóði. Aðhaldskrafan felur í sér all nokkra lækkun útgjalda þegar á þessu ári en að verulegum árangri verði síðan náð í lækkun rekstrarkostnaðarins á næsta ári. Almennt er gengið út frá því að farið verði í ráðstafanir sem þessu tengjast á næstunni á vegum ráðuneyta og stofnana þannig að þær geti haft nokkur áhrif á útgjöld þessa árs. Þá er lögð áhersla á það af hálfu ríkisstjórnarinnar að fela ráðuneytum og stofnunum þeirra að útfæra og framfylgja lækkun rekstrarútgjaldanna í samræmi við leiðarljós ríkisstjórnarinnar fremur en að beint verði til þeirra fyrirmælum um einstaka rekstrarþætti. Ráðuneytin búa yfir bestu þekkingunni á starfsemi sem undir þau heyrir og eiga að geta metið á hvaða sviðum er helst hægt að draga saman seglin og hvaða ráðstafanir eru líklegar til að skila árangri. Þannig verði í samræmi við verklag rammafjárlagagerðar leitast við að dreifa ábyrgðinni á því að ná settum árangri og nýta þekkingu og áherslur stjórnenda og starfsfólks sem annast daglegan rekstur verkefna.

Aðhaldsmarkmið í ríkisrekstrinum eru ákvörðuð í hlutfalli við rekstrarveltu ráðuneyta þegar tilteknir óreglulegir liðir eða liðir sem ekki eru eiginlegur rekstur eru frátaldir eins og t.d. lífeyrisskuldbindingar vegna ríkisstarfsmanna sem færast hjá fjármálaráðuneytinu. Við þá markmiðasetningu er ekki gerð jafn rík krafa um aðhald hjá stofnunum sem annast um velferðarþjónustu og grunnþjónustu menntakerfisins eins og á við um stjórnsýslu- og eftirlitsstofnanir og endurspeglar það forgangsröð ríkisstjórnarinnar. Þótt sparnaðarmarkmiðin séu þannig reiknuð af veltu ráðuneyta til að hvert þeirra fái hlutdeild í verkefninu í samræmi við vægi útgjalda felur það engan veginn í sér að gert sé ráð fyrir að beitt verði flötum niðurskurði. Gengið er út frá því að ráðuneytin ográðherrar sem æðstu yfirmenn þeirra beiti forgangsröð við ákvarðanir um hvaða fjárveitingar verða lækkaðar og í hvaða mæli. Þannig gæti mat á forgangsröð falið í sér að tiltekin verkefni í t.d. heilbrigðisþjónustu falli alveg niður eða að dregið verði mjög verulega úr umfangi þeirra samhliða því að einhver önnur verkefni verði rekin áfram óbreytt. Einnig má nefna að þótt reiknað sé með lægra aðhaldsmarkmiði almennt í rekstri velferðarþjónustunnar þá er engu að síður talið að unnt verði að draga umtalsvert úr útgjöldum á sumum sviðum hennar og í tilteknum rekstrarþáttum á borð við ferðakostnað og lyfjainnkaup.

Mynd 14: Rekstrargjöld (nettó) ráðuneyta án óreglulegra liða 2009



Árið 2009

Markmið um viðbótarlækkun rekstrarútgjalda á síðari helmingi yfirstandandi árs eru sett miðað við 2% af ársveltu stjórnsýslu- og eftirlitsstofnana, 1,6% hjá menntastofnunum sem annast um kennslu og 1% hjá velferðarstofnunum en þá er eingöngu átt við stofnanir sem veita heilbrigðisþjónustu eða þjónustu við fatlaða. Miðað við að lækkunin þarf að nást fram á seinni helmingi ársins má segja að þessar prósentur verði í rauninni tvöfalt hærri. Þessi markmið leiða til um 3 ma.kr. lækkunar á útgjöldum. Hins vegar var ráðuneytum gefið mikið svigrúm til þess að útfæra markmiðin fyrir þetta ár með öðrum hætti m.a. með því falla frá úthlutunum á ýmsum tilfærslustyrkjum eða hætta við kaup á búnaði eða framkvæmdir sem ekki eru hafnar. Mismunandi er eftir ráðuneytum hvernig talið var heppilegast að framfylgja þessum áformum og að hvaða marki það er gert með því að skerða rekstrarfjárveitingar en endanleg útfærsla aðgerðanna liggur fyrir í öllum ráðuneytum. Þannig er t.d. ætlunin að ná settu markmiði í heilbrigðisráðuneytinu á þessu ári að stórum hluta með sparnaði í tilfærsluliðum sjúkratrygginga til að meira ráðrúm gefist til að undirbúa veigameiri aðgerðir til að lækka rekstrarkostnað á næsta ári. Útfærsla ráðuneytanna felur í sér að rekstrarútgjöld þeirra árið 2009 lækka um 1,8 milljarða kr. en ýmsir tilfærsluliðir lækka um tæplega 1 milljarð kr. og hætt verður við framkvæmdir sem nemur um 300 m.kr. Skipting aðhaldsaðgerða í rekstrarþættinum eftir ráðuneytum er sýnd í töflunni hér á eftir.

Tafla 18: Viðbótarlækkun rekstrarútgjalda ráðuneyta árið 2009

	Lækkun m.kr.
Æðsta stjórn ríkisins	-44
Forsætisráðuneyti	-22
Menntamálaráðuneyti	-355
Utanríkisráðuneyti	-80
Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti	-84
Dóms- og kirkjumálaráðuneyti	-329
Félags- og tryggingamálaráðuneyti	-130
Heilbrigðisráðuneyti	-250
Fjármálaráðuneyti	-157
Samgönguráðuneyti	-197
Iðnaðarráðuneyti	-69
Viðskiptaráðuneyti	-21
Umhverfisráðuneyti	-64
Samtals	**-1.802**

Árið 2010

Markmið um samdrátt í rekstrarútgjöldum ársins 2010 eru sett miðað við 10% af ársveltu stjórnsýslu- og eftirlitsstofnana, 7% hjá menntastofnunum og 5% hjá velferðarstofnunum. Þessi markmið leiða til um 14,3 ma.kr. lækkunar á útgjöldum.

Tafla 19: Samdráttur í rekstrarútgjöldum ráðuneyta árið 2010

	Lækkun m.kr.	Rekstrar-velta	Lækkun %
Æðsta stjórn ríkisins	-221	3.427	-6,4
Forsætisráðuneyti	-170	1.699	-10,0
Menntamálaráðuneyti	-2.835	37.692	-7,5
Utanríkisráðuneyti	-648	6.485	-10,0
Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti	-473	4.652	-10,2
Dóms- og kirkjumálaráðuneyti	-1.834	18.302	-10,0
Félags- og tryggingamálaráðuneyti	-881	12.827	-6,9
Heilbrigðisráðuneyti	-4.753	87.367	-5,4
Fjármálaráðuneyti	-863	10.096	-8,5
Samgönguráðuneyti	-830	8.386	-9,9
Iðnaðarráðuneyti	-180	1.801	-10,0
Viðskiptaráðuneyti	-216	2.163	-10,0
Umhverfisráðuneyti	-345	3.978	-8,7
Samtals	**-14.249**	**198.874**	**-7,2**

Eins og sjá má í síðasta dálki töflunnar hér að framan er hlutfallsleg lækkun rekstrarveltu ekki nákvæmlega sú sem ætla mætti af framangreindum markmiðum í sumum ráðuneytum. Skýrist það í fyrsta lagi af því að starfsemi ráðuneyta getur skipst í málaflokka sem fá mismikla aðhaldskröfu eftir eðli þeirra. Sem dæmi má nefna að í félags- og tryggingamálaráðu-

neytinu er um að ræða 5% skerðingu á rekstrarfjárveitingum stofnana fyrir fatlaða en einnig 10% skerðingu á umfangi stjórnsýslu- og afgreiðslustofnana. Í öðru lagi getur verið um það að ræða að vissir liðir í rekstrarveltunni eru jafnan undanskildir aðhaldskröfu þannig að reiknað sparnaðarhlutfall af veltunni verður þar með lægra þótt allir stofnanir séu skertar um 10%. Kemur það einna helst fram í fjármálaráðuneytinu þar sem t.d. liðirnir innheimtukostnaður, dómkröfur og tryggingabætur samkvæmt kjarasamningum eru undanskildir.

Ráðuneytunum var sl. vor ætlað að undirbúa valkosti og tillögur um lækkun útgjalda sinna sem næmi um 10% af heildarveltu. Í sumum ráðuneytum, einkum þeim stærri, fór sá undirbúningur fram í sérstökum vinnuhópum um hagræðingaraðgerðir og einnig hafa ráðuneytin leitað eftir hugmyndum frá undirstofnunum. Ráðuneytin hafa unnið áfram að þeim valkostum í vor og sumar og liggja fyrir hjá þeim mótaðar tillögur um hvaða rekstrarútgjöld verða lækkuð í samræmi við framangreind markmið í öllum aðalatriðum. Í sumum ráðuneytum liggur fyrir endanleg útfærsla en þó er gert ráð fyrir að ráðuneytin fái tíma næstu tvær vikurnar til að ljúka nánari útfærslu og samþætta aðhaldaðgerðir við aðrar áætlanir um útgjaldahorfur næsta árs fyrir fjárlagafrumvarp ársins 2010.

Eins og áður segir verður ráðuneytum og stofnunum þeirra að mestu leyti falið að framfylgja áformum um samdrátt í rekstrargjöldum ríkisins í samræmi við hlutverk þeirra að lögum og verklag rammafjárlagagerðar. Ríkisstjórnin mun þó einnig standa að ýmsum ráðstöfunum til að auðvelda og styðja við framkvæmdina t.d. með því að leggja til lagabreytingar þar sem þess gerist þörf og með því að leita eftir samráði við hagsmunaaðila eins og aðila vinnumarkaðarins, stéttarfélög opinberra starfsmanna og sveitarfélögin. Jafnframt hefur ríkisstjórnin ákveðið að beina til allra ráðuneyta og stofnana ríkisins tilteknum viðmiðunum eða *leiðarljósum* sem gengið verði út frá við ákvarðanir og framfylgd þeirra víðtæku aðgerða sem framundan eru til að lækka útgjöld ríkissjóðs. Þau leiðarljós og áherslur snúa að verulegu leyti að rekstrarkostnaði og eru eftirfarandi:

Leiðarljós aðhaldsaðgerða

- Forðast skal að beita flötum niðurskurði á ríkisstarfsemina heldur byggja á forgangsröðun og faglegu mati á verkefnum á grundvelli leiðarljósanna sem ríkisstjórnin hefur samþykkt.
- Endurmeta skal öll verkefni og starfsemi stofnana með hliðsjón af því hvort jafn mikilvægt er að ríkið hafi þau með höndum og önnur sem teljast til grunnþjónustu. Markmiðið er að draga úr eða falla frá þeim verkefnum sem eru neðar í forgangsröðinni.
- Verja skal brýn velferðarverkefni en þó ber að leita allra leiða til hagræðingar og sparnaðar innan velferðarþjónustunnar sem og annarrar grunnþjónustu þannig að unnt verði að veita nauðsynlega þjónustu með hagkvæmari hætti.
- Við lækkun á launakostnaði ber að leitast við að verja störf eins og kostur er og að skerða ekki lægstu laun heldur breyta fremur fyrirkomulagi sem hefur áhrif á laun þeirra sem hafa hærri laun. Leita skal leiða til að minnka yfirvinnu sem mest má og minnka starfshlutfall í stað uppsagna. Starfsfólki sem öðlast hafa réttindi til töku lífeyris skal boðið uppá sveigjanleg starfslok.
- Hjá þeim ríkisstarfsmönnum sem hafa heildarlaun umfram 400.000 á mánuði skal í samráði við viðkomandi ráðuneyti og stofnanir fara yfir samsetningu heildarlauna og vinnufyrirkomulag með það að markmiði að laun þeirra sem mest bera úr býtum lækki hlutfallslega meira en þeirra sem lægri laun hafa. Við yfirferð af þessu tagi skal tekið tillit til þeirra lækkana á launatekjum starfsfólks sem þegar hafa átt sér stað innan ráðuneyta og stofnana.

- Lækka skal laun æðstu yfirmanna hjá ríkinu þannig að þau verði ekki hærri en laun forsætisráðherra.
- Þegar um er að ræða ríkisstarfsmenn sem hafa mánaðarleg heildarlaun sem eru hærri en laun forsætisráðherra, skal í samráði við viðkomandi ráðuneyti og stofnanir fara yfir heildarlaunakjör og vinnufyrirkomulag með það að markmiði að laun þeirra lækki í samræmi við launalækkanir hjá æðstu yfirmönnum hjá ríkinu.
- Fella skal laun forstjóra og æðstu yfirmanna fyrirtækja, stofnana og hlutafélaga sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins undir úrskurðarvald kjararáðs.
- Við breytingar á fyrirkomulagi vegna launakostnaðar skal gæta að því að tryggja jafnrétti kynjanna.
- Ekki skal ráðið í störf sem losna hjá ráðuneytum og stofnunum ríkisins eða stofna til nýrra starfa nema brýna nauðsyn beri til.
- Nýta skal mannauð og sérfræðiþekkingu innan ríkisins þannig að þekking og störf séu flutt á milli eftir áherslum og þörfum hverju sinni.
- Ekki skulu ráðnir utanaðkomandi ráðgjafar í verkefni hjá ráðuneytum og stofnunum ríkisins nema brýna nauðsyn beri til og sérfræðiþekking sé ekki til staðar meðal ríkisstarfsmanna.
- Ráðuneyti og stofnanir skulu án tafar taka til endurskoðunar aukagreiðslur starfsfólks sem er á föstum launum, s.s. fyrir setu í nefndum, ráðum og stjórnum, greiðslur vegna aksturssamninga og öðrum aukagreiðslum. Einnig ber að gera ráðstafanir til að draga umtalsvert úr ferðakostnaði og risnu miðað við undanfarin ár.
- Gætt verði ítrasta aðhalds í rekstri ríkisins, allir rekstrarþættir og innkaup endurmetin og gildandi samningar teknir til endurskoðunar.
- Taka skal til endurskoðunar alla samninga sem fela í sér sjálfvirkar hækkanir miðað við vísitölu eða gengi s.s. þjónustusamninga og húsaleigusamninga. Á það einnig við um húsaleigusamninga við Fasteignir ríkissjóðs. Óheimilt er að gera þjónustu- eða verksamninga með öðrum verðlagsforsendum en eru í fjárlögum nema að undangengnu mati fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytis.
- Ráðuneyti, stofnanir og félög í eigu ríkisins, þ.m.t. bankastofnanir, fari eftir lögum og reglum um opinber innkaup til að tryggja jafnræði á markaði og ná fram hagkvæmum innkaupum. Í því felst að notuð verði útboð í öllum tilvikum þar sem því verður komið við og sameiginleg innkaup í formi rammasamninga á vegum Ríkiskaupa. Innleiða ber rafræn innkaup sem víðast og byggja á mótaðri stefnu um vistvæn innkaup.
- Við fyrirhugaða sameiningu ráðuneyta og stofnana skal byggt á því að hagræða umtalsvert og auka samlegðaráhrif skyldrar starfsemi og þar með hagkvæmni fyrir ríkissjóð, auka rafræna þjónustu og skilvirkni og auka sveigjanleika ríkisstarfsmanna í starfi þannig að ráðuneyti og stofnanir vinni saman sem ein heild í breyttu efnahagsumhverfi.
- Endurskoða skal áætlanir um framkvæmdir og verkefni sem ekki eru þegar hafin með það að markmiði að fresta þeim eða falla frá þeim. Ráðuneyti skulu tilkynna fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytis um öll ný rekstrarverkefni eða verksamninga umfram 50 m.kr. sem áformað er að samið verði um eða fari af stað eftir 1. júlí nk. með rökstuðningi og leita eftir heimild fyrir því.
- Stöðva skal a.m.k. tímabundið greiðslur úr ýmsum sjóðum til afmarkaðra verkefna/sviða sem stofnað hefur verið til á vegum ráðuneyta og stofnana þar sem það telst kleift og hagkvæmt og meta hvort leggja megi þá alfarið niður. Ekki skal leggja niður sjóði sem veita styrki til atvinnuuppbyggingar eða nýsköpunar.

- Ráðuneyti og stofnanir skulu haga rekstri sínum í samræmi við fjárheimildir gildandi fjárlaga, að teknu tilliti til sparnaðarkröfu og hallarekstur frá fyrri árum þar sem það á við. Rekstraráætlanir ársins 2009 eiga ekki að miðast við að notaðar verði óráðstafaðar fjárheimildir fyrri ára enda mundi halli ríkissjóðs þá aukast sem því nemur.
- Felldar verða niður verulegar afgangsfjárheimildir sem myndast hafa á undanförnum árum á tilteknum fáum liðum, m.a. vegna framkvæmda sem ekki hefur orðið af, og einnig fjárheimildir í rekstri stofnana sem ekki hafa verið nýttar og eru umfram tiltekið hlutfall af veltu í fjárlögum 2009.

Endurskipulagning stofnanakerfis

Verulegum hluta af lækkun ríkisútgjalda á næsta ári verður að ná með aukinni hagræðingu í rekstri ríkisins svo sem með endurskipulagningu stofnanakerfisins, verkefnaflutningi og sameiningu ráðuneyta og stofnana sem og endurmati þeirra verkefna sem verið er að sinna. Skoða þarf vandlega hvaða verkefnum er brýnast að ríkið sinni og hvort öll þjónusta sem færst hefur á hendi opinberra aðila fellur að því hlutverki. Nú þegar er unnið að verkefnaflutningi milli ráðuneyta og í öllum ráðuneytum eru nú jafnframt til skoðunar mögulegar breytingar á fyrirkomulagi verkefna og skipulagi stofnana sem ætlað er að skili lækkun á rekstrarkostnaði næstu árin. Sameina þarf stofnanir til að búa til stærri og hagkvæmari rekstrareiningar, sem jafnframt verða þá betur í stakk búnar faglega til að veita góða þjónustu. Tryggja þarf að ekki verði ráðist í breytingar fyrr en sýnt hefur verið fram á lækkun kostnaðar og að tækifæri til hagræðingar fari ekki forgörðum. Setja þarf markmið um að slíkar sameiningar skili tilteknum árangri í rekstrarsparnaði t.d. 5–10% af veltu, sem náist fram með samlegðaráhrifum og stærðarhagkvæmni t.d. fækkun starfsfólks í yfirstjórn og stoðdeildum, hagkvæmara húsnæði o.þ.h. Þá verði verkefni ríkisins ekki færð til sveitarfélaga nema að undangenginni áætlun um endurskipulagningu sem dragi úr rekstrarkostnaði. Tryggja þarf að sem minnst skerðing verði á grunnþjónustu og þeim verkefnum sem samstaða er um að ríkið sinni í þágu samfélagsins. Með það í huga skal leitað leiða að auknu samstarfi við sveitarfélögin í landinu um einstaka þætti almannaþjónustunnar, t.d. þar sem störfum á vegum ríkisins kanna að fækka eða þjónusta versna til muna. Þar fyrir utan verður að gera ráð fyrir að öllum stofnunum verði sett almennt markmið um áframhaldandi hagræðingu í rekstri.

Ætlunin er að ná 3–4 milljarða lækkun á rekstrarkostnaði með skipulagsbreytingum á næstu árum. Til þess að tryggja það setur ríkisstjórnin sér það markmið að fyrirhugaðar sameiningar stofnana þurfi að skila 5–10% rekstrarsparnaði af veltu, sem náist einkum fram með samlegðaráhrifum og stærðarhagkvæmni. Þannig verður tryggt að ekki verði ráðist í breytingar fyrr en sýnt hefur verið fram á lækkun kostnaðar. Ef miðað er við að ná einungis fram samlegðaráhrifum sem nemi um 5% af veltu ætti að vera hægt að reikna með lækkun á rekstrarkostnaði um 3 ma.kr. Sem dæmi má taka að reikna má með því að sameiningar stofnana á háskólastiginu og framhaldsskólastiginu ættu að geta skilað umtalsverðri lækkun útgjalda. Sama á við um hugmyndir um endurskipulagningu heilbrigðistofnana bæði á landsbyggðinni og í nágrenni höfuðborgarsvæðisins. Þá getur hagræðing í margvíslegum minni málaflokkum að samanlögðu skilað talsverðum árangri, t.d. að sameina sýslumannsembætti, sameina skattstofur, fækka sendiráðum o.s.frv. Gert er ráð fyrir að fyrstu breytingar á stofnanakerfinu, fyrir utan þær sem þegar hafa verið ákveðnar með lögum um breytingar á stjórnarráðinu, gangi í gildi um næstu áramót.

Önnur áform um rekstrarsparnað hjá ráðuneytum

Fyrir utan áform sem eru til skoðunar og í undirbúningi varðandi sameiningar stofnana og endurskipulagningu verkefna þeirra eru ráðgerðar almennar ráðstafanir til að draga úr rekstrarkostnaði hjá öllum ráðuneytunum. Þar mun vega þungt að ná fram lækkun á launakostnaði með almennum hætti miðað við þau leiðarljós sem tilgreind eru hér að framan s.s. með því að draga úr yfirvinnu, endurskipuleggja vaktakerfi, fella niður ýmsar aukagreiðslur, semja um lækkun hjá þeim sem eru ofarlega í launastiganum og ráða ekki í störf sem losna. Einnig má ná nokkrum árangri við að draga úr rekstrarkostnaðinum með öðrum almennum aðgerðum sem beinast að því að fækka umtalsvert ferðum til útlanda, beita auknu aðhaldi í kaupum á vörum og þjónustu m.a. með útboðum, endursemja um húsaleigu og ýmsa aðkeypta þjónustu og annað af þeim toga. Eins og áður segir munu ráðuneyti og stofnanir hefja ýmsar slíkar ráðstafanir þegar í sumar til að ná markmiðum um aðhald í rekstrinum á yfirstandandi ári. Margvísleg önnur áform eru til skoðunar hjá ráðuneytum en ekki verður unnt að greina frá mörgum þeirra fyrr en eftir að útfærslu fjárheimilda í fjárlagafrumvarpinu verður lokið og raunar eru sum þeirra þess eðlis að ætla má að undirbúningi þeirra muni ekki ljúka fyrr en undir lok ársins.

Þar sem laun eru í mörgum tilvikum hlutfallslega stór hluti rekstrarkostnaðar stofnana hafa margir forstöðumenn þegar brugðist við með því að breyta vinnufyrirkomulagi innan stofnana sinna eða breyta samsetningu heildarlauna starfsmanna á annan hátt. Þar sem aðgerðir af slíku tagi krefjast aðdraganda eru áhrif þeirra ekki komin fram að fullu, en tölur í launakerfi Fjársýslu ríkisins sýna að forstöðumenn hafa brugðist skjótt við og gripið til aðgerða sem hafa þegar haft áhrif.

Launagögnin leiða í ljós að launakostnaður hefur lækkað frá síðastliðnu hausti. Meðalheildarlaun ríkisstarfsmanna hafa lækkað milli september 2008 og mars 2009, einkum þegar ofar dregur í tekjustiganum. Mest er lækkunin þegar litið er til yfirvinnu- og kostnaðargreiðslna. Vinnumagn hefur einnig minnkað, sérstaklega þegar litið er til yfirvinnu, en hún hefur dregist saman um 20%. Launakostnaður milli fyrrnefndra mánaða hefur lækkað um 4,3%, eða um 446 milljónir. Eigi þessi lækkun við um heilt ár nemur hún um 5 milljörðum, en erfitt er að segja til um hver lækkunin er á heilu ári vegna árstíðabundinna sveiflna. Breytingar á launakjörum koma heldur ekki strax fram vegna ákvæða um uppsagnarfrest.

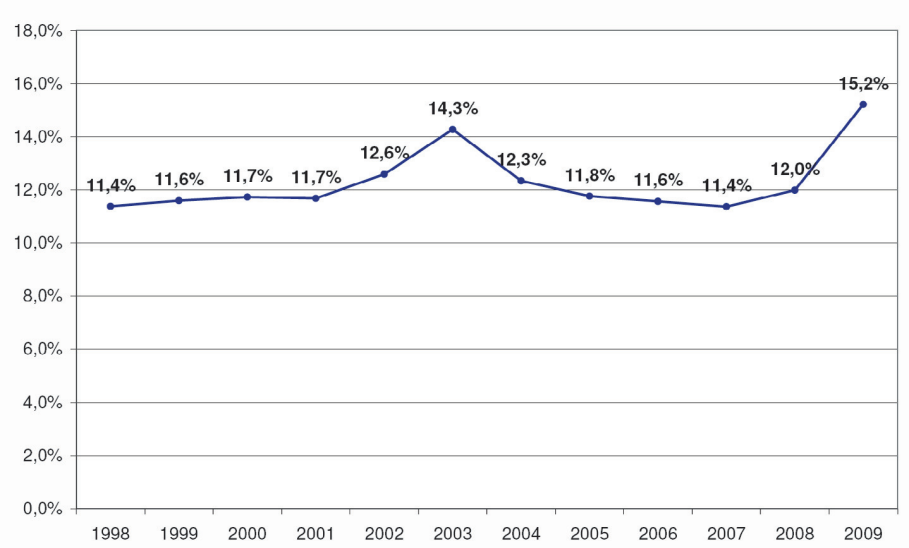
Gera má ráð fyrir að áhrif breytinga sem þegar hafa verið ákveðnar séu ekki enn komnar fram að fullu. Ljóst er að flestir forstöðumenn ríkisstofnana hafa að eigin frumkvæði brugðist við breyttu efnahagsástandi, enda er það í takt við stefnu ríkisins um dreifstýringu og rammafjárlög.

Tilfærslur

Neyslu- og rekstrartilfærslur úr ríkissjóði eru um 206 ma.kr. þegar afskriftir skatttekna eru frátaldar. Þessi útgjöld svara til um 46% af ríkisútgjöldunum að undanskildum óreglulegum liðum og vaxtagjöldum. Þar af eru helstu rekstrartilfærslur samtals um 18 ma.kr., t.d. greiðslur vegna búvöruframleiðslu, en þyngst vega útgjöld bótakerfanna því áætlað er í gildandi fjárlögum að þau helstu þeirra greiði út um 145 ma.kr., s.s. lífeyristryggingar, atvinnuleysistryggingar, fæðingarorlof, barnabætur, vaxtabætur o.fl. Tilfærsluútgjöldin hafa nokkurn veginn fylgt eftir vexti landsframleiðslunnar undanfarinn áratug og verið flest árin á bilinu 11,5–12%. Þar sem útgjöld atvinnuleysistrygginga ráðast af hagsveiflunni verða þau þó til þess að hlutfallið af landsframleiðslunni getur hækkað eða lækkað talsvert eftir árferði. Eins og sjá má í myndinni hér fyrir neðan á þetta við um efnahagslægðina á árunum 2002– 2003

og vegna ástandsins á vinnumarkaðinum í ár má gera ráð fyrir að hlutfallið hækki upp í rúmlega 15%.

Mynd 15: Tilfærsluútgjöld án óreglulegra liða sem hlutfall af VLF

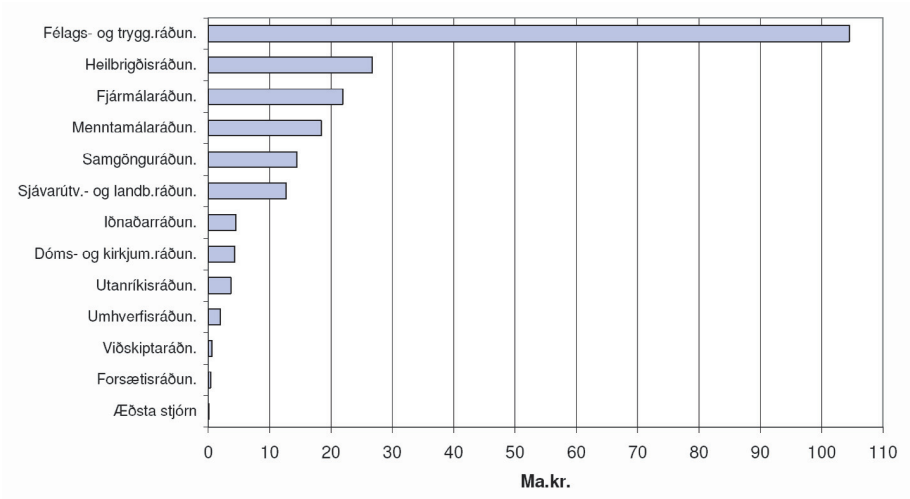


Á undanförnum árum hafa bótafjárhæðir verið hækkaðar verulega og mikið verið dregið úr tekju- og eignatengingum í flestum bótakerfum s.s. almannatryggingum, barnabótum og vaxtabótum. Þannig hafa útgjöld almannatrygginga hækkað um 23 ma.kr. að raungildi frá árinu 1999, sem jafngildir 70% hækkun, en það skýrist bæði af fjölgun lífeyrisþega og af sérstökum hækkunum á bótunum. Þá má nefna að bætur í fæðingarorlofi hófust á tímabilinu í núverandi mynd og eru orðnar tæpir 11 ma.kr. ári og sjúkratryggingar hafa hækkað um 7 ma.kr. eða 37% á föstu verðlagi á þessu tímabili. Á hinn bóginn eru útgjöld atvinnuleysistrygginga mjög breytileg eins og áður segir þar sem þau fylgja hagsveiflunni og eru þau áætluð um 25 ma.kr. í ár en voru um 3,5 ma.kr. árið 1999 á verðlagi þessa árs.

Þær breytingar sem komið hefur til skoðunar að væri hægt að gera á bótakerfunum eru sumar hverjar þess eðlis að þær þurfa ekki að hafa mjög langan aðdraganda. Á það t.d. við um lífeyriskerfin en breytingar á vaxtabótum og barnabótum þarf að gera með lengri fyrirvara áður en þær eru ákvarðaðar við árlega skattálagningu. Í tengslum við aðgerðaáætlunina um jöfnuð í ríkisfjármálum hefur ríkisstjórnin tekið ákvarðanir um umtalsverðar lækkanir á tilfærsluútgjöldum ríkissjóðs sem koma til framkvæmda um mitt þetta ár og skila síðan áframhaldandi lækkun á ársgrundvelli á næsta ári. Stærstu einstöku aðgerðirnar á þessu sviði sem búið er að taka ákvörðun um á þessu stigi taka til lífeyriskerfanna, sjúkratrygginga og barnabóta. Þeim er ætlað að draga úr útgjöldum sem nemur alls um 2,3 ma.kr. á þessu ári en um 7,6 ma.kr. á næsta ári. Einnig verða skerðingar á tilfærsluframlögum til nokkurra verkefna sem eru af stærðargráðunni 100 til 700 m.kr. þannig að lækkun þeirra verði samtals 1,8 ma.kr. á árinu 2010 en um 0,5 ma.kr. í ár. Auk þess munu ráðuneyti skerða verulega margs konar smærri úthlutunarliði og setja sambærilegt aðhaldsmarkmið og á við um rekstur ríkisstofnana fyrir nokkra all stóra rekstrarstyrki úr ríkissjóði sem teljast til tilfærslna. Fjárveitingar til þessara liða verða skertar um 350 m.kr. á þessu ári en um 1.700 m.kr. á næsta ári. Þann-

ig er nú þegar búið að taka ákvarðanir um lækkun tilfærsluútgjalda um samtals 3,1 ma.kr. í ár og um 11,1 ma.kr. á næsta ári.

Mynd 16: Tilfærsluútgjöld ráðuneyta án óreglulegra liða 2009



Í frumvarpi til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum sem lagt hefur verið fyrir Alþingi eru lagðar til breytingar á þeim hluta aðgerðanna til lækkunar á tilfærsluútgjöldunum sem koma þarf fram með lagasetningu. Þar er einkum um að ræða almannatryggingakerfið og nokkur sérlög um málefni sem heyra undir dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Ráðstafanir sem snúa að almannatryggingum taka gildi 1. júlí nk. og eiga að skila um 3,7 ma.kr. lækkun útgjalda á heilu ári eða sem svarar til um 5,7% af fjárveitingum til þeirra, en um 1,8 ma.kr. á yfirstandandi ári. Árið 2008 voru gerðar viðamiklar breytingar á greiðslum almannatrygginga sem færðu öldruðum og öryrkjum verulegar réttarbætur. Makatengingar voru afnumdar, bætur hækkaðar, frítekjumark vegna atvinnutekna var hækkað, sett var sérstakt frítekjumark á lífeyrissjóðstekjur öryrkja og á fjármagnstekjur og skerðingarhlutfall hjá ellilífeyrisþegum var lækkað. Vegna erfiðra efnahagsaðstæðna verður ekki komist hjá því að stíga skref til baka. Hér er um tímabundnar ráðstafanir að ræða sem taka mið af ríkjandi efnahagsástandi. Þá verður áfram unnið að endurskoðun almannatryggingakerfisins og lögð áhersla á að draga sem kostur er úr neikvæðum afleiðingum þessara sparnaðaraðgerða. Tryggt verður áfram að lágmarksframfærslutrygging verji kjör tekjulægstu lífeyrisþega. Þá er mörkuð stefna um að ellilífeyrisþegar njóti í ríkari mæli tekna úr lífeyrissjóðum með því að tekið er upp sérstakt 10.000 kr. frítekjumark fyrir lífeyristekjur ellilífeyrisþega.

Við ákvarðanir um breytingar á greiðslum úr almannatryggingakerfinu hefur verið lögð rík áhersla á að verja kjör tekjulægstu lífeyrisþeganna. Því er staðinn vörður um lágmarksframfærslutryggingu lífeyrisþega sem ákveðin var á síðasta ári og nemur nú 180.000 kr. á mánuði hjá lífeyrisþegum sem búa einir en 153.500 kr. hjá lífeyrisþegum sem ekki njóta heimilisuppbótar.

Fyrirhugaðar breytingar á greiðslum úr almannatryggingakerfinu munu í engu skerða kjör þeirra sem einungis njóta lágmarksframfærslutryggingar. Aftur á móti hafa breytingarnar áhrif á greiðslur til lífeyrisþega sem njóta tekna úr lífeyrissjóðum eða af atvinnu til viðbótar

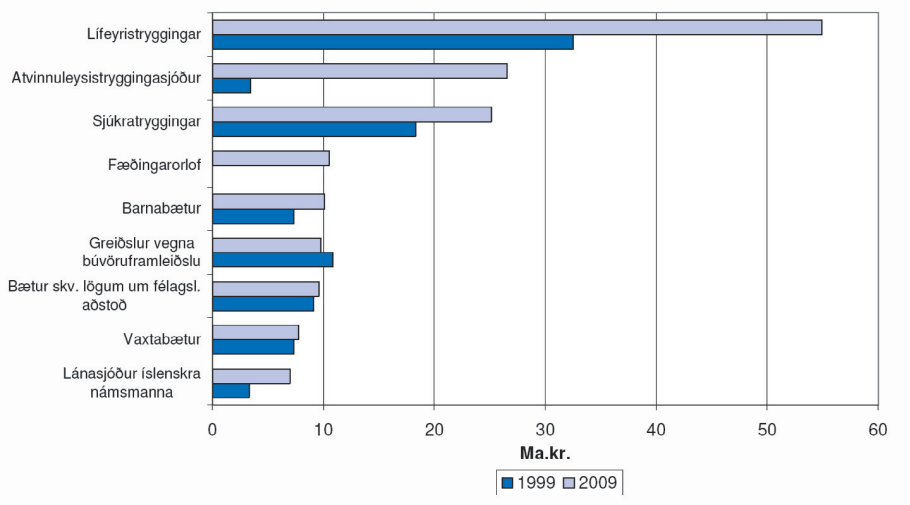
greiðslum almannatrygginga. Þannig er gert ráð fyrir að bætur til þeirra lækki með vaxandi tekjum og falli alveg niður þegar heildartekjur ná tæpum fjórum milljónum króna á ári.

Áformað er að gera eftirfarandi breytingar á lögum um almannatryggingar:

- Lækkun frítekjumarks vegna atvinnutekna ellilífeyrisþega við útreikning tekjuryggingar. Frítekjumark örorkulífeyrisþega helst óbreytt.
- Afnám heimildar til að velja á milli frítekjumarks og þess að telja 60% af atvinnutekjum til tekna við útreikning tekjutryggingar.
- Áætlaður sparnaður vegna framangreindra aðgerða nemur 275 milljónum króna á ársgrundvelli.
- Lífeyrissjóðstekjur hafa áhrif á útreikning grunnlífeyris.
- Aldurstengd örorkuuppbót skerðist vegna tekna.
- Áætlaður sparnaður vegna síðastnefndu tveggja aðgerðanna nemur 1.575 milljónum króna.
- Skerðingarhlutfall tekjutryggingar hækkar úr 38,35% í 45%. Breytingin er tímabundin og gildir til 31. desember 2013.
- Áætlaður sparnaður vegna þessarar aðgerðar nemur 2,5 milljörðum króna á ársgrundvelli.
- Sett verður 10.000 kr. frítekjumark á lífeyrissjóðstekjur ellilífeyrisþega við útreikning tekjutryggingar.
- Gert er ráð fyrir að útgjöld ríkisins vegna þessarar aðgerðar aukast um 700 milljónir króna á ársgrundvelli.

Af öðrum aðgerðum til að lækka tilfærsluútgjöld á málefnasviði félags- og tryggingamálaráðuneytis má nefna fyrirhugaða breytingu á lögum um fæðingar- og foreldraorlof sem felur í sér að hámarksgreiðsla til foreldra úr Fæðingarorlofssjóði verður lækkuð úr 400.000 krónum í 350.000 krónur á mánuði. Samkvæmt þessu er gert ráð fyrir að hámarksgreiðsla miðist við 80% af 437.500 króna meðaltalsmánaðartekjum í stað 500.000 króna áður. Greiðslur til foreldra sem hafa lægri mánaðartekjur en 437.500 krónur að meðaltali verða eftir sem áður 80% af meðaltali heildarlauna. Gera má ráð fyrir að rúmlega 15% foreldra verði fyrir skerðingu vegna þessarar aðgerðar ef miðað er við reynslu fæðingarorlofskerfisins síðustu mánaða, þar af má áætla að rúmlega 30% karla verði fyrir skerðingu en innan við 10% kvenna. Áætlaður sparnaður af þessari aðgerð er 70 m.kr. í ár en 350 m.kr. á ársgrundvelli á næsta ári. Svarar það til 3,3% af áætluðum útgjöldum Fæðingarorlofssjóðs samkvæmt fjárlögum ársins 2009.

Mynd 17: Helstu tilfærsluútgjöld á verðlagi 2009.



Í fyrrgreindu frumvarpi eru einnig lagðar til breytingar á nokkrum lögum á málefnasviði dóms- og kirkjumálaráðuneytis sem ætlað er að draga úr útgjöldum sem nemur 205 m.kr. í ár og 430 m.kr. á næsta ári. Þar er í fyrsta lagi um að ræða nokkra lækkun á framlögum til safnaða og trúfélaga, svonefnd sóknargjöld. Í öðru lagi að sett verði hámark á gjafsóknarfjárhæðir í einkamálum. Í þriðja lagi að ákvarðanir um viðmiðunargjald vegna þóknunar sem greidd er úr ríkissjóði til verjenda og réttargæslumanna í sakamálum verði færðar frá dómstólaráði til ráðherra og að það verði lækkað. Í fjórða lagi að lágmarksviðmið fyrir bótakröfum vegna greiðslna úr ríkissjóði til þolenda afbrota verði hækkuð.

Ákvörðun ríkisstjórnar um aðgerðir til að lækka tilfærsluútgjöldin á næsta ári felur einnig í sér að gerðar verði ráðstafanir til að draga úr greiðslum vegna sjúkratrygginga sem nemur a.m.k. 10% á næsta ári eða um 2.600 m.kr. að lágmarki. Áætlað er að þær breytingar á kerfinu sem heilbrigðisráðuneytið áformar að hrinda í framkvæmt geti raunar skilað ríflega 3.000 m.kr. sparnaði og um 440 m.kr. á yfirstandandi ári. Á undanförnum árum hefur náðst verulegur árangur við að halda aukningu lyfjakostnaðar í skefjum miðað við fast verðlag. Fyrirhugað er að greiðsluþátttaka lyfja verði í æ fleiri lyfjaflokkum miðuð við ódýrasta lyf með sambærilega verkun. Jafnframt er ætlunin að auka greiðsluþátttöku lyfja með breytingum á lágmörkum og hámörkum sem lyfjanotendur greiða í mismunandi lyfjaflokkum og beina þannig einnig eftirspurn í ríkara mæli yfir í samheitalyf. Enn fremur er gert ráð fyrir lækkun útgjalda vegna almennrar endurskoðunar lyfjaverðs sem felst í því að lyfjaflokkar eru endurskoðaðir hver af öðrum eftir að Finnlandi var bætt við sem samanburðarlandi við ákvörðun lyfjaverðsskrár. Þá er ætlunin að ná niður kostnaði við sérgreinalækningar sem falla undir sjúkratryggingar um 1.500 m.kr. með samningum sem leiði til þess að umfang þjónustunnar sem ríkið kaupir dragist saman.

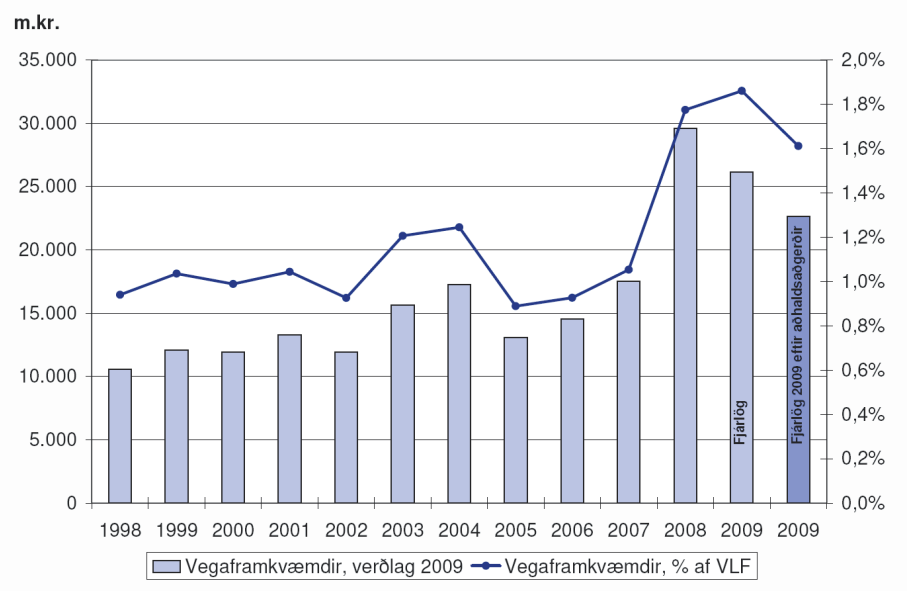
Á málefnasviði fjármálaráðuneytis er gert ráð fyrir að gerðar verði breytingar á barnabótakerfinu sem leiði til 1 ma.kr. lækkunar á þeim greiðslum á næsta ári. Til skoðunar er að ótekjutengdar bætur vegna barna yngri en sjö ára verði bætt að hluta eða að fullu við tekjutengdar bætur kerfisins en á móti verði tekjuskerðing aukin til að ná fram sparnaðarmarkmiðinu.

Stofnkostnaður

Framlög ríkissjóðs til framkvæmda, þ.e. vegna bæði viðhalds og stofnkostnaðar, hafa frá árinu 1998 verið að meðaltali um 2,6% af landsframleiðslu. Árin 1998–2004 voru framlög til þessara verkefna að meðaltali um 2,7% af landsframleiðslu en á tímabilinu 2005–2007 þegar stóriðjuframkvæmdir og þensla fjármálakerfisins stóð sem hæst var dregið úr framkvæmdum ríkisins og lækkaði hlutfallið í 2,1%. Árið 2008 voru þessi framlög aukin verulega, m.a. til að mæta horfum á miklum samdrætti í fjárfestingum einkaaðila, þannig að hlutfallið hækkaði í 3,3%. Í fjárlagafrumvarpinu 2009 var áformað að auka framlög til viðhalds- og stofnkostnaðarverkefna talsvert í viðbót en vegna efnahagsáfallsins og erfiðrar stöðu ríkissjóðs var dregið úr þeim áformum. Þrátt fyrir þær aðhaldsaðgerðir var gert ráð fyrir að framlög til þessara verkefna yrðu með því mesta sem verið hefur undanfarinn áratug eða um 3,1% af landsframleiðslu.

Viðhald og stofnkostnaður sem ríkið fjármagnar um þessar mundir liggur að stærstum hluta í samgönguframkvæmdum. Í fjárlögum 2009 er viðhald áætlað 8,9 ma.kr. og stofnkostnaður að meðtöldum fjármagnstilfærslum 34,8 ma.kr., eða alls 43,7 ma.kr. Þar af eru samgönguframkvæmdir um 27,6 ma.kr., eða 63%, sem auk þess eru að lang mestu leyti vegaframkvæmdir. Á tíu ára tímabilinu frá 1998 til 2007 voru framlög til viðhalds og nýframkvæmda í vegamálum á bilinu 7–17 ma.kr. og að meðaltali tæpir 14 ma.kr. á núverandi verðlagi. Árið 2008 voru framlögin aukin upp í tæpa 30 ma.kr. en lækka síðan nokkuð eða í rúmlega 26 ma.kr. í fjárlögum fyrir árið 2009. Við ákvarðanir um lækkun fjárveitinga til vegaframkvæmda í fjárlögum 2009 var m.a. horft til þess að talið var mögulegt að fresta viðtöku nýrrar flugvélar fyrir Landhelgisgæsluna um eitt ár og jafnvel að henni yrði komið í rekstrarleigu. Nú liggur fyrir að af því getur ekki orðið og að ríkissjóður mun þurfa að bera um 3 ma.kr. stofnkostnað vegna þess í ár sem ekki var gert ráð fyrir í fjárlögum.

Mynd 18: Vegaframkvæmdir árin 1998–2009



Ríkisstjórnin hefur nú ákveðið að framkvæmdaáform samkvæmt fjárlögum 2009 verði lækkuð um 4,4 ma.kr. en þar af eru 3,5 ma.kr. vegna vegaframkvæmda. Ákvörðunin felur í sér að ekki verði heldur nýttar afgangsfjárheimildir frá fyrri árum enda mundu útgjöld ríkissjóðs þá aukast sem því næmi. Má gera ráð fyrir að vegaframkvæmdir verði þannig um 1,6% af landsframleiðslu í ár í stað 1,9%. Á árunum 1998–2007 var þetta hlutfall að meðaltali um 1% þannig að þrátt fyrir þetta verða framlög til vegaframkvæmda meira en 50% yfir meðaltalinu og vega verulega á móti samdrætti í framkvæmdum einkaaðila ásamt byggingu tónlistarhúss, framkvæmdum við viðhald fasteigna ríkisins, auknum framkvæmdum við snjóflóðavarnir, aukna endurgreiðslu á virðisaukaskatti af vinnu við byggingar o.fl. Í þessu sambandi er einnig ástæða til að taka mið af niðurstöðum útboða hjá Vegagerðinni það sem af er árinu 2009. Þar hafa nú þegar hafa sparast um 2 ma.kr. vegna hagstæðari tilboða en gert var ráð fyrir í kostnaðaráætlunum og er því nú þegar aukið svigrúm til þess að lækka fjárheimildir án þess þó að framkvæmdamagn þurfi að endilega að minnka jafn mikið.

Þessu til viðbótar hefur ríkisstjórnin ákveðið að fjárveitingar til framkvæmda á næsta ári verði lækkaðar um 10 ma.kr. Sú ákvörðun er tekin í ljósi þess að ríkissjóður hefur ekki bolmagn til þess að sinni að standa fyrir jafn mikilli uppbyggingu samgöngukerfa og innviða og undanfarin ár. Að öðrum kosti væri aukið á skuldasöfnun ríkissjóðs með óábyrgum hætti. Á næstu árum, á meðan á endurreisn efnahagslífsins stendur og rekstrargrundvöllur ríkissjóðs verður treystur, er óhjákvæmilegt að hægja á nýframkvæmdum en leitast við að veita áfram fjármagni til að viðhalda mannvirkjum, innviðum og opinberum fasteignum. Hins vegar hafa verið til skoðunar á vegum stjórnvalda, aðila vinnumarkaðarins og lífeyrissjóða hugmyndir um að þeir komi að fjármögnun stórra verklegra framkvæmda ef unnt verður að fjármagna þær með notendagjöldum. Einnig er unnið að nokkrum áformum um erlendar fjárfestingar hér á landi sem gætu orðið talsvert umfangsmiklar. Ef af slíkum verkefnum verður gætu þau meira en vegið upp lægra framkvæmdastig hjá ríkinu.

VI. Umgjörð fjárlagagerðar og ríkisfjármálastefnunnar

Í 28. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, er kveðið á um að með fjárlagafrumvarpi hvers árs skuli fylgja áætlun um ríkisbúskapinn næstu fjögur árin. Þar skal annars vegar gerð grein fyrir horfum í ríkisbúskapnum í ljósi almennra efnahagshorfa og hins vegar stefnu stjórnvalda í ríkisfjármálum. Áætlanir af þessum toga sem lagðar hafa verið fram á undanförnum árum hafa aðallega snúið að því að framreikna tekjuhorfur og útgjaldaskuldbindingar að óbreyttu, einkum til að leiða í ljós heildaráhrif ríkisfjármálanna til næstu fjögurra ára. Hins vegar hefur verið gagnrýnt, m.a. af alþjóðlegum greiningaraðilum, að þessar áætlanir hafi fyrst og fremst snúið að heildarstærðunum og byggst á fremur almennum viðmiðum um þróun rekstrargjalda og tilfærsluframlaga í heild en hafi ekki haft nægilega skýra tengingu við beina forgangsröð í útgjaldavexti einstakra málaflokka og verkefna. Einnig hafi gætt tilhneigingar til þess á síðustu árum þegar tekjur fóru ört vaxandi að útgjaldarammar hafi víkkað út við árlega endurskoðun þannig að útgjaldastefnuna hafi borið af leið. Í áætluninni sem fylgdi fjárlagafrumvarpinu fyrir árið 2009 var lögð meiri áhersla en áður á að forgangsraða útgjaldaþróun málaflokka og í fyrsta sinn settir fram útgjaldarammar fyrir ráðuneytin til 4 ára á þeim grundvelli. Eins og kunnugt er brustu allar forsendur fyrir þeim áformum í kjölfar áfalla á fjármálamarkaði og í gjaldeyrismálum sl. haust.

Til að ná árangri við þær krefjandi kringumstæður sem framundan eru blasir við að beita þarf mikilli festu við stjórn ríkisfjármála. Stjórnvöld geta ekki leyft sér jafn mikinn slaka og þegar tekjur fóru hraðvaxandi, auk þess sem búast má við ýmsum ófyrirséðum útgjöldum sem bregðast verður við. Í þessu skyni þarf að styrkja mjög stefnumótandi hlutverk langtímaáætl-

unar um ríkisfjármálin, bæði með aukinni pólitískri skuldbindingu og eftirfylgni við sett markmið, þannig að hún verði í reynd haldföst umgjörð um árlega fjárlagaramma ráðuneyta. Fjármálaráðuneytið hefur leitað ráðgjafar í þeim efnum til Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og vann sendinefnd frá sjóðnum vandaða greiningu á fjárlagagerðinni í janúar. Fyrir liggur skýrsla með ráðleggingum sem hér er tekið mið af.

Ríkisstjórnin undirbýr eftirfarandi umbætur til að styrkja umgjörð ríkisfjármálanna og til að styðja við langtímaáætlun í ríkisfjármálum. Nánari útfærsla verður áfram til skoðunar við undirbúning næsta fjárlagafrumvarps.

Aðgerðir til að styrkja umgjörð ríkisfjármála

Ríkisstjórnin og ráðherranefnd á hennar vegum hefur pólitíska forystu um að ákvarða helstu markmið ríkisfjármálanna, sem snúa einkum að tekju- og útgjaldastefnunni, afkomu og skuldastöðu, en einnig að áhrifum ríkisfjármálanna á efnahagslífið. Stefnan verður jafnan tekin til umræðu á vorþingum Alþingis. Megin útlínur stefnumörkunarinnar fyrir næstu 4 árin koma fram í umfjölluninni að framan, en rétt er að telja til eftirfarandi atriði:

- Til lengri tíma litið er megin markmiðið við stjórn ríkisfjármálanna að brúttó skuldir ríkissjóðs lækki niður í 60% af landsframleiðslu.
- Ríkissjóður taki ekki á sig frekari skuldbindingar vegna bankahrunsins en það sem þegar hefur verið ákveðið að gera í samstarfssamkomulagi stjórnvalda og AGS.
- Tekjur, þar á meðal óreglulegar tekjur, á tímabilinu umfram áætlunina gangi til að bæta afkomu ríkissjóðs nema óhjákvæmilegt sé að þær gangi að hluta til að mæta ófyrirséðum útgjöldum, t.d. vegna atvinnuleysis.
- Á næstu vikum og mánuðum verða undirbúin rammafjárlög til 4 ára þar sem útfærð verði forgangsröðuð tekjustefna og útgjaldastefna í samræmi við þá aðgerðaáætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum sem fram kemur í þessari skýrslu.
- Rammi um heildarútgjöld til 4 ára innifeli áætlaðar launa- og verðlagsbreytingar þannig að bregðast verði við frávikum í þeim forsendum með mótaðgerðum. Ekki verði vikið frá áætluðum ramma fyrir fjárlagaárið en verðlagsforsendur fyrir komandi ár verði þó jafnan endurmetnar fyrir endurskoðun ramma á hverju vori. Til skoðunar er þó að fyrstu tvö árin verði heildarútgjaldaramminn á föstu nafnvirði.
- Einungis nokkrir óreglulegir liðir, t.d. atvinnuleysisbætur, verði undanskildir í römmum og gert verði ráð fyrir svigrúmi til að mæta ófyrirséðum málum sem nemi 1%–2% útgjalda á 1. til 4. ári áætlunarinnar. Að öðru leyti verði allar ákvarðanir og frávik að rúmast innan ramma.
- Útgjaldarammar ráðuneyta verði bindandi og ekki breytt eftirá, s.s. með málum sem borin eru upp í ríkisstjórninni, nema að jafn mikil lækkun annarra málaflokka komi á móti.
- Í samræmi við takmarkað hlutverk fjáraukalaga skv. lögum um fjárreiður ríkisins verði þar tekið fyrir framlög til nýrra verkefna, aukins umfangs eða rekstrarhalla stofnana umfram setta ramma.
- Framkvæmd fjárlaga verði hert verulega og óheimilt verði að draga á fjárveitingar framtíðar heldur verði í öllum slíkum tilvikum að grípa þegar til mótvægisaðgerða.
- Ráðherrar geri fjárlaganefnd grein fyrir málum ef frávik verða frá fjárlögum.
- Þrengdar verða heimildir til að nota óráðstafaðar fjárheimildir fyrri ára.
- Öll lagafrumvörp og þær reglugerðir sem geta haft áhrif á útgjöld ríkissjóðs skulu kostnaðarmetnar af fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytis áður en kynning fer fram í ríkisstjórn og frumvarp er lagt fram á Alþingi eða reglugerð birt í Stjórnartíðindum.

- Allir samningar um kaup á þjónustu og rekstrarverkefnum samkvæmt heimild í 30. gr. laga um fjárreiður ríkisins skulu undirbúnir og gerðir í samræmi við reglugerð nr. 343/2006, um samninga um rekstrarverkefni sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs. Í því felst að jafnan skal fara fram frumathugun á tilgangi og hagkvæmni áður en undirbúningur hefst að samningsgerð og hún metin af fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytis sem einnig leggur mat á samningsdrög á síðari stigum áður en þau eru undirrituð.
- Einstakir ráðherrar geri ekki samkomulög eða gefi yfirlýsingar sem feli í sér útgjaldaskuldbindingar af hálfu ríkisins nema gert hafi verið sérstaklega ráð fyrir því fjárheimildum gildandi fjárlaga og fjármálaráðherra hafi fallist á skuldbindinguna.
- Ríkisendurskoðun verði falið að birta umfjöllun eftir hvert fjárlagaár um hvernig markmið ríkisfjármála hafa gengið eftir.
- Í samráði við fjárlaganefnd Alþingis verði gerðar tillögur um breytingar á umræðum og atkvæðagreiðslum um fjárlög þannig fylgt verði verklagi rammafjárlaga: fyrst fari fram afgreiðsla á markmiðum ríkisfjármála og heildarútgjöldum, síðan á útgjaldarömmum ráðuneyta og loks á fjárveitingum einstakra málaflokka og verkefna.
- Sveitarfélög skuldbinda sig til þess að afkoma þeirra verði í samræmi við þessa áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum á því tímabili sem áætlunin nær til. Þannig verði tryggt að afkoma sveitarfélaganna verði í jafnvægi yfir tímabilið og að sveitarfélög setji sér fjármálareglur er tryggi markmið um rekstrarafkomu og reisi skorður við skuldsetningu sveitarfélaga í samræmi við markmið áætlunarinnar.
- Fjárlagagerðin fylgi nánari verklagsreglum ríkisstjórnarinnar sem ætlað verði að koma í veg fyrir að ríkisfjármálin beri af markaðri leið. Verklagsreglunum verði í fyrsta lagi ætlað að festa betur í sessi skipulag og vinnubrögð rammafjárlagagerðar og í öðru lagi að veita aukið aðhald með því að ákvarða fyrir fram hvernig brugðist verði við frávikum frá áætlunum og útgjaldarömmum.

Fylgiskjal.

Eignir og skuldir ríkissjóðs [1]

Sjá skýringar á næstu síðu

Staða í árslok á verðlagi hvers árs (ma.kr.)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Áætl. 2008	Áætl. 2009	Áætl. 2010	Áætl. 2011	Áætl. 2012	Áætl. 2013
Skuldir ríkissjóðs	**298,3**	**281,1**	**277,2**	**253,0**	**196,1**	**292,5**	**311,0**	**931,3**	**1.807,8**	**1.811,0**	**1.585,0**	**1.590,0**	**1.557,0**
Spariskírteini	64,2	50,8	47,4	37,9	26,1	17,7	17,4	19,7	22,5	22,0	24,0	26,0	27,0
Ríkisbréf	19,6	32,5	41,1	55,4	67,0	89,8	95,0	216,0	353,1	403,0	412,0	452,0	410,0
Ríkisvíxlar	12,0	12,0	20,5	14,5	14,0	6,3	13,6	73,6	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0
Aðrir innlendir aðilar	4,2	3,8	4,0	3,9	3,6	3,6	30,7	34,4	35,7	36,0	37,0	37,0	38,0
Erlend lán	173,6	160,4	142,5	126,5	85,4	80,6	63,2	96,0	87,6	81,0	74,0	43,0	46,0
Lántaka vegna gjaldeyrisforða	24,7	21,6	21,8	14,8	–	94,6	91,2	221,6	227,5	210,0	–	–	–
Lán Norðurlanda og annarra þjóða	.	.	.	.	.	.	.	.	338,9	312,0	285,0	271,0	268,0
Tapaðar veðlánakröfur Seðlabanka	.	.	.	.	.	.	.	270,0	297,5	302,0	308,0	316,0	323,0
Lántaka vegna eiginfjárframlags til banka[2]	.	.	.	.	.	.	.	.	385,0	385,0	385,0	385,0	385,0
Kröfur ríkissjóðs	**129,6**	**130,3**	**118,0**	**97,0**	**136,5**	**242,7**	**253,7**	**551,5**	**815,6**	**768,0**	**537,0**	**527,0**	**528,0**
Veitt lán	93,0	79,5	76,4	51,6	71,5	169,7	174,4	472,0	742,3	695,0	464,0	454,0	455,0
Lán tengd innlendu verðlagi	63,5	59,4	59,4	47,7	70,0	73,6	81,8	81,2	73,2	66,0	67,0	71,0	75,0
Gengistryggð lán	13,5	8,6	5,5	3,9	1,5	1,5	1,4	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Vegna gjaldeyrisforða Seðlabanka	16,0	11,5	11,5	–	–	94,6	91,2	214,0	218,5	205,0	–	–	–
Lán Norðurlanda og annarra þjóða	.	.	.	.	.	.	.	.	338,9	312,0	285,0	271,0	268,0
Yfirtekin tryggingabréf	.	.	.	.	.	.	.	175,7	110,7	111,0	111,0	111,0	111,0
Viðskiptareikningar, nettó[3]	36,5	50,7	41,6	45,4	65,0	73,0	79,2	79,5	73,3	73,0	73,0	73,0	73,0
Handbært fé, nettó[4]	**18,0**	**16,5**	**16,8**	**24,4**	**50,8**	**92,4**	**104,3**	**184,1**	**184,1**	**124,0**	**74,0**	**74,0**	**74,0**
Hlutafé, eignarhlutir og stofnfé[5]	**92,8**	**93,3**	**90,8**	**94,6**	**87,4**	**102,7**	**191,9**	**197,8**	**583,7**	**584,0**	**584,0**	**584,0**	**584,0**
Hreinar lántökur ríkissjóðs	**168,8**	**150,8**	**159,2**	**156,0**	**59,7**	**49,8**	**57,4**	**379,8**	**992,2**	**1.043,0**	**1.048,0**	**1.063,0**	**1.029,0**
Lánveitingar sem % af teknum lánum	43,4	46,3	42,6	38,3	69,6	83,0	81,6	59,2	45,1	42,4	33,9	33,1	33,9
Hrein staða ríkissjóðs[6]	**-150,7**	**-134,4**	**-142,3**	**-131,6**	**-8,8**	**42,6**	**46,9**	**-195,7**	**-808,1**	**-919,0**	**-974,0**	**-989,0**	**-955,0**
Hrein staða ríkissjóðs a.t.t.t. eigna[6]	**-57,9**	**-41,1**	**-51,5**	**-37,0**	**78,6**	**145,2**	**238,8**	**2,1**	**-224,4**	**-335,0**	**-390,0**	**-405,0**	**-371,0**
Hlutfall af VLF, % [7]													
Skuldir	**37,0**	**35,5**	**32,8**	**28,1**	**19,2**	**23,9**	**23,4**	**55,3**	**125,5**	**125,2**	**102,1**	**97,0**	**91,0**
Þar af erlendar skuldir	24,5	23,5	19,5	16,3	8,6	14,1	11,7	16,7	44,4	43,3	24,5	19,9	18,7
Veitt lán	**11,5**	**9,8**	**9,0**	**5,5**	**6,8**	**13,9**	**13,1**	**27,5**	**50,8**	**49,2**	**30,8**	**28,2**	**26,9**
Þar af gengisbundin lán	3,7	2,6	2,0	0,5	0,2	7,7	7,0	11,3	37,9	37,2	19,5	17,2	16,1
Viðskiptareikningar, nettó[3]	**4,5**	**6,2**	**4,9**	**4,8**	**6,2**	**6,1**	**5,9**	**5,0**	**5,2**	**4,9**	**4,6**	**4,4**	**4,2**
Hreinar skuldir ríkissjóðs	**20,9**	**19,5**	**18,9**	**17,8**	**6,2**	**3,9**	**4,4**	**22,8**	**69,5**	**71,0**	**66,7**	**64,4**	**59,9**
Eignir ríkissjóðs	**30,3**	**29,4**	**26,7**	**23,0**	**26,4**	**36,5**	**41,5**	**57,5**	**110,4**	**102,8**	**77,9**	**73,2**	**70,1**
Hrein staða ríkissjóðs[6]	**-18,6**	**-17,5**	**-16,9**	**-15,2**	**-1,3**	**3,8**	**3,4**	**-11,2**	**-56,6**	**-62,6**	**-62,0**	**-59,9**	**-55,6**
Hrein staða ríkissjóðs a.t.t.t. eigna[6]	**-6,6**	**-6,1**	**-6,1**	**-5,0**	**7,2**	**12,6**	**18,2**	**2,3**	**-15,1**	**-22,4**	**-24,3**	**-23,8**	**-20,9**

Neðanmálsgreinar með töflunni

Skuldbindingar vegna Icesave eru ekki taldar með skuldum ríkissjóðs í töflunni. Lán frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum og Noregi eru til Seðlabanka og því ekki talin með skuldum ríkissjóðs.

1. Áfallnir ógreiddir vextir ríkissjóðs eru meðtaldir.
2. Ríkissjóður áformar að fjármagna 385 ma.kr. eiginfjárframlag til nýju bankanna með útgáfu markaðsverðbréfa.
3. Viðskiptahreyfingar taka til óinnheimtra skattekna og annarra skammtímakrafna auk ýmissa s
4. Handbært fé er staða ríkissjóðs og stofnana í A-hluta við Seðlabanka Íslands og aðrar innlánsstofnanir auk innistæðna í erlendum innlánsstofnunum og gjaldeyrisreikningum.
5. Hlutafé, eignarhlutir og stofnfé tekur til eigna ríkissjóðs í fyrirtækjum, stofnunum, sameignar- og hlutafélögum ásamt erlendu stofnfé.
6. Hrein staða ríkissjóðs er skilgreind sem hreinar skuldir að viðbættu handbæru fé. Hrein staða að teknu tilliti til eigna tekur til eigna ríkissjóðs í fyrirtækjum, stofnunum og sameignar- og hlutafélögum ásamt erlendu stofnfé.
7. Reiknað til meðalverðlags hvers árs með vísitölu neysluverðs og meðalgengi nema liðurinn hlutafé, eignarhlutir og stofnfé.

174. Nefndarálit [118. mál]

um frv. til l. um ráðstafanir í ríkisfjármálum.

Frá meiri hluta efnahags- og skattanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Indriða H. Þorláksson og Maríönnu Jónasdóttur frá fjármálaráðuneyti, Skúla Eggert Þórðarson, Elínu Ölmu Arthúrsdóttur, Aðalstein Hákonarson frá ríkisskattstjóra, Guðlaug Stefánsson og Guðrúnu Björk Bjarnadóttur frá Samtökum atvinnulífsins, Friðgeir Sigurðsson og Önnu Ívarsdóttur frá Samtökum fjármálafyrirtækja, Jón Steindór Valdimarsson frá Samtökum iðnaðarins, Almar Guðmundsson frá Félagi íslenskra stórkaupmanna, Gústaf Adolf Skúlason frá Samorku, Frosta Ólafsson og Gunnar Egil Egilsson frá Viðskiptaráði, Stefán Aðalsteinsson frá Bandalagi háskólamanna, Helgu Jónsdóttur frá Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Hennýju Hinz frá Alþýðusambandi Íslands, Friðrik Friðriksson frá Hagsmunasamtökum heimilanna, Gylfa Zoëga, prófessor við Háskóla Íslands, Friðrik Má Baldursson, prófessor við Háskólann í Reykjavík, og Katrínu Ólafsdóttur, lektor við Háskólann í Reykjavík.

Þá hafa nefndinni borist umsagnir frá ríkisskattstjóra, skattrannsóknarstjóra ríkisins, Tryggingastofnun ríkisins, Lýðheilsustöð, Fjármálaeftirlitinu, Seðlabanka Íslands, Ríkisendurskoðun, Byggðastofnun, Persónuvernd, Skattstofu Vestfjarðaumdæmis, Skattstofu Norðurlandsumdæmis vestra, Jafnréttisstofu, óbyggðanefnd, Biskupsstofu, Háskóla Íslands, Háskólanum í Reykjavík, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins, Samorku, Félagi íslenskra stórkaupmanna, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Orkuveitu Reykjavíkur, Samtökum fjárfesta, Viðskiptaráði Íslands, PriceWaterhouseCoopers ehf., Öryrkjabandalagi Íslands, Aðgerðahópi háttvirtra öryrkja, Siðmennt, Vantrú, Landssambandi eldri borgara, Félagi eldri borgara, Halldóru Ingu Ingileifsdóttur, Andrési Inga Jónssyni, Guðmundi Óskarssyni og Katrínu Ólafsdóttur. Einnig hefur nefndinni borist sameiginleg umsögn frá Deloitte hf., KPMG hf. og PriceWaterhouseCoopers ehf.

Markmið frumvarpsins er að tryggja að áætluð afkoma ríkissjóðs verði ekki verri en ráðgert var í fjárlögum ársins sem gerð voru á grunni efnahagsáætlunar stjórnvalda og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Þar sem afkoma ríkissjóðs stefnir í að verða verri en áætlað var í fjárlögum er talin þörf á sérstökum aðhaldsaðgerðum á þessu ári sem upphafleg áætlun gerði ekki ráð fyrir. Aðgerðirnar varða annars vegar aukna tekjuöflun og hins vegar lækkun á ríkisútgjöldum en jafnframt eru í frumvarpinu ákvæði um hert skatteftirlit og skattlagningu vaxtagreiðslna úr landi.

Að lokinni 1. umræðu var frumvarpinu vísað til efnahags- og skattanefndar sem aðallega hefur fjallað um tekjugreinar frumvarpsins og aðrar skattabreytingar. Nefndin fól þremur fastanefndum að fjalla um einstaka þætti frumvarpsins sem einkum tengjast útgjaldahlið frumvarpsins. Nefndirnar eru fjárlaganefnd, félags- og tryggingamálanefnd og allsherjarnefnd og fylgja álit þeirra með áliti þessu.

Í frumvarpinu er lögð til hækkun á tryggingagjaldi (1,56%) og gjaldi í Ábyrgðasjóð launa (0,1%). Lagt er til að tilteknar neysluvörur beri 24,5% virðisaukaskatt í stað 7%. Lagður er til tímabundinn viðbótarskattur (8%) á tekjur einstaklinga yfir 700.000 kr. og tímbundinn viðbótarskattur (5%) á fjármagnstekjur umfram 250.000 kr. Lagt er til að fyrirkomulagi skattskila vegna fjármagnstekna verði breytt. Um tekjuauka ríkissjóðs vegna framangreindra breytinga er fjallað í umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytis sem er fylgiskjal með frumvarpinu og er hann samanlagt talinn nema u.þ.b. 10 milljörðum kr. á þessu ári.

Nefndin ræddi almennt um val á milli skattahækkana eða útgjaldalækkana ríkisins og áhrif skattahækkana frumvarpsins á stöðu ríkissjóðs, heimila og atvinnulífs.

Á fundum nefndarinnar kom fram að óvenjulegt væri að gera svo veigamiklar breytingar á skattkerfinu á miðju ári, fyrirvarinn til að laga tölvukerfi að breytingunum væri skammur auk þess sem þær gætu verið kostnaðarsamar. Fulltrúar ríkisskattstjóra voru bjartsýnir á að framkvæmdin gengi í öllum aðalatriðum vel en á fundi félags- og tryggingamálanefndar var bent á að gera þyrfti umfangsmiklar og tímafrekar breytingar í tölvukerfi Tryggingastofnunar. Þá telja Samtök atvinnulífsins að ýmsar breytingar frumvarpsins beri að með of skömmum fyrirvara.

Um ***hækkun tryggingagjalds og gjalds vegna Ábyrgðasjóðs launa*** er fjallað í 1. og 3. gr. frumvarpsins. Þetta er stærsti tekjuöflunarliður frumvarpsins og á að skila ríkinu 7 milljarða kr. tekjum á þessu ári. Umsagnaraðilar höfðu almennt skilning á þessum hækkunum og þörfinni fyrir aukin framlög til Atvinnuleysistryggingasjóðs og Ábyrgðasjóðs launa. Undirstrikað var á fundum nefndarinnar að staða fyrirtækja væri slæm um þessar mundir og að tillögurnar ykju þrýsting til lækkunar launakostnaðar. Einnig var lögð áhersla á að stjórnvöld þyrftu að draga úr misnotkun bótakerfisins með hertu eftirliti. Samband íslenskra sveitarfélaga vakti athygli á áhrifum frumvarpsins á fjárhag sveitarfélaganna eins og fram kemur í áliti félags- og tryggingamálanefndar.

Um breytingu á ***fyrirkomulagi virðisaukaskatts*** er fjallað í 4. gr. frumvarpsins. Er þar gert ráð fyrir að tilgreind matvæli, þ.m.t. matvæli sem innihalda sykur, færist upp í efra þrep virðisaukaskattsins. Með þessari breytingu er markmiðið að auka tekjur ríkissjóðs og öðrum þræði að stuðla að aukinni lýðheilsu og draga úr óhollustu í mataræði. Á fundum nefndarinnar kom fram sú gagnrýni að tillagan leiddi til aukins flækjustigs í skattframkvæmd og til óþarfa neyslustýringar. Töldu sumir umsagnaraðilar að illskárri kostur væri að skattleggja allan sykur í tolli við innflutning og jafnvel að hækka annað eða bæði þrep virðisaukaskattsins hóflega. Nefndin ræddi sérstaklega tillögur sem Samtök iðnaðarins lögðu til við nefndina en fulltrúar fjármálaráðuneytis töldu þær ekki í samræmi við EES-rétt. Ef fara ætti aðra leið en í frumvarpinu taldi ráðuneytið eðlilegra að taka upp eldra vörugjaldakerfi sem afnumið var 1. mars 2007 með gildistöku laga nr. 175/2006.

Nefndin ræddi áhrif fyrirhugaðrar virðisaukaskattsbreytingar á vísitölu neysluverðs en misvísandi tölur koma fram í athugasemdum frumvarpsins um hver þau eru. Samkvæmt upplýsingum frá fjármálaráðuneyti eiga áhrifin til hækkunar að nema um 0,25%.

Um ***tíðari skil fjármagnstekjuskatts*** er fjallað í 5. gr. frumvarpsins. Þessari breytingu er ætlað að hafa jákvæð greiðsluáhrif á tekjuhlið ríkissjóðs en því var haldið fram að skilaskyld fyrirtæki mundu eiga erfitt með að laga sig að fyrirkomulaginu innan réttra tímamarka. Ríkisskattstjóri telur í ljósi fyrri reynslu að ákvæðið muni ekki gefa tilefni til sérstakra vandkvæða í framkvæmd.

Um ***skattlagningu vaxtagreiðslna úr landi*** er fjallað í 6. gr. frumvarpsins, sbr. og tengd ákvæði sem fram koma í 7. og 11.–13. gr. Fram kom að þessi frumvarpstillaga væri efnislega samhljóða þeirri sem fjármálaráðherra lagði til á síðasta þingi (þskj. 804, 366. mál) en var felld brott samkvæmt tillögu efnahags- og skattanefndar milli 2. og 3. umræðu (sjá nú lög nr. 46/2009). Í framhaldsnefndaráliti gerði nefndin grein fyrir því að skiptar skoðanir væru um þetta form skattlagningar hjá fjármálaráðuneyti og hagsmunaaðilum. Sömu sjónarmiðum hefur nú verið hreyft fyrir efnahags- og skattanefnd og telur meiri hlutinn mikilvægt að tillaga fjármálaráðherra nái fram að ganga. Með áliti meiri hlutans fylgir listi yfir þau ríki sem Ísland hefur gert tvísköttunarsamning við og eru þar tilgreind ríki sem ekki halda eftir afdráttarsköttum af vöxtum (svokallaður 0% afdráttur). Í samræmi við ábendingar ríkisskatt-

stjóra leggur meiri hlutinn til breytingu á 3. efnismálsl. a-liðar 6. gr. frumvarpsins sem miðar að því að gera orðalag skýrara. Meiri hlutinn beinir því jafnframt til fjármálaráðherra að drög að reglugerð um framkvæmd ákvæðisins verði kynnt efnahags- og skattanefnd áður en hún verður sett.

Í 8.–10. gr. frumvarpsins eru ákvæði sem lúta að ***hertu skatteftirliti***. Í samræmi við ábendingar skattrannsóknarstjóra leggur meiri hlutinn til að þessar greinar verði felldar brott úr frumvarpinu en í umsögn embættisins er talið að ákvæðin þurfi nánari skoðunar við.

Um ***tímabundinn skatt á launatekjur einstaklinga umfram tilgreind mörk*** er fjallað í I. og II. bráðabirgðaákvæði frumvarpsins. Við umfjöllun nefndarinnar var gagnrýnt að til stæði að innheimta skattinn í staðgreiðslu óháð hjúskaparstöðu, þ.e. óháð tekjum maka eða sambýlings. Einnig var á það bent að innleiðing ákvæðisins gæti reynst launagreiðendum torveld, einkum þeim sem greiða laun fyrir fram. Meiri hlutinn undirstrikar samt sem áður að við núverandi aðstæður sé réttlætanlegt að láta þá sem hafa hærri tekjur bera meiri byrðar til að mæta brýnni tekjuþörf ríkissjóðs. Meiri hlutinn leggur til í samræmi við ábendingar ríkisskattstjóra að skýrt komi fram í ákvæði til bráðabirgða II að með launum sé átt við staðgreiðsluskyld laun.

Um ***tímabundinn skatt á fjármagnstekjur umfram tilgreind mörk*** er fjallað í ákvæði til bráðabirgða I og III í frumvarpinu. Nefndin ræddi aðrar leiðir til að ná fram markmiðum tillögunnar, annars vegar leið í ljósi athugasemda Samtaka atvinnulífsins sem lögðu til að skattinum yrði haldið utan staðgreiðslu og hann síðan innheimtur með álagningu að skattári liðnu og hins vegar þá leið sem ríkisskattstjóri lagði til að best væri að innheimta skattinn í staðgreiðslu en ákvarða síðan frítekjumarkið við álagningu opinberra gjalda að ári liðnu. Meiri hlutinn leggur til að leið ríkisskattstjóra verði farin og álítur að hún hafi jákvæðari áhrif á greiðslustreymi ríkissjóðs á þessu ári.

Að fengnum ábendingum ríkisskattstjóra leggur meiri hlutinn til að orðalag lokamálsliðar 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða I verði gert skýrara en í umsögn embættisins er lögð áhersla á að við framkvæmd þess sé einfaldast fyrir skattframkvæmdina að telja fjármagnstekjur hjá því hjóna sem hærri hefur tekjurnar óháð því hvoru hjóna tekjurnar tilheyra.

Á fundum nefndarinnar komu fram sjónarmið um að hækkun fjármagnstekjuskatts hefði neikvæð áhrif á sparnað í landinu og yrði sérstaklega íþyngjandi ef verðbólga héldist há öndvert við spár. Meiri hlutinn hefur skilning á þessum áhyggjum en telur í ljósi efnahagsástandsins ólíklegt að hækkunin muni hafa veruleg áhrif á sparnað.

Í tilefni af athugasemdum sem fram koma í sameiginlegri umsögn endurskoðendafyrirtækjanna Deloitte hf., KPMG hf. og PricewaterhouseCoopers ehf. tekur nefndin fram að í 2. málsl. 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða I er lagt til að 15% fjármagnstekjuskattur skuli reiknast af 70% leigutekna. Hinn hlutinn, 30%, skattleggst ekki. Meiri hlutinn leggur til smávægilega orðalagsbreytingu á umræddu ákvæði sem ekki felur í sér neina efnisbreytingu.

Gildistökuákvæði frumvarpsins er í 30. gr. frumvarpsins. Meiri hlutinn leggur til að gildistöku a-liðar 7. gr. annars vegar og 11., 12. og 13. gr. hins vegar verði breytt til samræmis við ábendingar ríkisskattstjóra. Meiri hlutinn leggur einnig til breytingar í samræmi við umsögn félags- og tryggingamálanefndar. Þá telur meiri hlutinn að vegna 28. gr. frumvarpsins verði að tryggja heimild til að beita ákvæðum laga nr. 84/2008, um uppbót á eftirlaun, vegna viðmiðunarársins 2007.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 26. júní 2009.

Helgi Hjörvar, form., frsm.	Magnús Orri Schram.	Álfheiður Ingadóttir.
Sigríður Ingibjörg Ingadóttir.	Ásmundur Einar Daðason.	

Fylgiskjal I.

Álit meiri hluta fjárlaganefndar.

Með bréfi dagsettu 22. júní 2009 vísaði efnahags- og skattanefnd frumvarpi til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum til umsagnar hjá fjárlaganefnd Alþingis. Um er að ræða þskj. 115, 118. mál. Nefndin fékk til fundar við sig forsvarsmenn Alþingis, forsætisráðuneytis, menntamálaráðuneytis, utanríkisráðuneytis, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis, dóms- og kirkjumálaráðuneytis, félags- og tryggingamálaráðuneytis, heilbrigðisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, samgönguráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, iðnaðarráðuneytis og umhverfisráðuneytis.

Í febrúar sl. samþykkti ríkisstjórnin útlínur stefnumörkunar í ríkisfjármálum fyrir árin 2009–2013 sem var byggð á mati á horfum í ríkisfjármálum og efnahagsáætlun sem lögð var til grundvallar stuðningi Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (AGS). Samkvæmt henni var gerð áætlun fyrir tekjur ríkissjóðs, gjöld og afkomu. Í upphaflegri áætlun íslenskra stjórnvalda með AGS-samkomulaginu var ekki gert ráð fyrir aðgerðum í ríkisfjármálum á árinu 2009 umfram það sem stefnt var að í fjárlögum. Nú er hins vegar talið að sú áætlun og þar með fjárlög fyrir árið 2009 muni ekki standast vegna lækkunar á tekjuáætlun ríkissjóðs fyrir árið 2009 og breyttra þjóðhagsforsendna, m.a. verðlags. Því er brýnt að grípa nú þegar til frekari aðgerða í ríkisfjármálum. Í mars til maí 2009 uppfærðu sérfræðingar AGS og fjármálaráðuneytisins útreikninga á þeim aðhaldsaðgerðum sem nauðsynlegar eru til að afkoman verði innan þess ramma í ríkisfjármálum sem samþykktur var í ríkisstjórninni 24. febrúar 2009. Nú er talið að til þess að ná framangreindum markmiðum um afkomu ríkissjóðs sé aðlögunarþörf fjárlaga, þ.e. þörf fyrir hækkun tekna og lækkun gjalda að lágmarki eftirfarandi:

	Mia.kr.	**% af VLF**
2009	–20	–1,4
2010	–56	–3,9
2011	–43	–2,8

Markmið ríkisstjórnarinnar með frumvarpinu er að halda afkomumarkmiðum fjárlaga ársins 2009. Frumvarpið gerir annars vegar ráð fyrir lagabreytingum til að auka tekjur en hins vegar lagabreytingum sem leiða til sparnaðar í ríkisrekstrinum til að ná þessu markmiði.

Miðað við þær upplýsingar sem fjárlaganefnd Alþingis hefur aflað sér munu þær ráðstafanir sem tilgreindar eru í frumvarpinu ekki duga til að unnt sé að halda markmiðum fjárlaga nema fylgt verði ströngu aðhaldi og ráðuneyti og stofnanir ríkisins fylgi þeim fyrirmælum sem sett hafa verið um frekari sparnað sem einstök ráðuneyti kynntu á fundi nefndarinnar.

Í máli gesta kom m.a. fram að víða er gert ráð fyrir því að hægt sé að flytja ónýttar fjárheimildir frá fyrra ári til þessa árs auk þess sem nokkur ráðuneyti gera ráð fyrir að þurfa að mæta aukinni fjárþörf í fjáraukalögum síðar á árinu. Ljóst er að ef þau áform ganga eftir verður að mæta þeim með frekari sparnaði annars staðar til að markmið fjárlaga 2009 standist.

Ljóst er að agaleysi hefur verið og er í fjármálum ríkisins og eftirfylgni með fjárlögum óviðunandi. Hvetur meiri hlutinn því eindregið til breyttra vinnubragða við fjárlaga- og áætlunargerð ríkisins þar sem horft er til lengri tíma í senn og að markmið og stefnumótun liggi fyrir.

Með framangreint í huga beinir meiri hlutinn þeim tilmælum til efnahags- og skattanefndar að rýna tekjuáætlunina sérstaklega vel til að kanna hvort forsendur hennar muni standast.

Meiri hlutinn gerir ekki athugasemdir við þau markmið um afkomu sem fram koma í frumvarpinu.

Alþingi, 24. júní 2009.

Guðbjartur Hannesson, form.,
Ásbjörn Óttarsson,
Ásmundur Einar Daðason,
Björn Valur Gíslason,
Höskuldur Þórhallsson,
Kristján Þór Júlíusson,
Oddný G. Harðardóttir,
Ólöf Nordal,
Sigmundur Ernir Rúnarsson.

Fylgiskjal II.

Álit minni hluta fjárlaganefndar.

Í stefnuskrá Borgarahreyfingarinnar stendur orðrétt: „Halla á ríkissjóði verði mætt með endurskoðun skattkerfisins, m.a. með fjölgun skattþrepa, hátekjuskatti og breytingum á virðisaukaskatti, frekar en niðurskurði í heilbrigðis- og velferðarþjónustu. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn fái ekki að taka yfir stjórn á landinu.“

Því er alveg ljóst að það mundi brjóta gegn stefnu okkar að samþykkja þessa aðferð til að standast fjárlög. Minni hlutinn er alfarið á móti þeim niðurskurði sem boðaður er í heilbrigðis- og velferðarþjónustu. Minni hlutinn telur að með því að fylgja ráðgjöf og rammaáætlun AGS séum við að hefja vegferð sem mun enda á því að veikja svo mjög undirstöður velferðarkerfis okkar að það mun á endanum verða þjóðinni dýrkeyptara en svo að hægt sé að rétt-

læta það. Minni hlutinn skorar á hæstvirta ríkisstjórn að leita annarra leiða til að laga halla ríkissjóðs og styður almennt aðhald í ríkisfjármálum án þess þó að núverandi ríkisstjórn svíki kosningaloforð sitt um að standa vörð um velferðina. Ljóst er að bandormur þessi mun ekki standast ef marka má skýrslur úr ráðuneytinu. Því væri heillaráð að vinna betur að gerð hans og jafnvel horfast í augu við að halla ríkissjóðs verði ekki mætt með þeim aðferðum sem boðaðar eru í honum.

Alþingi, 24. júní 2009.

Birgitta Jónsdóttir.

Fylgiskjal III.

Álit meiri hluta félags- og tryggingamálanefndar.

Nefndin hefur að beiðni efnahags- og skattanefndar fjallað um þá þætti málsins sem snúa að málefnasviði hennar. Um er að ræða fimm kafla, þ.e. I., II., VII., VIII. og IX. kafla frumvarpsins auk ákvæðis til bráðabirgða V. Nefndin fjallaði um málið og fékk á sinn fund Bolla Þór Bollason, Hönnu S. Gunnsteinsdóttur, Sturlaug Tómasson og Ágúst Þór Sigurðsson, öll úr félags- og tryggingamálaráðuneyti, Halldór Grönvold frá Alþýðusambandinu, Guðrúnu Björk Bjarnadóttur frá Samtökum atvinnulífsins, Karl Björnsson og Gunnlaug Júlíusson frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Stefán Aðalsteinsson frá Bandalagi háskólamanna, Elnu Katrínu Jónsdóttur frá Kennarafélagi Íslands, Helgu Jónsdóttur frá Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Gissur Pétursson og Sigurð P. Sigmundsson frá Vinnumálastofnun, Lilju Þorgeirsdóttur, Guðmund Magnússon og Halldór S. Guðbergsson frá Öryrkjabandalaginu, Sigríði Lillý Baldursdóttur og Sigurð Grétarsson frá Tryggingastofnun ríkisins, Helga Hjálmarsson frá Landssambandi eldri borgara, Ólaf Hannibalsson og Unnar Stefánsson frá Félagi eldri borgara Reykjavík, Guðrúnu E. Ólafsdóttur frá Félagi eldri borgara Suðurnesjum og Ragnar Gunnar Þórhallsson frá Sjálfsbjörg.

Tekjuliðir í I. og II. kafla frumvarpsins.

Í I. og II. kafla frumvarpsins eru lagðar til breytingar á lögum nr. 113/1990, um tryggingagjald, og lögum um Ábyrgðasjóð launa, nr. 88/2003. Lagt er til að atvinnutryggingagjald hækki úr 0,65% af gjaldstofni í 2,21% og gjald í Ábyrgðasjóð launa hækki úr 0,1% í 0,2%. Með þessu verður heildargreiðsla vegna tryggingagjalds og annarra gjalda sem leggjast á þennan skattstofn samtals 7% í stað 5,34% samkvæmt núgildandi lögum. Gert er ráð fyrir að þessi breyting skili tekjuauka upp á 7 milljarða kr. á þessu ári. Þá er lögð til sú breyting að kröfur sem njóta ábyrgðar Ábyrgðasjóðs launa bera ekki vexti eins og verið hefur.

Á fundi nefndarinnar lýstu gestir sjónarmiðum sínum og hjá aðilum vinnumarkaðarins kom fram að þeir hefðu vitað um tvær fyrrgreindu breytingarnar og um þær hafi verið haft samráð. Samband íslenskra sveitarfélaga benti þó á að full nauðsyn hefði verið á því að kostnaðarmeta frumvarpið í heild með tilliti til sveitarfélaga enda væru laun og launatengd gjöld stór kostnaðarliður hjá þeim. Áætlar sambandið að frumvarpið auki nettókostnað sveitarfélaga um 1.165 millj. kr. á þessu ári einu. Meiri hlutinn áréttar mikilvægi þess að unnið sé eftir samkomulagi ríkis og sveitarfélaga frá 28. desember 2001 og lagafrumvörp sem hafa veruleg bein áhrif á sveitarfélög verði kostnaðarmetin með tilliti til heildaráhrifa á fjárhag sveitarfélaga.

Hjá gestum kom fram að ekkert samráð hefði verið haft um það ákvæði frumvarpsins sem ætlað er að fella niður vexti á kröfur sem njóta ábyrgðar Ábyrgðasjóðs launa. Lýstu gestir yfir áhyggjum sínum af þessari breytingu og var þeim sjónarmiðum hreyft að með þessu yrði raunveruleg skerðing á launum manna enda þyrfti fólk að standa skil á lánum og skuldum sem söfnuðu dráttarvöxtum sem væru talsvert hærri en þeir vextir sem kröfur í sjóðinn bera. Þá var vakin athygli á því að með því að kröfur til greiðslna í lífeyrissjóð beri ekki vexti verða greiðslur í sjóðinn lægri en ella sem leiðir til beinnar skerðingar á lífeyrisréttindum launafólks. Tekur meiri hlutinn undir þessi sjónarmið enda er mikilvægt að skerða ekki réttindi sem fólk hefur þegar áunnið sér með störfum sínum. Meiri hlutinn telur þó nauðsynlegt að grípa til ráðstafana í ríkisfjármálum og bendir í þessu sambandi á að vaxtagreiðslur voru um 140 millj. kr. af þeim 900 millj. kr. sem greiddar voru úr sjóðnum á síðasta ári. Helmingur vaxtagreiðslna var vegna vangoldinna greiðslna í lífeyrissjóði. Meiri hlutinn telur þó rétt að beina því til félags- og tryggingamálaráðuneytis að leitað verði allra leiða til að reyna að koma í veg fyrir að vanskil hlaðist upp með þeim hætti sem verið hefur og leiði þar með til beinnar lækkunar á launum og réttindum fólks.

Útgjaldaliðir í VII. og VIII. kafla frumvarpsins, auk ákvæðis til bráðabirgða V.

Breytingum í fyrstu tveimur köflum frumvarpsins er ætlað að auka tekjur ríkissjóðs en aðrar breytingar sem nefndin fjallaði um og lagðar eru til í VII., VIII. og IX. kafla snúa að útgjaldahlið ríkissjóðs og er með þeim ætlað að ná fram sparnaði.

Í VII. kafla, um breytingu á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007, eru lagðar til breytingar sem fela í sér lækkun á frítekjumarki vegna atvinnutekna ellilífeyrisþega við útreikning tekjutryggingar auk þess sem afnumin verði heimild ellilífeyrisþega til að velja á milli frítekjumarks og þess að telja 60% af atvinnutekjum til tekna við útreikning tekjutryggingar. Þá er lögð til skerðing grunnlífeyris vegna lífeyrissjóðstekna, skerðing aldurstengdra örorkubóta vegna tekna og hækkun skerðingarhlutfalls tekjutrygginga. Að lokum er lagt til að sett verði sérstakt frítekjumark vegna lífeyrissjóðstekna ellilífeyrisþega við útreikning tekjutryggingar.

Auk þeirra breytinga sem gerð er grein fyrir hér að framan er með ákvæði til bráðabirgða V lagt til að skerðingarhlutfall tekjutryggingar hækki úr 38,38% í 45% frá næstu mánaðamótum til loka ársins 2013. Þannig verði horfið til þess skerðingarhlutfalls sem var í gildi á árinu 2006 en það hefur farið lækkandi undanfarin ár. Með breytingunum sem lagðar eru til er hagur tekjulægstu lífeyrisþeganna þó varinn þar sem ekki er hreyft við uppbót þeirri sem lífeyrisþegum var veitt á síðasta ári og gerir það að verkum að lífeyrir þeirra nemur nú 153.500 kr. og 180.000 kr. hjá þeim sem rétt hafa á heimilisuppbót.

Breytingar á lögum um málefni aldraðra, nr. 125/1999, eru lagðar til í VIII. kafla frumvarpsins og breyta frítekjumarki vistmanna á stofnunum fyrir aldraða þannig að það verði það sama og frítekjumark ellilífeyrisþega samkvæmt frumvarpinu.

Með breytingunum eru að nokkru dregnar til baka þær réttarbætur sem aldraðir og öryrkjar fengu á árinu 2008. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að einungis sé um tímabundnar ráðstafanir að ræða sem taki mið af því efnahagsástandi sem nú ríkir í þjóðfélaginu. Ekki var hreyft við tekjutengingu við maka sem meiri hlutinn fagnar enda var þar um mikilvæga réttarbót að ræða. Þá var leitast við að skerða ekki frítekjumark öryrkja enda mikilvægt að draga ekki úr möguleikum öryrkja til að stunda vinnu geti þeir það. Meiri hlutinn telur auk þess rétt að árétta mikilvægi þess að breytingarnar verði endurskoðaðar um leið og hagur ríkissjóðs vænkast.

Tryggingastofnun ríkisins benti á að um flóknar tæknilegar breytingar væri að ræða og gera þyrfti umfangsmiklar og tímafrekar breytingar í tölvukerfi stofnunarinnar. Telur meiri hlutinn rétt að vekja athygli efnahags- og skattanefndar á þessu.

Gestir úr hagsmunahópum lífeyrisþega lýstu yfir mikilli óánægju með þær breytingar sem lagðar eru til á almannatryggingum og bentu á að mikilvægt væri þegar breytingar sem þessar stæðu til að veittur yrði umþóttunartími fyrir þá sem verða fyrir skerðingu til að aðlaga sig að breyttum kjörum. Slíkur aðlögunartími hefði ekki verið veittur nú og ættu breytingarnar að taka gildi strax um mánaðamótin. Meiri hlutinn telur sterk rök með því að reynt sé að hafa skerðingar með þeim hætti að þeim sem fyrir þeim verða sé veitt eitthvert svigrúm til að aðlagast en áréttar þó jafnframt að engum ætti að koma á óvart að gerðar væru breytingar til útgjaldalækkunar úr ríkissjóði sem áhrif hefðu á kjör og hag fólks. Vitað hefði verið að aðgerðir lægju fyrir í lengri tíma áður en til þeirra kæmi. Meiri hlutinn ítrekar mikilvægi þess að aðhaldsaðgerðir gangi ekki of nærri fjölskyldum og einstaklingum í landinu en áréttar jafnframt að við þær breytingar sem nú eru lagðar til hafi þess verið gætt eftir fremsta megni að verja hag þeirra sem minnst hafi milli handanna og kjör tekjulægstu lífeyrisþeganna því varin.

Þá var nefndinni bent á að ýmis réttindi elli- og örorkulífeyrisþega til afsláttar eða endurgreiðslna í sjúkratryggingakerfinu fylgja örorkumati og í sumum tilfellum greiðslu tekjutryggingar. Missi einstaklingur tekjutryggingu sína gæti hann misst rétt til afsláttar eða endurgreiðslu, t.d. vegna tannlæknaþjónustu. Þessir þættir geta skipt miklu og telur meiri hlutinn því mikilvægt að þessi atriði verði tekin til skoðunar hjá heilbrigðisráðuneyti og leitað verði leiða til að breyta skilyrðum varðandi afsláttarkjör og endurgreiðslu kostnaðar af þessu tagi sem lífeyrisþegar þurfa að greiða.

Fulltrúar hagsmunahópa lífeyrisþega sem á fund nefndarinnar komu tóku einnig fram að þeir væru ekki að skorast undan því að taka á sig byrðar í því ástandi sem nú ríkti en teldu þó að gæta þyrfti sérstaklega að því að þeirra byrðar yrðu ekki hlutfallslega þyngri en annarra og bentu á að almennar aðgerðir í skattamálum hefðu jafnt áhrif á einstaklinga í þessum hópi sem aðra. Því þyrfti að gæta sérstaklega að samlegðaráhrifum ráðstafana á þá hópa sem tekjulægstir eru. Tekur meiri hlutinn undir þessi sjónarmið.

Útgjaldaliður í IX. kafla frumvarpsins.

Í IX. kafla frumvarpsins eru lagðar til breytingar á lögum um fæðingar- og foreldraorlof. Kveðið er á um að hámarksgreiðsla úr Fæðingarorlofssjóði lækki úr 400.000 kr. í 350.000 kr. Með þessu verður miðað við meðaltalsmánaðartekjur foreldra að fjárhæð 437.500 kr. þar sem greidd eru 80% af meðaltalsmánaðartekjum viðmiðunartímabils. Síðast varð breyting á hámarksgreiðslu úr sjóðnum undir lok síðasta árs þegar greiðslan lækkaði úr 480.000 kr. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að litið er svo á að einungis sé um tímabundna aðgerð að ræða. Þá er lögð til sú breyting að tímabil sem hægt er að taka út fæðingar- og foreldraorlof sé lengt frá 18 mánuðum í 36 mánuði. Breytingunni er ætlað að stuðla að meiri dreifingu á greiðslum úr sjóðnum.

Þeim sjónarmiðum var komið á framfæri við nefndina að lækkun hámarksgreiðslna úr sjóðnum gæti haft það í för með sér að karlar yrðu tregari til töku fæðingarorlofs en konur og þannig yrði ójafnrétti með konum og körlum við töku fæðingarorlofs. Mikið hefur áunnist á síðustu árum í að jafna rétt feðra og mæðra til töku fæðingarorlofs og telur meiri hlutinn að þessi leið sé illskásti kosturinn í stöðunni þar sem ekki er hróflað við réttindum þeirra tekjulægstu eða farið í það að stytta orlofsrétt karla.

Þeim sjónarmiðum var hreyft fyrir nefndinni að með því að lengja tímabilið sem ætlað er til töku fæðingar- og foreldraorlofs sé óbeint verið að auka vinnuvernd karla. Taki foreldri

orlof sitt í heilu lagi þarf ekki að koma til samþykki vinnuveitanda, slíkt samþykki þarf aðeins að vera til staðar óski foreldri eftir að skipta upp orlofinu. Þar sem konur verða a.m.k. að taka hluta orlofs síns þegar barn fæðist eru þær því háðar samþykki vinnuveitanda fyrir töku orlofs síðar. Karlmenn geta aftur á móti einhliða ákveðið að taka fæðingar- eða foreldraorlof sitt samfleytt á 33.–35. mánuði frá fæðingu barns. Fyrir nefndinni var bent á að þar sem óleyfilegt væri að segja upp foreldri sem ætti inni fæðingarorlof gæti með þessu móti orðið til vernd gegn uppsögnum karlmanna sem gæti skapað ójafnræði á vinnumarkaði og komið vinnuveitendum illa enda mikilvægt að þeim væri ekki gert erfiðara um vik að hagræða í rekstri í því ástandi sem nú ríkir. Meiri hlutinn telur nægilegt að bregðast við þessu með því að árétta þetta við félags- og tryggingamálaráðuneytið og beina því til ráðuneytisins að það fylgist með þróun þessara þátta og bregðist við ef líkur eru á að ójafnræði myndist með kynjunum á vinnumarkaði.

Heildaráhrif.

Meiri hlutinn hefur fullan skilning á aðhaldsþörf í ríkisfjármálum í því ástandi sem nú ríkir en áréttar þó að aldraðir og öryrkjar eru þeir þjóðfélagsþegnar sem búið hafa við hvað bágust kjör og því má ekki gleyma þeim nú þegar harðnar í ári. Nefndin ræddi breytingar sem ætlað er að auka tekjur ríkissjóðs sem og draga úr útgjöldum. Áætluð tekjuaukning af breytingum I. og II. kafla er 12,5 milljarðar kr. á ársgrundvelli eða 7 milljarðar kr. á árinu 2009. Sparnaður af breytingum á lögum um fæðingar- og foreldraorlof er áætlaður um 350 millj. kr. á ársgrundvelli og með breytingunum á lögum um almannatryggingar er gert ráð fyrir heildarsparnaði um 3.650 millj. kr. á ársgrundvelli. Þær breytingar sem lagðar eru til á almannatryggingum hafa áhrif á um 28 þúsund elli- og örorkulífeyrisþega. Ljóst er því að um víðtækar og miklar breytingar er að ræða. Meiri hlutinn áréttar mikilvægi þess að heildaraðgerðir til sparnaðar og tekjuauka lendi ekki með mestum þunga á þeim einstaklingum sem tekjulægstir eru. Þá telur meiri hlutinn að þess hafi verið gætt að standa vörð um þá sem verst eru settir. Meiri hlutinn áréttar þörf þess að þrátt fyrir þröngan ríkisbúskap verði gætt þeirra sanngirnis- og jafnræðissjónarmiða sem velferðarkerfi Íslendinga byggist á.

Breytingartillögur.

Meiri hlutinn vill að lokum vekja athygli efnahags- og skattanefndar á tveimur breytingum sem gera þyrfti á frumvarpinu. Í 7. mgr. 30. gr. er kveðið á um gildistöku þeirra greina sem breyta lögum um fæðingar- og foreldraorlof. Í ákvæðinu er tiltekið að ákvæðin eigi við um foreldra barna sem fæðast 1. júlí 2009 eða síðar en ákvæðið þyrfti einnig að taka til foreldra sem ættleiða eða taka börn í varanlegt fóstur.

Í ljós hefur jafnframt komið að láðst hefur að breyta ákvæði til bráðabirgða í lögum um almannatryggingar þess efnis að örorkulífeyrisþegar geti valið um að hafa 100.000 kr. frítekjumark á mánuði vegna atvinnutekna eða telja 60% af atvinnutekjum til tekna við útreikning tekjutryggingar. Þetta val er afnumið með c-lið 14. gr. frumvarpsins en stendur enn í bráðabirgðaákvæðinu og því myndast misræmi sé þessu ekki breytt.

Breytingartillögur:

1. Við VII. kafla frumvarpsins bætist ný grein, svohljóðandi:

   11. tölul. ákvæðis til bráðabirgða í lögunum orðast svo: Þrátt fyrir ákvæði 3. málsl. bliðar 2. mgr. 16. gr. laganna skal örorkulífeyrisþegi á tímabilinu 1. júlí 2009 til 1. janúar 2010 hafa 109.600 kr. frítekjumark á mánuði vegna atvinnutekna við útreikning tekjutryggingar.

2. Við 7. mgr. 30. gr. Í stað orðsins „fæðast“ komi: fæðast, eru ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur.

Guðmundur Steingrímsson skrifar undir álitið með fyrirvara.

Alþingi, 25. júní 2009.

Sigríður Ingibjörg Ingadóttir, varaform.,
Guðbjartur Hannesson,
Guðmundur Steingrímsson, með fyrirvara,
Lilja Rafney Magnúsdóttir,
Ólína Þorvarðardóttir.

Fylgiskjal IV.

Álit allsherjarnefndar.

Nefndin hefur að beiðni efnahags- og skattanefndar fjallað um X.–XIII. og XV. kafla frumvarpsins og ákvæði til bráðabirgða VI og VII. Á fund nefndarinnar kom Páll Þórhallsson frá forsætisráðuneyti, Bryndís Helgadóttir og Hjalti Zóphóníasson frá dóms- og kirkjumálaráðuneyti, Sif Guðjónsdóttir og Karl Axelsson frá óbyggðanefnd og Guðmundur Þór Guðmundsson, Bjarni Grímsson og Gísli Jónasson frá Biskupsstofu. Umsagnir um framangreinda kafla frumvarpsins bárust frá Biskupsstofu, óbyggðanefnd, Háskóla Íslands, Siðmennt, Vantrú og Andrési Inga Jónssyni.

Markmið frumvarpsins er að bregðast við miklu tekjufalli og útgjaldaauka sem ríkissjóður hefur orðið fyrir vegna áfalla í efnahagskerfinu og þeirra miklu skulda sem fallið hafa á ríkissjóð í kjölfarið. Frumvarpið felur í sér breytingar á ýmsum lögum um tekjuöflun ríkissjóðs og tilteknum lögbundnum útgjaldaliðum. Í X. kafla eru lagðar til breytingar á lögum um meðferð einkamála. Þar er lagt til að í stað dómstólaráðs verði ráðherra heimilað að kveða á um hámark gjafsóknarfjárhæðar í einstökum málaflokkum, sem og hámark þeirra tekna sem umsækjandi má hafa til að fá gjafsókn vegna efnahags. Í XI. kafla eru lagðar til breytingar á lögum um meðferð sakamála sem fela í sér að ráðherra verði í stað dómstólaráðs heimilað að mæla fyrir um tímagjald sem héraðsdómari skal taka mið af við ákvörðun þóknunar til skipaðs verjanda og skipaðs réttargæslumanns. Í skýringum í greinargerð kemur fram að fyrirhugað er að lækka tímagjaldið sem nú er 11.200 kr. um 12%. Var nokkuð rætt um hugsanlegar afleiðingar þess, þ.e. að færri yrðu tilbúnir til að taka að sér störf skipaðra verjenda og réttargæslumanna þar sem að þau eru oft mjög erfið og vandasöm og að það gæti hugsanlega komið niður á gæðum starfsins. Nefndin bendir á mikilvægi þess að skoðað verði hvernig unnt verði að bregðast við þeirri þróun sem viðbúið er að verði í aðkeyptri lögmannaþjónustu ríkisins eftir því um hvaða málaflokka er að ræða.

Í XII. kafla eru lagðar til breytingar á lögum um sóknargjöld, þ.e. lögboðnum framlögum úr ríkissjóði til þjóðkirkjusafnaða, skráðra trúfélaga og Háskóla Íslands vegna þeirra sem ekki eru í þjóðkirkjunni eða skráðum trúfélögum. Lagt er til að framlagið til Háskóla Íslands verði afnumið og í þess stað komi bein fjárheimild samkvæmt fjárlögum. Fellst nefndin á að sú tilhögun sé eðlileg. Við umfjöllun nefndarinnar var vakin athygli á því að um síðustu áramót voru sóknargjöld vegna ársins 2009 lækkuð úr 872 kr. í 855 kr. á mánuði fyrir hvern einstakling, 16 ára og eldri. Í ákvæði til bráðabirgða VI, sem á að taka gildi 1. júlí, er lagt til að

gjaldið verði 811 kr. frá gildistöku og 767 kr. fyrir árið 2010. Vakin er athygli á því að misræmi er á milli frumvarpstexta og skýringa í greinargerð. Var þeim sjónarmiðum hreyft fyrir nefndinni að eðlilegra væri að deila þessari lækkun niður á tvö ár og að gjaldið yrði því ekki lægra en 800 kr. á mánuði árið 2010 og 2011. Nefndin telur nokkur rök fyrir þeirri tillögu og telur eðlilegt að þjóðkirkjan og skráð trúfélög fái þann tíma til að bregðast við þessari lækkun með hagræðingu í rekstri.

Í XIII. kafla er lagt til að bætur ríkissjóðs til þolenda afbrota vegna einstaks verknaðar skuli ekki greiddar nema höfuðstóll sé 400.000 kr. eða hærri. Samkvæmt gildandi lögum er miðað við 100.000 kr. eða hærri bætur. Þannig fellur bótaskylda ríkissjóðs vegna smávægilegra brota niður. Í ljósi aðstæðna fellst nefndin á þessa tilhögun.

Í XV. kafla frumvarpsins er lögð til sú breyting á lögum um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta að tími óbyggðanefndar til að ljúka verkefni sínu verði framlengdur til ársins 2014. Nefndin tekur undir mikilvægi þess að ákvæði frumvarpsins leiði eingöngu til frestunar á því að þjóðlendumál verði til lykta leidd. Nefndin ræddi möguleika þess að skoðað verði hvort unnt sé að fresta svæði 7B sem óbyggðanefnd hefur hafið vinnu við.

Alþingi, 25. júní 2009.

Valgerður Bjarnadóttir,
Arndís Soffía Sigurðardóttir,
Vigdís Hauksdóttir, með fyrirvara,
Ásmundur Einar Daðason, með fyrirvara,
Þráinn Bertelsson.

Fylgiskjal V.

Afdráttarskattar af vöxtum samkvæmt tvísköttunarsamningum sem Ísland hefur gert.

Samningsland	Vextir frá Íslandi	Vextir til Íslands
Austurríki*	0%	0%
Bandaríkin	0%	0%
Bretland	0%	0%
Frakkland	0%	0%
Grikkland	0%	0%
Grænland	0%	0%
Holland	0%	0%
Írland	0%	0%
Ítalía	0%	0%
Katar*	0%	0%
Lúxemborg	0%	0%
Malta	0%	0%

Samningsland	Vextir frá Íslandi	Vextir til Íslands
Norðurlönd	0%	0%
Rússland	0%	0%
Slóvakía	0%	0%
Sviss	0%	0%
Ungverjaland	0%	0%
Tékkland	0%	0%
Þýskaland	0%	0%
Albanía*	0%	10%
Belgía	0%	10%
Búlgaría*	0%	3%
Eistland	0%	10%
Indland	0%	10%
Kanada	0%	10%
Kína	0%	10%
Króatía*	0%	10%
Lettland	0%	10%
Litháen	0%	10%
Mexíkó	0%	10%
Portúgal	0%	10%
Pólland	0%	10%
Rúmenía	0%	3%
Slóvenía*	0%	5%
Spánn	0%	5%
Suður-Kórea	0%	10%
Úkraína	0%	10%
Víetnam	0%	10%

* samningar ekki fullgiltir

175. Breytingartillögur [118. mál]

við frv. til l. um ráðstafanir í ríkisfjármálum.

Frá meiri hluta efnahags- og skattanefndar (HHj, MSch, ÁI, SII, ÁsmD).

1. Við 6. gr. 3. efnismálsl. a-liðar orðist svo: Ákvæðið á ekki við kveði tvísköttunarsamningur sem Ísland hefur gert við erlent ríki á um að ekki skuli haldið eftir afdráttarskatti af vöxtum.
2. Á eftir 7. gr. komi ný grein, svohljóðandi:
   Í stað orðanna „5.–8. tölul.“ í 3. mgr. 75. gr. laganna kemur: 5.–9. tölul.
3. 8.–10. gr. falli brott.

4. Á eftir 16. gr. komi ný grein, svohljóðandi:
   11. tölul. ákvæðis til bráðabirgða í lögunum orðast svo: Þrátt fyrir ákvæði 3. málsl. b-liðar 2. mgr. 16. gr. laganna skal örorkulífeyrisþegi á tímabilinu 1. júlí 2009 til 1. janúar 2010 hafa 109.600 kr. frítekjumark á mánuði vegna atvinnutekna við útreikning tekjutryggingar.
5. Við 28. gr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Þrátt fyrir það skal áfram beita ákvæðum laganna vegna ákvörðunar um uppbót á eftirlaun vegna viðmiðunarársins 2007.
6. 30. gr. orðist svo:
   Ákvæði 1.–3., 12.–16. og 19.–26. gr. öðlast gildi 1. júlí 2009 og á 2. gr. við um kröfur sem falla í gjalddaga 1. júlí 2009 eða síðar.
   Ákvæði 4. gr. öðlast gildi 1. september 2009.
   Ákvæði 5., 27. og 28. gr. öðlast þegar gildi.
   Ákvæði 6. gr. öðlast þegar gildi og kemur til framkvæmda vegna vaxta sem gjaldfalla og verða greiðslukræfir frá og með 1. september 2009 eða síðar. Hafi hluti vaxta áunnist fyrir gildistöku laganna eru þeir hvorki skattskyldir né staðgreiðsluskyldir.
   Ákvæði a-liðar 7. gr. öðlast þegar gildi og kemur til framkvæmda við álagningu opinberra gjalda árið 2010.
   Ákvæði b-liðar 7. gr. öðlast þegar gildi og kemur til framkvæmda við álagningu opinberra gjalda árið 2010 vegna tekna frá og með 1. september 2009.
   Ákvæði 8.–11. gr. öðlast þegar gildi og koma til framkvæmda frá og með 1. september 2010.
   Ákvæði 17. og 18. gr. öðlast gildi 1. júlí 2009 og eiga við um foreldra barna sem fæðast, eru ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur 1. júlí 2009 eða síðar.
   Ákvæði til bráðabirgða I–III um skattskyldu tekna taka þegar gildi og koma til framkvæmda í staðgreiðslu frá og með 1. júlí 2009 og við álagningu opinberra gjalda 2010.
   Ákvæði til bráðabirgða IV tekur gildi frá og með 16. júní 2009.
   Ákvæði til bráðabirgða V og VI taka gildi 1. júlí 2009.
   Ákvæði til bráðabirgða VII tekur þegar gildi.
7. Við ákvæði til bráðabirgða I. 2. og 3. málsl. 2. efnismgr. orðist svo: Þó skal tekjuskattur reiknast af 70% leigutekna. Þegar um hjón eða samskattað fólk er að ræða skal þrátt fyrir 2. tölul. 1. mgr. 62. gr. taka tillit til frítekjumarks beggja hjóna, þ.e. tekna yfir 250.000 kr. hjá hvoru hjóna, við ákvörðun fjármagnstekjuskattsstofns.
8. Við ákvæði til bráðabirgða II. Í stað orðsins „launum“ í efnismálsgrein komi: staðgreiðsluskyldum launum.
9. Við ákvæði til bráðabirgða III. 1. málsl. 1. efnismgr. orðist svo: Frá og með 1. júlí 2009 skal skilaskyldum aðilum skv. 3. gr. skylt að halda eftir 15% skatti af staðgreiðsluskyldum fjármagnstekjum skattskyldra aðila, sbr. 2. gr., sem til falla eftir 1. júlí 2009 af eldri kröfum, sem og kröfum sem stofnað er til eftir það, sbr. 4. og 5. gr.

176. Nefndarálit [118. mál]

um frv. til l. um ráðstafanir í ríkisfjármálum.

Frá minni hluta efnahags- og skattanefndar.

Ljóst er að grípa þarf til róttækra aðgerða til að ná tökum á ríkisfjármálum. Ef fram heldur sem horfir stefnir í meira en 20 milljarða kr. umframkeyrslu á fjárlögum þessa árs sem samþykkt voru með 153 milljarða kr. halla. Er þá ekki meðtalinn um 20 milljarða kr. kostnaður sem fellur til vegna verðbóta láns Seðlabanka Íslands til ríkissjóðs vegna uppgjörs bankabréfanna svokölluðu og dulinn kostnaður (skuldbinding) vegna tónlistarhússins.

Áhrif frumvarpsins.

Bein áhrifin frumvarpsins og nýsettra laga um hækkun skatta á áfengi, tóbak og eldsneyti eru þau að afkoma ríkissjóðs er sögð batna um allt að 23 milljarða kr. á þessu ári. Áhrifin koma hins vegar mjög misjafnt niður á ólíkum aðilum þjóðfélagsins eins og sést í eftirfarandi töflu (milljarðar kr.).

	2009	2010
Skattahækkanir (A + B + C)	**13,7**	**27,8**
A. Skattar á heimili	**6,2**	**13,3**
Áfengi, tóbak og eldsneyti	2,8	4,4
Hátekjuskattur, 8% hækkun	2,0	4,0
Fjármagnstekjuskattur úr 10% í 15%	0,6	2,4
Sykurskattur	0,8	2,5
B. Skattar á atvinnulífið	**7,0**	**12,5**
Atvinnuleysistryggingagjald úr 0,65% í 2,21%	6,5	11,8
Ábyrgðargjald úr 0,1% í 0,2%	0,5	0,8
C. Annað	**0,5**	**2,0**
Hert skatteftirlit	0,5	2,0
Afdráttarskattar á vaxtatekjur		
Sparnaður (A + B + C)	**9,4**	**35,4**
A. Rekstur	**1,8**	**14,3**
Aðhald í stjórnsýslu	1,8	14,3
B. Tilfærslur	**3,1**	**11,1**
Sjúkratryggingar	0,4	2,6
Fæðingarorlof	0,1	0,4
Elli- og örorkulífeyrir	1,8	3,7
Önnur sértæk tilfærsluframlög	0,4	1,8
Almennt aðhald í tilfærslustyrkjum ráðuneyta	0,4	1,7
Barnabætur	-	1,0
C. Framkvæmdir	**4,4**	**10,0**
Vegaframkvæmdir	3,5	8,3
Aðrar framkvæmdir	0,9	1,8
Bætt afkoma	**23,1**	**63,2**

Bætt afkoma skiptist þannig:

	2009		2010	
	Milljarðar	Hlutföll	Milljarðar	Hlutföll
Skattahækkanir og hert skattaeftirlit	13,7	60%	27,8	44%
Skerðing bóta o.fl.	3,1	14%	11,1	18%
Frestun framkvæmda	4,4	19%	10,0	16%
Sparnaður í rekstri	1,8	8%	14,3	23%
Samtals:	**23,0**	**100%**	**63,2**	**100%**

Tæplega 8% bættrar afkomu á þessu ári koma því frá sparnaði í opinberum rekstri sem verður að teljast algjörlega óásættanlegt. Í eftirfarandi töflu eru fyrstu og annarrar umferðar áhrif frumvarpsins og laganna sem þegar er búið að samþykkja.

	2009	2010
Fyrstu umferðar áhrif:	**23,1**	**63,2**
Heimilin	9,3	24,4
Atvinnulífið	11,4	22,5
Áhrif á rekstur ráðuneyta	1,8	14,3
Annað	0,5	2,0
Annarrar umferðar áhrif (margfaldari 2):	**46,1**	**126,3**
Lækkun launa (launahlutfall 70%):	**32,3**	**88,4**

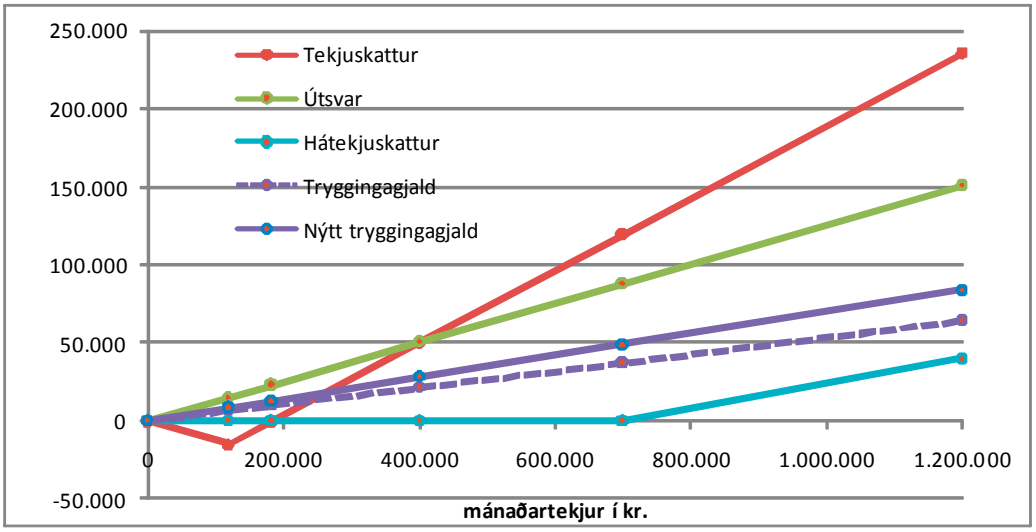
Fyrstu umferðar áhrif lýsa því hvað er beint dregið út úr hagkerfinu. Verg landsframleiðsla (VLF) mun lækka sem nemur um 23 milljörðum kr. Annarrar umferðar áhrifin (margfeldisáhrifin) eru síðan annað eins þannig að lækkun VLF gæti numið allt að 46 milljörðum kr. á þessu ári ef miðað er við hógvær margfeldisáhrif (margfaldari = 2). Umreiknað í lækkun launa og þá forsendu að hlutur launa í VLF séu 70%, sem er sennilega vanmat, eru áhrifin um 32 milljarðar kr. á þessu ári og rúmir 88 milljarðar kr. á því næsta. Ef enn er umreiknað og gert ráð fyrir að lækkun launa verði öll með fækkun starfa þá jafngildir það 915 störfum á þessu ári og 2.500 á því næsta ef miðað er við 5 millj. kr. meðalárslaun. Lækkun launa mun síðan skila sér í minni beinum sköttum og óbeinum sköttum, hærri bótum að öðru óbreyttu — eftirspurn og skattgrunnar dragast enn meira saman.

Minni hluti nefndarinnar varar við þesssum áhrifum skattlagningarhluta þessara aðgerða og telur sig hafa fært rök fyrir að hann kunni að vinna gegn markmiðum aðgerðanna um bættan hag ríkissjóðs þar sem ekki munu nást áætlaðar auknar tekjur af framkvæmdinni vegna eftirspurnar- og skattáhrifa. Jafnframt er minni hlutinn þeirrar skoðunar að byrðarnar eigi að skiptast á annan veg þannig að stærri hluti afkomubatans eigi að koma frá aðhaldi í rekstri ríkisins og minni umsvifum þess.

Um einstakar greinar.

Um 1.–3. gr.

Skattar á tekjur einstaklinga eru þrenns konar hér á landi. Tvenns konar skattar eru flatir, þ.e. tryggingagjald, 5,34%, og útsvar til sveitarfélaga sem að meðaltali er 13,1% en mismunandi eftir sveitarfélögum. Svo er tekjuskattur, 24,1% af tekjum umfram frítekjumark, 118 þús. kr., en undir því marki greiðir ríkið útsvar fyrir skattgreiðandann og tekjuskattur er því neikvæður en verður jákvæður fyrir hærri tekjur, 182 þús. kr., sjá mynd og töflu. Tryggingagjald er greitt af fyrirtækjum en það er í reynd formsatriði þar sem hækka mætti öll laun í landinu um gjaldið og láta launafólk greiða þann skatt sjálft. Launafólk greiðir tekjuskatt og útsvar af tekjum umfram frítekjumark, sem er núna 118 þús. kr. Skattstofninn er mismunandi því að 4% iðgjald launafólks í lífeyrissjóð og allt að 4% iðgjald í séreignasjóð kemur til frádráttar tekjum fyrir skatt gagnvart útsvari og tekjuskatti en ekki gagnvart tryggingagjaldi. Vegna þessa breytist útsvar til sveitarfélaga og tryggingagjald til ríkisins í hlutfalli við hækkun eða lækkun launatekna en tekjuskatturinn hækkar eða lækkar miklu meira. Ef meðaltekjur, um 400 þús. kr. á einstakling, lækka um 10% lækkar tekjuskatturinn um 18% en tryggingagjald og útsvar um 10%. Vegna þessa eru þessar tekjur ríkissjóðs mjög viðkvæmar fyrir almennri lækkun launa.



Launafólk lítur á þær ráðstöfunartekjur sem það hefur eftir skatt og iðgjald í lífeyrissjóð en fyrirtækin líta á allan kostnað við að hafa launþegann í vinnu. Þess vegna er skattahækkun annað tveggja, launalækkun fyrir launþega eða kostnaðarauki fyrir fyrirtækin. Í tilfelli frumvarpsins munu flestir líta á hækkunina sem kostnaðarauka fyrir fyrirtækin. Meðallaun í landinu eru um 400 þús. kr. á mánuði og þessi skattahækkun kostar fyrirtækin því u.þ.b. 7 þús. kr. á starfsmann á mánuði. Miðað við stöðu fyrirtækja í landinu um þessar mundir kann þessi skattahækkun að vera sú þúfa sem veltir hlassinu og neyðir sum fyrirtæki til að segja upp fólki eða rekur þau jafnvel í gjaldþrot. Við það fækkar virkum skattgreiðendum og þeim sem þiggja bætur fjölgar. Tekjur ríkissjóðs lækka og gjöldin hækka og afkoma ríkissjóðs versnar. Þá kemur ráðstöfunin sérstaklega illa niður á mannaflsfrekum atvinnugreinum.

Tekjur	Staðgreiðsla	Tekjuskattur	Útsvar	Trygginga-gjald	Hátekju-skattur	Nýtt trygginga-gjald
0	0	0	0	0	0	0
118.182	0	-14.863	14.863	6.311	0	8.273
182.421	22.941	0	22.941	9.741	0	12.769
400.000	100.643	50.339	50.304	21.360	0	28.000
700.000	207.779	119.747	88.032	37.380	0	49.000
1.200.000	386.339	235.427	150.912	64.080	40.000	84.000

Minni hlutinn gerir því athugasemdir við hversu raunhæfar forsendur til aukinna skatttekna sem frumvarpinu er ætlað að mynda eru.

Um 4. gr.

Tekjuhluti frumvarpsins snýst um að hækka tryggingagjald um 2,74%, hækka fjármagnstekjuskatt úr 10% í 15% og færa ýmsar tegundir matvæla (sykur) úr 7% virðisaukaskatti í 24,5%. Fyrri tvö atriðin eru í reynd skattlagning á atvinnu og sparnað, sem þó veitir ekki af að styrkja og styðja, og seinna atriðið er neyslustýring sem ekki hefur gefist vel fyrir utan það hve vafasamt er að löggjafinn reyni að hafa vit fyrir fullorðnu fólki hvaða matur er því fyrir bestu með löggjöf. Þá hafa hagsmunaaðilar lýst yfir miklum áhyggjum vegna þessarar greinar.

Um 5. gr.

Minni hlutinn vill benda á að töluverður kostnaður fellur á fjármálafyrirtæki við það eitt að breyta tölvukerfum til að þau megi uppfylla lagaskylduna.

Um 6. gr.

Í 6. gr. kemur fram að erlendir aðilar sem hafa vaxtatekjur af fjármálagjörningum á Íslandi skuli greiða tekjuskatt af þeim tekjum.

Í fyrsta lagi innheimtir ekkert af okkar samanburðarlöndum, Norðurlöndin, almennt skatt af vaxtagreiðslum til aðila sem eru með takmarkaða skattskyldu. Ef litið er til Evrópusambandsins þá er þar í gildi tilskipun, vaxta- og þóknanatilskipunin nr. 2003/49/EB, sem hefur það beinlínis að markmiði að afnema afdráttarskatta á vaxtagreiðslur milli félaga innan sambandsins. Þessi fullyrðing greinargerðar frumvarpsins virðist því vera úr lausu lofti gripin.

Í öðru lagi er það ekki rétt sem segir í greinargerð frumvarpsins að verið sé að skattleggja móttakanda vaxtagreiðslna, þó að það sé vissulega tilgangur ákvæðisins. Það verða í raun íslensk fyrirtæki og einstaklingar sem bera afdráttarskattinn af vaxtagreiðslunum. Ástæðan fyrir þessu er sú að lánveitandi leggur upp með að fá visst endurgjald af lánsfjármagninu og ef kostnaður eykst við lánveitingu, t.d. vegna afdráttarskatts á vaxtagreiðslur til lánveitenda, þá er þeim kostnaði velt á lántakann. Í skuldabréfum útgefnum á alþjóðlegum fjármálamarkaði og almennum lánasamningum eru t.d. stöðluð ákvæði í þessa veru, svonefnd „gross-up“ ákvæði. Þau fela það í sér að ef eigandi skuldabréfsins, þ.e. lánveitandi, þarf að greiða afdráttarskatta af vaxtagreiðslum þá skuldbindur útgefandi bréfsins, þ.e. lántaki, sig til að greiða hærri vexti svo að lánveitandi verði jafnsettur og ef engum skatti væri haldið eftir. Hærra vaxtaálag leiðir eðli málsins samkvæmt til aukins fjármögnunarkostnaðar hjá lántakanda.

Í þriðja lagi er mikilvægt að leiðrétta ummæli í greinargerð frumvarpsins þar sem segir að í þeim tilfellum þar sem tvísköttunarsamningar eru í gildi ætti skattbyrði móttakanda vaxtanna ekki að aukast því að þeir eiga „rétt á endurgreiðslu/frádrætti í sínu heimaríki“. Raunin

er sú að veruleg hætta er á tvísköttun vaxtatekna þrátt fyrir tvísköttunarsamninga þar sem Ísland innheimtir afdráttarskattinn af brúttóvaxtagreiðslu á meðan heimaríki miðar aftur á móti endurgreiðsluna eða frádráttinn yfirleitt við nettóvaxtatekjur. Vegna þessa getur heildarskattlagning vegna vaxtagreiðslna jafnvel orðið hærri en nettótekjur lánveitandans voru vegna lánsins. Afar ólíklegt er að lánveitendur mundu sætta sig við slíkt.

Í fjórða lagi er talsverður fjöldi lánveitenda á alþjóðlegum mörkuðum ekki skattskyldur í sínu heimaríki, t.d. erlendir lífeyrissjóðir og ýmsir fjárfestingarsjóðir. Vegna þessa er ekki um að ræða neinar skattgreiðslur þessara aðila í þeirra heimaríki og því er enginn skattur í heimaríkinu sem hægt er að nota til að draga greiddan afdráttarskatt hérlendis frá. Afdráttarskatturinn hérlendis er því ófrádráttarbær/óendurgreiðsluhæfur kostnaður fyrir slíka aðila. Af þessum sökum leitast þeir við að veita lán í ríkjum þar sem enginn afdráttarskattur er lagður á vaxtagreiðslur þeim til handa. Ákvæði þetta væri því í raun að fækka þeim aðilum sem tilbúnir væru að fjármagna íslensk fyrirtæki og ekki eru þeir margir fyrir um þessar mundir.

Óþarfi er að fjölyrða um slæmar afleiðingar þessa ákvæðis fyrir íslenskt atvinnulíf, verði frumvarpið að lögum mun aðgengi innlendra fyrirtækja að fjármagni á erlendum fjármagnsmörkuðum versna og það litla fjármagn sem stæði til boða yrði dýrara. Íslenskt atvinnulíf þarf nú, sem aldrei fyrr, á virku aðgengi að erlendu lánsfjármagni á viðunandi kjörum að halda og mun það skipta sköpum fyrir endurreisn þess.

Ef markmiðið er að loka fyrir undanskot frá skatti, líkt og rætt er í athugsemdum frumvarpsins, er rétt að benda á að íslensk skattyfirvöld hafa nú þegar heimildir til þess að líta fram hjá viðskiptum sem fela í sér sniðgöngu skatta.

Um 7. gr.–13. gr.

Minni hlutinn gerir ekki athugasemdir við þessar greinar enda eru þær tæknilegs eðlis.

Um 14. gr.–30. gr.

Sparnaður hjá hinu opinbera á samkvæmt frumvarpinu einungis að standa undir 8% afkomubatans en skerðing bóta 14%, sbr. 14.–16. gr. Þetta er algjörlega óásættanlegt.

Þá skapar lenging fæðingar- og foreldraorlofs umframvernd fyrir foreldra fram yfir almenna launþega gegn uppsögnum, sbr. 18.–19. gr. Lagt er til að sérstaklega sé tekið fram að uppsagnarheimildum verði ekki breytt frá því sem nú er.

Þá er óásættanlegt að hreyfa á ný við gjafsóknarkostnaði, sbr. 20. gr. Það er hættuleg þróun sem 21. gr. endurspeglar en þar eru þóknanir til verjenda lækkaðar og þóknanir til skipaðra réttargæslumanna eru lækkaðar skv. 22. gr.

Óeðlilegt er að löggjafinn grípi inn í starf sjálfstætt starfandi stjórnsýslunefnda sem ráða á málefnum sínum sjálfar, sbr. 29.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Í ákvæðum til bráðabirgða er fjallað um svokallaðan hátekjuskatt, viðbótarskatt upp á 8% sem leggst á launatekjur yfir 700 þús. kr. Um stefnubreytingu virðist að ræða hér því skatturinn er lagður á einstakling en ekki hjón eins og áður var. Þetta þýðir að hjón þar sem annar makinn er með t.d. 900 þús. kr. í mánaðarlaun og hinn með 100 þús. kr. lenda í hærri skattprósentu en hjón sem eru bæði með 700 þús. kr. Þetta skapar óæskileg jaðaráhrif í kerfinu og er óréttlátt.

Minni hlutinn er þeirrar skoðunar að breyta ætti þessu ákvæði á þann hátt að samanlagt megi hjón hafa 1.400 þús. kr. í mánaðarlaun áður en greiðsla hátekjuskatts hefst. Lagt er til að þessu atriði verði breytt milli 2. og 3. umræðu.

Skattur á fjármagn var ákveðinn 10% þegar sá skattur var tekinn upp með samræmdum hætti. Við samanburð á öðrum sköttum, t.d. sköttum á tekjur einstaklinga, var haft til hliðsjónar að vextir t.d. hafa innifalinn verðbótaþátt sem getur orðið umtalsverður ef verðbólga er mikil og er ekki tekjur en skattaður engu að síður. Dæmi um slíkt var innstæða sem gaf 15% vexti á síðasta ári en verðbólgan var 18%. Eigandinn tapaði um 3% á sparnaðinum en greiddi engu að síður 1,5% í fjármagnstekjuskatt. Vaxtagjöld koma heldur ekki til frádráttar.

Rökin fyrir lægri skatti á arð og söluhagnað voru sú áhætta að hlutabréf lækki eða verði verðlaus. Þannig eru margir búnir að greiða fjármagnstekjuskatt af arði af eign sem síðan gufaði upp eða varð verðlaus í hruninu. Lægri skattur á leigutekjur var rökstudd með viðhaldskostnaði og opinberum gjöldum á húsnæði sem ekki komu til frádráttar.

Ef allir þessir þættir kæmi inn, skattur á raunvexti (frádráttur þegar þeir eru neikvæðir), frádráttur (raun)vaxtagjalda, frádráttur tapaðra hlutabréfa og kostnaður við húsnæði, sem sanngjarn væri ef litið væri á fjármagnstekjur eins og aðrar tekjur, þá mætti skatta þær eins og launatekjur en hætt er við að tekjur ríkissjóðs yrðu litlar sem engar og hvati til eyðslu mundi aukast.

Nú er horfið frá þessari stefnu. Ber að vara við því nema tekið verði tillit til ofangreindra atriða. Það er svo sér kafli að taka upp frítekjumark eins og fyrirhugað er. Það flækir skattframkvæmdina mjög mikið og gerir kröfu um skattlagningu eftir á því fólk getur verið með innlán í mörgum bönkum, enda er um litlar upphæðir að ræða. Frumvarpið getur skilað þeim sem er undir mörkunum, þ.e. 125 þús. kr., allt að 6.250 kr. á ári. Upptaka skatts á miðju ári flækir enn fremur alla framkvæmd mjög mikið.

Alþingi, 26. júní 2009.

Tryggvi Þór Herbertsson, frsm.	Pétur H. Blöndal.	Valgeir Skagfjörð, með fyrirvara.

Vigdís Hauksdóttir.

177. Svar [107. mál]

iðnaðarráðherra við fyrirspurn Þórunnar Sveinbjarnardóttur um hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

Hvert er hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið og hve lengi hafa þeir gegnt embætti?

Stofnanir sem heyra undir iðnaðarráðuneyti, forstjórar/forstöðumenn og ráðning/skipun þeirra eru sem hér segir:

Nýsköpunarmiðstöð Íslands, forstjóri – karl. Skipaður 1. ágúst 2007.
Orkustofnun, orkumálastjóri – karl. Skipaður 1. janúar 2008.
Byggðastofnun, forstjóri – karl. Skipaður 1. janúar 2003.
Ferðamálastofa, ferðamálastjóri – kona. Skipuð 1. janúar 2008.
Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins, framkvæmdastjóri – karl. Ráðinn 1. september 2006.

ÍSOR, forstjóri – karl. Ráðinn 1. júní 2003.

Hlutfall karla sem gegna stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið er 83% og kvenna 17%.

178. Svar [111. mál]

sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra við fyrirspurn Þórunnar Sveinbjarnardóttur um hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

Hvert er hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið og hve lengi hafa þeir gegnt embætti?

Hlutfall karla og kvenna í stöðum forstjóra/forstöðumanna stofnana sem heyra undir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, sem og upplýsingar um starfstíma þeirra, má sjá í eftirfarandi töflu:

Stofnun (ráðning/skipun)	Kona	Karl	Starfstími
Fiskistofa	-	x	1990
Hafrannsóknastofnunin	-	x	1998
Verðlagsstofa skiptaverðs	x	-	2008
Matvælastofnun	-	x	2008
Hagþjónusta landbúnaðarins	-	x	1997
Veiðimálastofnun	-	x	1997
Skrifstofa rannsóknastofnana atvinnuveganna	-	x	1978
Matís ohf.	x	-	2007

Kynjahlutföllin eru því þannig að konur skipa 25% af stöðum forstöðumanna/forstjóra í stofnunum sem heyra undir ráðuneytið og karlar 75%.

179. Fyrirspurn [127. mál]

til félags- og tryggingamálaráðherra um öryrkja.

Frá Ásbirni Óttarssyni.

1. Hver hefur verið þróun á fjölda öryrkja síðustu 10 ár?
2. Hvernig er aldurssamsetningin?
3. Hvernig er kynjasamsetningin?

Skriflegt svar óskast.

180. Fyrirspurn [128. mál]

til félags- og tryggingamálaráðherra um örorkumat.

Frá Ásbirni Óttarssyni.

1. Hvernig fer örorkumat fram?
2. Hvernig er greiðslum háttað til þeirra sem framkvæma örorkumat og fá þeir jafnmikið greitt fyrir hvort sem matið er jákvætt eða neikvætt?
3. Hversu margir af þeim sem eru metnir fá dæmda örorku?

Skriflegt svar óskast.

181. Fyrirspurn [129. mál]

til fjármálaráðherra um áhrif frestunar stóriðjuframkvæmda á þjóðarbúið.

Frá Ásbirni Óttarssyni.

Hvaða áhrif mundi það hafa á þjóðarbúskapinn ef stóriðjuframkvæmdir vegna byggingar álvers í Helguvík og stækkunar í Straumsvík og tilheyrandi orkuframkvæmdir frestast
a. um eitt ár,
b. um tvö ár,
c. um þrjú ár?

Skriflegt svar óskast.

182. Fyrirspurn [130. mál]

til menntamálaráðherra um skólaeinkunnir og inntöku nemenda í framhaldsskóla.

Frá Vigdísi Hauksdóttur.

1. Hefur ráðherra látið kanna skólaeinkunnir (í íslensku, ensku, stærðfræði, dönsku, náttúrufræði og samfélagsfræði) hjá nemendum sem útskrifuðust úr grunnskóla nú í vor og hvort skólaeinkunnir nemenda í 10. bekk hafa hækkað á milli áranna 2008 og 2009?
2. Ef í ljós kom mikill munur á einkunnum á milli skóla og að einkunnadreifing er með öðrum hætti en undanfarin ár, hvert er mat ráðherra á því og hver gæti verið ástæðan?

3. Hefur í þessu sambandi verið kallað eftir faglegu áliti sérfræðinga í námsmati, t.d. hjá Námsmatsstofnun, og eftir áliti skólastjórnenda grunn- og framhaldsskóla hvað varðar þetta nýja fyrirkomulag og reynslu þeirra af því?
4. Hefur ráðherra hug á að kalla saman faghóp til þess að fara yfir reynsluna af breyttu fyrirkomulagi og fá hann til þess að leggja mat á kosti og galla og leiðir til úrbóta ef í ljós kemur að þess er þörf?
5. Hvenær má vænta þess að almennur hluti námskrár taki gildi og þá ákvæði um skólaeinkunnir?
6. Telur ráðherra eðlilegt að grunnskólar hafi engin samræmd viðmið eða leiðbeiningar frá ráðuneytinu hvað varðar skólaeinkunn upp úr 10. bekk, þ.e. við lok skyldunáms?
7. Telur ráðherra að jafnræðis hafi verið gætt við inntöku nemenda í framhaldsskóla nú í vor?
8. Telur ráðherra eðlilegt að framhaldsskólarnir hafi markað sér stefnu um inntökuskilyrði eftir að umsóknarfrestur rann út í vor?
9. Hefur ráðherra skoðað þann möguleika að nemendum standi til boða að taka samræmd próf jafnhliða skólaeinkunn, að taka upp hverfisskóla eins og áður var eða að framhaldsskólum verði leyft að bjóða upp á inntökupróf?
10. Hefur ráðherra markað sér stefnu hvað varðar aukna faglega ráðgjöf í námsmati og formlegt eftirlit með námsmati í grunnskólum landsins?

Skriflegt svar óskast.

183. Fyrirspurn [131. mál]

til viðskiptaráðherra um vátryggingafélög.

Frá Vigdísi Hauksdóttur.

1. Er það stefna ríkisstjórnarinnar að óstarfhæf vátryggingafélög, þ.e. vátryggingafélög sem eru á undanþágu frá Fjármálaeftirlitinu hvað varðar lágmarksgjaldþol, sbr. 29., 30., 31. og 33. gr. laga nr. 60/1994, um vátryggingastarfsemi, fái að starfa óáreitt á vátryggingamarkaði?
2. Telur ráðherra að Fjármálaeftirlitið, sem er eftirlitsaðili vátryggingafélaga, sé að bregðast skyldu sinni til eftirlits á vátryggingamarkaði í ljósi þess að a.m.k. tvö vátryggingafélög uppfylla ekki reglur um gjaldþol samkvæmt lögum?
3. Er verið að stofna nýtt vátryggingafélag með nýja kennitölu á rústum vátryggingafélags sem er tæknilega gjaldþrota og varð uppvíst að veðsetningu á allt að 10 milljörðum kr. úr bótasjóði félagsins (öðru nafni vátryggingaskuld, sbr. 34. gr. laga um vátryggingastarfsemi)?

184. Nefndarálit [82. mál]

um frv. til l. um breyt. á l. um Lánasjóð íslenskra námsmanna, nr. 21/1992, með síðari breytingum.

Frá menntamálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Þórhall Vilhjálmsson og Jón Vilberg Guðjónsson frá menntamálaráðuneyti, Rakel Lind Hauksdóttur frá Bandalagi íslenskra námsmanna, Guðrúnu Ragnarsdóttur, framkvæmdastjóra Lánasjóðs íslenskra námsmanna, Hjördísi Jónsdóttur, framkvæmdastjóra Sambands íslenskra námsmanna erlendis, Harald G. Eiðsson, stjórnarformann Lánasjóðs íslenskra námsmanna, og Sindra Snæ Einarsson, varaformann Sambands íslenskra framhaldsskólanema.

Umsagnir bárust frá Seðlabanka Íslands, sýslumanninum í Reykjavík, Neytendasamtökunum, Alþýðusambandi Íslands, Sambandi íslenskra framhaldsskólanema, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja og Viðskiptaráði Íslands.

Með frumvarpinu er lögð til sú breyting að námsmaður sem uppfyllir skilyrði stjórnar Lánasjóðs íslenskra námsmanna um lánshæfismat þurfi ekki að leggja fram yfirlýsingu annars manns um sjálfskuldarábyrgð við lántöku. Í öllum tilvikum sé því gengið út frá því að námsmaður fái almennt námslán nema fyrir liggi upplýsingar sem benda til þess að hann teljist ótraustur lántaki. Er stjórn sjóðsins þá heimilt að synja námsmanni um námslán. Námsmaður sem fær synjun kann þó að eiga möguleika á námsláni gegn tryggingu í formi sjálfskuldarábyrgðar ábyrgðarmanns, veðrétti í fasteign eða bankaábyrgð.

Fyrir nefndinni komu fram athugasemdir við það að stjórn Lánasjóðsins setji reglur um lánshæfismat og sé í sjálfsvald sett hvaða skilyrði námsmenn þurfi að uppfylla svo ábyrgðar verði ekki krafist. Nefndin tekur undir þessi sjónarmið og leggur áherslu á að mikilvægt sé að við mótun nýrra reglna verði þess gætt að skilyrði þau sem lántakendur þurfi að uppfylla svo ekki verði krafist yfirlýsingar annars manns um ábyrgð verði ekki þrengd svo mjög að markmið laganna nái ekki fram að ganga.

Á fundi nefndarinnar kom fram hjá fulltrúum Lánasjóðs íslenskra námsmanna að þeir lánþegar sem eru á vanskilaskrá þegar sótt eru um lán þurfi að leggja fram tryggingu áður en lánið er veitt. Nefndin telur að þótt viðmiðið sé vanskilaskrá sé mikilvægt að stjórnin meti út frá gögnum og skýringum frá lánþega hvort skilyrði séu til þess að veita jákvæða ívilnun með þeim hætti að ekki verði gerð krafa um ábyrgð eða annars konar tryggingu.

Nefndin áréttar að við innheimtu kröfu á hendur ábyrgðarmönnum námslána er hvorki unnt að gera aðför í fasteign þar sem ábyrgðarmaður býr eða fjölskylda hans né verður krafist gjaldþrotaskipta á búi ábyrgðarmanns. Gildir þetta einnig um kröfur sem stofnað hefur verið til fyrir gildistöku laga um ábyrgðarmenn, nr. 32/2009.

Við meðferð málsins í nefndinni velti nefndin fyrir sér hugtakinu „sjálfskuldarábyrgð“ í 1. gr. en hin lögfræðilega skilgreining hugtaksins vísar til þess þegar einstaklingur eða fyrirtæki ábyrgist greiðslu skuldar annars aðila (aðalskuldara). Nefndin telur að með hliðsjón af því annars vegar að markmið laganna sé að fella brott skilyrðið um að nauðsynlegt sé að hafa ábyrgðarmann á námslánum og hins vegar að skýrt komi fram í greinargerð að með frumvarpinu sé lögð til sú breyting að samkvæmt meginreglu þurfi námsmaður sem uppfyllir skilyrði stjórnar Lánasjóðsins um lánshæfismat ekki að leggja fram yfirlýsingu annars manns um

sjálfskuldarábyrgð þá sé villandi að hugtakið sjálfskuldarábyrgð komi fyrir í 1. gr. frumvarpsins og leggur til að það verði fellt brott.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

Efnismálsgrein a-liðar 1. gr. orðist svo:

Námsmenn, sem fá lán úr sjóðnum, skulu undirrita skuldabréf við lántöku, teljist þeir lánshæfir samkvæmt reglum stjórnar sjóðsins. Teljist námsmaður ekki lánshæfur getur hann lagt fram ábyrgðir sem sjóðurinn telur viðunandi.

Ragnheiður Ríkharðsdóttir og Unnur Brá Konráðsdóttir skrifa undir álitið með fyrirvara.

Skúli Helgason var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 25. júní 2009.

Oddný G. Harðardóttir, form., frsm.	Ásmundur Einar Daðason.	Jónína Rós Guðmundsdóttir.
Eygló Harðardóttir.	Árni Þór Sigurðsson.	Ragnheiður Ríkharðsdóttir, með fyrirvara.
Unnur Brá Konráðsdóttir, með fyrirvara.		Margrét Tryggvadóttir.

185. Tillaga til þingsályktunar [132. mál]

um þjóðaratkvæðagreiðslu um ríkisábyrgð á skuldbindingum Landsbankans vegna Icesave-reikninganna.

Flm.: Höskuldur Þórhallsson, Birgitta Jónsdóttir, Birkir Jón Jónsson, Eygló Harðardóttir, Guðmundur Steingrímsson, Gunnar Bragi Sveinsson, Margrét Tryggvadóttir, Sigmundur Davíð Gunnlaugsson, Sigurður Ingi Jóhannsson, Siv Friðleifsdóttir, Valgeir Skagfjörð, Vigdís Hauksdóttir, Þráinn Bertelsson.

Alþingi ályktar að efnt skuli til þjóðaratkvæðagreiðslu eins fljótt og auðið er um hvort staðfesta eigi ríkisábyrgð vegna Icesave-skuldbindinganna. Spurningin sem lögð yrði fyrir þjóðina í atkvæðagreiðslu hljóði svo: „Á Alþingi Íslendinga að staðfesta ríkisábyrgð á skuldbindingum Landsbankans vegna Icesave-reikninganna?“

Greinargerð.

Tillaga sú sem hér er flutt gerir ráð fyrir að fram fari þjóðaratkvæðagreiðsla um hvort veita eigi ríkisábyrgð vegna Icesave-skuldbindinganna í kjölfar samkomulags sem ríkisstjórnin hefur gert við ríkisstjórnir Bretlands og Hollands um lyktir Icesave-deilunnar.

Ekki er ljóst hverjar endanlegar skuldbindingar ríkissjóðs verða. Það fer eftir virði eignasafns Landsbanka, en ljóst er að heildarfjárhæð sem greiða þarf innstæðueigendum er yfir 700 milljörðum kr. Þar sem hér er um svo veigamikla hagsmuni að ræða, þá standa rök til þess að þjóðin hafi síðasta orðið í málinu.

Sú leið sem ríkisstjórnin hefur valið til lausnar á Icesave-deilunni er umdeild. Nægir að nefna álitsgerðir Lárusar Blöndal hæstaréttarlögmanns og Stefáns Más Stefánssonar prófessors í lögum við Háskóla Íslands. Telja þeir að ríkissjóður beri ekki fjárhagslega ábyrgð á atburðarás þeirri sem varð við hrun íslensku bankanna. Hafa þeir fært fyrir því rök að galli í reglugerðarsetningu hjá Evrópusambandinu geri íslenska ríkið skaðlaust. Þá hafa fjölmargir fræðimenn innlendir sem erlendir sett fram skoðanir í svipuðum dúr.

Með síauknu alþjóðasamstarfi er enn brýnna en áður að fólk hafi möguleika á þjóðaratkvæðagreiðslu, ekki síst þar sem mikilvægir alþjóðlegir samningar geta haft úrslitaáhrif á framtíð þjóðarinnar. Í stórum málum sem snerta verulega hag þegnanna og afkomu þjóðarinnar er mikilvægt að þessi leið sé fyrir hendi. Það treystir lýðræðið í landinu og veitir stjórnmálaflokkum meira aðhald en þeir hafa nú.

Spurning sú sem leggja á fyrir þjóðina í atkvæðagreiðslu hljóði svo: „Á Alþingi Íslendinga að staðfesta ríkisábyrgð á skuldbindingum Landsbankans vegna Icesave-reikninganna?“

Mikilvægt er að spurningin sjálf komi fram í tillögugreininni svo að framsetning spurningarinnar vefjist ekki fyrir þeim þingmönnum sem greiða tillögunni atkvæði sitt og færi spurningin því óbreytt í dóm þjóðarinnar.

Ljóst er að úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar yrðu ekki bindandi í sjálfu sér. Þó má telja að Alþingi og ríkisstjórnin mundu í kjölfarið lúta niðurstöðu hennar, eins og títt er í nágrannalöndum okkar um þjóðaratkvæðagreiðslur sem ekki eru bindandi fyrir stjórnvöld. Ekki er í þingsályktunartillögu þessari gert ráð fyrir nánari útfærslu á þjóðaratkvæðagreiðslunni enda hefur ríkisstjórnin boðað að fram komi frumvarp til laga um þjóðaratkvæðagreiðslur á næstu dögum.

Lagt er til að þjóðaratkvæðagreiðslan fari fram eins fljótt og auðið er og í samræmi við boðað frumvarp til laga um þjóðaratkvæðagreiðslur.

186. Frumvarp til laga [133. mál]

um heimild ríkissjóðs Íslands til viðbótarlántöku á árinu 2009.

Frá meiri hluta efnahags- og skattanefndar (HHj, MSch, ÁI, SII, ÁsmD).

1. gr.

Fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, er heimilt á árinu 2009:

a. að veita Landsvirkjun heimild til að nýta lántökuheimild, sbr. 9. gr. laga nr. 42/1983, um Landsvirkjun, allt að 50 milljörðum kr.
b. að taka lán allt að að 290 milljörðum kr. eða jafngildi þeirrar fjárhæðar í erlendri mynt, að hluta með útgáfu markaðsverðbréfa ríkissjóðs, verði þess talin þörf til að efla gjaldeyrisvaraforða Seðlabanka Íslands, til að leggja þeim fjármálafyrirtækjum til eigið fé sem stofnuð hafa verið á grundvelli laga nr. 125/2008 eða til að styrkja viðskipti á inn-

lendum fjármálamarkaði með útgáfu ríkisverðbréfa. Heimilt er að endurlána Seðlabanka Íslands þann hluta sem tekinn verður að láni í erlendri mynt.

Lántökuheimild ríkissjóðs skv. 1. mgr. hefur ekki áhrif á lántökuheimildir ríkissjóðs skv. 5. gr. fjárlaga fyrir árið 2009.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Í frumvarpinu er lagt til að Landsvirkjun verði veitt heimild til lántöku allt að 50 milljörðum kr. á þessu ári til viðbótar við þá 20 milljarða kr. heimild sem er til staðar í tölul. 3.1 í 5. gr. fjárlaga fyrir árið 2009. Þetta er í samræmi við yfirlýsingar fyrirtækisins um að 65–70 milljarða kr. þurfi á yfirstandandi ári til að mæta endurfjármögnunarþörf fyrirtækisins og til að geta ráðist í nýjar virkjunarframkvæmdir. Í annan stað er lagt til að ríkissjóði verði veitt 290 milljarða kr. viðbótarheimild til lántöku umfram þá heimild sem ríkissjóður hefur skv. 5. gr. fjárlaga fyrir árið 2009, nánar tiltekið 1. og 4. tölul. Er þetta í samræmi við endurmat á lántökuþörf ríkisins sem skýrist af eftirtöldum ráðstöfunum:

Útgáfuheimild ríkisbréfa	250.000
Fjármögnun eiginfjár nýju bankanna	385.000
Lán Norðurlanda	230.000
Lán Póllands og Rússlands	85.000
Samtals lántökur	*950.000*
Heimild skv. 1. og 4. tölul. 5. gr. fjárlaga 2009	660.000
Vöntun lánsfjárheimilda	*290.000*

Fordæmi eru fyrir því að viðbótarlánsfjárheimilda sé aflað með almennum lögum, sbr. lög nr. 60/2008.

187. Frumvarp til laga [134. mál]

um breyting á lögum nr. 6/2007, um Ríkisútvarpið ohf., með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

1. gr.

Í stað 2. og 3. málsl. 2. mgr. 11. gr. laganna koma þrír nýir málsliðir, svohljóðandi: Í stað tíu gjalddaga skulu gjalddagar einstaklinga vera 1. ágúst, 1. október og 1. desember. Gjalddagi lögaðila er 1. nóvember. Dragist framlagning álagningarskrár fram yfir 1. ágúst eða 1. nóvember færast gjalddagar til um einn mánuð.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Um síðustu áramót lauk innheimtu afnotagjalds fyrir útvarpsafnot, sbr. ákvæði til bráðabirgða V í lögum nr. 6/2007, um Ríkisútvarpið ohf. Um leið var tekið upp útvarpsgjald sem skattstjórar leggja á samhliða álagningu opinberra gjalda í júlí ár hvert. Með lögum nr. 174/2008, er tóku gildi 1. janúar sl., var m.a. ákveðið að gjalddagi útvarpsgjalds yrði einn, sbr. d-lið 1. gr. laganna. Í ljósi breyttra efnahagsaðstæðna og í þágu greiðenda gjaldsins þykir rétt að endurskoða þessa tilhögun. Með frumvarpi þessu er lagt til að gjalddagar vegna einstaklinga verði þrír í stað eins, þ.e. 1. ágúst, 1. október og 1. desember. Gjalddagi lögaðila verður á hinn bóginn 1. nóvember. Þá er tekið fram að dragist framlagning álagningarskrár fram yfir fyrsta gjalddaga einstaklinga eða lögaðila færist gjalddagar til um einn mánuð. Í stað þess að þurfa að greiða gjald þetta í einu lagi í ágúst, svo sem fer um gjald í Framkvæmdasjóð aldraðra, er einstaklingum skapað það hagræði að greiðsla gjaldsins dreifist á þrjá gjalddaga.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um breyting á lögum nr. 6/2007, um Ríkisútvarpið ohf., með síðari breytingum.

Með frumvarpinu er lagt til að gjalddögum útvarpsgjalds fjölgi úr einum í þrjá hjá einstaklingum en hjá lögaðilum verði einn gjalddagi. Gert er ráð fyrir að gjalddagarnir hjá einstaklingum verði 1. ágúst, 1. október og 1. desember en 1. nóvember hjá lögaðilum. Markmiðið með þessari breytingu er skapa fjárhagslegt hagræði fyrir einstaklinga með dreifingu á greiðslu útvarpsgjaldsins. Þessi breyting felur í sér auknum innheimtukostnað með fleiri innheimtuseðlum sem þarf að senda út. Áætlað er að útgjöld ríkissjóðs gætu aukist um 9 m.kr. með auknum fjölda útsendra innheimtuseðla. Þessi viðbótarútgjöld munu falla til hjá Fjársýslu ríkisins sem heyrir undir fjármálaráðuneytið. Ekki hefur verið gert ráð fyrir þessum auknu útgjöldum í fjárlögum 2009.

188. Frumvarp til laga [118. mál]

um ráðstafanir í ríkisfjármálum.

(Eftir 2. umr., 26. júní.)

I. KAFLI

Breyting á lögum nr. 113/1990, um tryggingagjald, með síðari breytingum.

1. gr.

Í stað hlutfallstölunnar „0,65%“ í 1. mgr. 2. gr. laganna kemur: 2,21%.

II. KAFLI

Breyting á lögum nr. 88/2003, um Ábyrgðasjóð launa, með síðari breytingum.

2. gr.

1. mgr. 8. gr. laganna fellur brott.

3. gr.

Í stað hlutfallstölunnar „0,1%“ í 2. mgr. 23. gr. laganna kemur: 0,2%.

III. KAFLI

Breyting á lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á viðauka I við lögin:

1. E-liður viðaukans verður svohljóðandi: Vörur í 16. til og með 21. kafla, þó ekki vörur í eftirfarandi tollskrárnúmerum:

17011100	18063109	20092910	20096124
17011200	18063201	20092921	20096125
17019101	18063202	20092922	20096126
17019102	18063203	20092923	20096129
17019103	18063209	20092924	20096190
17019104	18069023	20092925	20096910
17019105	18069024	20092926	20096921
17019106	18069025	20092929	20096922
17019107	18069026	20092990	20096923
17019109	18069028	20093110	20096924
17019901	18069029	20093121	20096925
17019902	18069039	20093122	20096926
17019903	19052000	20093123	20096929
17019904	19053110	20093124	20096990
17019905	19053120	20093125	20097110
17019906	19053131	20093126	20097121
17019907	19053139	20093129	20097122
17019909	19053201	20093190	20097123
17021100	19053209	20093910	20097124
17021900	20091110	20093921	20097125
17022000	20091121	20093922	20097126
17023001	20091122	20093923	20097129
17023002	20091123	20093924	20097190
17023009	20091124	20093925	20097910
17024001	20091125	20093926	20097921
17024002	20091126	20093929	20097922
17024009	20091129	20093990	20097923
17025000	20091190	20094110	20097924
17026000	20091210	20094121	20097925
17029001	20091221	20094122	20097926
17029002	20091222	20094123	20097929

17029003	20091223	20094124	20097990
17029004	20091224	20094125	20098010
17029009	20091225	20094126	20098021
17041000	20091226	20094129	20098022
17049001	20091229	20094190	20098023
17049002	20091290	20094910	20098024
17049003	20091910	20094921	20098025
17049004	20091921	20094922	20098026
17049005	20091922	20094923	20098029
17049006	20091923	20094924	20098090
17049007	20091924	20094925	20099010
17049008	20091925	20094926	20099021
17049009	20091926	20094929	20099022
18050001	20091929	20094990	20099023
18050009	20091990	20095010	20099024
18061001	20092110	20095021	20099025
18061009	20092121	20095022	20099026
18062001	20092122	20095023	20099029
18062003	20092123	20095024	20099090
18062004	20092124	20095025	21069011
18062005	20092125	20095026	21069019
18062006	20092126	20095029	21069021
18062009	20092129	20095090	21069022
18063101	20092190	20096110	21069031
		20096121	21069039
		20096122	21069061
		20096123	21069063

2. F-liður viðaukans fellur brott.

IV. KAFLI
Breyting á lögum nr. 94/1996, um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur, með síðari breytingum.

5. gr.

7. gr. laganna orðast svo:

Greiðslutímabil skatts samkvæmt lögum þessum skal vera þrír mánuðir, þ.e. janúar–mars, apríl–júní, júlí–september og október–desember. Gjalddagar eru 20. apríl, 20. júlí, 20. október og 20. janúar og er eindagi 15 dögum síðar.

V. KAFLI
Breyting á lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, með síðari breytingum.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

1. Á eftir 7. tölul. kemur nýr töluliður, svohljóðandi: Allir aðilar sem hafa vaxtatekjur hér á landi af bankainnstæðum, verðbréfa- og fjárfestingarsjóðum, skuldabréfum eða öðrum kröfum og fjármálagerningum, sbr. 3. tölul. C-liðar 7. gr., skulu greiða tekjuskatt af þeim tekjum. Ákvæði þetta gildir þó hvorki um vexti sem greiddir eru af Seðlabanka Ís-

lands né þá vexti sem greiðast erlendum ríkjum, alþjóðastofnunum eða öðrum opinberum aðilum sem undanþegnir eru skattskyldu í heimilisfestarríki sínu. Ákvæðið á ekki við kveði tvísköttunarsamningur sem Ísland hefur gert við erlent ríki á um að ekki skuli haldið eftir afdráttarskatti af vöxtum. Fjármálaráðherra er heimilt að setja reglugerð er kveður nánar á um framkvæmd þessa ákvæðis.

2. Í stað orðanna „4.–7. tölul.“ í 8. tölul. kemur: 4.–8. tölul.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 70. gr. laganna:

1. Í stað orðanna „8. tölul.“ í 1. málsl. 1. mgr. 3. tölul. kemur: 9. tölul.
2. Á eftir orðunum „skv. 3. gr. af“ í 4. tölul. kemur: vöxtum.

8. gr.

Í stað orðanna „5.–8. tölul.“ í 3. mgr. 75. gr. laganna kemur: 5.–9. tölul.

VI. KAFLI
Breyting á lögum nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, með síðari breytingum.

9. gr.

Í stað orðanna „2., 3., 6. og 7. tölul. 3. gr.“ í 2. málsl. A-liðar 2. gr. laganna kemur: 2., 3., 6., 7. og 8. tölul. 3. gr.

10. gr.

Í stað orðanna „2., 3., 6. og 7. tölul. 3. gr.“ í 6. tölul. 5. gr. laganna kemur: 2., 3., 6., 7. og 8. tölul. 3. gr.

11. gr.

Í stað orðanna „2., 3. og 7. tölul. 3. gr.“ í 4. mgr. 9. gr. laganna kemur: 2., 3., 7. og 8. tölul. 3. gr.

VII. KAFLI
Breyting á lögum nr. 100/2007, um almannatryggingar, með síðari breytingum.

12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 16. gr. laganna:

1. Á eftir orðinu „örorkustyrk“ í 1. málsl. a-liðar 2. mgr. kemur: aldurstengdri örorkuuppbót.
2. Í stað „22. gr.“ í 1. málsl. a-liðar 2. mgr. kemur: 21.–22. gr.
3. 2. og 3. málsl. b-liðar 2. mgr. orðast svo: Ellilífeyrisþegi skal hafa 480.000 kr. frítekjumark vegna atvinnutekna við útreikning tekjutryggingar. Örorkulífeyrisþegi skal hafa 300.000 kr. frítekjumark vegna atvinnutekna við útreikning tekjutryggingar.
4. Orðin „skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum“ í 3. mgr. falla brott.

13. gr.

3. málsl. 1. mgr. 21. gr. laganna orðast svo: Um uppbótina gilda ákvæði 1. mgr., sbr. 2. mgr., 2. málsl. 4. mgr. og 5. mgr. 18. gr. um búsetutíma, örorkumat og skerðingu vegna tekna.

14. gr.

Við 2. mgr. 22. gr. laganna bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Greiðslur úr skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum undir 120.000 kr. á ári skulu þó ekki skerða tekjutryggingu samkvæmt þessari málsgrein.

15. gr.

11. tölul. ákvæðis til bráðabirgða í lögunum orðast svo: Þrátt fyrir ákvæði 3. málsl. b-liðar 2. mgr. 16. gr. laganna skal örorkulífeyrisþegi á tímabilinu 1. júlí 2009 til 1. janúar 2010 hafa 109.600 kr. frítekjumark á mánuði vegna atvinnutekna við útreikning tekjutryggingar.

VIII. KAFLI
Breyting á lögum nr. 125/1999, um málefni aldraða, með síðari breytingum.

16. gr.

2. málsl. b-liðar 1. mgr. 26. gr. laganna orðast svo: Vistmaður skal hafa 480.000 kr. frítekjumark vegna atvinnutekna við útreikning vistunarframlags.

IX. KAFLI
Breyting á lögum nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof, með síðari breytingum.

17. gr.

Í stað tölunnar „18“ í 2. og 5. mgr. 8. gr. laganna kemur: 36.

18. gr.

Í stað „400.000 kr.“ í 3. mgr. 13. gr. laganna kemur: 350.000 kr.

X. KAFLI
Breyting á lögum nr. 91/1991, um meðferð einkamála, með síðari breytingum.

19. gr.

Við 1. mgr. 126. gr. laganna bætist nýr málsliður er orðast svo: Ráðherra getur jafnframt með reglugerð kveðið á um hámark gjafsóknarfjárhæðar í einstökum málaflokkum sem og hámark þeirra tekna sem umsækjandi má hafa til að fá gjafsókn vegna efnahags.

XI. KAFLI
Breyting á lögum nr. 88/2008, um meðferð sakamála, með síðari breytingum.

20. gr.

Við 3. mgr. 38. gr. laganna bætist nýr málsliður er orðast svo: Ráðherra er heimilt í reglugerð að mæla fyrir um tímagjald sem tekið skal mið af við ákvörðun þóknunar.

21. gr.

Við 3. mgr. 48. gr. laganna bætist nýr málsliður er orðast svo: Ráðherra er heimilt í reglugerð að mæla fyrir um tímagjald sem tekið skal mið af við ákvörðun þóknunar.

XII. KAFLI
Breyting á lögum nr. 91/1987, um sóknargjöld o.fl., með síðari breytingum.

22. gr.

1. gr. laganna orðast svo:

Þjóðkirkjusöfnuðir og skráð trúfélög samkvæmt lögum um trúfélög skulu eiga ákveðna hlutdeild í tekjuskatti álögðum samkvæmt ákvæðum laga um tekjuskatt eftir því sem lög þessi ákveða.

23. gr.

1. málsl. 1. mgr. 2. gr. laganna orðast svo: Ríkissjóður skal skila 15. hvers mánaðar, af óskiptum tekjuskatti, fjárhæð er rennur til þjóðkirkjusafnaða og skráðra trúfélaga.

24. gr.

Orðin „Vegna einstaklings, sem hvorki er í þjóðkirkjunni né skráðu trúfélagi samkvæmt lögum nr. 18/1975, greiðist gjaldið til Háskóla Íslands“ í 1. mgr. 3. gr. laganna falla brott.

25. gr.

Fyrirsögn I. kafla laganna orðast svo: **Um hlutdeild þjóðkirkjusafnaða og skráðra trúfélaga í tekjuskatti.**

XIII. KAFLI

Breyting á lögum nr. 69/1995, um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota, með síðari breytingum.

26. gr.

Í stað tölunnar „100.000“ í 1. mgr. 7. gr. laganna kemur: 400.000.

XIV. KAFLI

Brottfall laga nr. 84/2008, um uppbót á eftirlaun.

27. gr.

Lög nr. 84/2008, um uppbót á eftirlaun, falla brott. Þrátt fyrir það skal áfram beita ákvæðum laganna vegna ákvörðunar um uppbót á eftirlaun vegna viðmiðunarársins 2007.

XV. KAFLI

Breyting á lögum nr. 58/1998, um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, með síðari breytingum.

28. gr.

Í stað ártalsins „2011“ í 8. gr. laganna kemur: 2014.

XVI. KAFLI

Gildistaka.

29. gr.

Ákvæði 1.–3., 12.–16. og 19.–26. gr. öðlast gildi 1. júlí 2009 og á 2. gr. við um kröfur sem falla í gjalddaga 1. júlí 2009 eða síðar.

Ákvæði 4. gr. öðlast gildi 1. september 2009.

Ákvæði 5., 27. og 28. gr. öðlast þegar gildi.

Ákvæði 6. gr. öðlast þegar gildi og kemur til framkvæmda vegna vaxta sem gjaldfalla og verða greiðslukræfir frá og með 1. september 2009 eða síðar. Hafi hluti vaxta áunnist fyrir gildistöku laganna eru þeir hvorki skattskyldir né staðgreiðsluskyldir.

Ákvæði a-liðar 7. gr. öðlast þegar gildi og kemur til framkvæmda við álagningu opinberra gjalda árið 2010.

Ákvæði b-liðar 7. gr. öðlast þegar gildi og kemur til framkvæmda við álagningu opinberra gjalda árið 2010 vegna tekna frá og með 1. september 2009.

Ákvæði 8.–11. gr. öðlast þegar gildi og koma til framkvæmda frá og með 1. september 2010.

Ákvæði 17. og 18. gr. öðlast gildi 1. júlí 2009 og eiga við um foreldra barna sem fæðast, eru ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur 1. júlí 2009 eða síðar.

Ákvæði til bráðabirgða I–III um skattskyldu tekna taka þegar gildi og koma til framkvæmda í staðgreiðslu frá og með 1. júlí 2009 og við álagningu opinberra gjalda 2010.

Ákvæði til bráðabirgða IV tekur gildi frá og með 16. júní 2009.

Ákvæði til bráðabirgða V og VI taka gildi 1. júlí 2009.

Ákvæði til bráðabirgða VII tekur þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða.

I.

Við lög nr. 90/2003, um tekjuskatt, bætist eftirfarandi ákvæði til bráðabirgða:

Við álagningu gjalda árið 2010 skal leggja sérstakan 8% tekjuskatt á tekjuskattsstofn einstaklings umfram 4.200.000 kr. á tímabilinu frá og með 1. júlí til 31. desember 2009.

Þrátt fyrir ákvæði 1. málsl. 3. mgr. 66. gr. skal tekjuskattur af fjármagnstekjum einstaklinga utan rekstrar sem falla til á tímabilinu 1. júlí til 31. desember 2009 vera 15% af því sem þær tekjur eru umfram 250.000 kr. Þó skal tekjuskattur reiknast af 70% leigutekna. Þegar um hjón eða samskattað fólk er að ræða skal þrátt fyrir 2. tölul. 1. mgr. 62. gr. taka tillit til frítekjumarks beggja hjóna, þ.e. tekna yfir 250.000 kr. hjá hvoru hjóna, við ákvörðun fjármagnstekjuskattsstofns.

Tekjuskattur lögaðila, skv. 3. og 4. mgr. 71. gr., skal frá sama tímamarki vera 15% af arðstekjum og öðrum fjármagnstekjum eftir því sem við á.

II.

Við lög nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, bætist eftirfarandi ákvæði til bráðabirgða:

Frá og með 1. júlí til 31. desember 2009 skal launagreiðandi reikna til viðbótar staðgreiðslu skv. 15. gr. laganna sérstakan 8% tekjuskatt af staðgreiðsluskyldum launum umfram 700.000 kr. á mánuði hjá hverjum einstaklingi.

III.

Við lög nr. 94/1996, um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur, bætist eftirfarandi ákvæði til bráðabirgða:

Frá og með 1. júlí 2009 skal skilaskyldum aðilum skv. 3. gr. skylt að halda eftir 15% skatti af staðgreiðsluskyldum fjármagnstekjum skattskyldra aðila, sbr. 2. gr., sem til falla eftir 1. júlí 2009 af eldri kröfum, sem og kröfum sem stofnað er til eftir það, sbr. 4. og 5. gr. Af fjármagnstekjum sem falla til fyrir 1. júlí 2009 reiknast 10% fjármagnstekjuskattur. Fjármálaráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari reglur um framkvæmd þessa ákvæðis.

Þrátt fyrir ákvæði 5. gr. laga þessara skal gjalddagi greiðslutímabils frá og með 1. janúar til 30. júní 2009 vera 20. júlí 2009 og eindagi 15 dögum síðar.

IV.

Við lög nr. 87/2004, um olíugjald og kílómetragjald, bætist eftirfarandi ákvæði til bráðabirgða:

Sé ekki komið með ökutæki til álestrar á fyrsta álestrartímabili 2009, sem er frá 1. til 15. júní 2009, sbr. 1. mgr. 14. gr. laganna, skal reikna út meðaltal ekinna kílómetra á dag á tímabilinu milli álestra. Þá skal hið nýja gjald innheimt eftir meðaltalsakstri eftir lok fyrrgreinds álestrartímabils.

V.

Við lög nr. 100/2007, um almannatryggingar, bætist eftirfarandi ákvæði til bráðabirgða:

Þrátt fyrir ákvæði 2., 3. og 4. mgr. 22. gr. laganna skal skerðingarhlutfallið vera 45% á tímabilinu 1. júlí 2009 til og með 31. desember 2013.

VI.

Við lög nr. 91/1987, um sóknargjöld o.fl., bætist eftirfarandi ákvæði til bráðabirgða:

Þrátt fyrir ákvæði 2. gr. laganna, með síðari breytingum, skal gjald sem rennur til þjóðkirkjusafnaða og skráðra trúfélaga vera 811 kr. á mánuði frá gildistöku laga þessara út árið 2009 fyrir hvern einstakling 16 ára og eldri í lok næstliðins árs á undan gjaldári. Fyrir árið 2010 skal gjaldið vera 767 kr. á mánuði fyrir hvern einstakling 16 ára og eldri í lok næstliðins árs á undan gjaldári.

VII.

Við lög nr. 58/1998, um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, bætist eftirfarandi ákvæði til bráðabirgða:

Þrátt fyrir ákvæði 8. og 10. gr. laganna skal óbyggðanefnd ekki taka til meðferðar ný svæði né fjármálaráðherra lýsa kröfum ríkis um þjóðlendur fyrr en í fyrsta lagi 1. janúar 2012. Þrátt fyrir ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, er heimilt að ráða starfsmenn óbyggðanefndar tímabundið fram til ársloka 2011 til annarra sambærilegra starfa innan Stjórnarráðs Íslands.

189. Framhaldsnefndarálit [118. mál]

um frv. til l. um ráðstafanir í ríkisfjármálum.

Frá meiri hluta efnahags- og skattanefndar.

Málinu var vísað til nefndarinnar að lokinni 2. umræðu. Hefur nefndin fjallað um málið á ný og leggur til nokkrar breytingar.

Í þeim tilgangi að sætta þau ólíku sjónarmið sem fram komu í umræðu innan nefndarinnar um 4. gr. frumvarpsins leggur meiri hlutinn til að tekin verði upp að nýju það vörugjaldskerfi á matvæli sem aflagt var með lögum nr. 175/2006 og tóku gildi 1. mars. 2007. Samhliða verði vörugjaldið tvöfaldað frá því sem það var á sömu vörutegundum fyrir 1. mars 2009. Jafnframt er lagt til að vörugjöld í viðauka I við gildandi lög, nr. 97/1987, verði tvöfaldað. Samkvæmt mati fjármálaráðuneytisins ætti tillaga meiri hlutans að skila ríkissjóði sömu viðbótar-

tekjum og fyrrgreind tilfærsla milli virðisaukaskattsþrepa, þ.e. 2,5 milljörðum kr. á ársgrundvelli og svipuðum verðlagsáhrifum þegar á heildina er litið.

Í ljósi athugasemda sem vísað er til í áliti félags- og tryggingamálanefndar leggur meiri hlutinn til þá breytingu á 2. gr. frumvarpsins að Ábyrgðasjóður launa greiði áfram vexti vegna krafna um vinnulaun og orlofslaun sem sjóðurinn ábyrgist. Á hinn bóginn falli niður vaxtagreiðslur vegna krafna um bætur fyrir launamissi vegna gjaldþrots og lífeyrisiðgjalda. Rökin fyrir þessari breytingartillögu eru að launamenn án atvinnu eiga kost á atvinnuleysisbótum í uppsagnarfresti. Enn fremur er henni ætlað að vera hvati fyrir lífeyrissjóði til að ganga tímanlega eftir greiðslu vangoldinna lífeyrisiðgjalda í sjóðina.

Meiri hlutinn áréttar að lokum þann skilning að tekjur sem eru innan frítekjumarka skv. 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða III eru ekki undanþegnar almennum fjármagnstekjuskatti (10%). Tímabundinn skattur (5%) reiknast til viðbótar af þeim stofni sem er umfram 250.000 kr. hjá einstaklingum og tvöfalda þá viðmiðunarfjárhæð hjá hjónum og samsköttuðu fólki.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 26. júní 2009.

Helgi Hjörvar, form., frsm.	Magnús Orri Schram.	Álfheiður Ingadóttir.
Sigríður Ingibjörg Ingadóttir.	Ásmundur Einar Daðason.	

190. Breytingartillögur [118. mál]

við frv. til l. um ráðstafanir í ríkisfjármálum.

Frá meiri hluta efnahags- og skattanefndar (HHj, MSch, ÁI, SII, ÁsmD).

1. 2. gr. orðist svo:
   Í stað orðanna „a–d-liðum“ í 1. mgr. 8. gr. laganna kemur: a- og c-lið.
2. Í stað III. kafla komi nýr kafli, **Breyting á lögum um vörugjald, nr. 97/1987, með síðari breytingum**, með einni grein, 4. gr., svohljóðandi:
   Eftirfarandi breyting verður á viðauka I við lögin: Í stað A-liðar koma tveir liðir, A- og B-liður, svohljóðandi:
   A. Af vörum í eftirgreindum tollskrárnúmerum skal greiða í vörugjald krónur fyrir hvert kíló af vörunni sem hér segir:

Tollskrárnúmer	kr./kg	Tollskrárnúmer	kr./kg	Tollskrárnúmer	kr./kg
0813.4001	160	1704.9001	120	2008.3001	24
0813.5001	160	1704.9002	120	2008.3009	24
0901.1100	56	1704.9003	120	2008.4001	24
0901.1200	56	1704.9004	120	2008.4009	24
0901.2101	70	1704.9005	120	2008.5001	24
0901.2109	70	1704.9006	120	2008.5009	24

0901.2201	70	1704.9007	120	2008.6001	24
0901.2209	70	1704.9008	120	2008.6009	24
0901.9000	70	1704.9009	120	2008.7001	24
0902.1000	70	1805.0001	30	2008.7009	24
0902.2000	70	1805.0009	30	2008.8001	24
0902.3000	70	1806.1000	130	2008.8009	24
0902.4000	70	1806.2001	130	2008.9100	24
0903.0000	70	1806.2003	130	2008.9201	24
0909.1001	160	1806.2004	130	2008.9209	24
0909.5001	160	1806.2005	130	2008.9901	24
1211.9001	160	1806.2006	130	2008.9909	24
1211.9002	160	1806.2009	130	2101.1100	160
1701.1100	60	1806.3101	100	2101.1201	160
1701.1200	60	1806.3109	100	2101.1209	160
1701.9101	60	1806.3201	100	2101.2001	160
1701.9102	60	1806.3202	100	2101.2009	160
1701.9103	60	1806.3203	100	2101.3001	160
1701.9104	60	1806.3209	100	2101.3009	160
1701.9105	60	1806.9011	30	2106.9021	800
1701.9106	60	1806.9012	30	2106.9022	60
1701.9107	60	1806.9019	30	2106.9023	160
1701.9109	60	1806.9023	100	2106.9025	160
1701.9901	60	1806.9028	130	2106.9026	160
1701.9902	60	1806.9029	130	2106.9039	160
1701.9903	60	1806.9039	130	2106.9031	50
1701.9904	60	1901.9011	30	2106.9041	50
1701.9905	60	1901.9019	30	2106.9042	50
1701.9906	60	1906.9024	100	2106.9048	50
1701.9907	60	1905.2000	80	2106.9049	50
1701.9909	60	1905.3011	80	2106.9061	130
1702.1100	60	1905.3019	80	2106.9062	24
1702.1900	60	1905.3021	80	3003.9001	130
1702.2000	60	1905.3029	80	3003.5004	130
1702.3001	60	1905.3030	80	3003.9004	130
1702.3002	60	2006.0011	24	3302.1021	130
1702.3009	60	2006.0012	24	3302.1030	130
1702.4001	60	2006.0019	24	4011.1000	20
1702.4002	60	2006.0021	24	4011.2000	20
1702.4009	60	2006.0022	24	4011.4000	20
1702.5000	60	2006.0023	24	4011.5000	20
1702.6000	60	2006.0029	24	4011.9100	20
1702.9001	60	2006.0030	24	4011.9900	20
1702.9002	60	2006.9025	100	4012.1000	20
1702.9003	60	2006.9026	100	4012.2000	20
1702.9004	60	2007.1000	24	4012.9000	20

1702.9009	60	2007.9100	24	4013.1000	20
1703.1002	60	2007.9900	24	4013.2000	20
1703.1009	60	2008.1101	24	4013.9000	20
1703.9009	60	2008.2001	24	4016.9922	20
1704.1000	120	2008.2009	24		

B. Af vörum í eftirgreindum tollskrárnúmerum skal greiða í vörugjald krónur fyrir hvern lítra af vörunni sem hér segir:

Tollskrárnúmer	kr./l	Tollskrárnúmer	kr./l	Tollskrárnúmer	kr./l
2009.1110	16	2009.6123	16	2202.9037	16
2009.1121	16	2009.6124	16	2202.9039	16
2009.1122	16	2009.6125	16	2202.9041	16
2009.1123	16	2009.6126	16	2202.9042	16
2009.1124	16	2009.6129	16	2202.9043	16
2009.1125	16	2009.6190	16	2202.9044	16
2009.1126	16	2009.6910	16	2202.9045	16
2009.1129	16	2009.6921	16	2202.9046	16
2009.1190	16	2009.6922	16	2202.9047	16
2009.1210	16	2009.6923	16	2202.9049	16
2009.1221	16	2009.6924	16	2202.9091	16
2009.1222	16	2009.6925	16	2202.9092	16
2009.1223	16	2009.6926	16	2202.9093	16
2009.1224	16	2009.6929	16	2202.9094	16
2009.1225	16	2009.6990	16	2202.9095	16
2009.1226	16	2009.7110	16	2202.9096	16
2009.1229	16	2009.7121	16	2202.9097	16
2009.1290	16	2009.7122	16	2202.9099	16
2009.1910	16	2009.7123	16	2203.0011	16
2009.1921	16	2009.7124	16	2203.0012	16
2009.1922	16	2009.7125	16	2203.0013	16
2009.1923	16	2009.7126	16	2203.0014	16
2009.1924	16	2009.7129	16	2203.0015	16
2009.1925	16	2009.7190	16	2203.0016	16
2009.1926	16	2009.7910	16	2203.0019	16
2009.1929	16	2009.7921	16	2204.1011	16
2009.1990	16	2009.7922	16	2204.1012	16
2009.2110	16	2009.7923	16	2204.1013	16
2009.2121	16	2009.7924	16	2204.1014	16
2009.2122	16	2009.7925	16	2204.1015	16
2009.2123	16	2009.7926	16	2204.1016	16
2009.2124	16	2009.7929	16	2204.1019	16
2009.2125	16	2009.7990	16	2204.2111	16
2009.2126	16	2009.8010	16	2204.2112	16
2009.2129	16	2009.8021	16	2204.2113	16
2009.2190	16	2009.8022	16	2204.2114	16
2009.2910	16	2009.8023	16	2204.2115	16

2009.2921	16	2009.8024	16	2204.2116	16
2009.2922	16	2009.8025	16	2204.2119	16
2009.2923	16	2009.8026	16	2204.2131	16
2009.2924	16	2009.8029	16	2204.2132	16
2009.2925	16	2009.8090	16	2204.2133	16
2009.2926	16	2009.9010	16	2204.2134	16
2009.2929	16	2009.9021	16	2204.2135	16
2009.2990	16	2009.9022	16	2204.2136	16
2009.3110	16	2009.9023	16	2204.2139	16
2009.3121	16	2009.9024	16	2204.2911	16
2009.3122	16	2009.9025	16	2204.2912	16
2009.3123	16	2009.9026	16	2204.2913	16
2009.3124	16	2009.9029	16	2204.2915	16
2009.3125	16	2009.9090	16	2204.2916	16
2009.3126	16	2105.0011	16	2204.2919	16
2009.3129	16	2105.0019	16	2204.2931	16
2009.3190	16	2105.0021	16	2204.2932	16
2009.3910	16	2105.0029	16	2204.2933	16
2009.3921	16	2106.9011	16	2204.2935	16
2009.3922	16	2106.9019	16	2204.2936	16
2009.3923	16	2201.1011	16	2204.2939	16
2009.3924	16	2201.1012	16	2204.3011	16
2009.3925	16	2201.1013	16	2204.3012	16
2009.3926	16	2201.1014	16	2204.3013	16
2009.3929	16	2201.1015	16	2204.3014	16
2009.3990	16	2201.1016	16	2204.3015	16
2009.4110	16	2201.1019	16	2204.3016	16
2009.4121	16	2202.1011	16	2204.3019	16
2009.4122	16	2202.1012	16	2205.1011	16
2009.4123	16	2202.1013	16	2205.1012	16
2009.4124	16	2202.1014	16	2205.1013	16
2009.4125	16	2202.1015	16	2205.1014	16
2009.4126	16	2202.1016	16	2205.1015	16
2009.4129	16	2202.1019	16	2205.1016	16
2009.4190	16	2202.1091	16	2205.1019	16
2009.4910	16	2202.1092	16	2205.9011	16
2009.4921	16	2202.1093	16	2205.9012	16
2009.4922	16	2202.1094	16	2205.9013	16
2009.4923	16	2202.1095	16	2205.9015	16
2009.4924	16	2202.1096	16	2205.9016	16
2009.4925	16	2202.1097	16	2205.9019	16
2009.4926	16	2202.1099	16	2206.0031	16
2009.4929	16	2202.9011	16	2206.0032	16
2009.4990	16	2202.9012	16	2206.0033	16
2009.5010	16	2202.9013	16	2206.0034	16

2009.5021	16	2202.9014	16	2206.0035	16
2009.5022	16	2202.9015	16	2206.0036	16
2009.5023	16	2202.9016	16	2206.0039	16
2009.5024	16	2202.9017	16	2208.9071	16
2009.5025	16	2202.9019	16	2208.9072	16
2009.5026	16	2202.9031	16	2208.9073	16
2009.5029	16	2202.9032	16	2208.9074	16
2009.5090	16	2202.9033	16	2208.9075	16
2009.6110	16	2202.9034	16	2208.9076	16
2009.6121	16	2202.9035	16	2208.9079	16
2009.6122	16	2202.9036	16	2209.0000	16

191. Lög [118. mál]

um ráðstafanir í ríkisfjármálum.

(Afgreidd frá Alþingi 29. júní 2009.)

Samhljóða þskj. 188 með þessum breytingum:

2. gr. hljóðar svo:
Í stað orðanna „a–d-liðum“ í 1. mgr. 8. gr. laganna kemur: a- og c-lið.

III. kafli hljóðar svo:

Breyting á lögum um vörugjald, nr. 97/1987, með síðari breytingum.

4. gr.

Eftirfarandi breyting verður á viðauka I við lögin: Í stað A-liðar koma tveir liðir, A- og B-liður, svohljóðandi:

a. A. Af vörum í eftirgreindum tollskrárnúmerum skal greiða í vörugjald krónur fyrir hvert kíló af vörunni sem hér segir:

Tollskrárnúmer	kr./kg	Tollskrárnúmer	kr./kg	Tollskrárnúmer	kr./kg
0813.4001	160	1704.9001	120	2008.3001	24
0813.5001	160	1704.9002	120	2008.3009	24
0901.1100	56	1704.9003	120	2008.4001	24
0901.1200	56	1704.9004	120	2008.4009	24
0901.2101	70	1704.9005	120	2008.5001	24
0901.2109	70	1704.9006	120	2008.5009	24
0901.2201	70	1704.9007	120	2008.6001	24
0901.2209	70	1704.9008	120	2008.6009	24
0901.9000	70	1704.9009	120	2008.7001	24
0902.1000	70	1805.0001	30	2008.7009	24
0902.2000	70	1805.0009	30	2008.8001	24
0902.3000	70	1806.1000	130	2008.8009	24
0902.4000	70	1806.2001	130	2008.9100	24
0903.0000	70	1806.2003	130	2008.9201	24
0909.1001	160	1806.2004	130	2008.9209	24
0909.5001	160	1806.2005	130	2008.9901	24
1211.9001	160	1806.2006	130	2008.9909	24
1211.9002	160	1806.2009	130	2101.1100	160
1701.1100	60	1806.3101	100	2101.1201	160
1701.1200	60	1806.3109	100	2101.1209	160
1701.9101	60	1806.3201	100	2101.2001	160
1701.9102	60	1806.3202	100	2101.2009	160
1701.9103	60	1806.3203	100	2101.3001	160
1701.9104	60	1806.3209	100	2101.3009	160
1701.9105	60	1806.9011	30	2106.9021	800

1701.9106	60	1806.9012	30	2106.9022	60
1701.9107	60	1806.9019	30	2106.9023	160
1701.9109	60	1806.9023	100	2106.9025	160
1701.9901	60	1806.9028	130	2106.9026	160
1701.9902	60	1806.9029	130	2106.9039	160
1701.9903	60	1806.9039	130	2106.9031	50
1701.9904	60	1901.9011	30	2106.9041	50
1701.9905	60	1901.9019	30	2106.9042	50
1701.9906	60	1906.9024	100	2106.9048	50
1701.9907	60	1905.2000	80	2106.9049	50
1701.9909	60	1905.3011	80	2106.9061	130
1702.1100	60	1905.3019	80	2106.9062	24
1702.1900	60	1905.3021	80	3003.9001	130
1702.2000	60	1905.3029	80	3003.5004	130
1702.3001	60	1905.3030	80	3003.9004	130
1702.3002	60	2006.0011	24	3302.1021	130
1702.3009	60	2006.0012	24	3302.1030	130
1702.4001	60	2006.0019	24	4011.1000	20
1702.4002	60	2006.0021	24	4011.2000	20
1702.4009	60	2006.0022	24	4011.4000	20
1702.5000	60	2006.0023	24	4011.5000	20
1702.6000	60	2006.0029	24	4011.9100	20
1702.9001	60	2006.0030	24	4011.9900	20
1702.9002	60	2006.9025	100	4012.1000	20
1702.9003	60	2006.9026	100	4012.2000	20
1702.9004	60	2007.1000	24	4012.9000	20
1702.9009	60	2007.9100	24	4013.1000	20
1703.1002	60	2007.9900	24	4013.2000	20
1703.1009	60	2008.1101	24	4013.9000	20
1703.9009	60	2008.2001	24	4016.9922	20
1704.1000	120	2008.2009	24		

b. B. Af vörum í eftirgreindum tollskrárnúmerum skal greiða í vörugjald krónur fyrir hvern lítra af vörunni sem hér segir:

Tollskrárnúmer	kr./l	Tollskrárnúmer	kr./l	Tollskrárnúmer	kr./l
2009.1110	16	2009.6123	16	2202.9037	16
2009.1121	16	2009.6124	16	2202.9039	16
2009.1122	16	2009.6125	16	2202.9041	16
2009.1123	16	2009.6126	16	2202.9042	16
2009.1124	16	2009.6129	16	2202.9043	16
2009.1125	16	2009.6190	16	2202.9044	16
2009.1126	16	2009.6910	16	2202.9045	16
2009.1129	16	2009.6921	16	2202.9046	16
2009.1190	16	2009.6922	16	2202.9047	16
2009.1210	16	2009.6923	16	2202.9049	16

2009.1221	16	2009.6924	16	2202.9091	16
2009.1222	16	2009.6925	16	2202.9092	16
2009.1223	16	2009.6926	16	2202.9093	16
2009.1224	16	2009.6929	16	2202.9094	16
2009.1225	16	2009.6990	16	2202.9095	16
2009.1226	16	2009.7110	16	2202.9096	16
2009.1229	16	2009.7121	16	2202.9097	16
2009.1290	16	2009.7122	16	2202.9099	16
2009.1910	16	2009.7123	16	2203.0011	16
2009.1921	16	2009.7124	16	2203.0012	16
2009.1922	16	2009.7125	16	2203.0013	16
2009.1923	16	2009.7126	16	2203.0014	16
2009.1924	16	2009.7129	16	2203.0015	16
2009.1925	16	2009.7190	16	2203.0016	16
2009.1926	16	2009.7910	16	2203.0019	16
2009.1929	16	2009.7921	16	2204.1011	16
2009.1990	16	2009.7922	16	2204.1012	16
2009.2110	16	2009.7923	16	2204.1013	16
2009.2121	16	2009.7924	16	2204.1014	16
2009.2122	16	2009.7925	16	2204.1015	16
2009.2123	16	2009.7926	16	2204.1016	16
2009.2124	16	2009.7929	16	2204.1019	16
2009.2125	16	2009.7990	16	2204.2111	16
2009.2126	16	2009.8010	16	2204.2112	16
2009.2129	16	2009.8021	16	2204.2113	16
2009.2190	16	2009.8022	16	2204.2114	16
2009.2910	16	2009.8023	16	2204.2115	16
2009.2921	16	2009.8024	16	2204.2116	16
2009.2922	16	2009.8025	16	2204.2119	16
2009.2923	16	2009.8026	16	2204.2131	16
2009.2924	16	2009.8029	16	2204.2132	16
2009.2925	16	2009.8090	16	2204.2133	16
2009.2926	16	2009.9010	16	2204.2134	16
2009.2929	16	2009.9021	16	2204.2135	16
2009.2990	16	2009.9022	16	2204.2136	16
2009.3110	16	2009.9023	16	2204.2139	16
2009.3121	16	2009.9024	16	2204.2911	16
2009.3122	16	2009.9025	16	2204.2912	16
2009.3123	16	2009.9026	16	2204.2913	16
2009.3124	16	2009.9029	16	2204.2915	16
2009.3125	16	2009.9090	16	2204.2916	16
2009.3126	16	2105.0011	16	2204.2919	16
2009.3129	16	2105.0019	16	2204.2931	16
2009.3190	16	2105.0021	16	2204.2932	16
2009.3910	16	2105.0029	16	2204.2933	16

2009.3921	16	2106.9011	16	2204.2935	16
2009.3922	16	2106.9019	16	2204.2936	16
2009.3923	16	2201.1011	16	2204.2939	16
2009.3924	16	2201.1012	16	2204.3011	16
2009.3925	16	2201.1013	16	2204.3012	16
2009.3926	16	2201.1014	16	2204.3013	16
2009.3929	16	2201.1015	16	2204.3014	16
2009.3990	16	2201.1016	16	2204.3015	16
2009.4110	16	2201.1019	16	2204.3016	16
2009.4121	16	2202.1011	16	2204.3019	16
2009.4122	16	2202.1012	16	2205.1011	16
2009.4123	16	2202.1013	16	2205.1012	16
2009.4124	16	2202.1014	16	2205.1013	16
2009.4125	16	2202.1015	16	2205.1014	16
2009.4126	16	2202.1016	16	2205.1015	16
2009.4129	16	2202.1019	16	2205.1016	16
2009.4190	16	2202.1091	16	2205.1019	16
2009.4910	16	2202.1092	16	2205.9011	16
2009.4921	16	2202.1093	16	2205.9012	16
2009.4922	16	2202.1094	16	2205.9013	16
2009.4923	16	2202.1095	16	2205.9015	16
2009.4924	16	2202.1096	16	2205.9016	16
2009.4925	16	2202.1097	16	2205.9019	16
2009.4926	16	2202.1099	16	2206.0031	16
2009.4929	16	2202.9011	16	2206.0032	16
2009.4990	16	2202.9012	16	2206.0033	16
2009.5010	16	2202.9013	16	2206.0034	16
2009.5021	16	2202.9014	16	2206.0035	16
2009.5022	16	2202.9015	16	2206.0036	16
2009.5023	16	2202.9016	16	2206.0039	16
2009.5024	16	2202.9017	16	2208.9071	16
2009.5025	16	2202.9019	16	2208.9072	16
2009.5026	16	2202.9031	16	2208.9073	16
2009.5029	16	2202.9032	16	2208.9074	16
2009.5090	16	2202.9033	16	2208.9075	16
2009.6110	16	2202.9034	16	2208.9076	16
2009.6121	16	2202.9035	16	2208.9079	16
2009.6122	16	2202.9036	16	2209.0000	16

192. Svar [105. mál]

viðskiptaráðherra við fyrirspurn Þórunnar Sveinbjarnardóttur um hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

Hvert er hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið og hve lengi hafa þeir gegnt embætti?

Undir ráðuneytið heyra Fjármálaeftirlitið, Samkeppnisstofnun, Neytendastofa, talsmaður neytenda og Einkaleyfastofa. Í þeim fimm stofnunum sem heyra undir ráðuneytið er ein kona forstjóri/forstöðumaður, þ.e. forstjóri Einkaleyfastofu. Hún var settur forstjóri frá 1. nóvember 2001 og skipuð í sama starf til fimm ára frá 1. nóvember 2002. Skipunin var endurnýjuð til fimm ára frá 1. nóvember 2007.

193. Nefndarálit [14. mál]

um frv. til l. um breyt. á l. um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög (eignarhald, kynjahlutföll og starfandi stjórnarformenn).

Frá viðskiptanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Jón Ögmund Þormóðsson og Sigríði Rafnar Pétursdóttur frá viðskiptaráðuneyti. Nefndinni bárust umsagnir frá Félagi löggiltra endurskoðenda, Fjármálaeftirlitinu, Jafnréttisstofu, Kauphöll Íslands, Neytendastofu, Ríkisendurskoðun, ríkisskattstjóra, Samtökum atvinnulífsins, Seðlabanka Íslands og Viðskiptaráði Íslands.

Frumvarp sama efnis var afgreitt frá nefndinni á 136. löggjafarþingi en varð ekki útrætt í þinginu. Við umfjöllun nefndarinnar þá fékk nefndin á sinn fund eftirtalda gesti: Tryggva Hallgrímsson frá Jafnréttisstofu, Halldóru Traustadóttur og Margréti Sverrisdóttur frá Kvenréttindafélagi Íslands, Unni Erlu Jónsdóttur frá Nýja Kaupþingi, Guðrúnu J. Jónsdóttur og Skúla Jónsson frá ríkisskattstjóraembættinu, Guðrúnu Björk Bjarnadóttur frá Samtökum atvinnulífsins og Jón Ögmund Þormóðsson og Sigríði Rafnar Pétursdóttur frá viðskiptaráðuneyti. Við samningu þessa frumvarps hefur verið tekið mið af þeim breytingum sem lagðar voru til á 136. löggjafarþingi.

Með frumvarpinu eru lagðar til þrenns konar breytingar á lögum um hlutafélög en ein þeirra tekur einnig til laga um einkahlutafélög. Er í fyrsta lagi með 1. og 5. gr. frumvarpsins lögð til breyting á ákvæðum laga um hlutafélög í þá veru að skylda stjórn hlutafélags til að sjá til þess að hlutaskrá, sbr. 30. gr. laganna, geymi á hverjum tíma réttar upplýsingar um hluthafa, hlutafjáreign þeirra og atkvæðisrétt. Þá skuli stjórn félags leggja fyrir aðalfund samantekt um hlutafjáreign einstakra hluthafa, rétt þeirra til að greiða atkvæði og um breytingar sem orðið hafa á árinu. Sambærilegar upplýsingar skal stjórnin leggja fyrir aðalfund um samstæðutengsl félagsins. Tilgangur þessara ákvæða er að auka gagnsæi hvað varðar eignarhald og atkvæðisrétt í íslenskum hlutafélögum og koma þannig til móts við þá gagnrýni að það

hafi skort í íslensku viðskiptalífi. Þá er í öðru lagi með 2., 3., 8. og 9. gr. frumvarpsins lagt til að tekið verði upp í lög um hlutafélög og lög um einkahlutafélög ákvæði um að gæta skuli að kynjahlutföllum í stjórnum og við ráðningu framkvæmdastjóra. Gert er ráð fyrir því að í tilkynningum um stjórnir til hlutafélagaskrár skuli sundurliða upplýsingar um hlutfall kynja í stjórn og jafnframt að í félögum þar sem starfa að jafnaði fleiri en 25 starfsmenn á ársgrundvelli skuli einnig sundurliða upplýsingar um hlutföll kynjanna meðal starfsmanna og stjórnenda félaganna. Þessi takmörkun um 25 starfsmenn er sett til að undanskilja minnstu félögin en þessi fjöldi samræmist ákvæðum jafnréttislaga um að félög af þessari stærð skuli gera jafnréttisáætlanir eða samþætta jafnréttissjónarmið í starfsmannastefnu sína. Upplýsingagjöf af þessu tagi þjónar því hlutverki að gera sýnilegan hlut karla og kvenna í starfsemi félaga til þess að leiðrétta megi halla sem slík upplýsingagjöf kann að leiða í ljós. Úr þessum upplýsingum mætti ráða hversu margir karlar og/eða hversu margar konur gegna stjórnunarstöðum í félagi miðað við heildarstarfsmannafjölda þess. Þannig verði náð því markmiði frumvarpsins að stuðla að jafnari hlut kvenna og karla í áhrifastöðum í hlutafélögum og einkahlutafélögum með auknu gagnsæi og greiðari aðgangi að upplýsingum.

Um það var rætt í nefndinni hvort ákvæði frumvarpsins þyrfti ekki að vera afdráttarlausara en svo að mæla fyrir um að gætt skuli að kynjahlutföllum. Töldu sumir gesta nefndarinnar að ganga ætti lengra, t.d. í þá veru að mæla fyrir um 40/60 kynjakvóta og var m.a. vísað til norskra laga um það efni en í þeim er tilgreindur lágmarksfjöldi af hvoru kyni í stjórnum hlutafélaga í hlutfalli við fjölda stjórnarmanna. Við setningu norsku laganna var félögum veittur rúmur tími til aðlögunar. Einnig kom fram það sjónarmið í umræðum í nefndinni að nú þegar hvíldu skyldur á félögum samkvæmt jafnréttislögum. Þótti sumum sú viðbót sem kveðið er á um í frumvarpinu óljós en aðrir gerðu ekki athugasemdir við að í lögum um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög væri að finna almenn hvatningarorð um að gætt skuli að jafnrétti kynjanna. Nefndin telur að með frumvarpinu sé a.m.k. stigið skref í rétta átt og bendir á að þær upplýsingar sem hér um ræðir munu gagnast Jafnréttisstofu vel við eftirlit með framkvæmd jafnréttisáætlana. Benda má á að samkvæmt úttekt Hagstofu Íslands, Konur og karlar í áhrifastöðum 2008, kemur fram að um níu af hverjum tíu framkvæmdastjórum, stjórnarformönnum og stjórnarmönnum fyrirtækja með 50 starfsmenn eða fleiri séu karlar. Þar segir einnig að á tímabilinu 1999–2007 hafi kynjaskipting stjórnarmanna og stjórnarformanna nánast verið sú sama, 22% konur og 78% karlar. Á sama tímabili hafi hlutfall kvenna í framkvæmdastjórnum aukist úr 15% í 19%. Nefndin telur brýnt, verði frumvarpið að lögum, að grannt verði fylgst með framkvæmdinni og því hvort lögin nái þeim yfirlýsta tilgangi að auka hlut kvenna í stjórnunarstöðum í hlutafélögum og einkahlutafélögum, en hugsanlegt er að síðar verði aðrar leiðir skoðaðar.

Í þriðja lagi er í 4. gr. frumvarpsins lagt til að við lög um hlutafélög verði bætt ákvæði um starfandi stjórnarformenn. Ákvæðið byggist m.a. á áliti nefndar um íslenskt viðskiptaumhverfi frá september 2004. Meiri hluti hennar lagði til að stjórnarformanni hlutafélags yrði ekki heimilt að taka að sér önnur störf fyrir félagið en þau sem féllu undir eðlileg störf stjórnarformanns. Í áliti nefndarinnar kom fram að hún teldi óæskilegt að stjórnarformenn væru í reynd hluti af framkvæmdastjórn félags enda væri eitt af hlutverkum stjórnarformanns að stýra eftirliti stjórnar með félaginu. Fram hefur komið að ákvæðið er byggt á grein í dönskum lögum um hlutafélög en þar á það þó aðeins við um félög sem eru skráð á markað. Um það var rætt í nefndinni að ákvæðið gæti orðið of íþyngjandi fyrir minni hlutafélög. Benda má á að hérlendis starfa mörg stór félög sem ekki eru skráð og má geta þess að yrði gerð breyting um að 4. gr. frumvarpsins næði aðeins til skráðra félaga mundi hún einungis ná til 12 hluta-

félaga. Nefndin ítrekar enn fremur að hlutverk stjórnarformanns er að stýra eftirliti stjórnarinnar með félagi. Því verður að telja hættu á hagsmunaárekstrum ef stjórnarformaður er jafnframt starfsmaður félagsins þar sem hann stjórnar þá í raun eftirliti með sjálfum sér. Með ákvæðinu er stefnt að því að minnka líkur á slíkum hagsmunaárekstrum en verði frumvarpið að lögum mun stjórn félags þó geta falið stjórnarformanni að vinna einstök verkefni fyrir hana. Í ákvæði til bráðabirgða í frumvarpinu er mælt fyrir um heimild til að fresta framkvæmd ákvæða um starfandi stjórnarformenn til næsta aðalfundar eftir aðalfund árið 2009. Er þannig veittur tími til aðlögunar svo að ráðrúm gefist til að koma málum þannig fyrir að samræmist ákvæðum laganna, verði frumvarpið að lögum.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt óbreytt.**

Steinunn Valdís Óskarsdóttir, Eygló Harðardóttir og Jónína Rós Guðmundsdóttir voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 25. júní 2009.

Álfheiður Ingadóttir, form., frsm.	Magnús Orri Schram.	Guðlaugur Þór Þórðarson.
Björn Valur Gíslason.	Ragnheiður E. Árnadóttir.	Margrét Tryggvadóttir.

194. Frumvarp til lokafjárlaga [57. mál]

fyrir árið 2007.

(Eftir 2. umr., 29. júní.)

Samhljóða þskj. 59 með þessum breytingum:

Niðurfelld staða fjárveitinga í A-hluta.

2. gr. hljóðar svo:

Eftirfarandi afgangsheimildir og umframgjöld í árslok 2007 falla niður, sbr. sundurliðun 2:

	Rekstrar-grunnur m.kr.	Sjóðs-hreyfingar m.kr.
Æðsta stjórn ríkisins	-9,7	-9,7
Forsætisráðuneyti	6,7	6,7
Menntamálaráðuneyti	-252,5	-252,5
Utanríkisráðuneyti	-13,0	-13,0
Landbúnaðarráðuneyti	-80,7	-80,7
Sjávarútvegsráðuneyti	-17,1	-17,1
Dóms- og kirkjumálaráðuneyti	-321,0	-321,0
Félagsmálaráðuneyti	-129,9	-129,9
Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti	5.615,5	5.615,5
Fjármálaráðuneyti	-12.222,4	1.189,8

Samgönguráðuneyti	764,5	764,5
Iðnaðarráðuneyti	74,3	74,3
Viðskiptaráðuneyti	0,0	0,0
Hagstofa Íslands	0,0	0,0
Umhverfisráðuneyti	-13,1	-13,1
Vaxtagjöld ríkissjóðs	-412,8	0,0
Samtals	**-7.011,2**	**6.813,8**

Sundurliðun 2.
Niðurfelld staða fjárveitinga í A-hluta.

Eftirfarandi liður í sundurliðun 2, **niðurfelld staða fjárveitinga í A-hluta,** bætist við og verður svohljóðandi:

10-336 Hafnabótasjóður

Almennur rekstur:	
1.01 Almennur rekstur	43,5
Fjármögnun:	
Greitt úr ríkissjóði	43,5

195. Svar [81. mál]

fjármálaráðherra við fyrirspurn Sigmundar Ernis Rúnarssonar um opinber störf frá 1999.

Fyrirspurnin hljóðar svo:
Hve mörg opinber störf hafa frá 1999:
a. orðið til utan höfuðborgarsvæðisins,
b. orðið til á höfuðborgarsvæðinu,
c. tapast utan höfuðborgarsvæðisins,
d. tapast á höfuðborgarsvæðinu?

Hafa verður þann fyrirvara á að ekki er alltaf auðvelt að skilgreina hvað eru opinber störf. Hér er aðeins gerður samanburður á þróun á fjölda ríkisstarfsmanna milli áranna 2002 til ársins 2008 þar sem ráðuneytið hefur ekki upplýsingar um starfsmannafjölda sveitarfélaganna. Er þessi breyting gerð í samráði við fyrirspyrjanda. Eins eru hér ekki upplýsingar um þau verkefni ríkisins sem unnin eru í verktöku eða samkvæmt þjónustusamningum, t.d. vegna þjónustu við aldraða og fatlaða og í endurhæfingarþjónustu, þar sem starfsfólkið er ráðið af viðkomandi stofnun en ekki af ríkinu. Eins eru starfsmenn fyrirtækja í eigu ríkisins ekki talin með og þar með talin opinber hlutafélög.

Nokkrar heilbrigðisstofnanir, flestar utan höfuðborgarsvæðisins, voru með sjálfstætt launakerfi allt til ársins 2005, þegar nýtt upplýsingakerfi (Orri) var fyrst tekið í notkun. Það er ekki fyrr en á árinu 2007 að allar stofnanir ríkisins eru komnar í launakerfi ríkisins. Fram til þess tíma eru upplýsingarnar ekki að fullu sambærilegar.

Hér er miðað við skilgreiningu Hagstofu Íslands á höfuðborgarsvæðinu sem er Reykjavík, Kópavogur, Seltjarnarnes, Garðabær, Hafnarfjörður, Sveitarfélagið Álftanes og Mosfellsbær. Ekki eru fyrir hendi aðgengilegar eldri upplýsingar um skiptingu starfsmanna eftir staðsetningu hjá þeim stofnunum sem eru með dreifða starfsemi og er því í þessari athugun miðað við póstfang viðkomandi stofnunar.

Erfitt er að leggja mat á hvort störf hafi orðið til eða tapast þar sem verkefni ríkisins ákvarðast m.a. af fólksfjölda og á tímabilinu hefur orðið umtalsverð aukning á höfuðborgarsvæðinu umfram landsbyggðina. Því er hér eingöngu miðað við heildarbreytingu á stöðugildum í dagvinnu hjá ríkinu.

Mannfjöldi eftir landsvæðum 1. janúar 2002 til 2009.

Landsvæði	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
Hlutfall höfuðborgarsvæðisins	62,2%	62,4%	62,6%	62,8%	62,5%	62,4%	62,9%	63,2%
Fjölgun – höfuðborgarsvæðið		1.691	3.616	5.943	9.125	13.618	19.644	22.950
Fjölgun – landsbyggðin		205	379	1.059	4.191	7.479	8.697	8.703

Meðalstöðugildi í dagvinnu hjá ríkinu árin 2002 til 2009.

Svæði	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Höfuðborgarsvæðið	13.737	14.048	14.087	14.068	14.134	13.839	13.901
Breyting frá 2002		*2,3%*	*2,5%*	*2,4%*	*2,9%*	*0,7%*	*1,2%*
Landsbyggðin	4.380	4.422	4.451	4.547	4.620	4.834	4.959
Breyting frá 2002		*1,0%*	*1,6%*	*3,8%*	*5,5%*	*10,4%*	*13,2%*
Samtals	**18.117**	**18.470**	**18.538**	**18.616**	**18.754**	**18.673**	**18.860**
		1,9%	***0,4%***	***0,4%***	***0,7%***	***–0,4%***	***1,0%***

Það athugast að eftirfarandi tilflutningur hefur orðið frá ríkinu til opinberra hlutafélaga:

Ríkisútvarpið ohf.	320	2007
Rafmagnsveitur ríkisins ohf.	220	2006
Matís ohf.	75	2007
Flugstoðir ohf.	209	2007
Keflavíkurflugvöllur ohf.	284	2007
Flugmálastjórn	220	
Sýslumaðurinn á Keflavíkurflugvelli	64	
Samtals	**1.108**	

196. Fyrirspurn [135. mál]

til samgönguráðherra um afkomu sveitarfélaga.

Frá Birki Jóni Jónssyni.

1. Hver var afkoma sveitarfélaganna árið 2008, greint eftir sveitarfélögum?
2. Hver er áætluð afkoma sveitarfélaganna árið 2009 samkvæmt fjárhagsáætlunum þeirra?
3. Hver er áætluð afkoma sveitarfélaga frá 1. janúar til 1. maí 2009?
4. Hverjar voru heildarskuldir sveitarfélaga 31. desember 2007, greint eftir sveitarfélögum, og hverjar voru þær 31. desember 2008, greint á sama hátt?

5. Hverjar voru áætlaðar skuldir sveitarfélaga 1. maí sl.?
6. Hversu hátt hlutfall skulda sveitarfélaga var í erlendri mynt 31. desember 2008?
7. Hversu mörg sveitarfélög eru til sérstakar athugunar hjá eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga vegna erfiðrar fjárhagsstöðu?

Skriflegt svar óskast.

197. Nefndarálit [15. mál]

um frv. til l. um breyt. á l. um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög (einföldun reglna við samruna og skiptingu).

Frá viðskiptanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Jón Ögmund Þormóðsson frá viðskiptaráðuneyti. Nefndinni bárust umsagnir um frumvarpið frá Félagi löggiltra endurskoðenda, Fjármálaeftirlitinu, Kauphöll Íslands, Neytendastofu, Ríkisendurskoðun, ríkisskattstjóra, Seðlabanka Íslands og Viðskiptaráði Íslands. Frumvarp sama efnis var til umfjöllunar í nefndinni á 136. löggjafarþingi (145. mál) en varð ekki útrætt í þinginu. Við umfjöllun nefndarinnar þá komu fyrir nefndina Páll Rúnar Mikaelsson frá Félagi íslenskra stórkaupmanna, Guðrún J. Jónsdóttir og Skúli Jónsson frá ríkisskattstjóra og Jón Ögmundur Þormóðsson frá viðskiptaráðuneyti.

Frumvarpið felur í sér innleiðingu EES-reglna um að einfalda ákvæði um samruna og skiptingu hlutafélaga og einkahlutafélaga með því að fella niður kröfu um framlagningu skýrslu óháðs sérfræðings ef allir hluthafar eru því samþykkir. Um er að ræða innleiðingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2007/63/EB um breytingu á tveimur tilskipunum ráðsins, þ.e. 78/855/EB og 82/891/EB. Tilskipunin tekur til hlutafélaga en gert er ráð fyrir samsvarandi breytingum til einföldunar í lögum um einkahlutafélög enda ákvæði um samruna og skiptingu svipuð í lögunum.

Í frumvarpinu eins og það kemur fram nú hefur verið tekið tillit til breytingartillögu sem gerð var við fyrra frumvarpið á 136. löggjafarþingi. Hún lýtur að því að þrátt fyrir samþykki allra hluthafa um að falla frá gerð samrunaskýrslu skuli engu síður lögð fram yfirlýsing frá endurskoðanda um að hve miklu leyti samruninn kunni að rýra möguleika lánardrottna á fullnustu í einstökum félögum.

Nefndin leggur til þá efnisbreytingu á frumvarpinu að í stað þess að endurskoðandi veiti yfirlýsingu um það að hve miklu leyti samruni kunni að rýra möguleika lánardrottna á fullnustu í hinum einstökum félögum, sbr. 2. málsl. 1. gr. frumvarpsins, þá muni óháðir, sérfróðir matsmenn gefa þá yfirlýsingu. Ekki þykir ástæða til að einskorða slíka yfirlýsingu við það að endurskoðendur gefi hana. Í 1. mgr. 7. gr. laga um hlutafélög eru matsmenn skilgreindir sem löggiltir endurskoðendur, lögmenn eða aðrir sérfróðir dómkvaddir menn. Þessi breyting leiðir af sér nokkrar tæknilegar breytingar á I. kafla frumvarpsins hvað varðar hugtakanotkun, tilvísanir í önnur ákvæði o.fl.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með framangreindum breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 25. júní 2009.

Álfheiður Ingadóttir, form., frsm.	Magnús Orri Schram.	Guðlaugur Þór Þórðarson.
Björn Valur Gíslason.	Ragnheiður E. Árnadóttir.	Margrét Tryggvadóttir.

198. Breytingartillögur [15. mál]

við frv. til l. um breyt. á l. um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög (einföldun reglna við samruna og skiptingu).

Frá viðskiptanefnd.

1. I. kafli orðist svo:
   a. (1. gr.)
      Eftirfarandi breytingar verða á 122. gr. laganna:
      a. Við bætist ný málsgrein er verður 4. mgr. og orðast svo:
         Ef allir hluthafar í samrunafélögum samþykkja er þess ekki krafist að óháðir, sérfróðir matsmenn geri skýrslu um samrunaáætlunina, m.a. um endurgjald fyrir hluti, sbr. 1.–3. mgr.
      b. Í stað orðanna „enn fremur“ í 4. mgr. kemur: ætíð.
   b. (2. gr.)
      Í stað „4. mgr. 122. gr.“ í 1. og 2. mgr. 123. gr., fyrri málslið 4. mgr. 124. gr., 1. mgr. 126. gr., 3. mgr. 129. gr. og 1. málsl. 1. mgr. 151. gr. laganna kemur: 5. mgr. 122. gr.
   c. (3. gr.)
      Í stað „1.–3. mgr. 122. gr.“ í 130. gr. laganna kemur: 122. gr.
   d. (4. gr.)
      Í stað orðanna „133. gr. a – 133. gr. f“ í 2. mgr. 133. gr. a og 4. mgr. 133. gr. g laganna kemur: 133. gr. a – 133. gr. c og 133. gr. e – 133. gr. f.
   e. (5. gr.)
      133. gr. d í lögunum fellur brott.
2. Við 11. gr. Greinin orðist svo:
   4. mgr. 97. gr. laganna orðast svo:
   Ef allir hluthafar í samrunafélögum samþykkja er þess ekki krafist að gerð sé skýrsla um samrunaáætlunina, m.a. um endurgjald fyrir hluti, sbr. 1.–3. mgr. Þó skal ætíð gefa yfirlýsingu um að hve miklu leyti samruninn kunni að rýra möguleika lánardrottna á fullnustu í hinum einstöku félögum.
3. Orðin „eða 5.“ í a- og b-lið 12. gr., 14. gr. og 15. gr. falli brott.

4. Við 13. gr.
   a. Í stað orðanna „yfirlýsingu endurskoðanda skv. 4. eða 5. mgr. 97. gr.“ í a-lið komi: yfirlýsingu skv. 4. mgr. 97. gr.
   b. B-liður orðist svo: 5. tölul. 5. mgr. orðast svo: skýrsla og yfirlýsing skv. 97. gr.

199. Nefndarálit [13. mál]

um frv. til l. um breyt. á ýmsum lögum vegna innleiðingar á tilskipun 2005/29/EB um óréttmæta viðskiptahætti.

Frá viðskiptanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Ástríði Jóhannesdóttur og Jón Ögmund Þormóðsson frá viðskiptaráðuneyti. Nefndinni bárust umsagnir frá Neytendastofu og Viðskiptaráði. Frumvarp sama efnis var til umfjöllunar í nefndinni á 136. löggjafarþingi en varð ekki útrætt. Þá bárust nefndinni umsagnir frá Félagi íslenskra stórkaupmanna, Neytendastofu og Viðskiptaráði Íslands.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á annars vegar lögum um samvinnu stjórnvalda á EES-svæðinu um neytendavernd (1. gr.) og hins vegar lögum um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda (2. gr.). Tilgangur frumvarpsins er að ljúka innleiðingu á tilskipun 2005/29/EB um óréttmæta viðskiptahætti, en efni tilskipunarinnar hefur verið tekið upp í íslenskan rétt að undanskilinni 16. gr. hennar. Þær breytingar sem um ræðir felast í breyttum tilvísunum til tilskipana sem hafa þegar verið innleiddar.

Reglugerð EB, nr. 2006/2004 frá 27. október 2004, um samvinnu um neytendavernd var tekin upp í íslenskan rétt á þann hátt að birta sjálfa reglugerðina sem fylgiskjal við lögin. Í viðauka við reglugerðina eru taldar upp þær EB-tilskipanir og -reglugerðir sem teljast vera „lög til verndar hagsmunum neytenda“.

Lagt er til í 1. gr. frumvarpsins að heimilt verði, á grundvelli 3. gr. laganna, að láta viðaukann hafa reglugerðargildi hér á landi. Verði gerðar breytingar á viðaukanum síðar, þ.e. bætt við upptalninguna á þeim lögum sem teljast vera lög til verndar hagsmunum neytenda, verður unnt með breytingu á reglugerð að bæta þeim við upptalninguna. Verði frumvarpið að lögum mun viðskiptaráðherra því hafa heimild til að bæta 16. tölul. við viðaukann, svo sem mælt er fyrir um í 2. mgr. 16. gr. tilskipunar um óréttmæta viðskiptahætti að gert skuli.

Í 2. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á tilvísunum til samræmis við breytingar sem gerðar voru með tilskipun 2005/29/EB á annarri tilskipun sem er númer 98/27/EB.

Nefndin leggur til eina breytingu á orðalagi frumvarpsins. Lagt er til að í stað orðanna „sem innleiða á“ í c-lið 1. gr. frumvarpsins komi orðin „sem innleiddar hafa verið“. Er þetta lagt til svo skýrt sé að ekki verður sett ný eða gerð breyting á reglugerð í þá veru að bæta við upptalningu þeirra laga sem teljast lög til verndar hagsmunum neytenda nema efni hennar hafi áður verið tekið upp í íslenskan rétt.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

Í stað orðanna „sem innleiða á“ í c-lið 1. gr. komi: sem innleiddar hafa verið.

Steinunn Valdís Óskarsdóttir, Eygló Harðardóttir og Jónína Rós Guðmundsdóttir voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 25. júní 2009.

Álfheiður Ingadóttir, form., frsm.	Magnús Orri Schram.	Guðlaugur Þór Þórðarson.
Björn Valur Gíslason.	Ragnheiður E. Árnadóttir.	Margrét Tryggvadóttir.

200. Nefndarálit [37. mál]

um frv. til l. um aðild starfsmanna við samruna félaga með takmarkaðri ábyrgð yfir landamæri.

Frá félags- og tryggingamálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Hönnu S. Gunnsteinsdóttur, Bjarnheiði Gautadóttur og Sesselju Árnadóttur frá félags- og tryggingamálaráðuneyti, Guðrúnu Björk Bjarnadóttur frá Samtökum atvinnulífsins, Halldór Grönvold frá Alþýðusambandi Íslands og Harald Inga Birgisson frá Viðskiptaráði Íslands. Þá bárust umsagnir frá Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum fjármálafyrirtækja, Félagi íslenskra stórkaupmanna og Viðskiptaráði Íslands.

Frumvarpinu er ætlað að innleiða 16. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2005/56/EB frá 26. október 2005, um samruna hlutafélaga yfir landamæri. Tilskipunin var að stórum hluta innleidd hér á landi með lögum nr. 54/2007, um breytingu á lögum um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög. Í þeirri löggjöf voru ekki ákvæði um þátttökurétt starfsmanna og því er lagt til að þau verði innleidd með sérlögum. Markmið laganna er að tryggja áunninn rétt starfsmanna félaga sem verða til við samruna yfir landamæri til aðildar að málum og ákvörðunum sem varða starfsemi slíkra félaga og viðhalda reglum um aðild starfsmanna sem í gildi eru í þeim félögum sem taka þátt í stofnun samrunafélags. Er frumvarpinu ætlað að innleiða lágmarksreglur skv. 16. gr. tilskipunarinnar.

Nefndin fjallaði um málið á fundum sínum. Þau atriði sem fengu mesta umfjöllun voru réttindi starfsmanna, hugtakanotkun frumvarpsins og gildissvið þess.

Frumvarpið hefur það markmið að innleiða reglur til að vernda rétt starfsmanna við samruna en ekki að auka við réttindi þeirra og telur nefndin rétt að árétta það.

Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að skilgreiningar á hugtökum séu að mestu þær sömu og fram koma í lögum nr. 27/2004, um aðild starfsmanna að Evrópufélögum. Sú löggjöf er um margt sambærileg frumvarpinu. Hér ber þó að athuga að tilskipun sú sem frum-

varpinu er ætlað að innleiða var að mestum hluta innleidd með breytingu á lögum um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög. Þeim sjónarmiðum var komið á framfæri við nefndina að eðlilegt væri að samræmi væri milli hugtaka- og orðanotkun í þeim lögum og í frumvarpinu og tekur nefndin undir það. Frumvarpinu er ætlað að kveða á um reglur um aðild starfsmanna að samruna slíkra félaga og því mikilvægt að hægt sé að lesa þær reglur sem um það gilda með lögum um hlutafélög og einkahlutafélög. Leggur nefndin því til þá breytingu að í stað samrunafélags komi yfirtökufélag og í stað þátttökufélags komi samrunafélag.

Nefndinni voru að auki kynnt þau sjónarmið að eðlilegt væri að fella brott orð eins og framkvæmdastjórn og eftirlitsstjórn enda slíkar stjórnir ekki til að íslenskum rétti þar sem kveðið er á um framkvæmdastjóra og stjórnir félaga. Þar sem frumvarpið kveður á um samruna yfir landamæri leggur nefndin þó ekki til breytingu á þessu enda stjórnarform fyrirtækja á Evrópska efnahagssvæðinu ekki með samræmdum hætti.

Markmið frumvarpsins er að tryggja áunninn rétt starfsmanna félaga sem verða til við samruna yfir landamæri til aðildar að málum og ákvörðunum sem varða starfsemi slíkra félaga. Gildissviðið er þó tiltekið nokkuð víðar og ekki tekið fram að lögin skuli einungis gilda um samruna þegar starfsmenn hafa áunnið sér rétt til aðildarinnar. Í athugasemdum með frumvarpinu segir að því sé ætlað að innleiða lágmarksreglur 16. gr. tilskipunarinnar og telur nefndin því rétt að afmarka gildissviðið nánar í 1. gr. og auka þannig skýrleika laganna. Þeim sjónarmiðum var hreyft fyrir nefndinni að eðlilegt væri að gera slíka breytingu jafnframt á 14. gr. frumvarpsins sem kveður á um gildissvið III. kafla þess. Nefndin telur þó ekki þörf á því enda er um að ræða þrengingu frá almennu gildissviði frumvarpsins og ákvæði 1. gr. mun eftir sem áður ná til laganna í heild.

Auk þeirra breytinga sem gerð er grein fyrir hér að framan leggur nefndin til smávægilegar leiðréttingar á texta.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGUM:

1. Við 1. gr. bætist: þegar starfsmenn a.m.k. eins yfirtökufélags hafa áunnið sér réttindi til aðildar að málum og ákvörðunum sem varða starfsemi slíkra félaga.
2. Við 3. gr.
   a. 7. tölul. orðist svo: *Millilandasamruni:* Samruni þar sem samrunafélag lýtur löggjöf minnst tveggja ríkja sem eru á Evrópska efnahagssvæðinu, aðildarríki stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða Færeyjar, svo og annarra ríkja samkvæmt heimild í reglugerð sem viðskiptaráðherra setur í samráði við fjármálaráðherra.
   b. Í stað orðsins „samrunafélag“ í 9. tölul. og í stað sama orðs í öðrum ákvæðum frumvarpsins, nema í 7. tölul. greinarinnar, komi (í viðeigandi beygingarfalli): yfirtökufélag.
   c. Í stað orðsins „Þátttökufélag“ í 13. tölul. og í stað sama orðs í öðrum ákvæðum frumvarpsins komi (í viðeigandi beygingarfalli): samrunafélag.
3. Í stað orðanna „að minnsta kosti“ í b-lið 2. mgr. 5. gr. og tvisvar í 2. mgr. 8. gr. komi: a.m.k.
4. Við 16. gr. Orðin „skv. 1. og 2. mgr.“ falli brott.

Pétur H. Blöndal, Jón Gunnarsson og Ólína Þorvarðardóttir voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 30. júní 2009.

Lilja Mósesdóttir, form., frsm.	Sigríður Ingibjörg Ingadóttir.	Lilja Rafney Magnúsdóttir.
Þuríður Backman.	Guðbjartur Hannesson.	Guðmundur Steingrímsson.

201. Nefndarálit [70. mál]

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 10/2004, um starfsmenn í hlutastörfum.

Frá félags- og tryggingamálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Hönnu S. Gunnsteinsdóttur og Bjarnheiði Gautadóttur frá félags- og tryggingamálaráðuneyti. Þá bárust umsagnir frá Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Starfsgreinasambandi Íslands, Samtökum atvinnulífsins, Félagi íslenskra stórkaupmanna og Viðskiptaráði Íslands.

Frumvarpinu er ætlað að innleiða með fullnægjandi hætti tilskipun ráðsins 97/81/EB um rammasamninginn um hlutastörf sem Evrópusamband verkalýðsfélaga, Samtök evrópskra iðn- og atvinnurekenda og Evrópusamtök fyrirtækja með opinberri eignaraðild hafa gert. Frumvarpið er tilkomið vegna þess að Eftirlitsstofnun EFTA hefur talið þær undanþágur of víðtækar sem lögfestar voru með 3. og 4. mgr. 2. gr. laga um starfsmenn í hlutastörfum. Ákvæðin sem lagt er til að felld verði brott kveða á um undanþágu frá lögunum vegna starfsmanna ríkis og sveitarfélaga sem greitt fá tímavinnukaup og þeirra sem stunda störf á grundvelli grunnnáms, námssamninga eða ráðningarsambands sem er liður í þjálfunar-, aðlögunar- eða endurmenntunaráætlun. Þrátt fyrir breytinguna verður ríki og sveitarfélögum áfram heimilt að ráða til starfa fólk sem á grundvelli hlutlægra ástæðna fær greitt tímavinnukaup enda samræmist slík ráðning ákvæðum kjarasamninga og eftir atvikum öðrum lögum. Fái starfsmaður í hlutastarfi greitt tímavinnukaup skulu kjör hans borin saman við starfskjör og starfsskilyrði sambærilegs starfsmanns, þ.e. starfsmanns í fullu starfi sem fær greitt tímavinnukaup. Sé enginn sambærilegur starfsmaður í fullu starfi skal samanburðurinn gerður með vísan til viðeigandi kjarasamnings.

Nefndin hefur fjallað um málið en markmið breytinganna er að tryggja fólki í hlutastörfum á tímavinnukaupi þá vernd sem lögunum er ætlað að veita. Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt óbreytt.**

Pétur H. Blöndal, Jón Gunnarsson og Ólína Þorvarðardóttir voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 30. júní 2009.

Lilja Mósesdóttir, form., frsm.	Sigríður Ingibjörg Ingadóttir.	Lilja Rafney Magnúsdóttir.
Þuríður Backman.	Guðbjartur Hannesson.	Guðmundur Steingrímsson.

202. Nefndarálit [78. mál]

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 139/2003, um tímabundna ráðningu starfsmanna.

Frá félags- og tryggingamálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Hönnu S. Gunnsteinsdóttur og Bjarnheiði Gautadóttur frá félags- og tryggingamálaráðuneyti. Þá bárust umsagnir frá Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Starfsgreinasambandi Íslands, Samtökum atvinnulífsins, Félagi íslenskra stórkaupmanna og Viðskiptaráði Íslands.

Frumvarpinu er ætlað að innleiða með fullnægjandi hætti tilskipun ráðsins 1999/70/EB, um rammasamninginn um tímabundna ráðningu sem Evrópusamband verkalýðsfélaga, Samtök evrópskra iðn- og atvinnurekenda og Evrópusamtök fyrirtækja með opinberri eignaraðild hafa gert. Í dómi Evrópudómstólsins í máli nr. C-212/04 staðfesti dómstólinn þá grundvallarreglu sem jafnframt er lögfest á Íslandi að tímabundnir ráðningarsamningar skuli vera undantekning frá meginreglunni um að ráðningarsamningar skuli vera ótímabundnir. Umboðsmaður Alþingis áréttaði þessa meginreglu jafnframt í áliti sínu í máli nr. 4929/2007.

Tilgangur framangreindar tilskipunar er að koma í veg fyrir misnotkun á tímabundnum ráðningum. Evrópudómstólinn taldi reglu sem kveður á um að nýr ráðningarsamningur verði ekki talinn taka við af eldri samningi þegar lengri tími en 20 virkir dagar líður milli þess að samningar milli sömu aðila eru gerðir vera í andstöðu við þennan tilgang. Í kjölfar dóms Evrópudómstólsins gerði Eftirlitsstofnun EFTA athugasemd við 2. mgr. 5. gr. laga um tímabundna ráðningu starfsmanna þar sem kveðið er á um að nýr ráðningarsamningur teljist taka við af öðrum sé hann framlengdur eða ef nýr ráðningarsamningur kemst á milli sömu aðila innan þriggja vikna frá lokum gildistíma eldri samnings. Samkvæmt lögunum er óheimilt að framlengja eða endurnýja tímabundinn ráðningarsamning þannig að hann vari samfellt lengur en í tvö ár. Hefur ákvæðið því þau áhrif að líði lengri tími en þrjár vikur þar til nýr samningur er gerður telst ekki vera um framlengingu eða endurnýjun samnings að ræða heldur sé kominn á nýr samningur. Í frumvarpinu er því lagt til að þessi tími verði lengdur í sex vikur sem þyki þá hæfilegur tími og talinn ná tilgangi laganna til að koma í veg fyrir misnotkun á tímabundnum ráðningum.

Nefndin áréttar þá meginreglu að ráðningarsamningar skuli verða ótímabundnir og telur frumvarpið til bóta fyrir rétt launafólks. Nefndin telur jafnframt rétt að benda á að í dómi Evrópudómstólsins kemur ekki fram hver hæfilegur tími sé, einungis að 20 virkir dagar eða

fjórar vikur sé ekki nægilega langur tími enda gætu starfsmenn oftar en ekki þurft að sætta sig við svo langt tímabil milli starfssamninga við vinnuveitanda sinn. Þannig mætti leiða að því líkur að taki starfsmenn sér sumarfrí við lok tímabundins samnings og nýr samningur sé ekki gerður fyrr en að sumarleyfi loknu geti hafa liðið þrjár til fjórar vikur sem leiði þá til þess að nýtt ráðningarsamband myndast og tveggja ára hámarkstímabil tímabundinnar ráðningar byrjar að telja að nýju. Af þessum sökum áréttar nefndin mikilvægi þess að launafólki með tímabundna ráðningu sé veitt nægileg vernd og sá tími sem frumvarpið kveður á um verði lengdur leiði reynslan í ljós að þörf sé á því.

Nefndin hefur fjallað um málið og leggur til að það verði **samþykkt óbreytt.**

Pétur H. Blöndal, Jón Gunnarsson og Ólína Þorvarðardóttir voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 30. júní 2009.

Lilja Mósesdóttir, form., frsm.	Sigríður Ingibjörg Ingadóttir.	Lilja Rafney Magnúsdóttir.
Þuríður Backman.	Guðbjartur Hannesson.	Guðmundur Steingrímsson.

203. Frumvarp til laga [82. mál]

um breyting á lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna, nr. 21/1992, með síðari breytingum.

(Eftir 2. umr., 30. júní.)

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 6. gr. laganna:

a. 5. mgr. orðast svo:
   Námsmenn, sem fá lán úr sjóðnum, skulu undirrita skuldabréf við lántöku, teljist þeir lánshæfir samkvæmt reglum stjórnar sjóðsins. Teljist námsmaður ekki lánshæfur getur hann lagt fram ábyrgðir sem sjóðurinn telur viðunandi.
b. 6. mgr. orðast svo:
   Stjórn sjóðsins er heimilt að veita námslán allt að hámarksfjárhæð samkvæmt úthlutunarreglum eða fyrir þeirri fjárhæð sem ábyrgð hefur verið veitt fyrir skv. 5. mgr.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða.

Ákvæði laga þessara gilda ekki um lánsloforð sem veitt hafa verið fyrir gildistöku laganna. Um frágang skuldabréfa vegna þeirra fer eftir þágildandi ákvæðum laga nr. 21/1992, reglugerð nr. 602/1997, um Lánasjóð íslenskra námsmanna, og úthlutunarreglum Lánasjóðs íslenskra námsmanna.

Stjórn Lánasjóðs íslenskra námsmanna skal við innheimtu á hendur ábyrgðarmönnum námslána vera bundin af þeim reglum sem fram koma í III. kafla laga um ábyrgðarmenn, nr. 32/2009, eftir því sem við á.

204. Frumvarp til laga [136. mál]

um heimild til handa fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, til að ábyrgjast lán Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá breska og hollenska ríkinu til að standa straum af greiðslum til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

1. gr.

Fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, er heimilt að veita Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta ríkisábyrgð vegna lána sjóðsins frá breska og hollenska ríkinu samkvæmt samningum dags. 5. júní 2009 til að standa straum af lágmarksgreiðslum, sbr. 10. gr. laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1999, til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf. í Bretlandi og Hollandi. Ábyrgðin tekur til höfuðstóls lánanna eins og hvor um sig mun standa að sjö árum liðnum frá undirritun samninganna, 5. júní 2016, auk vaxta af lánsfjárhæðinni, og afmarkast að öðru leyti af ákvæðum samninganna, þ.m.t. um endurskoðun þeirra. Fjármálaráðherra setur Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta frekari skilyrði vegna ábyrgðarinnar einkum varðandi eftirlit með fjárhag hans og endurheimtu eigna úr búi Landsbanka Íslands.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Ákvæði laga nr. 121/1997, um ríkisábyrgðir, að undanskilinni 5. gr. þeirra laga, gilda ekki varðandi þá ábyrgð sem lög þessi taka til.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

1. Inngangur.

Með lagafrumvarpi þessu er leitað eftir samþykki Alþingis við því að ríkissjóður gangist í skilyrta ábyrgð fyrir láni Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta hjá breska og hollenska ríkinu. Lánin eru tekin vegna uppgjörs á lágmarksinnstæðutryggingum við innstæðueigendur á netreikningum Landsbankans í Hollandi og Bretlandi. Nauðsynlegt er að rekja forsögu málsins allt frá því að Tryggingarsjóður innstæðueigenda var settur á laggirnar og þar til samningar náðust við Breta og Hollendinga um lántökuna.

2. Stofnun Tryggingarsjóðs innstæðueigenda.

Ísland er á grundvelli EES-samningsins skuldbundið til að innleiða í landsrétt tilskipanir 94/19/EB um innlánstryggingar og 97/7/EB um tryggingakerfi fyrir fjárfesta. Í lok desember 1999 innleiddi Alþingi tilskipanirnar í íslenskan rétt með lögum nr. 98/1999. Á grundvelli laganna varð til nýr tryggingarsjóður, Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta, sem er sjálfseignarstofnun. Aðildarfélög Tryggingarsjóðsins eru viðskiptabankar, sparisjóðir, fyrirtæki í verðbréfaþjónustu og aðrir sem nýta sér heimildir laga til að stunda viðskipti með

verðbréf í samræmi við lög um verðbréfaviðskipti og hafa staðfestu hér á landi. Markmið laganna um innstæðutryggingarnar er að veita innstæðueigendum lágmarksvernd gegn greiðsluerfiðleikum viðkomandi innlánsstofnunar.

Í lögunum er m.a. kveðið á um rekstur, fjármögnun, greiðsluskyldu og fjárhæð greiðslna úr sjóðnum. Þar kemur fram að dugi eignir sjóðsins ekki til fullrar tryggingar skuli krafa hvers tryggðs innstæðueiganda að 1,7 milljónum króna greidd að fullu en eftir það skuli greitt hlutfallslega inná allar kröfur. Þessi fjárhæð er tengd við gengi evru 5. janúar 1999 og er í evrum 20.887.

Í athugasemdum við frumvarp til laga um innstæðutryggingar var skýrt með hvaða hætti sjóðurinn tryggði innstæður þegar banki eða sparisjóður stæði frammi fyrir greiðsluerfiðleikum (leturbreyting til áherslu):

> „Ef eignir sjóðsins hrökkva ekki til að greiða heildarfjárhæð tryggðra innstæðna, verðbréfa og reiðufjár skal greiðslu úr sjóðnum skipt þannig milli kröfuhafa að heildarkrafa hvers þeirra allt að 1,7 millj. kr. verði bætt að fullu en allt sem umfram er þessa fjárhæð skal bætt hlutfallslega jafnt eftir því sem eignir sjóðsins hrökkva til. *Sjóðnum er heimilt að taka lán til að greiða kröfuhöfum hrökkvi eignir sjóðsins ekki til.*“

Í framsöguræðu þáverandi viðskiptaráðherra, Finns Ingólfssonar, var svo enn frekar hnykkt á þeim skilningi að sjóðnum bæri að bæta upp tjón sparifjáreigenda að lágmarki 1,7 milljónir króna hvort sem eignir hans dygðu til þess eða ekki.

3. Einkavæðing bankanna og útrás.

Árið 2002 voru tveir ríkisbankar einkavæddir, Landsbankinn og Búnaðarbankinn, með það að markmiði „að leysa úr læðingi krafta einkaframtaksins“ eins og kom fram í umræðu um einkavæðingu bankanna á þeim tíma. Landsbankinn var seldur svokölluðum Samson hópi, sem var undir forustu Björgólfs Thors Björgólfssonar og Björgólfs Guðmundssonar, á rúma 11 milljarða króna. Í hönd fór mikið útþensluskeið íslensks bankakerfis sem stundum var nefnt „útrásin“ og átti að tákna landvinninga íslenskra fjármálafyrirtækja í hinu alþjóðlega fjármálakerfi. Fylgifiskur útrásarinnar var gífurleg skuldsetning þjóðarbúsins. Í þessari skuldsetningu áttu bankarnir stóran þátt, en á aðeins 6 árum urðu skuldir Landsbanka Íslands um 3.000 milljarðar íslenskra króna, þrátt fyrir að hann hafi verið keyptur á einungis 11 milljarða króna sex árum fyrr.

Fjármálaeftirlitið (FME) og Seðlabankinn fara með eftirlit með íslenskum fjármálafyrirtækjum. Fjármálaeftirlitið veitir fjármálastofnunum starfsleyfi og hefur almennt eftirlit með því að þær uppfylli skilyrði fyrir rekstri. Seðlabanki Íslands á að halda uppi virku og öruggu fjármálakerfi, ráða yfir nægilegum gjaldeyrisforða og halda uppi greiðslukerfum innan lands og milli Íslands og annarra ríkja. Bankinn hefur vald til að setja reglur um lausafjárstöðu lánastofnana, bindiskyldu og umfangsmikla lántöku í erlendri mynt. Enn fremur getur Seðlabankinn, ef hann telur það nauðsynlegt til að tryggja stöðugleika fjármálakerfisins, veitt lánastofnunum í lausafjárvanda ábyrgðir eða lán gegn tryggingu eða með öðrum skilyrðum sem bankinn setur.

3.1. Útibú.

Landsbankinn stofnaði útibú í Bretlandi í mars 2005 og í Hollandi haustið 2007. Samkvæmt 36. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, skal innlent fjármálafyrirtæki sem hyggst starfrækja útibú í öðru ríki á Evrópska efnahagssvæðinu tilkynna það Fjármálaeftirlitinu (FME) fyrir fram en stofnun útibúsins er ekki háð sérstöku starfsleyfi frá FME. Í tilkynn-

ingu til FME skal koma fram hvaða starfsheimildir úr starfsleyfinu fjármálafyrirtækið hyggist nýta sér í útibúinu erlendis. Ef fjármálafyrirtækið hyggst síðar nota aðrar starfsheimildir í útibúinu tilkynnir það FME vanalega um slíkt. FME fer yfir tilkynninguna og svo fremi sem fyrirhuguð starfsemi er innan marka starfsleyfis viðkomandi fyrirtækis ber FME samkvæmt sömu grein að tilkynna lögbærum yfirvöldum í væntanlegu starfsríki að starfsleyfi fyrirtækisins heimili rekstur útibúsins. Viðkomandi fjármálafyrirtæki tilkynnir einnig um stofnun útibúsins til eftirlitsstjórnvalds gistiríkisins.

Innan EES gildir síðan að útibú er rekið að meginstefnu til undir eftirliti stjórnvalda í heimaríki og, það sem mestu skiptir í því máli sem hér fjallað um, fellur undir tryggingakerfi innstæðna í heimaríki sínu.

3.2. Dótturfélög.

Íslensku bankarnir keyptu á svipuðum tíma erlenda banka og gerðu að dótturfélögum sínum. Í Bretlandi keypti Landsbankinn Heritable banka og Kaupþing keypti Singer & Friedlander (KSF). Í báðum tilvikum er um breska banka að ræða sem lúta fullu eftirliti breskra yfirvalda öfugt við það sem gildir um útibúin. Innstæður í Heritable og KSF voru því tryggðar í innstæðutryggingakerfi Bretlands.

3.3. Söfnun innlána erlendis.

Árin 2006 og 2007 fór að gæta erfiðleika hjá íslensku bönkunum við að endurfjármagna gríðarmiklar skuldir sínar. Sem mögulega lausn á þeim vanda hófu tveir þeirra, Kaupþing og Landsbanki, innlánastarfsemi í Bretlandi þar sem sparifjáreigendum var lofað hárri ávöxtun – mun hærri en gerðist hjá öðrum þarlendum innlánsstofnunum.

Í október 2006 hóf Landsbankinn að taka við innlánum undir nafninu Icesave í Bretlandi. Útibúið í Hollandi hóf að taka við innlánum síðari hluta maí 2008. Hér er rétt að endurtaka að íslenski tryggingarsjóðurinn ber ábyrgð á innlánum útibúa íslenskra banka, hvort sem þau eru hér á landi eða erlendis. Ábyrgð vegna innstæðna dótturfélaga íslenskra banka erlendis fellur hins vegar á tryggingarsjóð þess lands þar sem dótturfélagið er staðsett og því bar breski tryggingarsjóðurinn ábyrgð á innstæðum á svokölluðum Edge-reikningum hjá Kaupþingi vegna þess að þeir reikningar voru hjá dótturfélagi Kaupþings, KSF.

Í október 2007, ári eftir að London-útibú Landsbankans hóf að taka við innlánum, var fjöldi Icesave-reikninga Landsbankans í Bretlandi orðinn 105 þúsund. Þessir reikningar hlóðu á sig miklum fjárhæðum og allt var þetta með starfsleyfum og undir eftirliti frá FME og Seðlabankanum í ákveðnu samstarfi þó við stjórnvöld í gistiríkjunum. Innlánasöfnunin hélt áfram af fullum krafti allt til síðasta dags og vekur þar sérstaka athygli að nokkrum mánuðum fyrir bankahrunið, eða í maí 2008, opnaði Landsbankinn Icesave-reikninga í Hollandi og náði að safna þar á annað hundrað þúsund viðskiptavinum áður en bankinn féll 6. október sama ár. Við hrun voru heildarinnstæður í Hollandi 1.674.285.671 evrur og í Bretlandi 4.526.988.847 pund, eða alls um 1.244 milljarðar króna á núverandi verðlagi.

3.4. Viðbrögð yfirvalda.

Fyrir hrun bankanna höfðu bresk stjórnvöld unnið að því um nokkurt skeið ásamt íslenskum stjórnvöldum að fá Landsbankann til að flytja innstæður svokallaðra Icesave-reikninga úr útibúinu í breskt dótturfélag. Bresk stjórnvöld gerðu mjög stífar kröfur um flutning eigna Landsbankans til Bretlands og um tímamörk fyrir eignaflutninginn. Íslensk stjórnvöld unnu að því að Landsbankanum yrði heimilað að flytja innstæður í breskt dótturfélag strax, en að

Landsbankanum yrði jafnframt gefinn eðlilegur frestur til skipulegs flutnings á eignum á móti innstæðum þannig að fjármögnunarsamningar bankans röskuðust sem minnst. Fulltrúar stjórnvalda beggja landa áttu fund í London 2. september 2008 þar sem málið var rætt. Ekki náðist að ljúka flutningnum fyrir hrun bankanna. Hollendingar áttu fundi með forstjóra FME haustið 2008 vegna þess að þeir höfðu áhyggjur af stöðu Landsbankans. Einnig höfðu hollensk yfirvöld samband við yfirmenn Landsbankans og lýstu yfir áhyggjum af stöðu mála.

Líkt og áður hefur komið fram var eftirlit með starfsemi Landsbankans á ábyrgð FME og Seðlabankans. Í skýrslu Kaarlo Jännäri, finnsks bankasérfræðings, sem unnin var fyrir íslensk stjórnvöld og birt í lok mars 2009, kemur fram að eftirtektarvert hafi verið að útibú íslenskra fjármálastofnana erlendis skuli hafa verið undanþegin bindiskyldu síðan í maí 2008. Seðlabankanum og öðrum stjórnvöldum var þó nokkur vandi á höndum í þessari vinnu því á sama tíma og leitað var leiða til að draga úr áhættu þurfti að forðast athafnir sem gætu stuðlað að áhlaupi á bankana. Rétt er að hafa þetta í huga þegar atburðir eru skoðaðir eftir á.

4. Bankahrunið.

Óþarfi er að fjölyrða hér um sjálft bankahrunið í byrjun október. Íslensk stjórnvöld stóðu frammi fyrir efnahagslegu áfalli af áður óþekktri stærð í hagsögunni. Þrátt fyrir að 85% íslenska bankakerfisins hryndi á rúmum vikutíma tókst að halda innlendri greiðslumiðlun og almennri bankaþjónustu gangandi. Greiðslumiðlun milli landa varð hins vegar fyrir miklum truflunum en með mikilli elju tókst þó að koma í veg fyrir að hún stöðvaðist með öllu.

Íslenska ríkið greip inn í rekstur íslenskra fjármálafyrirtækja eins og tíðkast hefur um allan heim við sambærilegar aðstæður síðustu áratugi. Með því tókst að koma í veg fyrir allsherjaráhlaup á íslensku bankana, en slíkt hefði að líkum leitt til víðtæks hruns í íslensku atvinnulífi og samfélagi. Það er deginum ljósara að Ísland hafði á þessum dögum í upphafi októbermánaðar ekki bolmagn til að hlaupa undir bagga með rekstri útibúa íslensku bankanna erlendis og að ef það hefði verið reynt hefði það verið dæmt til að mistakast með ófyrirséðum afleiðingum. Alþingi brást við með setningu neyðarlaganna svokölluðu 6. október 2008 (lög um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl., nr. 125/2008) og lagði þar grunninn að þeirri leið að innlendri starfsemi yrði skipt út úr þeim bönkum sem féllu. Þannig yrði til nýr banki við hlið gamla bankans í hverju tilfelli og nýi bankinn tæki yfir innlenda starfsemi meðan sú erlenda væri skilin eftir í eldri bankanum. Sjálfsagt verður deilt um það um ókomin ár og áratugi hvort sú aðferð sem valin var með neyðarlögunum hafi verið rétt en hér verður umfjöllunin takmörkuð við það sem snýr að stöðu innstæðueigenda í útibúum Landsbankans erlendis.

4.1. Innstæður í erlendum útibúum.

Heildarfjárhæð innstæðna á Icesave-reikningunum í Amsterdam-útibúi Landsbankans við hrun bankans í október var 1.674.285.671 evrur. Þar af voru innstæður undir 20.887 evrum samtals 1.329.242.850 evrur, sem falla á Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta. Eftir standa 345.042.821 evrur sem eru utan ábyrgðar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda. Hollensk yfirvöld (Seðlabanki Hollands, DNB) greiddu innstæðueigendum út innstæður upp að 100.000 evrum og bera þeir kostnað vegna þessa að því marki sem það er umfram lágmarkstrygginguna og fæst ekki úr þrotabúi Landsbankans. Alls áttu 469 innstæðueigendur innstæður umfram 100.000 evrur, samanlagt nemur sú upphæð 40 milljónum evra. Þessir innstæðueigendur eiga forgangskröfu í bú Landsbankans, en verða að bíða skiptaloka til að sjá hvert tap þeirra verður.

Heildarfjárhæð innstæðna á Icesave-reikningum í London-útibúi Landsbankans við hrun bankans í október nam 4.526.988.847 pundum. Þar af eru a.m.k. 2.176.988.847 pund utan ábyrgðar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda. Um helmingur innstæðna London-útibúsins hefur því verið greiddur út af breska innstæðutryggingarsjóðnum og breska ríkinu. Breski tryggingarsjóðurinn (FSCS) greiddi innstæðueigendum upp að 50.000 pundum. Breska ríkið greiddi svo afgang innstæðnanna, þannig að almennir breskir innstæðueigendur hafa fengið innstæður sínar greiddar að fullu. Vegna þessara útgreiðslna á breska ríkið kröfu á þrotabú Landsbankans, en mun sjálft bera þann hluta sem ekki fæst úr búinu.

Lánasamningarnir snúa aðeins að almennum innlánseigendum (e. retail deposits), þ.e. innlánum einstaklinga. Heildsöluinnlán (e. wholesale deposits), þ.e. innlán flestra fyrirtækja, félagasamtaka og stofnana, standa utan tryggingakerfa Bretlands og Hollands og falla því ekki undir lánasamningana. Í hópi þessara innlánseigenda eru mörg sveitarfélög og líknarsamtök. Fjárhæðir heildsöluinnlána í London-útibúi Landsbankans voru í október 2008 544.553.275 pund og fjöldi innlánseigenda var á annað hundrað. Í Amsterdam-útibúinu voru um 30 heildsöluinnstæðueigendur. Fjárhæð innlána þeirra var 250.133.293 evrur. Þessir innlánseigendur njóta íslenskrar lágmarkstryggingar (20.887 evrur) og munu fá greitt úr þrotabúi Landsbankans eins og aðrir forgangskröfuhafar eftir því sem skiptum vindur fram.

4.2. Viðbrögð íslenskra stjórnvalda.

Við bankahrunið í október lokaðist aðgangur að innstæðum í útibúum Landsbankans erlendis. Í aðdraganda þess höfðu stjórnvöld í Bretlandi og Hollandi haft vaxandi áhyggjur af því að sú staða gæti komið upp að reyndi á íslenska innstæðutryggingakerfið sem hefði í raun takmarkað bolmagn til þess. Íslensk yfirvöld höfðu ítrekað nokkrum sinnum að sjóðurinn mundi standa við skuldbindingar gagnvart innstæðueigendunum og að yfirvöld mundu styðja sjóðinn til þess ef þörf kræfi og gerðu það áfram dagana eftir hrun bankanna.

Í bréfi frá íslenska viðskiptaráðuneytinu til breska fjármálaráðuneytisins, dagsettu 20. ágúst 2008, segir í íslenskri þýðingu:

> „Ef svo ólíklega færi, að okkar mati, að stjórn Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta tækist ekki að afla nægilegs fjár á fjármálamörkuðum viljum við fullvissa yður um að íslenska ríkisstjórnin mun gera allt sem ábyrgar ríkisstjórnir myndu gera í slíkri stöðu, þar á meðal að aðstoða sjóðinn við að afla nauðsynlegs fjár til að hann geti uppfyllt kröfur um lágmarkstryggingu.“

Þessi afstaða íslenskra stjórnvalda gagnvart Tryggingarsjóðnum var svo enn ítrekuð í bréfi viðskiptaráðuneytis til breska fjármálaráðuneytisins 5. október 2008. Þar segir m.a. í íslenskri þýðingu:

> „Ef þörf krefur mun íslenska ríkisstjórnin styðja Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta við öflun nauðsynlegs fjár til að sjóðurinn geti uppfyllt kröfur um lágmarkstryggingu, ef svo færi að Landsbankinn og útibú hans í Bretlandi gætu ekki staðið við skuldbindingar sínar.“

Í símtali fjármálaráðherra Íslands og Bretlands 7. október er þessi sami skilningur enn á ný staðfestur af Íslands hálfu og vísað í stuðning stjórnvalda við Tryggingarsjóðinn, sbr. útskrift á samtalinu. Þar sagði fjármálaráðherra Íslands í íslenskri þýðingu:

> „Við höfum komið á fót [innstæðu]tryggingarsjóði í samræmi við tilskipunina og í þessu bréfi [frá íslenska viðskiptaráðuneytinu til breska fjármálaráðuneytisins] er fyrirkomulagið og fyrirheit ríkisstjórnarinnar [Íslands] um stuðning við sjóðinn skýrt.“

Í yfirlýsingu forsætisráðherra frá 8. október 2008 segir m.a. orðrétt:

„Ríkisstjórnin ítrekar að ríkissjóður mun styðja Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta við öflun nægjanlegs fjár.“

Ekki verður hjá því komist að minnast hér á Kastljóssviðtal við þáverandi seðlabankastjóra að kvöldi 7. október 2008. Í viðtalinu tók hann sterkt til orða um að Ísland mundi ekki borga skuldir óreiðumanna. Þessi ummæli ýttu undir áhyggjur erlendis af því að Ísland hygðist ekki standa við skuldbindingar sínar á erlendri grundu.

Hafa verður í huga þegar yfirlýsingar ráðamanna á þessum tíma eru metnar að þær voru gefnar áður en fyrir lá að allir stóru íslensku bankarnir lentu í greiðsluerfiðleikum. Þegar bankarnir féllu allir nokkurn veginn samtímis vöknuðu því spurningar um hvort og þá hvernig evrópskum tryggingakerfum innstæðna væri ætlað að taka á slíkri aðstöðu.

4.3. Kyrrsetning eigna Landsbankans.

Það olli því íslenskum stjórnvöldum verulegum vonbrigðum þegar bresk stjórnvöld kyrrsettu allar eignir bankans í Bretlandi, ásamt tengdum eignum íslenska ríkisins, þar á meðal Seðlabanka Íslands 8. október 2008. Skýringar breskra yfirvalda á kyrrsetningunni hafa alla tíð verið á reiki en virtust í byrjun byggjast á því að Bretar hefðu talið að óeðlilegir fjármagnsflutningar hefðu átt sér frá Bretlandi til Íslands síðustu dagana fyrir bankahrunið og að hætta væri á frekari slíkum fjármagnsflutningum. Ekkert hefur komið fram sem styður fullyrðingar um óeðlilega fjármagnsflutninga frá Bretlandi til Íslands og þegar frá leið hurfu Bretar frá þessum rökstuðningi og fóru þess í stað að tala um hætta hefði verið á aðgerðum þolenda kyrrsetningarinnar sem gætu skaðað efnahag Bretlands alvarlega. Í þeim rökstuðningi var ávallt undirliggjandi að Ísland hygðist ekki virða skuldbindingar sínar samkvæmt innstæðutryggingatilskipuninni.

Kyrrsetning eigna Landsbankans í Bretlandi var ekki einsdæmi. Hliðstæðar aðgerðir áttu sér stað í Hollandi og Noregi þótt þær væru ekki að öllu leyti efnislega sambærilegar. Grundvöllur aðgerða Breta var hins vegar allt annar og alvarlegri. Ákvörðun breska fjármálaráðuneytisins um kyrrsetningu var tekin samkvæmt heimild í lögum um varnir gegn hryðjuverkum, glæpum og um öryggismál, sem sett voru eftir hryðjuverkaárásirnar á Bandaríkin 11. september 2001. Íslensk stjórnvöld mótmæltu beitingu laganna harkalega, og þá sérstaklega lagagrundvellinum, og tóku málið upp við bresk stjórnvöld, í samskiptum við önnur ríki og innan alþjóðastofnana við ýmis tilefni. Svör breskra yfirvalda við því voru ávallt að þótt lagaheimild til kyrrsetningar væri í fyrrgreindum lögum hefði kyrrsetningin ekkert með baráttu þeirra gegn hryðjuverkum að gera. Íslensk stjórnvöld könnuðu til hlítar hvort raunhæfur möguleiki fyndist til málssóknar gegn breskum stjórnvöldum vegna kyrrsetningarinnar. Fyrir lágu álitsgerðir frá bresku lögmannsstofunni Lovells, ríkislögmanni og þjóðréttarfræðingi utanríkisráðuneytisins, þar sem mat allra þessara aðila var að svigrúm breskra stjórnvalda til að taka ákvörðun um beitingu laganna væri mjög rúmt. Engar líkur voru taldar á því að íslenska ríkið gæti sótt skaðabætur úr hendi breskra yfirvalda fyrir breskum dómstólum og hverfandi möguleikar á því að íslenska ríkið gæti knúið á um afléttingu kyrrsetningarinnar. Helst var talið að Kaupþing gæti átt raunhæfa möguleika á skaðabótum vegna tjóns sem leitt hefði af aðgerðum breskra stjórnvalda gagnvart íslensku bönkunum. Var ákveðið að styðja fjárhagslega við málssókn Kaupþings á grundvelli laga nr. 172/2008, um heimild til fjárhagslegrar fyrirgreiðslu úr ríkissjóði í tengslum við málshöfðun fyrir erlendum dómstólum vegna íþyngjandi stjórnvaldsákvarðana erlendra stjórnvalda á tímabilinu 1. október til 1. desember 2008, og er það mál í gangi.

Þrátt fyrir að ekki hafi verið höfðað mál á hendur breska ríkinu vegna kyrrsetningarinnar kom þó skýrt fram við þessa skoðun að kyrrsetning eigna Landsbankans var ámælisverð og til þess fallin að valda miklu tjóni fyrir Landsbankann, kröfuhafa hans, þ.m.t. innstæðueigendur, íslenska ríkið og íslenska einstaklinga og lögaðila. Ísland hefur fengið stuðning við sjónarmið sín um þetta og má m.a. nefna að fjárlaganefnd breska þingsins taldi í skýrslu sinni um hrun íslensku bankanna frá apríl 2009 að lagagrundvöllur kyrrsetningarinnar hefði verið óheppilegur og til þess fallinn að sverta orðspor Íslands. Nefndin tók þó ekki undir skoðanir um beint tjón af þessum völdum.

Ísland mótmælti eins og áður sagði kyrrsetningunni harkalega allt frá upphafi og ítrekað allt til þess að henni var aflétt í tengslum við samningana vegna þessa máls. Jafnframt var því skilmerkilega haldið til haga hversu miklu tjóni kyrrsetningin hefði valdið, ekki bara Landsbankanum og Íslandi öllu heldur einnig kröfuhöfum og þ.m.t. innstæðueigendum Landsbankans.

5. Greiðslustöðvun og slitameðferð Landsbanka Íslands.

Landsbanki Íslands hf. er í greiðslustöðvun á grundvelli laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Slík greiðslustöðvun gerir bankanum kleift að halda starfsemi sinni áfram. Úrskurður um greiðslustöðvun gildir í öllum aðildarríkjum Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins á grundvelli tilskipunar um endurskipulagningu og slit lánastofnana. Megináhrif greiðslustöðvunarinnar eru að kröfuhafar geta ekki gengið að eignum Landsbankans. Í lögsagnarumdæmum utan Evrópska efnahagssvæðisins þar sem Landsbankinn á verulegar eignir, hefur bankinn gripið til viðeigandi ráðstafana til að greiðslustöðvunin fáist viðurkennd.

Á grundvelli bráðabirgðaákvæðis II í lögum nr. 44/2009, um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, getur Landsbankinn fengið greiðslustöðvun framlengda í allt að 24 mánuði og miðast fresturinn við 5. desember 2008. Meðan heimild til greiðslustöðvunar er til staðar gilda tiltekin ákvæði III. og V. kafla laga nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl., um greiðslustöðvunina. Í því felst m.a. að aðstoðarmaður í greiðslustöðvun heldur opna fundi með kröfuhöfum bankans og aðstoðarmaður hefur áfram eftirlitsskyldum að gegna varðandi ráðstafanir skilanefndar og ber að upplýsa héraðsdómara um það ef hann telur að skilanefndin brjóti gegn skyldum sínum. Þegar greiðslustöðvun lýkur tekur við slitameðferð á grundvelli laga um fjármálafyrirtæki án þess að til sérstaks dómsúrskurðar komi. Á grundvelli bráðabirgðaákvæðis II í lögum nr. 44/2009 gilda allar helstu efnisreglur um slitameðferð Landsbankans hvort sem bankinn er í greiðslustöðvun eða ekki.

5.1. Skilanefnd og slitastjórn.

Hlutverk skilanefndar Landsbankans er að hámarka virði eigna bankans og annast daglega stjórnun hans í því skyni. Skilanefndin annast þannig leyfisbundna starfsemi Landsbankans og hlutverk stjórnar hans. Skilanefndin leggur mat á eignastöðu Landsbankans þegar kröfulýsingafresti er lokið í því skyni að ákvarða hvort eignir bankans nægi til að standa við skuldbindingar hans. Einnig skal skilanefnd boða til og halda kröfuhafafundi til að kynna ráðstafanir skilanefndar og leita eftir tillögum kröfuhafa þar sem það á við.

Skilanefnd ber að sjá til þess að eignum og réttindum bankanna verði ráðstafað á sem hagkvæmastan hátt, að kröfur verði innheimtar, að engin réttindi fari forgörðum sem geta haft verðgildi og að gripið sé til allra nauðsynlegra aðgerða til að varna tjóni á hagsmunum bankans. Þá ber skilanefnd að sjá til þess að peningalegar eignir bankans beri sem hagkvæmasta

vexti og séu varðveittar á sem öruggastan hátt. Loks skal skilanefnd ráðstafa eignum og réttindum bankans á sem hagkvæmastan hátt þegar það er talið tímabært og til þess fallið að hámarka afkomu af eignum bankans.

Ef kröfuhafar eða aðrir sem hafa hagsmuna að gæta telja að ráðstafanir skilanefndar stríði gegn framangreindum meginskyldum, eða ef ágreiningur kemur upp að öðru leyti um ráðstafanir skilanefndar, er hægt að skjóta ágreiningi um það til héraðsdóms.

Slitastjórn bankans er skipuð af héraðsdómi og sinnir hún öllum öðrum verkefnum en þeim sem skilanefnd eru sérstaklega falin, þar á meðal innköllun krafna.

5.2. Kröfulýsing í bú Landsbankans.

Slitastjórn hefur þegar gefið út innköllun vegna kröfumeðferðar í greiðslustöðvun. Kröfulýsingarfrestur hefur verið ákveðinn 6 mánuðir frá fyrri birtingu innköllunar, eða til 30. október 2009. Eftir að kröfulýsingarfresti lýkur skal slitastjórn gera skrá um þær kröfur sem lýst er. Jafnframt skal slitastjórn taka afstöðu til einstakra krafna og upplýsa um þá afstöðu í kröfuskránni.

Um rétthæð krafna á hendur bankanum gilda almennar reglur laga um gjaldþrotaskipti o.fl., sbr. 109.–115. gr., með þeirri undantekningu að kröfur um innstæður samkvæmt lögum um innstæðutryggingar og tryggingarkerfi fyrir fjárfesta, sbr. lög nr. 98/1999, teljast til forgangskrafna skv. 112. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. Þær kröfur sem eru framar í kröfuröðinni eru:

- Eignir eða réttindi þriðja manns í vörslum þrotabús.
- Búskröfur sem orðið hafa til með samningi sem gerður er eftir gildistöku laga nr. 44/2009 eða kröfur sem urðu til eftir frestdag með ráðstöfunum sem samþykktar voru af aðstoðarmanni.
- Kröfur sem njóta veðréttar eða annarra tryggingaréttinda.

Jafnréttháar innstæðum eru launakröfur, lífeyrissjóðsiðgjöld og fleiri slíkar kröfur.

Á eftir þessum kröfum koma almennar kröfur, þ.e. allar aðrar kröfur sem ekki falla undir framangreinda flokka og ekki teljast til eftirstæðra krafna.

Gildistaka laga nr. 44/2009 22. apríl 2009 jafngildir úrskurðardegi í skilningi laga um gjaldþrotaskipti og skiptir sá dagur máli varðandi vexti og kostnað, en vextir og kostnaður af kröfum sem til falla eftir 22. apríl 2009 verða eftirstæðar kröfur, þ.e. aftast í skuldaröð.

Eftir að kröfulýsingarfresti lýkur skal slitastjórn gera skrá um þær kröfur sem lýst er. Jafnframt skal slitastjórn taka afstöðu til einstakra krafna og upplýsa um þá afstöðu í kröfuskránni. Kröfuhafi sem ekki unir afstöðu slitastjórnar til kröfu sinnar þarf að lýsa yfir mótmælum. Slitastjórn skal reyna að jafna ágreining sem kann að koma upp á fundinum. Takist það ekki skal haldinn sérstakur fundur með þeim sem hlut eiga að máli og ef ekki tekst að jafna ágreining þar skal slitastjórn vísa málinu til héraðsdóms.

Eftir kröfuhafafund slitastjórnar er slitastjórn heimilt að greiða viðurkenndar kröfur að hluta eða að fullu skv. 6. mgr. 102. gr. laganna. Það er háð ákveðnum skilyrðum. Í fyrsta lagi má eingöngu greiða viðurkenndar kröfur. Í öðru lagi þarf að tryggja að eignir bankans dugi til að greiða öllum hliðsettum kröfuhöfum jafnháa greiðslu í hlutfalli við kröfufjárhæðir. Í þriðja lagi þarf að gera ráð fyrir að fjármunir séu til staðar til að greiða kröfur sem ekki hefur endanlega verið leyst úr ágreiningi um. Með lagabreytingu nr. 61/2009 var bætt svofelldu bráðabirgðaákvæði við lögin: „Þrátt fyrir ákvæði 6. mgr. 102. gr. er skilanefnd fjármálafyrirtækis, sem naut heimildar til greiðslustöðvunar við gildistöku laga nr. 44/2009, um breyting á lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, sbr. ákvæði til bráðabirgða II, heimilt, á tímabil-

inu frá gildistöku laga þessara og þar til skilyrði eru fyrir efndum krafna á grundvelli 6. mgr. 102. gr., að greiða skuldir vegna launa, þ.m.t. laun í uppsagnarfresti, og vegna innlána sem veittur var forgangsréttur með 6. gr. laga nr. 125/2008, sbr. 3. mgr. 102. gr. laga um fjármálafyrirtæki, ef víst er að nægilegt fé sé til að greiða að fullu eða í jöfnu hlutfalli kröfur sem gætu notið sömu eða hærri stöðu í skuldaröð.“

Að lokum er rétt að taka fram að samkvæmt ákvæðum laga nr. 44/2009 skal umreikna kröfur í erlendum gjaldmiðli í kröfuskrá í íslenskar krónur eftir opinberlega skráðu sölugengi 22. apríl 2009. Þetta kemur þó ekki í veg fyrir að útgreiðsla úr búi Landsbankans verði í erlendri mynt.

6. Greiðsluskylda.

Samkvæmt 9. og 10. gr. laga nr. 98/1999 er Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta skylt að greiða viðskiptavinum aðildarfyrirtækis sjóðsins andvirði innstæðu allt að 20.887 evrum að fullu ef Fjármálaeftirlitið hefur gefið út álit um að viðkomandi aðildarfyrirtæki sé ekki fært um að inna af hendi greiðslu á andvirði innstæðna sem viðskiptavinur hefur krafist greiðslu á. Dugi eignir sjóðsins til skal greiða hlutfallslega jafnt inn á kröfur eftir að allir kröfuhafar hafa fengið greidda lágmarksfjárhæðina 20.887 evrur. Á grundvelli þessa gaf Fjármálaeftirlitið út álit 27. október 2008 þess efnis að Landsbanki Íslands hf. hefði ekki verið fær um að inna af hendi greiðslu á andvirði innstæðna af Icesave-reikningum viðskiptavina bankans í Hollandi og Bretlandi. Skapaðist þá greiðsluskylda Tryggingarsjóðs vegna þessara innstæðna. Greiðslu skal inna af hendi innan þriggja mánaða þaðan í frá, en heimilt er að framlengja þann frest allt að þrisvar sinnum um þrjá mánuði í senn og hefur sú heimild verið nýtt tvisvar sinnum, annars vegar í lok janúar og hins vegar í lok apríl 2009. Er ráðherra heimilt að framlengja þennan frest einu sinni enn samkvæmt ákvæðum reglugerðar nr. 120/2000 og ákvæðum tilskipunar Evrópusambandsins. Því getur frestur Tryggingarsjóðs til að inna greiðslu af hendi aldrei orðið lengri en til loka október 2009.

Þegar í nóvember og desember 2008 höfðu bresk og hollensk stjórnvöld tekið ákvörðun um að borga út innstæðueigendum í löndum sínum og leysa þar með til sín kröfur þeirra. Jafnframt fóru fram viðræður við íslensk yfirvöld um hvernig Tryggingarsjóðurinn mundi standa við skuldbindingar sínar samkvæmt tilskipuninni.

7. Ágreiningur um inntak skuldbindinga Íslands samkvæmt tilskipun 94/19/EB.

Eins og áður greinir höfðu íslensk stjórnvöld ítrekað nokkrum sinnum í aðdraganda bankahrunsins að þau mundu standa við skuldbindingar samkvæmt tilskipun 94/19/EB og að yfirvöld mundu styðja við Tryggingarsjóðinn til þess ef þörf kræfi. Það er þó jafnljóst að yfirlýsingarnar voru gefnar áður en fyrir lá að allir stóru íslensku bankarnir lentu í greiðsluerfiðleikum. Þegar bankarnir féllu allir nokkurn veginn samtímis vöknuðu því spurningar um hvort, og þá hvernig, evrópskum tryggingakerfum innstæðna væri ætlað að taka á slíkri aðstöðu.

Íslensk stjórnvöld töldu ljóst að forsendur tilskipunarinnar væru hrun einstakra banka en ekki almennt kerfishrun. Því væri vafi á því að tilskipunin ætti við með sama hætti í slíkum tilvikum og nauðsynlegt væri að fá úr því skorið með lögformlegum hætti fyrir dómstóli eða gerðardómi hvort íslenska ríkinu bæri að ábyrgjast greiðslur til innlánseigenda ef þær færu fram úr því sem Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta gæti staðið undir af inngreiðslum í sjóðinn.

Þessari skoðun hefur verið haldið skýrt til haga í öllum viðræðum við stjórnvöld viðkomandi ríkja eftir að bankarnir féllu. Þessari lagatúlkun hefur hins vegar verið alfarið hafnað,

ekki einungis af þeim ríkjum sem hlut eiga að máli heldur öllum ESB-ríkjunum og Noregi að auki.

8. Dómstólaleið.

Íslensk stjórnvöld hafa allt frá upphafi málsins haldið því sjónarmiði fram af miklum þunga að tilskipun 94/19/EB um innstæðutryggingar hafi verið innleidd í íslenskan rétt á fullnægjandi hátt og án athugasemda og að íslenska ríkinu beri ekki að ábyrgjast innstæður umfram þá upphæð sem var í tryggingarsjóði innstæðueigenda. Íslensk stjórnvöld bentu einnig á samábyrgð Evrópuríkja vegna þess hve regluverkið varðandi innstæðutryggingar var gallað, enda hafi því ekki verið ætlað að taka til kerfisbundins hruns meginþorra fjármálastofnana á sama tíma. Í ljósi mikilvægis málsins var leitað eftir því að úr málinu yrði skorið fyrir dómi eða með öðrum viðunandi lögfræðilegum hætti. Staðreyndin er þó sú að allar leiðir til þess að leggja málið í dóm eða gerð mundu krefjast samþykkis allra málsaðila í samræmi við óumdeilda meginreglu þjóðaréttar. Bretland og Holland þvertóku fyrir slíkan málarekstur og voru studd af öllum Evrópusambandsríkjunum auk Noregs. Rök þeirra voru samhljóða á þá leið að takmörkun ábyrgðar við eignir tryggingarsjóða væri fráleit lögfræðileg túlkun og málarekstur um slíkt væri til þess eins fallinn að grafa undan, ef ekki kollvarpa, trausti á fjármálakerfi allra Evrópuríkja.

Á fundi í ráðherraráði ESB skipuðu fjármálaráðherrum og ráðherrum efnahagsmála (ECOFIN) 4. nóvember 2008 var gerð tilraun til að ná samkomulagi um að leggja málið í gerðardóm. Á fundinum var ákveðið að skipa gerðardóm með fulltrúum tilnefndum af ráðherraráði ESB, framkvæmdastjórn ESB, Eftirlitsstofnun EFTA og EFTA (sem væri tilnefndur af Íslandi), en Seðlabanki Evrópu skipaði oddamanninn. Þegar í ljós kom að umboð dómsins til að skilgreina skuldbindingar Íslands væri mjög víðtækt, dóminum væri ætlaður mjög skammur tími til að komast að niðurstöðu, og að niðurstaðan væri bindandi, var það mat ríkisstjórnarinnar að Ísland gæti ekki fallist á þessa málsmeðferð. Hinir fulltrúarnir komu engu að síður saman og gáfu samdóma álit eftir rúmlega sólarhringsskoðun um að íslenska ríkinu bæri að ábyrgjast greiðslu lágmarkstrygginga samkvæmt tilskipuninni dygðu eignir Tryggingarsjóðsins ekki til. Ísland hefur ekki viðurkennt þessa niðurstöðu sökum framangreindra annmarka á málsmeðferð en hún talar sínu máli.

Í nóvember naut þáverandi ríkisstjórn m.a. ráðgjafar ríkislögmanns og þriggja lagaprófessora, Bjargar Thorarensen, Stefáns Más Stefánssonar og Viðars Más Matthíassonar, um lögfræðileg álitaefni er lúta að framkvæmd laga nr. 125/2008. Prófessorarnir fjalla þar m.a. um hugsanlega úrskurðaraðila í deilu milli Íslands og Bretlands/Hollands vegna Icesave-reikninganna. Niðurstaðan um hugsanlega úrskurðaraðila er svohljóðandi:

> „1. Dómstóll Evrópubandalaganna.
> A. Bókun 34 með EES-samningnum fjallar um að dómstólar EFTA ríkjanna geti farið fram á það við dómstól EB að hann skeri úr um túlkun á EES-reglum sem samsvara EB reglum. Ákvæðið á aðeins við þegar vafi leikur á um slíka túlkun í máli sem er fyrir dómstóli í EFTA- ríki og minnir því um sumt á forúrskurðarkerfi bandalagsréttarins. Ákvæði þetta á alls ekki við um þann ágreining sem nú er uppi milli Íslands annars vegar og Bretlands/Hollands hins vegar enda er ekkert mál rekið milli þessara aðila fyrir íslenskum dómstólum. Þar fyrir utan verður að draga í efa að heimilt sé samkvæmt íslenskri stjórnarskrá að nota umrætt ákvæði.

B. Dómstóll EB getur starfað sem gerðardómur í nokkrum tilvikum, sbr. nánar 238.–239. gr. Rómarsamningsins. Hann getur m.a. komið til greina sem gerðardómur milli aðildarríkja bandalagsins varðandi þau málefni sem samningurinn tekur til. Hins vegar verður hann að öllum líkindum ekki notaður sem gerðardómur milli aðildarríkis annars vegar og þriðja ríkis hins vegar.

2. EFTA dómstóllinn.
Hugsanlegt er að Eftirlitsstofnun EFTA höfðaði mál gegn Íslandi vegna brota á EES samningnum fyrir dómstóli EFTA. Dómur í slíku máli myndi aðeins slá því föstu hvort viðkomandi ríki hafi brotið skuldbindingar sínar samkvæmt EES-samningnum (þ.e. kveða upp viðurkenningardóm) en hvorki kveða á um skaðabótaskyldu né fjárhæð hugsanlegra bóta. Auk þess væru hvorki Bretar né Hollendingar bundnir við niðurstöðu í slíku máli. Verður því að efast um að slík meðferð komi að nokkru gagni við lausn þess vandamáls sem hér er til meðferðar.

3. Gerðardómar og aðrir úrskurðaraðilar.
Hugsanlegt er að skipa sérstakan gerðardóm til lausnar þeirri deilu sem nú er uppi. Slíkt grundvallast á gagnkvæmu samkomulagi deiluaðila. Þar getur verið um að ræða gerðardóm sem aðilar koma sér saman um að skipa í tilefni af þeirri deilu sem risin er. Er honum þá jafnframt veitt vald til að skera úr deiluefnum þeirra.

Einnig kemur til álita að nota fasta alþjóðlega dómstóla eins og Alþjóðadómstólinn í Haag. Grundvöllur þess er einnig samkomulag milli aðila.“

Eins og lesa má úr þessu er það einfaldlega svo að úr þessum ágreiningi verður ekki skorið fyrir dómi án þess að báðir aðilar fallist á slíka málsmeðferð.

9. Samningaleið.

Þrátt fyrir að reynt hafi verið til þrautar að fá deiluna um túlkun ábyrgðar íslenska ríkisins lagða fyrir dóm var allan tímann ljóst að tvísýnt væri um hvort það tækist og enn tvísýnna um niðurstöðu slíkrar dómsmeðferðar hefði hún náðst. Stjórnvöld gerðu því alltaf ráð fyrir að til þess gæti komið að þau þyrftu að styðja við Tryggingarsjóðinn til að hann gæti uppfyllt skuldbindingar sínar. Þegar fyrir lá að bresk og hollensk yfirvöld höfðu leyst til sín þorra krafna innstæðueigenda á sjóðinn varð jafnframt ljóst að semja þyrfti um hvernig uppgjöri yrði háttað.

9.1. Lánasamningur.

Samkvæmt 5. tölul. 5. gr. reglugerðar nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands fer fjármálaráðuneyti með lánsfjármál ríkissjóðs, lántökur ríkisstofnana og ríkisábyrgðir. Slíkir samningar eru einkaréttarlegs eðlis og teljast því ekki til milliríkjasamninga þótt gagnaðili sé erlent ríki í einstöku tilviki. Forsvarsmenn ríkisins þurfa þó að sjálfsögðu að hafa fullnægjandi heimildir til gerðar slíkra samninga hverju sinni, eða gera samningana með fyrirvara um slíkar heimildir.

9.2. Októbersamningar.

Samningaviðræður hófust strax í Reykjavík í sömu viku og bankarnir féllu. Í þeim samningaviðræðum var að sjálfsögðu haldið til haga kröfum um lagalega úrlausn á umfangi skyldna, en þó er vert að minna aftur á ítrekaðar yfirlýsingar íslenskra yfirvalda um að Tryggingarsjóðurinn yrði studdur til að standa við skuldbindingar sínar, m.a. frá þáverandi forsætisráðherra, Geir H. Haarde, 8. október eins og rakið er í kafla 4.2 hér að framan.

Þremur dögum síðar, eða 11. október 2008, árituðu íslensk stjórnvöld samkomulag við Hollendinga um lánaskilmála vegna útgreiðslu lágmarksinnstæðutrygginga til hollenskra innstæðueigenda. Niðurstöðuna tilkynntu þeir Árni M. Mathiesen, þáverandi fjármálaráðherra, og Wouter J. Bos, fjármálaráðherra Hollands, sameiginlega á fundi Alþjóðagjaldeyrissjóðsins 11. október 2008. Í tilkynningu forsætisráðuneytisins um samkomulagið segir m.a.:

> „Samkomulagið kveður á um að íslenska ríkið muni bæta hverjum og einum hollenskum innstæðueiganda innstæður að hámarksfjárhæð 20.887 evrur.“

Samkomulagið við Hollendinga kvað á um að hollenska ríkisstjórnin mundi veita 10 ára lán til að standa undir greiðslum til hollenskra innstæðueigenda í Icesave, með 6,7% vöxtum og 3 ára afborgunarleysistímabili.

Sama dag var tilkynnt að viðræður við Breta hefðu gengið vel og von væri á samkomulagi við þá einnig fljótlega. Næstu fundir með Bretum voru síðan í Reykjavík 23. og 24. október. Enn var reynt að fá samningsaðilana til að fallast á dómstólaleið án nokkurs árangurs og lauk samningaviðræðum við svo búið.

Áður er lýst ECOFIN-fundinum í byrjun nóvember, en á honum kom berlega í ljós að Ísland var algerlega einangrað með kröfur sínar um dómstólameðferð. Um tíma leit þó út fyrir að sammæli hefði orðið um gerðardómsmeðferð eins og áður er lýst en eftir að Ísland varð að draga sig út úr henni vegna annmarka á málsmeðferð voru samningaviðræður komnar í algeran hnút og málið í lögfræðilegu þrátefli sem ekki sá fyrir endann á.

Hins vegar varð fljótt deginum ljósara að þetta lögfræðilega þrátefli ógnaði stöðu Íslands í samfélagi þjóðanna og stóð í vegi fyrir öllu alþjóðlegu samstarfi til stuðnings björgunar- og endurreisnarstarfi fyrir íslenskt efnahagslíf.

Þar bar hæst að þegar leið fram í nóvember var orðið ljóst að önnur ríki litu á það sem forsendu fyrir aðstoð sinni við Ísland að hún yrði undir merkjum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og að forsenda afgreiðslu stjórnar sjóðsins á máli Íslands væri að deilur við Evrópuríki vegna Icesave-reikninganna yrðu leystar.

9.3. Umsömdu viðmiðin.

Eftir ECOFIN-fundinn í Brussel 4. nóvember voru haldnir fjölmargir óformlegir fundir m.a. með fastafulltrúum aðildarríkja ESB og EES í Brussel til að freista þess að liðka fyrir pólitískri niðurstöðu í málinu. Þegar hér var komið sögu var ljóst að tafir voru á afgreiðslu umsóknar Íslands um efnahagsaðstoð Alþjóðagjaldeyrissjóðsins vegna deilunnar um Icesave-reikningana. Þar með var komin upp pattstaða sem ógnaði nauðsynlegum efnahagsaðgerðum stjórnvalda til að koma í veg fyrir fjöldagjaldþrot heimila og fyrirtækja. Fengust Frakkar, sem formennskuríki í ESB, til að beita sér fyrir nokkurs konar sáttafundi í Brussel 13. nóvember með fulltrúum íslenska utanríkisráðuneytisins og aðild lagaþjónustu ráðherraráðsins þar sem reynt var til þrautar að ná samkomulagi um texta sem deiluaðilar gætu sammælst um sem grundvöll frekari samningaviðræðna. Að morgni 14. nóvember náðist niðurstaða um umsamin viðmið (e. agreed guidelines) þar sem reynt var að tryggja ákveðið jafnvægi milli deiluaðila. Viðmiðin eru svohljóðandi:

1. „Ríkisstjórn Íslands hefur átt viðræðufundi með stofnunum Evrópusambandsins og hlutaðeigandi aðildarríkjum þess um skuldbindingar Íslands samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið að því er tekur til tilskipunar um innstæðutryggingar 94/19/EB. Aðilar komu sér saman um að tilskipunin um innstæðutryggingar hafi verið felld inn í löggjöfina um Evrópska efnahagssvæðið í samræmi við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið og gildi því á Íslandi með sama hætti og hún gildir í aðildarríkjum Evrópusambandsins.
2. Viðurkenning allra aðila á þessari lagalegu stöðu greiðir fyrir skjótri niðurstöðu samningaviðræðna þeirra sem nú standa yfir um fjárhagsaðstoð við Ísland, þ.m.t. við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn. Þessar samningaviðræður skulu fara fram með samhæfðum og samræmdum hætti og skal þar tekið tillit til hinna erfiðu og fordæmislausu aðstæðna sem Ísland er í og knýjandi nauðsynjar þess að ákveða ráðstafanir sem gera Íslandi kleift að endurreisa fjármála- og efnahagskerfi sitt.
3. Stofnanir Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins munu taka áframhaldandi þátt í þessu ferli sem fer fram í samráði við þær.“

Viðmiðin fólu í sér í fyrsta lagi að íslensk stjórnvöld viðurkenna að tilskipun 94/19/EB gildi á Íslandi með sama hætti og í aðildarríkjum ESB en jafnframt og í öðru lagi var lögð áhersla á að samningsaðilar mundu taka tillit til „hinna erfiðu og fordæmislausu aðstæðna sem Ísland er í og knýjandi nauðsynjar þess að ákveða ráðstafanir sem gera Íslandi kleift að endurreisa fjármála- og efnahagskerfi sitt“. Þá var þess getið að samkomulagið greiddi fyrir skjótri niðurstöðu samningaviðræðna Íslands við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn. Af hálfu Íslands var litið svo á að með hinum sameiginlegu viðmiðum væri komin upp ný staða í samningaviðræðunum við Breta og Hollendinga og meira tillit yrði tekið til hinna fordæmalausu aðstæðna á Íslandi en gert hafði verið fram að því, svo sem í samkomulaginu frá 11. október. Til að tryggja að þetta gengi eftir var í þriðja lagi lögð sérstök áhersla á að stofnanir ESB og EES tækju áframhaldandi þátt í samningaferlinu sem færi fram í samráði við þær. Þær væru því í hlutverki nokkurs konar milligönguaðila ef á þyrfti að halda.

9.4. Afgreiðsla Alþjóðagjaldeyrissjóðsins.

Hin umsömdu viðmið reyndust þó ekki nóg ein og sér til að ná afgreiðslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Einnig reyndist nauðsynlegt að herða á orðalagi í 9. lið viljayfirlýsingar íslenskra stjórnvalda til framkvæmdastjórnar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Upprunaleg viljayfirlýsing var frá nóvemberbyrjun 2008. Fyrri hluti 9. liðarins fylgir hér með og er sá hluti skáletraður til áherslu sem bætt var við 15. nóvember til að tryggja afgreiðslu málsins hjá sjóðnum:

> „Við höfum einsett okkur að koma á traustu og gagnsæju ferli í samskiptum við innlánshafa og lánveitendur hinna yfirteknu banka. Unnið er skipulega að sambærilegu samkomulagi við alla þá erlendu aðila sem hagsmuna eiga að gæta gagnvart Tryggingasjóði innstæðueigenda og fjárfesta hér á landi í samræmi við lagaramma EES. *Ísland hefur heitið því að virða skuldbindingar á grundvelli innstæðutryggingakerfisins gagnvart öllum tryggðum innlánshöfum. Þetta byggist á þeim skilningi að unnt verði að forfjármagna þessar kröfur fyrir tilstyrk viðkomandi erlendra ríkja og að jafnt Ísland sem þessi ríki séu staðráðin í að efna til viðræðna á næstu dögum með það að markmiði að ná samkomulagi um nánari skilmála vegna þessarar forfjármögnunar.*“

Í kjölfarið hittust samninganefndir í Haag í byrjun desember, en þá hafði Alþingi ekki samþykkt umboð til handa ríkisstjórninni. Var sá fundur því að mestu tæknilegs eðlis, en þó

gáfu Hollendingar til kynna að þeir væru tilbúnir til þess að semja um hagstæðari lánskjör en kom fram í samkomulaginu frá því byrjun október og vísuðu til hinna umsömdu viðmiða í því sambandi. Fulltrúar breskra og þýskra stjórnvalda sátu einnig þennan fund, þeir síðarnefndu vegna Edge-reikninga Kaupþings í Þýskalandi.

9.5. Samningsumboð Alþingis.

Hinn 5. desember 2008 samþykkti Alþingi svohljóðandi þingsályktun um samninga varðandi ábyrgð ríkissjóðs á innstæðutryggingum vegna innstæðna í útibúum íslenskra viðskiptabanka á Evrópska efnahagssvæðinu: „Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að leiða til lykta samninga við viðeigandi stjórnvöld vegna innstæðna í útibúum íslenskra viðskiptabanka á Evrópska efnahagssvæðinu á grundvelli þeirra sameiginlegu viðmiða sem aðilar hafa komið sér saman um.“

Í nefndaráliti meiri hluta utanríkismálanefndar um umboð til samningsgerðar til handa ríkisstjórninni kom m.a. fram að hagur af samningsbundinni lausn væri ótvíræður. Þar kom einnig fram að óleystur ágreiningur gæti sett EES-samninginn að hluta eða í heild í hættu, auk þess sem Norðurlöndin sæju sér ekki fært að taka þátt í efnahagsáætlun ríkisstjórnarinnar og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins meðan óvissa ríkti um lyktir málsins. Í nefndarálitinu segir m.a.:

> „Eins og fram kemur í athugasemdum við tillöguna varðandi lagalega stöðu málsins hafa íslensk stjórnvöld byggt á því sjónarmiði að skýr lagaskylda væri ekki til staðar um ábyrgð íslenska ríkisins ef greiðslur til innlánseigenda færu fram úr því sem Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta gæti staðið undir. Nefndin hefur farið yfir þau lögfræðilegu álitaefni sem málið snýst um og ljóst er að önnur aðildarríki EES-samningsins eru ekki sammála skilningi íslenskra stjórnvalda um að óvissa ríki að þessu leyti. Hugmyndir um að úr þessu yrði skorið fyrir hlutlausum úrskurðaraðila eða dómstól hafa ekki náð fram að ganga í viðræðum aðila.
>
> Ljóst er að miklir hagsmunir eru í húfi um niðurstöðu slíks máls fyrir báða aðila. Óhagstæð niðurstaða úr slíku máli um skuldbindingu Íslands hefði alvarlegar afleiðingar fyrir ríkissjóð. Á hinn bóginn má leiða að því líkur að lagaleg óvissa um þetta atriði gæti vegið að fjárhagslegum stöðugleika og trúverðugleika þess lagaumhverfis sem fjármálafyrirtækjum sem starfa innan vébanda Evrópusambandsins hefur verið skapað. Hagur þess að lausn finnist við samningaviðræður er því ótvíræður. Þess má geta að á meðan ágreiningur aðila um þetta efni var óleystur var sú hætta fyrir hendi að Evrópusambandsríkin gripu til aðgerða gagnvart Íslandi sem settu EES-samninginn að hluta eða í heild í hættu. Þá var ljóst að Norðurlöndin voru sammála um að nauðsynlegt væri að Ísland semdi um lausn á þessu máli, til að þau gætu séð sér fært að taka þátt í fjárhagslegri fyrirgreiðslu í tengslum við efnahagsáætlun ríkisstjórnarinnar og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Sama gilti um afstöðu annarra ríkja sem Ísland leitaði fyrirgreiðslu hjá. Með vísan í allt sem að framan greinir er að áliti meiri hlutans ljóst að leita þurfti pólitískrar lausnar á vandamálinu.“

Eftir að Alþingi samþykkti umboðið 5. desember 2008 áttu sér ekki stað formlegar viðræður við Hollendinga og Breta fyrr en eftir ríkisstjórnarskiptin í byrjun febrúar. Þáverandi utanríkisráðherra átti hins vegar fundi með flestum utanríkisráðherrum ESB í Osló og Helsinki dagana 3.–5. desember til að skapa skilning á þeim sérstöku aðstæðum sem uppi væru á Íslandi. Á fundi með David Miliband var m.a. rætt um hvernig aðgerðir Breta hefðu

skaðað íslensk fyrirtæki og dýpkað þá kreppu sem Ísland ætti í. Mikilvægt væri að niðurstaða viðræðna ríkjanna tæki mið af þessu.

9.6. Endurnýjaðar samningaviðræður.

Fjármálaráðherra skipaði nýja samninganefnd í febrúar 2009. Formaður nefndarinnar var Svavar Gestsson sendiherra, en aðrir í nefndinni voru Áslaug Árnadóttir, skrifstofustjóri í viðskiptaráðuneytinu, Indriði H Þorláksson, settur ráðuneytisstjóri í fjármálaráðuneytinu, Martin Eyjólfsson, sviðsstjóri í utanríkisráðuneytinu, Sturla Pálsson, yfirmaður alþjóðadeildar Seðlabankans, og Páll Þórhallsson, deildarstjóri í forsætisráðuneytinu. Þá störfuðu með nefndinni Huginn Freyr Þorsteinsson heimspekingur, Sesselja Sigurðardóttir, lögfræðingur í utanríkisráðuneytinu, Einar Gunnarsson, skrifstofustjóri í utanríkisráðuneytinu, Peter Dyrberg, lögmaður á lögmannsstofunni Schjödt í Brussel, og Eiríkur Elís Þorláksson, lögmaður á lögmannsstofunni LEX. Nefndin naut einnig aðstoðar lögmannsstofunnar Mischon de Reya í London. Þá eru enn ótaldir fjöldi sérfræðinga sem nefndin leitaði til.

Nefndin hélt fjölda funda til að undirbúa viðræður. Þá ræddi formaður nefndarinnar við marga aðila og má segja að eiginlegar samningaviðræður hafi hafist með viðræðum formannsins við Ronald van Roeden, sendiherra Hollands í Ósló, og Johan Barnard, aðalsamningamann Hollendinga. Þá ber að nefna að Össur Skarphéðinsson utanríkisráðherra ákvað í samráði við nefndina fund með David Miliband, utanríkisráðherra Breta, og í tengslum við þann fund átti formaður samninganefndarinnar fundi með Gary Roberts, aðalsamningamanni Breta í byrjun apríl.

Svavar Gestsson og Indriði Þorláksson áttu um þetta leyti fundi með skilanefnd Landsbankans og í framhaldi af því með starfsmönnum Landsbankans í London og ræddu hugmyndir um að virkja eignir Landsbankans til þess að gera upp skuldbindingar vegna Icesavereikninganna. Kom strax fram að Bretar og Hollendingar voru tregir til þess að fara þá leið. Á fundi Svavars Gestssonar og Indriða Þorlákssonar með formönnum samninganefnda Breta og Hollendinga á Friðriksbergi í Danmörku 14. apríl var lauslega rætt um þá hugmynd að Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta yrði aðalskuldarinn á þeim fjármunum sem Bretar og Hollendingar höfðu greitt inn á innstæðureikningana í viðkomandi löndum.

Í þessari hugmynd var einnig gengið út frá því að eignir Landsbankans yrðu nýttar jafnóðum og þær féllu til með það að markmiði að lækka skuldina og loks að ef eitthvað yrði afgangs af skuldum þessum að tilteknum tíma liðnum þá kæmi til lánasamningur um eftirstöðvar. Eftir fundinn á Friðriksbergi setti íslenska samninganefndin fram formlega tillögu um útfærslu sem Bretar og Hollendingar höfðu til skoðunar í alllangan tíma. Var greinilegt að þeir höfðu vantrú á hugmyndinni til að byrja með, en það átti eftir að breytast.

Á meðan athugun Breta og Hollendinga á tillögunum stóð var leyst úr og svarað fjölmörgum spurningum þeirra um efnisleg og lagaleg atriði sem í málinu fólust. Jafnframt var þessi tími notaður af hálfu Íslands til að kynna málstað þess og hugmyndir til lausnar á málinu fyrir ýmsum aðilum m.a. Alþjóðagjaldeyrissjóðnum, en lausn á málinu er meðal efnislegra forsendna fyrir stuðningi sjóðsins við efnahagsáætlun landsins. Vorfundur Alþjóðagjaldeyrissjóðsins í síðari hluta apríl var einnig notaður til að kynna sjóðnum og þeim ríkjum sem í stjórn hans sitja málstað Íslands, einkum það að unnið væri einarðlega af hálfu Íslendinga að því að koma á lausn sem samræmdist þeim skuldbindingum sem Ísland hafði tekið á sig en tæki jafnframt mið af þröngri stöðu þess í ríkisfjármálum og gjaldeyrismálum. Fram hafði komið við upphaflega afgreiðslu sjóðsins á lánveitingunni að framvinda við lausn á Icesavedeilunni var skilyrði ýmissa ríkja fyrir samþykkt á láninu og var ástæða til að ætla að svo yrði

einnig við endurskoðunina og hafði verið látið að því liggja af hálfu annarra samningsaðila. Var fundað í Washington með fulltrúum Breta, Hollendinga, Norðurlandanna, Bandaríkjanna, Frakka, Pólverja og Rússa, starfsmönnum sjóðsins og aðstoðarframkvæmdastjóra hans. Reyndust þessir fundir mikilvægir að því leyti að á þeim var sýnt fram á góðan vilja Íslendinga til að leysa málið og að ekki væri við þá að sakast að dráttur væri á lúkningu þess.

Eftir að viðsemjendunum höfðu verið kynntar með framangreindum hætti hugmyndir Íslendinga að ramma fyrir lausn á málinu var óskað eftir beinum viðræðum við þá. Ekki tókst að koma á fundi fyrr en í byrjun júní og sem var þá óformlegur að ósk Breta og Hollendinga. Þessar óformlegu viðræður leiddu í ljós að forsendur þess að samningar næðust væru að niðurstaða fengist varðandi fjögur lykilatriði:

Vextir: Bretar og Hollendingar voru ekki tilbúnir til þess að falla formlega frá þeim 6,7% vöxtum sem koma fram í októbersamkomulagi Hollands við Ísland, þótt vísbendingar hefðu áður komið fram um að slíkt kæmi til álita.

Lánstími: Gagnaðilarnir voru tilbúnir til að fallast á eitthvað lengri lánstíma en gert var ráð fyrir í októbersamningnum, ef til vill 12 ár. Það var þó ekki fullnægjandi að mati íslensku samninganefndarinnar.

Eignir á móti kröfum: Það lá ekki fyrir að Bretar og Hollendingar féllust á að eignir Landsbankans, í hlutfalli við forgangskröfurétt, gengju beint upp í kröfurnar áður en til greiðslna úr ríkissjóði kæmi. Þetta var forgangsatriði að mati íslensku samninganefndarinnar.

Bein yfirtaka á eignum: Það kom skýrt í ljós að Hollendingar og Bretar voru með öllu ófáanlegir til að vera á nokkurn hátt formlega eða lagalega viðriðnir við uppgjör á búi gamla Landsbankans. Þar með voru hugmyndir um að þeir tækju yfir eignir á móti kröfum úr sögunni.

10. Samningsniðurstaðan.

Þegar viðræður hófust að nýju undir forustu nýrrar samninganefndar héldu Hollendingar því fram að þeir hefðu í raun í höndum samning um 6,7 % vexti, 10 ára lánstíma og að allt félli á ríkissjóð og gáfu það ekki frá sér fram á síðasta dag að það væri sú viðmiðun sem vinna ætti út frá. Því hafnaði Ísland alfarið.

Þegar líða tók að fyrirhuguðum lokum þessara óformlegu viðræðna og lítið útlit var fyrir að árangur mundi nást óskuðu Bretar og Hollendingar eftir trúnaðarsamtali forustumanna viðræðuaðila. Á þeim fundi greindu þeir frá því að þeir væru reiðubúnir að reyna samninga á þeim grundvelli sem Ísland hafði lagt til og samþykktu að fyrstu 7 árin skyldi aðeins greiða það sem félli til af eignum Landsbankans. Í frekari umræðum um þá leið tókst einnig að fá þá til að samþykkja 8 ára afborgunartíma að þessum 7 árum loknum og að lokum að miðað yrði við 125 punkta álag á fjármögnunarkostnað þeirra miðað við 15 ára lán. Sammælst var um að nota sömu viðmiðun fyrir bæði löndin og urðu svokallaðir CIRR vextir OECD fyrir valinu en langtímavextir samkvæmt þeim eru 4,3%. Það er reyndar nálægt því sama og ávöxtunarkrafa á 15 ára skuldabréfum breska ríkisins. Á þeim grundvelli var ákveðið að fastsetja vextina í 5,55% en að endurgreiðsla eða uppígreiðsla yrði ætíð möguleg án tilkostnaðar þannig að unnt yrði að greiða af láninu ef hagstæðari vaxtakjör byðust annars staðar.

Við þessar aðstæður taldi íslenska samninganefndin að rétt væri að kynna stöðuna fyrir stjórnvöldum á Íslandi. Það var gert með fundum með ríkisstjórn, forustumönnum stjórnarandstöðunnar, utanríkismálanefnd Alþingis og öllum þingflokkum að morgni 5. júní 2009. Á grundvelli þess samráðs ákvað ríkisstjórnin svo að veita fjármálaráðherra umboð til þess að heimila samninganefndinni að ganga frá samningi á áður nefndum forsendum. Þá fyrst,

eða eftir hádegi 5. júní, hófst formlegur samningafundur. Lauk honum laust fyrir miðnætti sama dag með undirritun samninganna. Sú staðreynd að byggt var á samningsdrögum sem gengið höfðu milli aðila undanfarnar vikur og mánuði þar sem leyst hafði verið úr fjölmörgum tæknilegum atriðum gerði það kleift að ljúka samningum með svo skjótum hætti.

11. Samningsmarkmið og rök íslensku samninganefndarinnar.

Íslenska samninganefndin lagði upp með það vegarnesti að ná samningum sem væru eins hagstæðir fyrir landið og unnt væri miðað við fyrirliggjandi forsendur og aðstæður allar. Einkum yrði lögð á það áhersla að ná fram skilmálum í samningunum sem tækju mið af þeim sérstöku rökum sem Íslendingar töldu sig hafa. Rétt er að minna aftur á að íslensk stjórnvöld höfðu með ítrekuðum yfirlýsingum þegar skuldbundið sig til þess að styðja við Tryggingarsjóð innstæðueigenda við að fullnægja skyldum sínum samkvæmt lögum nr. 98/1999 sem innleiddu tilskipun 94/19/EB um lágmarkstryggingar. Heildarfjárhæð skuldbindinganna var því ekki samningsatriði heldur var verkefnið að semja um sem hagstæðasta skilmála.

Fyrir upphaf viðræðna ákvað samninganefndin hvaða grundvallarsjónarmið skyldu höfð að leiðarljósi. Þegar þau lágu fyrir var jafnframt ljóst að októbersamningurinn við Holland væri með öllu óásættanlegur. Forsendur samninganefndarinnar voru eftirfarandi:

Í fyrsta lagi hin umsömdu viðmið sem gera ráð fyrir því að núverandi fordæmalausri stöðu Íslands sé sýndur skilningur í kjörum lánsins og að þau samrýmdust fjárhagslegri stöðu landsins. Þetta felur í sér annars vegar að lánakjörin hvað varðar vexti séu meðal þess besta sem þekkist og hins vegar að greiðsluferill afborgana og vaxta sé ákveðinn með hliðsjón af greiðsluferli og greiðsluþoli vegna annarra skulda ríkisins og þjóðarbúsins.

Í öðru lagi að beiting hryðjuverkalaganna hefði skaðað Ísland efnahagslega og álitslega og þar sem beiting þeirra hefði ekki verið réttlætanleg væri sanngjarnt að ákvörðun um lánakjörin bæri þess merki.

Í þriðja lagi að regluverk Evrópuríkja um innstæðutryggingar hefði verið gallað og vegna þess hefði sú þróun getað átt sér stað sem endaði með því að Ísland sat uppi með þær skuldbindingar sem raunin varð. Evrópuríkin bæru sameiginlega ábyrgð á þessu regluverki og að sanngjarnt væri að byrðin af því að það hefði brugðist yrði borin sameiginlega.

Í fjórða lagi að Landsbankinn hefði verið einkafyrirtæki, hann hefði steypt Íslandi í þann vanda sem um væri að ræða og þess vegna ætti að nota eignir hans áður en nokkuð yrði greitt af landsmönnum sjálfum.

Þessum sjónarmiðum hélt íslenska samninganefndin stíft fram og telur niðurstöður samninganna til marks um að á þau hafi vegið þungt. Þannig var af hálfu viðsemjendanna að lokum fallist á að fara að tillögu Íslands hvað varðar nýtingu eigna Landsbankans og að engar greiðslur komi umfram þær fyrstu sjö árin. Í því, og í löngum lánstíma, var tekið tillit til skuldastöðu landsins og greiðslubyrðinni seinkað og henni dreift á langan tíma. Með vaxtakjörum, sem eru langt undir því sem íslenska ríkið gæti fengið annars staðar og til muna lægri en áður hafði verið dregist á er í raun fallist á þessi rök um ákveðna ábyrgð viðsemjendanna. Jafnframt náðist endurskoðunarákvæði inn í samningstextann, sem er langt frá því að vera sjálfgefið þegar um er að ræða lánasamninga. Endurskoðunarákvæðin eru afar mikilvæg til að tryggja að áfram verði tekið tillit til hinnar fordæmalausu stöðu Íslands og knýjandi nauðsynjar á að gera Íslandi kleift að endurreisa efnahagslíf sitt. Síðast en ekki síst ber þess að gera að strax við undirritun samninganna var hafist handa við að aflétta kyrrsetningu á íslenskum eignum í Bretlandi og tók sú ákvörðun gildi 15. júní 2009.

Þá er einnig rétt að minnast á að rætt var við Hollendinga og Breta um mögulega aðkomu stofnana þeirra á sviði efnahagsbrota að rannsókn efnahagsbrota er áttu sér stað í aðdraganda bankahrunsins. Af hálfu þeirra var lýst yfir áhuga á að veita slíka aðstoð, en það yrði til að efla verulega rannsókn sérstaks saksóknara, rannsóknarnefndar Alþingis, efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra og skattrannsóknarstjóra. Aðgangur að reynslu Breta og Hollendinga á þessu sviði er mikilsverður fyrir framgang þessara mála hér á landi. Rækilegt uppgjör á þeim þáttum er leiddu til bankahrunsins er ein grundvallarforsenda endurreisnar íslensks efnahagskerfis og mun ríkisstjórnin einbeita sér við að vinna að þeim málum á næstunni.

12. Meginefni samninganna.

Lán Hollendinga og Breta er til Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Lánið endurgreiðist á 15 árum. Fyrstu 7 árin þarf ekki að greiða afborganir umfram það sem Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta fær greitt úr þrotabúi Landsbanka Íslands, en sjóðurinn fær með samningunum framselda kröfu hollensku og bresku tryggingarsjóðanna í þrotabú Landsbankans. Á síðari 8 árum lánasamninganna greiðist höfuðstóll þeirra, sem áföllnum vöxtum hefur verið bætt við, með 32 jöfnum afborgunum. Til tryggingar þeim afborgunum og vöxtum á þessum átta árum er sú ríkisábyrgð sem lagt er til að heimilað verði að veita með frumvarpi þessu.

Í samkomulaginu er kveðið á um 5,55% fasta ársvexti, þ.e. 1,25% álag á viðmiðunarvexti OECD, svonefnda CIRR-vexti, en þeir voru 4,30% á þeim tíma sem samningarnir voru gerðir. Bæði álagið og viðmiðunarvextirnir eru með því lægsta sem gerist á föstum langtímavöxtum í Evrópu og má í því sambandi benda á að skuldatryggingarálag á 5 ára bréfum íslenska ríkisins er um þessar mundir 6,8%, samanborið við 1,25% í samkomulaginu. Heimilt er að greiða hraðar inn á lánið án þess að því fylgi nokkur kostnaður og lækka þá eftirfarandi afborganir hlutfallslega en lánstíminn styttist ekki. Með þessu ákvæði er unnt að greiða inn á lánið bjóðist hagstæðari lánakjör annars staðar á lánstímanum og þeir vextir sem um var samið eru því eins konar hámarksvextir.

Vextir á lánunum eru fastir vextir. Íslenska samninganefndin ákvað að velja fremur fasta vexti en breytilega. Rökin fyrir því vali voru í fyrsta lagi að breytilegir vextir geta hreyfst mjög hratt og þar sem um er að ræða mjög háa fjárhæð er áhættan með breytilegum vöxtum mjög mikil. Eins og sést á eftirfarandi mynd, sem sýnir breytilega 3 mánaða vexti og 10 ára skuldabréfavexti í Bretlandi frá 1957, eru dæmi þess að skammtímavextir hafi hækkað um yfir 10% á fáeinum árum:

Þróun ávöxtunarkröfu breskra ríkisskuldabréfa og millibankavaxta



Endurtekning slíkra breytinga mundi leiða til ófyrirséðra breytinga á greiðslubyrði af lánunum. Í þessu efni þarf að hafa í huga að þar sem ekkert fé kemur í þessu tilviki í hendur lántaka á hann litla kosti þess að verja sig gegn slíkum sveiflum. Í öðru lagi eru vextir um þessar mundir í 50 ára sögulegu lágmarki. Líklegt er talið að á næstu árum muni vextir fara hækkandi, bæði vegna lágrar stöðu nú og ekki síður vegna þess að ríkisstjórnir um allan heim, m.a. í Bretlandi og Hollandi, hafa eytt miklu fé í að rétta við fjármálakerfi sín og blása lífi í atvinnulífið. Skuldir ríkjanna hafa aukist og þörf þeirra fyrir fjármagn á næstu árum verður mikil. Með því að festa vextina nú til langs tíma er líklegt að fengist hafi trygging gegn hærra vaxtastigi á komandi árum.

Fyrir bankahrunið voru nær allar erlendar skuldir íslenska ríkisins á föstum vöxtum. Þetta hefur breyst umtalsvert á undanförnum mánuðum. Til dæmis taka kjör á fyrirgreiðslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (alls 1,4 milljarður SDR eða um 266 ma. kr.) mið af breytilegum grunnvöxtum. Eins er líklegt að samið verði um breytilega vexti á tvíhliða lánum við Norðurlöndin (alls 2,5 milljarðar USD eða um 306 ma. kr.). Því er líklegt að verulegur hluti erlendra skulda ríkisins beri breytilega vexti. Óráðlegt er að auka vaxtaáhættu ríkissjóðs enn frekar með frekari lántöku á breytilegum vöxtum.

Lánasamningarnir fylgja frumvarpi þessu í íslenskri þýðingu (enski frumtextinn gildir). Þá voru samhliða gerðir samningar milli íslenska tryggingarsjóðsins og þess breska og hollenska Seðlabankans um uppgjör þeirra á milli og endurskoðun. Hvað tæknilega útfærslu samninganna varðar eru ákvæði þeirra að miklu leyti hefðbundin þegar um alþjóðlega lánasamninga er að ræða. Vert er að árétta sérstaklega nokkur atriði. Höfuðstóll lánanna sem veitt eru samanstendur af lágmarkstryggingu auk kostnaðar sem breski tryggingarsjóðurinn og hollenski Seðlabankinn urðu fyrir vegna forfjármögnunar, útgreiðslu og vaxtagreiðslna til innstæðueigenda. Hvað hollenska lánið varðar liggur nú endanlega fyrir hver fjárhæðin er en í tilfelli breska lánsins er kveðið á um hámarkslánsfjárhæð. Skýrist það af því að uppgjöri er ekki að fullu lokið við alla breska innlánshafa sem njóta tryggingar þar í landi.

Lánið ber vexti frá 1. janúar 2009, en breski tryggingarsjóðurinn og hollenski Seðlabankinn höfðu greitt innstæður út að mestu fyrir þann tíma. Upphafsdagur vaxta er þó síðar í tilfelli breska lánsins ef útgreiðsla á sér stað síðar.

Íslenski tryggingarsjóðurinn fær framselda kröfu breska tryggingarsjóðsins og hollenska Seðlabankans í bú Landsbankans. Erlendu aðilarnir munu síðan sjálfir gera kröfu í búið vegna þess sem umfram er og þeir hafa fjármagnað. Í samningunum er sérstakt ákvæði sem áréttar að sjóðirnir muni njóta jafnræðis þegar kemur að úthlutun úr búi Landsbankans, þ.e. fá upp í kröfur sínar í jöfnum hlutföllum, en það er í samræmi við þá túlkun á gjaldþrotalögunum sem almennt hefur verið uppi.

Í samningunum eru enn fremur ákvæði þess efnis að komi til þess að tryggingarsjóðurinn eða íslenska ríkið greiði einhverjum innstæðuhöfum Landsbankans meira en sem nemur lágmarkstryggingu þá verði jafnt yfir alla látið ganga. Þetta á einungis við um greiðslu sem innt er af hendi af fúsum og frjálsum vilja þar sem ætlunin er að tryggja jafnræði milli Hollendinga og Breta.

Í samningunum eru ítarleg ákvæði um fyrirkomulag endurgreiðslna sem gera tryggingarsjóðnum og íslenska ríkinu kleift að nýta eignir Landsbankans til að greiða höfuðstólinn niður án kostnaðar og endurfjármagna lánið ef hagstæðari kjör bjóðast.

Vanefndaúrræði samkvæmt samningunum eru hefðbundin. Hins vegar er endurskoðunarákvæði samninganna óvenjulegt. Þar segir að lánveitendur samþykki að endurskoða samningana ef skuldaþol Íslands versnar til muna að mati Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá því sem var í nóvember 2008, en nánar verður fjallað um það atriði í 19. kafla athugasemdanna.

Í báðum samningum er ákvæði um að rísi ágreiningur um efni þeirra skuli um slíkt fara eftir breskum lögum. Það er venja í alþjóðlegum lánasamningum að um ágreining gildi annaðhvort lög þess ríkis sem veitir lánið eða bresk lög sem skýrist af stöðu London sem alþjóðlegrar fjármálamiðstöðvar. Það varð að samkomulagi milli aðila að um bæði hollenska og breska lánasamninginn giltu bresk lög og bresk lögsaga. Í því felst að hægt er að bera ágreining um túlkun og framkvæmd samninganna fyrir breska dómstóla, eða aðra dómstóla sem hafa lögsögu, en þá ber jafnframt að leggja bresk lög til grundvallar.

Íslenska ríkið nýtur að þjóðarétti friðhelgisréttinda í lögsögu annarra ríkja. Þessi friðhelgisréttindi stæðu í vegi fyrir lagalegri úrlausn deilumála vegna samningsins ef ekkert væri að gert. Það er föst venja í lánasamningum milli ríkja að víkja slíkum friðhelgisréttindum til hliðar. Dæmi um slíkt er að finna í MTN-lánaramma ríkissjóðs, en síðustu ár hafa flest erlend lán ríkissjóðs verið tekin á grundvelli þess samnings. Slík ákvæði hafa eðli málsins samkvæmt eingöngu gildi þar sem friðhelgi er til staðar, þ.e. í lögsögu erlendra ríkja. Án slíks fráfalls væri ekki hægt að stefna máli, né reka það, fyrir umsömdum dómstóli.

Með þessum ákvæðum falla tryggingarsjóðurinn og Ísland frá hugsanlegum friðhelgisrétti í lögsögu annarra ríkja. Slíkt fráfall réttinda á einnig við um eignir tryggingarsjóðsins og íslenska ríkisins erlendis. Þess ber auðvitað að geta að nær óþekkt er að ríki beiti hvert annað fullnustuaðgerðum af því tagi að gengið sé að eigum skuldara. Ástæða er til að árétta að eignir utanríkisþjónustunnar eru varðar af ákvæðum Vínarsamningsins um stjórnmálatengsl og að samkvæmt breskum lögum eru seðlabankar erlendra ríkja sérstakir lögaðilar og verður því ekki gengið að eignum þeirra nema skuldbindingar hvíli beint á þeim. Seðlabankinn er ekki aðili að þessum samningum og getur því ekki orðið ábyrgur fyrir þeim skuldbindingum sem í samningunum felast. Ákvæði þessi hafa sem slík engin áhrif að innanlandsrétti og fela því ekki í sér sjálfstæðar heimildir til handa lánveitendum til að ganga að eigum íslenska ríkisins

á Íslandi. Um það efni gilda almennar reglur, þar með talið undantekningar vegna eigna sem eru órjúfanlegur þáttur í rækslu hlutverks íslenska ríkisins sem fullvalda ríkis.

13. Skuldbinding vegna Icesave og aðrar skuldir ríkissjóðs.

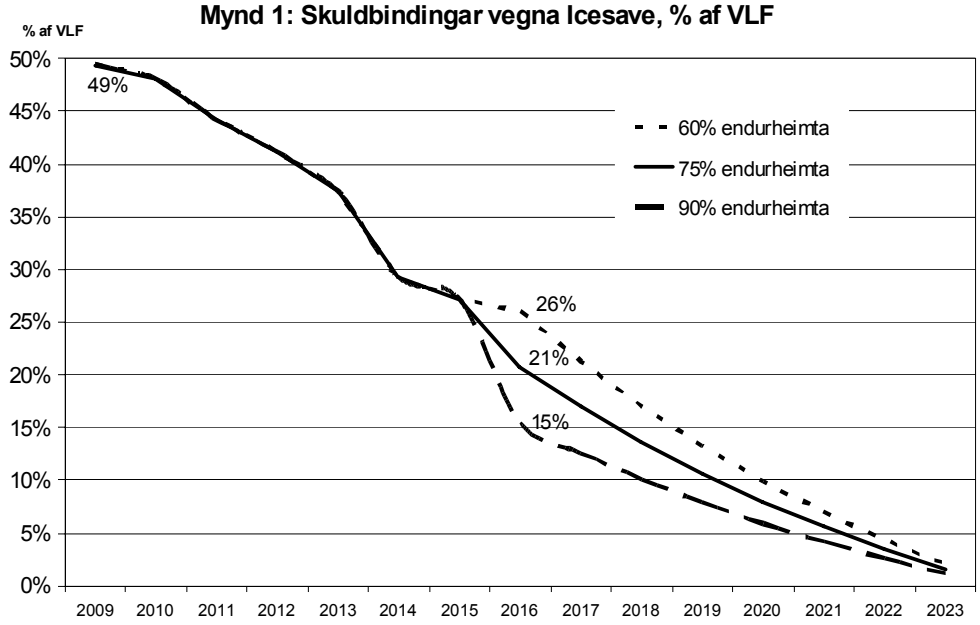
Heildarfjárhæð skuldbindinga samkvæmt samningunum eru um 705 milljarðar króna, sem er um 49% af vergri landsframleiðslu (VLF) árið 2009 eins og hún er áætluð af Seðlabanka Íslands. Gert er ráð fyrir að þar til að ábyrgð ríkissjóðs á greiðslum samkvæmt lánasamningunum hefst, þ.e. á árinu 2016, greiðist úr þrotabúi Landsbankans fjárhæð sem svarar til 75% af kröfum forgangsréttarhafa. Verði svo mun skuldbindingin að meðtöldum áföllnum vöxtum nema um 415 milljörðum króna, sem mun þá svara til um 21% af VLF eins og hún er áætluð á þeim tíma. Þótt áætluð endurheimta sé byggð á varfærnu mati er hún óvissu háð og gæti orðið nokkru hærri eða lægri. Eftirfarandi dæmi sýnir áhrif mismunandi endurheimtuhlutfalls þar sem gert er ráð fyrir að endurheimtufjárhæðin verði 15% lægri eða hærri en áætlunin miðast við.

Tafla 1: Áætlaður höfuðstóll Icesave-skuldar 2016

Endurheimta % af forgangskröfum	Skuldbinding 2016, ma. kr.	% af VLF 2016
60%	521	26%
75%	415	21%
90%	309	15%

Eftirfarandi mynd sýnir feril skuldbindinga vegna lánasamninganna, þ.e. eftirstöðvar þeirra á hverjum tíma sem hlutfall af VLF samkvæmt áætlun Seðlabanka Íslands.

Mynd 1: Skuldbindingar vegna Icesave, % af VLF



Eins og myndin ber með sér er gert ráð fyrir því að þegar fastar greiðslur samkvæmt lánasamningunum hefjast og ábyrgð ríkissjóðs verður virk hafi skuldbindingin sem hlutfall af landsframleiðslu fallið úr tæpum 50% í upphafi niður í 15–26% miðað við að endurgreiðslur úr þrotabúinu verði á bilinu 60–90% af fjárhæð forgangskrafnanna. Lækkun hlutfallsins stafar annars vegar af niðurgreiðslu skuldarinnar með heimtum úr þrotabúi Landsbankans hf. og hins vegar vegna þess að landsframleiðslan hefur vaxið.

Við samanburð fjárhæðar skuldbindingar ríkissjóðs eins og hún verður 2016 við hagstærðir nú, svo sem landsframleiðslu og skuldastöðu ríkissjóðs, verður að taka tillit til tímamunarins. Verður það gert með því að núvirða greiðslur afborgana og vaxta af lánunum frá og með 2016. Sé það gert með því að nota við núvirðinguna áhættulausa vexti í viðkomandi gjaldmiðlum (ávöxtunarkröfu á breskum og þýskum ríkisskuldabréfum til 7 ára) verður núvirði skuldbindinganna um 373 milljarðar króna, eða um 26% af VLF eins og hún er áætluð 2009. Sé miðað við sömu vikmörk og áður, þ.e. 15% betri eða verri endurheimtur, verða hlutföll skuldarinnar af landsframleiðslu á milli 19,5% til 33%.

Í lok árs 2007 námu heildarskuldir ríkissjóðs 311 milljörðum króna eða 23,4% af landsframleiðslu, en þar af námu erlendar skuldir 11,7%. Skuldastaða ríkissjóðs hefur undanfarin ár verið lág í alþjóðlegum samanburði auk þess að ríkissjóður átti þegar bankahrunið varð krónueignir í Seðlabankanum sem námu um 15% af landsframleiðslu. Þessi staða gerir það að verkum að geta ríkissjóðs til að taka á sig aukna skuldabyrði vegna endurreisnar efnahagslífsins var umtalsverð.

Eftir bankahrunið, eða í árslok 2008, voru skuldir ríkissjóðs 931 milljarður króna. Þar munar mest um endurfjármögnun ríkissjóðs á Seðlabanka Íslands (270 milljarðar króna) vegna tapaðra veðlána bankans, aukna útgáfu ríkisbréfa og ríkisvíxla (181 milljarður króna) og lántöku vegna gjaldeyrisforða (130 milljarðar króna). Mat fjármálaráðuneytisins er að skuldirnar nái hámarki í árslok 2009 og hafi þá náð 1.810 milljörðum króna, sem svarar til um 125% af VLF. Þá hafa bæst við lán í tengslum við efnahagsáætlun stjórnvalda og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (338 milljarðar króna) og eiginfjárframlag til nýju bankanna (385 milljarðar króna), en hafa verður í huga að eignir eru á móti þessum skuldum.

Þess ber að geta í þessu samhengi að til framtíðar er Ísland ekki sér á báti þegar kemur að hraðri skuldasöfnun ríkissjóðs af völdum bankahruns. Í nýlegri úttekt hagfræðinga hjá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum er áætlað að skuldir ríkissjóðs hjá tíu ríkustu þjóðum G20 hópsins verði að meðaltali 114% af VLF árið 2014 og að mögulega kunni þessi tala að vera svo há sem 150% af VLF. Þó eru þessar þjóðir ekki að takast á við nær algert kerfishrun, þ.e. hrun 90% bankakerfisins líkt og í tilfelli Íslands, né hrun bankakerfis sem skuldaði tífalda þjóðarframleiðslu landsins (um 13.600 milljarða króna). Í þessum samanburði er skuldastaða ríkissjóðs vel viðunandi, enda ljóst að þrátt fyrir umfang skulda bankanna og stærð hrunsins sker ríkissjóður Íslands sig ekki sérstaklega úr þegar kemur að skuld hans sem hlutfalli af VLF. Með þessu er ekki verið að gera lítið úr miklum skuldum ríkissjóðs heldur aðeins verið að benda á alvarlegar afleiðingar bankakreppunnar á þróuð hagkerfi.

Ef litið er fram hjá lántökum frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum og Norðurlandaþjóðunum í tengslum við lán frá sjóðnum svo og lánum til endurfjármögnunar á bönkunum, eru skuldir ríkissjóðs í árslok 2009 áætlaðar um 1.100 milljarðar króna. Sé þeim hluta Icesave-skuldanna sem líkur eru á að lendi á ríkissjóði bætt við á núvirði við þessa tölur verður niðurstaðan þessi:

Tafla 2: Skuldir ríkissjóðs án gjaldeyrislána Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og Norðurlanda

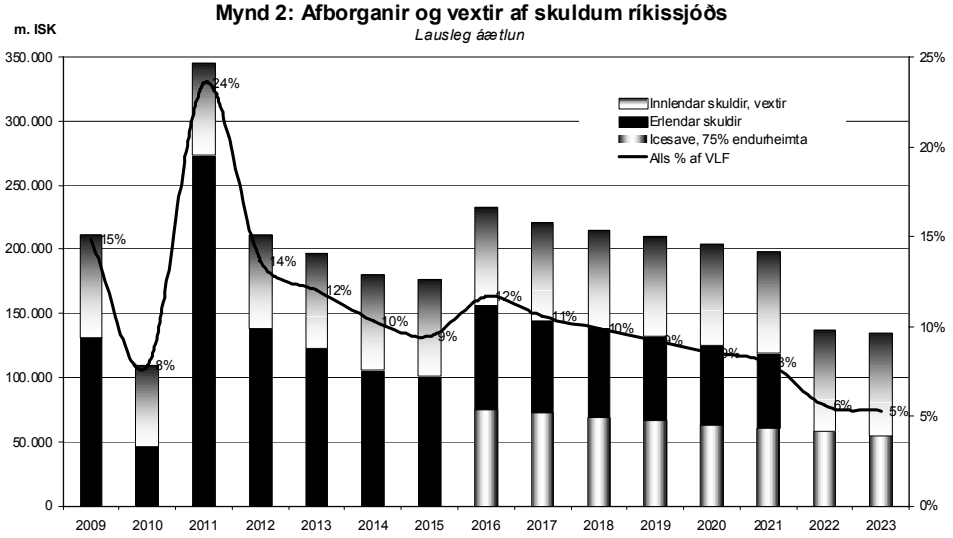
Innlend skuldabréf	471 ma. kr.	33 % af VLF
Skuldir vegna tapaðra veðlána o.fl.	296 ma. kr.	21 % af VLF
Erlend lán (sjá að framan)	315 ma. kr.	22 % af VLF
Skuldbinding vegna Icesave	373 ma. kr.	26 % af VLF
Samtals	1455 ma. kr.	102 % af VLF

Núvirtar skuldbindingar vegna Icesave-lánanna eru því um fjórðungur af skuldum ríkissjóðs þegar frá eru talin lán sem tengjast fyrirgreiðslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins.

Endurgreiðslur vegna lána ríkissjóðs ná hámarki árið 2011, en þá eru tvö erlend lán á gjalddaga að fjárhæð samtals 1300 milljónir evra auk vaxta. Lánin voru tekin til eflingar gjaldeyrisforða Seðlabankans árin 2006 og 2008. Umtalsverður hluti þeirrar endurgreiðslu er varinn með eignum í gjaldeyrisforða Seðlabankans. Engu að síður má reikna með að óhjákvæmilegt verði að endurfjármagna þessi lán að hluta. Auk endurgreiðslu og vaxta af erlendum lánum hvíla miklar innlendar skuldir á ríkissjóði sem greiða þarf vexti af, en ekki er reiknað með að þær verði greiddar niður á þessum tíma.

Mynd 2: Afborganir og vextir af skuldum ríkissjóðs

Lausleg áætlun



Á mynd 2 er sýnd áætlun um greiðslur ríkissjóðs 2009–2023 vegna afborgana og vaxta af lánum, þ.m.t. af skuld vegna Icesave. Eins og áður þarf að hafa í huga að hér er um brúttófjárhæðir að ræða. Engar greiðslur verða úr Tryggingarsjóði innstæðueigenda umfram heimtur úr þrotabúi Landsbankans fyrr en árið 2016. Miðað við það að eignir bankanna dugi fyrir 75% af innlánsskuldbindingum munu endurgreiðslur tryggingarsjóðsins nema 30–40% af heildarendurgreiðslum áranna 2016–2021. Eftirfarandi tafla sýnir hvernig heildarendurgreiðslur eru samansettar úr greiðslum af erlendum lánum, skuldbindingum vegna Icesave og innlendum skuldum ríkisins:

Tafla 3: Afborganir og vextir af skuldum ríkissjóðs

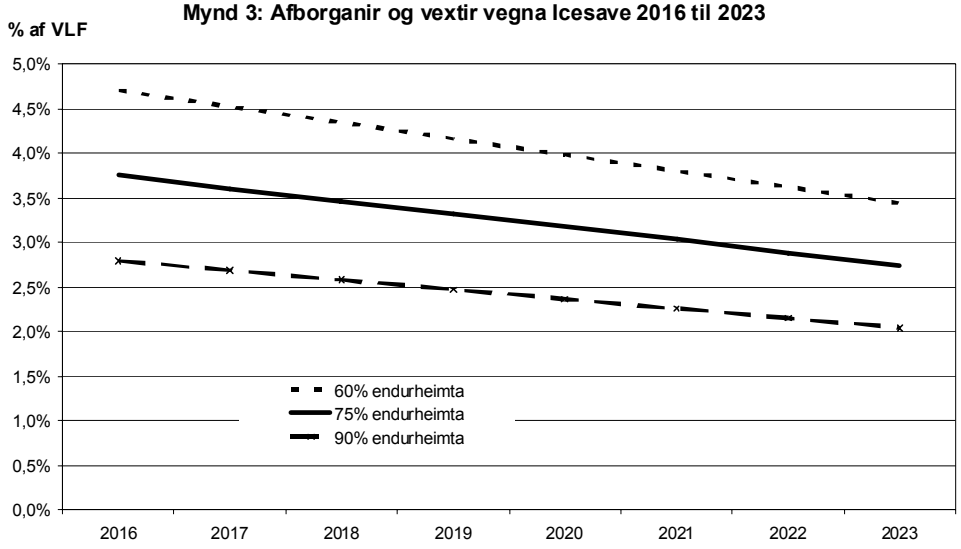
Ár	Erlendar skuldir	Icesave	Innlendar skuldir	Samtals
2009	9,2%		5,6%	14,8%
2010	3,2%		4,5%	7,8%
2011	18,7%		4,8%	23,5%
2012	8,9%		4,8%	13,7%
2013	7,5%		4,5%	12,0%
2014	6,1%		4,3%	10,3%
2015	5,4%		4,0%	9,4%
2016	4,1%	3,7%	3,8%	11,6%
2017	3,4%	3,6%	3,6%	10,6%
2018	3,0%	3,5%	3,4%	9,8%
2019	2,7%	3,3%	3,2%	9,2%
2020	2,4%	3,2%	3,0%	8,5%
2021	2,1%	3,0%	2,8%	8,0%
2022	0,0%	2,9%	2,7%	5,6%
2023	0,0%	2,7%	2,6%	5,3%

Sé gert ráð fyrir að hinar háu greiðslur ársins 2011 dreifist á næstu ár þar á eftir verða greiðslur á árunum 2011–2016 líklega 11–16% af VLF. Eftir að greiðslur samkvæmt Icesave-lánasamningunum hefjast 2016 verður þetta hlutfall um 12% af VLF, en fer síðan lækkandi í um 8% 2021 og eftir það þegar önnur erlend lán eru að fullu greidd í 5–6% af VLF. Mynd 2 og tafla 3 miðast við greiðslu allra skulda ásamt vöxtum á núverandi gjalddögum, en gera verður ráð fyrir að stór hluti af skuldum ríkissjóðs verði endurfjármagnaður og dreift á fleiri ár en sýnt er. Ekki er því um það að ræða að viðkomandi fjárhæðir verði greiddar af tekjum ríkissjóðs einum á þessum árum. Endurfjármögnun á láni Tryggingarsjóðsins hjá breskum og hollenskum stjórnvöldum kemur einnig til álita þegar nær dregur því að afborganir hefjast eða fyrr ef sú staða skapast á alþjóðalánamarkaði að íslenska ríkið eigi kost á lánum á lægri vöxtum en um var samið. Samningarnir eru þannig úr garði gerðir að heimilt er að greiða inn á höfuðstólinn hvenær sem er án þess að því fylgi kostnaður og því unnt að nýta betri lántökukosti ef þeir finnast.

Athuga þarf að framangreindar skuldatölur eru brúttóstærðir. Á móti hluta þeirra eru eignir, svo sem gjaldeyrisforðinn, eignarhlutir í bönkunum og félögum, sem og kröfur sem flestar eru tekjuberandi, ýmist í erlendri eða innlendri mynt. Nettóskuldastaða, endurgreiðsluþörf og nettóvaxtakostnaður er því lægri en sem því nemur.

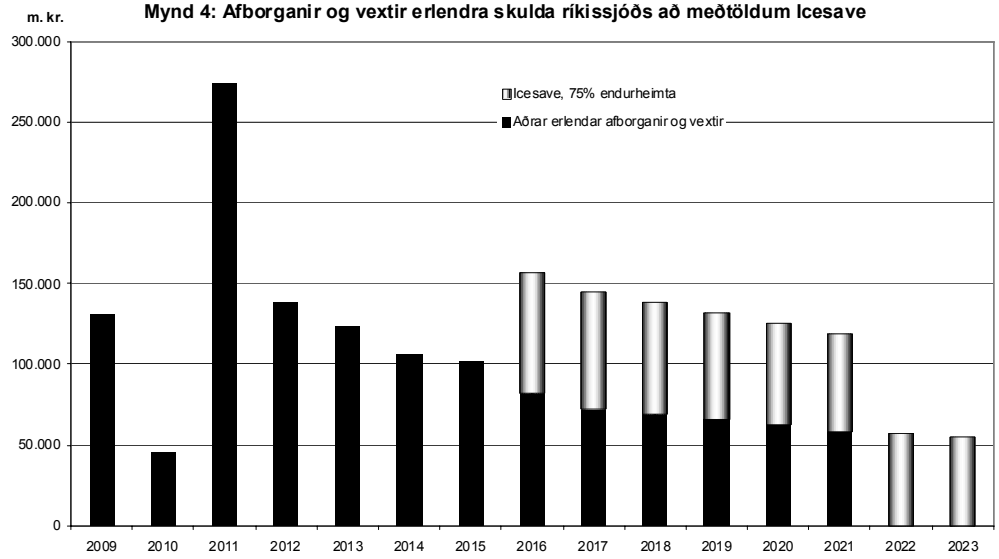
Eftirfarandi mynd 3 sýnir greiðslubyrði vegna Icesave-skuldbindinganna einna á árunum 2016–2023 miðað við að endurheimta eigna verði 75%:

Mynd 3: Afborganir og vextir vegna Icesave 2016 til 2023



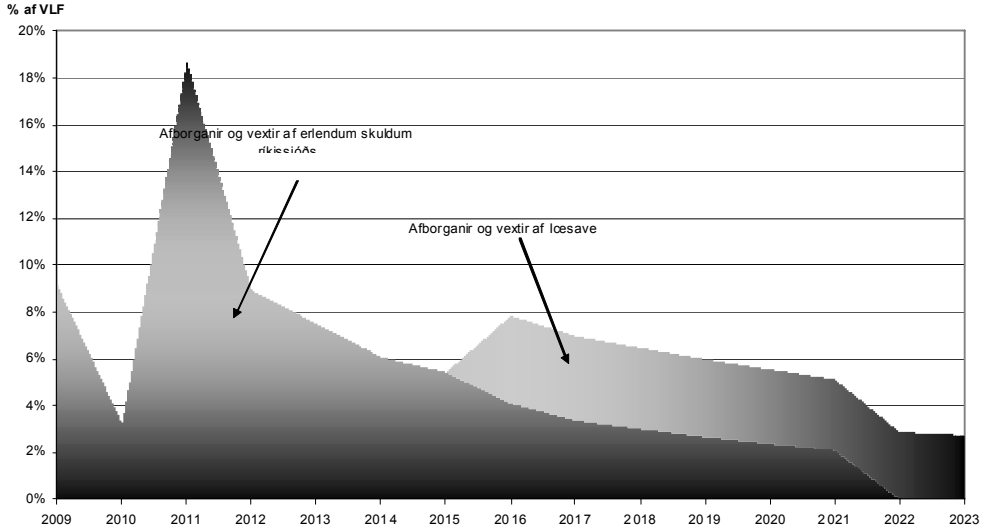
Tölurnar hér að framan ná yfir greiðslur vegna allra skulda ríkissjóðs og Seðlabanka Íslands, erlendra sem innlendra, og eru vextir af innlendum skuldum verulegur hluti heildargreiðslnanna, 70–80 milljarðar króna á ári á þessu tímabili. Afborganir og vextir af erlendum skuldum ríkisins að óbreyttum gjalddögum verða að jafnaði um eða yfir 150 milljarðar króna á ári fram til 2015 ef hluta hinnar háu greiðslu 2011 er jafnað á árin þar á eftir. Fyrst eftir að Icesave-greiðslurnar hafa bæst við verða þessar greiðslur svipaðar, en fara síðan smám saman lækkandi.

Mynd 4: Afborganir og vextir erlendra skulda ríkissjóðs að meðtöldum Icesave



Mynd 5 sýnir sömu stærðir sem hlutfall af landsframleiðslu á ári hverju:

Mynd 5: Afborganir og vextir af erlendum lánum ríkissjóðs



Erlend lán eru greidd með erlendum tekjum sem þjóðarbúið aflar. Skuldaþolið er því meira eftir því sem viðskiptajöfnuður án erlendra vaxtagreiðslna er jákvæðari. Þróun efnahagsmála næstu árin mun því ráða miklu um það hve hratt skuldirnar verða greiddar niður.

Gengisforsendur hafa töluverð áhrif á heildarskuldir, enda stór hluti þeirra í erlendri mynt. Hvað Tryggingarsjóð innstæðueigenda varðar eru eignir sem koma til lækkunar á skuldum sjóðsins einnig að mestu leyti í erlendri mynt. Styrking krónunnar frá því sem nú er mun lækka þá fjárhæð sem út af stendur frá 2016–2023. Styrking krónunnar mun einnig hafa áhrif á aðrar erlendar skuldir til lækkunar, en aðeins þann hluta sem erlendar eignir standa ekki á móti.

14. Áhrif samningsins og ríkisábyrgðarinnar á lánshæfismat íslenska ríkisins.

Þrátt fyrir að reynt hafi verið til þrautar að fá deiluna um túlkun ábyrgðar íslenska ríkisins lagða fyrir dóm var allan tímann ljóst að tvísýnt væri um hvort það tækist og enn tvísýnna um niðurstöðu slíkrar dómsmeðferðar hefði hún náðst. Því er rétt að árétta að stjórnvöld hafa talið nauðsynlegt að gera ráð fyrir ábyrgð ríkisins á lágmarksinnstæðutryggingunum í öllum sínum áætlunum. Á það m.a. við efnahagsáætlun þá sem er lögð til grundvallar samstarfi Íslands við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn.

Ástæða þess að lánshæfismat ríkisins hefur fallið er aukin skuldsetning ríkissjóðs vegna falls bankanna og óvissa um þróun efnahagsmála. Óvissa um skuldastöðu ríkissjóðs hefur einnig neikvæð áhrif á matið og þess vegna getur samningur um ríkisábyrgð fyrir láni innstæðutryggingarsjóðsins og sú óvissa sem niðurstaða í Icesave-málinu eyðir haft jákvæð áhrif á matið en t.d. Moody´s leit á skuldir bankanna sem byrði á ríkissjóði vegna kerfislægs mikilvægis þeirra fyrir hrunið. Um gríðarlegar upphæðir var þar um að ræða og margfaldar á við mögulegar ábyrgðir ríkissjóðs vegna Icesave.

Það er líka lykilatriði í þessu máli að ríkissjóði er hlíft næstu 7 ár, en á helmingi þess tímabils verða ein erfiðustu ár sem um getur í íslensku efnahagslífi. Því er orðið ljóst að skuldbindingin fellur ekki á ríkissjóð á þessu tímabili en það var ekki ljóst á meðan óvissa var um lyktir þessa máls. Á meðan er gert ráð fyrir niðurgreiðslu á höfuðstóli með eignum Landsbankans og þannig er sú upphæð sem ríkið þarf að gangast í ábyrgðir fyrir minnkuð verulega.

Vart þarf að hafa mörg orð um það hvað hefði orðið um lánshæfismat ríkisins ef íslensk stjórnvöld neituðu að standa við alþjóðlegar skuldbindingar sínar og semja vegna Icesave-málsins. Fyrir utan þá óvissu sem sá gjörningur hefði valdið þá er ljóst að lánshæfismat ríkisins hefði skaðast verulega enda hefði verið litið svo á að íslensk stjórnvöld væru að hlaupast undan alþjóðlegum skuldbindingum sínum.

Matsfyrirtækin bíða nú eftir því að fyrstu endurskoðun á efnahagsáætlun íslenskra stjórnvalda og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins ljúki. Þá ætti óvissu um langtímaaðhaldsáætlun í ríkisfjármálum og kostnað við endurfjármögnun bankanna að hafa verið eytt að miklu leyti. Ef tekst að fá áætlunina rædda í framkvæmdastjórn Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um miðjan júlí, þá eru talsverðar líkur á því að horfum verði breytt í stöðugar.

15. Valkostur við þessa samninga.

Eins og áður hefur verið rakið verður Icesave-deilunni ekki komið fyrir dóm án samþykkis gagnaðila íslenskra stjórnvalda. Ef ekki væri samið um málið væri vissulega ekki hægt að útiloka að á endanum yrði rekið dómsmál þar sem reyndi á túlkunina og að slíku dómsmáli yrði annaðhvort vísað til forúrskurðar EB-dómstólsins eða leitað eftir ráðgefandi áliti EFTA-dómstólsins. Það er hins vegar ekki í valdi íslenska ríkisins að knýja fram slíka málshöfðun, alls óvíst er hvort til hennar kæmi fyrir atbeina einkaaðila og endanlegrar niðurstöðu væri ekki að vænta fyrr en eftir nokkur ár. Dómstólaleiðin svonefnda er því ekki fær.

Það að gera ekkert er heldur ekki fær leið. Slíkt mundi leiða til algerrar einangrunar Íslands í alþjóðlegum fjármálasamskiptum og fyrir þjóð sem byggir velferð sína á greiðum útflutningsviðskiptum er slíkt einfaldlega ekki valkostur. Þess fyrir utan verður að hafa í huga að Ísland er eitt af nánustu samstarfsríkjum ESB-ríkjanna á grundvelli EES-samningsins. Í aðild Íslands að EES felast bæði rík réttindi og ríkar skyldur. ESB-ríkin hafa mjög skýra afstöðu til þess hverjar skyldur Íslands eru í Icesave-málinu. Virði Ísland að vettugi umræddar skyldur sínar á innri markaði sambandsins er ljóst að þátttaka þess í EES getur verið í uppnámi.

Lokaspurningin er þá hvort hægt sé að ná samningum um betri skilmála fyrir þeim heildarlánum sem hér eru tekin. Ef samningar yrðu opnaðir aftur fæli það í sér að báðir aðilar kæmu óbundnir til samninga að nýju. Bretar og Hollendingar mundu ekki síður reyna að sækja betri niðurstöðu en Ísland. Samningaviðræður mundu í besta falli taka einhverja mánuði. Allur dráttur á lokaafgreiðslu þessa máls er dýru verði keyptur fyrir Ísland vegna tengsla þess við allt endurreisnarstarf íslensks efnahagslífs.

Skoðanir geta að sjálfsögðu verið skiptar um ágæti þeirra samninga sem náðust. Þar verður að hafa í huga að hendur samningamanna voru bundnar af fyrri yfirlýsingum um grundvallaratriði málsins. Samninganefndin hafði þannig umboð til að semja um skilmála, en hafði ekki stöðu til að efast um sjálfan grundvöll krafna viðsemjendanna. Samninganefndin sem leiddi málið til lykta telur að ekki hafi verið lengra komist. Samningsstaðan var afskaplega þröng og samningarnir fela í sér ásættanlega niðurstöðu í ljósi þess.

16. Nánar um ríkisábyrgðina.

Heildarfjárhæð tryggðra Icesave-innlána í Tryggingarsjóði innstæðueigenda sem Holland og Bretland höfðu leyst til sín auk vaxta af útgreiðslum og kostnaðar nemur tæpum 700 milljörðum króna miðað við gengi þegar samningarnir eru gerðir við Holland og Bretland. Tryggingarsjóðurinn tekur þessa fjárhæð að láni og skuldbindur sig til að endurgreiða Bretum og Hollendingum lánið eftir því sem sjóðnum berast greiðslur úr þrotabúi Landsbankans. Í forsendum samkomulagsins er lagt til grundvallar varfærið mat á eignum Landsbankans og við það miðað að á næstu sjö árum muni eignir þrotabús Landsbankans ná að standa undir a.m.k. 75% af forgangskröfum í búið. Það þýðir að 75% höfuðstóls láns Tryggingarsjóðsins mun greiðast niður á sama tíma. Muni eignir Landsbankans standa undir 95% af forgangskröfum greiðist að sama skapi 95% af höfuðstólnum niður á þessum sjö árum.

Eignir gamla Landsbankans eru varðveittar í höfuðstöðvunum í Reykjavík og útibúum í Englandi, Hollandi og Kanada. Samkvæmt mati skilanefndar bankans á eignum hans 30. apríl 2009 voru eignir búsins um 1.100 milljarðar króna, en forgangskröfur í búið um 1.330 milljarðar króna. Eignir væru því fyrir um 83% forgangskrafna. Í lánasamningunum er byggt á því mati að 75% forgangskrafna greiðist, en það eru tæplega 1.000 milljarðar króna. Eignir búsins skiptast þannig á lönd samkvæmt fyrrgreindu mati skilanefndar:

Á Íslandi	633 ma. kr.
Í Englandi	330 ma. kr.
Í Hollandi	96 ma. kr.
Í Kanada	41 ma. kr.

Meðal eigna á Íslandi er skuldaskjal það sem nýi Landsbankinn mun gefa út til gamla bankans vegna yfirtöku eigna að loknum þeim samningum sem nú standa yfir. Í tölunum er miðað við að verðmæti þess sé 284 milljarðar króna, en allan fyrirvara verður að hafa á þeirri fjárhæð enda ósamið um hana. Eignirnar eru fyrst og fremst í formi lána og skuldabréfa. Þær skiptast þannig:

Kröfur á aðrar fjármálastofnanir, þ.m.t. innlán	126 ma. kr.
Lán til viðskiptavina	533 ma. kr.
Markaðsverðbréf	76 ma. kr.
Afleiður	35 ma. kr.
Hlutafé í dótturfyrirtækjum og hlutdeildarfélögum	14 ma. kr.
Aðrar eignir	32 ma. kr.
Samtals framangreint	816 ma. kr.
Krafa á nýja Landsbankann	284 ma. kr.
Alls	1.100 ma. kr.

Uppsafnaðir vextir á fyrstu sjö árunum bætast svo við það sem eftir stendur af höfuðstólnum að loknum þeim tíma. Þær eftirstöðvar greiðast svo ásamt áföllnum vöxtum á hverjum tíma með 32 jöfnum afborgunum yfir næstu 8 ár. Ríkisábyrgðin nær til þessara 32 afborgana, en rétt er að hafa í huga að andvirði lánsins getur þó haldið áfram að lækka á þessum tíma séu greiðslur enn að skila sér úr þrotabúi Landsbankans.

Í öllum tilvikum verður að reikna með því að kostnaður falli á ríkissjóð vegna ríkisábyrgðarinnar, að minnsta kosti vegna vaxta af lánasamningunum. Vextir teljast til eftirstæðra

krafna við skipti á þrotabúum og því geta greiðslur þrotabúsins aldrei gengið inná vaxtakröfurnar. Kostnaður ríkissjóðs vegna ábyrgðarinnar mun falla til á árunum 2016–2024 og er vísað til hjálagðs kostnaðarmats um áætlun hans.

Stofnað er til ríkisábyrgðarinnar með lánasamningunum en með fyrirvara um samþykki Alþingis á ábyrgðarveitingunni.

17. Eðli ríkisábyrgðarinnar og tenging við lög um ríkisábyrgðir.

Um veitingu almennra ríkisábyrgða gilda lög nr. 121/1997, um ríkisábyrgðir. Í lögunum eru sett fram ítarleg skilyrði fyrir veitingu almennra ríkisábyrgða. Ekki er gert sérstaklega ráð fyrir heimildum til ríkisábyrgða af því tagi sem hér um ræðir í lögum nr. 121/1997, enda um almenn lög að ræða. Er því með frumvarpi því sem hér er lagt fram lagt til að ákvæði laga nr. 121/1997, að undanskilinni 5. gr. laganna um eftirlit Ríkisábyrgðasjóðs, gildi ekki varðandi þá ábyrgð sem lögin taka til. Verði frumvarp þetta að lögum munu þau þá sem sérlög ganga framar almennum lögum eins og venja er til samkvæmt almennum lögskýringarsjónarmiðum.

Samkvæmt þeim samningum sem vísað er til í 1. gr. frumvarpsins er ríkisábyrgðin vegna lána Tryggingarsjóðs innstæðueigenda þess eðlis að hún verður virk um leið og greiðslufall verður af viðkomandi lánum. Ekki er því gert ráð fyrir samkvæmt samningunum að tæma þurfi öll innheimtuúrræði gagnvart lántaka (Tryggingarsjóði innstæðueigenda), eins og þegar um einfalda ábyrgð er að ræða, áður en ábyrgð ríkissjóðs verður virk. Er því í 1. gr. frumvarpsins lagt til að ríkissjóði sé heimilt að veita „ríkisábyrgð“ í stað þess að talað væri um að heimildin væri til að veita „einfalda ríkisábyrgð“, eins og fordæmi eru fyrir.

18. Forsendur samninganna.

Líkt og á við um alla samninga þá er gengið út frá ýmsum forsendum við gerð þessara samninga. Hér er ástæða til að nefna sérstaklega tvennt: Í fyrsta lagi að íslenska ríkið geti staðið undir ábyrgðinni sem þar er veitt, þ.e. að það geti staðið undir greiðslum reyni á ábyrgðina. Mikilvægasti þátturinn í að svo megi verða er að út úr búi Landsbankans komi það upp í kröfurnar sem ráð er fyrir gert. Það sem gæti sett strik í reikninginn er annars vegar að íslenskir dómstólar mundu telja að forgangur sá sem innstæðum var veittur með neyðarlögunum stæðist ekki gagnvart stjórnarskrá. Fyrir liggur álit ríkislögmanns, sbr. ofangreinda umfjöllun um annan þátt í álitsgerð hans, um að neyðarlögin standist stjórnarskrá að þessu leyti. Hins vegar er það að úthlutun úr búinu tefjist umfram það sem áætlað er eða að minna verði til úthlutunar en ráð er fyrir gert. Stjórnvöld treysta því að mat skilanefndar Landsbankans sé varfærið að þessu leyti. Að öðru leyti ræðst það af almennu efnahagsástandi og afkomu ríkissjóðs hvert skuldaþol ríkisins verður að sjö árum liðnum. Tekið er tillit til þessara forsendna íslenska ríkisins í endurskoðunarákvæði samninganna. Það kveður á um að hraki skuldaþoli Íslands verulega frá því sem var í nóvember 2008 skuli aðilar setjast á ný að samningaborði. Íslensk stjórnvöld byggja á því að tekið yrði fullt tillit til aðstæðna Íslands og getu ríkisins til að standa undir skuldbindingum, sbr. umsömdu viðmiðin sem samþykkt voru í Brussel í nóvember 2008. Í öðru lagi er það forsenda af hálfu íslenskra stjórnvalda að bresk og hollensk stjórnvöld muni virða slitameðferð Landsbanka Íslands og stuðla að því að allar eigur búsins lúti samræmdri stjórn þannig að hámarka megi andvirði eigna. Jafnframt virði þau neyðarlögin og ráðstafanir sem gripið hefur verið til á grundvelli þeirra.

19. Endurskoðunarákvæði samninganna.

Í 15. og 16. gr. lánasamninganna er kveðið á um rétt Íslands til að óska eftir endurskoðun á lánaskilmálum hafi skuldaþoli Íslands hrakað til muna frá mati Alþjóðagjaldeyrissjóðsins 19. nóvember 2008. Upplýsingar um mat sjóðsins má finna í efnahagsáætlun þeirri sem liggur til grundvallar samstarfi íslenskra stjórnvalda og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og birt hefur verið opinberlega. Í matinu er gerð grein fyrir skuldastöðu og greiðslubyrði. Þessa þætti verður ávallt að meta heildstætt með hliðsjón af stöðu efnahagslífsins, þar á meðal gjaldeyristekjum þjóðarinnar.

Íslensk stjórnvöld líta svo á að verði endurskoðunarákvæði samninganna virkt vegna verulegrar breytingar á skuldaþoli Íslands séu Bretar og Hollendingar, á grundvelli umsömdu viðmiðanna sem samþykkt voru í Brussel í nóvember 2008, skuldbundnir til þess að taka fullt tillit til hinna erfiðu og fordæmislausu aðstæðna sem Ísland er í og knýjandi nauðsynjar þess að gera Íslandi kleift að endurreisa fjármála- og efnahagskerfi sitt.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er lagt til að fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, verði heimilað að veita Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta ríkisábyrgð vegna lána sjóðsins hjá breska og hollenska ríkinu samkvæmt samningum dags. 5. júní 2009 til að standa straum af lágmarksgreiðslum, sbr. 10. gr. laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1999, til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf. í Bretlandi og Hollandi. Ábyrgðin tekur til höfuðstóls lánsins eins og hann mun standa að sjö árum liðnum frá undirritun samningsins, 5. júní 2016, auk vaxta af lánsfjárhæðinni.

Um ríkisábyrgð er að ræða sem er þess eðlis, samkvæmt þeim samningum sem vísað er til í 1. gr. frumvarpsins, að hún verður virk um leið og greiðslufall verður af viðkomandi lánum af hálfu lántaka.

Eins og fram kemur í ákvæðinu afmarkast ábyrgðin af ákvæðum samninganna, þ.m.t. um endurskoðun þeirra. Samkvæmt samningunum er miðað við mat Alþjóðagjaldeyrissjóðsins á skuldaþoli Íslands frá 19. nóvember 2008. Mat þetta er hluti af efnahagsáætlun Íslands og aðgengilegt almenningi. Matið kemur til endurskoðunar óski Ísland eftir því (svokallað IV. greinar mat). Leiði það í ljós að skuldaþolinu hafi hrakað til muna frá nóvember 2008 eiga íslensk stjórnvöld kost á að óska formlega eftir viðræðum við lánveitendur um endurskoðun lánaskilmála. Við slíka endurskoðun ber að mati íslenskra stjórnvalda að taka fullt tillit til hinna umsömdu viðmiða sem samþykkt voru í Brussel í nóvember 2008 þar sem vísað var til hinna fordæmalausu aðstæðna Íslands og knýjandi nauðsynjar þess að gera því kleift að endurreisa fjármála- og efnahagskerfi sitt. Þannig undirstrika íslensk stjórnvöld að reynist ábyrgðin íslenska ríkinu ofviða verði hún endurskoðuð. Eins og fyrr segir eru þó allar líkur á að íslenska ríkið muni geta staðið undir því sem á það fellur.

Loks er í greininni kveðið á um að fjármálaráðherra setji Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta frekari skilyrði vegna ábyrgðarinnar einkum varðandi eftirlit með fjárhag hans og endurheimtu eigna úr búi Landsbanka Íslands. Tryggingarsjóðurinn verður einn stærsti kröfuhafinn í bú Landsbanka Íslands og er mjög þýðingarmikið að hann gæti hagsmuna sinna varðandi allar ákvarðanir um slit bankans og úthlutun úr búinu. Lagt er til að fjármálaráðherra setji sjóðnum skilyrði um þetta efni auk skilyrða er varða fjárhag sjóðsins almennt að svo miklu leyti sem það tengist ríkisábyrgðinni. Fjármálaráðherra gætir að því að eftirlitshlutverk hans samkvæmt þessu ákvæði skarist hvorki á við hlutverk ríkisábyrgðarsjóðs skv. 5.

gr. laga nr. 121/1997 né hlutverk Fjármálaeftirlitsins, en stofnunin skal hafa eftirlit með að starfsemi sjóðsins sé í samræmi við lög um innstæðutryggingar og tryggingarkerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1999, sbr. 15. gr. þeirra laga og ákvæði laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Um 2. gr.

Lagt er til í greininni að varðandi þá ábyrgð sem frumvarpið kveður á um komi ákvæði þess að öllu leyti í stað laga nr. 121/1997, um ríkisábyrgðir, að því undanskildu að gert er ráð fyrir að 5. gr. þeirra laga gildi um ábyrgð þá sem frumvarp þetta tekur til. Ákvæði 5. gr. laga nr. 121/1997 fjallar um eftirlit Ríkisábyrgðasjóðs og afskriftarreikninga vegna veittra ríkisábyrgða. Um nánari umfjöllun er vísað til almennra athugasemda. Að öðru leyti þarfnast greinin ekki skýringar.

Fylgiskjal I.

Óopinber þýðing – Enski textinn gildir

Lánssamningur

milli

Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta á Íslandi

og

Íslands

og

umboðsmanna breska fjármálaráðuneytisins

dagsettur 5. júní 2009

Lánssamningur

SAMNINGUR ÞESSI, DAGSETTUR 5. JÚNÍ 2009, ER GERÐUR MILLI:

(1) **TRYGGINGARSJÓÐS INNSTÆÐUEIGENDA OG FJÁRFESTA Á ÍSLANDI**, sem er sjálfseignarstofnun sem stofnuð er samkvæmt íslenskum lögum („**Tryggingarsjóður innstæðueigenda**“), sem lántakanda,

(2) **ÍSLANDS** („**íslenska ríkisins**“) sem ábyrgðaraðila og

(3) „**UMBOÐSMANNA BRESKA FJÁRMÁLARÁÐUNEYTISINS**“ („breska fjármálaráðuneytisins“ eða „lánveitandans“, í hlutverki sínu samkvæmt samningi þessum sem lánveitandi) sem lánveitanda.

BAKGRUNNUR:

(A) Tryggingarsjóður innstæðueigenda ábyrgist kröfur innstæðueigenda hjá Landsbankanum í London á hendur Landsbankanum, samkvæmt lögum nr. 98/1999 sem innleiddu tilskipun 94/19/EB. Trygging þessi tekur til allt að 20.887 evra fyrir hvern innstæðueiganda hjá Landsbankanum í London.

(B) Breski tryggingarsjóðurinn hefur greitt út tryggingar til meirihluta innstæðueigenda hjá Landsbankanum í London vegna krafna þeirra á hendur Landsbankanum og Tryggingarsjóði innstæðueigenda samkvæmt lögum nr. 98/1999 og í staðinn hafa þessir innstæðueigendur Landsbankans í London framselt breska tryggingarsjóðnum þessar kröfur. Ferlið sem unnið verður eftir við:

(i) uppgjör breska tryggingarsjóðsins (fyrir hönd Tryggingarsjóðs innstæðueigenda) á þeim kröfum innstæðueigenda hjá Landsbankanum í London sem eftir standa á hendur Tryggingarsjóði innstæðueigenda samkvæmt lögum nr. 98/1999 og

(ii) uppgjör Tryggingarsjóðs innstæðueigenda á skuldbindingum sínum gagnvart breska tryggingarsjóðnum,

verður tilgreint ítarlega í uppgjörssamningnum.

(C) Sátt hefur náðst um að Tryggingarsjóður innstæðueigenda muni:

(i) endurgreiða breska tryggingarsjóðnum þær fjárhæðir sem sjóðurinn greiddi út sem tryggingu til innstæðueigenda hjá Landsbankanum í London vegna krafna þeirra á hendur Landsbankanum og Tryggingarsjóði innstæðueigenda samkvæmt lögum nr. 98/1999 og inna af hendi greiðslu til breska tryggingarsjóðsins vegna kostnaðar sem þegar er fallinn til og mun falla til (en endurgreiðslan mun einnig vera til uppgjörs krafna áðurnefndra innstæðueigenda hjá Landsbankanum í London sem hafa verið framseldar breska tryggingarsjóðnum) og

(ii) leggja breska tryggingarsjóðnum til fjármagn vegna uppgjörs (fyrir hönd Tryggingarsjóðs innstæðueigenda) á þeim kröfum innstæðueigenda hjá Landsbankanum í London sem eftir standa á hendur Tryggingarsjóði innstæðueigenda samkvæmt lögum nr. 98/1999.

(D) Einnig hefur sátt náðst um að lánveitandi leggi fram fullnægjandi fjármagn til Tryggingarsjóðs innstæðueigenda til að gera hinum síðarnefnda fært að standa við framangreindar skuldbindingar. Það er vilji samningsaðila að skilmálar fyrir slíkri fjármögnun lánveitanda og endurgreiðslu Tryggingarsjóðs innstæðueigenda verði settir fram með nákvæmum hætti í samningi þessum.

(E) Þess er vænst að breski tryggingarsjóðurinn framselji áfram (e. on-assign) kröfurnar á hendur Landsbankanum (sem innstæðueigendur hjá Landsbankanum í London framseldu sjóðnum) til Tryggingarsjóðs innstæðueigenda að því marki sem kröfurnar nema fjárhæðum sem Tryggingarsjóður innstæðueigenda ábyrgist samkvæmt lögum nr. 98/1999.

SÁTT HEFUR NÁÐST UM EFTIRFARANDI:

1 SKILGREININGAR OG TÚLKUN

1.1 Skilgreiningar

Í samningi þessum hafa eftirfarandi hugtök þá merkingu sem hér segir:

„Lög nr. 98/1999“: íslensk lög nr. 98/1999 um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, miðað við 11. október 2008.

„Ársdagur samningsins“ (e. anniversary date): sérhver ársdagur undirritunardags samningsins.

„Virkur dagur“: hver sá dagur (annar en laugardagur eða sunnudagur) þegar bankar eru opnir fyrir almenn viðskipti í Reykjavík og London.

„Breyting á íslenskum lögum“: gildistaka laga, reglugerða eða stjórnvaldsfyrirmæla eða hvers konar breyting á lögum, reglugerðum eða stjórnvaldsfyrirmælum, í öllum tilvikum á Íslandi, að undanskildum hverjum þeim lögum, reglugerðum eða stjórnvaldsfyrirmælum, eða breytingu á þeim, sem er krafist að séu sett eða tekin upp samkvæmt reglugerð eða tilskipun Evrópubandalagsins (hvort heldur er beint eða á grundvelli samningsins um Evrópska efnahagssvæðið).

„Tilskipun 94/19/EB“: tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 94/19/EB frá 30. maí 1994 um innlánatryggingakerfi, miðað við 11. október 2008 (nema annað sé tekið fram).

„Útgreiðsla“: útgreiðsla sem er innt af hendi eða skal inna af hendi samkvæmt samningi þessum.

„Útgreiðsludagur“: dagurinn þegar útgreiðsla fer fram eða skal fara fram.

„Útgreiðslubeiðni“: tilkynning, í megindráttum með því sniði sem fram kemur á eyðublaði 1.

„Ágreiningur“: hefur þá merkingu sem fram kemur í mgr. 17.2.1.

„Lánssamningur við Holland“: lánssamningur sem gerður hefur verið eða verður gerður milli Tryggingarsjóðs innstæðueigenda, íslenska ríkisins og hollenska ríkisins.

„Erlendar lánaskuldbindingar“: hvers konar lán, skuldir eða aðrar skuldbindingar sem þegar hefur verið stofnað til eða kann að verða stofnað til í framtíðinni, sem:

(a) skal greiða aðilum búsettum utan Íslands eða, ef um er að ræða skuldabréf, skuldaskjal, skuldaviðurkenningar, verðbréfainneign eða önnur verðbréf, þar sem a.m.k. 25 hundraðshlutar af heildarhöfuðstól eru boðin eða voru upphaflega boðin aðilum búsettum utan Íslands, eða

(b) eru tilgreindar í öðrum gjaldmiðli en íslenskum krónum eða, ef þær eru tilgreindar í íslenskum krónum, eru samkvæmt skilmálum þar sem greiðsla höfuðstóls, aukaframlags (e. premium) (ef um það er að ræða) eða vaxta getur verið eða skal vera í öðrum gjaldmiðli eða miðast við annan gjaldmiðil,

þ.m.t., til að taka af allan vafa:

(i) hvers konar lántökur, skuldir eða aðrar skuldbindingar gagnvart Alþjóðagjaldeyrissjóðnum og

(ii) hvers konar lántökur, skuldir eða aðrar skuldbindingar samkvæmt lánssamningnum við Holland.

„Lán“: lánið eins og því er lýst í mgr. 2.1.

„Fjárhæð láns“: hefur þá merkingu sem tilgreind er í mgr. 2.1.1.

„Fjármálaskjöl“: þessi samningur, uppgjörssamningurinn og sérhver annar samningur eða skjal sem samningsaðilar tilgreina sem fjármálaskjal.

„Breski tryggingarsjóðurinn“: Financial Services Compensation Scheme Limited (FSCS).

„Bankareikningur breska tryggingarsjóðsins“: einn eða fleiri bankareikningar breska tryggingarsjóðsins hjá Englandsbanka.

„Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn“: International Monetary Fund (IMF).

„Landsbanki“: Landsbanki Íslands hf., fjármálafyrirtæki sem stofnað er samkvæmt íslenskum lögum.

„Innstæðueigandi hjá Landsbankanum“: aðili sem hefur lagt fjármuni inn á innlánsreikning eða á með öðrum hætti innstæðu hjá Landsbankanum og á samsvarandi kröfu á hendur Landsbankanum sem Tryggingarsjóður innstæðueigenda hefur ábyrgst samkvæmt lögum nr. 98/1999 (þ.m.t., til að taka af allan vafa, sérhver innstæðueigandi hjá Landsbankanum í London).

„Landsbankinn í London“: útibú Landsbankans í London.

„Innstæðueigandi hjá Landsbankanum í London“: i) sérhver innstæðueigandi „Icesave-reiknings“ hjá Landsbankanum í London, ii) sérhver aðili, sem lagði inn umsókn um að opna „Icesave-reikning“ hjá Landsbankanum í London og millifærði peningana til Barclays-banka sem greiðslujöfnunarbanka (e. clearing bank) Landsbankans í London í Bretlandi, en ekki hefur verið opnaður „Icesave-reikningur“ fyrir, þannig að millifærðir peningar eru enn hjá Barclays-banka og iii) sérhver annar aðili sem hefur lagt inn fjármuni, eða á með öðrum hætti innstæðu hjá Landsbankanum í London, að því tilskildu, í þessu síðasta tilviki, að samsvarandi krafa á hendur Landsbankanum sé hæf samkvæmt reglum breska tryggingarsjóðsins um útgreiðslu tryggingar.

„Uppgjörsreikningur lánveitanda“: einn eða fleiri bankareikningar sem eru í eigu lánveitanda á hverjum tíma og lánveitandi tilkynnir Tryggingarsjóði innstæðueigenda um.

„Samningsaðilar“: Tryggingarsjóður innstæðueigenda, íslenska ríkið og lánveitandi.

„Heildarhöfuðstóll (e. Reimbursement)“: heildarfjárhæð útgreiðslna á hverjum tíma (hvort sem er fyrir eða eftir að Tryggingarsjóði innstæðueigenda ber að greiða lánveitanda heildarhöfuðstólinn), ásamt vöxtum sem hafa lagst við höfuðstólinn eða fjárhæðin eins og hún stendur hverju sinni.

„Afborgun“: með fyrirvara um mgr. 4.4.3, fjárhæð sem er jöfn höfuðstól lánsins á sjöunda ársdegi samningsins, deilt með 32.

„Uppgjörssamningur“: uppgjörssamningur sem mun verða gerður milli Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og breska tryggingarsjóðsins þar sem kveðið verður á um með hvaða hætti uppgjör breska tryggingarsjóðsins (fyrir hönd Tryggingarsjóðs innstæðueigenda) á kröfum innstæðueigenda hjá Landsbankanum í London á hendur Tryggingarsjóði innstæðueigenda samkvæmt lögum nr. 98/1999 mun fara fram og með hvaða hætti uppgjör Tryggingarsjóðs innstæðueigenda á skuldbindingum sjóðsins gagnvart breska tryggingarsjóðnum mun fara fram.

„Vanefndatilvik“: hver sá atburður eða aðstæður sem tilgreindar eru sem slíkar í 12. gr.

1.2 Hagur þriðju aðila

1.2.1 Með fyrirvara um mgr. 1.2.2 skulu aðrir aðilar en samningsaðilar ekki, nema annað sé tekið fram, hafa rétt samkvæmt lögum um samningsréttindi þriðju aðila frá 1999 (e. Contracts (Rights of Third Parties) Act 1999) til að framfylgja neinum skilmála eða skilyrði þessa samnings.

1.2.2 Breski tryggingarsjóðurinn nýtur hags af (e. has the benefit of) og getur framfylgt hverjum þeim réttindum, sem honum eru veitt eða hverjum þeim skilmála eða skilyrði sem lýst er yfir að hann njóti hags af í þessum samningi (þ.m.t., án takmarkana, 8. gr.).

1.2.3 Þrátt fyrir ákvæði mgr. 1.2.2 er ekkert í þessum samningi sem leggur skyldur á aðila sem á ekki aðild að þessum samningi.

1.3 Skýringar

1.3.1 Í þessum samningi skal litið svo á, nema annað leiði af samhenginu, að:

(a) vísanir til aðila taki einnig til síðari handhafa réttinda hans, lögmætra framsalshafa og lögmætra afsalsþega,

(b) vísanir til hvers konar skjals (eða ákvæðis í því) séu vísun til þess skjals (eða ákvæðis í því) eins og því hefur á hverjum tíma verið breytt (e. amend), bætt við það (e. supplement), frávik gert frá því (e. vary), gerð aðilaskipti kröfuhafa á því (e. novate), það framselt öðrum (e. assign) eða því skipt út (e. replace) (í heild eða að hluta),

(c) vísanir til hvers konar reglna (e. statute) eða annarra lagaákvæða taki einnig til breytinga á þeim, endurútgáfu (e. re-enactment) þeirra eða þess sem kann að koma í þeirra stað (e. substitution) og

(d) vísanir til uppgjörs breska tryggingarsjóðsins á kröfum eða útgreiðslu tryggingar „fyrir hönd Tryggingarsjóðs innstæðueigenda“ taka til allra greiðslna breska tryggingarsjóðsins til innstæðueigenda hjá Landsbankanum í London að því er varðar skuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda samkvæmt lögum nr. 98/1999 (hvort sem breski tryggingarsjóðurinn innir þær greiðslur af hendi sem aðalgreiðsluaðili (e. principal) eða umboðsaðili (e. agent)).

1.3.2 Ef fjárhæð, sem greiða ber samkvæmt eða í tengslum við fjármálaskjal, fellur í gjalddaga á degi sem er ekki virkur dagur, eða ef tímabili, sem útreikningur á slíkri fjárhæð er miðaður við, lýkur á degi sem er ekki virkur dagur skal fjárhæðin, fyrir tilstilli þessarar málsgreinar (mgr. 1.3.2), þess í stað greiðast eða tímabilinu ljúka á næsta virka degi nema sá virki dagur falli innan næsta almanaksmánaðar en í því tilviki skal fjárhæðin í staðinn greiðast eða tímabilinu ljúka á næsta virka degi fyrir þann dag.

2 LÁNIÐ

2.1 Lánið

2.1.1 Samkvæmt skilmálum samnings þessa veitir lánveitandi Tryggingarsjóði innstæðueigenda lán í sterlingspundum (e. Sterling term loan facility) með höfuðstól að hámarki £2.350.000.000, eða að annarri þeirri fjárhæð sem lánveitandi og Tryggingarsjóður innstæðueigenda koma sér skriflega saman um á hverjum tíma („**fjárhæð láns**“).

2.1.2 Útgreiðslur af láninu skulu nýttar (e. be applied) af Tryggingarsjóði innstæðueigenda eða öðrum fyrir hans hönd (eða, þar til það verður gert, settar á innlánsreikning, sem ber vexti, til að nýta síðar) í eftirfarandi tilgangi:

(a) til að endurgreiða (hvort sem er með skuldajöfnun eða öðrum hætti) fjárhæðir, sem breski tryggingarsjóðurinn hefur fengið að láni frá breska fjármálaráðuneytinu og notað (fyrir hönd Tryggingarsjóðs innstæðueigenda) til að greiða út tryggingu vegna krafna innstæðueigenda hjá Landsbankanum í London samkvæmt lögum nr. 98/1999, að fjárhæð allt að £16.872,99 á hverja kröfu, ásamt áföllnum vöxtum á þær fjárhæðir sem fengnar hafa verið að láni frá (og að meðtöldum) 1. janúar 2009, og/eða

(b) til uppgjörs breska tryggingarsjóðsins (fyrir hönd Tryggingarsjóðs innstæðueigenda) á kröfum innstæðueigenda hjá Landsbankanum í London samkvæmt lögum nr. 98/1999, að fjárhæð allt að £16.872,99 á hvern innstæðueiganda (eða, ef við á, handhafa að sameiginlegum reikningi) og/eða

(c) til að bæta breska tryggingarsjóðnum upp og fjármagna tiltekinn kostnað,

í samræmi við og samkvæmt uppgjörssamningnum.

2.1.3 Þrátt fyrir mgr. 2.1.2 skal lánveitanda ekki vera skylt að hafa eftirlit með eða hafa afskipti af notkun eða nýtingu (e. use or application) útgreiðslna.

2.2 Framkvæmd lánsins

2.2.1 Með fyrirvara um skuldbindingu íslenska ríkisins skal Tryggingarsjóður innstæðueigenda vera eini lántakandinn að láninu, vera skuldari að öllum útgreiðslum af láninu og bera meginábyrgð á öllum fjárhæðum (þ.m.t., án takmarkana, heildarhöfuðstólnum og hvers konar vöxtum, kostnaði og útgjöldum sem á falla í tengslum við hann) sem eru komnar til greiðslu eða kunna að koma til greiðslu til lánveitanda samkvæmt þessum samningi.

2.2.2 Breski tryggingarsjóðurinn getur, og Tryggingarsjóður innstæðueigenda veitir hér með (með samþykki íslenska ríkisins) breska tryggingarsjóðnum, með óafturkræfum hætti, heimild til þess, dregið á lánið fyrir hönd Tryggingarsjóðs innstæðueigenda í einni eða fleiri útgreiðslum, sem breski tryggingarsjóðurinn getur óskað eftir með afhendingu rétt útfylltrar útgreiðslubeiðni til lánveitanda í samræmi við uppgjörssamninginn.

2.2.3 Útgreiðslubeiðni verður að leggja fyrir lánveitanda eigi síðar en kl. 11.00 f.h. (að Lundúnatíma) á fyrirhuguðum útgreiðsludegi.

2.2.4 Breski tryggingarsjóðurinn getur, fyrir hönd Tryggingarsjóðs innstæðueigenda, dregið á lánið í samræmi við þessa málsgrein (mgr. 2.2):

(a) til að ganga frá greiðslum sem eru nauðsynlegar eða æskilegar í einhverjum þeim tilgangi sem fram kemur í mgr. 2.1 og

(b) fram til (og þannig að enginn útgreiðsludagur verði eftir) 30. mars 2012 og skal þá samanlagður höfuðstóll ekki vera hærri en fjárhæð lánsins.

2.3 Framkvæmd útgreiðslu

2.3.1 Lánveitandi lætur breska tryggingarsjóðnum í té hverja útgreiðslu til ráðstöfunar á útgreiðsludegi að því tilskildu að:

(a) samningur þessi hafi öðlast gildi í samræmi við 3. gr. og

(b) vanefndatilvik hafi ekki komið til eða geti komið til sem afleiðing af því að fyrirhuguð útgreiðsla á sér stað.

Sérhver útgreiðsla skal færð inn á bankareikning breska tryggingarsjóðsins (eða, þegar um er að ræða útgreiðslu sem á að nota til að endurgreiða fjárhæð, sem breski tryggingarsjóðurinn hefur fengið að láni hjá breska fjármálaráðuneytinu, með því að skuldajafna slíka útgreiðslu á móti fjárhæðinni sem þegar hefur verið fengin að láni).

2.3.2 Aðeins breski tryggingarsjóðurinn getur óskað eftir og fengið andvirði útgreiðslu og Tryggingarsjóður innstæðueigenda hefur, þrátt fyrir (og með fyrirvara um) skuldbindingar sínar sem lántakandi að láninu, engan rétt eða kröfu til að óska eftir eða fá andvirði útgreiðslu.

2.4 Staðfesting á útgreiðslum

2.4.1 Lánveitandi mun, eins fljótt og sanngjarnt getur talist eftir að útgreiðsla hefur átt sér stað, tilkynna Tryggingarsjóði innstæðueigenda og íslenska ríkinu um:

(a) fjárhæð útgreiðslunnar og útgreiðsludag og

(b) fjárhæð heildarhöfuðstólsins um leið og útgreiðsla hefur átt sér stað.

2.4.2 Það að ákvæði mgr. 2.4.1 hafi ekki verið uppfyllt skal á engan hátt takmarka skyldur eða skuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og íslenska ríkisins samkvæmt samningi þessum.

3 GILDISTAKA

3.1 Fyrirvarar

Samningur þessi öðlast gildi þegar:

(a) Tryggingarsjóður innstæðueigenda hefur afhent lánveitanda, á því formi og með þeim efnistökum sem hann telur fullnægjandi, eftirfarandi skjöl (á ensku eða, ef þau eru ekki á ensku, skal þeim fylgja löggilt þýðing á ensku):

(i) frumrit þessa samnings, dagsett og undirritað með viðeigandi hætti af hálfu Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og íslenska ríkisins,

(ii) frumrit af uppgjörssamningnum, dagsett og undirritað með viðeigandi hætti af hálfu Tryggingarsjóðs innstæðueigenda,

(iii) samþykkt stjórnar eða aðra viðeigandi heimild Tryggingarsjóðs innstæðueigenda til að framkvæma fyrir sitt leyti þennan samning og uppgjörssamninginn og uppfylla skuldbindingar sínar samkvæmt honum og

(iv) lögfræðialit lögmannsstofunnar Lex, sem eru lögfræðilegir ráðgjafar Tryggingarsjóðs innstæðueiganda að því er varðar íslensk lög, og lögfræðialit ríkislögmanns, meðal annars að því er varðar hæfi og tilhlýðilegar heimildir Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og íslenska ríkisins, hvors um sig, eftir því sem við á, og gilda undirritun hvers fjármálaskjals sem þau eiga aðild að,

(b) Alþingi hefur samþykkt að íslenska ríkið taki á sig ábyrgð samkvæmt þessum samningi og samþykkt hver þau lög önnur eða heimildir sem þarf til að tryggja að skuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og íslenska ríkisins samkvæmt þessum samningi og uppgjörssamningnum séu lögmætar, gildar, bindandi og framfylgjanlegar (og skal íslenska ríkið afhenda lánveitanda eintak af sérhverjum slíkum lögum eða heimildum þegar þau hafa verið leidd í lög eða samþykkt) og

(c) Tryggingarsjóður innstæðueigenda og breski tryggingarsjóðurinn hafa náð samkomulagi um framsal krafna (sem mun öðlast gildi um leið og þessi samningur) sem samrýmist ákvæðum í mgr. 4.2 í uppgjörssamningnum.

3.2 Frestur (e. long stop date)

Ef ekki hefur verið gengið frá þeim aðgerðum, sem um getur í mgr. 3.1, fyrir lok sumarþings 2009 er lánveitanda heimilt að rifta þessum samningi með því að senda Tryggingarsjóði innstæðueigenda tilkynningu um það og afrit til íslenska ríkisins.

4 ENDURGREIÐSLA

4.1 Endurgreiðsla

Tryggingarsjóður innstæðueigenda mun endurgreiða lánveitanda allar útgreiðslur sem innt er af hendi í samræmi við þennan samning með því að greiða heildarhöfuðstólinn.

4.2 Endurgreiðsla með fjármagni úr Landsbankanum

Fái Tryggingarsjóður innstæðueigenda einhverja fjárhæð vegna krafna innstæðueigenda Landsbankans eða krafna sem voru áður í eigu innstæðueigenda Landsbankans eða á annan hátt í tengslum við gjaldþrot Landsbankans skal hann greiða þá fjárhæð, innan fimm virkra daga, til lánveitanda og hollenska ríkisins (sem er lánveitandi samkvæmt lánssamningnum við Holland) í réttum hlutföllum við eftirstandandi höfuðstól á þeim tíma samkvæmt þessum samningi og lánssamningnum við Holland (með fyrirvara um námundun). Hver sú fjárhæð, sem lánveitandi tekur við samkvæmt þessari málsgrein (mgr. 4.2.2), skal notuð til greiðslu inn á heildarhöfuðstólinn.

4.2.1 Sérhver endurgreiðsla af heildarhöfuðstólnum samkvæmt þessari málsgrein (mgr. 4.2) sem er innt af hendi eftir sjöunda ársdag samningsins, skal:

(a) einnig taka til allra áfallinna vaxta af honum en vera án endurgjalds (e. penalty) og

(b) með fyrirvara um mgr. 9.3, lækka fjárhæð heildarhöfuðstólsins sem nemur fjárhæð endurgreiðslunnar og hana skal nýta til að greiða inn á hverja afborgun sem eftir stendur, fyrst inn á elsta hlutann (e. be applied towards each of the remaining Repayment Instalments in order of maturity).

4.3 Afborgunaráætlun

4.3.1 Eftir sjöunda ársdag samningsins skal Tryggingarsjóður innstæðueigenda byrja að endurgreiða það sem þá stendur eftir af heildarhöfuðstólnum í þrjátíu og tveimur afborgunum á ársfjórðungsfresti.

4.3.2 Tryggingarsjóður innstæðueigenda greiðir afborgun á hverjum ársdegi samningsins og þegar þrír, sex og níu mánuðir eru liðnir frá ársdegi samningsins og skal fyrsta afborgun koma til greiðslu þremur mánuðum eftir sjöunda ársdag samningsins.

4.3.3 Hver afborgunargreiðsla samkvæmt þessari málsgrein (mgr. 4.3) tekur einnig til allra áfallinna vaxta en án endurgjalds.

4.4 Valfrjáls innborgun

4.4.1 Með fyrirvara um mgr. 4.4.2 er Tryggingarsjóði innstæðueigenda heimilt hvenær sem er, ef hann veitir lánveitanda skriflegan fyrirvara sem er a.m.k. þrír virkir dagar, að ákveða að greiða heildarhöfuðstólinn fyrir fram, að fullu eða að hluta, en ef heildarhöfuðstóllinn er greiddur að hluta skal greiðslan nema a.m.k. £1.000.000 (ein milljón sterlingspunda) eða, ef greitt er minna, fjárhæð hvers konar umframgreiðslu (e. Excess) (sbr. skilgreiningu í mgr. 7.2 í uppgjörssamningnum).

4.4.2 Á sama tíma og Tryggingarsjóður innstæðueigenda greiðir hvers konar valfrjálsa innborgun samkvæmt mgr. 4.4.1 skal hann (nema þessi valfrjálsa innborgun hafi verið vegna umframgreiðslu eins og um getur í mgr. 4.4.1) greiða valfrjálsa, hlutfallslega innborgun inn á þann höfuðstól sem eftir stendur af lánssamningi við Holland þannig að sama hlutfall sé greitt inn á höfuðstólinn sem eftir stendur samkvæmt þessum samningi og samkvæmt lánssamningi við Holland (með fyrirvara um námundun).

4.4.3 Hvers konar innborgun á heildarhöfuðstólinn samkvæmt þessari málsgrein (mgr. 4.4) skal:

(a) einnig taka til áfallinna vaxta af honum en vera án endurgjalds og

(b) með fyrirvara um mgr. 9.3, lækka fjárhæð heildarhöfuðstólsins sem nemur fjárhæð innborgunarinnar og nýta til að greiða hlutfallslega inn á hverja afborgun sem eftir stendur.

4.4.4 Ekki er hægt að fá aftur að láni fjárhæð sem greidd hefur verið fyrir fram.

5 VEXTIR

5.1 Vextir

Heildarhöfuðstóllinn ber 5,55 prósent vexti á ári frá (og að meðtöldum) fyrsta útgreiðsludegi fram að (en að undanskildum) greiðsludegi síðustu afborgunar (eða, eftir atvikum, innborgunar) sem greidd er lánveitanda.

5.2 Vaxtagreiðslur

5.2.1 Fram að sjöunda ársdegi samningsins (og að honum meðtöldum) skulu áfallnir vextir af útgreiðslum leggjast við (og þannig verða hluti af) heildarhöfuðstólnum á hverjum ársdegi samningsins.

5.2.2 Eftir sjöunda ársdag samningsins greiðir Tryggingarsjóður innstæðueigenda áfallna vexti af láninu á hverjum ársdegi samningsins og þegar þrír, sex og níu mánuðir eru liðnir frá ársdegi samningsins.

5.3 Vextir vegna vanskila

Greiði Tryggingarsjóður innstæðueigenda ekki á gjalddaga einhverja þá fjárhæð sem honum ber að greiða samkvæmt þessum samningi reiknast vextir af gjaldfallinni fjárhæð frá gjalddaga fram að greiðsludegi samkvæmt því vaxtastigi sem tilgreint er í mgr. 5.1, að viðbættum 0,30 prósentustigum á ári. Slíkir vextir skulu leggjast við heildarhöfuðstólinn eða koma til greiðslu (eftir atvikum) á þeim dögum, sem um getur í mgr. 5.2, og á greiðsludegi gjaldföllnu fjárhæðarinnar.

5.4 Talning daga

Vextir, sem reiknast af láninu samkvæmt þessum samningi, falla á lánið daglega og eru reiknaðir á grundvelli raunverulegs fjölda liðinna daga og telst árið vera 365 dagar.

6 ÁBYRGÐ OG SKAÐLEYSI

6.1 Gildistaka

Ákvæði þessarar greinar (6. gr.) um ábyrgð og skaðleysi öðlast gildi á sjöunda ársdegi samningsins.

6.2 Ábyrgð og skaðleysi

Íslenska ríkið:

(a) ábyrgist óafturkallanlega og skilyrðislaust gagnvart lánveitanda að Tryggingarsjóður innstæðueigenda muni standa á tilhlýðilegan hátt og á réttum tíma við allar skuldbindingar sínar samkvæmt þeim fjármálaskjölum sem hann er aðili að,

(b) skuldbindur sig óafturkallanlega og skilyrðislaust til að greiða lánveitanda, þegar krafa er gerð um slíkt, þær fjárhæðir sem Tryggingarsjóður innstæðueigenda greiðir ekki á gjalddaga samkvæmt eða í tengslum við fjármálaskjöl sem hann á aðild að, eins og það væri frumlántakandi (e. principal obligor) og

(c) skuldbindur sig óafturkallanlega og skilyrðislaust til þess að halda lánveitandanum skaðlausum, þegar krafa er gerð um slíkt, vegna alls kostnaðar, taps eða skaða sem lánveitandinn kann að verða fyrir ef einhver af þeim skuldbindingum, sem íslenska ríkið ábyrgist samkvæmt fjármálaskjölunum, er eða verður óframfylgjanleg, ógild eða ólögmæt. Fjárhæðin, sem kostnaðurinn, tapið eða skaðinn nemur, skal vera jafnhá þeirri fjárhæð sem lánveitandinn hefði ella átt rétt á að endurheimta.

6.3 Samfelld ábyrgð og skaðleysi

Sú ábyrgð og skaðleysi, sem þessi grein (6. gr.), felur í sér, er samfelld og gildir þar til þær greiðslur, sem Tryggingarsjóði innstæðueigenda ber að inna af hendi samkvæmt fjármálaskjölunum, hafa verið greiddar að fullu, án tillits til hvers konar innáborgana eða niðurfellingar (e. discharge) í heild eða að hluta. Slík ábyrgð og skaðleysi fellur fyrst úr gildi (með fyrirvara um mgr. 6.4) þegar allar fjárhæðir, sem Tryggingarsjóði innstæðueigenda ber að greiða samkvæmt fjármálaskjölunum, hafa verið greiddar lánveitanda að fullu og öllu og eru komnar í vörslu hans.

6.4 Endurnýjun kröfu

Ef einhverri greiðslu af hendi Tryggingarsjóðs innstæðueigenda eða einhverri lækkun (e. discharge) af hendi lánveitanda í þágu Tryggingarsjóðs innstæðueigenda eða íslenska ríkisins er rift eða hún færð niður:

(a) skal ábyrgð Tryggingarsjóðs innstæðueigenda eða íslenska ríkisins (eftir því sem við á) haldast líkt og greiðslan, lækkunin, riftunin eða niðurfærslan hefði ekki komið til og

(b) á lánveitandi rétt á að endurheimta virði eða fjárhæð slíkrar greiðslu eða lækkunar af hendi Tryggingarsjóðs innstæðueigenda eða íslenska ríkisins (eftir því sem við á) líkt og greiðslan, lækkunin, riftunin eða niðurfærslan hefði ekki komið til.

6.5 Fallið frá vörnum

Aðgerðir, aðgerðarleysi, málefni eða atriði sem myndu, ef ekki væri fyrir þessa málsgrein (mgr. 6.5), draga úr skuldbindingum íslenska ríkisins samkvæmt þessari grein (6. gr.), leysa það undan þeim eða hafa áhrif á þær, hafa ekki áhrif á skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt þessari grein (6. gr.), þ.m.t. (án takmarkana og hvort sem íslenska ríkið eða öðrum samningsaðila er um það kunnugt eða ekki):

(a) hvers konar frestur, eftirgjöf (e. waiver) eða samþykki sem veitt er eða nauðasamningur sem gerður er við Tryggingarsjóð innstæðueigenda, íslenska ríkið eða annan aðila,

(b) tilslökun gagnvart Tryggingarsjóði innstæðueigenda, íslenska ríkinu eða öðrum aðila samkvæmt skilmálum nauðasamnings eða samkomulags við kröfuhafa einhvers þeirra,

(c) þótt gripið sé til hvers konar réttinda gagnvart Tryggingarsjóði innstæðueigenda, íslenska ríkinu eða öðrum aðila eða tryggingar í eignum þeirra, að mismunur sé á þeim réttindum eða tryggingu, að þeim sé stofnað í hættu, að skipst sé á þeim, þau endurnýjuð, að leyst sé undan þeim eða að neitað sé eða vanrækt að veita fyrrgreindum réttindum eða tryggingu vernd, taka þau upp eða framfylgja þeim, eða að ekki sé farið að hvers konar formsatriðum eða annarri kröfu að því er varðar hvers konar gerning eða að ekki takist að innleysa fullt virði hvers konar tryggingar,

(d) vanhæfi eða skortur á valdheimildum, umboði eða réttarstöðu lögaðila eða niðurlagning eða breyting á stöðu Tryggingarsjóðs innstæðueigenda, íslenska ríkisins eða annars aðila,

(e) hvers konar breyting, aðilaskipti að kröfuréttindum (e. novation), viðbót við, rýmkun á, endurtekning (e. restatement) (óháð því hversu áríðandi það er eða þótt það sé meira íþyngjandi) eða skipti á einhverju fjármálaskjali, þ.m.t. (án takmarkana) hvers konar breyting á markmiði fjármálaskjalsins, rýmkun þess eða hækkun á láninu eða að fjármálaskjal bætist við,

(f) það að ekki reynist unnt að framfylgja hvers konar skuldbindingum aðila samkvæmt fjármálaskjali eða öðru skjali, þær reynast ólögmætar eða ógildar, eða

(g) gjaldþrot, endurskipulagning eða svipuð málsmeðferð gagnvart Landsbanka, Tryggingarsjóði innstæðueigenda eða öðrum aðila.

6.6 Milliliðalaus úrræði

Íslenska ríkið fellur hér með, með óafturkræfum hætti, frá hverjum þeim rétti sem það kann að hafa til að fara fram á að lánveitandi grípi áður til aðgerða gegn öðrum aðila eða framfylgi öðrum réttindum eða gangi að tryggingu eða krefjist greiðslu kröfu gagnvart öðrum aðila áður en hann gerir kröfu á íslenska ríkið samkvæmt þessari grein (6. gr.). Þessi eftirgjöf réttar gildir þrátt fyrir öll lög eða ákvæði fjármálaskjals sem kunna að kveða á um annað.

6.7 Frestun réttinda íslenska ríkisins

Þar til allar fjárhæðir, sem Tryggingarsjóði innstæðueigenda eða íslenska ríkinu ber að greiða samkvæmt fjármálaskjölunum eða í tengslum við þau, hafa verið greiddar að fullu á óafturkræfan hátt mun íslenska ríkið ekki, nema lánveitandi gefi fyrirmæli um annað, nýta sér rétt til skaðabóta, kröfuhafaskipta eða samábyrgðar sem það kann að hafa vegna þess að það hefur staðið við skuldbindingar sínar samkvæmt fjármálaskjölunum (og fái íslenska ríkið greiðslu eða úthlutun í tengslum við slíkan rétt mun það tafarlaust afhenda lánveitanda slíka greiðslu eða úthlutun).

6.8 Viðbótartrygging

Ábyrgðin og skaðleysið, sem kveðið er á um í þessari grein (6. gr.), kemur til viðbótar við, og er ekki skert af, hvers konar annarri ábyrgð, skaðleysi eða tryggingu, sem lánveitandi eða annar aðili nýtur nú eða öðlast síðar.

6.9 Meðferð á kröfuhöfum Landsbankans

Íslenska ríkið mun ekki grípa til neinna aðgerða sem gætu leitt til þess að kröfuhafar (eða einhver hópur þeirra) Landsbankans (þ.m.t., til að taka af allan vafa, kröfuhafar (eða einhver hópur þeirra) Landsbankans í London) hljóti meðferð sem andstæð er almennt viðurkenndum, alþjóðlegum eða evrópskum meginreglum um meðferð kröfuhafa í alþjóðlegri slitameðferð.

7 SAMBÆRILEG MEÐFERÐ OG JÖFN MEÐFERÐ

7.1 Sambærileg meðferð

Geri Tryggingarsjóður innstæðueigenda eða íslenska ríkið einhvers konar samkomulag eða samning um fjármögnun (annan en lánssamninginn við Holland) við einhvers konar fjármögnunaraðila (þ.m.t., án takmarkana, ríki, alþjóðastofnun eða einkaaðila) í þeim tilgangi að fjármagna kröfur innstæðueigenda hjá íslenskum banka og sá fjármögnunaraðili nýtur, samkvæmt viðkomandi samkomulagi eða

samningi um fjármögnun (skoðað í heild sinni), almennt hagstæðari meðferðar en lánveitandinn samkvæmt þessum samningi eða nýtur einhvers konar tryggingar, skulu Tryggingarsjóður innstæðueigenda og íslenska ríkið láta lánveitandann njóta sömu hagstæðu meðferðar eða svipaðrar tryggingar (og skulu Tryggingarsjóðurinn og íslenska ríkið láta skjalfesta það á nauðsynlegan eða æskilegan hátt).

7.2 Jöfn meðferð

7.2.1 Í þessari málsgrein (mgr. 7.2) er merking eftirfarandi hugtaka sem hér segir:

„Umframgreiðsla“: hvers konar greiðsla umfram 20.887 evrur vegna kröfu eða krafna innstæðueiganda hjá Landsbankanum (að frátöldum, til að taka af allan vafa, fyrrum innstæðueiganda hjá Landsbankanum sem varð innstæðueigandi hjá NBI), annars en innstæðueiganda hjá Landsbankanum í London og

„Annar tryggingarsjóður“: hvers konar innlánatryggingakerfi sem komið er á fót og er opinberlega viðurkennt á Íslandi að því er varðar tilskipun 94/19/EB (þ.m.t. hvers konar breytingar á henni eða endurútgáfa hennar eða hvaðeina sem kemur í stað hennar), annað en Tryggingarsjóður innstæðueigenda.

7.2.2 Ef:

(a) Tryggingarsjóður innstæðueigenda, annar tryggingarsjóður eða íslenska ríkið greiðir umframgreiðslu eða

(b) Tryggingarsjóður innstæðueigenda eða annar tryggingarsjóður hefur yfir nægilegu fé að ráða til að greiða umframgreiðslu,

mun Tryggingarsjóður innstæðueigenda greiða (eða sjá til þess að viðkomandi annar tryggingarsjóður greiði) fjárhæð, sem er jafnhá umframgreiðslunni, til hvers og eins af innstæðueigendum hjá Landsbankanum í London, þó að því tilskildu að hafi lánveitandinn eða breski tryggingarsjóðurinn greitt innstæðueiganda hjá Landsbankanum í London, vegna kröfu þessara innstæðueigenda hjá Landsbankanum í London samkvæmt lögum nr. 98/1999, fjárhæð sem er umfram 20.887 evrur skuli greiðslan samkvæmt þessari málsgrein (mgr. 7.2) renna til lánveitandans eða breska tryggingarsjóðsins eftir því sem við á.

8 ÁBYRGÐ LÁNVEITANDANS OG BRESKA TRYGGINGARSJÓÐSINS

Hvorki lánveitandi né breski tryggingarsjóðurinn munu verða ábyrgir fyrir neinum kostnaði, tapi eða skaða sem Tryggingarsjóður innstæðueigenda eða íslenska ríkið verða fyrir í tengslum við samning þennan eða uppgjörssamninginn eða á annan hátt í tengslum við Landsbankann fyrir undirritunardag þessa samnings.

9 GREIÐSLUR OG SKULDAJÖFNUN

9.1 Greiðslur

Sérhver greiðsla Tryggingarsjóðs innstæðueigenda eða íslenska ríkisins samkvæmt þessum samningi skal greidd á gjalddaga, og nema þeirri upphæð sem er á gjalddaga þann dag, inn á uppgjörsreikning lánveitanda (eða á annan þann hátt sem lánveitandi kann að tilgreina).

9.2 Gjaldmiðill

Tryggingarsjóður innstæðueigenda og íslenska ríkið skulu inna af hendi hverja greiðslu, sem þeim ber að greiða samkvæmt þessum samningi, í sterlingspundum og skulu þær vera frjálsar til ráðstöfunar og til millifærslu.

9.3 Hlutagreiðslur

Ef greiðsla frá Tryggingarsjóði innstæðueigenda eða íslenska ríkinu til lánveitanda nægir ekki til að unnt sé að mæta öllum greiðslum, sem eru á þeim tíma fallnar í gjalddaga samkvæmt þessum samningi, af hálfu Tryggingarsjóðs innstæðueigenda eða íslenska ríkisins, eftir því sem við á, til lánveitanda rennur sú greiðsla:

(a) í fyrsta lagi til greiðslu kostnaðar og útgjalda sem lánveitandi hefur stofnað til samkvæmt þessum samningi,

(b) í öðru lagi til greiðslu á þeim hluta heildarhöfuðstólsins sem er kominn á gjalddaga og

(c) í þriðja lagi til greiðslu áfallinna vaxta sem eru komnir á gjalddaga samkvæmt þessum samningi en eru ógreiddir.

9.4 Skuldajöfnun og frádráttur

9.4.1 Allar greiðslur, sem Tryggingarsjóði innstæðueigenda eða íslenska ríkinu ber að greiða samkvæmt þessum samningi, skulu reiknaðar út og inntar af hendi:

(a) án, og lausar undan frádrætti vegna, hvers konar takmarkana, gagnkrafna eða skuldajöfnunar, og

(b) án nokkurs frádráttar eða án þess að einhverju sé haldið eftir vegna skatta, álagningar, álaga (e. impost), tolla eða annarra gjalda af svipuðu tagi nema þess sé krafist að lögum.

9.4.2 Sé Tryggingarsjóði innstæðueigenda eða íslenska ríkinu skylt að beita frádrætti eða halda einhverju eftir, eins og um getur í b-lið mgr. 9.4.1, hækkar fjárhæð greiðslunnar sem þeim ber að greiða þannig að fjárhæðin verður, eftir að dregið hefur verið frá eða haldið eftir, jafnhá greiðslunni sem bæri að greiða ef enginn frádráttur hefði átt sér stað eða engu hefði verið haldið eftir.

10 SKAÐLEYSI

Tryggingarsjóður innstæðueigenda skal, innan tíu virkra daga frá því að krafa er gerð um það, sjá til þess að lánveitanda sé haldið skaðlausum vegna kostnaðar, taps eða skaða sem hann hefur orðið fyrir í tengslum við eða af ástæðum er varða:

(a) umbreytingu á einni mynt yfir í aðra samkvæmt fjármálaskjölunum,

(b) vanefndatilvik eða það þegar Tryggingarsjóður innstæðueigenda eða íslenska ríkið stendur ekki við einhverjar af skuldbindingum sínum samkvæmt fjármálaskjölunum eða

(c) viðhald réttinda, veitingu verndar réttinda eða framfylgd réttinda lánveitanda samkvæmt fjármálaskjölunum.

11 SÉRSTAKAR YFIRLÝSINGAR OG ÁBYRGÐIR

Tryggingarsjóður innstæðueigenda lýsir því yfir og ábyrgist það sem fram kemur í þessari grein (11. gr.) gagnvart lánveitanda á þeim degi sem samningur þessi er gerður og hann skal vera skuldbundinn til að gera slíkt á ný þann dag sem hann gerir uppgjörssamninginn:

(a) hann er sjálfseignarstofnun, sem er tilhlýðilega stofnuð og telst gild að íslenskum lögum, hann getur átt eignir og starfað á þann hátt sem hann gerir, og

(b) skuldbindingarnar, sem lýst er yfir, í hverju því fjármálaskjali sem hann er aðili að, að hann takist á hendur, eru eða verða, með fyrirvara um hvers konar almennar meginreglur laga, sem takmarka skuldbindingar hans og sérstaklega er vísað til í lögfræðiálitinu, sem um getur í iv. lið í a-lið 3. gr., lögmætar, gildar, bindandi og framfylgjanlegar.

12 VANEFNDATILVIK

12.1 Vanefndatilvik

Sérhvert eftirfarandi atriða telst vera vanefndatilvik:

12.1.1 **Greiðslufall**: Tryggingarsjóður innstæðueigenda eða íslenska ríkið stendur ekki við greiðslu á gjalddaga á þeirri fjárhæð, sem greiða ber samkvæmt fjármálaskjölunum, á þeim stað og í þeim gjaldmiðli sem greiða ber, nema greiðslufallið megi að öllu leyti rekja til stjórnsýslulegrar eða tæknilegrar yfirsjónar og að fjárhæðin greiðist eigi síðar en fimm virkum dögum eftir gjalddaga.

12.1.2 **Vanefnd á öðrum skuldbindingum**: Tryggingarsjóður innstæðueigenda eða íslenska ríkið, hvort um sig, stendur ekki við skuldbindingar sínar samkvæmt fjármálaskjölunum og ræður ekki, þótt það sé hægt, fullnægjandi bót á þeim vanefndum að mati lánveitanda innan tíu virkra daga frá því að þær verða.

12.1.3 **Riftun greiðslna**: Einhverri greiðslu, sem reidd hefur verið af hendi af hálfu Tryggingarsjóðs innstæðueigenda eða íslenska ríkisins í samræmi við fjármálaskjölin, er rift, henni vikið til hliðar, hún ógilt eða lækkuð.

12.1.4 **Ósannar yfirlýsingar**: Hvers konar yfirlýsing, sem er sett fram eða talin er hafa verið sett fram í fjármálaskjali eða í skjali sem Tryggingarsjóður innstæðueigenda eða íslenska ríkið hafa afhent í tengslum við fjármálaskjal, er eða reynist hafa verið röng eða villandi í veigamiklum atriðum þegar hún var sett fram eða talin hafa verið sett fram.

12.1.5 **Vanefnd á öðrum lánum íslenska ríkisins**: Íslenska ríkið (eða stjórnvald eða ráðuneyti á Íslandi) stendur ekki við hvers konar greiðslu á erlendum lánaskuldbindingum sínum á gjalddaga (eða innan þess gjaldfrests sem er upphaflega veittur í samningi um slíkar erlendar lánaskuldbindingar) eða hvers konar erlendar lánaskuldbindingar koma fyrr til greiðslu en á yfirlýstum gjalddaga vegna vanefnda (hvernig sem þeim er lýst), þó með þeim fyrirvara að ekki kemur til vanefndatilviks samkvæmt þessari málsgrein (mgr. 12.1.5) nema heildarfjárhæð erlendu lánaskuldbindingarinnar, sem ekki hefur verið greitt af á gjalddaga eða sem hefur komið fyrr til greiðslu, sé hærri en 10.000.000 sterlingspund eða jafngildi hennar í öðrum gjaldmiðlum.

12.1.6 **Vangeta til að greiða skuldir**: Tryggingarsjóður innstæðueigenda er ófær um eða viðurkennir vangetu sína til að greiða (að teknu tilliti til hvers konar stuðnings sem hann á kost á) skuldir sínar þegar þær falla í gjalddaga, frestar (hvort heldur er af frjálsum vilja eða án eigin tilverknaðar) því að greiða af skuldum sínum eða hefur, vegna yfirstandandi eða fyrirsjáanlegra fjárhagserfiðleika, samningaviðræður við einn eða fleiri lánardrottna sinna með það í huga að endurskipuleggja skuldir sínar eða umbreyta þeim.

12.1.7 **Fylgni við lög**: Tryggingarsjóður innstæðueigenda eða íslenska ríkið:

(a) fer ekki að kröfum tilskipunar 94/19/EB að því er varðar innstæðueigendur hjá Landsbankanum í veigamiklum atriðum eða

(b) fer ekki að lögum sem hann eða það heyrir undir, við aðstæður þar sem slík vanræksla gæti skert að verulegu leyti getu hans eða þess til að standa við skuldbindingar sínar samkvæmt fjármálaskjölunum.

12.1.8 **Jafnrétthár kröfur**: Greiðsluskuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda samkvæmt fjármálaskjölunum verða ekki lengur a.m.k. jafnrétthár núverandi og síðari kröfum allra annarra lánardrottna hans eða greiðsluskuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt fjármálaskjölunum verða ekki lengur a.m.k. jafnrétthár núverandi eða síðari erlendum lánaskuldbindingum þess, í báðum tilvikum öðrum en kröfum sem hafa forgang samkvæmt gildandi lögum á þeim degi þegar samningur þessi er gerður.

12.1.9 **Ógilding eða neitað að efna samning**: Eitthvert ákvæði fjármálaskjals er ekki eða hættir að vera lögmætt, gilt, bindandi og framfylgjanlegt eða Tryggingarsjóður innstæðueigenda eða íslenska ríkið neitar að efna það með einhverjum hætti.

12.1.10 **Tryggingarsjóður**: Tryggingarsjóður innstæðueigenda er leystur upp eða hættir eða einhver sú breyting verður á íslenskum lögum sem hefur eða mun hafa þau áhrif að Tryggingarsjóðurinn hættir að vera eina innlánatryggingarkerfið að því er varðar innstæðueigendur hjá Landsbankanum sem er opinberlega viðurkennt á Íslandi að því er varðar tilskipun 94/19/EB (þ.m.t. hvers konar breytingar á henni eða endurútgáfa hennar eða hvaðeina sem kemur í stað hennar).

12.1.11 **Breytingar á íslenskum lögum**: Breyting sem verður á íslenskum lögum og hefur eða myndi hafa veruleg neikvæð áhrif á getu Tryggingarsjóðs innstæðueigenda eða íslenska ríkisins til að inna greiðslur sínar, hvors um sig, af hendi eða standa við aðrar skuldbindingar samkvæmt fjármálaskjölunum sem þau eru aðilar að.

12.2 Tilkynning um vanefndatilvik

Ef Tryggingarsjóður innstæðueigenda eða íslenska ríkið verður þess áskynja að átt hafi sér stað vanefndatilvik mun hann eða það tilkynna lánveitanda um slíkan atburð eins fljótt og auðið er, ásamt því að greina í smáatriðum frá þeim atburðum eða aðstæðum sem teljast vanefndatilvik og þeim ráðstöfunum til úrbóta sem gripið er til.

12.3 Afleiðingar vanefndatilviks

Þegar vanefndatilvik á sér stað og hvenær sem er eftir það er lánveitanda heimilt, með tilkynningu til Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og með afriti til íslenska ríkisins og breska tryggingarsjóðsins:

(a) að segja upp láninu og tekur uppsögnin þegar gildi og/eða

(b) að lýsa því yfir að allur heildarhöfuðstóllinn eða hluti hans, ásamt áföllnum vöxtum, og allar aðrar uppsafnaðar eða útistandandi fjárhæðir samkvæmt fjármálaskjölunum falli í gjalddaga og komi til greiðslu þegar í stað og skulu þær þá gjaldfalla og koma til greiðslu þegar í stað.

13 ALLUR SAMNINGURINN, BREYTINGAR

13.1 Breytingar

13.1.1 Aðeins er heimilt að gera breytingar á samningi þessum, bæta við hann eða falla frá honum með skriflegu samkomulagi milli samningsaðila.

13.1.2 Áhrif hvers konar breytingar, viðbótar eða eftirgjafar, í samræmi við mgr. 13.1.1, munu ná til Tryggingarsjóðs innstæðueigenda.

13.2 Breytingar á samningsaðilum

Enginn samningsaðili getur framselt réttindi sín eða skuldbindingar samkvæmt samningi þessum, flutt þau eða íþyngt öðrum með þeim.

14 TILKYNNINGAR

14.1 Skrifleg samskipti

Öll samskipti, sem eiga að fara fram samkvæmt eða í tengslum við samning þennan, skulu fara fram skriflega á ensku og, nema annað sé tekið fram, vera í formi bréfs eða símbréfs (þau má afrita og senda með tölvupósti en slíkt telst ekki vera gild afhending). Senda skal afrit af öllum tilkynningum til lánveitanda til breska tryggingarsjóðsins og afrit af öllum tilkynningum til breska tryggingarsjóðsins til lánveitanda.

14.2 Heimilisföng

Heimilisfang og bréfasímanúmer (og deildin eða embættismaðurinn, ef um það er að ræða, sem orðsendingunni skal beint til) vegna allra samskipta sem eiga að fara fram samkvæmt eða í tengslum við samning þennan skal vera:

(a) þegar lánveitandi á í hlut, HM Treasury, 1 Horse Guards Road, London SW1A 2HQ, United Kingdom og +44 (0)20 7270 5764 (b.t.: Tom Scholar),

(b) þegar breski tryggingarsjóðurinn á í hlut, Financial Services Compensation Scheme, 7th Floor, Lloyds Chamber, 1 Portsoken Street, London E1 8BN, United Kingdom og +44 (0)20 7892 7637 (b.t.: Loretta Minghella, aðalframkvæmdastjóra),

(c) þegar Tryggingarsjóður innstæðueigenda á í hlut, Borgartún 26, 3. hæð, 105 Reykjavík, Ísland, og +354 590 2606 (b.t.: framkvæmdastjóra) og

(d) þegar íslenska ríkið á í hlut, Fjármálaráðuneytið, Arnarhvoli, Lindargötu, 150 Reykjavík, Ísland og +354 562 8280 (b.t.: ráðuneytisstjóra),

eða, í hverju tilviki fyrir sig, sérhvert það annað heimilisfang eða bréfasímanúmer (eða deild eða embættismaður) sem einhverjum hinna fyrrnefndu er heimilt að tilkynna um til hinna með minnst fimm virkra daga fyrirvara.

14.3 Afhending

Tilkynningar, sem eru afhentar viðtakanda, sendar í pósti eða með símbréfi, teljast hafa verið afhentar á tilhlýðilegan hátt:

(a) ef þær eru skildar eftir á heimilisfangi aðilans sem á að fá þær, á þeim tíma þegar þær eru skildar eftir (eða, ef þær eru skildar eftir á degi sem er ekki virkur dagur, þá kl. 8.15 f.h. (að staðartíma) næsta virka dag),

(b) ef þær eru sendar með alþjóðlegum ábyrgðarpósti, á öðrum virkum degi eftir að þær eru póstlagðar, og

(c) ef þær eru sendar með bréfasíma, þegar bréfasíminn sem tekur við þeim hefur staðfest viðtöku (eða, ef þær eru sendar á degi sem er ekki virkur dagur, þá kl. 8.15 f.h. (að staðartíma) næsta virka dag),

og að því tilskildu að fullnægjandi sé, þegar færa skal sönnur á að tilkynning hafi verið send samkvæmt samningi þessum eða í tengslum við hann, að sanna að tilkynningin hafi verið afhent á heimilisfangið eða að rétt heimilisfang hafi verið ritað á umslagið með tilkynningunni og að það hafi verið sent með alþjóðlegum ábyrgðarpósti (eftir atvikum).

15 ÖNNUR ÁKVÆÐI

15.1 Sjálfstæði einstakra greina (e. severability)

Verði eitthvert ákvæði samnings þessa ólögmætt, ógilt, óskuldbindandi eða óframfylgjanlegt að einhverju leyti samkvæmt lögum skal það ekki á neinn hátt hafa áhrif á eða skerða lögmæti, gildi, bindandi áhrif og framfylgd ákvæðanna sem eftir standa.

15.2 Úrræði

Þótt lánveitandi láti hjá líða að nýta sér eða tafir verða á því að hann nýti einhvern þann rétt eða úrræði sem hann hefur samkvæmt lögum eða samkvæmt eða í samræmi við samning þennan, mun það ekki skerða þann rétt eða úrræði eða vera eða teljast vera eftirgjöf eða frávik frá þeim rétti eða því úrræði eða útiloka að þau verði nýtt hvenær sem er síðar og engin einstök nýting þess réttar eða úrræðis eða nýting að hluta til útilokar aðra eða frekari nýtingu á þeim rétti eða úrræði eða nýtingu annars réttar eða úrræðis. Hver þau réttindi eða heimild, sem lánveitanda er heimilt að nýta sér samkvæmt samningi þessum eða ákvörðun sem lánveitanda er heimilt að taka (þ.m.t., án takmarkana, aðgerð, málefni eða atriði sem lánveitandi samþykkir, tilgreinir, ákvarðar, ákveður eða tilkynnir Tryggingarsjóði innstæðueigenda og/eða íslenska ríkinu), má lánveitandi nýta sér eða grípa til, algjörlega og án nokkurra takmarkana, að eigin geðþótta á hverjum tíma og er ekki skuldbundinn til að gefa ástæður fyrir því.

15.3 Samhljóða eintök

Samning þennan má gera í eins mörgum samhljóða eintökum og verða vill og samningsaðilarnir geta gert hann í aðgreindum samhljóða eintökum og hefur það sömu áhrif og ef undirskriftirnar á samhljóða eintökunum væru á einu eintaki þessa samnings. Hvert samhljóða eintak telst vera frumrit af samningi þessum en saman mynda þau einn og sama gerninginn.

16 BREYTTAR AÐSTÆÐUR

16.1 Þegar breytingar verða á aðstæðum

Þessi grein (16. gr.) á við sýni nýjasta IV. greinar úttekt Alþjóðagjaldeyrissjóðsins á stöðu Íslands að skuldaþoli þess hafi hrakað til muna miðað við slíkt mat Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá 19. nóvember 2008.

16.2 Fundur til að fjalla um breyttar aðstæður

Lánveitandi fellst á að, ef aðstæður samkvæmt þessari grein (16. gr.) koma upp og íslenska ríkið óskar eftir því, verði efnt til fundar og staðan rædd og íhugað hvort, og þá hvernig, breyta skuli samningi þessum til að hann endurspegli þá breytingu á aðstæðum sem um er að ræða.

17 GILDANDI LÖG OG LÖGSAGA

17.1 Gildandi lög

Ensk lög gilda um samning þennan og sérhvert það málefni, kröfu eða ágreiningsefni sem kemur upp vegna eða í tengslum við hann, hvort sem þau réttindi, sem þau byggjast á, eru innan eða utan samninga (e. contractual or non-contractual), og skulu túlkuð í samræmi við þau.

17.2 Lögsaga

17.2.1 Sérhvert það málefni, krafa eða ágreiningsefni sem kemur upp vegna eða í tengslum við samning þennan, hvort sem þau réttindi, sem þau byggjast á, eru innan eða utan samninga, þar á meðal málefni, krafa eða ágreiningsefni varðandi tilvist, lögmæti eða riftun samnings þessa („**ágreiningsefni**“) skulu einungis lúta lögsögu enskra dómstóla.

17.2.2 Samningsaðilar eru sammála um að viðeigandi og hentugast sé að enskir dómstólar leysi úr ágreiningi og til samræmis við það mun enginn samningsaðili halda fram hinu gagnstæða.

17.2.3 Málsgrein þessi (mgr. 17.2) er aðeins í þágu lánveitandans. Af því leiðir að ekki er hægt að koma í veg fyrir að lánveitandi höfði dómsmál vegna ágreiningsefna fyrir öðrum dómstólum sem lögsögu hafa. Að því marki sem lög heimila getur lánveitandi höfðað mál samtímis í mörgum lögsögum.

17.3 Birting stefnu

Með fyrirvara um hvers konar aðrar aðferðir við stefnubirtingu, sem eru heimilar samkvæmt viðeigandi lögum, tilnefnir Tryggingarsjóður innstæðueigenda og íslenska ríkið, hvort um sig, hér með, með óafturkræfum hætti, sendiráð Íslands að 2A Hans Street, SW1X 0JE London, Englandi, sem umboðsaðila sinn vegna stefnu-

birtinga að því er varðar hvers konar málsmeðferð fyrir enskum dómstólum í tengslum við hvers konar fjármálaskjöl og fellst á að láti umboðsaðilinn tilkynningu um slíkt hjá líða ógildi það ekki viðkomandi málsmeðferð.

18 FALLIÐ FRÁ FRIÐHELGISRÉTTINDUM

Tryggingarsjóður innstæðueigenda og íslenska ríkið fallast, hvort um sig, almennt á að þeim sé birt hvers konar stefna í tengslum við ágreining sem upp kann að koma og að sjá fyrir hvers konar lausnum og úrræðum í því tilliti, þ.m.t. með aðför eða fullnustu í hvaða eignum sem er (óháð notum þeirra eða ætluðum notum) samkvæmt hvers konar úrskurði eða dómi. Ef Tryggingarsjóður innstæðueigenda, íslenska ríkið eða eignir þeirra eru friðhelgar eða eiga rétt á friðhelgi, í hvaða lögsögu sem er, gagnvart birtingu stefnu eða annarra gagna sem varða hvers konar ágreining, eða eru friðhelgar eða eiga rétt á friðhelgi gagnvart lögsögu, málshöfðun, dómi, fullnustu, fjárnámi (hvort heldur er fyrir dómi, við framkvæmd fullnustu eða á annan hátt) eða öðrum lögfræðilegum úrræðum, er hér með fallið frá þeim rétti með óafturkræfum hætti, að því marki sem heimilt er samkvæmt lögum viðkomandi lögsögu. Tryggingarsjóður innstæðueigenda og íslenska ríkið fallast, hvort um sig, einnig með óafturkræfum hætti á að beita ekki slíkri friðhelgi fyrir sig eða eignir sínar.

Eyðublað 1 Eyðublað fyrir útgreiðslubeiðni

Frá: Breska tryggingarsjóðnum

Til: Umboðsmanna breska fjármálaráðuneytisins

Dagsett: [Dagsetning]

Ágæti viðtakandi,

Samningur um lán að andvirði allt að £2.350.000.000,

dagsettur 5. júní 2009 („samningurinn“)

1 Vísað er til samningsins. Hugtök sem skilgreind eru í samningnum hafa sömu merkingu í þessari útgreiðslubeiðni.

2 Þetta er útgreiðslubeiðni.

3 Farið er fram á útgreiðslu fyrir hönd Tryggingarsjóðs innstæðueigenda, samkvæmt eftirfarandi skilyrðum:

(a) Dagsetning útgreiðslu: [dagsetning]

(b) Fjárhæð (í sterlingspundum): [fjárhæð]

4 Útgreiðsluna skal leggja inn á [tilgreina bankareikning breska tryggingarsjóðsins].

5 [Vinsamlegast yfirfærið, jafnskjótt og andvirði útgreiðslunnar hefur verið lagt inn á fyrrnefndan reikning, jafnháa fjárhæð af þeim reikningi inn á [*tilgreinið reikninginn sem innstæðueigendur hjá Landsbankanum í London munu fá tryggginguna greidda út af*].

Virðingarfyllst,

Breski tryggingarsjóðurinn

Nafn:

Starfsheiti:

Nafn:

Starfsheiti:

SAMNING ÞENNAN GERÐU, ÞANN DAG SEM SEGIR Í UPPHAFI SAMNINGS ÞESSA:

Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta á Íslandi

Nafn: Áslaug Árnadóttir

Starfsheiti: stjórnarformaður

Íslenska ríkið

Nafn: Indriði H. Þorláksson

Starfsheiti: ráðuneytisstjóri

Umboðsmenn breska fjármálaráðuneytisins

Nafn: Gary Roberts

Starfsheiti: Fulltrúi með tilhlýðilegt umboð

Fylgiskjal II.

Óopinber þýðing – Enski textinn gildir

Lánssamningur

milli

Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta á Íslandi

og

Íslands

og

Hollands,

dagsettur 5. júní 2009

Lánssamningur

SAMNINGUR ÞESSI, DAGSETTUR 5. JÚNÍ 2009, ER GERÐUR MILLI:

1) **TRYGGINGARSJÓÐS INNSTÆÐUEIGENDA OG FJÁRFESTA Á ÍSLANDI**, sem er sjálfseignarstofnun sem stofnuð er samkvæmt íslenskum lögum („**Tryggingarsjóður innstæðueigenda**“), sem lántakanda,

2) **ÍSLANDS** („**íslenska ríkisins**“) sem ábyrgðaraðila og

3) **HOLLANDS** („**hollenska ríkisins**“) sem lánveitanda.

BAKGRUNNUR:

A) Tryggingarsjóður innstæðueigenda ábyrgist kröfur innstæðueigenda hjá Landsbankanum í Amsterdam á hendur Landsbankanum, samkvæmt lögum nr. 98/1999 sem innleiddu tilskipun 94/19/EB, sem nemur allt að 20.887 evrum fyrir hvern innstæðueiganda.

B) Seðlabanki Hollands hefur greitt út tryggingar til innstæðueigenda hjá Landsbankanum í Amsterdam vegna krafna þeirra á hendur Landsbankanum og Tryggingarsjóði innstæðueigenda samkvæmt lögum nr. 98/1999 og í staðinn hafa þessir innstæðueigendur Landsbankans í Amsterdam framselt Seðlabanka Hollands þessar kröfur. Seðlabanki Hollands hefur samþykkt meirihluta umsókna um útgreiðslu tryggingar og lauk við að greiða þær út 2. júní 2009. Bankinn hefur hafnað minnihluta umsókna frá innstæðueigendum Landsbankans í Amsterdam um útgreiðslu tryggingar, annaðhvort að fullu eða að hluta til. Hluti þessara innstæðueigenda hjá Landsbankanum í Amsterdam hefur andmælt synjun Seðlabanka Hollands. Synjun Seðlabanka Hollands lýtur endurskoðun dómstóla og á þeim degi, sem þessi samningur er gerður, er óvíst að hvaða marki Seðlabanki Hollands gæti þurft að hlíta niðurstöðu dómstóla um útgreiðslu tryggingar vegna þessara krafna.

C) Hollenska ríkið hefur forfjármagnað, og mun forfjármagna enn frekar, útgreiðslur Seðlabanka Hollands á tryggingum vegna krafna innstæðueigenda hjá Landsbankanum í Amsterdam á hendur Landsbankanum og Tryggingarsjóði innstæðueigenda samkvæmt lögum nr. 98/1999 og tengdan kostnað. Samningsaðilar hafa orðið ásáttir

um að Tryggingarsjóður innstæðueigenda endurgreiði hollenska ríkinu þá forfjármögnun. Það er vilji samningsaðila að sú fjárhæð sem Tryggingarsjóður innstæðueigenda endurgreiðir hollenska ríkinu verði ákvörðuð endanlega í þessum samningi.

SÁTT HEFUR NÁÐST UM EFTIRFARANDI:

1 SKILGREININGAR OG TÚLKUN

1.1 Skilgreiningar

Í samningi þessum hafa eftirfarandi hugtök þá merkingu sem hér segir:

„Lög nr. 98/1999“: íslensk lög nr. 98/1999 um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, miðað við 11. október 2008.

„Ársdagur samningsins“ (e. anniversary date): sérhver ársdagur undirritunardags samningsins.

„Virkur dagur“: hver sá dagur (annar en laugardagur eða sunnudagur) þegar bankar eru opnir fyrir almenn viðskipti í Reykjavík og Amsterdam.

„Breyting á íslenskum lögum“: gildistaka laga, reglugerða eða stjórnvaldsfyrirmæla eða hvers konar breyting á lögum, reglugerðum eða stjórnvaldsfyrirmælum, í öllum tilvikum á Íslandi, að undanskildum hverjum þeim lögum, reglugerðum eða stjórnvaldsfyrirmælum, eða breytingu á þeim, sem er krafist að séu sett eða tekin upp samkvæmt reglugerð eða tilskipun Evrópubandalagsins (hvort heldur er beint eða á grundvelli samningsins um Evrópska efnahagssvæðið).

„Tilskipun 94/19/EB“: tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 94/19/EB frá 30. maí 1994 um innlánatryggingakerfi, miðað við 11. október 2008 (nema annað sé tekið fram).

„Seðlabanki Hollands“: De Nederlandsche Bank N.V. (DNB).

„Erlendar lánaskuldbindingar“: hvers konar lán, skuldir eða aðrar skuldbindingar sem þegar hefur verið stofnað til eða kann að verða stofnað til í framtíðinni, sem:

a) skal greiða aðilum búsettum utan Íslands eða, ef um er að ræða skuldabréf, skuldaskjal, skuldaviðurkenningar, verðbréfainneign eða önnur verðbréf, þar sem a.m.k. 25 hundraðshlutar af heildarhöfuðstól eru boðin eða voru upphaflega boðin aðilum búsettum utan Íslands, eða

b) eru tilgreindar í öðrum gjaldmiðli en íslenskum krónum eða, ef þær eru tilgreindar í íslenskum krónum, eru samkvæmt skilmálum þar sem greiðsla höfuðstóls, aukaframlags (e. premium) (ef um það er að ræða) eða vaxta getur verið eða skal vera í öðrum gjaldmiðli eða miðast við annan gjaldmiðil,

þ.m.t., til að taka af allan vafa:

i. hvers konar lántökur, skuldir eða aðrar skuldbindingar gagnvart Alþjóðagjaldeyrissjóðnum og

ii. hvers konar lántökur, skuldir eða aðrar skuldbindingar samkvæmt lánssamningnum við Bretland.

„Fjármálaskjöl“: þessi samningur og sérhver annar samningur eða skjal sem samningsaðilar tilgreina sem fjármálaskjal.

„Umboðsmenn breska fjármálaráðuneytisins“: umboðsmenn fjármálaráðuneytis Hins sameinaða konungsríkis Stóra-Bretlands og Norður-Írlands.

„Landsbanki“: Landsbanki Íslands hf., fjármálafyrirtæki sem stofnað er samkvæmt íslenskum lögum.

„Landsbankinn í Amsterdam“: útibú Landsbankans í Amsterdam.

„Innstæðueigandi hjá Landsbankanum í Amsterdam“: aðili sem hefur lagt fjármuni inn á innlánsreikning eða á með öðrum hætti innstæðu hjá Landsbankanum í Amsterdam og á samsvarandi kröfu á hendur Landsbankanum sem Tryggingarsjóður innstæðueigenda hefur ábyrgst samkvæmt lögum nr. 98/1999.

„Innstæðueigandi hjá Landsbankanum“: aðili sem hefur lagt fjármuni inn á innlánsreikning eða á með öðrum hætti innstæðu hjá Landsbankanum og á samsvarandi kröfu á hendur Landsbankanum sem Tryggingarsjóður innstæðueigenda hefur ábyrgst samkvæmt lögum nr. 98/1999 (þ.m.t., til að taka af allan vafa, sérhver innstæðueigandi hjá Landsbankanum í Amsterdam).

„Lán“: lánið, sem um getur í mgr. 2.2 (*Lánið*), eða sú fjárhæð höfuðstóls sem eftir stendur á hverjum tíma af því láni.

„**Samningsaðilar“**: Tryggingarsjóður innstæðueigenda, íslenska ríkið og hollenska ríkið.

„Afborgun“: með fyrirvara um mgr. 4.3.3 í mgr. 4.3 (*Valfrjáls innborgun*), fjárhæð sem er jöfn höfuðstól lánsins á sjöunda ársdegi samningsins, deilt með 32.

„Vanefndatilvik“: hver sá atburður eða aðstæður sem tilgreindar eru sem slíkar í 11. gr. (*Vanefndatilvik*).

„Lánssamningur við Bretland“: lánssamningur sem gerður hefur verið eða verður gerður milli Tryggingarsjóðs innstæðueigenda, íslenska ríkisins og umboðsmanna breska fjármálaráðuneytisins.

1.2 Hagur þriðju aðila

1.2.1 Aðrir aðilar en samningsaðilar skulu ekki, nema annað sé tekið fram, hafa rétt samkvæmt lögum um samningsréttindi þriðju aðila frá 1999 (e. Contracts (Rights of Third Parties) Act 1999) til að framfylgja neinum skilmála eða skilyrði þessa samnings.

1.2.2 Seðlabanki Hollands nýtur hags af (e. has the benefit of) og getur framfylgt hverjum þeim réttindum, sem honum eru veitt eða hverjum þeim skilmála eða skilyrði sem lýst er yfir að hann njóti hags af í þessum samningi.

1.2.3 Þrátt fyrir ákvæði mgr. 1.2.2 er ekkert í þessum samningi sem leggur skyldur á aðila sem á ekki aðild að þessum samningi.

1.3 Skýringar

1.3.1 Í þessum samningi skal litið svo á, nema annað leiði af samhenginu, að:

a) vísanir til aðila taki einnig til síðari handhafa réttinda hans, lögmætra framsalshafa og lögmætra afsalsþega,

b) vísanir til hvers konar skjals (eða ákvæðis í því) séu vísun til þess skjals (eða ákvæðis í því) eins og því hefur á hverjum tíma verið breytt (e. amend), bætt við það (e. supplement), frávik gert frá því (e. vary), gerð aðilaskipti kröfuhafa á því (e. novate), það framselt öðrum (e. assign) eða því skipt út (e. replace) (í heild eða að hluta) og

c) vísanir til hvers konar reglna (e. statute) eða annarra lagaákvæða taki einnig til breytinga á þeim, endurútgáfu (e. re-enactment) þeirra eða þess sem kann að koma í þeirra stað (e. substitution).

1.3.2 Ef fjárhæð, sem greiða ber samkvæmt eða í tengslum við fjármálaskjal, fellur í gjalddaga á degi sem er ekki virkur dagur, eða ef tímabili, sem útreikningur á slíkri fjárhæð er miðaður við, lýkur á degi sem er ekki virkur dagur skal fjárhæðin, fyrir tilstilli þessarar málsgreinar (mgr. 1.3.2), þess í stað greiðast eða tímabilinu ljúka á næsta virka degi nema sá virki dagur falli innan næsta almanaksmánaðar en í því tilviki skal fjárhæðin í staðinn greiðast eða tímabilinu ljúka á næsta virka degi fyrir þann dag.

2 LÁNIÐ

2.1 Endurgreiðsla

2.1.1 Á grundvelli:

a) framsals Seðlabanka Hollands á kröfum á hendur Landsbankanum sem innstæðueigendur hjá Landsbankanum í Amsterdam höfðu áður framselt Seðlabanka Hollands í tengslum við útgreiðslu hans á tryggingum vegna þeirra krafna, að fjárhæð allt að 20.887 evrur í hverju tilviki, eins og um getur í c-lið í mgr. 3.1.1 í 3. gr. (*Gildistaka*),

b) útgreiðslna Seðlabanka Hollands á tryggingum til innstæðueigenda hjá Landsbankanum í Amsterdam vegna krafna þeirra á hendur Landsbankanum og Tryggingarsjóði innstæðueigenda samkvæmt lögum nr. 98/1999 eins og um getur í bakgrunnslið B og

c) forfjármögnunar hollenska ríkisins á útgreiðslum Seðlabanka Hollands á tryggingum vegna krafna innstæðueigenda hjá Landsbankanum í Amsterdam eins og um getur í bakgrunnslið C,

skuldbindur Tryggingarsjóður innstæðueigenda sig til að endurgreiða hollenska ríkinu þá forfjármögnun.

2.1.2 Fjárhæð endurgreiðslunnar nemur 1.329.242.850 evrum (einum milljarði þrjú hundruð tuttugu og níu milljónum tvö hundruð fjörtíu og tvö þúsund átta hundruð og fimmtíu evrum).

2.1.3 *Engar frekari kröfur*

a) Hollenska ríkið skal ekki eiga neina kröfu (og afsalar sér óafturkallanlega kröfum sem það hefði átt ef ekki væri fyrir þessa málsgrein) á hendur Tryggingarsjóði innstæðueigenda eða íslenska ríkinu í tengslum við útgreiðslur Seðlabanka Hollands á tryggingum vegna krafna innstæðueigenda hjá Landsbankanum í Amsterdam, eins og um getur í bakgrunnslið B hér að framan, aðrar en kröfur hollenska ríkisins samkvæmt þessum samningi.

b) Hvorki Tryggingarsjóður innstæðueigenda né íslenska ríkið munu gera kröfu (og afsala sér óafturkallanlega kröfum sem þau hefðu átt ef ekki væri fyrir þessa málsgrein) eða hefja málsókn, þ.m.t. skaðabótamál gegn hollenska ríkinu eða Seðlabanka Hollands, í tengslum við:

i. útgreiðslur Seðlabanka Hollands á tryggingum vegna krafna innstæðueigenda hjá Landsbankanum í Amsterdam, eins og um getur í bakgrunnslið B hér að framan (þ.m.t. synjanir á slíkum kröfum), eða

ii. hvers konar kröfu innstæðueiganda hjá Landsbankanum í Amsterdam sem Seðlabanki Hollands hefur ekki greitt út tryggingu fyrir (hver sem ástæðan kann að vera).

c) Seðlabanki Hollands nýtur hags af og getur framfylgt b-lið hér að framan.

2.2 Lánið

Endurgreiðslan, sem um getur í mgr. 2.1.2 í mgr. 2.1 (Endurgreiðslur), skal vera útistandandi sem lán frá hollenska ríkinu til Tryggingarsjóðs innstæðueigenda að fjárhæð (með fyrirvara um mgr. 5.2 (*Greiðsla vaxta*)) 1.329.242.850 evrur (einn milljarður þrjú hundruð tuttugu og níu milljónir tvö hundruð fjörtíu og tvö þúsund átta hundruð og fimmtíu evrur) í samræmi við og samkvæmt þessum samningi.

3 GILDISTAKA

3.1.1 Samningur þessi öðlast gildi þegar:

a) Tryggingarsjóður innstæðueigenda hefur afhent hollenska ríkinu, á því formi og með þeim efnistökum sem það telur fullnægjandi, eftirfarandi skjöl (á ensku eða, ef þau eru ekki á ensku, skal þeim fylgja löggilt þýðing á ensku):

i. frumrit þessa samnings, dagsett og undirritað með viðeigandi hætti af hálfu Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og íslenska ríkisins,

ii. samþykkt stjórnar eða aðra viðeigandi heimild Tryggingarsjóðs innstæðueigenda til að framkvæma fyrir sitt leyti þennan samning og uppfylla skuldbindingar sínar samkvæmt honum og

iii. lögfræðiálit lögmannsstofunnar Lex, sem eru lögfræðilegir ráðgjafar Tryggingarsjóðs innstæðueiganda að því er varðar íslensk lög, og lögfræðiálit ríkislögmanns, meðal annars að því er varðar hæfi og tilhlýðilegar heimildir Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og íslenska ríkisins, hvors um sig, eftir því sem við á, og gilda undirritun hvers fjármálaskjals sem þau eiga aðild að,

b) Alþingi hefur samþykkt að íslenska ríkið taki á sig ábyrgð samkvæmt þessum samningi og samþykkt hver þau lög önnur eða heimildir sem þarf til að tryggja að skuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og íslenska ríkisins samkvæmt þessum samningi séu lögmætar, gildar, bindandi og framfylgjanlegar (og skal íslenska ríkið afhenda hollenska ríkinu eintak af sérhverjum slíkum lögum eða heimildum þegar þau hafa verið leidd í lög eða samþykkt) og

c) Tryggingarsjóður innstæðueigenda og Seðlabanki Hollands hafa náð samkomulagi um framsal krafna sem samrýmist mgr. 3.1.2.

3.1.2 Í samkomulaginu um framsal krafna, sem um getur í mgr. 3.1.1, skal kveðið á um, með þeim fyrirvara að þessi samningur öðlist gildi:

a) að Seðlabanki Hollands framselji Tryggingarsjóði innstæðueigenda, vegna þeirrar skuldbindingar Tryggingarsjóðsins að endurgreiða Hollandi, eins og fram kemur í mgr. 2.1 (*Endurgreiðsla*), allar kröfur innstæðueigenda hjá Landsbankanum í Amsterdam á hendur Landsbankanum sem framseldar höfðu verið Seðlabanka Hollands í tengslum við útgreiðslu tryggingar af hans hálfu vegna þessara krafna, í hverju tilviki allt að 20.887 evrur,

b) *jafnréttháar kröfur*

i. að svo miklu leyti sem Seðlabanki Hollands heldur eftir, í kjölfar framsalsins sem um getur í a-lið hér að framan, einhverjum hluta kröfu (vegna þess að krafan nam hærri heildarfjárhæð en 20.887 evrum) skal sá hluti kröfunnar, sem hefur verið framseldur til Tryggingarsjóðs innstæðueigenda, metinn, eftir ítrustu heimild gildandi laga, jafngildur í öllu tilliti þeim hluta kröfunnar sem Seðlabanki Hollands heldur eftir og

ii. ef annaðhvort Tryggingarsjóður innstæðueigenda eða Seðlabanki Hollands endurheimtir, hver sem ástæðan kann að vera (þ.m.t., án takmarkana, ef Tryggingarsjóði innstæðueigenda er veitt hvers konar forgangsstaða samkvæmt íslenskum lögum), í kjölfar framsals á hluta tiltekinnar kröfu til Tryggingarsjóðs innstæðueigenda, hærra hlutfall vegna þeirrar kröfu en hinn aðilinn skal Tryggingarsjóður innstæðueigenda eða Seðlabanki Hollands (eftir því sem við á) greiða Seðlabanka Hollands eða Tryggingarsjóði innstæðueigenda, eftir því sem við á, jöfnunargreiðslur eins fljótt og því verður við komið og eftir því sem þörf er á til að tryggja að hvor aðili um sig, Tryggingarsjóður innstæðueigenda og Seðlabanki Hollands, endurheimti sama hlutfall vegna þessarar kröfu og hinn aðilinn, og

c) að Seðlabanki Hollands samþykki að hann skuli ekki eiga neina kröfu (og afsalar sér óafturkallanlega kröfum sem hann hefði átt ef ekki væri fyrir það samkomulag) á hendur Tryggingarsjóði innstæðueigenda eða íslenska ríkinu í tengslum við útgreiðslur Seðlabanka Hollands á tryggingum vegna krafna innstæðueigenda hjá Landsbankanum í Amsterdam, eins og um getur í bakgrunnslið B hér að framan, og að bæði Tryggingarsjóður innstæðueigenda og íslenska ríkið njóti hags og sé heimilt að framfylgja því samkomulagi.

3.1.3 Ef ekki hefur verið gengið frá þeim aðgerðum, sem um getur í mgr. 3.1.1, fyrir lok sumarþings 2009 er hollenska ríkinu heimilt að rifta þessum samningi með því að senda Tryggingarsjóði innstæðueigenda tilkynningu um það og afrit til íslenska ríkisins.

4 ENDURGREIÐSLA

4.1 Endurgreiðsla með fjármagni úr Landsbankanum

4.1.1 Fái Tryggingarsjóður innstæðueigenda einhverja fjárhæð vegna krafna innstæðueigenda Landsbankans eða krafna sem voru áður í eigu innstæðueigenda Landsbankans eða á annan hátt í tengslum við gjaldþrot Landsbankans skal hann greiða þá fjárhæð, innan fimm virkra daga, til hollenska ríkisins og umboðsmanna breska

fjármálaráðuneytisins í réttum hlutföllum við eftirstandandi höfuðstól á þeim tíma samkvæmt þessum samningi og lánssamningnum við Bretland (með fyrirvara um námundun).

4.1.2 Sérhver endurgreiðsla af láninu samkvæmt þessari málsgrein (mgr. 4.1) sem er innt af hendi eftir sjöunda ársdag samningsins:

a) tekur einnig til allra áfallinna vaxta af láninu og

b) lækkar, með fyrirvara um mgr. 8.3 (*Hlutagreiðslur*), höfuðstól lánsins sem nemur fjárhæð endurgreiðslunnar og er nýtt til að greiða hlutfallslega inn á hverja afborgun sem eftir stendur.

4.2 Afborgunaráætlun

4.2.1 Eftir sjöunda ársdag samningsins skal Tryggingarsjóður innstæðueigenda byrja að endurgreiða það sem þá stendur eftir af höfuðstóli lánsins í 32 afborgunum á ársfjórðungsfresti.

4.2.2 Tryggingarsjóður innstæðueigenda greiðir afborgun á hverjum ársdegi samningsins og þegar þrír, sex og níu mánuðir eru liðnir frá ársdegi samningsins og skal fyrsta afborgun koma til greiðslu þremur mánuðum eftir sjöunda árdag samningsins.

4.3 Valfrjáls innborgun

4.3.1 Með fyrirvara um mgr. 4.3.2 er Tryggingarsjóði innstæðueigenda heimilt hvenær sem er, ef hann veitir hollenska ríkinu skriflegan fyrirvara sem er a.m.k. þrír virkir dagar, að ákveða að greiða lánið fyrir fram, að fullu eða að hluta (en greiða skal a.m.k. 1.000.000 evra (eina milljón evra) ef lánið er greitt að hluta).

4.3.2 Á sama tíma og Tryggingarsjóður innstæðueigenda greiðir hvers konar valfrjálsa innborgun samkvæmt mgr. 4.3.1 skal hann greiða valfrjálsa, hlutfallslega innborgun inn á þann höfuðstól sem eftir stendur af lánssamningi við Bretland þannig að sama hlutfall sé greitt inn á höfuðstólinn sem eftir stendur samkvæmt þessum samningi og samkvæmt lánssamningi við Bretland (með fyrirvara um námundun).

4.3.3 Valfrjáls innborgun á lánið samkvæmt þessari málsgrein (mgr. 4.3):

a) tekur einnig til áfallinna vaxta af láninu en vera án endurgjalds (e. penalty) og

b) lækkar, með fyrirvara um mgr. 8.3 (*Hlutagreiðslur*), höfuðstól lánsins sem nemur fjárhæð innborgunarinnar og er nýtt til að greiða hlutfallslega inn á hverja afborgun sem eftir stendur.

5 VEXTIR

5.1 Vextir

5.1.1 Lánið ber 5,55 prósent vexti á ári.

5.1.2 Vextir falla á höfuðstól lánsins eins og hann stendur hverju sinni frá 1. janúar 2009.

5.2 Vaxtagreiðslur

5.2.1 Fram að sjöunda ársdegi samningsins (og að honum meðtöldum) skulu áfallnir vextir af láninu leggjast við lánið (og verða þannig hluti af höfuðstól þess) á hverjum ársdegi samningsins.

5.2.2 Eftir sjöunda ársdag samningsins greiðir Tryggingarsjóður innstæðueigenda áfallna vexti af láninu á hverjum ársdegi samningsins og þegar þrír, sex og níu mánuðir eru liðnir frá ársdegi samningsins.

5.3 Vextir vegna vanskila

Greiði Tryggingarsjóður innstæðueigenda ekki á gjalddaga einhverja þá fjárhæð sem honum ber að greiða samkvæmt þessum samningi reiknast vextir af gjaldfallinni fjárhæð frá gjalddaga fram að greiðsludegi samkvæmt því vaxtastigi sem tilgreint er í mgr. 5.1 (*Vextir*), að viðbættum 0,30 prósentustigum á ári.

5.4 Talning daga

Vextir, sem reiknast af láninu samkvæmt þessum samningi, falla á lánið daglega og eru reiknaðir á grundvelli raunverulegs fjölda liðinna daga og telst árið vera 365 dagar.

6 ÁBYRGÐ OG SKAÐLEYSI

6.1 Gildistaka

Ákvæði þessarar greinar (6. gr.) um ábyrgð og skaðleysi öðlast gildi á sjöunda ársdegi samningsins.

6.2 Ábyrgð og skaðleysi

Íslenska ríkið:

6.2.1 ábyrgist óafturkallanlega og skilyrðislaust gagnvart hollenska ríkinu að Tryggingarsjóður innstæðueigenda muni standa á tilhlýðilegan hátt og á réttum tíma við allar skuldbindingar sínar samkvæmt þeim fjármálaskjölum sem hann er aðili að,

6.2.2 skuldbindur sig óafturkallanlega og skilyrðislaust til að greiða hollenska ríkinu, þegar krafa er gerð um slíkt, þær fjárhæðir sem Tryggingarsjóður innstæðueigenda greiðir ekki á gjalddaga samkvæmt eða í tengslum við fjármálaskjöl sem hann á aðild að, eins og það væri frumlántakandi (e. principal obligor) og

6.2.3 skuldbindur sig óafturkallanlega og skilyrðislaust til þess að halda hollenska ríkinu skaðlausu, þegar krafa er gerð um slíkt, vegna alls kostnaðar, taps eða skaða sem hollenska ríkið kann að verða fyrir ef einhver af þeim skuldbindingum, sem íslenska ríkið ábyrgist samkvæmt fjármálaskjölunum, er eða verður óframfylgjanleg, ógild eða ólögmæt. Fjárhæðin, sem kostnaðurinn, tapið eða skaðinn nemur, skal vera jafnhá þeirri fjárhæð sem hollenska ríkið hefði ella átt rétt á að endurheimta.

6.3 Samfelld ábyrgð og skaðleysi

Sú ábyrgð og skaðleysi, sem þessi grein (6. gr.), felur í sér, er samfelld og gildir þar til þær greiðslur, sem Tryggingarsjóði innstæðueigenda ber að inna af hendi samkvæmt fjármálaskjölunum, hafa verið greiddar að fullu, án tillits til hvers konar innáborgana eða niðurfellingar (e. discharge) í heild eða að hluta. Slík ábyrgð og skaðleysi fellur fyrst úr gildi (með fyrirvara um mgr. 6.4) þegar allar fjárhæðir, sem Tryggingarsjóði innstæðueigenda ber að greiða samkvæmt fjármálaskjölunum, hafa verið greiddar til hollenska ríkisins að fullu og öllu og eru komnar í vörslu þess.

6.4 Endurnýjun kröfu

Ef einhverri greiðslu af hendi Tryggingarsjóðs innstæðueigenda eða íslenska ríkisins eða einhverri lækkun (e. discharge) af hendi hollenska ríkisins í þágu Tryggingarsjóðs innstæðueigenda eða íslenska ríkisins er rift eða hún færð niður:

6.4.1 skal ábyrgð Tryggingarsjóðs innstæðueigenda eða íslenska ríkisins (eftir því sem við á) haldast líkt og greiðslan, lækkunin, riftunin eða niðurfærslan hefði ekki komið til og

6.4.2 á hollenska ríkið rétt á að endurheimta virði eða fjárhæð slíkrar greiðslu eða lækkunar af hendi Tryggingarsjóðs innstæðueigenda eða íslenska ríkisins (eftir því sem við á) líkt og greiðslan, lækkunin, riftunin eða niðurfærslan hefði ekki komið til.

6.5 Fallið frá vörnum

Aðgerðir, aðgerðarleysi, málefni eða atriði sem myndu, ef ekki væri fyrir þessa málsgrein (mgr. 6.5), draga úr skuldbindingum íslenska ríkisins samkvæmt þessari grein (6. gr.), leysa það undan þeim eða hafa áhrif á þær, hafa ekki áhrif á skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt þessari grein (6. gr.), þ.m.t. (án takmarkana og hvort sem íslenska ríkið eða öðrum samningsaðila er um það kunnugt eða ekki):

6.5.1 hvers konar frestur, eftirgjöf (e. waiver) eða samþykki sem veitt er eða nauðasamningur sem gerður er, við Tryggingarsjóð innstæðueigenda, íslenska ríkið eða annan aðila,

6.5.2 tilslökun Tryggingarsjóðs innstæðueigenda, íslenska ríkisins eða annars aðila samkvæmt skilmálum nauðasamnings eða samkomulags við kröfuhafa einhvers þeirra,

6.5.3 þótt gripið sé til hvers konar réttinda gagnvart Tryggingarsjóði innstæðueigenda, íslenska ríkinu eða öðrum aðila eða tryggingar í eignum þeirra, að mismunur sé á þeim réttindum eða tryggingu, að þeim sé stofnað í hættu, að skipst sé á þeim, þau endurnýjuð, að leyst sé undan þeim eða að neitað sé eða vanrækt að veita fyrrgreindum réttindum eða tryggingu vernd, taka þau upp eða framfylgja þeim, eða að ekki sé farið að hvers konar formsatriðum eða annarri kröfu að því er varðar hvers konar gerning eða að ekki takist að innleysa fullt virði hvers konar tryggingar,

6.5.4 vanhæfi eða skortur á valdheimildum, umboði eða réttarstöðu lögaðila eða niðurlagning eða breyting á stöðu Tryggingarsjóðs innstæðueigenda, íslenska ríkisins eða annars aðila,

6.5.5 hvers konar breyting, aðilaskipti að kröfuréttindum (e. novation), viðbót við, rýmkun á, endurtekning (e. restatement) (óháð því hversu áríðandi það er eða þótt það sé meira íþyngjandi) eða skipti á einhverju fjármálaskjali, þ.m.t. (án takmarkana) hvers konar breyting á markmiði fjármálaskjalsins, rýmkun þess eða hækkun á láninu eða að fjármálaskjal bætist við,

6.5.6 það að ekki reynist unnt að framfylgja hvers konar skuldbindingum aðila samkvæmt fjármálaskjali eða öðru skjali, þær reynast ólögmætar eða ógildar, eða

6.5.7 gjaldþrot, endurskipulagning eða svipuð málsmeðferð gagnvart Landsbanka, Tryggingarsjóði innstæðueigenda eða öðrum aðila.

6.6 Milliliðalaus úrræði

Íslenska ríkið fellur hér með, með óafturkræfum hætti, frá hverjum þeim rétti sem það kann að hafa til að fara fram á að hollenska ríkið grípi áður til aðgerða gegn öðrum aðila eða framfylgi öðrum réttindum eða gangi að tryggingu eða krefjist greiðslu kröfu gagnvart öðrum aðila áður en það gerir kröfu á íslenska ríkið samkvæmt þessari grein (6. gr.). Þessi eftirgjöf réttar gildir þrátt fyrir öll lög eða ákvæði fjármálaskjals sem kunna að kveða á um annað.

6.7 Frestun réttinda íslenska ríkisins

Þar til allar fjárhæðir, sem Tryggingarsjóði innstæðueigenda eða íslenska ríkinu ber að greiða samkvæmt fjármálaskjölunum eða í tengslum við þau, hafa verið greiddar að fullu á óafturkræfan hátt mun íslenska ríkið ekki, nema hollenska ríkið gefi fyrirmæli um annað, nýta sér rétt til skaðabóta, kröfuhafaskipta eða samábyrgðar sem það kann að hafa vegna þess að það hefur staðið við skuldbindingar sínar samkvæmt fjármálaskjölunum (og fái íslenska ríkið greiðslu eða úthlutun í tengslum við slíkan rétt mun það tafarlaust afhenda hollenska ríkinu slíka greiðslu eða úthlutun).

6.8 Viðbótartrygging

Ábyrgðin og skaðleysið, sem kveðið er á um í þessari grein (6. gr.), kemur til viðbótar við, og er ekki skert af, hvers konar annarri ábyrgð, skaðleysi eða tryggingu, sem hollenska ríkið eða annar aðili nýtur nú eða öðlast síðar.

6.9 Meðferð á kröfuhöfum Landsbankans

Íslenska ríkið mun ekki grípa til neinna aðgerða sem gætu leitt til þess að kröfuhafar (eða einhver hópur þeirra) Landsbankans (þ.m.t., til að taka af allan vafa, kröfuhafar (eða einhver hópur þeirra) Landsbankans í Amsterdam) hljóti meðferð sem andstæð er almennt viðurkenndum, alþjóðlegum eða evrópskum meginreglum um meðferð kröfuhafa í alþjóðlegri slitameðferð.

7 SAMBÆRILEG MEÐFERÐ OG JÖFN MEÐFERÐ

7.1 Sambærileg meðferð

Geri Tryggingarsjóður innstæðueigenda eða íslenska ríkið einhvers konar samkomulag eða samning um fjármögnun (annan en lánssamninginn við Bretland) við einhvers konar fjármögnunaraðila (þ.m.t., án takmarkana, ríki, alþjóðastofnun eða einkaaðila) í þeim tilgangi að fjármagna kröfur innstæðueigenda hjá íslenskum banka og sá fjármögnunaraðili nýtur, samkvæmt viðkomandi samkomulagi eða samningi um fjármögnun (skoðað í heild sinni), almennt hagstæðari meðferðar en hollenska ríkið samkvæmt þessum samningi eða nýtur einhvers konar tryggingar, munu Tryggingarsjóður innstæðueigenda og íslenska ríkið láta hollenska ríkið njóta sömu hagstæðu meðferðar eða svipaðrar tryggingar (og munu Tryggingarsjóðurinn og íslenska ríkið láta skjalfesta það á nauðsynlegan eða æskilegan hátt).

7.2 Jöfn meðferð

7.2.1 Í þessari málsgrein (mgr. 7.2) er merking eftirfarandi hugtaka sem hér segir:

„Umframgreiðsla“: hvers konar greiðsla umfram 20.887 evrur vegna kröfu eða krafna innstæðueiganda hjá Landsbankanum (að frátöldum, til að taka af allan vafa,

fyrrum innstæðueiganda hjá Landsbankanum sem varð innstæðueigandi hjá NBI hf.), annars en innstæðueiganda hjá Landsbankanum í Amsterdam.

„Annar tryggingarsjóður“: hvers konar innlánatryggingakerfi sem komið er á fót og er opinberlega viðurkennt á Íslandi samkvæmt tilskipun 94/19/EB (þ.m.t. samkvæmt hvers konar breytingu á henni, nýrri lagasetningu sem byggir á henni eða lögum sem koma í hennar stað), annað en Tryggingarsjóður innstæðueigenda.

7.2.3 Ef:

a) Tryggingarsjóður innstæðueigenda, annar tryggingarsjóður eða íslenska ríkið greiðir umframgreiðslu eða

b) Tryggingarsjóður innstæðueigenda eða annar tryggingarsjóður hefur yfir nægilegu fé að ráða til að greiða umframgreiðslu,

mun Tryggingarsjóður innstæðueigenda greiða (eða sjá til þess að viðkomandi annar tryggingarsjóður greiði) fjárhæð, sem er jafnhá umframgreiðslunni, til hvers og eins af innstæðueigendum hjá Landsbankanum í Amsterdam, þó að því tilskildu að hafi hollenska ríkið eða Seðlabanki Hollands greitt innstæðueiganda hjá Landsbankanum í Amsterdam, vegna kröfu þessara innstæðueigenda hjá Landsbankanum í Amsterdam samkvæmt lögum nr. 98/1999, fjárhæð sem er umfram 20.887 evrur á kröfu muni greiðslan samkvæmt þessari málsgrein (mgr. 7.2) renna til hollenska ríkisins eða Seðlabanka Hollands eftir því sem við á.

8 GREIÐSLUR OG SKULDAJÖFNUN

8.1 Greiðslur

Sérhver greiðsla Tryggingarsjóðs innstæðueigenda eða íslenska ríkisins samkvæmt þessum samningi skal greidd á gjalddaga, og nema þeirri upphæð sem er á gjalddaga þann dag, inn á bankareikning á nafni hollenska ríkisins nr. 600113019 (BIC: MIFINL2G; IBAN: NL10FLOR0600113019) hjá Seðlabanka Hollands.

8.2 Gjaldmiðill

Tryggingarsjóður innstæðueigenda og íslenska ríkið skulu inna af hendi hverja greiðslu, sem þeim ber að greiða samkvæmt þessum samningi, í evrum og skulu þær vera frjálsar til ráðstöfunar og til millifærslu.

8.3 Hlutagreiðslur

Ef greiðsla frá Tryggingarsjóði innstæðueigenda eða íslenska ríkinu til hollenska ríkisins nægir ekki til að unnt sé að mæta öllum greiðslum, sem eru á þeim tíma fallnar í gjalddaga samkvæmt þessum samningi, af hálfu Tryggingarsjóðs innstæðueigenda eða íslenska ríkisins, eftir því sem við á, til hollenska ríkisins rennur sú greiðsla:

8.3.1 í fyrsta lagi til greiðslu kostnaðar og útgjalda sem hollenska ríkið hefur stofnað til samkvæmt þessum samningi,

8.3.2 í öðru lagi til greiðslu á þeim hluta lánsins sem er kominn á gjalddaga og

8.3.3 í þriðja lagi til greiðslu áfallinna vaxta sem eru komnir á gjalddaga samkvæmt þessum samningi en eru ógreiddir.

8.4 Skuldajöfnun og frádráttur

8.4.1 Allar greiðslur, sem Tryggingarsjóði innstæðueigenda eða íslenska ríkinu ber að greiða samkvæmt þessum samningi, skulu reiknaðar út og inntar af hendi:

a) án, og lausar undan frádrætti vegna, hvers konar takmarkana, gagnkrafna eða skuldajöfnunar, og

b) án nokkurs frádráttar eða án þess að einhverju sé haldið eftir vegna skatta, álagningar, álaga (e. impost), tolla eða annarra gjalda af svipuðu tagi nema þess sé krafist að lögum.

8.4.2 Sé Tryggingarsjóði innstæðueigenda eða íslenska ríkinu skylt að beita frádrætti eða halda einhverju eftir, eins og um getur í b-lið mgr. 8.4.1, hækkar fjárhæð greiðslunnar sem þeim ber að greiða þannig að fjárhæðin verður, eftir að dregið hefur verið frá eða haldið eftir, jafnhá greiðslunni sem bæri að greiða ef enginn frádráttur hefði átt sér stað eða engu hefði verið haldið eftir.

9 SKAÐLEYSI

Tryggingarsjóður innstæðueigenda skal, innan tíu virkra daga frá því að krafa er gerð um það, sjá til þess að hollenska ríkinu sé haldið skaðlausu vegna kostnaðar, taps eða skaða sem það hefur orðið fyrir í tengslum við eða af ástæðum er varða:

9.1.1 umbreytingu á einni mynt yfir í aðra samkvæmt fjármálaskjölunum,

9.1.2 vanefndatilvik eða það þegar Tryggingarsjóður innstæðueigenda eða íslenska ríkið stendur ekki við einhverjar af skuldbindingum sínum samkvæmt fjármálaskjölunum eða

9.1.3 viðhald réttinda, veitingu verndar réttinda eða framfylgd réttinda hollenska ríkisins samkvæmt fjármálaskjölunum.

10 SÉRSTAKAR YFIRLÝSINGAR

Tryggingarsjóður innstæðueigenda lýsir því yfir og ábyrgist það sem fram kemur í þessari grein (10. gr.) gagnvart hollenska ríkinu á þeim degi sem samningur þessi er gerður:

10.1.1 hann er sjálfseignarstofnun, sem er tilhlýðilega stofnuð og telst gild að íslenskum lögum, hann getur átt eignir og starfað á þann hátt sem hann gerir, og

10.1.2 skuldbindingarnar, sem lýst er yfir, í hverju því fjármálaskjali sem hann er aðili að, að hann takist á hendur, eru eða verða, með fyrirvara um hvers konar almennar meginreglur laga, sem takmarka skuldbindingar hans og sérstaklega er vísað til í lögfræðiálitinu, sem um getur í 3. gr. (*Gildistaka*), lögmætar, gildar, bindandi og framfylgjanlegar.

11 VANEFNDATILVIK

11.1 Vanefndatilvik

Sérhvert eftirfarandi atriða telst vera vanefndatilvik:

11.1.1 **Greiðslufall**: Tryggingarsjóður innstæðueigenda eða íslenska ríkið stendur ekki við greiðslu á gjalddaga á þeirri fjárhæð, sem greiða ber samkvæmt fjármálaskjölunum, á þeim stað og í þeim gjaldmiðli sem greiða ber, nema greiðslufallið megi að öllu

leyti rekja til stjórnsýslulegrar eða tæknilegrar yfirsjónar og að fjárhæðin greiðist eigi síðar en fimm virkum dögum eftir gjalddaga.

11.1.2 **Vanefnd á öðrum skuldbindingum**: Tryggingarsjóður innstæðueigenda eða íslenska ríkið, hvort um sig, stendur ekki við skuldbindingar sínar samkvæmt fjármálaskjölunum og ræður ekki, þótt það sé hægt, fullnægjandi bót á þeim vanefndum að mati hollenska ríkisins innan tíu virkra daga frá því að þær verða.

11.1.3 **Riftun greiðslna**: Einhverri greiðslu, sem reidd hefur verið af hendi af hálfu Tryggingarsjóðs innstæðueigenda eða íslenska ríkisins í samræmi við fjármálaskjölin, er rift, henni vikið til hliðar, hún ógilt eða lækkuð.

11.1.4 **Ósannar yfirlýsingar**: Hvers konar yfirlýsing, sem er sett fram eða talin er hafa verið sett fram í fjármálaskjali eða í skjali sem Tryggingarsjóður innstæðueigenda eða íslenska ríkið hafa afhent í tengslum við fjármálaskjal, er eða reynist hafa verið röng eða villandi í veigamiklum atriðum þegar hún var sett fram eða talin hafa verið sett fram.

11.1.5 **Vanefnd á öðrum lánum íslenska ríkisins**: Íslenska ríkið (eða stjórnvald eða ráðuneyti á Íslandi) stendur ekki við hvers konar greiðslu á erlendum lánaskuldbindingum sínum á gjalddaga (eða innan þess gjaldfrests sem er upphaflega veittur í samningi um slíkar erlendar lánaskuldbindingar) eða hvers konar erlendar lánaskuldbindingar koma fyrr til greiðslu en á yfirlýstum gjalddaga vegna vanefnda (hvernig sem þeim er lýst), þó með þeim fyrirvara að ekki kemur til vanefndatilviks samkvæmt þessari málsgrein (mgr. 11.1.5) nema heildarfjárhæð erlendu lánaskuldbindingarinnar, sem ekki hefur verið greitt af á gjalddaga eða sem hefur komið fyrr til greiðslu, sé hærri en 10.000.000 sterlingspund eða jafngildi hennar í öðrum gjaldmiðlum.

11.1.6 **Vangeta til að greiða skuldir**: Tryggingarsjóður innstæðueigenda er ófær um eða viðurkennir vangetu sína til að greiða, að teknu tilliti til hvers konar stuðnings sem hann á kost á, skuldir sínar þegar þær falla í gjalddaga, frestar (hvort heldur er af frjálsum vilja eða án eigin tilverknaðar) því að greiða af skuldum sínum eða hefur, vegna yfirstandandi eða fyrirsjáanlegra fjárhagserfiðleika, samningaviðræður við einn eða fleiri lánardrottna sinna með það í huga að endurskipuleggja skuldir sínar eða umbreyta þeim.

11.1.7 **Fylgni við lög**: Tryggingarsjóður innstæðueigenda eða íslenska ríkið:

a) fer ekki að kröfum tilskipunar 94/19/EB að því er varðar innstæðueigendur hjá Landsbankanum í veigamiklum atriðum eða

b) fer ekki að lögum sem hann eða það heyrir undir, við aðstæður þar sem slík vanræksla gæti skert að verulegu leyti getu hans eða þess til að standa við skuldbindingar sínar samkvæmt fjármálaskjölunum.

11.1.8 **Jafnrétthár kröfur**: Greiðsluskuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda samkvæmt fjármálaskjölunum verða ekki lengur a.m.k. jafnrétthár núverandi og síðari kröfum allra annarra lánardrottna hans eða greiðsluskuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt fjármálaskjölunum verða ekki lengur a.m.k. jafnrétthár núverandi eða síðari erlendum lánaskuldbindingum þess, í báðum tilvikum öðrum en kröfum sem hafa forgang samkvæmt gildandi lögum á þeim degi þegar samningur þessi er gerður.

11.1.9 **Ógilding eða neitað að efna samning**: Eitthvert ákvæði fjármálaskjals er ekki eða hættir að vera lögmætt, gilt, bindandi og framfylgjanlegt eða Tryggingarsjóður innstæðueigenda eða íslenska ríkið neitar að efna það með einhverjum hætti.

11.1.10 **Tryggingarsjóður**: Tryggingarsjóður innstæðueigenda er leystur upp eða hættir eða einhver sú breyting verður á íslenskum lögum sem hefur eða mun hafa þau áhrif að Tryggingarsjóðurinn hættir að vera eina innlánatryggingarkerfið að því er varðar innstæðueigendur hjá Landsbankanum sem er opinberlega viðurkennt á Íslandi að því er varðar tilskipun 94/19/EB (þ.m.t. hvers konar breytingar á henni eða endurútgáfa hennar eða hvaðeina sem kemur í stað hennar).

11.1.11 **Breytingar á íslenskum lögum**: Hvers konar breyting sem verður á íslenskum lögum og hefur eða myndi hafa veruleg neikvæð áhrif á getu Tryggingarsjóðs innstæðueigenda eða íslenska ríkisins til að inna greiðslur sínar, hvors um sig, af hendi eða standa við aðrar skuldbindingar samkvæmt fjármálaskjölunum sem þau eru aðilar að.

11.2 Tilkynning um vanefndatilvik

Ef Tryggingarsjóður innstæðueigenda eða íslenska ríkið verður þess áskynja að átt hafi sér stað vanefndatilvik mun hann eða það tilkynna hollenska ríkinu um slíkan atburð eins fljótt og auðið er, ásamt því að greina í smáatriðum frá þeim atburðum eða aðstæðum sem teljast vanefndatilvik og þeim ráðstöfunum til úrbóta sem gripið er til.

11.3 Afleiðingar vanefndatilviks

Þegar vanefndatilvik á sér stað og hvenær sem er eftir það er hollenska ríkinu heimilt, með tilkynningu til Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og með afriti til íslenska ríkisins, að lýsa því yfir að allt lánið eða hluti þess, ásamt áföllnum vöxtum, og allar aðrar uppsafnaðar eða útistandandi fjárhæðir samkvæmt fjármálaskjölunum falli í gjalddaga og komi til greiðslu þegar í stað.

12 BREYTINGAR

12.1 Breytingar

Aðeins er heimilt að gera breytingar á samningi þessum, bæta við hann eða falla frá honum með skriflegu samkomulagi milli samningsaðila.

12.2 Breytingar á samningsaðilum

Enginn samningsaðili getur framselt réttindi sín eða skuldbindingar samkvæmt samningi þessum, flutt þau eða íþyngt öðrum með þeim.

13 TILKYNNINGAR

13.1 Skrifleg samskipti

Öll samskipti, sem eiga að fara fram samkvæmt eða í tengslum við samning þennan, skulu fara fram skriflega á ensku og, nema annað sé tekið fram, vera í formi bréfs eða símbréfs (þau má afrita og senda með tölvupósti en slíkt telst ekki vera gild afhending).

13.2 Heimilisföng

Heimilisfang og bréfasímanúmer hvers samningsaðila (og deildin eða embættismaðurinn, ef um það er að ræða, sem orðsendingunni skal beint til) vegna allra samskipta sem eiga að fara fram samkvæmt eða í tengslum við samning þennan skal vera:

13.2.1 það sem er tilgreint við nafn hans á undirskriftarsíðum samnings þessa eða

13.2.2 sérhvert það annað heimilisfang eða bréfasímanúmer eða deild eða embættismaður sem samningsaðili tilkynnir hinum samningsaðilunum um með minnst fimm virkra daga fyrirvara.

13.3 Afhending

Tilkynningar, sem eru afhentar viðtakanda, sendar í pósti eða með símbréfi, teljast hafa verið afhentar á tilhlýðilegan hátt:

13.3.1 ef þær eru skildar eftir á heimilisfangi aðilans sem á að fá þær, á þeim tíma þegar þær eru skildar eftir (eða, ef þær eru skildar eftir á degi sem er ekki virkur dagur, þá kl. 8.15 f.h. (að staðartíma) næsta virka dag),

13.3.2 ef þær eru sendar með alþjóðlegum ábyrgðarpósti, á öðrum virkum degi eftir að þær eru póstlagðar, og

13.3.3 ef þær eru sendar með bréfasíma, þegar bréfasíminn sem tekur við þeim hefur staðfest viðtöku (eða, ef þær eru sendar á degi sem er ekki virkur dagur, þá kl. 8.15 f.h. (að staðartíma) næsta virka dag),

og að því tilskildu að fullnægjandi sé, þegar færa skal sönnur á að tilkynning hafi verið send samkvæmt samningi þessum eða í tengslum við hann, að sanna að tilkynningin hafi verið afhent á heimilisfangið eða að rétt heimilisfang hafi verið ritað á umslagið með tilkynningunni og að það hafi verið sent með alþjóðlegum ábyrgðarpósti (eftir atvikum).

14 ÖNNUR ÁKVÆÐI

14.1 Sjálfstæði einstakra greina (e. severability)

Verði eitthvert ákvæði samnings þessa ólögmætt, ógilt, óskuldbindandi eða óframfylgjanlegt að einhverju leyti samkvæmt lögum skal það ekki á neinn hátt hafa áhrif á eða skerða lögmæti, gildi, bindandi áhrif og framfylgd ákvæðanna sem eftir standa.

14.2 Úrræði

Þótt hollenska ríkið láti hjá líða að nýta sér eða tafir verða á því að það nýti einhvern þann rétt eða úrræði sem hann hefur samkvæmt lögum eða samkvæmt eða í samræmi við samning þennan, mun það ekki skerða þann rétt eða úrræði eða vera eða teljast vera eftirgjöf eða frávik frá þeim rétti eða því úrræði eða útiloka að þau verði nýtt hvenær sem er síðar og engin einstök nýting þess réttar eða úrræðis eða nýting að hluta til útilokar aðra eða frekari nýtingu á þeim rétti eða úrræði eða nýtingu annars réttar eða úrræðis. Hver þau réttindi eða heimild, sem hollenska ríkinu er heimilt að nýta sér samkvæmt samningi þessum eða ákvörðun sem hollenska ríkinu er heimilt að taka (þ.m.t., án takmarkana, aðgerð, málefni eða atriði sem hollenska ríkið samþykkir, tilgreinir, ákvarðar, ákveður eða tilkynnir Tryggingarsjóði innstæðueigenda

og/eða íslenska ríkinu), má hollenska ríkið nýta sér eða grípa til, algjörlega og án nokkurra takmarkana, að eigin geðþótta á hverjum tíma og er ekki skuldbundið til að gefa ástæður fyrir því.

14.3 Samhljóða eintök

Samning þennan má gera í eins mörgum samhljóða eintökum og verða vill og samningsaðilarnir geta gert hann í aðgreindum samhljóða eintökum og hefur það sömu áhrif og ef undirskriftirnar á samhljóða eintökunum væru á einu eintaki þessa samnings. Hvert samhljóða eintak telst vera frumrit af samningi þessum en saman mynda þau einn og sama gerninginn.

15. BREYTTAR AÐSTÆÐUR

15.1.1 Þessi grein (15. gr.) á við sýni nýjasta IV. greinar úttekt Alþjóðagjaldeyrissjóðsins á stöðu Íslands að skuldaþoli þess hafi hrakað til muna miðað við slíkt mat Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá 19. nóvember 2008.

15.1.2 Hollenska ríkið fellst á að, ef aðstæður samkvæmt þessari grein (15. gr.) koma upp og íslenska ríkið óskar eftir því, verði efnt til fundar og staðan rædd og íhugað hvort, og þá hvernig, breyta skuli samningi þessum til að hann endurspegli þá breytingu á aðstæðum sem um er að ræða.

16 GILDANDI LÖG OG LÖGSAGA

16.1 Gildandi lög

Ensk lög gilda um samning þennan og skal hann túlkaður í samræmi við þau.

16.2 Lögsaga

16.2.1 Ágreiningsefni varðandi samning þennan, þ.m.t. ágreiningur um tilvist hans, gildi eða riftun („**ágreiningsefni**“) lúta einungis lögsögu enskra dómstóla.

16.2.2 Þar eð samningur þessi og lánasamningurinn við Bretland eru sambærilegir eru samningsaðilar sammála um að viðeigandi og hentugast sé að enskir dómstólar leysi úr ágreiningi og til samræmis við það mun enginn samningsaðili halda fram hinu gagnstæða.

16.2.3 Málsgrein 16.2.1 er aðeins í þágu hollenska ríkisins. Af því leiðir að ekki er hægt að koma í veg fyrir að hollenska ríkið höfði dómsmál vegna ágreiningsefna fyrir öðrum dómstólum sem lögsögu hafa. Að því marki sem lög heimila getur hollenska ríkið höfðað mál samtímis í mörgum lögsögum.

16.2.4 Með fyrirvara um hvers konar aðrar aðferðir við stefnubirtingu, sem eru heimilar samkvæmt viðeigandi lögum, tilnefnir Tryggingarsjóður innstæðueigenda hér með, með óafturkræfum hætti, sendiráð Íslands að 2A Hans Street, SW1X 0JE London, Englandi, sem umboðsaðila sinn vegna stefnubirtinga að því er varðar hvers konar málsmeðferð fyrir enskum dómstólum í tengslum við hvers konar fjármálaskjöl og fellst á að láti umboðsaðilinn tilkynningu um slíkt hjá líða ógildi það ekki viðkomandi málsmeðferð.

16.3 Fallið frá friðhelgisréttindum

Tryggingarsjóður innstæðueigenda og íslenska ríkið fallast, hvort um sig, almennt á að þeim sé birt hvers konar stefna í tengslum við ágreining sem upp kann að koma og að sjá fyrir hvers konar lausnum og úrræðum í því tilliti, þ.m.t. með aðför eða fullnustu í hvaða eignum sem er (óháð notum þeirra eða ætluðum notum) samkvæmt hvers konar úrskurði eða dómi. Ef Tryggingarsjóður innstæðueigenda, íslenska ríkið eða eignir þeirra eru friðhelgar eða eiga rétt á friðhelgi, í hvaða lögsögu sem er, gagnvart birtingu stefnu eða annarra gagna sem varða hvers konar ágreining, eða eru friðhelgar eða eiga rétt á friðhelgi gagnvart lögsögu, málshöfðun, dómi, fullnustu, fjárnámi (hvort heldur er fyrir dómi, við framkvæmd fullnustu eða á annan hátt) eða öðrum lögfræðilegum úrræðum, er hér með fallið frá þeim rétti með óafturkræfum hætti, að því marki sem heimilt er samkvæmt lögum viðkomandi lögsögu. Tryggingarsjóður innstæðueigenda og íslenska ríkið fallast, hvort um sig, einnig með óafturkræfum hætti á að beita ekki slíkri friðhelgi fyrir sig eða eignir sínar.

SAMNING ÞENNAN GERÐU, ÞANN DAG SEM SEGIR Í UPPHAFI SAMNINGS ÞESSA:

Fylgiskjal III.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um heimild til handa fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, til að ábyrgjast lán Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá breska og hollenska ríkinu til að standa straum af greiðslum til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf.

Með frumvarpi þessu er leitað eftir heimild Alþingis til að veita Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta ábyrgð á láni sjóðsins frá breska og hollenska ríkinu. Lánið er til að standa straum af endurgreiðslu til hinna erlendu ríkja á því fé sem þau hafa lagt fram til að greiða innstæðueigendum hjá útibúum Landsbankans hf. í Bretlandi og Hollandi þá lágmarkstryggingu, 20.887 evrur, sem kveðið er á um í lögum nr. 98/1999. Tryggingarsjóður innstæðueiganda og fjárfesta var stofnaður á grundvelli laganna þegar tilskipanir 94/19/EB um innlánstryggingar og 97/7/EB um tryggingakerfi fyrir fjárfesta voru innleiddar á Íslandi á grundvelli EES-samningsins.

Samkvæmt samningum við Breta og Hollendinga ábyrgist ríkissjóður greiðslur samkvæmt lánasamningum Tryggingarsjóðs eftir 2016 sem eru umfram það fé sem sjóðurinn á í vændum sem handhafi forgangskrafna í þrotabú Landsbankans hf. Eins og fram kemur í almennum athugasemdum með frumvarpinu er mikil óvissa um áhrif samninganna á útgjöld ríkissjóðs eftir 2016. Heildarskuldbindingin samkvæmt samningunum er um 705 milljarðar kr. miðað við núverandi gengi krónunnar, sem er um 49% af vergri landsframleiðslu (VLF) árið 2009. Fram til 2016 munu eignir úr þrotabúi Landsbankans greiðast inn á höfuðstól lánsins og ræðst það af greiðslum úr þrotabúinu hversu hátt lán Tryggingarsjóðsins verður. Í athugasemdunum eru reiknuð út áhrifin á höfuðstól lánsins miðað við forsendur um að 60–90% af

forgangskröfum endurheimtist. Miðað við 60% endurheimtur krafna yrði skuldbindingin 521 milljarður kr. eða 26% af VLF 2016 og 309 milljarðar kr. eða 15% af VLF miðað við 90% endurheimtur á forgangskröfum. Ef gert ráð fyrir að meðaltal þessara forsendna um endurheimtur forgangskröfuhafa komi til eða að 75% af kröfum endurheimtist gætu um 415 milljarðar kr. fallið á ríkissjóð vegna skuldbindinga Tryggingarsjóðsins eða um 21% af VLF árið 2016. Þessi fjárhæð kæmi til greiðslu í 32 greiðslum á átta árum ásamt árlegum 5,55% vöxtum. Árleg greiðsla af höfuðstól yrði þannig um 50 milljarðar kr. og vaxtagreiðslur fallandi frá 22 milljörðum kr. Þar sem greiðslutímabil fastra afborgana hefst 5. júní 2016 falla tvær afborganir á það ár og á árið 2024 en fjórar afborganir á önnur ár.

Miðað við þessar forsendur gætu stærðargráður á þessum greiðslum orðið eftirfarandi:

Ár	Greiðsla af höfuðstól	Vextir	Samtals
2016	25	11,0	36,0
2017	50	19,3	69,3
2018	50	16,5	66,5
2019	50	13,8	63,8
2020	50	11,0	61,0
2021	50	8,3	58,3
2022	50	5,5	55,5
2023	50	2,8	52,8
2024	25	1,4	26,4

Verði endurheimtur forgangskrafna 75% eins og gert er ráð fyrir í þessu dæmi munu greiðslur vegna Icesave verða um 3,7% af VLF árið 2016 en verða komnar niður í 2,7% af VLF árið 2023.

Þrátt fyrir að hér hafi verið reynt að leggja mat á hugsanleg áhrif á útgjöld ríkissjóðs á komandi árum er óvissan í þessum samningum veruleg. Verði frumvarpið óbreytt að lögum má gera ráð fyrir miðað við þær forsendur sem að framan eru raktar að greiðslur úr ríkissjóði gætu orðið á bilinu 60–70 milljarðar kr. árlega á árabilinu 2017 til 2023, en helmingur þeirrar upphæðar árin 2016 og 2024. Vakin er athygli á því að lánið er fært hjá Tryggingarsjóði innstæðueigenda og greiðir sjóðurinn afborganir og vexti af því. Komi til þess að á ríkisábyrgðina reyni færast árlegar greiðslur úr ríkissjóði sem svara til afborgana og vaxta til Tryggingarsjóðsins í einu lagi og til gjalda á útgjaldahlið ríkissjóðs.

205. Nefndarálit [85. mál]

um frv. til l. um breyt. á l. um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum.

Frá meiri hluta viðskiptanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Arnar Þór Sæþórsson, Árnýju J. Guðmundsdóttur og Helgu Eysteinsdóttur frá Fjármálaeftirlitinu, Egil Tryggvason og Hjördísi Dröfn Vilhjálmsdóttur frá fjármálaráðuneyti, Elínu R. Líndal, Jón Óskar Pétursson og Skúla Þórðarson frá Húnaþingi vestra, Ástráð Haraldsson og Jóhannes Bjarna Björnsson lögmenn, Guðjón Guðmundsson frá Sambandi íslenskra sparisjóða, Guðjón Bragason frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Jónu Björk Guðnadóttur frá Samtökum fjármálafyrirtækja, Önnu Sigríði Jörundsdóttur og Baldur Smára Einarsson frá Sparisjóði Bolungarvíkur, Jóhann Antonsson frá Sparisjóði Svarfdæla og Jónínu S. Lárusdóttur og Kjartan Gunnarsson frá viðskiptaráðuneyti. Nefndinni bárust umsagnir frá Félagi löggiltra endurskoðenda, Fjármálaeftirlitinu, Húnaþingi vestra, Kauphöll Íslands, KEA svf., ríkisskattstjóra, Samkeppniseftirlitinu, Seðlabanka Íslands, Sparisjóði Bolungarvíkur, Sparisjóði Höfðhverfinga, Sparisjóði Svarfdæla, Sparisjóði Vestmannaeyja, stofnfjáreigendum í Sparisjóði Keflavíkur, stofnfjáreigendum í Sparisjóði Bolungarvíkur, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Sambandi íslenskra sparisjóða.

Helstu ákvæði frumvarpsins.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á ákvæðum laga um fjármálafyrirtæki sem lúta að sparisjóðum. Helstu breytingar sem mælt er fyrir um í frumvarpinu eru eftirfarandi: Eytt er vafa um félagaform sparisjóðanna. Kveðið er á um að stofnfjársparisjóðir séu sjálfseignarstofnanir auk þess sem eignarréttindi stofnfjáreigenda eru afmörkuð. Einnig er staða og eðli stofnfjár skýrð sem og réttindi stofnfjáreigenda. Mælt er fyrir um að eignarréttur stofnfjáreigenda takmarkist við bókfært stofnfé og sérstaklega tiltekið að stofnfjáreigendur eigi enga hlutdeild í óráðstöfuðu eigin fé eða varasjóðum sparisjóðsins. Þá skulu sparisjóðir skilgreina samfélagslegt hlutverk sitt. Gert er ráð fyrir að sparisjóðir verði eftirleiðis aðeins reknir sem stofnfjársparisjóðir og því felld brott ákvæði um hlutafélagasparisjóði og breytingu stofnfjársparisjóða í hlutafélagasparisjóði. Lagður er til lagarammi um heimildir sparisjóða til að útvista verkefni og starfa saman og er við það miðað að heimildir í þeim efnum raski ekki eðlilegri samkeppni á markaði. Mælt er fyrir um heimild til að færa niður stofnfé til jöfnunar taps sem verður ekki jafnað á annan hátt og þarf samþykki tveggja þriðju hluta atkvæða fyrir þess háttar ákvörðun.

Mælt er fyrir um víðtækari möguleika sparisjóðs til að afla fjár, þ.e. með reglum um útgáfu stofnfjár. Einnig er lögð til einföldun á ákvæðum um viðskipti með stofnfjárbréf og gert ráð fyrir að viðskipti með þau lúti almennum reglum um viðskipti með eignarhluti í fjármálafyrirtækjum. Þá er heimild til endurmats stofnfjár felld niður en aukið við heimildir til hækkunar stofnfjár. Ákvæði um hækkun eru látin tilheyra ákvæðum um ráðstöfun hagnaðar. Er lagt til að heimilt verði að ráðstafa hagnaði með tvenns konar hætti, annaðhvort með því að hækka stofnfé eða með því að greiða út arð. Lagt er til að ákvæði um arðgreiðslur verði einfölduð og þrengd. Kveðið er á um að óheimilt verði að greiða arð hjá þeim sparisjóðum sem ekki eru með varasjóði (óráðstafað eigið fé) og eins að óheimilt verði að greiða arð nema

sparisjóður skili hagnaði. Þá er kveðið á um hámark varðandi þá hagnaðarhlutdeild sem má nýta til arðgreiðslu.

Félagaform sparisjóða.

Með 2. gr. frumvarpsins er leitast við að fylla í eyðurnar við úrlausn á félagaréttarlegum viðfangsefnum sparisjóðanna enda ekki fyrir hendi heildstæð löggjöf um sparisjóði sem rekstrarform. Við umfjöllun um frumvarpið í nefndinni komu fram athugasemdir um að þrátt fyrir ákvæði 2. gr. þætti óljóst hvert félagaform sparisjóða væri samkvæmt ákvæðum frumvarpsins. Eins og áður er getið er í frumvarpinu lagt til grundvallar að stofnfjársparisjóðir séu sjálfseignarstofnanir sem starfa sem fjármálafyrirtæki samkvæmt þeim lögum sem um þau gilda, sbr. 2. gr. frumvarpsins, en segja má að í þeirri grein komi félagaréttarleg staða sparisjóðanna fram. Í 3. mgr. 2. gr. er mælt fyrir um að beita megi lögum um hlutafélög um sparisjóði eftir því sem við getur átt og svo fremi að ekki sé kveðið á um annað í ákvæðum frumvarpsins og er jafnframt tekið af skarið um að lög um sjálfseignarstofnanir í atvinnurekstri eigi ekki við um sparisjóði. Hvað varðar skilgreiningu á hugtakinu sjálfseignarstofnun má benda á að í athugasemdum við frumvarp til laga um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur (135. mál á 123. löggjafarþingi) var hugtakið sjálfseignarstofnun ekki skilgreint. Var í frumvarpinu látið nægja að vísa til sameiginlegra einkenna þeirra, svo sem að hafa tiltekið stofnfé, ráða yfir fjármagni, starfa samkvæmt sérstökum samþykktum og hafa skipaða stjórn sem starfi sjálfstætt. Segja má að sparisjóðir séu sérstök tegund sjálfseignarstofnana og gilda um þá sérákvæði VIII. kafla laga um fjármálafyrirtæki og þegar þeim ákvæðum sleppir önnur ákvæði laganna og lög um hlutafélög eftir því sem við á.

Í 4. mgr. 2. gr. frumvarpsins er kveðið á um að sparisjóður sem starfar sem hlutafélag við gildistöku laganna, verði frumvarpið að lögum, geti notað heitið „sparisjóður“ í firmanafni sínu. Meiri hlutinn leggur til að þetta ákvæði verði fellt brott þannig að þeim sparisjóðum sem hefur verið breytt í hlutafélög verði þetta ekki heimilt. Telur meiri hlutinn það villandi fyrir neytendur að fjármálastofnun sem hefur horfið frá þeim grunnþáttum sem lagðir eru í hugtakið sparisjóður noti samt sem áður slíkt heiti í firmanafni sínu. Leggur meiri hlutinn því til að 4. mgr. falli brott. Meiri hlutinn leggur einnig til breytingu á 1. mgr. 2. gr. í þá veru að undanskilja einnig ríkissjóð reglum um lágmarksfjölda stofnfjáreigenda.

Samfélagslegt hlutverk sparisjóða og eignarhald stofnfjáreigenda.

Í 2. og 3. gr. frumvarpsins er vísun í hið samfélagslega hlutverk sjóðanna og gert ráð fyrir því að þeir skilgreini það hver fyrir sig. Er það nýmæli að í samþykktum sparisjóðs skuli gerð grein fyrir hinum samfélagslegu áherslum hans. Þar er jafnframt ákvæði sem afmarkar eignarréttindi stofnfjáreigenda, svo sem áður greinir. Í nefndinni var rætt um að borið hefði á hugtakaruglingi hvað varðar eignarhald stofnfjáreigenda. Var bent á að í athugasemdum með frumvarpinu væri vísað til „eignarhluts í sparisjóði“ en slíkt orðalag samræmist ekki því formi að sparisjóður sé sjálfseignarstofnun. Eign í stofnfé er ekki það sama og eign í sparisjóði. Réttara er að segja að eignarhald stofnfjáreigandans sé í stofnfénu en ekki sjálfum sparisjóðnum.

Lækkun stofnfjár.

Í 7. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um heimild til að færa niður stofnfé. Ákvæðið er nýmæli og eitt þeirra sem hvað mest var rætt í nefndinni. Rétt er að árétta að ekki er skylt að færa niður stofnfé. Í ákvæðinu felst aðeins heimild til slíkrar niðurfærslu. Telja verður mikil-

vægt að stofnfjáreigendur ráði yfir slíkri heimild til að geta brugðist við ef bókfært stofnfé verður hærra en eigið fé (varasjóðir neikvæðir). Eingöngu er heimilt að lækka stofnfé til að jafna tap sem verður ekki jafnað á annan hátt og er þar með óheimilt að lækka stofnfé af öðrum ástæðum.

Sparisjóðirnir fóru ekki varhluta af bankahruninu og rekstrarafkoma þeirra var almennt mjög slæm á árinu 2008. Við þessu var brugðist með lögum nr. 125/2008, um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði (neyðarlögin). Í 2. gr. þeirra er mælt fyrir um heimild fjármálaráðherra til að leggja sparisjóði til fjárhæð sem nemur allt að 20% af bókfærðu eigin fé hans m.v. árslok 2007. Ríkissjóður fái stofnfjárbréf eða hlutabréf í sparisjóðnum sem endurgjald í samræmi við eiginfjárframlag sitt. Fjárhæð útgefinna stofnfjárhluta til ríkissjóðs skuli nema að nafnvirði sömu upphæð og það fjárframlag sem er innt af hendi og skal það stofnfé njóta sömu stöðu og aðrir stofnfjárhlutir í viðkomandi sjóði. Þá segir orðrétt í 5. málsl. greinarinnar: „Þegar um er að ræða sparisjóð sem breytt hefur verið í hlutafélag samkvæmt ákvæðum laga um fjármálafyrirtæki skal hið nýja hlutafé nema sama hlutfalli gagnvart öðru útgefnu hlutafé og fjárframlagið er í hlutfalli við bókfært eigið fé félagsins. Ákvæði þetta tekur jöfnum höndum til stofnfjársparisjóða og þeirra sparisjóða sem breytt hefur verið í hlutafélag samkvæmt ákvæðum laga þessara eftir því sem við á.“ Í neyðarlögunum er því gert ráð fyrir því að stofnfé sjóðanna verði fært að raunvirði. Með frumvarpi þessu er texti neyðarlaganna útfærður og skýrður betur en gert var í Reglum um framlag til sparisjóða frá 18. desember 2008 sem settar voru á grundvelli 2. gr. neyðarlaganna.

Ársreikningar sparisjóðanna leiddu í ljós að hjá flestum þeirra varð veruleg rýrnun á eigin fé á árinu 2008, einkum vegna lækkunar á hlutabréfaverði og gangvirði eignarhluta í félögum. Þá var afkoma af kjarnastarfsemi fyrir skatta neikvæð hjá flestum þeirra. Afkoman hefur því síst batnað frá því að neyðarlögin voru sett og nú þegar hefur Fjármálaeftirlitið tekið yfir einn sparisjóð og hafa a.m.k. tveir sótt um framlag úr ríkissjóði á grundvelli laga nr. 125/2008 (neyðarlaganna).

Staða sparisjóðanna er því erfið og margir hafa þörf fyrir að auka stofnfé sitt til þess að styrkja eiginfjárgrundvöll og rekstrarhæfi, hvort sem nýtt stofnfé kemur frá ríkinu, sveitarfélögum eða öðrum aðilum sem vilja styrkja rekstur þeirra. Margir sparisjóðir hafa á síðustu árum hækkað stofnfé sitt og greitt stofnfjáreigendum ríflegan arð og í þeim tilvikum hefur gengið á varasjóði þeirra. Vegna taprekstrar á síðasta ári er nú svo komið að varasjóðir margra sparisjóða eru uppurnir og jafnvel orðnir neikvæðir, þ.e. bókfært stofnfé er orðið hærra en annað eigið fé. Við þær aðstæður verður að telja ólíklegt að nýir aðilar séu tilbúnir að leggja fram nýtt stofnfé, auk þess sem gera verður ráð fyrir því sem skilyrði fyrir fjárframlagi ríkissjóðs skv. 2. gr. laga nr. 125/2008 að varasjóður sé ekki neikvæður.

Eitt af markmiðum þeirra breytinga sem lagðar eru til á ákvæðum VIII. kafla laga um fjármálafyrirtæki með frumvarpi þessu er að auðvelda sparisjóðum að sækja sér nýtt stofnfé, m.a. á grundvelli neyðarlaganna, með því að getað lækkað núverandi stofnfé til að mæta taprekstri síðustu ára og með þeim hætti jafnað varasjóð sparisjóðsins. Með þeirri aðgerð væru stofnfjáreigendur að taka á sig tap sparisjóðsins síðasta ár að því leyti sem það var umfram varasjóð. Miðað við gildandi löggjöf um sparisjóði er ekki talin vera fyrir hendi heimild til þess að lækka stofnfé og því er í frumvarpinu ákvæði sem veitir stjórn sparisjóðs heimild til þess.

Meiri hlutinn telur brýnt að stofnfjáraukning sparisjóðanna fylgi almennum jafnræðisreglum og tekur sú útfærsla sem mælt er fyrir um í frumvarpinu mið af því, þ.e. að komi fé úr ríkissjóði inn í sparisjóð verði að lækka stofnfé í sjóðnum. Fram kom fyrir nefndinni að

framkvæmdin yrði á þann veg að í þeim tilvikum þar sem framlag ríkisins dugar til að koma CAD-hlutfalli sparisjóðs upp fyrir 12% þá ráðist vægi eldra stofnfjár og nýs stofnfjár af nafnverði eigin fjár sem fyrir er ásamt niðurstöðu áreiðanleikakönnunar og nýs stofnfjár. Í þeim tilvikum að framlag frá ríkissjóði dugar ekki til að koma CAD-hlutfalli sparisjóðs upp fyrir 12% þarf að grípa til frekari ráðstafana sem felast m.a. í því að fjölga stofnfjáraðilum, að kröfuhafar afskrifi skuldir, lengi í lánum og breyti lánum í víkjanleg lán eða stofnfé og að stofnfé sé lækkað. Í slíkum samningum koma margir að borðinu og þá er lækkun stofnfjár byggð á viðskiptalegum forsendum þar sem allir sem að samningunum koma þurfa að vera samþykkir þeim aðgerðum sem gripið er til til að bjarga viðkomandi sparisjóði.

Í umsögn Sambands íslenskra sparisjóða er lögð áhersla á að um heimild til niðurfærslu sé að ræða. Þá er bent réttilega á að aðstæður og þarfir sparisjóðanna séu misjafnar og talið að undirstrika þurfi að fara þurfi sparlega með þessa heimild. Þá segir orðrétt í umsögninni: „Við gerum ráð fyrir að í þeirri fjárhagslegu endurskipulagningu og aðkomu ríkisins sem er fram undan hjá sparisjóðunum muni vera nauðsynlegt að lækka stofnfé.“

Aðstæður sparisjóða eru ólíkar og því verður að meta hvert tilvik fyrir sig þegar tekin er ákvörðun um niðurfærslu. Má vænta þess að stjórn sparisjóðs leggi ekki til lækkun á stofnfé nema önnur úrræði séu ekki fyrir hendi til að jafna tap af rekstri.

Meiri hlutinn leggur til breytingu á ákvæðinu sem fjallar um reglur um fundarboðun, sambærilegar þeim sem eru í 2. og 3. málsl. 1. mgr. 6. gr. frumvarpsins.

Ráðstöfun hagnaðar.

Eins og fyrr er getið er í 8. gr. frumvarpsins mælt fyrir um að sparisjóðum verði heimilt að ráðstafa hagnaði til stofnfjáreigenda með tvennum hætti, annars vegar með því að hækka stofnfé og hins vegar með beinni arðgreiðslu. Þá skal læsa 50% hagnaðar inni í sparisjóði sem varasjóð til að mæta hugsanlegu tapi í framtíðinni. Gert er ráð fyrir að aðeins verði heimilt að greiða arð þegar hagnaður hefur verið af rekstri sparisjóðs í fimm ár. Meiri hlutinn leggur til þá breytingu að við ráðstöfun arðs til stofnfjáreigenda verði ekki miðað við hagnað síðustu fimm ára og að arðgreiðsla verði ekki takmörkuð við meðaltal hæstu almennra innlánsvaxta auk allt að 8 prósentustiga eins og frumvarpið gerir ráð fyrir. Telur meiri hlutinn svo þröngar heimildir til greiðslu arðs geta komið í veg fyrir að nýtt stofnfé komi í sparisjóðina en meiri hlutinn telur mikilvægt að svo verði. Leggur meiri hlutinn því til breytingar á 1. mgr. 8. gr. í þá veru að 2. mgr. falli brott og breytist þá jafnframt tilvísun í 3. mgr.

Markmið þeirra breytinga sem meiri hlutinn leggur til á 8. gr. eru að auka möguleika á því að nýtt stofnfé komi inn í sparisjóði, þ.e. að það verði talinn vænlegur fjárfestingarkostur að leggja fé inn í sparisjóði. Telur meiri hlutinn að með því að fella brott þær hömlur sem í ákvæðinu felast um möguleika til arðgreiðslu felist hvati til þess að gerast stofnfjáreigandi. Að mati meiri hlutans er mikilvægt að þeir sem nú eru eigendur stofnfjár komi að endurreisn sjóðanna enda felist mikilvægir viðskiptalegir hagsmunir í því að tryggja áframhaldandi hlutverk þeirra í endurreisn sjóðanna.

Samstarf sparisjóða.

Í 9. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um heimildir sparisjóðanna til að útvista verkefni, þ.e. heimildir sjóðanna til samstarfs en hefð er fyrir slíku samstarfi. Ljóst er að sparisjóðirnir leggja áherslu á að kveðið verði á um slíkar heimildir í lögum til að auðvelda sparisjóðum þátttöku í samkeppni við stærri fyrirtæki á fjármálamarkaði. Þá er áréttað í 1. mgr. greinarinnar að samstarf skuli fara fram á almennum viðskiptalegum forsendum. Sparisjóðir eru af

öðru tagi en viðskiptabankar og til að geta keppt við þá er mikilvægt að þeir geti unnið saman að verkefnum sem ekki snúast beint um samskipti við viðskiptavini. Við umfjöllun málsins í nefndinni kom fram, m.a. í umsögn Seðlabanka Íslands, að 9. gr. frumvarpsins væri til þess fallin að styrkja rekstrargrundvöll sparisjóðanna.

Meiri hlutinn leggur til þrenns konar breytingar á þessu ákvæði. Er í fyrsta lagi lagt til að við 1. mgr. bætist orðin „meðal annars“ í því skyni að veita svigrúm til þess að fleira falli undir greinina en orðalag hennar gefur til kynna, þ.e. að upptalning verkefna í 1. mgr. verði ekki tæmandi eins og getið er í athugasemdum með ákvæðinu. Í öðru lagi er lagt til að „greining“ bætist við upptalningu í e-lið 1. mgr. Í þriðja lagi er lagt til breytt heiti greinarinnar. Lagt er til að hún beri fyrirsögnina „Samstarf sparisjóða“ og vegna þessa eru lagðar til orðalagsbreytingar á 2. mgr.

Staða sparisjóðanna.

Meiri hlutinn leggur áherslu á mikilvægi sparisjóðanna sem hluta af fjármálaumhverfinu hér á landi. Meiri hlutinn telur að verði frumvarpið að lögum hafi verið vörðuð leið til að nýta heimildir ríkissjóðs til endurfjármögnunar sparisjóða samkvæmt neyðarlögunum og búið í haginn fyrir það að vænlegt þyki að gerast stofnfjáreigandi sparisjóðs og vonast meiri hlutinn til að nýtt stofnfé komi inn í sparisjóðina annars staðar en úr ríkissjóði. Fram kom fyrir nefndinni að samþykkt frumvarpsins sé grundvallarforsenda þess að áfram sé hægt að vinna að endurreisn sparisjóðakerfisins og að stjórnvöld geti komið að þeirri endurreisn. Boðuð hefur verið heildarendurskoðun á lögum um fjármálafyrirtæki. Gefst þá kostur á að fara yfir reynslu þeirra ákvæða sem í frumvarpi þessu felast svo og að skoða aðrar mögulegar breytingar í sparisjóðaumhverfinu. Við því var hreyft við meðferð málsins í nefndinni að borið hefði á því að skorti á gagnsæi í sparisjóðaumhverfinu, t.d. um það hverjum gæfist kostur á að gerast stofnfjáreigendur. Meiri hlutinn vill benda á þrennt í frumvarpinu sem kemur til móts við slíkar athugasemdir. Í fyrsta lagi er í 2. mgr. 4. gr. ákvæði um að færð skuli skrá yfir stofnfjáreigendur sem skal aðgengileg öllum. Í öðru lagi er í 3. mgr. 6. gr. mælt fyrir um heimild til að framselja stofnfjárhluti í sparisjóði án takmarkana. Í þriðja lagi er mælt fyrir um að sparisjóðir setji sér reglur um viðskipti með stofnfé og skal Fjármálaeftirlitið staðfesta þær. Reikna verður með að í slíkum reglum verði tryggt jafnræði þannig að allir sem þess óska geti keypt stofnfé.

Að lokum vill meiri hlutinn árétta að með þeim fyrirætlunum ríkisins að veita sparisjóðum eiginfjárframlag er ætlunin að standa vörð um samfélagslega hagsmuni, treysta starfsemi sparisjóðanna og gæta að byggðafestu.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með framangreindum breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 30. júní 2009.

Álfheiður Ingadóttir, form., frsm. | Magnús Orri Schram. | Ólína Þorvarðardóttir.

Lilja Mósesdóttir. | Jónína Rós Guðmundsdóttir.

206. Breytingartillögur [85. mál]

við frv. til l. um breyt. á l. um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum.

Frá meiri hluta viðskiptanefndar (ÁI, MSch, ÓÞ, LMós, JRG).

1. Við bætist tvær nýjar greinar á eftir 1. gr., svohljóðandi:
   a. (2. gr.)
   Orðin „sbr. þó 64. gr.“ í 4. mgr. 28. gr. laganna falla brott.
   b. (3. gr.)
   8. tölul. 1. mgr. 42. gr. laganna fellur brott.
2. Við 2. gr.
   a. Við lokamálslið 1. efnismgr. bætist: eða ríkissjóðs.
   b. 4. efnismgr. falli brott.
3. Við 7. gr. Á eftir 1. málsl. 1. efnismgr. komi tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Til þess að heimilt sé að fjalla um lækkun stofnfjár á fundi stofnfjáreigenda skal hafa verið boðað til fundarins með a.m.k. tveggja vikna fyrirvara. Í fundarboði skal gera grein fyrir tillögu um lækkun stofnfjár.
4. Við 8. gr. Efnisgreinin orðist svo:
   Aðalfundur sparisjóðs getur heimilað stjórn sparisjóðs að ráðstafa allt að 50% hagnaðar hans til hækkunar á nafnverði stofnfjár og arðgreiðslu til stofnfjáreigenda. Með hagnaði samkvæmt þessari grein er átt við hagnað eftir skatta samkvæmt samþykktum ársreikningi fyrir síðasta reikningsár. Aðalfundur má ekki ákveða að úthluta meiri arði en stjórn sparisjóðs leggur til eða samþykkir.
   Heimild til ráðstöfunar hagnaðar skv. 1. mgr. er því aðeins fyrir hendi að um óráðstafað eigið fé sé að ræða í viðkomandi sparisjóði.
5. Við 9. gr.
   a. 1. málsl. 1. efnismgr. orðist svo: Sparisjóðum er heimilt að hafa samstarf meðal annars um eftirfarandi verkefni, enda sé slíkt gert á almennum viðskiptalegum forsendum.
   b. Á eftir orðinu „bókhald“ í e-lið 1. efnismgr. komi: greining.
   c. Í stað orðanna „hefur útvistað verkefni skv. 1. mgr. til eins og sama aðila“ í 2. efnismgr. komi: hefur falið einum og sama aðila verkefni skv. 1. mgr.
   d. Fyrirsögn greinarinnar verði: *Samstarf sparisjóða*.

207. Svar [102. mál]

utanríkisráðherra við fyrirspurn Þórunnar Sveinbjarnardóttur um hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

Hvert er hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið og hve lengi hafa þeir gegnt embætti?

Undirstofnanir og tengdar stofnanir ráðuneytisins eru þrjár og hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna er 2 karlar og 1 kona (kk. 66,66% – kvk. 33,33%). Annar karlinn hefur gegnt embætti í 16 ár og hinn í rúm 8 ár en konan í 1 ár.

Hér eru ítarlegri upplýsingar:

– Útflutningsráð: Jón Ásbergsson hefur gegnt embætti frá sumrinu 1993 (16 ár).
– Varnarmálastofnun: Ellisif Tinna Víðisdóttir hefur gegnt embætti frá 1. júní 2008 (1 ár).
– Þróunarsamvinnustofnun: Sighvatur Björgvinsson hefur gegnt embætti frá febrúar 2001 (rúm 8 ár).

208. Svar [110. mál]

heilbrigðisráðherra við fyrirspurn Þórunnar Sveinbjarnardóttur um hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið.

Fyrirspurnin hjóðar svo:

Hvert er hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið og hve lengi hafa þeir gegnt embætti?

Forstjóri/forstöðumaður	Stofnun	Karl	Kona	Skipun/ráðning/ setning frá:
Berglind Ásgeirsdóttir	Heilbrigðisráðuneyti		x	01.09.2007
Steingrímur Ari Arason	Sjúkratryggingar Íslands	x		01.11.2008
Matthías Halldórsson	Landlæknir	x		01.11.2008
Dóra Guðrún Guðmundsdóttir	Lýðheilsustöð		x	01.05.2009
Guðrún Gísladóttir	Heyrnar- og talmeinastöð Íslands		x	14.03.2003
Sigurður Magnússon	Geislavarnir ríkisins	x		01.07.1984
Halldór Jónsson	Sjúkrahúsið á Akureyri	x		16.05.1984
Hulda Gunnlaugsdóttir	Landspítali		x	01.09.2008
Rannveig Gunnarsdóttir	Lyfjastofnun		x	12.09.2000[1)]
Svanhvít Jakobsdóttir	Heilsugæsla á höfuðborgarsvæðinu		x	16.05.2009
Guðrún Kristjánsdóttir	Heilsugæslustöðin Borgarnesi		x	01.05.2000
Björg Bára Halldórsdóttir	Heilsugæslustöðin Ólafsvík		x	01.09.1998
Friðbjörg Matthíasdóttir	Heilsugæslustöðin Grundarfirði		x	01.05.2004
Pétur Jónsson	Heilsugæslustöðin Búðardal	x		20.06.2002
Rúnar Guðlaugsson	Heilsugæslustöðin Ólafsfirði	x		01.10.1998
Ásrún Ingvadóttir	Heilsugæslustöðin Dalvík		x	01.10.1996
Guðjón Brjánsson	Heilbrigðisstofnunin Akranesi	x		28.12.2000
Róbert W. Jörgensen	St. Franciskusspítali, Stykkishólmi	x		01.01.1989
Úlfar B. Thoroddsen	Heilbrigðisstofnunin Patreksfirði	x		01.01.1999
Þröstur Óskarsson	Heilbrigðisstofnunin Vestfjarða	x		01.01.2009 [2)]
Jóhann Björn Arngrímsson	Heilbrigðisstofnunin Hólmavík	x		13.05.1996
Guðmundur H. Sigurðsson	Heilbrigðisstofnunin Hvammstanga	x		01.01.1988
Valbjörn Steingrímsson	Heilbrigðisstofnunin Blönduósi	x		03.10.2003
Hafsteinn Sæmundsson	Heilbrigðisstofnunin Sauðárkróki	x		01.07.2007
Konráð Karl Baldvinsson	Heilbrigðisstofnunin Siglufirði	x		01.07.2001
Jón Helgi Björnsson	Heilbrigðisstofnun Þingeyinga	x		01.03.2007

Einar Rafn Haraldsson	Heilbrigðisstofnun Austurlands	x		13.04.1999 [3]
Gunnar K. Gunnarsson	Heilbrigðisstofnunin Vestmannaeyjum	x		01.06.1995
Magnús Skúlason	Heilbrigðisstofnun Suðurlands	x		01.09.2004
Sigríður Snæbjörnsdóttir	Heilbrigðisstofnun Suðurnesja		x	01.12.2002 [4]
Árni Sverrisson	St. Jósefspítali, Sólvangur	x		01.01.2006 [5]
Rúna Hauksdóttir Hvannberg	Lyfjagreiðslunefnd		x	01.09.2007
Eiríkur Brynjólfur Baldursson	Vísindasiðanefnd	x		19.03.2008
	Samtals	**21**	**12**	

[1] Áður hjá Lyfjanefnd.
[2] Áður hjá Heilbrigðisstofnun Ísafjarðarbæjar.
[3] Áður hjá Heilbrigðisstofnuninni Egilsstöðum.
[4] Áður hjá Heyrnar- og talmeinastöð Íslands.
[5] Áður hjá St. Jósefsspítala.

Hlutfall karla er 63,6% en hlutfall kvenna 36,4%.

209. Svar [106. mál]

umhverfisráðherra við fyrirspurn Þórunnar Sveinbjarnardóttur um hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

Hvert er hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið og hve lengi hafa þeir gegnt embætti?

Stofnanir sem heyra undir ráðuneytið eru tólf talsins. Af tólf forstöðumönnum/forstjórum eru ellefu karlmenn og ein kona.

Stofnun	**Nafn**	**Kennitala**	**Hóf störf**
Stofnun Vilhjálms Stefánssonar	Níels Einarsson	270262-2799	1. mars 1998
Náttúrurannsóknastöðin við Mývatn	Árni Einarsson	020154-5869	1. október 2004
Landmælingar Íslands	Magnús Guðmundsson	190560-4659	1. janúar 1999
Landgræðsla ríkisins	Sveinn Runólfsson	280446-2549	1972
Brunamálastofnun Íslands	Björn Karlsson	100459-3299	1. janúar 2001
Skógrækt ríkisins	Jón Loftsson	021245-2249	1. janúar 1990
Skipulagsstofnun	Stefán B. Thors	240649-2929	1. desember 1985
Úrvinnslusjóður	Ólafur Kjartansson	300559-4339	1. mars 2003
Náttúrufræðistofnun Íslands	Jón Gunnar Ottóson	271150-2109	1. febrúar 1999
Úrskurðanefnd skipulags- og byggingarmála	Hjalti Steinþórsson	111243-3959	1. október 2005
Umhverfisstofnun	Kristín Linda Árnadóttir	050971-5469	18. febrúar 2008
Vatnajökulsþjóðgarður	Þórður H.Ólafsson	241048-2849	1. júlí 2008
Veðurstofa Íslands	Árni Snorrason	160654-3339	16. ágúst 2008

210. Nefndarálit [85. mál]

um frv. til l. um breyt. á l. um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum.

Frá minni hluta viðskiptanefndar.

Minni hluti nefndarinnar telur að þær breytingartillögur sem nefndin leggur fram séu til bóta, en hefur efasemdir um að frumvarpið nái markmiðum sínum. Ljóst er að frumvarpið er samið í flýti og ber þess greinileg merki. Nauðsynlegt er að ráðast í heildarendurskoðun laga um sparisjóði og önnur fjármálafyrirtæki.

Ekki þarf að fjölyrða um mikilvægi þess að hafa öfluga fjármálaþjónustu hér á landi. Ein af stoðum þess eru sparisjóðirnir. Þeir hafa gegnt mikilvægu hlutverki í fjármálaþjónustu landsmanna á undanförnum áratugum, einkum á þeim svæðum á landsbyggðinni þar sem áhugi annarra fjármálastofnana hefur verið takmarkaður. Minni hlutinn styður það markmið neyðarlaganna að styðja sparisjóðina til að sinna hlutverki sínu. Reglur voru settar um hvernig þeirri aðstoð yrði komið við 18. desember 2008, í kjölfar þess að neyðarlögin voru sett. Framkvæmdarvaldið telur að þær reglur dugi ekki til vegna verri stöðu sparisjóðanna sökum áfalla frá áramótum.

Í 7. gr. frumvarpsins er veitt heimild til að lækka stofnfé. Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að þetta verði gert til að gefa möguleika á að rétta af varasjóði sem eru neikvæðir sökum slæmrar stöðu sparisjóðanna með aðkomu annarra fjárfesta og er þar sérstaklega litið til þess að eignarhlutur ríkisins endurspegli framlag þess. Fram kom fyrir nefndinni að talsmenn ríkisstjórnarinnar telja þetta vera forsendu þess að hægt verði að koma sparisjóðum til aðstoðar og að áríðandi sé að það verði gert fyrir 1. júlí. Þessi tímasetning var ekki rökstudd frekar, en fram kom að ekki væri um dagaspursmál að ræða. Þó skal tekið fram að lögð var áhersla á að nokkrir sparisjóðir væru í brýnum vanda sem þyrfti að bregðast við sem allra fyrst.

Einnig kom fram að engar áætlanir liggja fyrir um hvernig staðið verði að lækkun stofnfjár. Augljós hætta er á að eftir slíkar aðgerðir verði hér í landinu nær eingöngu ríkissparisjóðir með veikan rekstrargrundvöll sem erfitt verður fyrir ríkið að losna út úr aftur. Fram kom við umfjöllun um málið að engar áætlanir væru til staðar um það hvernig ríkissjóður verður losaður út úr verkefninu aftur. Styrkur sparisjóðanna hefur m.a. legið í góðum tengslum við heimasvæði sín og hafa stofnfjáreigendur gegnt þar lykilhlutverki. Erfitt er að sjá fyrir sér sparisjóði án aðkomu heimamanna og nauðsynlegt er að tryggja aðkomu þeirra að stjórn sjóðanna, með einum eða öðrum hætti.

Frumvarpið tekur hins vegar á fleiri þáttum en þeim sem meiri hlutinn telur varða björgun sparisjóðanna en mikil gagnrýni kom frá umsagnaraðilum um að þær hugmyndir hafi ekki verið nægjanlega ígrundaðar eða skýrar. Fram hefur komið að Fjármálaeftirlitið lagði t.d. til að nefndin tæki sér betri tíma til að fara yfir þetta mál sökum mikilvægis þess.

Minni hlutinn telur mikilvægt að verða við þessum óskum, sérstaklega í ljósi þess að ekkert kallar á að málið verði klárað með þeim flýti sem meiri hlutinn hefur ákveðið að viðhafa. Atriði sem mjög mikilvægt er að mati minni hlutans að tekið verði á í tengslum við lagaumgjörð um starfsemi sparisjóða eru: 1. skýrar skilgreiningar, 2. rekstrarumhverfi sparisjóðanna, 3. tengsl við heimasvæði og upphæð stofnfjár, 4. gagnsæi í reglum um stofnfjár-

eigendur, 5. hverjir geti orðið stofnfjáreigendur, 6. stjórnkerfi sparisjóðanna, 7. atkvæðavægi stofnfjárhlutar o.s.frv.

Alþingi, 1. júlí 2009.

Guðlaugur Þór Þórðarson, frsm. Eygló Harðardóttir. Ragnheiður E. Árnadóttir.

Margrét Tryggvadóttir.

211. Breytingartillögur [85. mál]

við frv. til l. um breyt. á l. um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum.

Frá Eygló Harðardóttur.

1. Við bætist ný grein er verði 1. gr., svohljóðandi:
   1. mgr. 14. gr. laganna orðast svo:
   Hlutafé viðskiptabanka og lánafyrirtækis skal að lágmarki nema jafnvirði 5 milljóna evra (EUR) í íslenskum krónum miðað við opinbert viðmiðunargengi (kaupgengi) eins og það er skráð hverju sinni. Stofnfé sparisjóðs með starfsemi á Íslandi skal að lágmarki nema jafnvirði 1 milljónar evra (EUR) í íslenskum krónum miðað við opinbert viðmiðunargengi (kaupgengi) eins og það er skráð hverju sinni.
2. Á eftir 1. gr., er verði 2. gr., komi ný grein, svohljóðandi:
   Við 51. gr. laganna bætast þrjár nýjar málsgreinar, svohljóðandi:
   Stofnfjáreigendur sparisjóðs kjósa tvo stjórnarmenn, hlutaðeigandi sveitarstjórnir eða héraðsnefndir tilnefna tvo stjórnarmenn og innstæðueigendur einn stjórnarmann samkvæmt nánari ákvæðum í samþykktum sjóðsins. Ef starfssvæði sparisjóðs nær yfir fleiri en eitt sveitarfélag skulu viðkomandi sveitarstjórnir eða héraðsnefndir koma sér saman um tilnefningu stjórnarmanna, þannig að fulltrúi hvers sveitarfélags sitji ekki lengur en tvö ár samfleytt í stjórn sjóðsins.
   Stjórnin kýs sér formann úr sínum hópi. Heimilt er að kjósa varamenn, jafnmarga aðalmönnum, eftir sömu reglum og gilda um kosningu aðalmanna. Kosning stjórnar skal vera hlutbundin ef óskað er.
   Í stjórn sparisjóðs sem er með fleiri en 15 starfsmenn skulu starfsmenn kjósa einn fulltrúa í stjórn sjóðsins. Fulltrúa starfsmanna er ekki heimilt að vera formaður eða varaformaður sjóðsins.
3. 7. gr. falli brott.
4. 10. gr., er verði 11. gr., orðist svo:
   70.–77. gr. laganna falla brott.

212. Svar [95. mál]

fjármálaráðherra við fyrirspurn Skúla Helgasonar um hálaunastörf á vegum ríkisins.

1. Hversu margir ríkisstarfsmenn hafa hærri heildarlaun en forsætisráðherra?

Samkvæmt úrskurði Kjararáðs frá 29. desember 2008 eru mánaðarlaun forsætisráðherra 935 þús. kr. á mánuði. Er þá ekki tekið tillit til mögulegra greiðslna samkvæmt reglum um þingfararkostnað eða annarra atriða sem telja má til starfskjara, svo sem afnota af ráðherrabifreið skv. 10. gr. reglugerðar nr. 580 frá 4. desember 1991, um bifreiðamál ríkisins. Í eftirfarandi svari er miðað við mánaðarlaun forsætisráðherra samkvæmt úrskurði Kjararáðs, þ.e. 935 þús. kr. á mánuði.

Skoðuð voru launagögn i launakerfi Fjársýslu ríkisins og tekið mið af launum þeirra ríkisstarfsmanna sem taka laun samkvæmt kjarasamningi. Starfsmenn í hlutastarfi eru undanskildir og miðað við 90% starfshlutfall að lágmarki. Einnig eru þeir starfsmenn undanskildir sem fengu óreglulegar greiðslur sem ekki tilheyra viðkomandi mánuði, svo sem vegna uppgjörs á orlofi eða annarra greiðslna sem falla til á lengra tímabili.

Til heildarlauna teljast mánaðarlaun, yfirvinnulaun og svokölluð önnur laun. Til annarra launa teljast gæsluvaktir lækna, staðarvaktir á sjúkrahúsum, vottorðagreiðslur og gjaldskrárverk lækna í heilsugæslu, vaktaálag vaktavinnustétta, greiðslur vegna bakvakta ásamt öðrum launagreiðslum sem ekki teljast til mánaðarlauna eða yfirvinnulauna.

Samsetning heildarlauna innan ríkisstofnana hefur tekið töluverðum breytingum á undanförnum mánuðum og því þótti ekki fært að taka meðaltal launa á þriggja til fjögurra mánaða tímabili eins og æskilegt væri í samanburði sem þessum, enda geta tilfallandi aðstæður leitt til þess að heildarlaun í einum mánuði eru hærri en ef heilt ár er skoðað í senn. Af tölum úr launakerfi Fjársýslunnar má dæma að margir forstöðumenn hafa að eigin frumkvæði brugðist við breyttum efnahagsaðstæðum og breytt vinnufyrirkomulagi innan stofnana sinna eða breytt samsetningu heildarlauna á annan hátt, sem leitt hefur til lækkunar þeirra. Aðgerðir af slíku tagi krefjast aðdraganda og taka tíma að koma fram og því er miðað við laun sem greidd voru vegna starfa í mars 2009. Vegna þessara annmarka er ekki hægt með vissu hægt að fullyrða að sama niðurstaða fengist ef lengra tímabil yrði skoðað.

Af 20.762 starfsmönnum sem fengu greidd dagvinnulaun í mars 2009 voru 402 starfsmenn sem uppfylltu fyrrnefnd skilyrði og voru með hærri heildarlaun en forsætisráðherra.

2. Hver er sundurliðun þessa hóps eftir starfsstéttum?

Ekki er tekið sérstaklega fram hvernig skal skipta hópnum milli starfsstétta og var því brugðið á það ráð að miða við stéttarfélög viðkomandi faghópa. Þar sem sumir sinna störfum sínum á fleiri en einni stofnun og geta verið í fleiri en einu stéttarfélagi tekur sundurliðunin mið af því hvar meginhluti tekna viðkomandi einstaklinga falla. Einkum er um að ræða lækna sem einnig eru prófessorar.

Stéttarfélag	Fjöldi einstaklinga
Læknafélag Íslands	301
Skurðlæknafélag Íslands	34
Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga	13
Félag prófessora við ríkisháskóla	12
Kennarasamband Íslands	10

Stéttarfélag	Fjöldi einstaklinga
Kjarafélag viðskiptafræðinga og hagfræðinga	6
Innan eftirfarandi stéttarfélaga eru 5 eða færri einstaklingar:	
Dýralæknafélag Íslands	
Félag háskólakennara	
Félag háskólamenntaðra starfsmanna stjórnarráðsins	
Félag íslenskra atvinnuflugmanna	
Félag íslenskra flugumferðarstjóra	
Félag íslenskra náttúrufræðinga	
Flugvirkjafélag Íslands	
Landssamband lögreglumanna	
Ljósmæðrafélag Íslands	
Sálfræðingafélag Íslands	
Stéttarfélag lögfræðinga	
Stéttarfélag verkfræðinga	
Útgarður, félag háskólamanna	
Samtals	**402**

3. *Hver verður árlegur sparnaður ríkissjóðs ef laun þessara starfsmanna verða lækkuð til jafns við laun forsætisráðherra?*

Til að meta hver árlegur sparnaður ríkissjóðs yrði ef laun þessara starfsmanna verða lækkuð til jafns við laun forsætisráðherra verður að líta til samsetningar heildarlauna þeirra. Einnig verður að taka tillit til þess að forsætisráðherra fellur ekki undir lög nr. 88/1971, um 40 stunda vinnuviku, en töluverður hluti launa þess hóps sem hér er til umfjöllunar fellur til vegna vinnu umfram 40 stundir á viku.

Laun þeirra 402 starfsmanna sem eru með hærri heildarlaun en forsætisráðherra skiptast milli dagvinnulauna, yfirvinnulauna og svokallaðra annarra launa eins og að neðan greinir. Vísast í fyrri útskýringar um hvað tilheyrir hverjum launalið.

Launaliður	Upphæð	Hlutfall heildarlauna
Dagvinnulaun	635.253 kr.	54,2%
Yfirvinnulaun	132.180 kr.	11,3%
Önnur laun	405.583 kr.	34,6%
Heildarlaun	1.173.016 kr.	100%

Heildarlaun hópsins þyrftu að lækka um 20% til að þau yrðu jöfn heildarlaunum forsætisráðherra, 935 þús. kr. Með þeim fyrirvara að launasetningin í mars eigi við um heilt ár yrði árlegur sparnaður um 1,5 milljarðar kr. að meðtöldum launatengdum gjöldum (1,2% af áætluðum launakostnaði ríkisins). Þar sem ekki er hægt að hreyfa við dagvinnuhluta launa með einhliða aðgerðum yrði lækkun heildarlauna öll að koma fram í lækkun þeim hluta launanna sem fellur til vegna yfirvinnu eða vinnu og verkefna sem leiða til greiðslu „annarra launa“. Það jafngildir 44% lækkun launaliðanna sem mundi leiða til samsvarandi minnkunar vinnumagns. Slíkt mundi leiða til skertrar þjónustu og breytinga á vinnufyrirkomulagi hjá þeim starfsstéttum sem um ræðir, svo sem færri staðar- og gæsluvaktir á sjúkrahúsum, færri gjaldskrárverk innan heilsugæslu ásamt breyttu fyrirkomulagi og samdrætti í vaktavinnu og minni kennslu í framhaldsskólum og háskólum.

213. Svar [115. mál]

fjármálaráðherra við fyrirspurn Eyglóar Harðardóttur um mat nýju bankanna á eignasafni þeirra.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

1. *Hvert er verðmat (verðbil) Íslandsbanka á:*
   a. *verðtryggðum fasteignalánum bankans til heimila sem hlutfall af höfuðstól,*
   b. *gengistryggðum fasteignalánum bankans til heimila sem hlutfall af höfuðstól,*
   c. *verðtryggðum lánum til fyrirtækja sem hlutfall af höfuðstól,*
   d. *gengistryggðum lánum til fyrirtækja sem hlutfall af höfuðstól?*
2. *Hvert er verðmat (verðbil) NBI á:*
   a. *verðtryggðum fasteignalánum bankans til heimila sem hlutfall af höfuðstól,*
   b. *gengistryggðum fasteignalánum bankans til heimila sem hlutfall af höfuðstól,*
   c. *verðtryggðum lánum til fyrirtækja sem hlutfall af höfuðstól,*
   d. *gengistryggðum lánum til fyrirtækja sem hlutfall af höfuðstól?*
3. *Hvert er verðmat (verðbil) Nýja Kaupþings banka á:*
   a. *verðtryggðum fasteignalánum bankans til heimila sem hlutfall af höfuðstól,*
   b. *gengistryggðum fasteignalánum bankans til heimila sem hlutfall af höfuðstól,*
   c. *verðtryggðum lánum til fyrirtækja sem hlutfall af höfuðstól,*
   d. *gengistryggðum lánum til fyrirtækja sem hlutfall af höfuðstól?*

Réttur alþingismanna til þess að óska eftir upplýsingum með því að beina fyrirspurn til ráðherra takmarkast skv. 54. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 49. gr. þingskapalaga, við opinber málefni. Nýju bankarnir eru hlutafélög í eigu ríkisins sem teljast til einkaréttarlegra aðila og njóta lögbundinnar verndar um viðskiptalegar upplýsingar. Um ríkishlutafélög gilda almennt sömu reglur og um önnur hlutafélög og takmarkast réttur alþingismanna til að krefja ráðherra upplýsinga um slík félög við það hvort upplýsingarnar eigi að vera opinberar samkvæmt lögum. Opinberar upplýsingar um rekstur viðkomandi félaga eru m.a. birtar í ársskýrslum þeirra.

Í þessu sambandi má m.a. horfa til þeirra sjónarmiða sem fram koma í upplýsingalögum, nr. 50/1996, um upplýsingaskyldu stjórnvalda, en lögin taka ekki til starfsemi einkaaðila nema að því leyti sem hún lýtur að því að taka ákvarðanir, í skjóli stjórnsýsluvalds, um rétt eða skyldu manna.

Að mati fjármálaráðuneytisins lúta þær upplýsingar sem óskað er eftir í fyrirspurninni ekki að málefnum sem talist geta opinber í fyrrgreindum skilningi. Þá verður að líta til þess að nýju bankarnir starfa í samkeppni sín á milli og við önnur fyrirtæki á fjármálamarkaði og því gæti það skaðað hagsmuni félaganna verði upplýsingar af því tagi sem spurt er um gerðar opinberar. Ekki er unnt að svara fyrirspurninni efnislega af framangreindum ástæðum.

Þrátt fyrir þau almennu viðhorf ráðuneytisins sem að framan er lýst er það afstaða þess að almennt beri að veita almenningi og þeim sem mál varða sem mestar og gleggstar upplýsingar um starfsemi ríkisins og félaga í ríkiseigu. Hefur forsvarsmönnum nýju bankanna verið kynnt efni þessa svars og athygli þeirra vakin á því að mikilvægt sé að tryggt verði sem allra mest gagnsæi í starfsemi þeirra,og að bankarnir leggi sig fram um að veita greinargóðar upplýsingar um starfsemi sína. Munu slíkar áherslur koma fram í eigendastefnu stjórnvalda sem tekur til starfsemi fjármálastofnana í ríkiseigu. Eigandastefna mun koma fram á næstu dögum og er hún mikilvægur liður í að tryggja framgang þeirrar áætlunar sem unnið er eftir og miðar

að endurreisn og endurfjármögnun bankanna, sem m.a. byggir á þeim áformum sem fram koma í frumvarpi til laga um Bankasýslu ríkisins. Alþingi hefur það frumvarp nú til meðferðar.

214. Svar [109. mál]

félags- og tryggingamálaráðherra við fyrirspurn Þórunnar Sveinbjarnardóttur um hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

Hvert er hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið og hve lengi hafa þeir gegnt embætti?

Hlutfall karla og kvenna í stöðum forstjóra/forstöðumanna stofnana sem starfa á málefnasviði félags- og tryggingamálaráðuneytis, sem og upplýsingar um starfstíma þeirra, má sjá í eftirfarandi töflu:

Stofnun (ráðning/skipun)	**Kona**	**Karl**	**Starfstími**
Barnaverndarstofa	-	x	1995
Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins	-	x	1986
Íbúðalánasjóður	-	x	1999
Jafnréttisstofa	x	-	2007
Ríkissáttasemjari	-	x	2008
Svæðisskrifstofa um málefni fatlaðra, Reykjavíkur	-	x	2009
Svæðisskrifstofa um málefni fatlaðra, Reykjaness	x	-	2003
Svæðisskrifstofaum málefni fatlaðra, Austurlands	x	-	1989
Svæðisskrifstofa um málefni fatlaðra, Suðurlands	x	-	2008
Svæðisskrifstofa um málefni fatlaðra, Vestfjarða	x	-	2008
Svæðisskrifstofa um málefni fatlaðra, Vesturlands	-	x	1990
Tryggingastofnun ríkisins	x	-	2008
Vinnueftirlit ríkisins	-	x	1981
Vinnumálastofnun	-	x	1997
Þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta og daufblinda einstaklinga	x	-	2009

Kynjahlutföllin eru því þannig að konur skipa 47% af stöðum forstöðumanna/forstjóra í stofnunum sem starfa á málefnasviði ráðuneytisins og karlar 53%.

215. Frumvarp til laga [85. mál]

um breyting á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum.

(Eftir 2. umr., 2. júlí.)

1. gr.

Við 3. mgr. 21. gr. laganna bætast tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Þeim er enn fremur heimilt að veita þjónustu í umboði annarra, svo sem vátryggingafélaga, lífeyrissjóða og annarra fjármálafyrirtækja, enda telji Fjármálaeftirlitið þá starfsemi hvorki skerða möguleika þeirra til þess að veita þjónustu samkvæmt starfsleyfi sínu né skerða möguleika þess til að hafa eftirlit með starfseminni. Skal Fjármálaeftirlitinu tilkynnt fyrir fram um áform viðkomandi svo að mat þess geti legið fyrir áður en veiting þjónustunnar hefst.

2. gr.

Orðin „sbr. þó 64. gr.“ í 4. mgr. 28. gr. laganna falla brott.

3. gr.

8. tölul. 1. mgr. 42. gr. laganna fellur brott.

4. gr.

61. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Skilgreining.

Sparisjóður er sjálfseignarstofnun sem starfar sem fjármálafyrirtæki samkvæmt lögum þessum. Honum er skylt að nota heitið „sparisjóður“ í firmanafni sínu og skilgreina í samþykktum sínum samfélagslegt hlutverk sitt. Stofnfjáreigendur í sparisjóði skulu vera a.m.k. 30. Ákvæði um lágmarksfjölda stofnfjáreigenda gildir þó ekki um sparisjóð sem er dótturfélag annars sparisjóðs eða að meiri hluta í eigu eins eða fleiri sveitarfélaga eða ríkissjóðs.

Stofnfjáreigendur bera ekki ábyrgð á skuldbindingum sparisjóðs umfram stofnfé sitt og eiga ekki hlutdeild í öðru eigin fé sparisjóðs en bókfærðu stofnfé eins og það er á hverjum tíma. Þeir eiga rétt á greiðslu arðs af stofnfé sínu í samræmi við reglur 68. gr.

Að því leyti sem ekki er kveðið á um annað í lögum þessum skal beita ákvæðum laga um hlutafélög, nr. 2/1995, um sparisjóði, eftir því sem við getur átt. Ákvæði laga um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur eiga ekki við um sparisjóði.

5. gr.

62. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Stofnun. Stjórn.

Á stofnfundi sparisjóðs fer hver stofnandi með eitt atkvæði. Stofnfundur setur sparisjóði samþykktir. Í þeim skulu vera ákvæði sem varða sérstaklega hlutaðeigandi sparisjóð, svo sem:

1. heiti sparisjóðs,
2. heimili sparisjóðs, varnarþing,
3. heildarupphæð stofnfjár, skipting í stofnfjárhluti,
4. kosning sparisjóðsstjórnar, störf hennar,
5. helstu áherslur sparisjóðs varðandi samfélagslegt hlutverk hans,

6. breytingar á samþykktum,
7. slit á sparisjóði, ráðstöfun eigin fjár í því sambandi.

Fundur stofnfjáreigenda er æðsta vald í málefnum sparisjóðsins og kýs honum stjórn. Stjórn ræður sparisjóðsstjóra sem er framkvæmdastjóri sparisjóðsins og ber ábyrgð á daglegum rekstri hans.

6. gr.

63. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Stofnfjárbréf.

Sparisjóðsstjórn gefur út stofnfjárbréf til þeirra sem skráðir eru fyrir stofnfjárhlutum. Stofnfjárbréf má ekki afhenda fyrr en hlutur er að fullu greiddur.

Stofnfjárbréf skulu hljóða á nafn og tilgreina:

1. heiti sparisjóðs og heimilisfang,
2. númer og fjárhæð hlutar,
3. nafn, heimilisfang og kennitölu stofnfjáreiganda,
4. útgáfudag stofnfjárbréfs,
5. sérstök atriði er varða réttindi og skyldur stofnfjáreigenda.

Stjórn sparisjóðsins skal færa skrá yfir stofnfjáreigendur og skal hún aðgengileg öllum. Sparisjóðsstjórn skal uppfæra skrána þegar breytingar verða á eignarhaldi stofnfjárbréfa.

7. gr.

64. og 65. gr. laganna falla brott.

8. gr.

66. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Útgáfa og viðskipti með stofnfjárhluti.

Fundur stofnfjáreigenda getur samþykkt aukningu stofnfjár í viðkomandi sparisjóði með útgáfu nýrra stofnfjárhluta. Til þess að heimilt sé að fjalla um aukningu stofnfjár á aðalfundi eða sérstökum fundi stofnfjáreigenda skal hafa verið boðað til fundarins með a.m.k. tveggja vikna fyrirvara. Í fundarboði skal gera grein fyrir tillögu stjórnar um útgáfu nýrra stofnfjárhluta, þ.m.t. um heildarfjölda hluta, nafnverð hluta og útboðsgengi, greiðslukjör, ef einhver eru, áskriftartíma og áskriftarrétt. Lágmarksverð nýrra stofnfjárhluta skal vera jafnhátt og nafnverð stofnfjárhluta í viðkomandi sparisjóði.

Í samþykktum sparisjóðs er heimilt að kveða á um forgangsrétt stofnfjáreigenda að aukningu.

Framsal og önnur ráðstöfun stofnfjárhlutar í sparisjóði er heimil án takmarkana, sbr. þó ákvæði VI. kafla. Sparisjóðir skulu setja sér reglur um viðskipti með stofnfé sem samþykktar skulu af Fjármálaeftirlitinu. Því er heimilt að gefa út leiðbeinandi tilmæli um slík viðskipti.

Nýr stofnfjáreigandi öðlast réttindi samkvæmt stofnfjárbréfinu þegar eigandabreyting hefur verið skráð skv. 3. mgr. 63. gr.

Ef sparisjóður hefur gefið út nýtt stofnfé og hafi verið greitt meira en nafnverð fyrir útgáfuna skal fé það sem greitt var umfram nafnverð fært á yfirverðsreikning stofnfjár að frádregnum kostnaði sparisjóðsins af útgáfunni. Hann telst með óráðstöfuðu eigin fé sparisjóðs.

9. gr.

67. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Lækkun stofnfjár.

Að tillögu stjórnar sparisjóðs getur fundur stofnfjáreigenda tekið ákvörðun um lækkun stofnfjár til jöfnunar taps sem ekki verður jafnað á annan hátt. Til þess að heimilt sé að fjalla um lækkun stofnfjár á fundi stofnfjáreigenda skal hafa verið boðað til fundarins með a.m.k. tveggja vikna fyrirvara. Í fundarboði skal gera grein fyrir tillögu um lækkun stofnfjár. Fyrir slíkri ákvörðun þarf samþykki tveggja þriðju hluta atkvæða sem mætt er fyrir á fundi stofnfjáreigenda. Í fundarboði skal greina frá ástæðum fyrir lækkuninni og hvernig hún á að fara fram. Fjármálaeftirlitinu skal tilkynnt fyrir fram um fyrirhugaða lækkun stofnfjár.

Ákvörðun fundar stofnfjáreigenda um lækkun skv. 1. mgr. tekur gildi þegar Fjármálaeftirlitið hefur samþykkt hana.

Ekki þarf að innkalla kröfur vegna lækkunar stofnfjár samkvæmt þessari grein.

10. gr.

68. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Ráðstöfun hagnaðar.

Aðalfundur sparisjóðs getur heimilað stjórn sparisjóðs að ráðstafa allt að 50% hagnaðar hans til hækkunar á nafnverði stofnfjár og arðgreiðslu til stofnfjáreigenda. Með hagnaði samkvæmt þessari grein er átt við hagnað eftir skatta samkvæmt samþykktum ársreikningi fyrir síðasta reikningsár. Aðalfundur má ekki ákveða að úthluta meiri arði en stjórn sparisjóðs leggur til eða samþykkir.

Heimild til ráðstöfunar hagnaðar skv. 1. mgr. er því aðeins fyrir hendi að um óráðstafað eigið fé sé að ræða í viðkomandi sparisjóði.

11. gr.

69. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Samstarf sparisjóða.

Sparisjóðum er heimilt að hafa samstarf meðal annars um eftirfarandi verkefni, enda sé slíkt gert á almennum viðskiptalegum forsendum:

a. ráðgjöf um áhættustýringu,
b. rekstur upplýsingakerfa,
c. öryggiseftirlit,
d. starfsemi innri endurskoðunardeilda,
e. bakvinnsla, bókhald, greining og skýrslugerð til eftirlitsstofnana,
f. lögfræðiráðgjöf, samningar og samskipti við birgja,
g. vöruþróun og markaðssamstarf um sameiginleg vörumerki,
h. fræðsla og upplýsingagjöf,
i. innlend og erlend greiðslumiðlun og þjónusta við erlend viðskipti.

Í þeim tilfellum að fleiri en einn sparisjóður hafa falið einum og sama aðila verkefni skv. 1. mgr. skulu gerðir samningar á milli hvers einstaks sparisjóðs og þess sem veitir þjónustuna. Slíkir samningar víkja ekki til hliðar skyldum þeim sem hver einstakur sparisjóður ber gagnvart lögum og reglum, eftirlitsaðilum, stofnfjáreigendum eða öðrum.

Rísi ágreiningur um hvort starfsemi falli undir 1. mgr. sker Samkeppniseftirlitið úr.

12. gr.

70.–76. gr. laganna falla brott.

13. gr.

Á eftir orðunum „yfirverðsreikningur hlutafjár“ í 5. mgr. 84. gr. laganna kemur: yfirverðsreikningur stofnfjár.

14. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 106. gr. laganna:

a. 3. mgr. orðast svo:

Heimilt er að sameina sparisjóð við annað fjármálafyrirtæki sem hefur starfsleyfi skv. 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. þannig að sparisjóði verði slitið. Við sameiningu fá stofnfjáreigendur hlutabréf í hinu sameinaða fjármálafyrirtæki í samræmi við hlutfall stofnfjár af eigin fé sparisjóðsins. Endurgjald fyrir óráðstafað eigið fé sparisjóðsins, sé það fyrir hendi, skal lagt í sérstaka sjálfseignarstofnun sem skal hafa þann tilgang að rækja og stuðla að framgangi þeirra samfélagslegu verkefna sem samþykktir sparisjóðsins kveða á um. Skal endurgjald til sjálfseignarstofnunarinnar vera í formi peningagreiðslu eða með skuldabréfi til ekki lengri tíma en 10 ára. Áður en til samruna kemur skal óháður aðili staðfesta hlutfallslega skiptingu stofnfjár og annars eigin fjár sparisjóðsins og leggja mat á verðmæti umsamins endurgjalds sem fara skal til sjálfseignarstofnunar, með tilliti til þess hvort það sé sanngjarnt, eðlilegt og í réttu hlutfalli miðað við verðmæti hlutabréfa sem koma í hlut stofnfjáreigenda. Skal Fjármálaeftirlitið staðfesta matið. Í stjórn sjálfseignarstofnunar samkvæmt þessari málsgrein skulu eiga sæti einn fulltrúi sveitarfélaga á starfssvæði sparisjóðsins, einn fulltrúi skipaður af félags- og tryggingamálaráðherra, sem skal vera formaður stjórnar, og einn fulltrúi tilnefndur af menntamálaráðherra. Samþykktir sjálfseignarstofnunarinnar skulu staðfestar sameiginlega af félags- og tryggingamálaráðherra og menntamálaráðherra.

b. Við 7. mgr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Við samruna sparisjóða má óráðstafað eigið fé sameinaðs sparisjóðs ekki verða lægra en samanlagt óráðstafað eigið fé þeirra sparisjóða var fyrir samruna.

15. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 110. gr. laganna:

a. 19. tölul. orðast svo: 3. mgr. 63. gr. um að halda og uppfæra skrá yfir stofnfjáreigendur.
b. 20. tölul. orðast svo: 3. mgr. 66. gr. um að setja og fylgja reglum um viðskipti með stofnfé.
c. 21. tölul. orðast svo: 68. gr. um ráðstöfun arðs.
d. 22. tölul. orðast svo: 2. mgr. 69. gr. um skyldur sparisjóðs.
e. 23. tölul. fellur brott.

16. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 112. gr. b laganna:

a. 14. tölul. orðast svo: 68. gr. um ráðstöfun arðs.
b. 15. tölul. fellur brott.

17. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

216. Frumvarp til laga [137. mál]

um breytingu á lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

1. gr.

Við 2. mgr. 15. gr. a laganna bætist nýr töluliður, sem verður 3. tölul., svohljóðandi:

3. 8. gr. um milligöngu um gjaldeyrisviðskipti og verslun með erlendan gjaldeyri.

2. gr.

Á eftir 15. gr. d laganna kemur ný grein, 15. gr. e., svohljóðandi:

Í tengslum við rannsókn mála er Fjármálaeftirlitinu heimilt að krefja einstaklinga og lögaðila um allar upplýsingar og gögn sem það telur nauðsynleg. Fjármálaeftirlitið getur kallað til skýrslugjafar einstaklinga sem það telur búa yfir upplýsingum er varða rannsókn málsins. Lagaákvæði um þagnarskyldu takmarka ekki skyldu til þess að veita upplýsingar og aðgang að gögnum samkvæmt þessari grein.

Telji Fjármálaeftirlitið að starfsemi samkvæmt lögum þessum og reglum settum á grundvelli þeirra sé stunduð án tilskilinna leyfa getur það krafist gagna og upplýsinga sem nauðsynlegar eru til að ganga úr skugga um hvort svo sé. Getur það krafist þess að slíkri starfsemi sé hætt þegar í stað. Jafnframt er því heimilt að birta opinberlega nöfn aðila sem taldir eru bjóða þjónustu án tilskilinna leyfa.

Fjármálaeftirlitið getur krafist kyrrsetningar eigna einstaklings eða lögaðila þegar fyrir liggur rökstuddur grunur um að háttsemi hans fari í bága við ákvæði laga þessara. Um skilyrði og meðferð slíkrar kröfu fer eftir 88. gr. laga um meðferð sakamála, eftir því sem við getur átt.

Um rannsókn Fjármálaeftirlitsins á brotum gilda að öðru leyti ákvæði laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Rannsóknarheimildir skulu vera þær sömu og Fjármálaeftirlitið hefur með eftirlitsskyldum aðilum, þar á meðal úrræði og heimildir sem fram koma í 9.–11. gr. laganna.

3. gr.

Við 16. gr. laganna bætist nýr töluliður, sem verður 3. tölul., svohljóðandi:

3. 8. gr. um milligöngu um gjaldeyrisviðskipti og verslun með erlendan gjaldeyri.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Með breytingu á lögum um gjaldeyrismál í nóvember 2008 voru gerðar breytingar á viðurlagaákvæðum laganna. Samkvæmt lögunum fylgist Seðlabanki Íslands með því að starfsemi aðila sé í samræmi við lögin en með breytingunni var Fjármálaeftirlitinu fengið hlutverk við rannsókn þeirra mála sem Seðlabankinn tilkynnir til eftirlitsins. Með breytingunni voru viðurlagaákvæði laganna færð til samræmis við viðurlagaákvæði laga á fjármálamarkaði og ný viðmið um beitingu viðurlaga við efnahagsbrotum. Fjármálaeftirlitið hefur þannig nú heimild til að leggja á stjórnvaldssektir vegna brota á lögunum en ef brot eru meiri háttar

vísar Fjármálaeftirlitið þeim til lögreglu. Við breytingu laganna fórst fyrir að kveða á um að brot gegn 8. gr. laganna væru refsiverð. Í frumvarpinu er lagt til að úr því verði bætt. Þá er í frumvarpinu lagt til að rannsóknarheimildir Fjármálaeftirlitsins verði styrktar.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er lagt til að við 2. mgr. 15. gr. a verði bætt ákvæði sem heimilar Fjármálaeftirlitinu að leggja stjórnvaldssektir á aðila sem brjóta gegn 8. gr. laganna um milligöngu um gjaldeyrisviðskipti og verslun með erlendan gjaldeyri, en við breytingu á viðurlagaákvæðum gjaldeyrislaganna í nóvember sl. fórst fyrir að kveða á um að brot gegn 8. gr. laganna væru refsiverð. Í ákvæðinu kemur fram að öðrum aðilum en þeim sem hafi heimild í lögum eða samkvæmt ákvæðum í alþjóðlegum samningum sem Ísland er aðili að eða með leyfi frá Seðlabankanum sé óheimilt að hafa milligöngu um gjaldeyrisviðskipti eða versla með erlendan gjaldeyri. Mikilvægt er að heimilt sé að beita viðurlögum fyrir slík brot þar sem þeir aðilar sem brjóta gegn ákvæðinu gera öðrum mögulegt að brjóta gegn lögum og reglum um gjaldeyrismál og hvetja jafnvel til slíkra brota. Er því í frumvarpinu lagt til að Fjármálaeftirlitinu verði veitt heimild til að leggja á stjórnvaldssektir vegna brota á þessu ákvæði laganna.

Um 2. gr.

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að styrktar verði rannsóknarheimildir Fjármálaeftirlitsins. Í 1. og 2. mgr. eru dregnar fram tilteknar heimildir Fjármálaeftirlitsins við rannsókn brota, svo sem um heimild til að krefja einstaklinga og lögaðila um upplýsingar og gögn, að Fjármálaeftirlitið geti kallað aðila til skýrslugjafar og krafist að starfsemi sem stunduð er án tilskilinna leyfa verði hætt. Í 3. mgr. er lagt til að Fjármálaeftirlitinu verði gert kleift að krefjast kyrrsetningar eigna þegar fyrir liggur rökstuddur grunur um að háttsemi fari í bága við lögin. Um skilyrði og meðferð slíkar kröfu fer eftir 88. gr. laga um meðferð sakamála, eftir því sem við getur átt. Er ákvæðið í samræmi við ákvæði 8. mgr. 133. gr. laga um verðbréfaviðskipti, en brot gegn þeim lögum eru um margt eðlislík brotum gegn lögum og reglum um gjaldeyrismál. Í 4. mgr. er tekinn af allur vafi um að úrræði laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi gildi einnig við rannsókn brota á lögum og reglum um gjaldeyrismál og að rannsóknarheimildir Fjármálaeftirlitsins við rannsókn brota skuli vera þær sömu og eftirlitið hefur gagnvart eftirlitsskyldum aðilum.

Um 3. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að heimilt verði að beita sektum eða fangelsi sé um brot gegn 8. gr. laganna að ræða. Að öðru leyti er vísað til umfjöllunar í almennum athugasemdum og umfjöllun um 2. gr.

Um 4. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, með síðari breytingum.

Í frumvarpinu er lagt til að Fjármálaeftirlitinu verði veitt heimild til að leggja á stjórnvaldssektir vegna brota á ákvæðum laganna er snúa að óheimilli milligöngu með gjaldeyrisviðskipti og erlendan gjaldeyri. Í því ljósi verði jafnframt heimilt að beita alvarlegri viðurlögum, þ.e. sektum eða fangelsi, sé um meiri háttar brot að ræða. Þá er lagt til að rannsóknarheimildir Fjármálaeftirlitsins verði styrktar og allur vafi tekinn af um það að þau úrræði sem fram koma í lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi gildi einnig við rannsókn brota á lögum og reglum um gjaldeyrismál.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum verður ekki séð að það muni hafa í för með sér aukin útgjöld fyrir ríkissjóð.

217. Frumvarp til laga [138. mál]

um breyting á lögum um embætti sérstaks saksóknara, nr. 135/2008, með síðari breytingum, og lögum um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða, nr. 142/2008.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

I. KAFLI
Breyting á lögum um embætti sérstaks saksóknara, nr. 135/2008, með síðari breytingum.

1. gr.

2. gr. laganna orðast svo:

Dómsmálaráðherra skipar sérstakan saksóknara og skal hann veita forstöðu rannsóknar- og saksóknaraembætti skv. 1. gr. Þá skipar dómsmálaráðherra þrjá saksóknara við embætti sérstaks saksóknara sem fara skulu með sjálfstætt ákæruvald samkvæmt lögum um meðferð sakamála. Sérstakur saksóknari og saksóknarar við embætti hans skulu allir fullnægja skilyrðum til skipunar í embætti héraðsdómara, en heimilt er þó að víkja frá 70 ára aldurshámarki sem um héraðsdómara gildir. Ákvæði laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, um fimm ára skipunartíma og biðlaunarétt taka ekki til þessara starfsmanna. Skipun þeirra fellur niður þegar embætti sérstaks saksóknara verður lagt niður eða sameinað annarri ríkisstofnun, sbr. 7. gr., en þeir skulu þá halda óbreyttum launakjörum í þrjá mánuði frá þeim tíma. Nú velst dómari til einhverra þessara starfa og skal þá dómsmálaráðherra veita honum leyfi frá störfum á skipunartímanum.

Sérstakur saksóknari ræður aðra starfsmenn embættisins. Við ráðningu þeirra gildir ekki 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Hinn sérstaki saksóknari

hefur stöðu og almennar heimildir lögreglustjóra samkvæmt lögreglulögum og lögum um meðferð sakamála. Hann skiptir verkum með saksóknurum embættisins og felur þeim rannsókn, stjórn og flutning mála.

Í héraði annast sérstakur saksóknari og saksóknarar embættisins flutning þeirra mála sem þeir höfða. Sérstakur saksóknari getur falið öðrum saksóknurum, saksóknarfulltrúum við embættið, lögreglustjóra, héraðsdóms- eða hæstaréttarlögmanni að flytja þau mál sem hann hefur höfðað og einnig að flytja þau mál sem saksóknarar embættisins hafa höfðað ef þeir óska þess að sérstakur saksóknari feli öðrum flutning þeirra. Sé lögmanni falið að flytja mál hefur hann sömu skyldur og ákærandi.

Sérstakur saksóknari og saksóknarar embættisins flytja þau kærumál fyrir Hæstarétti sem þeir fara með. Sérstökum saksóknara er heimilt að fela öðrum löglærðum starfsmönnum flutning þessara mála.

Dómsmálaráðherra skipar sérstakan ríkissaksóknara til að fara með hlutverk og valdheimildir ríkissaksóknara samkvæmt lögum þessum og lögum um meðferð sakamála gagnvart embætti sérstaks saksóknara og er hann æðsti handhafi ákæruvalds í þessum málum. Hinn sérstaki ríkissaksóknari skal meðal annars taka ákvörðun um áfrýjun héraðsdóma til Hæstaréttar í málum sem höfðuð hafa verið af sérstökum saksóknara eða saksóknurum við embætti hans og sækja þau áfrýjunarmál fyrir Hæstarétti. Hann getur falið sérstökum saksóknara, saksóknurum við embætti sérstaks saksóknara eða hæstaréttarlögmanni að flytja þau mál. Sé hæstaréttarlögmanni falið að flytja mál fyrir Hæstarétti hefur hann sömu skyldur og ákærandi.

Sérstakur ríkissaksóknari skal fullnægja skilyrðum til skipunar í dómaraembætti við Hæstarétt. Ákvæði laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins um fimm ára skipunartíma og biðlaunarétt taka ekki til hans. Skipun sérstaks ríkissaksóknara fellur niður þegar embætti sérstaks saksóknara verður lagt niður eða sameinað annarri ríkisstofnun, sbr. 7. gr., en skal hann þá halda óbreyttum launakjörum í þrjá mánuði frá þeim tíma. Nú velst dómari til starfans og skal þá dómsmálaráðherra veita honum leyfi frá störfum á skipunartímanum.

Ef háttsemi felur í sér annað eða önnur brot en þau sem sérstakur saksóknari fer með skv. 1. gr. tekur sérstakur ríkissaksóknari ákvörðun um hvort hann fari með málið. Rísi ágreiningur um valdsvið sérstaks saksóknara gagnvart öðrum ákærendum skal sérstakur ríkissaksóknari leysa á sama hátt úr honum.

2. gr.

1. málsl. 1. mgr. 4. gr. laganna orðast svo: Saksóknarar, lögreglumenn og löglærðir starfsmenn sérstaks saksóknara við embættið fara með lögregluvald skv. 1. mgr. 9. gr. lögreglulaga.

3. gr.

1. mgr. 5. gr. laganna orðast svo:

Sérstökum ríkissaksóknara er heimilt að ákveða að uppfylltum skilyrðum 2. mgr. og að fenginni rökstuddri tillögu frá hinum sérstaka saksóknara að sá sem hefur frumkvæði að því að bjóða eða láta lögreglu eða saksóknara í té upplýsingar eða gögn sæti ekki ákæru þótt upplýsingarnar eða gögnin leiði líkur að broti hans sjálfs.

4. gr.

Orðin „að fengnu áliti ríkissaksóknara“ í 7. gr. laganna falla brott.

5. gr.

Ákvæði til bráðabirgða í lögunum fellur brott.

II. KAFLI
Breyting á lögum um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða, nr. 142/2008.

6. gr.

Í stað orðsins „ríkissaksóknara“ í 2. og 3. mgr. 12. gr. og 1. og 3. mgr. 14. gr. laganna kemur (í viðeigandi beygingarfalli): sérstaks ríkissaksóknara.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er samið í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu og eru þar lagðar til breytingar á lögum um embætti sérstaks saksóknara og breytingar á lögum um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða.

Markmið frumvarpsins er að stórefla embætti sérstaks saksóknara svo að það verði færara um að sinna lögmæltu hlutverki sínu við rannsókn refsiverðrar háttsemi í tengslum við hrun bankanna, og eftir atvikum saksókn. Embættið gegnir afar mikilvægu hlutverki í uppgjöri því sem nú er hafið vegna bankahrunsins og er rannsóknin nauðsynlegur liður í endurreisn íslensks samfélags.

Embætti sérstaks saksóknara tók til starfa í febrúar á þessu ári. Nokkur reynsla hefur fengist af starfsemi þessa nýja embættis og sýnir hún að stöðugt verður að hyggja að því hvort embættið þurfi rýmri heimildir eða styrkari umgjörð. Í mars sl. voru gerðar á lögunum nokkrar breytingar sem miðuðu að því að skýra og rýmka heimildir embættisins til að afla upplýsinga og gagna. Auk þess ákvað ríkisstjórnin að stórauka fjárveitingar til embættisins, að þær yrðu 275 millj. kr. á ársgrundvelli í stað þeirra 76 millj. kr. sem upphaflega var gert ráð fyrir. Gert var ráð fyrir að um 20 starfsmenn, þar með taldir erlendir sérfræðingar, kæmu að rannsókninni. Nú er lagt til að enn verði aukið við fjárveitingar embættisins svo sem nánar verður vikið að hér á eftir.

Helstu breytingarnar sem lagðar eru til snerta 2. gr. laganna. Í fyrsta lagi er lagt til að embætti sérstaks saksóknara verði styrkt með því að ráðherra skipi þrjá saksóknara við embættið. Er gert ráð fyrir að hinn sérstaki saksóknari skipti með þeim verkum og feli þeim rannsókn, stjórn og flutning mála. Saksóknararnir hafa sjálfstætt ákæruvald og taka sjálfir ákvörðun um hvort ákært skuli í þeim málum sem þeim hefur verið falið að rannsaka og lúta ekki fyrirmælum hins sérstaka saksóknara í þeim efnum. Jafnframt er nauðsynlegt að taka fram að þeir fari með lögregluvald samkvæmt lögreglulögum á sama hátt og lögreglumenn og aðrir löglærðir starfsmenn sérstaks saksóknara.

Þá er í öðru lagi lögð til sú breyting að skýrt verði kveðið á um að hinn sérstaki saksóknari hafi sömu stöðu og valdheimildir og lögreglustjóri samkvæmt lögum um meðferð sakamála og lögreglulögum. Þegar lögin um embætti sérstaks saksóknara voru sett var gert ráð fyrir að hann hefði sömu stöðu og heimildir og lögreglustjóri fram til gildistöku laganna um meðferð sakamála en þá fengi hann sömu stöðu og héraðssaksóknari. Framkvæmd ákvæðanna um héraðssaksóknara var hins vegar frestað, sbr. lög nr. 156/2008. Því er nauðsynlegt að

kveða skýrt á um stöðu og heimildir hins sérstaka saksóknara og er það gert með þessu frumvarpi.

Í þriðja lagi er lagt til að ráðherra skipi sérstakan ríkissaksóknara sem sinna skal því hlutverki sem ríkissaksóknari hefur sem æðsti handhafi ákæruvalds með embætti sérstaks saksóknara. Í maí sl. tilkynnti Valtýr Sigurðsson ríkissaksóknari dóms- og kirkjumálaráðuneytinu um þá ákvörðun sína að hann teldi rétt að hann viki sæti tímabundið í öllum málum er vörðuðu embætti sérstaks saksóknara og að settur yrði ríkissaksóknari til að gegna lögbundnu hlutverki ríkissaksóknara á meðan. Kom fram hjá honum að málefni Exista hf. hafi mikið verið til umfjöllunar í fjölmiðlum og að félagið hafi verið stærsti hluthafi í Kaupþingi hf. og fleiri félögum. Annar forstjóra Exista sé sonur ríkissaksóknara og ljóst væri að kæmu málefni Exista hf. til skoðunar hjá embætti sérstaks saksóknara væri ríkissaksóknari vanhæfur til að gegna hlutverki sínu í þeim málum.

Þegar ríkissaksóknari telur sig vanhæfan til að fara með mál víkur hann sæti en þá er ávallt miðað við að hann víki sæti í tilteknum málum. Hér háttar svo til að ríkissaksóknari hefur tilkynnt ráðuneytinu að hann víki sæti í öllum málum er varða embætti sérstaks saksóknara og setja þurfi því ríkissaksóknara til að fara með þau. Verður slíkt ekki gert að óbreyttum lögum. Í frumvarpinu er því gert ráð fyrir að til þess að sinna þessu hlutverki ríkissaksóknara gagnvart embætti sérstaks saksóknara verði skipaður sérstakur ríkissaksóknari. Skal hans hlutverk gagnvart embætti sérstaks saksóknara vera það sama og kveðið er á um í lögum um meðferð sakamála og lögum um embætti sérstaks saksóknara. Skal hann sinna eftirliti með embættinu, skera úr um embættistakmörk hins sérstaka saksóknara gagnvart öðrum ákærendum og því hver fara skuli með mál ef í ljós kemur að háttsemi felur í sér annað eða önnur brot en þau sem sérstakur saksóknari fer með.

Ráðuneytið óskaði þess við réttarfarsnefnd að hún gerði tillögu að breytingu á lögunum þar sem brugðist yrði við þeirri stöðu sem upp var komin vegna ákvörðunar ríkissaksóknara. Í tillögum réttarfarsnefndar var gert ráð fyrir að hinn sérstaki saksóknari væri æðsti handhafi ákæruvalds í þeim málaflokkum sem undir hann heyrðu og lyti ekki í störfum sínum boðvaldi eða eftirliti ríkissaksóknara. Kæmu upp vafatilvik um valdmörk sérstaks saksóknara gagnvart öðrum ákærendum eða um það hver ætti að fara með mál þá skæri dómsmálaráðherra úr. Ráðuneytið telur það óheppilegt að því sé falið það verkefni að skera úr um valdmörk sérstaks saksóknara gagnvart öðrum ákærendum og það hver fara skuli með mál verði um það ágreiningur. Slíkt verkefni eigi heima hjá ríkissaksóknara eða sérstökum ríkissaksóknara sé hinum reglulega ríkissaksóknara ekki til að dreifa. Lagt er því til að skipaður verði sérstakur ríkissaksóknari til að sinna þessum verkefnum ríkissaksóknara. Gert er ráð fyrir að hann verði hliðsettur ríkissaksóknara, þannig að hann sé æðsti handhafi ákæruvalds í þessum tiltekna málaflokki. Honum er einnig falið að flytja þau mál sem áfrýjað verður til Hæstaréttar en getur þó falið það öðrum.

Þá er lögð til sú breyting á 1. mgr. 5. gr. laganna að hinum sérstaka ríkissaksóknara verði heimilt að ákveða að sá sem hefur frumkvæði að því að bjóða eða láta í té upplýsingar eða gögn sæti ekki ákæru þótt upplýsingarnar eða gögnin leiði líkur að broti hans sjálfs í stað ríkissaksóknara í dag. Er það í samræmi við aðrar breytingar sem gerðar eru í frumvarpi þessu og miða að því að sérstakur ríkissaksóknari taki að sér þau verkefni sem ríkissaksóknari hefur nú vegna mála er tengjast hinu svonefnda bankahruni. Að lokum er lagt til að ákvæði til bráðabirgða falli niður enda er það óþarft.

Með þeim breytingum sem lagðar eru til á lögunum um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna er lagt til að tilkynningar frá nefndinni um grun um refsiverða háttsemi eða hvort ekki eigi að ákæra þann sem býður nefndinni upplýsingar berist til emb-

ættis sérstaks ríkissaksóknara í stað ríkissaksóknara. Um ástæður þessara breytinga vísast til þess sem fram hefur komið hér að framan um að ríkissaksóknari hafi sagt sig frá þeim málum sem tengjast bankahruninu. Þykir því réttara að tilkynningar frá rannsóknarnefndinni berist til sérstaks ríkissaksóknara í stað ríkissaksóknara.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um breyting á lögum um embætti sérstaks saksóknara, nr.135/2008, með síðari breytingum, og lögum um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna og tengdra atburða, nr.142/2008.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til þrenns konar breytingar á lögum um sérstakan saksóknara. Í fyrsta lagi er lagt til að embætti sérstaks saksóknara verði styrkt með skipan þriggja saksóknara við embættið sem hafi það hlutverk að stýra rannsókn og fara með saksókn í málum. Í öðru lagi er lagt til að skýrt verði kveðið á um að embætti sérstaks saksóknara hafi sömu stöðu og heimildir og lögreglustjóri samkvæmt lögum um meðferð sakamála og lögreglulaga. Í þriðja lagi er lagt til að skipaður verði sérstakur ríkissaksóknari til að fara með eftirlit og aðrar skyldur sem ríkissaksóknara er í dag falið að hafa gagnvart embætti sérstaks saksóknara samkvæmt lögum um meðferð sakamála og lögum um sérstakan saksóknara.

Í frumvarpinu er auk þess lagt til að lögum um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða verði breytt þannig að tilkynningar frá rannsóknarnefndinni um grun um refsiverða háttsemi eða hvort ekki eigi að ákæra þann sem býður nefndinni upplýsingar berist til sérstaks ríkissaksóknara í stað ríkissaksóknara eins og nú er.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er áætlað að útgjöld ríkisins hækki um 43 m.kr. á ársgrundvelli, aðallega vegna launakostnaðar, og að hækkun útgjalda á þessu ári verði um helmingur þeirrar fjárhæðar en gert er ráð fyrir að lögin taki gildi nú í sumar. Ekki var gert ráð fyrir þessum útgjöldum í fjárlögum ársins.

218. Nefndarálit [3. mál]

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 52/1988, um eiturefni og hættuleg efni, með síðari breytingum.

Frá umhverfisnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Sigríði Auði Arnardóttur, Sigurbjörgu Sæmundsdóttur og Kristínu Rannveigu Snorradóttur frá umhverfisráðuneyti og Gunnlaugu Einarsdóttur frá Umhverfisstofnun. Þá bárust nefndinni umsagnir frá Háskólanum á Akureyri, Brunamálastofnun, Náttúrufræðistofnun Íslands, Kælitæknafélagi Íslands, Umhverfisstofnun, Félagi umhverfisfræðinga á Íslandi, Félagi vélstjóra og málmtæknimanna,

Eyþingi – sambandi sveitarfélaga í Eyjafirði og Þingeyjarsýslum, Samtökum atvinnulífsins og Úrvinnslusjóði.

Frumvarpinu er ætlað að innleiða reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 842/2006 um tilteknar flúoreraðar gróðurhúsalofttegundir. Meginmarkmið reglugerðarinnar er að takmarka losun þessara lofttegunda út í andrúmsloftið. Í frumvarpinu er lagt til að mælt verði fyrir um skyldur rekstraraðila hvað varðar geymslu og endurnýtingu flúoreraðra gróðurhúsalofttegunda og um merkingu á vörum og búnaði sem inniheldur þær. Þá er lagt til að gerð verði krafa um tiltekna menntun þeirra starfsmanna sem annast uppsetningu, viðhald, áfyllingu, lekaleit og aðra þjónustu við kerfi og búnað sem inniheldur flúoreraðar lofttegundir. Að auki verði gerð krafa um vottun starfsmanna og rekstrar- og þjónustuaðila fasts búnaðar og kerfa sem innihalda þessar lofttegundir. Gert er ráð fyrir því að ný námskrá verði sett um nám sem veiti réttindi til að starfa við kerfi og búnað sem inniheldur lofttegundirnar og að námið verði fjögur ár, þar af eitt í starfsnámi. Þeir sem nú þegar hafa menntun á þessu sviði geta þó samkvæmt frumvarpinu fengið vottun á því námi og þeim sem starfa á sviðinu en hafa aðra menntun verður boðið að sækja styttri námskeið til að uppfylla kröfur vottunar.

Þeim sjónarmiðum var komið á framfæri við nefndina að skilgreiningu rekstraraðila væri ábótavant þar sem skilja mætti hana þannig að um væri að ræða starfsmenn þess aðila sem stjórnar tæknilegri virkni búnaðar. Tekur nefndin undir þau sjónarmið og áréttar að rekstraraðili í skilningi laganna og reglugerðarinnar er sá aðili, einstaklingur eða lögaðili, sem ber ábyrgð á stjórn tæknilegrar virkni búnaðar, ekki tilfallandi starfsmaður sem stjórnar tæknilegri virkni. Telur nefndin að með því að breyta orðalagi greinarinnar verði þessi merking skýrari.

Því var beint til nefndarinnar að orðið fjölflúorkolefni væri ekki það sama og PFC vegna efnasamsetningar PFC (perfluorocarbon). Nefndin leitaði upplýsinga hjá Umhverfisstofnun þar sem tillaga kom að nota orðið perflúorkolefni sem væri í samræmi við þá hefð að íslenska ekki grísk forskeyti. Hjá stofnuninni fengust þær upplýsingar að Þýðingamiðstöð utanríkisráðuneytis hefði ekki gert athugasemd við þá þýðingu enda kæmi orðið perflúor upp þegar leitað væri að „perfluoro“ á vefsíðu miðstöðvarinnar. Leggur nefndin því til breytingu til samræmis við þetta. Að auki leggur nefndin til að staðbundið kerfi komi í stað orðanna fast kerfi.

Nefndin leggur til þá breytingu að við frumvarpið bætist ákvæði sem aflétti stjórnskipulegum fyrirvara af reglugerðinni sem frumvarpinu er ætlað að innleiða. Í skýrslu utanríkismálanefndar Alþingis frá 8. október 2008 segir að frá árinu 2000 hafi verið gert ráð fyrir að sá háttur yrði hafður á að utanríkisráðherra legði tillögu til þingsályktunar fyrir Alþingi vegna EES-gerða sem kölluðu á lagabreytingar. Þær breytingar yrðu síðan lagðar fram í formi frumvarps af fagráðherra samhliða því sem EES-þingsályktunartillagan yrði lögð fyrir þingið eða í framhaldi af samþykkt hennar. Eitthvað hefur þó borið á því að lagt sé til að stjórnskipulegum fyrirvara sé aflétt með frumvarpsákvæði en slíkt verður til þess að þingið fær ekki gerðina sjálfa birta í þingskjali. Þó svo að nefndin leggi hér til þá breytingu að stjórnskipulegum fyrirvara sé aflétt með frumvarpsgrein áréttar hún mikilvægi þess að samræma framkvæmd þess hvernig ríkisstjórninni er veitt heimild til að staðfesta ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar og aflétta þannig stjórnskipulegum fyrirvara af EES-gerðum sem kalla á lagabreytingar hér á landi.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með þeim breytingum sem gerð er grein fyrir hér að framan og lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Vigdís Hauksdóttir, Steinunn Valdís Óskarsdóttir og Birgitta Jónsdóttir voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 2. júlí 2009.

Þórunn Sveinbjarnardóttir, form., frsm.	Atli Gíslason.	Birgir Ármannsson, með fyrirvara.
Valgerður Bjarnadóttir.	Guðfríður Lilja Grétarsdóttir.	Kristján Þór Júlíusson, með fyrirvara.

219. Breytingartillögur [3. mál]

við frv. til l. um breyt. á l. nr. 52/1988, um eiturefni og hættuleg efni, með síðari breytingum.

Frá umhverfisnefnd.

1. Við. 1. gr. 1. og 2. efnismgr. a-liðar orðist svo:
   Flúoreraðar gróðurhúsalofttegundir eru í skilningi þessara laga vetnisflúorkolefni (HFC), perflúorkolefni (PFC) og brennisteinshexaflúoríð (SF_6).
   Rekstraraðili er einstaklingur eða lögaðili sem ber ábyrgð á stjórn tæknilegrar virkni þess búnaðar sem lög þessi taka til.
2. Við 2. gr.
   a. Í stað orðanna „fastra kælikerfa“ og „fastra slökkvikerfa“ í a-lið og í stað sömu orða í öðrum ákvæðum frumvarpsins komi (í viðeigandi beygingarfalli): staðbundinna kælikerfa, og: staðbundinna slökkvikerfa.
   b. Í stað orðsins „varmadæla“ í a-lið komi: varmadælukerfa.
   c. Í stað orðanna „fasts búnaðar“ í b-lið komi: staðbundins búnaðar.
3. Á eftir 4. gr. komi ný grein, svohljóðandi:
   Ríkisstjórninni er heimilt að staðfesta fyrir Íslands hönd ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 112/2008 frá 7. nóvember 2008 um breytingu á II. viðauka (Tæknilegar reglugerðir, staðlar, prófanir og vottun) og XX. viðauka (Umhverfismál) við EES-samninginn frá 2. maí 1992 og fella inn í samninginn reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 842/2006 um tilteknar flúoreraðar gróðurhúsalofttegundir.

220. Nefndarálit [4. mál]

um frv. til l. um breyt. á l. um meðhöndlun úrgangs, nr. 55/2003, með síðari breytingum.

Frá umhverfisnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Sigríði Auði Arnardóttur, Sigurbjörgu Sæmundsdóttur og Kristínu Rannveigu Snorradóttur frá umhverfisráðuneyti og Gunnlaugu Einarsdóttur frá Umhverfisstofnun. Þá bárust nefndinni umsagnir frá Skógrækt ríkisins, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Félagi íslenskra stórkaupmanna, Náttúrufræðistofnun Íslands, Félag heilbrigðis- og umhverfisfulltrúa, Félagi umhverfisfræðinga á Íslandi, Eyþingi – sambandi sveitarfélaga í Eyjafirði og Þingeyjarsýslum, Sorpu bs., Samtökum atvinnulífsins, Úrvinnslusjóði og Viðskiptaráði Íslands.

Frumvarpinu er ætlað að innleiða reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1013/2006/EB um flutning úrgangs. Í frumvarpinu eru lagðar til ýmsar breytingar á lögum um meðhöndlun úrgangs sem ætlað er að koma í veg fyrir ólöglegan flutning á úrgangi auk þess að stuðla að aukinni umhverfisvernd og öruggri meðhöndlun og eyðingu spilliefna og annars hættulegs úrgangs. Með frumvarpinu er m.a. lagt til að bannað verði að flytja tiltekinn úrgang milli tiltekinna landa til förgunar og endurnýtingar. Lagt er til að Umhverfisstofnun fái gjaldtökuheimild vegna umsýslu við tilkynningar og eftirlit, lagastoð fyrir tilkynningarskyldu verði styrkt og reglur um upplýsingagjöf til Umhverfisstofnunar verði hertar og útfærðar.

Meginmarkmið reglugerðarinnar er að vernda umhverfið og tryggja að úrgangur sé meðhöndlaður á réttan hátt. Í því skyni leggur hún þá skyldu á aðildarríki að samræma reglur um flutning úrgangs og er frumvarpinu ætlað að veita lagastoð fyrir innleiðingu reglugerðarinnar í heild. Verður það gert með reglugerð þar sem EB-reglugerðin er þýdd og tekin upp í heild.

Nefndin ræddi nokkuð þær reglugerðarheimildir sem kveðið er á um enda er gert ráð fyrir að þónokkrar upplýsingar séu einungis í reglugerð. Til að mynda er í b-lið 3. gr. (13. gr.) frumvarpsins kveðið á um að bannað sé að flytja tilteknar tegundir úrgangs milli tiltekinna landa. Í ákvæðinu er þó ekki tiltekið um hvaða lönd og úrgang er að ræða enda gert ráð fyrir að þessi atriði verði tilgreind í reglugerð. Nefndin áréttar að lagatexti skuli vera skýr en telur þó jafnframt að það skilyrði sé uppfyllt hér enda er gert ráð fyrir að reglugerð verði lögunum til fyllingar líkt og á við um gildandi lög. Þá áréttar nefndin að í viðauka við EB-reglugerðina er tæmandi upptalning á úrgangstegundunum og löndunum. Breytingar á efni viðaukans verður þá gerð með breytingu á reglugerð þeirri sem verður lögunum til fyllingar.

Þeim sjónarmiðum var komið á framfæri við nefndina að eðlilegt væri að ákvarðanir Umhverfisstofnunar um hvort um vöru eða úrgang væri að ræða væru kæranlegar en þær munu skv. 3. mgr. b-liðar 3. gr. frumvarpsins ekki sæta endurskoðun æðra stjórnvalds. Nefndin áréttar þá meginreglu stjórnsýsluréttar að ákvarðanir stjórnvalda séu kæranlegar og leggur því til breytingu á þessu. Nefndin telur þó veigamikil rök lúta að því að ákvarðanir Umhverfisstofnunar fái gildi meðan kæra sé til meðferðar enda eru þær grundvöllur þess að hægt sé að grípa til nauðsynlegra ráðstafana og stöðva farm. Nefndin leggur því til að kæra á ákvörðun stofnunarinnar fresti ekki réttaráhrifum hennar.

Þá voru nefndinni kynnt þau sjónarmið að þar sem Umhverfisstofnun er tilgreindur eftirlitsaðili með úrgangi skv. d-lið 3. gr. (15. gr.) frumvarpsins gæti eftirlit stofnunarinnar skarast við eftirlit heilbrigðiseftirlita sveitarfélaganna sem taka á móti úrgangi og undirbúa hann til flutnings. Nefndin fékk þær upplýsingar frá ráðuneyti og Umhverfisstofnun að eftirlitið

sem mælt er fyrir um í frumvarpinu falli vel að þeim verkefnum sem stofnunin sinnir nú þegar og að það væri ekki sambærilegt því eftirliti sem sinnt er hjá sveitarfélögunum. Því telur nefndin skýrt að ekki verði um skörun að ræða og áréttar jafnframt að nánar verður kveðið á um eftirlit og sýnatöku í reglugerð.

Nefndinni voru jafnframt kynnt þau sjónarmið að skýring hugtaksins „framleiðandi úrgangs“ væri of rúm þar sem tiltekið er að um sé að ræða aðila sem veldur því að úrgangur myndast. Nefndin áréttar að þótt orðskýringin sé almenn sé gildissvið laganna afmarkað við meðhöndlun úrgangs. Það hugtak er svo nánar skilgreint í lögunum og telur nefndin því um skýrt afmarkaða merkingu að ræða.

Kveðið er á um greiðslu kostnaðar vegna ólöglegs flutnings og við að taka úrgang til baka í g-lið og h-lið 3. gr. (18. og 19. gr.). Ekki virðist þó skilgreint nægilega hver sé tilkynnandi og telur nefndin hættu á misskilningi hvað þetta varðar. Nefndin áréttar að ákvæði sem þessi skuli vera skýr og leggur því til að bætt verði við frumvarpið skilgreiningu á tilkynnanda í samræmi við 2. gr. reglugerðarinnar.

Gerðar voru athugasemdir við kostnaðarmat frumvarpsins þar sem miðað er við að 20–30 farmar úrgangs séu fluttir úr landi á ári. Umsagnaraðili benti réttilega á að farmafjöldinn væri órökstuddur og ekki réttur. Nefndin fékk þær upplýsingar að fjárhæðir kostnaðarmatsins væru réttar en hins vegar væri villa í texta þess. Þannig miðar það við að á ári séu gerðar 20–30 tilkynningar og fékkst sá fjöldi staðfestur hjá Umhverfisstofnun. Stofnunin benti jafnframt á að fjöldi farma væri hins vegar meiri enda getur hver tilkynning gilt um fleiri en einn farm sé úrgangur í honum af sömu tegund.

Nefndin leggur til þá breytingu að við frumvarpið bætist ákvæði sem aflétti stjórnskipulegum fyrirvara af reglugerðinni sem frumvarpinu er ætlað að innleiða. Í skýrslu utanríkismálanefndar Alþingis frá 8. október 2008 segir að frá árinu 2000 hafi verið gert ráð fyrir því að sá háttur sé hafður á að utanríkisráðherra leggi tillögu til þingsályktunar fyrir Alþingi vegna EES-gerða sem kalli á lagabreytingar. Þær breytingar séu síðan lagðar fram í formi frumvarps af fagráðherra samhliða því sem EES-þingsályktunartillagan sé lögð fyrir þingið eða í framhaldi af samþykkt hennar. Eitthvað hefur þó borið á því að lagt sé til að stjórnskipulegum fyrirvara sé aflétt með frumvarpsákvæði en slíkt verður til þess að þingið fær ekki gerðina sjálfa birta í þingskjali. Þó svo að nefndin leggi hér til þá breytingu að stjórnskipulegum fyrirvara verði aflétt með frumvarpsgrein áréttar hún mikilvægi þess að samræma framkvæmd þess hvernig ríkisstjórninni er veitt heimild til að staðfesta ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar og aflétta þannig stjórnskipulegum fyrirvara af EES-gerðum sem kalla á lagabreytingar hér á landi.

Að lokum leggur nefndin til breytingar til leiðréttingar á texta og vísunum milli greina.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með þeim breytingum sem gerð er grein fyrir hér að framan og lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Vigdís Hauksdóttir, Steinunn Valdís Óskarsdóttir og Birgitta Jónsdóttir voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 2. júlí 2009.

Þórunn Sveinbjarnardóttir, form., frsm.	Atli Gíslason.	Birgir Ármannsson.
Valgerður Bjarnadóttir.	Guðfríður Lilja Grétarsdóttir.	Kristján Þór Júlíusson.

221. Breytingartillögur [4. mál]

við frv. til l. um breyt. á l. um meðhöndlun úrgangs, nr. 55/2003, með síðari breytingum.

Frá umhverfisnefnd.

1. Við 1. gr.
   a. A-liður orðist svo: Eftirfarandi skilgreiningar bætast við greinina í viðeigandi stafrófsröð:

      Framleiðandi úrgangs: aðili sem veldur því að úrgangur myndast.

      Tilkynnandi: hver sá sem hyggst flytja út úrgang eða láta flytja út úrgang og er skylt að tilkynna um það samkvæmt lögum þessum. Tilkynnandi er einn af eftirfarandi aðilum sem forgangraðast svo: framleiðandi úrgangs, sá sem meðhöndlar úrgang, flytjandi úrgangs. Ef enginn af framangreindum aðilum er þekktur er tilkynnandi sá sem hefur úrgang í vörslu sinni.
   b. Við bætist nýr stafliður er orðist svo: Í stað orðanna „13. gr.“ í skilgreiningum á spilliefni og úrgangi kemur: 20. gr.
2. Við bætist ný grein er verði 3. gr. og orðist svo:
   Í stað orðanna „15. gr.“ í 1. mgr. 11. gr. laganna kemur: 22. gr.
3. Við b-lið 3. gr. (13. gr.)
   a. Á eftir orðunum „Tilgreina skal í reglugerð“ í 1. mgr. komi: sem ráðherra setur.
   b. Í stað orðanna „og sætir sú ákvörðun ekki endurskoðun æðra stjórnvalds“ í 3. mgr. komi nýr málsliður, svohljóðandi: Kæra til ráðherra frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunar Umhverfisstofnunar.
4. Við 5. gr. Greinin orðist svo:
   Eftirfarandi breytingar verða á 13. gr. laganna, er verður 20. gr.:
   a. Í stað orðanna „15. gr.“ í f-lið kemur: 22. gr.
   b. Í stað orðanna „17. gr.“ í h-lið kemur: 24. gr.
   c. Í stað k- og l-liðar koma sex nýir stafliðir, svohljóðandi:
      k. eftirlit með flutningi úrgangs milli landa og tilkynningarskyldu þeirra sem meðhöndla og flytja slíkan úrgang, fjárhagslega ábyrgð og tryggingu skv. 17. gr.,
      l. bann eða takmörkun á flutningi úrgangs til og frá tilteknum löndum, annars vegar til förgunar og hins vegar til endurnýtingar,
      m. nánari atriði er varða ólöglegan útflutning, innflutning og umflutning á úrgangi og skyldur aðila til að taka úrgang til baka,
      n. skrá sem framleiðandi úrgangs eða sá sem hefur úrgang í vörslu sinni skal halda, m.a. yfir magn og uppruna úrgangs, áfangastað og viðtakanda hans,
      o. samþykki Umhverfisstofnunar, hvaða úrgangur er háður slíku samþykki og eyðublöð fyrir tilkynningu um flutning úrgangs, ásamt sértækum leiðbeiningum og hvaða upplýsingar og skjöl þurfa að fylgja tilkynningunni,
      p. önnur atriði sem samræmast lögum þessum.
5. Á eftir 5. gr. er verði 6. gr. koma fimm nýjar greinar, svohljóðandi:
   a. (7. gr.)

      Í stað orðanna „20. gr.“ í 6. mgr. 19. gr. laganna kemur: 27. gr.

b. (8. gr.)
Í stað orðanna „a–d-lið 4. mgr. 19. gr.“ og „3. mgr. 21. gr“ í 2. mgr. 20. gr. laganna kemur: a–d-lið 4. mgr. 26. gr., og: 3. mgr. 28. gr.
c. (9. gr.)
Í stað orðanna „14. gr.“ í a-lið 22. gr. laganna og „16., 17. og 18. gr.“ í e-lið sömu greinar kemur: 21. gr., og: 23., 24. og 25. gr.
d. (10. gr.)
Í stað orðanna „17. gr.“ í 2. mgr. 24. gr. laganna kemur: 24. gr.
e. (11. gr.)
Í stað orðanna „15. gr.“ í 4. mgr. 26. gr. laganna kemur: 22. gr.

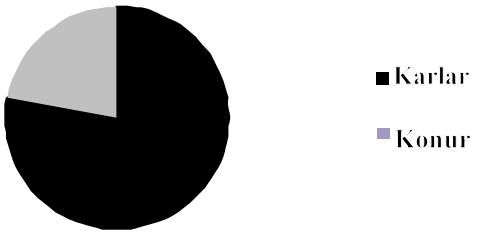
6. Á eftir 6. gr. komi ný grein, svohljóðandi:
Ríkisstjórninni er heimilt að staðfesta fyrir Íslands hönd ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 73/2008, frá 14. júní 2006, um breytingu á XX. viðauka (Umhverfismál) við EES-samninginn frá 2. maí 1992 og fella inn í samninginn reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1013/2006/EB um flutning úrgangs.

222. Svar [103. mál]

dómsmálaráðherra við fyrirspurn Þórunnar Sveinbjarnardóttur um hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið.

Fyrirspurnin hljóðar svo:
Hvert er hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið og hve lengi hafa þeir gegnt embætti?

Undir ráðuneytið heyra 45 opinberar stofnanir og embætti. Karlmenn fara með forstöðu 35 embætta eða stofnana, eða í 78% tilvika, og konur með forstöðu 10 embætta eða stofnana, eða í 22% tilvika.



Eftirfarandi eru upplýsingar um hvenær forstöðumenn voru skipaðir í embætti.

Biskupsstofa:
Karl Sigurbjörnsson, biskup Íslands, hefur gegnt embættinu frá 1. janúar 1998.

Fangelsismálastofnun ríkisins:
Páll Egill Winkel hefur gegnt embætti forstjóra Fangelsismálastofnunar ríkisins frá 1. janúar 2008.

Landhelgisgæslan:
Georg Lárusson hefur gegnt embætti forstjóra Landhelgisgæslunnar frá 1. janúar 2005.

Lögregluskóli ríkisins:
Arnar Guðmundsson hefur gegnt embætti skólastjóra Lögregluskóla ríkisins frá 1. júní 1993.

Persónuvernd:
Sigrún Jóhannesdóttir hefur gegnt embætti forstjóra Persónuverndar frá 18. júlí 2000.

Ríkislögreglustjóri:
Haraldur Johannessen hefur gegnt embættinu frá 1. febrúar 1998.

Ríkissaksóknari:
Valtýr Sigurðsson hefur gegnt embættinu frá 1. janúar 2008.

Sérstakur saksóknari:
Ólafur Þór Hauksson hefur gegnt embættinu frá 1. febrúar 2009.

Útlendingastofnun:
Hildur Dungal hefur gegnt embætti forstjóra Útlendingastofnunar frá 1. febrúar 2005. Hún er í leyfi til 1. janúar 2010. Settur forstjóri er Rósa Dögg Flosadóttir.

Sýslumaðurinn/ lögreglustjórinn á Akranesi:
Halla Bergþóra Björnsdóttir, settur sýslumaður, hefur gegnt embættinu frá 1. febrúar 2009 og mun gegna því í fjarveru Ólafs Þórs Haukssonar, sérstaks saksóknara. Ólafur Þór Hauksson var skipaður sýslumaður á Akranesi 1. júlí 1998.

Sýslumaðurinn/ lögreglustjórinn á Akureyri:
Björn Jósef Arnviðarson hefur gegnt embættinu frá 10. apríl 1994.

Sýslumaðurinn/lögreglustjórinn á Blönduósi:
Bjarni Stefánsson hefur gegnt embættinu frá 15. febrúar 2002.

Sýslumaðurinn/lögreglustjórinn í Borgarnesi:
Stefán Skarphéðinsson hefur gegnt embættinu frá 1. mars 1977.

Sýslumaðurinn í Bolungarvík:
Jónas Guðmundsson hefur gegnt embættinu frá 1. september 1990.

Sýslumaðurinn í Búðardal:
Áslaug Þórarinsdóttir hefur gegnt embættinu frá 1. janúar 2006.

Sýslumaðurinn/ lögreglustjórinn á Eskifirði:
Inger L. Jónsdóttir hefur gegnt embættinu frá 1. október 1980.

Sýslumaðurinn í Hafnarfirði:
Guðmundur Sophusson hefur gegnt embættinu frá 1. júlí 1992.

Sýslumaðurinn á Hólmavík:
Lára Huld Guðjónsdóttir hefur gegnt embættinu frá 1. febrúar 2007.

Sýslumaðurinn/lögreglustjórinn á Húsavík:
Halldór Kristinsson hefur gegnt embættinu frá 1. júlí 1973.

Sýslumaðurinn/lögreglustjórinn á Hvolsvelli:
Kjartan Þorkelsson hefur gegnt embættinu frá 2. janúar 2002.

Sýslumaðurinn á Höfn:
Páll Björnsson hefur gegnt embættinu frá 9. nóvember 1986.

Sýslumaðurinn/lögreglustjórinn á Ísafirði:
Kristín Völundardóttir hefur gegnt embættinu frá 1. janúar 2007.

Sýslumaðurinn í Keflavík:
Þórólfur Halldórsson hefur gegnt embættinu frá 15. júlí 2008.
Sýslumaðurinn í Kópavogi:
Guðgeir Eyjólfsson hefur gegnt embættinu frá 1. júní 2008.
Sýslumaðurinn á Patreksfirði:
Úlfar Lúðvíksson hefur gegnt embættinu frá 15. júlí 2008.
Sýslumaðurinn í Reykjavík:
Rúnar Guðjónsson hefur gegnt embættinu frá 1. janúar 1994.
Sýslumaðurinn/lögreglustjórinn á Sauðárkróki:
Ríkarður Másson hefur gegnt embættinu frá 1. apríl 1996.
Sýslumaðurinn/lögreglustjórinn á Selfossi:
Ólafur Helgi Kjartansson hefur gegnt embættinu frá 1. janúar 2002.
Sýslumaðurinn/lögreglustjórinn á Seyðisfirði:
Lárus Bjarnason hefur gegnt embættinu frá 1. mars 1989.
Sýslumaðurinn á Siglufirði:
Ásdís Ármannsdóttir hefur gegnt embættinu frá 1. febrúar 2007.
Sýslumaður/lögreglustjóri Snæfellinga:
Ólafur K. Ólafsson hefur gegnt embættinu frá 1. júlí 1992.
Sýslumaðurinn/lögreglustjórinn í Vestmannaeyjum:
Karl Gauti Hjaltason hefur gegnt embættinu frá 1. júlí 1998.
Sýslumaðurinn/lögreglustjórinn í Vík:
Anna Birna Þráinsdóttir hefur gegnt embættinu frá 1. janúar 2006.
Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu:
Stefán Eiríksson hefur gegnt embættinu frá 15. júlí 2006.
Lögreglustjórinn á Suðurnesjum:
Sigríður Björk Guðjónsdóttir hefur gegnt embættinu frá 1. janúar 2009.
Hæstiréttur:
Árni Kolbeinsson hefur gegnt embætti forseta Hæstaréttar frá 1. janúar 2008.
Dómstólaráð:
Símon Sigvaldason hefur verið formaður dómstólaráðs frá 26. maí 2006.
Héraðsdómur Reykjavíkur:
Helgi I. Jónsson hefur gegnt embætti dómstjóra frá 1. júlí 2003.
Héraðsdómur Vesturlands:
Benedikt Bogason hefur gegnt embætti dómstjóra frá 1. desember 2003.
Héraðsdómur Vestfjarða:
Kristinn Halldórsson hefur gegnt embætti dómstjóra frá 1. september 2007.
Héraðsdómur Norðurlands vestra:
Halldór Halldórsson hefur gegnt embætti dómstjóra frá 1. júlí 1998.
Héraðsdómur Norðurlands eystra:
Ólafur Ólafsson hefur gegnt embætti dómstjóra frá 1. janúar 2008.
Héraðsdómur Austurlands:
Halldór Björnsson hefur gegnt embætti dómstjóra frá 1. september 2008.
Héraðsdómur Suðurlands:
Hjörtur O. Aðalsteinsson hefur gegnt embætti dómstjóra frá 1. ágúst 2006.
Héraðsdómur Reykjaness:
Þorgeir Ingi Njálsson hefur gegnt embætti dómstjóra 1. maí 2008.

223. Fyrirspurn [139. mál]

til samgönguráðherra um framkvæmd samgönguáætlunar.

Frá Einari K. Guðfinnssyni.

1. Hvaða verkefni í vegamálum verða boðin út á þessu ári á grundvelli gildandi samgönguáætlunar?
2. Verður gengið til samninga við verktaka um þau verkefni sem þegar hafa verið boðin út?
3. Er ætlunin að bjóða út vegagerðarverkefni á þessu ári sem ekki verða fjármögnuð eftir svokallaðri einkafjármögnunarleið?

Skriflegt svar óskast.

224. Fyrirspurn [140. mál]

til samgönguráðherra um Suðurlandsveg og gangagerð.

Frá Sigurði Inga Jóhannssyni.

1. Hver er staða undirbúnings framkvæmda við endurbætur á Suðurlandsvegi annars vegar og við Vaðlaheiðargöng hins vegar?
2. Hvor framkvæmdin er komin lengra í undirbúningsferlinu, m.a. hvað varðar skipulagsmál?
3. Hefur ráðherra tjáð opinberlega að hægt væri að ráðast í þessar framkvæmdir á svipuðum tíma? Ef svo er, hvernig hyggst ráðherra fjármagna þær?
4. Hver er munurinn á umferðarþunga um eftirtalda vegi: Héðinsfjarðargöng, Víkurskarð og Suðurlandsveg? Hver er munurinn á tíðni slysa, þ.m.t. banaslysa, á þessum vegum?
5. Hvert er arðsemismat framkvæmda við:
   a. Héðinsfjarðargöng,
   b. Vaðlaheiðargöng,
   c. endurbætur á Suðurlandsvegi?

Skriflegt svar óskast.

225. Fyrirspurn [141. mál]

til samgönguráðherra um uppbyggingu fjarskipta á landsbyggðinni.

Frá Sigurði Inga Jóhannssyni.

1. Hyggst ráðherra endurskoða núverandi stefnu um uppbyggingu fjarskipta um land allt með tilstyrk Fjarskiptasjóðs?
2. Ef svo er, hvernig mun sú endurskoðun þá fara fram? Ef svo er ekki, er það þá mat ráðherra að núverandi uppbygging sé fullnægjandi? Óskað er eftir yfirliti sem sýnir útbreiðslu háhraðatenginga á landinu.
3. Kemur til greina að mati ráðherra að kaupa upp minni sprotafyrirtæki sem af fórnfýsi og frumkvöðlaþrótti hafa byggt upp fjarskiptasambönd á einstökum svæðum, en eru nú talin vera fyrir „markaðslegri uppbyggingu“ fjarskipta á landsbyggðinni?

Skriflegt svar óskast.

226. Fyrirspurn [142. mál]

til viðskiptaráðherra um niðurfærslu skulda.

Frá Sigurði Inga Jóhannssyni.

Hyggst ráðherra beita sér á einhvern hátt fyrir því að afskriftir sem fara á milli gömlu og nýju bankanna gangi að einhverju leyti til skuldaranna, þ.e. að skuldir verði færðar niður? Ef ekki, þá hvers vegna ekki?

Skriflegt svar óskast.

227. Fyrirspurn [143. mál]

til iðnaðarráðherra um vaxtarsamninga á landsbyggðinni.

Frá Sigurði Inga Jóhannssyni.

1. Hver er reynslan af vaxtarsamningum á landsbyggðinni?
2. Hyggst ráðherra framlengja slíka samninga?

228. Fyrirspurn [144. mál]

til umhverfisráðherra um stuðning vegna fráveituframkvæmda.

Frá Sigurði Inga Jóhannssyni.

1. Hvernig hyggst ráðherra bregðast við þeirri staðreynd að engir fjármunir eru til til að standa við ákvæði laga um stuðning ríkisins vegna framkvæmda sveitarfélaga við fráveitur?
2. Til hvaða ráðstafana telur ráðherra að hægt sé að grípa varðandi þau sveitarfélög sem ekki hafa fengið lögbundnar endurgreiðslur vegna fráveitna síðustu ár?
3. Hver er stefna ráðherrans varðandi fráveituframkvæmdir sveitarfélaga á næstu árum, í ljósi sífellt minni fjárframlaga til málaflokksins?

229. Fyrirspurn [145. mál]

til umhverfisráðherra um synjun á staðfestingu aðalskipulags Skeiða- og Gnúpverjahrepps.

Frá Sigurði Inga Jóhannssyni.

1. Telur ráðherra að rannsóknarskyldu stjórnvalds hafi verið nægjanlega sinnt þegar ráðherra neitaði að staðfesta aðalskipulag Skeiða- og Gnúpverjahrepps tveimur dögum eftir kosningar?
2. Er það mat ráðherra að umrædd breyting á aðalskipulaginu, sem fjallað hafði verið um í langan tíma, m.a. á tveimur kjörtímabilum sveitarstjórna, hafi verið vankynnt þannig að íbúar sveitarfélagsins eða aðrir aðilar hafi ekki vitað af eða getað komið athugasemdum sínum á framfæri á löglegan, venjubundinn hátt?
3. Má telja, í ljósi synjunarinnar, að ráðherra leggi nýtt mat á sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga í skipulagsmálum?
4. Hver er afstaða ráðherra til landsskipulags sem meðal annars er boðað í drögum að frumvarpi til nýrra skipulagslaga?
5. Hver er að mati ráðherra staða svæðisskipulags sveitarfélaganna við Þjórsá í ljósi synjunarinnar þar sem sveitarfélög austan Þjórsár gera ráð fyrir virkjunum í aðalskipulagi sínu?
6. Hversu oft hefur það gerst áður, í ljósi nýrrar túlkunar ráðherra á 1. mgr. 17. gr. skipulags- og byggingarlaga, að ráðherrar umhverfismála hafa gengið gegn niðurstöðu eða ráðleggingu fagstofnunar sinnar, þ.e. Skipulagsstofnunar?
7. Hversu oft áður hefur verið gerð krafa um það, við einstakar breytingar á aðalskipulagi, að farið sé eftir bókstaf 1. mgr. 17. gr. skipulags- og byggingarlaga?
8. Hversu mikill aukakostnaður mun að mati ráðherra leggjast á sveitarfélögin verði þessi stefnubreyting ráðherra að viðtekinni venju?

Skriflegt svar óskast.

230. Fyrirspurn [146. mál]

til forsætisráðherra um brottflutning af landinu.

Frá Siv Friðleifsdóttur.

1. Hvað er áætlað að margir Íslendingar hafi nú þegar flutt úr landi vegna afleiðinga bankahrunsins og hve margir útlendingar sem starfað hafa hér?
2. Hve margir er áætlað að flytjist úr landi árlega, nú í ár og næstu þrjú árin?
3. Hvernig skiptast þeir eftir
   a. atvinnugreinum,
   b. fjölskyldustöðu, þ.e. fjölskyldufólk eða einhleypir, og
   c. kyni?
4. Til hvaða landa má áætla að fólk flytji einkum?
5. Hvað er áætlað að margir Íslendingar snúi ekki heim frá útlöndum í ár og næstu þrjú árin vegna afleiðinga bankahrunsins og í hvaða atvinnugreinum eru þeir einkum?

Skriflegt svar óskast.

231. Nefndarálit [2. mál]

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 18/1996, um erfðabreyttar lífverur.

Frá umhverfisnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Sigríði Auði Arnardóttur, Glóey Finnsdóttur og Kristínu Rannveigu Snorradóttur frá umhverfisráðuneyti, Gunnlaugu Einarsdóttur frá Umhverfisstofnun, Björn Lárus Örvar og Einar Mäntylä frá ORF líftækni hf., Gunnar Á. Gunnarsson frá kynningarátaki um erfðabreyttar lífverur og Vottunarstofunni Túni, Dominique P. Jónsson frá kynningarátaki um erfðabreyttar lífverur og Slow Food Reykjavik Convivium. Þá bárust nefndinni umsagnir frá Skógrækt ríkisins, Dominique Jónsson, kynningarátaki um erfðabreyttar lífverur, ORF Líftækni ehf., Náttúrufræðistofnun Íslands, Háskólanum á Akureyri, Matvælastofnun, Umhverfisstofnun, Félagi umhverfisfræðinga á Íslandi, Eyþingi – sambandi sveitarfélaga í Eyjafirði og Þingeyjarsýslum, Samtökum atvinnulífsins, formanni ráðgjafarnefndar um erfðabreyttar lífverur og verkfræði- og náttúruvísindasviði, líf- og umhverfisvísindadeild, heilbrigðisvísindasviði og hugvísindasviði Háskóla Íslands.

Frumvarpinu er ætlað að innleiða tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2001/18/EB, um sleppingu erfðabreyttra lífvera út í umhverfið og niðurfellingu á tilskipun ráðsins 90/220/EBE. Frestur Íslands til að innleiða tilskipunina í íslenska löggjöf rann út 28. mars 2008.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um erfðabreyttar lífverur sem snúa einna helst að því að kveða ítarlegar á um málsmeðferðarreglur þegar sótt er um leyfi til að markaðssetja, sleppa eða dreifa erfðabreyttum lífverum. Kveðið er m.a. á um að leyfisbeiðandi

skuli láta fara fram mat á umhverfisáhættu þegar hann sækir um leyfi til að sleppa eða dreifa erfðabreyttri lífveru auk þess sem nýjum ákvæðum er að meginstefnu ætlað að tryggja að almenningur hafi meiri aðgang að upplýsingum og ákvarðanatöku en verið hefur þegar erfðabreyttar lífverur eru annars vegar. Þá er lagt til að við lögin bætist gjaldskrárheimild. Í gildandi lögum er Umhverfisstofnun nú þegar heimilt að krefja umsækjanda um endurgreiðslu kostnaðar vegna sérstakra rannsókna eða úttekta sem gera þarf vegna umsóknar enda hafi umsækjanda verið tilkynnt um kostnaðinn og hann haft tækifæri að draga umsókn sína til baka áður en til hans stofnast. Við þetta bætist nú heimild til að krefjast endurgreiðslu kostnaðar vegna kynningar sem fer fram á umsókn.

Nefndin fagnar framkomnu frumvarpi enda telur hún mikilvægt að almenningur hafi aðgang að upplýsingum og ákvarðanatöku varðandi mál sem fjalla um sleppingu, dreifingu eða markaðssetningu erfðabreyttra lífvera.

Í lögum um erfðabreyttar lífverur er að finna skilgreiningu á hugtakinu „slepping og dreifing“ og er lögð til breyting á þessu hugtaki í frumvarpinu. Í frumvarpstextanum er þó víðast hvar eingöngu notað orðið „slepping“ sem hefur ekki sjálfstæða orðskýringu. Nefndin vekur athygli á því að í lögunum sjálfum eru þessi orð ávallt notuð saman til samræmis við orðskýringu og leggur því til þá breytingu að eins verði farið með þetta í frumvarpinu. Þá leggur nefndin til breytingu á skilgreiningu hugtaksins „slepping og dreifing“ enda nauðsynlegt að merking hugtaksins sé skýr í lögum. Nefndinni voru kynnt sjónarmið þess efnis að hugtakið ætti ekki einungis við sleppingu og dreifingu erfðabreyttrar lífveru heldur einnig starfsemi með lífveruna utan húss. Það mundi því falla undir hugtakið að rækta eða ala slíka lífveru utan húss. Tekur nefndin undir þessi sjónarmið. Þá telur nefndin ekki nægjanlegt að kveða á um að beitt sé tálmunum til að hindra áhrif frá lífverunum enda geta slíkar tálmanir verið af mismunandi toga. Tillaga nefndarinnar lítur að því að undir hugtakið falli það að hleypa, sleppa, dreifa, rækta og ala erfðabreyttar lífverur utan húss án þess að loka þær af með veggjum.

Þeim sjónarmiðum var komið á framfæri við nefndina að ákaflega mikilvægt væri að umsagnir frá ráðgjafarnefnd um erfðabreyttar lífverur væru unnar á faglegan hátt. Nefndin tekur undir þetta og áréttar að varast þurfi að ráðgjafarnefndin sé skipuð fólki sem á hagsmuna að gæta. Stjórnsýslureglur um hæfi eiga við en nefndin telur rétt að lagatextinn sé skýrari og afdráttarlausari hvað þetta varðar. Leggur nefndin því til breytingu á 5. gr. frumvarpsins þess efnis að ráðherra beri að eiga samráð við sérfræðistofnanir í náttúrufræði og siðfræði auk þess sem skýrt verði kveðið á um að forðast skuli tengsl við hagsmunaaðila.

Vakin var athygli nefndarinnar á því að gengið væri lengra en í tilskipuninni hvað varðar kynningu á útdrætti og/eða matsskýrslu umsóknar um markaðssetningu erfðabreyttra lífvera annars staðar á Evrópska efnahagssvæðinu. Í tilskipuninni er kveðið á um að framkvæmdastjórn Evrópusambandsins skuli gera þessar upplýsingar aðgengilegar fyrir almenning en ákvæði frumvarpsins skyldar Umhverfisstofnun til að kynna upplýsingarnar. Nefndin telur líkur á því að kynning sú sem mælt er fyrir um geti reynst stofnuninni kostnaðarsöm og þar sem gengið er lengra en nauðsynlegt er leggur nefndin til þá breytingu að kveðið sé á um að upplýsingarnar verði aðgengilegar, sem verði nánar útfært í reglugerð.

Í 14. gr. frumvarpsins er kveðið á um kostnað sem heimilt er að krefja umsækjanda um og er ákvæðið lítillega breytt frá gildandi lögum sem felur í sér að Umhverfisstofnun verði heimilt að krefja umsækjanda um greiðslu kostnaðar sem fellur til vegna kynningar. Athygli nefndarinnar var vakin á því að ekki væri getið þess kostnaðar sem fellur til vegna lögbundins eftirlits Umhverfisstofnunar og leggur nefndin því til breytingu á ákvæðinu þess efnis.

Þá leggur nefndin til breytingar á 15. gr. frumvarpsins enda er ákvæðið ekki í samræmi við samsvarandi ákvæði tilskipunarinnar þar sem er í 9. gr. hennar kveðið á um að aðildarríki skuli hafa samráð um fyrirhugaða sleppingu, dreifingu eða markaðssetningu við almenning og eftir því sem við á við tiltekna hópa. Ekki er því gengið nægilega langt með 15. gr. sem ætlað er að lögfesta heimildarákvæði. Þá telur nefndin rétt að benda á misræmi hvað þetta varðar í orðalagi íslenskrar þýðingar tilskipunarinnar og enskrar útgáfu hennar.

Vegna misskilnings sem gætt hefur varðandi upplýsinga- og samráðsskyldu almennings vill nefndin þó árétta að skylda Umhverfisstofnunar til að upplýsa um sleppingu erfðabreyttra lífvera, sem kveðið er á um í b-lið 7. gr., er ekki af sama toga og skylda stofnunarinnar til samráðs skv. 15. gr. frumvarpsins. Stofnuninni er skylt að upplýsa um sleppingu en samráð skv. 15. gr. tekur til fyrirhugaðrar sleppingar, dreifingar eða markaðssetningar erfðabreyttra lífvera.

Nefndin leggur að auki til þá breytingu að við frumvarpið bætist ákvæði sem aflétti stjórnskipulegum fyrirvara af reglugerðinni sem frumvarpinu er ætlað að innleiða. Í skýrslu utanríkismálanefndar Alþingis frá 8. október 2008 segir að frá árinu 2000 hafi verið gert ráð fyrir því að sá háttur yrði hafður á að utanríkisráðherra legði tillögu til þingsályktunar fyrir Alþingi vegna EES-gerða sem kölluðu á lagabreytingar. Þær breytingar væru síðan lagðar fram í formi frumvarps af fagráðherra samhliða því sem EES-þingsályktunartillagan er lögð fyrir þingið eða í framhaldi af samþykkt hennar. Eitthvað hefur þó borið á því að lagt sé til að stjórnskipulegum fyrirvara sé aflétt með frumvarpsákvæði en slíkt verður til þess að þingið fær ekki gerðina sjálfa birta í þingskjali. Þó svo að nefndin leggi hér til þá breytingu að stjórnskipulegum fyrirvara sé aflétt með frumvarpsgrein áréttar hún mikilvægi þess að samræma framkvæmd þess hvernig ríkisstjórninni er veitt heimild til að staðfesta ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar og aflétta þannig stjórnskipulegum fyrirvara af EES-gerðum sem kalla á lagabreytingar hér á landi.

Loks leggur nefndin til breytingar á texta til einföldunar.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með framangreindum breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Vigdís Hauksdóttir, Steinunn Valdís Óskarsdóttir og Birgitta Jónsdóttir voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 2. júlí 2009.

Þórunn Sveinbjarnardóttir, form., frsm.	Atli Gíslason.	Birgir Ármannsson.
Valgerður Bjarnadóttir.	Guðfríður Lilja Grétarsdóttir.	Kristján Þór Júlíusson.

232. Breytingartillögur [2. mál]

við frv. til l. um breyt. á l. nr. 18/1996, um erfðabreyttar lífverur.

Frá umhverfisnefnd.

1. Við 3. gr. C-liður orðist svo: Orðskýringin „Slepping eða dreifing“ orðast svo: *Slepping eða dreifing* er sú aðgerð þegar erfðabreyttar lífverur, eða vara sem hefur þær að geyma, eru ræktaðar, aldar eða þeim hleypt (sleppt eða dreift) utan húss án þess að þær séu lokaðar af með veggjum til að hindra að þær geti haft áhrif á fólk, aðrar lífverur, líffræðilega fjölbreytni eða umhverfið.
2. 5. gr. orðist svo:
   Eftirfarandi breytingar verða á 6. gr. laganna:
   a. Í stað 3. málsl. koma tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Við skipan í nefndina skal ráðherra eiga samráð við sérfræðistofnanir í náttúrufræði og siðfræði, og forðast skal tengsl við hagsmunaaðila. Nefndin skal veita umsagnir samkvæmt lögum þessum auk þess sem hún skal veita eftirlits- og framkvæmdaraðilum ráðgjöf um framkvæmd laganna.
   b. 5. málsl. fellur brott.
3. Við 6. gr. Í stað orðanna „til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) og lögbærra yfirvalda á Evrópska efnahagssvæðinu“ í b-lið komi: samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið.
4. Við 7. gr.
   a. Í stað orðanna „til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) samkvæmt“ í 2. mgr. a-liðar (8. gr.) komi: á framfæri samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið og.
   b. 3. mgr. a-liðar (8. gr.) orðist svo:
      Nú hefur umsókn um að setja erfðabreyttar lífverur á markað í fyrsta sinn á Evrópska efnahagssvæðinu komið fram annars staðar á svæðinu og skal þá gera almenningi aðgengilegan útdrátt og/eða matsskýrslu slíkrar umsóknar. Skal almenningi veittur tiltekinn frestur til að gera athugasemdir. Nánar skal kveðið á um framkvæmdina í reglugerð sem ráðherra setur.
   c. Í stað orðsins „sleppingu“ í d-lið b-liðar (9. gr.) og í stað sama orðs í öðrum ákvæðum frumvarpsins, nema í 2., 3. og 16. gr., komi (í viðeigandi beygingarfalli): sleppingu eða dreifingu.
5. Við 12. gr. C-liður orðist svo: 2. mgr. orðast svo:
   Umhverfisstofnun skal sjá um að senda útdrátt úr umsókn og matsskýrslu sína samkvæmt viðeigandi reglum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið og eins og nánar verður kveðið á um í reglugerð sem ráðherra setur.
6. Við 14. gr. Við c-lið bætist ný efnismálsgrein er verði 1. efnismgr., svohljóðandi:
   Leyfishafi skal greiða gjald fyrir eftirlit með leyfi sem veitt er samkvæmt lögum þessum.
7. 15. gr. orðist svo:
   2. mgr. 27. gr. laganna, sem verður 31. gr., orðast svo:
   Umhverfisstofnun skal hafa samráð við almenning og, eftir því sem við á, tiltekna hópa um alla þætti hinnar fyrirhuguðu sleppingar, dreifingar eða markaðssetningar

erfðabreyttra lífvera, t.d. með því að efna til opins áheyrnarfundar áður en endanleg ákvörðun um leyfisveitingu er tekin. Slíkur fundur skal auglýstur sérstaklega.

8. Á eftir 16. gr. komi ný grein, svohljóðandi:

Ríkisstjórninni er heimilt að staðfesta fyrir Íslands hönd ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 127/2007, frá 28. september 2007, um breytingu á XX. viðauka (Umhverfismál) við EES-samninginn frá 2. maí 1992 og fella inn í samninginn tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2001/18/EB, um sleppingu erfðabreyttra lífvera út í umhverfið og niðurfellingu á tilskipun ráðsins 90/220/EBE.

233. Svar [104. mál]

menntamálaráðherra við fyrirspurn Þórunnar Sveinbjarnardóttur um hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

Hvert er hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið og hve lengi hafa þeir gegnt embætti?

Forstöðumenn opinberra stofnana sem heyra undir menntamálaráðuneyti eru samtals 50, þar af 29 karlar og 21 kona. Þeir hafa gegnt embætti í allt að 28 ár eins og fram kemur í eftirfarandi töflu:

Forstöðumenn stofnana sem heyra undir menntamálaráðuneyti.

Stofnun	Kona	Karl	Titill	Skipun frá
Blindrabókasafn	1		forstöðumaður	1. júlí 2007
Borgarholtsskóli		1	skólameistari	15. júní 2001
Fjölbrautaskóli Norðurlands vestra		1	skólameistari	1. ágúst 1981
Fjölbrautaskóli Snæfellinga	1		skólameistari	1. apríl 2009
Fjölbrautaskóli Suðurlands		1	skólameistari	1. febrúar 2008
Fjölbrautaskóli Suðurnesja		1	skólameistari	1. júní 2002
Fjölbrautaskóli Vesturlands		1	skólameistari	15. júní 2002
Fjölbrautaskólinn í Breiðholti	1		skólameistari	1. ágúst 1991
Fjölbrautaskólinn í Garðabæ		1	skólameistari	1. ágúst 1985
Fjölbrautaskólinn við Ármúla		1	skólameistari	1. janúar 2005
Flensborgarskólinn í Hafnarfirði		1	skólameistari	1. ágúst 1989
Fornleifavernd ríkisins	1		forstöðumaður	15. október 2001
Framhaldsskólinn á Húsavík	1		skólameistari	1. júní 2009
Framhaldsskólinn á Laugum	1		skólameistari	1. ágúst 1999
Framhaldsskólinn í Mosfellsbæ	1		skólameistari	15. janúar 2009
Framhaldsskólinn í Austur-Skaftafellssýslu		1	skólameistari	1. ágúst 1997
Framhaldsskólinn í Vestmannaeyjum		1	skólameistari	1. ágúst 1986
Háskóli Íslands	1		rektor	1. júní 2005
Háskólinn á Akureyri		1	rektor	1. júlí 2009
Hólaskóli – Háskólinn á Hólum		1	rektor	1. janúar 2002

Stofnun	Kona	Karl	Titill	Skipun frá
Húsafriðunarnefnd		1	forstöðumaður	1. júlí 2007
Iðnskólinn í Hafnarfirði		1	skólameistari	1. ágúst 1995
Íslenski dansflokkurinn	1		listdansstjóri	1. ágúst 2002
Kvennaskólinn í Reykjavík	1		skólameistari	1. nóvember 2000
Kvikmyndamiðstöð Íslands	1		forstöðumaður	17. febrúar 2003
Kvikmyndasafn Íslands		1	forstöðumaður	28. febrúar 2003
Lánasjóður íslenskra námsmanna	1		framkvæmdastjóri	1. febrúar 2009
Landbúnaðarháskólinn		1	rektor	1. ágúst 2004
Landsbókasafn – háskólabókasafn	1		landsbókavörður	1. apríl 2002
Listasafn Einars Jónssonar	1		forstöðumaður	1. júní 2005
Listasafn Íslands		1	forstöðumaður	17. janúar 2002
Menntaskólinn á Akureyri		1	skólameistari	1. ágúst 2003
Menntaskólinn á Egilsstöðum		1	skólameistari	1. ágúst 1996
Menntaskólinn á Ísafirði		1	skólameistari	1. ágúst 2002
Menntaskólinn á Laugarvatni		1	skólameistari	1. september 2002
Menntaskólinn í Kópavogi	1		skólameistari	1. september 1994
Menntaskólinn í Reykjavík		1	skólameistari	1. ágúst 2002
Menntaskólinn við Hamrahlíð		1	skólameistari	1. ágúst 1998
Menntaskólinn við Sund		1	skólameistari	15. febrúar 2002
Námsgagnastofnun	1		skólameistari	1. júlí 1998
Námsmatsstofnun		1	skólameistari	1. september 2001
Náttúruminjasafn Íslands		1	safnstjóri	8. maí 2007
RANNÍS		1	forstöðumaður	1. apríl 2008
Samskiptastöð heyrnarlausra og heyrnarskertra	1		forstöðumaður	1. mars 1996
Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum	1		forstöðumaður	1. mars 2009
Verkmenntaskóli Austurlands	1		skólameistari	1. mars 2008
Verkmenntaskólinn á Akureyri		1	skólameistari	1. ágúst 1998
Þjóðleikhúsið	1		þjóðleikhússtjóri	1. janúar 2005
Þjóðminjasafn Íslands	1		Þjóðminjavörður	10. apríl 2000
Þjóðskjalasafn Íslands		1	þjóðskjalavörður	1. desember 1984
	21	**29**		

234. Nefndarálit [16. mál]

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 45/1997, um vörumerki, með síðari breytingum.

Frá meiri hluta viðskiptanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Borghildi Erlingsdóttur, Elínu Jónsdóttur og Margréti Hjálmarsdóttur frá Einkaleyfastofu, Hafdísi Ólafsdóttur frá Samkeppniseftirlitinu, Gísla Tryggvason, talsmann neytenda, og Jón Ögmund Þormóðsson frá viðskiptaráðuneyti. Nefndinni bárust umsagnir frá Lyfjastofnun og Viðskiptaráði Íslands. Frumvarp sama efnis var lagt fram á 136. löggjafarþingi en varð ekki útrætt. Þá bárust nefndinni um-

sagnir frá Félagi íslenskra stórkaupmanna, Samtökum verslunar og þjónustu og Viðskiptaráði.

Með frumvarpinu er lögð til breyting á 2. mgr. 6. gr. laga um vörumerki í þá veru að tæming réttinda vörumerkis verði bundin við EES-svæðið í stað alþjóðlegrar tæmingar. Reglan um tæmingu vörumerkjaréttar varðar rétt eiganda merkis til að stjórna frekar markaðssetningu á grundvelli einkaréttar síns. Sé vara, auðkennd tilteknu vörumerki, komin á markað fyrir atbeina eða með samþykki eiganda þess getur hann ekki haft frekari áhrif á markaðssetningu hennar (t.d. sölu, leigu, inn- eða útflutning). Gengið hefur verið út frá því í íslenskum vörumerkjarétti að tæming næði til alls heimsins en það er ekki tekið með skýrum hætti fram í gildandi lögum. Tæming vörumerkjaréttar byggist á rétti vörumerkjahafa skv. 4. gr. laga um vörumerki, þ.e. að aðrir en eigandi vörumerkis megi ekki heimildarlaust nota í atvinnustarfsemi tákn sem eru eins og vörumerki hans eða lík því.

Samkvæmt dómi EFTA-dómstólsins 8. júlí 2008, í málum nr. E-9/07 og E-10/07, LOréal Norge AS og LOréal SA gegn Per Aarskog AS, Nille AS og Smart Club AS, samræmist alþjóðleg tæming vörumerkjaréttinda ekki ákvæði vörumerkjatilskipunar 89/104/EB eins og dómstóllinn túlkar það, en tilskipunin er hluti EES-samningsins. Þarf því að breyta lagaákvæðinu og er með frumvarpinu lögð til lágmarksbreyting á 2. mgr. 6. gr. laganna svo að hún samræmist dóminum.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt óbreytt.**

Steinunn Valdís Óskarsdóttir var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 7. júlí 2009.

Álfheiður Ingadóttir, form., frsm.	Magnús Orri Schram.	Eygló Harðardóttir.
Lilja Mósesdóttir.	Jónína Rós Guðmundsdóttir.	Margrét Tryggvadóttir.

235. Nefndarálit [114. mál]

um frv. til l. um breyt. á l. um kjararáð og fleiri lögum.

Frá efnahags- og skattanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Gunnar Björnsson og Björn Rögnvaldsson frá fjármálaráðuneyti, Jónas Þór Guðmundsson frá kjararáði, Magnús Guðmundsson og Gissur Pétursson frá Félagi forstöðumanna ríkisstofnana og Ragnar Árnason frá Samtökum atvinnulífsins. Þá hafa nefndinni borist umsagnir frá Hagstofu Íslands, kjararáði, ríkisskattstjóra, Dómarafélagi Íslands, Fræðagarði, Nýsköpunarsjóði, Íbúðalánasjóði, Læknafélagi Íslands, Samkeppniseftirlitinu, Fjármálaeftirlitinu, Samtökum atvinnulífsins, Seðlabanka Íslands, fjármálaráðuneyti og Landsvirkjun.

Í frumvarpinu er lagt til að kjararáði verði falið að úrskurða um starfskjör eftirtalinna aðila:

a. Framkvæmdastjóra hlutafélaga, sem eru í meirihlutaeigu ríkisins, þ.m.t. Ríkisútvarpsins ohf.

b. Framkvæmdastjóra annars konar félaga, einkaréttarlegs eðlis, í meirihlutaeigu ríkisins, þ.m.t. Landsvirkjunar.
c. Framkvæmdastjóra félaga sem eru í meirihlutaeigu félaga skv. a- og b-lið.
d. Forstöðumanna eftirtalinna ríkisstofnana: Samkeppniseftirlitsins, Seðlabanka Íslands, Byggðastofnunar, Fjármálaeftirlitsins, Íbúðalánasjóðs, Nýsköpunarsjóðs.

Í frumvarpinu er enn fremur lagt til að föst laun fyrir dagvinnu, annarra en forseta Íslands, verði ekki hærri en föst laun forsætisráðherra.

Nefndin ræddi einkum gildissvið frumvarpsins og áhrif þess með hliðsjón af umræddu launaþaki.

Á fundum nefndarinnar kom fram gagnrýni á gildissvið frumvarpsins og því haldið fram að það væri ekki nægilega vel afmarkað, einkum með tilliti til þeirrar ríkisvæðingar sem orðið hefur í kjölfar bankahrunsins. Nefndin leggur til að ákvæði 1. gr. frumvarpsins verði ekki látið ná til dótturfélaga móðurfélaga sem nefnd eru í 2. mgr. 2. gr. laga nr. 2/1995, um hlutafélög, og 2. mgr. 2. gr. laga nr. 138/1994, um einkahlutafélög. Til að skýra hugsunina sem liggur að baki yrði kjararáði samkvæmt þessu falið að úrskurða um starfskjör forstjóra Landsvirkjunar og einnig framkvæmdastjóra dótturfélags í þess eigu, Landsvirkjunar Invest hf. Starfskjör framkvæmdastjóra félags sem væri í eigu Landsvirkjunar Invest hf. eða Landsvirkjunar ásamt Landsvirkjun Invest hf. eða Landsvirkjunar Invest og annars dótturfélags Landsvirkjunar heyrði hins vegar ekki undir úrskurðarvald ráðsins. Nefndin leggur einnig til að framkvæmdastjórar félaga sem viðskiptabankar, sparisjóðir og lánafyrirtæki í meirihlutaeigu ríkisins yfirtaka til að tryggja fullnustu kröfu, sbr. 2. mgr. 22. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, færist ekki undir ákvarðanir ráðsins.

Nefndin hvetur fjármálaráðuneyti til að afhenda kjararáði uppfærðan lista yfir öll félög einkaréttarlegs eðlis sem heyra undir gildissvið frumvarpsins skv. 1. gr., einnig að fjármálaráðherra verði falið að úrskurða ef upp rís vafi um hvort félag falli undir gildissviðið. Þá leggur nefndin til í ljósi umsagnar Fjármálaeftirlitsins að orðið „framkvæmdastjóri“ verði notað í stað orðsins „forstöðumaður“.

Nefndin ítrekar að í frumvarpinu er lagt til að forstöðumenn tilgreindra ríkisstofnana verði felldir undir úrskurðarvald kjararáðs. Í áliti meiri hluta efnahags- og skattanefndar frá 6. desember 2007 sem gefið var í tengslum við setningu laga nr. 168/2007 kom fram sá skilningur að vegna 5. gr. starfsmannalaga féllu forstöðumenn ríkisstofnana almennt undir úrskurðarvald ráðsins en að sérsjónarmið gætu leitt til annarrar niðurstöðu, sbr. t.d. úrskurð kjararáðs frá 11. apríl 2007 sem varðar laun og starfskjör framkvæmdastjóra Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins.

Meginmarkmið frumvarpsins er að draga úr launakostnaði ríkisins og í 2. gr. kemur fram að föst laun fyrir dagvinnu skuli ekki vera hærri en föst laun forsætisráðherra. Það er skilningur nefndarinnar að í þessu ákvæði felist að föst laun fyrir venjulega dagvinnu eigi ekki að vera hærri en starfskjör forsætisráðherra sem samkvæmt lögum um kjararáð samanstanda af föstum launum fyrir venjulega dagvinnu og öðrum launum sem starfinu fylgja og öðrum starfskjörum. Nefndin telur því að frumvarpið útiloki ekki með öllu að heildarstarfskjör annarra sem undir ráðið heyra verði hærri en forsætisráðherra.

Áhyggjur komu fram við umfjöllun nefndarinnar um að áhrif frumvarpsins á gildandi ráðningarsamninga væru óljós. Ætti það ekki aðeins við gagnvart þeim sem stjórna stofnun eða félagi sem frumvarpið tekur til heldur gæti það haft óbein áhrif á starfskjör undirmanna. Ríkinu væru aðrar leiðir færar við að lækka laun í gegnum val sitt á stjórnum hlutaðeigandi stofnana og félaga.

Áhyggjur komu einnig fram um að frumvarpið hefði í för með sér skerðingu á sjálfstæði dómsvaldsins og réttindi minni hluta hluthafa umfram það sem stjórnarskráin heimilar og að það takmarkaði réttindi launafólks til að semja um starfskjör sín og möguleika ríkisins til að ráða til sín hæft starfsfólk. Enn fremur komu fram ábendingar um að frumvarpið gæti haft neikvæð áhrif á sjálfstæði Seðlabankans og Samkeppniseftirlitsins.

Nefndin virðir framangreind sjónarmið en telur í ljósi núverandi efnahagsaðstæðna að í frumvarpinu sé fólgin eðlileg skammtímaráðstöfun sem ætlað er að draga úr launakostnaði ríkisins með skjótum hætti og þannig að samræmis sé gætt. Nefndin leggur samt sem áður áherslu á að við framkvæmd úrskurða kjararáðs verði gætt réttra aðferða við slit þeirra starfskjarasamninga sem þeir koma í staðinn fyrir og að áunnin réttindi starfsmanna verði ekki skert afturvirkt. Nefndin telur að frumvarpið samrýmist grunnreglum um sjálfstæði dómsvaldsins og að orðalag 2. gr. veiti kjararáði svigrúm til að taka tillit til þeirrar sérstöðu.

Við umfjöllun nefndarinnar gerði kjararáð athugasemd við 6. gr. frumvarpsins og tók fram að ráðið ákvarðaði ekki biðlaun og eftirlaun fyrir embættismenn. Nefndin leggur því til að ákvæði b-liðar 28. gr. laga nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands, verði breytt þannig að starfskjör seðlabankastjóra fari almennt eftir lögum um kjararáð með þeim fyrirvara að ákvörðun um biðlaun, eftirlaun og önnur atriði sem varða fjárhagslega hagsmuni hans verði í höndum bankaráðs bankans. Bankaráðið mun áfram ákveða laun og önnur starfskjör aðstoðarseðlabankastjóra og fulltrúa í peningastefnunefnd.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGUM:

1. Við 1. gr.
   a. Í stað orðsins „forstöðumanna“ komi: framkvæmdastjóra.
   b. Við bætist þrír nýir málsliðir, svohljóðandi: Ákvæði 1. málsl. tekur ekki til félags sem nefnt er dótturfélag móðurfélagsins í 2. mgr. 2. gr. laga um hlutafélög og 2. mgr. 2. gr. laga um einkahlutafélög. Ákvæði 1. málsl. tekur ekki heldur til félaga sem viðskiptabankar, sparisjóðir og lánafyrirtæki í meirihlutaeigu ríkisins eða dótturfélög þessara fjármálafyrirtækja yfirtaka til að tryggja fullnustu kröfu. Í vafatilvikum úrskurðar fjármálaráðuneyti um hvort kjararáð eigi úrskurðarvald samkvæmt þessari málsgrein.
2. Við 6. gr. Greinin orðist svo:
   B-liður 28. gr. laganna orðast svo: Ákveða laun og önnur starfskjör aðstoðarseðlabankastjóra og fulltrúa í peningastefnunefnd, þ.m.t. rétt til biðlauna og eftirlauna. Kjararáð ákveður laun og önnur starfskjör seðlabankastjóra önnur en rétt til biðlauna og eftirlauna og önnur atriði sem varða fjárhagslega hagsmuni hans sem bankaráðið ákveður.
3. Við 11. gr. Greinin falli brott.
4. Við 12. gr. Orðin „eða hlutafélagi sem ríkissjóður á helmingshlut eða meira í og lýtur endurskoðun skv. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 86/1997, um Ríkisendurskoðun“ falli brott.

Tryggvi Þór Herbertsson, Birkir Jón Jónsson og Pétur H. Blöndal voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 3. júlí 2009.

Helgi Hjörvar, form., frsm.	Lilja Mósesdóttir.	Magnús Orri Schram.
Álfheiður Ingadóttir.	Sigríður Ingibjörg Ingadóttir.	Valgeir Skagfjörð.

236. Framhaldsnefndarálit [1. mál]

um frv. til l. um stofnun opinbers hlutafélags til að stuðla að endurskipulagningu rekstrarhæfra atvinnufyrirtækja.

Frá meiri hluta efnahags- og skattanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Guðlaug Stefánsson frá Samtökum atvinnulífsins, Ásmund Stefánsson og Gunnar Viðar frá NBI, Vilhelm Má Þorsteinsson frá Íslandsbanka og Þórð Pálsson og Helga Sigurðsson frá Nýja Kaupþingi.

Frumvarpinu var vísað til nefndarinnar að lokinni 2. umræðu. Nefndin ræddi ákvæðin um aðgang félagsins að upplýsingum og gagnsæi í störfum þess, sbr. 5. og 6. gr., í ljósi athugasemda um að ákvæðin gætu haft neikvæð áhrif á starfsemi nýju bankanna og möguleika þeirra til að hámarka endurheimtur lána. Í þeim væru lagðar íþyngjandi og kostnaðarsamar kvaðir á tilgreind fjármálafyrirtæki um miðlun upplýsinga sem raskaði samkeppni á fjármálamarkaði og drægi úr vernd sem viðskiptavinir nytu skv. 58. og 60. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Á móti var bent á að ákvæðunum væri ætlað að eyða tortryggni skattgreiðenda sem tilkomin væri vegna lífskjaraskerðingar í kjölfar bankahrunsins og jafnframt að aðilum vinnumarkaðarins væri tryggður umsagnarréttur áður en fjármálaráðherra setti reglugerð um tilgang félagsins, sbr. lokamálsgreinar 3. og 7. gr. frumvarpsins. Í þeirri reglugerð verði útfærð nánar ákvæði 5. og 6. gr.

Meiri hlutinn leggur til þá breytingu að heimilt verði að framselja eignarhlutinn í félaginu til Bankasýslu ríkisins sem til stendur að koma á fót samkvæmt frumvarpi fjármálaráðherra á þessu löggjafarþingi (þskj. 166, 124. mál). Framsal felur í sér að kosning stjórnar félagsins verður á valdi stofnunarinnar í stað ráðherra og telur meiri hlutinn að það fyrirkomulag tryggi betur faglega ákvarðanatöku innan félagsins.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

Við 3. mgr. 2. gr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Fjármálaráðherra er heimilt að framselja eignarhlutinn til Bankasýslu ríkisins.

Alþingi, 7. júlí 2009.

Helgi Hjörvar, form., frsm.	Lilja Mósesdóttir.	Magnús Orri Schram.
Álfheiður Ingadóttir.	Sigríður Ingibjörg Ingadóttir.	Þór Saari.

237. Svar [91. mál]

fjármálaráðherra við fyrirspurn Vigdísar Hauksdóttur um Icesave-reikninga o.fl.

1. *Hver undirritaði viljayfirlýsingu/samkomulag við Hollendinga vegna Icesave-reikninganna í október 2008?*

Baldur Guðlaugsson, fyrir hönd fjármálaráðuneytisins, Áslaug Árnadóttir, fyrir hönd Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta, og Ronald van Roeden, sendiherra Hollands í Ósló, fyrir hönd Hollands. Skjalið hefur verið gert opinbert og má nálgast á upplýsingasíðu stjórnvalda (skjal nr. 11) www.island.is.

2. *Hafa íslensk stjórnvöld undir höndum lögfræðilega úttekt eða álit um það að íslensk stjórnvöld hafi ekki greiðsluskyldu vegna Icesave-reikninganna umfram það sem er í Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta?*

Íslensk stjórnvöld hafa látið vinna ýmsar greinargerðir um þetta efni. Í áliti Schjödt-lögmannsstofunnar í Brussel frá október 2008 segir að því megi halda fram að ríkið verði ekki gert ábyrgt fyrir því að innstæðukerfi virki ekki ef það hefur sett slíkt kerfi á fót eftir bestu getu. Stefán Geir Þórisson lögmaður kemst hins vegar að andstæðri niðurstöðu í áliti frá 8. nóvember 2008. Þessi lögfræðiálit og önnur eru aðgengileg á upplýsingasíðu stjórnvalda (skjöl nr. 14–24) www.island.is.

3. *Hvert er innihald bréfs sem fjármálaráðherra ritaði 6. eða 7. nóvember 2008 þar sem Ísland sagði sig frá vinnuferli sem ákveðið var á fundi fjármálaráðherra EES/ESB í Brussel 4. nóvember?*

Innihald bréfsins má nálgast á upplýsingasíðu stjórnvalda (skjal nr. 30) www.island.is.

238. Svar [127. mál]

félags- og tryggingamálaráðherra við fyrirspurn Ásbjörns Óttarssonar um öryrkja.

1. *Hver hefur verið þróun á fjölda öryrkja síðustu 10 ár?*

Taflan sýnir fjölda einstaklinga með 75% örorku- eða endurhæfingarmat 1. júlí:

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
9.725	11.120	11.907	12.564	13.476	14.340	15.057	15.636	16.135	16.635* (16.900)	16.586* (17.600)

* Einstaklingar geta sótt um örorku tvö ár aftur í tímann. Þetta veldur því að nýjustu tölur um öryrkja eru vanáætlaðar í samanburði við eldri ár. Þegar fjöldi öryrkja (júlí 2006) var skoðaður 1. júlí 2006 var hann 14.546, en var orðinn 15.636 3. maí 2009, jókst um 1.090 einstaklinga.

Fjöldi einstaklinga með 75% örorku- eða endurhæfingarmat 1. júlí 2009 er 16.586. Samkvæmt upplýsingum frá Tryggingastofnun ríkisins má gera ráð fyrir því að þessi fjöldi gæti aukist um u.þ.b. 1.000 einstaklinga með afturvirkum ákvörðunum um örorkumat næstu tvö árin. Ef ráða má af reynslu undangenginna ára má því reikna með að um 17.600 einstaklingar verði skráðir með 75% örorku- eða endurhæfingarmat 1. júlí 2009 þegar öll afturvirknin hefur skilað sér.

Búast má við að fjöldi öryrkja 1. júlí 2008 gæti aukist um u.þ.b. 300 manns af sömu ástæðu og orðið um 16.900.

2. *Hvernig er aldurssamsetningin?*
3. *Hvernig er kynjasamsetningin?*

Taflan sýnir fjölda einstaklinga með 75% örorku- eða endurhæfingarmat eftir aldri og kyni (1. júlí 2009):

Aldur	Karlar	Konur	
16–19 ára	170	126	
20–24 ára	349	332	
25–29 ára	409	562	
30–34 ára	444	681	
35–39 ára	475	786	
40–44 ára	622	1.048	
45–49 ára	785	1.246	
50–54 ára	906	1.373	
55–59 ára	935	1.408	
60–64 ára	1.087	1.633	
65–66 ára	470	739	
Samtals	**6.652**	**9.934**	**→ 16.586**

239. Svar [128. mál]

félags- og tryggingamálaráðherra við fyrirspurn Ásbjörns Óttarssonar um örorkumat.

Leitað var upplýsinga hjá Tryggingastofnun ríkisins um svör við fyrirspurninni.

1. *Hvernig fer örorkumat fram?*

Ferill örorkumats byggir á 18. gr. laga nr. 100/2007, um almannatryggingar, og reglugerð nr. 379/1999, um örorkumat.

Þegar umsókn um örorkulífeyri og fullnægjandi læknisvottorð hefur borist Tryggingastofnun ríkisins er umsækjanda sendur staðlaður spurningalisti (örorkumatsstaðall). Örorkumat er síðan unnið á grundvelli svara umsækjanda, læknisvottorðs og læknisskoðunar, eftir eðli mála.

Heimilt er að setja skilyrði um að umsækjandi gangist undir sérhæft mat á möguleikum til endurhæfingar og viðeigandi endurhæfingu áður en til örorkumats kemur. Tryggingastofnun vísar stórum hluta þeirra sem sækja um örorkumat í sérhæft mat til lækna sem eru verktakar hjá stofnuninni. Endanlegt örorkumat er þó ætíð í höndum tryggingalækna Tryggingastofnunar.

2. *Hvernig er greiðslum háttað til þeirra sem framkvæma örorkumat og fá þeir jafnmikið greitt fyrir hvort sem matið er jákvætt eða neikvætt?*

Tryggingalæknar Tryggingastofnunar eru fastráðnir starfsmenn stofnunarinnar og ráðast laun þeirra ekki af fjölda matsgerða. Greiðslur til verktakalækna eru óháðar því hvort matið er jákvætt eða neikvætt. Ákveðið gjald er greitt fyrir hvert örorkumat. Innifalið í því er skoðun á umsækjanda með tilliti til færni samkvæmt örorkumatsstaðli og skrifleg greinargerð.

3. *Hversu margir af þeim sem eru metnir fá dæmda örorku?*

Af fjölda úrskurða í örorkumati lífeyristrygginga frá 1. janúar 2000 til 30. júní 2009 var 4,5% umsóknum synjað en 95,5% samþykktar. Á þessu tímabili fengu 23.760 einstaklingar samþykktan úrskurð um 50% örorku eða meira (ef einstaklingur er metinn með a.m.k. 50% örorku en minni en 75% á hann rétt á örorkustyrk).

2.351 einstaklingur fékk synjun um örorkumat á þessu tímabili, þar af voru 1.701 einnig með samþykktan úrskurð á þessu tímabili. 24.410 einstaklingar hafa m.ö.o. fengið samþykkt eða synjun á tímabilinu og af þeim eru 650 einstaklingar sem eru einungis með synjun. Af þessu má ályktа að 97,3% af þeim einstaklingum sem hafa verið metnir á þessu tímabili hafi fengið metna 50% örorku eða hærri.

240. Svar [87. mál]

fjármálaráðherra við fyrirspurn Sigmundar Ernis Rúnarssonar um rekstur einyrkja.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

1. *Hversu margir einyrkjar stunduðu rekstur á eigin kennitölu á árunum 2006, 2007, 2008 og það sem af er árinu 2009?*
2. *Hversu margir einyrkjar stunduðu rekstur á kennitölu skráðs fyrirtækis sem ekki var rekið í hlutafélagsformi á árunum 2006, 2007, 2008 og það sem af er árinu 2009?*
3. *Hversu margir einyrkjar hafa breytt rekstri sínum yfir í hlutafélagsform sl. 4 ár, tilgreint eftir árum?*
4. *Hversu margir einyrkjar stunduðu rekstur í formi hlutafélags á árunum 2006, 2007, 2008 og það sem af er árinu 2009?*
5. *Hversu margir einyrkjar sem stunda rekstur í formi hlutafélags greiddu út arð árin 2006, 2007 og 2008?*
6. *Hver var hagnaður hlutafélaganna á sama tímabili?*
7. *Hversu stórt hlutfall var arðgreiðsla til einyrkja sem hlutfall af reiknuðum launum árin 2006, 2007 og 2008? Óskað er eftir yfirliti sem sýnir þessi hlutföll fyrir arðgreiðslur á tilteknu bili, allt frá því að enginn arður sé greiddur og að því marki að hámarkshlutfall hagnaðar sé greitt út sem arður.*

Eftirfarandi upplýsingar byggjst á skattframtölum einstaklinga vegna skattskila á árunum 2005–2009, rafrænum skattframtölum rekstraraðila og fyrirtækjaskrá og miðast þær við stöðu gagna 25. júní sl. Embætti ríkisskattstjóra heldur ekki sérstaka skrá um einyrkja sem stofna hlutafélög en upplýsingar sem er að finna í skrám ríkisskattstjóra eru sniðnar að þörfum skattyfirvalda. Það er því ýmsum erfiðleikum bundið að svara fyrrgreindum spurningum. Til svars við erindi þessu eru þó hjálagðar upplýsingar, sem kunna að varpa nokkru ljósi á málið, en þær taka annars vegar til einstaklinga sem reiknuðu sér endurgjald á hverjum tíma á árunum 2004–2008, framtalsupplýsinga áranna 2005–2009, og svo allra einstaklinga sem voru með meira en 1.200 þús. kr. í endurgjald vegna vinnu við eigin atvinnurekstur einhvern tímann á árunum 2004–2008, samkvæmt skattframtölum áranna 2005–2009. Framtöl vegna álagningar 2009 eru enn að berast og því eru skattstofnar ekki til fyrir álagningu 2009 og upplýsingar fyrir það ár ekki að fullu sambærilegar við upplýsingar fyrri ára.

Tafla 1. Fjöldi einstaklinga með reiknað endurgjald og fjöldi gjaldskyldra lögaðila 1993–2008.

Álagningarár	Fjöldi með endurgjald	Gjaldskyldir lögaðilar	Fjöldi framteljenda á grunnskrá
1993	25.588	9.568	198.612
1994	25.293	10.035	200.340
1995	26.563	10.752	202.416
1996	26.779	11.186	204.788
1997	27.057	11.977	207.606
1998	26.309	13.268	210.137
1999	24.705	14.441	213.610
2000	24.176	15.900	217.326
2001	23.509	17.326	221.514
2002	22.380	18.866	224.914
2003	19.817	21.699	226.462
2004	19.080	23.621	229.665
2005	17.750	26.043	234.437
2006	17.188	27.637	241.344
2007	16.751	30.098	253.911
2008	16.527	32.868	264.766

Tafla 1 sýnir fjölda einstaklinga sem reiknuðu sér endurgjald vegna vinnu við eigin atvinnurekstur samkvæmt framtali áranna 1993–2008 og fjölda lögaðila á sama tímabili. Upplýsingarnar miðast við stöðu framtala strax að lokinni álagningu í júlí ár hver og er handreiknuðum einstaklingum sleppt. Fjöldi einstaklinga á skattgrunnskrá kemur fram í töflunni til samanburðar.

Tafla 2. Einstaklingar sem reiknuðu sér endurgjald á hverju ári, raðað eftir tekjum af rekstri.

Upphæðir í millj. kr.

Tekjur af rekstri, þús. kr.	Fjöldi	Reiknað endurgjald	Hreinar tekjur	Tekjur af rekstri	Teklu-skattsstofn	Arður	Fjármagns-tekjur
2004	**19.981**	**17.245**	**5.541**	**22.786**	**52.507**	**883**	**5.145**
0–500	8.419	1.351	262	1.613	22.406	423	1.967
500–1000	3.819	2.444	378	2.822	7.473	91	712
1000–1500	2.772	3.016	384	3.400	5.365	66	448
1500–2000	1.408	1.996	435	2.431	3.388	45	478
2000–2500	1.048	1.933	404	2.337	2.834	90	642
2500–3000	808	1.768	443	2.210	2.530	41	187
3000–3500	502	1.186	439	1.626	1.795	12	105
3500–4000	332	825	414	1.239	1.334	6	109
4000–4500	273	717	438	1.154	1.263	9	86
4500–5000	148	424	279	703	767	8	30
5000–5500	130	434	246	680	711	8	78
5500–6000	76	261	175	436	486	6	38
6000–6500	66	220	193	412	437	28	97
6500–7000	39	150	112	262	289	13	28
7000–7500	29	112	98	209	220	1	12
7500–8000	25	88	105	193	204	26	58
>8000	87	322	736	1.058	1.006	11	69

Tekjur af rekstri, þús. kr.	Fjöldi	Reiknað endurgjald	Hreinar tekjur	Tekjur af rekstri	Teku-skattsstofn	Arður	Fjármagns-tekjur
2005	**19.409**	**17.302**	**5.885**	**23.187**	**54.619**	**1.123**	**7.637**
0–500	8.086	1.287	264	1.551	23.006	425	2.072
500–1000	3.564	2.248	386	2.635	7.707	160	1.127
1000–1500	2.695	2.963	396	3.360	5.499	91	667
1500–2000	1.386	1.988	414	2.401	3.363	86	545
2000–2500	1.015	1.827	437	2.264	2.933	149	1.707
2500–3000	780	1.722	432	2.154	2.562	63	577
3000–3500	523	1.240	455	1.695	1.943	14	104
3500–4000	385	987	449	1.436	1.547	18	330
4000–4500	277	758	415	1.173	1.243	12	75
4500–5000	169	481	319	800	875	15	63
5000–5500	146	442	323	765	821	20	64
5500–6000	98	305	258	563	605	4	30
6000–6500	73	265	189	454	508	2	33
6500–7000	50	167	170	337	351	5	44
7000–7500	37	148	120	268	273	4	15
7500–8000	36	137	142	279	291	34	119
>8000	89	338	715	1.054	1.090	21	65
2006	**18.664**	**17.802**	**6.498**	**24.300**	**56.750**	**1.799**	**9.941**
0–500	7.403	1.230	281	1.510	23.066	989	4.709
500–1000	3.205	1.999	366	2.365	7.860	149	887
1000–1500	2.740	3.002	423	3.424	5.813	145	797
1500–2000	1.458	2.059	458	2.517	3.711	174	606
2000–2500	1.026	1.876	438	2.314	3.037	98	1.092
2500–3000	702	1.468	448	1.916	2.354	35	557
3000–3500	582	1.444	418	1.862	2.113	81	317
3500–4000	396	1.056	423	1.480	1.614	22	156
4000–4500	280	754	435	1.189	1.311	16	131
4500–5000	226	662	407	1.069	1.085	24	166
5000–5500	158	465	359	824	883	11	75
5500–6000	114	401	254	655	662	8	34
6000–6500	86	279	258	537	575	8	96
6500–7000	71	273	204	477	501	10	34
7000–7500	47	177	166	343	353	12	46
7500–8000	39	157	143	300	307	1	44
>8000	131	501	1.017	1.518	1.506	16	191
2007	**18.032**	**18.141**	**6.664**	**24.805**	**60.056**	**1.884**	**15.400**
0–500	7.083	1.201	258	1.459	24.255	920	4.800
500–1000	2.911	1.790	334	2.124	7.983	165	2.669
1000–1500	2.360	2.501	392	2.892	5.597	91	890
1500–2000	1.756	2.612	388	3.000	4.396	165	2.581
2000–2500	917	1.647	405	2.052	2.895	192	1.862
2500–3000	715	1.523	429	1.952	2.506	120	417
3000–3500	638	1.613	458	2.071	2.421	52	576
3500–4000	376	1.004	401	1.405	1.637	22	227
4000–4500	324	938	435	1.373	1.493	35	153
4500–5000	234	714	396	1.110	1.202	21	155
5000–5500	163	511	342	853	951	31	108
5500–6000	104	358	236	595	661	35	108
6000–6500	102	369	264	634	711	4	139
6500–7000	76	283	230	513	523	6	64
7000–7500	70	259	246	505	513	11	330

Tekjur af rekstri, þús. kr.	Fjöldi	Reiknað endurgjald	Hreinar tekjur	Tekjur af rekstri	Teku-skattsstofn	Arður	Fjármagns-tekjur
7500–8000	36	158	122	279	281	4	37
>8000	167	658	1.329	1.987	2.031	10	283
2008	**16.325**	**15.854**	**5.301**	**21.154**	-	**2.044**	-
0–500	6.793	1.188	275	1.463	-	1.026	-
500–1000	2.600	1.582	316	1.898	-	239	-
1000–1500	2.159	2.314	326	2.640	-	227	-
1500–2000	1.564	2.322	337	2.659	-	129	-
2000–2500	841	1.535	354	1.888	-	95	-
2500–3000	583	1.278	309	1.587	-	25	-
3000–3500	468	1.208	313	1.520	-	45	-
3500–4000	296	823	284	1.107	-	56	-
4000–4500	260	770	328	1.098	-	45	-
4500–5000	206	648	331	979	-	50	-
5000–5500	124	402	248	650	-	3	-
5500–6000	90	308	207	515	-	31	-
6000–6500	63	242	150	392	-	21	-
6500–7000	39	147	117	264	-	1	-
7000–7500	59	228	197	426	-	5	-
7500–8000	34	142	122	264	-	27	-
>8000	146	715	1.089	1.804	-	22	-

Tafla 2 sýnir einstaklinga sem reiknuðu sér endurgjald á hverju ári tekjuárin 2004–2008 raðað eftir tekjum af rekstri, þ.e. endurgjaldi og hreinum tekjum.

Tafla 3. Einstaklingar sem reiknuðu sér endurgjald á hverju ári, raðað eftir upphæð endurgjalds.

Upphæðir í millj. kr.

Reiknað endur-gjald, þús. kr.	Fjöldi	Reiknað endurgjald	Hreinar tekjur	Tekjur af rekstri	Tekjuskatts-stofn	Arður	Fjármagns-tekjur
2004	**19.981**	**17.245**	**5.541**	**22.786**	**52.507**	**883**	**5.145**
0–500	9.546	1.748	833	2.580	25.860	459	2.470
500–1000	3.823	2.871	756	3.627	7.386	83	624
1000–1500	2.963	3.661	1.086	4.747	6.183	69	453
1500–2000	1.205	2.108	545	2.653	3.312	44	252
2000–2500	1.081	2.414	868	3.282	3.618	113	723
2500–3000	821	2.248	718	2.966	3.053	45	230
3000–3500	237	776	255	1.031	1.108	18	107
3500–4000	85	318	85	403	422	1	33
4000–4500	77	323	153	475	471	1	31
4500–5000	34	163	60	222	224	10	27
5000–5500	53	275	54	329	356	11	90
5500–6000	43	249	82	332	366	3	35
6000–6500	5	32	26	58	57	25	63
6500–7000	5	34	5	39	41	0	5
7000–7500	1	8	12	20	23	0	1
7500–8000	2	18	3	22	25	0	1
>8000							
2005	**19.409**	**17.302**	**5.885**	**23.187**	**54.619**	**1.123**	**7.637**
0–500	9.268	1.682	953	2.635	26.935	531	2.694
500–1000	3.521	2.660	804	3.464	7.485	163	1.297
1000–1500	2.900	3.645	1.070	4.715	6.275	84	548

Reiknað endur-gjald, þús. kr.	Fjöldi	Reiknað endurgjald	Hreinar tekjur	Tekjur af rekstri	Tekjuskatts-stofn	Arður	Fjármagns-tekjur
1500–2000	1.213	2.118	581	2.698	3.442	77	393
2000–2500	1.038	2.348	867	3.216	3.645	158	1.728
2500–3000	901	2.526	839	3.366	3.514	65	640
3000–3500	199	650	227	877	953	11	88
3500–4000	155	570	248	818	878	6	51
4000–4500	76	325	91	415	433	4	31
4500–5000	35	167	45	212	238	3	8
5000–5500	44	235	54	288	308	18	56
5500–6000	15	87	17	104	105	0	7
6000–6500	28	174	32	207	226	1	83
6500–7000	10	67	36	103	103	2	11
7000–7500	2	14	13	28	32	0	1
7500–8000	1	8	0	8	10	0	1
>8000	3	28	5	33	37	0	1
2006	**18.664**	**17.802**	**6.498**	**24.300**	**56.750**	**1.799**	**9.941**
0–500	8.586	1.630	1.042	2.672	27.311	1.063	5.176
500–1000	3.226	2.433	819	3.253	7.730	173	968
1000–1500	2.953	3.743	1.151	4.894	6.674	164	961
1500–2000	1.255	2.186	676	2.862	3.644	185	518
2000–2500	1.060	2.424	954	3.378	3.850	70	1.090
2500–3000	575	1.581	584	2.165	2.361	37	470
3000–3500	561	1.737	620	2.357	2.404	46	252
3500–4000	192	711	296	1.007	1.120	23	255
4000–4500	70	297	83	380	397	6	53
4500–5000	59	277	88	365	341	13	29
5000–5500	27	141	26	167	176	1	21
5500–6000	44	252	60	312	290	12	42
6000–6500	10	62	7	69	73	1	55
6500–7000	31	203	50	254	255	4	39
7000–7500	7	50	35	85	87	1	7
7500–8000	2	16	0	16	7	0	2
>8000	6	58	6	65	30	0	2
2007	**18.032**	**18.141**	**6.664**	**24.805**	**60.056**	**1.884**	**15.400**
0–500	8.228	1.602	913	2.515	28.616	995	6.092
500–1000	2.908	2.192	807	2.999	7.904	180	4.011
1000–1500	2.427	3.008	1.011	4.019	6.098	126	1.010
1500–2000	1.786	3.056	949	4.004	5.112	206	883
2000–2500	818	1.851	617	2.468	2.961	189	1.521
2500–3000	724	1.989	819	2.808	3.094	48	492
3000–3500	642	2.095	787	2.882	3.014	62	513
3500–4000	155	577	214	791	852	15	188
4000–4500	135	565	170	735	794	18	126
4500–5000	73	348	142	490	482	5	66
5000–5500	34	179	39	218	220	20	46
5500–6000	24	138	29	167	175	9	34
6000–6500	29	181	55	236	246	2	49
6500–7000	11	75	3	78	86	2	25
7000–7500	29	207	80	287	294	6	340
7500–8000	5	39	2	41	37	0	3
>8000	4	40	27	67	70	0	0

Reiknað endurgjald, þús. kr.	Fjöldi	Reiknað endurgjald	Hreinar tekjur	Tekjur af rekstri	Tekjuskattsstofn	Arður	Fjármagnstekjur
2008	**16.325**	**15.854**	**5.301**	**21.154**	**-**	**2.044**	**-**
0–500	7.767	1.527	771	2.298	-	1.178	-
500–1000	2.583	1.932	672	2.603	-	238	-
1000–1500	2.192	2.696	745	3.441	-	193	-
1500–2000	1.501	2.556	710	3.267	-	101	-
2000–2500	738	1.673	498	2.171	-	69	-
2500–3000	569	1.562	536	2.098	-	50	-
3000–3500	520	1.702	611	2.313	-	115	-
3500–4000	142	529	158	687	-	5	-
4000–4500	119	501	167	668	-	8	-
4500–5000	67	321	150	471	-	21	-
5000–5500	24	126	58	184	-	2	-
5500–6000	27	155	35	190	-	19	-
6000–6500	25	156	68	224	-	2	-
6500–7000	6	40	6	46	-	0	-
7000–7500	25	179	89	268	-	41	-
7500–8000	5	39	12	50	-	0	-
>8000	15	160	16	175	-	1	-

Tafla 3 sýnir einstaklinga sem reiknuðu sér endurgjald á hverju ári tekjuárin 2004–2008 raðað eftir reiknuðu endurgjaldi.

Tafla 4. Fjöldi einstaklinga sem reiknuðu sér meira en 1.200 þús. kr. í endurgjald á árunum 2004–2008, flokkað eftir því hvort viðkomandi einstaklingur reiknaði sér endurgjald á árinu eða ekki.

	Reiknaði sér endurgjald á árinu		
Tekjuár	**Já**	**Nei**	**Samtals**
2004	7.697	2.026	9.723
2005	7.802	1.978	9.780
2006	7.633	2.159	9.792
2007	7.275	2.515	9.790
2008	6.119	3.631	9.750

Tafla 4 sýnir skiptingu þeirra 9.859 einstaklinga sem reiknuðu sér meira en 1.200 þús. kr. í endurgjald vegna vinnu við eigin atvinnurekstur samkvæmt framtali einhvern tímann á tímabilinu frá 2004–2009, eftir því hvort þeir voru með reiknað endurgjald það árið eða ekki.

Tafla 5. Laun og reiknað endurgjald einstaklinga sem reiknuðu sér meira en 1.200 þús. kr. í endurgjald á árunum 2004–2008, flokkað eftir því hvort viðkomandi einstaklingur hefur verið skráður eigandi fyrirtækis eða ekki.

Upphæðir í millj. kr.

Eigandi	Fjöldi	Laun	Reiknað endurgjald	Hreinar tekjur	Tekju-skattsstofn	Arður	Fjármagns-tekjur
2004	**9.723**	**9.042**	**13.017**	**4.143**	**26.244**	**420**	**2.547**
Já	9.257	8.693	12.600	4.088	25.412	407	2.505
Nei	466	349	416	55	831	13	43
2005	**9.780**	**10.036**	**13.419**	**4.480**	**28.476**	**625**	**4.922**
Já	9.307	9.630	12.982	4.419	27.577	616	4.820
Nei	473	406	437	61	899	8	102
2006	**9.792**	**11.558**	**13.884**	**4.950**	**31.279**	**1.229**	**6.176**
Já	9.320	11.093	13.426	4.894	30.283	1.220	6.101
Nei	472	466	458	56	996	8	75
2007	**9.790**	**13.085**	**14.131**	**5.056**	**34.351**	**1.545**	**11.879**
Já	9.318	12.567	13.643	4.982	33.202	1.525	11.481
Nei	472	517	488	74	1.149	19	398
2008	**9.750**	**13.726**	**12.014**	**4.006**	**-**	**1.724**	**-**
Já	9.277	13.202	11.567	3.936	-	1.657	-
Nei	473	524	447	69	-	67	-

Tafla 5 sýnir grófa sundurliðun tekna þeirra sem reiknuðu sér meira en 1.200 þús. kr. í endurgjald vegna vinnu við eigin atvinnurekstur samkvæmt framtali einhvern tímann á tímabilinu frá 2004–2009, eftir því hvort viðkomandi hefur verið skráður eigandi fyrirtækis eða ekki.

Tafla 6. Laun og reiknað endurgjald einstaklinga sem reiknuðu sér meira en 1.200 þús. kr. í endurgjald á árunum 2004–2008, flokkað eftir því hvort viðkomandi einstaklingur hefur verið skráður framkvæmdastjóri fyrirtækis eða ekki.

Upphæðir í millj. kr.

Fram-kvæmdastjóri	Fjöldi	Laun	Reiknað endurgjald	Hreinar tekjur	Tekju-skattsstofn	Arður	Fjármagns-tekjur
2004	**9.723**	**9.042**	**13.017**	**4.143**	**26.244**	**420**	**2.547**
Já	2.188	2.155	3.401	1.279	6.884	264	1.221
Nei	7.535	6.886	9.616	2.864	19.360	156	1.327
2005	**9.780**	**10.036**	**13.419**	**4.480**	**28.476**	**625**	**4.922**
Já	2.196	2.675	3.171	1.309	7.360	384	3.283
Nei	7.584	7.362	10.248	3.171	21.117	241	1.639
2006	**9.792**	**11.558**	**13.884**	**4.950**	**31.279**	**1.229**	**6.176**
Já	2.197	3.476	2.861	1.282	7.891	784	3.605
Nei	7.595	8.083	11.023	3.668	23.388	444	2.571
2007	**9.790**	**13.085**	**14.131**	**5.056**	**34.351**	**1.545**	**11.879**
Já	2.197	4.243	2.538	1.226	8.678	969	5.783
Nei	7.593	8.841	11.593	3.830	25.673	576	6.096
2008	**9.750**	**13.726**	**12.014**	**4.006**	**-**	**1.724**	**-**
Já	2.194	4.583	1.750	759	-	949	-
Nei	7.556	9.144	10.265	3.247	-	775	-

Tafla 6 sýnir grófa sundurliðun tekna þeirra sem reiknuðu sér meira en 1.200 þús. kr. í endurgjald vegna vinnu við eigin atvinnurekstur samkvæmt framtali einhvern tímann á tímabilinu frá 2004–2009, eftir því hvort viðkomandi hefur verið skráður framkvæmdastjóri fyrirtækis eða ekki.

Tafla 7. Laun og reiknað endurgjald einstaklinga sem reiknuðu sér meira en 1.200 þús. kr. í endurgjald á árunum 2004–2008, flokkað eftir því hvort viðkomandi einstaklingur hefur verið skráður prókúruhafi fyrirtækis eða ekki.

Upphæðir í millj. kr.

Prókúruhafi	Fjöldi	Laun	Reiknað endurgjald	Hreinar tekjur	Tekjuskattsstofn	Arður	Fjármagnstekjur
2004	**9.723**	**9.042**	**13.017**	**4.143**	**26.244**	**420**	**2.547**
Já	9.346	8.801	12.667	4.105	25.611	418	2.532
Nei	377	240	350	38	633	2	15
2005	**9.780**	**10.036**	**13.419**	**4.480**	**28.476**	**625**	**4.922**
Já	9.398	9.770	13.054	4.441	27.808	622	4.892
Nei	382	266	365	38	669	3	30
2006	**9.792**	**11.558**	**13.884**	**4.950**	**31.279**	**1.229**	**6.176**
Já	9.410	11.271	13.493	4.908	30.550	1.226	6.129
Nei	382	287	391	42	729	3	47
2007	**9.790**	**13.085**	**14.131**	**5.056**	**34.351**	**1.545**	**11.879**
Já	9.408	12.744	13.717	5.008	33.516	1.541	11.540
Nei	382	340	414	48	835	4	339
2008	**9.750**	**13.726**	**12.014**	**4.006**	**-**	**1.724**	**-**
Já	9.367	13.380	11.624	3.961	-	1.722	-
Nei	383	346	391	45	-	2	-

Tafla 7 sýnir grófa sundurliðun tekna þeirra sem reiknuðu sér meira en 1.200 þús. kr. í endurgjald vegna vinnu við eigin atvinnurekstur samkvæmt framtali einhvern tímann á tímabilinu frá 2004–2009, eftir því hvort viðkomandi hefur verið skráður prókúruhafi fyrirtækis eða ekki.

Tafla 8. Laun og reiknað endurgjald einstaklinga sem reiknuðu sér meira en 1.200 þús. kr. í endurgjald á árunum 2004–2008, flokkað eftir því hvort viðkomandi einstaklingur hefur verið skráður stofnandi fyrirtækis eða ekki.

Upphæðir í millj. kr.

Stofnandi	Fjöldi	Laun	Reiknað endurgjald	Hreinar tekjur	Tekjuskattsstofn	Arður	Fjármagnstekjur
2004	**9.723**	**9.042**	**13.017**	**4.143**	**26.244**	**420**	**2.547**
Já	9.360	8.832	12.678	4.108	25.659	419	2.533
Nei	363	209	339	36	585	1	14
2005	**9.780**	**10.036**	**13.419**	**4.480**	**28.476**	**625**	**4.922**
Já	9.413	9.792	13.067	4.446	27.850	624	4.896
Nei	367	244	352	34	627	1	26
2006	**9.792**	**11.558**	**13.884**	**4.950**	**31.279**	**1.229**	**6.176**
Já	9.425	11.286	13.509	4.915	30.595	1.227	6.135
Nei	367	272	374	36	684	2	42
2007	**9.790**	**13.085**	**14.131**	**5.056**	**34.351**	**1.545**	**11.879**
Já	9.423	12.754	13.735	5.014	33.550	1.542	11.548
Nei	367	331	395	43	801	2	331

Stofnandi	Fjöldi	Laun	Reiknað endurgjald	Hreinar tekjur	Tekju-skattsstofn	Arður	Fjármagns-tekjur
2008	**9.750**	**13.726**	**12.014**	**4.006**	**-**	**1.724**	**-**
Já	9.382	13.366	11.650	3.961	-	1.681	-
Nei	368	360	364	45	-	43	-

Tafla 8 sýnir grófa sundurliðun tekna þeirra sem reiknuðu sér meira en 1.200 þús. kr. í endurgjald vegna vinnu við eigin atvinnurekstur samkvæmt framtali einhvern tímann á tímabilinu frá 2004–2009, eftir því hvort viðkomandi hefur verið skráður stofnandi fyrirtækis eða ekki.

Tafla 9. Laun og reiknað endurgjald einstaklinga sem reiknuðu sér meira en 1.200 þús. kr. í endurgjald á árunum 2004–2008, flokkað eftir því hvort viðkomandi einstaklingur hefur verið skráður sem stjórnarmaður fyrirtækis eða ekki.

Upphæðir í millj. kr.

Stjórn	Fjöldi	Laun	Reiknað endurgjald	Hreinar tekjur	Tekju-skattsstofn	Arður	Fjármagns-tekjur
2004	**9.723**	**9.042**	**13.017**	**4.143**	**26.244**	**420**	**2.547**
Já	4.671	4.505	6.764	2.390	13.700	367	1.886
Nei	5.052	4.536	6.253	1.753	12.544	54	662
2005	**9.780**	**10.036**	**13.419**	**4.480**	**28.476**	**625**	**4.922**
Já	4.682	5.283	6.657	2.538	14.768	567	4.108
Nei	5.098	4.753	6.762	1.942	13.708	58	814
2006	**9.792**	**11.558**	**13.884**	**4.950**	**31.279**	**1.229**	**6.176**
Já	4.682	6.489	6.393	2.591	16.005	1.104	4.939
Nei	5.110	5.070	7.491	2.360	15.274	124	1.237
2007	**9.790**	**13.085**	**14.131**	**5.056**	**34.351**	**1.545**	**11.879**
Já	4.679	7.694	6.174	2.454	17.517	1.384	10.106
Nei	5.111	5.391	7.956	2.602	16.835	160	1.773
2008	**9.750**	**13.726**	**12.014**	**4.006**	**-**	**1.724**	**-**
Já	4.664	8.122	4.770	1.835	-	1.515	-
Nei	5.086	5.605	7.244	2.170	-	209	-

Tafla 9 sýnir grófa sundurliðun tekna þeirra sem reiknuðu sér meira en 1.200 þús. kr. í endurgjald vegna vinnu við eigin atvinnurekstur samkvæmt framtali einhvern tímann á tímabilinu frá 2004–2009, eftir því hvort viðkomandi hefur verið skráður í stjórn fyrirtækis eða ekki.

Tafla 10. Laun og reiknað endurgjald einstaklinga sem reiknuðu sér meira en 1.200 þús. kr. í endurgjald á árunum 2004–2008, flokkað eftir því hvort viðkomandi einstaklingur hefur verið skráður sem stjórnarmaður fyrirtækis eða ekki.

Einstaklingar tengdir fyrirtækjum	Reiknað endurgjald á árinu		Samtals
	Já	Nei	
Ótengdir fyrirtæki			
2004	203	73	276
2005	218	62	280
2006	220	60	280
2007	217	63	280
2008	204	77	281

Einstaklingar tengdir fyrirtækjum	Reiknað endurgjald á árinu		Samtals
	Já	Nei	
Tengdir fyrirtæki			
2004	7.494	1.953	9.447
2005	7.584	1.916	9.500
2006	7.413	2.099	9.512
2007	7.058	2.452	9.510
2008	5.915	3.554	9.469

Tafla 10 sýnir grófa sundurliðun þeirra sem reiknuðu sér meira en 1.200 þús. kr. í endurgjald vegna vinnu við eigin atvinnurekstur samkvæmt framtali einhvern tímann á tímabilinu frá 2004–2009, eftir því hvort viðkomandi hefur haft tengsl við skráð fyrirtæki, verið skráður eigandi, framkvæmdastjóri, verið prókúruhafi, í stjórn eða stofnandi fyrirtækis eða ekki og því hvort þeir reiknuðu sér endurgjald vegna vinnu við eigin atvinnurekstur á árinu.

Tafla 11. Hagnaður, skattstofn, reiknað endurgjald og úthlutaður arður í fyrirtækjum sem einstaklingar tengdust sem reiknuðu sér meira en 1.200 þús. kr. í endurgjald á árunum 2006–2008.

Upphæðir í millj. kr.

Rekstrarár	2006	2007	2008
Fjöldi	8.801	9.208	2.081
Hagnaður	377.044	281.832	8.927
Tap	-50.578	-150.219	-20.438
Hreinar tekjur	85.306	42.211	9.814
Reiknað endurgjald	893	1.195	1.050
Úthlutaður arður	53.494	63.988	4.031

Tafla 11 sýnir upplýsingar úr rafrænum rekstrarframtölum fyrirtækja sem fyrrnefndir einstaklingar tengdust sem voru með meira en 1.200 þús. kr. í endurgjald vegna vinnu við eigin atvinnurekstur samkvæmt framtali einhvern tímann á tímabilinu frá 2006–2009.

Tafla 12. Hagnaður, skattstofn, reiknað endurgjald og úthlutaður arður í fyrirtækjum sem einstaklingar tengdust sem reiknuðu sér meira en 1.200 þús. kr. í endurgjald á árunum 2006–2008, raðað eftir úthlutuðum arði.

Upphæðir í millj. kr.

Úthlutaður arður, þús. kr.	Fjöldi	Hagnaður	Tap	Hreinar tekjur	Reiknað endurgjald	Úthlutaður arður
2006	**8.801**	**377.044**	**-50.578**	**85.306**	**893**	**53.494**
0	7.698	101.349	-44.421	15.657	893	0
0–1000	236	361	-81	347	0	141
1000–2000	193	950	-47	710	0	317
2000–3000	102	1.359	-42	1.779	0	272
3000–4000	89	476	-46	495	0	327
4000–5000	83	537	-41	538	0	402
5000–6000	49	14.942	-75	1.899	0	281
6000–7000	26	298	-30	206	0	174
7000–8000	28	394	-2	437	0	217
8000–9000	21	133	-88	152	0	182
9000–10000	39	580	-90	595	0	387
>10000	237	255.666	-5.617	62.492	0	50.794

Úthlutaður arður, þús. kr.	Fjöldi	Hagnaður	Tap	Hreinar tekjur	Reiknað endurgjald	Úthlutaður arður
2007	**9.208**	**281.832**	**-150.219**	**42.211**	**1.195**	**63.988**
0	8.013	126.176	-74.384	18.649	1.195	0
0–1000	238	423	-142	414	0	148
1000–2000	187	610	-104	683	0	310
2000–3000	154	1.035	-27	1.135	0	407
3000–4000	89	474	-33	534	0	331
4000–5000	82	783	-41	694	0	396
5000–6000	55	577	-3	584	0	318
6000–7000	35	351	-25	408	0	236
7000–8000	38	597	-12	565	0	297
8000–9000	26	512	0	499	0	227
9000–10000	54	1.145	-78	1.108	0	537
>10000	237	149.147	-75.370	16.936	0	60.780
2008	**2.081**	**8.927**	**-20.438**	**9.814**	**1.050**	**4.031**
0	1.728	3.958	-14.084	3.575	1.050	0
0–1000	68	60	-181	65	0	36
1000–2000	58	135	-186	125	0	95
2000–3000	32	87	-124	89	0	86
3000–4000	32	53	-448	62	0	117
4000–5000	25	79	-159	92	0	117
5000–6000	17	95	-260	119	0	98
6000–7000	7	50	-9	58	0	48
7000–8000	18	389	-6	241	0	140
8000–9000	4	8	-7	24	0	35
9000–10000	12	53	-64	66	0	118
>10000	80	3.959	-4.910	5.297	0	3.140

Tafla 12 sýnir upplýsingar úr rafrænum rekstrarframtölum fyrirtækja sem umræddir einstaklingar tengdust sem voru með meira en 1.200 þús. kr. í endurgjald vegna vinnu við eigin atvinnurekstur samkvæmt framtali einhvern tímann á tímabilinu frá 2006–2009, raðað eftir úthlutuðum arði á hverju ári.

241. Frumvarp til laga [147. mál]

um breytingar á ýmsum lögum vegna endurskoðunar á undanþágum frá I. kafla I. viðauka við EES-samninginn og innleiðingar á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002 frá 28. janúar 2002 auk afleiddra gerða.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

I. KAFLI

Breytingar á lögum um matvæli, nr. 93/1995, með síðari breytingum.

1. gr.

Síðari málsliður 1. gr. laganna orðast svo: Þessu skal ná með innra eftirliti, áhættugreiningu, rekjanleika afurða og vara, varúðaraðgerðum, fræðslu, upplýsingamiðlun, rannsóknum, neytendavernd og opinberu eftirliti.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. gr. laganna:

a. 1. mgr. orðast svo:

Lög þessi taka til framleiðslu og dreifingar matvæla á öllum stigum. Þau taka ekki til frumframleiðslu til einkanota eða til vinnslu, meðferðar eða geymslu á matvælum til einkaneyslu. Lögin ná þó til allra efna og hluta sem ætlað er að koma í snertingu við matvæli á einkaheimilum. Jafnframt ná lögin til fæðubótarefna. Lögin taka til matvælaeftirlits hérlendis og um borð í skipum í höfnum og á leið til hafna hérlendis. Sama á við um loftför á flugvöllum hérlendis.

b. Síðari málsliður 2. mgr. orðast svo: Það sama gildir um plöntur, fyrir uppskeru, sbr. lög um varnir gegn sjúkdómum og meindýrum á plöntum, fóður, sbr. lög um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru, og lifandi dýr nema þau séu alin til markaðssetningar til manneldis.

3. gr.

Skilgreining á hugtakinu „matvæli“ í 4. gr. laganna fellur brott en jafnframt bætast við eftirfarandi skilgreiningar í viðeigandi stafrófsröð:

1. Áhættugreining er ferli sem er samsett af þremur innbyrðis tengdum þáttum, þ.e. áhættumati, áhættustjórnun og áhættukynningu.
2. Frumframleiðsla er framleiðsla, eldi eða ræktun undirstöðuafurða ásamt uppskeru, mjöltum og eldi dýra fram að slátrun. Frumframleiðsla tekur einnig til dýra og fiskveiða og nýtingar villigróðurs.
3. Fæðubótarefni eru matvæli sem eru ætluð sem viðbót við venjulegt fæði og eru með hátt hlutfall af vítamínum, steinefnum eða annars konar efnum sem hafa næringar- eða líf-eðlisfræðileg áhrif.
4. Markaðssetning er að hafa umráð yfir matvælum með sölu fyrir augum, þ.m.t. að bjóða þau til sölu eða afhendingar í öðru formi, gegn gjaldi eða endurgjaldslaust, og sjálf salan, dreifingin eða önnur form afhendingar.
5. Matvæli eru hvers konar efni eða vörur, hvort sem þau eru fullunnin, unnin að hluta eða óunnin, sem fólki er ætlað að neyta eða sem eðlilegt er að vænta að fólk neyti. Hugtakið „matvæli“ tekur einnig til drykkja, tyggigúmmís og hvers kyns efna, þ.m.t. neysluvatns, sem bætt er af ásettu ráði í matvæli við framleiðslu þeirra, vinnslu eða meðferð, svo og fæðubótarefna.
6. Matvælafyrirtæki er fyrirtæki eða einstaklingur sem rekur starfsemi í tengslum við framleiðslu, vinnslu eða dreifingu matvæla á einhverju stigi, hvort sem það starfar í ágóðaskyni eður ei, og hvort sem það er einkarekið eða opinbert fyrirtæki.
7. Neysluvatn er vatn í upphaflegu ástandi eða eftir meðhöndlun, án tillits til uppruna þess og hvort sem það kemur úr dreifikerfi, tönkum, flöskum eða öðrum ílátum, og er ætlað til neyslu eða matargerðar, einnig allt vatn sem notað er í matvælafyrirtækjum, nema unnt sé að sýna fram á að gæði þess vatns sem notað er hafi ekki áhrif á heilnæmi framleiðslunnar.
8. Neytandi er sá sem notar matvæli ekki sem lið í rekstri eða starfsemi matvælafyrirtækis.
9. Opinberir eftirlitsaðilar eru Matvælastofnun eða heilbrigðisnefndir sveitarfélaga í samræmi við 6. og 22. gr.

10. Rekjanleiki er sá möguleiki að rekja uppruna og feril matvæla, dýra sem gefa af sér afurðir til manneldis og efna sem nota á eða vænst er að verði notuð í eða í snertingu við matvæli í gegnum öll stig framleiðslu, vinnslu og dreifingar.
11. Stjórnandi matvælafyrirtækis er einstaklingur eða lögaðili sem er ábyrgur fyrir því að farið sé að kröfum samkvæmt lögum og stjórnvaldsfyrirmælum um matvæli í matvælafyrirtækjum undir hans stjórn.
12. Smásala er meðhöndlun og/eða vinnsla matvæla og geymsla þeirra á staðnum þar sem þau eru seld eða afhent neytanda, þ.m.t. dreifingarstöðvar, matsölufyrirtæki, mötuneyti starfsfólks, veitingahús og önnur samsvarandi matarþjónusta ásamt verslunum og dreifingarstöðvum stórmarkaða og heildsölumarkaðir.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 6. gr. laganna:

a. A-liður orðast svo: frumframleiðslu.
b. Á eftir a-lið koma þrír nýir stafliðir, svohljóðandi:
   b. innflutningi og útflutningi búfjárafurða,
   c. kjötvinnslum og kjötpökkunarstöðvum, að undanskildum kjötvinnslum sem starfræktar eru í smásöluverslunum,
   d. mjólkurstöðvum og eggjavinnslu.

5. gr.

Við IV. kafla laganna bætast þrjár nýjar greinar, 8. gr. a – 8. gr. c, svohljóðandi:

a. (8. gr. a.)

Óheimilt er að markaðssetja matvæli sem ekki eru örugg, þ.e. heilsuspillandi eða óhæf til neyslu.

Við ákvörðun um hvort matvæli séu örugg skal hafa hliðsjón í fyrsta lagi af því hvernig neytendur nota matvælin venjulega á hverju stigi framleiðslu og dreifingar og í öðru lagi af upplýsingum sem neytendum eru veittar, þ.m.t. upplýsingar á merkimiða, eða öðrum upplýsingum sem neytendur hafa almennt aðgang að, þar sem fram kemur hvernig þeir geti forðast tiltekin matvæli eða tiltekinn matvælaflokk sem getur haft skaðleg áhrif á heilsuna.
Við ákvörðun um hvort matvæli séu heilsuspillandi skal hafa hliðsjón í fyrsta lagi af líklegum, bráðum áhrifum og/eða skammtímaáhrifum og/eða langtímaáhrifum þessara matvæla á heilsu þeirra sem neyta þeirra og einnig á næstu kynslóðir, í öðru lagi líklegum, uppsöfnuðum eituráhrifum og í þriðja lagi sérstöku næmi ákveðins hóps neytenda fyrir tilteknum matvælum ef matvælin eru ætluð þeim hópi.

Við ákvörðun um hvort matvæli séu óhæf til neyslu skal hafa hliðsjón af því hvort matvælin séu óviðunandi til neyslu með tilliti til fyrirhugaðrar notkunar eða vegna mengunar eða vegna þess að þau eru rotin, spillt eða skemmd.

Stjórnandi matvælafyrirtækis, sbr. 8. gr. b, og opinberir eftirlitsaðilar samkvæmt lögum þessum skulu í störfum sínum tryggja eins og kostur er að ekki berist á markað matvæli sem geta valdið matarsjúkdómum. Til að tryggja ýtrasta matvælaöryggi og vernda líf og heilsu manna og dýra skal ráðherra setja reglugerð þar sem að kveðið er almennt á um sýnatökur, vottorðagjöf og skilyrði markaðssetningar matvæla til að fyrirbyggja að þau geti valdið matarsjúkdómum.

b. (8. gr. b.)

Stjórnandi matvælafyrirtækis ber ábyrgð á að uppfylltar séu kröfur laga og stjórnvaldsreglna sem gilda um starfsemi þess á hverjum tíma. Stjórnandi ber ábyrgð á öllum stigum framleiðslu og dreifingar í fyrirtækjum undir hans stjórn og skal sannprófa að þessum kröfum sé fullnægt.

c. (8. gr. c.)

Ef stjórnandi matvælafyrirtækis álítur eða hefur ástæðu til að álíta að matvæli, sem hann hefur flutt inn, framleitt eða dreift, séu ekki í samræmi við kröfur um öryggi matvæla og hann hefur ekki lengur beint forræði yfir þeim skal hann tafarlaust gera ráðstafanir til að taka umrædd matvæli af markaðnum og tilkynna það hlutaðeigandi opinberum eftirlitsaðila. Ef varan er komin í hendur neytenda skal stjórnandinn upplýsa þá á skilvirkan og nákvæman hátt um ástæðurnar fyrir því að varan var tekin af markaðnum og, ef nauðsyn krefur, innkalla vörur sem neytendum hafa þegar verið afhentar ef aðrar ráðstafanir nægja ekki til þess að tryggja víðtæka heilsuvernd.

Álíti stjórnandi matvælafyrirtækis eða hafi hann ástæðu til að álíta að tiltekin matvæli, sem hann hefur markaðssett, geti verið heilsuspillandi skal hann þegar í stað tilkynna það hlutaðeigandi opinberum eftirlitsaðila. Stjórnendur skulu tilkynna yfirvöldum um aðgerðir til að fyrirbyggja hættu fyrir neytandann og jafnframt eiga allt það samstarf við yfirvöld sem dregið getur úr eða eytt áhættu vegna viðkomandi matvæla.

6. gr.

9. gr. laganna orðast svo:

Matvælafyrirtæki skulu hafa starfsleyfi frá viðkomandi opinberum eftirlitsaðila, sbr. 20. gr., og skulu þau sækja um starfsleyfi áður en starfsemi hefst. Matvælafyrirtæki sem annast frumframleiðslu matjurta eða sauðfjár- og hrossarækt þurfa ekki starfsleyfi en þurfa að tilkynna Matvælastofnun um starfsemi sína áður en hún hefst. Heimilt er að binda starfsleyfi tilteknum skilyrðum, sbr. ákvæði í 2.–4. mgr.

Gefa skal út starfsleyfi til tiltekins tíma enda uppfylli starfsemin skilyrði laga og stjórnvaldsreglna sem um hana gilda. Óheimilt er að hefja starfsleyfisskylda starfsemi hafi starfsleyfi fyrir hana ekki verið gefið út. Stjórnanda ber að veita opinberum eftirlitsaðila upplýsingar um fyrirhugaðar breytingar á starfsemi sem varðað geta ákvæði starfsleyfis með hæfilegum fyrirvara. Opinberum eftirlitsaðila er heimilt að endurskoða starfsleyfi áður en gildistími þess er liðinn vegna breyttra forsendna, svo sem ef breytingar verða á rekstrinum, vegna tækniþróunar eða breytinga á reglum um öryggi matvæla eða framkvæmd matvælaeftirlits.

Þrátt fyrir 2. mgr. er heimilt að gefa út starfsleyfi til bráðabirgða þannig að matvælafyrirtæki gefist ráðrúm til nauðsynlegra úrbóta á starfsemi sinni enda sé um smávægilegar athugasemdir opinbers eftirlitsaðila að ræða.

Í starfsleyfi skal tilgreina stjórnanda og staðsetningu starfsemi, tegund hennar, skilyrði, gildistíma og endurskoðun starfsleyfis, auk ákvæða um eftirlit, umgengni, hreinlæti og innra eftirlit eftir því sem við á hverju sinni.

Þrátt fyrir skilgreiningu á matvælafyrirtæki í 4. gr. er ráðherra heimilt að undanskilja frá starfsleyfis- eða tilkynningarskyldu aðila sem ekki stunda starfsemi í ágóðaskyni en þeir skulu þó uppfylla önnur skilyrði þessara laga og stjórnvaldsreglna sem settar eru með heimild í þeim.

Í sérlögum er heimilt að kveða á um sérstök skilyrði fyrir útgáfu starfsleyfis fyrir starfsemi einstakra matvælafyrirtækja.

Ef einnig er kveðið á um starfs- eða vinnsluleyfisskyldu í sérlögum eða lögum um eftirlit með fóðri fyrir starfsemi sem fellur undir ákvæði þessara laga er opinberum eftirlitsaðila heimilt að gefa út eitt starfsleyfi á grundvelli hvorra tveggja laganna.

7. gr.

1. og 2. mgr. 10. gr. laganna orðast svo:

Matvælafyrirtæki skulu haga starfsemi sinni í samræmi við reglur um almenna hollustuhætti og tryggja að matvæli óhreinkist ekki eða spillist á annan hátt.

Stjórnendur matvælafyrirtækja bera ábyrgð á því að sett sé á fót og starfrækt innra eftirlit með starfseminni, byggt á meginreglum hættugreiningar, til að fyrirbyggja að matvæli geti valdið matarsjúkdómum og til þess að tryggja að matvæli séu að öðru leyti í samræmi við ákvæði laga þessara og reglugerða settra samkvæmt þeim. Innra eftirlit fyrirtækisins skal miðast við eðli og umfang starfseminnar og byggjast á reglum sem ráðherra ákveður í reglugerð. Starfsfólk, sem starfar við framleiðslu matvæla eða dreifir þeim, skal gæta hreinlætis við störf sín. Það skal hafa þekkingu á meðferð matvæla. Stjórnendur matvælafyrirtækja bera ábyrgð á að starfsfólkinu sé veitt fræðsla. Ráðherra er heimilt að setja reglur um að þeir sem starfa við framleiðslu og dreifingu matvæla skuli sækja námskeið um meðferð matvæla þar sem sérstök áhersla er lögð á innra eftirlit og öryggi matvæla. Ef opinberir aðilar annast námskeiðahald er heimilt að taka gjald sem nemur raunkostnaði við það.

8. gr.

Við 1. mgr. 11. gr. laganna bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Óheimilt er að flytja til landsins eða markaðssetja matvæli eða fæðubótarefni sem innihalda lyf eða lyfjavirk efni sem falla undir ákvæði lyfjalaga.

9. gr.

Á eftir 13. gr. laganna kemur ný grein sem verður 13. gr. a, svohljóðandi:

Á öllum stigum framleiðslu og dreifingar skal vera fyrir hendi möguleiki á að rekja feril matvæla, dýra sem gefa af sér afurðir til manneldis og hvers kyns efna sem nota á eða vænst er að verði notuð í matvæli.

Stjórnendur matvælafyrirtækja skulu geta tilgreint alla einstaklinga og lögaðila sem hafa afhent þeim matvæli, dýr sem gefa af sér afurðir til manneldis eða hvers kyns efni sem nota á eða vænst er að verði notuð í matvæli. Einnig skulu stjórnendur geta tilgreint fyrirtæki sem þeir hafa afhent vörur sínar. Í þessu skyni skulu umræddir stjórnendur hafa yfir að ráða kerfum og verklagsreglum til að gera framangreindar upplýsingar aðgengilegar opinberum eftirlitsaðilum að beiðni þeirra. Þá skulu matvæli vera merkt og auðkennd á viðeigandi hátt til að auðveldara verði að rekja feril þeirra með aðstoð viðeigandi skjala eða upplýsinga í samræmi við framangreindar kröfur.

10. gr.

Heiti IV. kafla laganna verður: **Matvælaöryggi, framleiðsla, markaðssetning og rekjanleiki.**

11. gr.

Á eftir 18. gr. laganna kemur ný grein sem verður 18. gr. a, svohljóðandi:

Leitast skal við að vernda hagsmuni neytenda og gefa neytendum kost á upplýstu vali með tilliti til matvælanna sem þeir neyta. Þannig skal leitast við að fyrirbyggja framleiðslu og markaðssetningu svikinna matvæla, sviksamlegar eða villandi starfsvenjur og aðrar starfsvenjur sem gætu villt um fyrir neytendum.

Óheimilt er að villa um fyrir neytendum með merkingu, auglýsingu og framsetningu matvæla, þ.m.t. lögun þeirra, útliti eða umbúðum og umbúðaefni, hvernig þeim er fyrir komið og í hvaða umhverfi þau eru sýnd, sem og upplýsingum sem eru veittar um þau.

12. gr.

Heiti VII. kafla laganna verður: **Framkvæmd, neytendavernd og fræðslustarfsemi.**

13. gr.

1. mgr. 20. gr. laganna orðast svo:

Framleiðsla og dreifing matvæla er háð leyfi heilbrigðisnefndar skv. 9. gr. Þegar ákvæði þessi eiga við um starfsemi sem er undir opinberu eftirliti Matvælastofnunar skv. 6. gr. er leyfisveiting í höndum þeirrar stofnunar.

14. gr.

Við 22. gr. laganna bætast fjórar nýjar málsgreinar svohljóðandi:

Ef bæði Matvælastofnun og heilbrigðisnefnd hafa eftirlitsskyldur með sama matvælafyrirtæki, sbr. 1. mgr. þessarar greinar, skal ráðherra úrskurða hvor aðilinn skuli fara með opinbert eftirlit og veita leyfi skv. 20. gr.

Matvælaeftirlit skal m.a. byggjast á áhættugreiningu og skal áhættumat unnið á hlutlausan og gagnsæjan hátt á grundvelli vísindalegra upplýsinga og gagna. Í þessum tilgangi skipar ráðherra ráðgefandi nefnd sem veitir vísindalega ráðgjöf um áhættumat að beiðni ráðherra eða Matvælastofnunar.

Matvælastofnun hefur yfirumsjón með matvælaeftirliti og skal sjá um að vöktun og rannsóknir vegna þessa eftirlits séu framkvæmdar. Í yfirumsjón felst samræming matvælaeftirlits þannig að framkvæmdin sé með sama hætti á landinu öllu.

Matvælastofnun skal koma á samvinnu þeirra er að málum þessum starfa og skal í slíkum tilvikum sérstaklega gæta að hagkvæmni í eftirliti og fyrirbyggja tvíverknað og skörun eftir því sem frekast er unnt. Stofnunin skal hafa nána samvinnu við heilbrigðisnefndir og heilbrigðisfulltrúa og veita þá ráðgjöf og þjónustu varðandi matvælaeftirlit sem hún getur og aðstæður krefjast. Þá skal stofnunin vinna að samræmingu krafna sem gerðar eru til starfsemi á sviði matvælaeftirlits og að því að slíkum kröfum sé framfylgt. Til þess að stuðla sem best að því að þessu markmiði verði náð gefur stofnunin út leiðbeiningar og viðmiðunarreglur um framkvæmdina sem heilbrigðisnefndum ber að fylgja.

15. gr.

23. gr. laganna orðast svo:

Opinberum eftirlitsaðila er heimilt að fela aðilum sem hlotið hafa faggildingu samkvæmt lögum um faggildingu o.fl. að annast tiltekin verkefni við framkvæmd eftirlits samkvæmt lögum þessum og skal gerður um það sérstakur samningur í hverju tilviki. Þeir skulu bundnir þagnarskyldu um það sem þeir fá vitneskju um við framkvæmd eftirlitsins og leynt á að fara.

Faggiltir aðilar skulu rækja eftirlit sitt á vegum opinbers eftirlitsaðila sem fylgist með starfi þeirra og sannreynir að þeir ræki skyldur sínar á fullnægjandi hátt, enda skulu þeir veita honum upplýsingar um starfsemi og ástand fyrirtækja á þann hátt sem hann ákveður.

Verði misbrestur á að hinir faggiltu aðilar ræki almennt skyldur sínar samkvæmt samningi sínum við opinberan eftirlitsaðila, vanræki þeir upplýsingaskyldu sína eða gefi rangar upplýsingar veitir hann þeim áminningu eða riftir við þá samningi ef sakir eru miklar.

Ráðherra setur með reglugerð nánari ákvæði um skilyrði og störf faggiltra aðila samkvæmt lögum þessum.

Jafnframt getur ráðherra sett reglur um hvernig innra eftirlit matvælafyrirtækja, sem starfrækt er samkvæmt vottuðu gæðakerfi, getur verið þáttur í opinberu matvælaeftirliti.

Þá er ráðherra heimilt að ákveða að tilteknar rannsóknastofur, sem hlotið hafa faggildingu á viðkomandi rannsóknar- eða prófunarsviði, skuli vera tilvísunarrannsóknastofur.

16. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 24. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „Matvælaframleiðendum og dreifendum“ í 1. mgr. kemur: Matvælafyrirtækjum.
b. Í stað orðanna „Eftirlitsaðilar og þeir sem framleiða matvæli eða dreifa þeim“ í 3. mgr. kemur: Heilbrigðisnefnd, aðilar sem hafa faggildingu og fara með tiltekin eftirlitsverkefni og matvælafyrirtæki.

17. gr.

25. gr. laganna orðast svo:

Fyrir eftirlit samkvæmt lögum þessum skulu matvælafyrirtæki greiða eftirlitsgjald sem ekki er hærra en raunkostnaður við eftirlitið til að standa straum af eftirtöldum kostnaðarþáttum við matvælaeftirlitið:

a. launum starfsfólks sem sinnir störfum vegna eftirlits,
b. öðrum kostnaði vegna starfsfólks, þ.m.t. vegna aðstöðu, áhalda, búnaðar, þjálfunar, ferðalaga og tengds kostnaðar,
c. kostnaði við greiningu á rannsóknastofu og sýnatöku.

Opinber eftirlitsaðili framkvæmir viðbótareftirlit, þar á meðal rannsóknir, með matvælum þegar tiltekin starfsemi matvælafyrirtækis eða matvæli eru ekki talin uppfylla þær almennu og eðlilegu kröfur sem gerðar eru til meðferðar eða heilbrigðis matvæla vegna vísbendinga um smitefni, mengun eða brot gegn heilbrigðis- eða starfsreglum eða skyldra atvika. Raunkostnað af viðbótareftirliti ber matvælafyrirtæki. Framkvæma má viðbótareftirlit þrátt fyrir að afurðir eða vara hafi þegar hlotið heilbrigðisvottun.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um framkvæmd og inntak eftirlits og skal hann gefa út gjaldskrá fyrir eftirlitið að fengnum tillögum Matvælastofnunar. Með sama hætti skulu sveitarfélögin gefa út gjaldskrá fyrir eftirlitsskylda starfsemi heilbrigðisnefnda vegna matvælaeftirlits.

Við gerð reglugerðar og gjaldskrár skal taka tillit til eftirfarandi atriða:

a. hvers konar fyrirtæki um er að ræða og viðkomandi áhættuþátta,
b. hagsmuna fyrirtækja með litla framleiðslu,
c. hefðbundinna aðferða við framleiðslu, vinnslu og dreifingu,
d. þarfa fyrirtækja með aðsetur á svæðum sem líða fyrir tilteknar landfræðilegar takmarkanir.

Ráðherra skal afla umsagnar hlutaðeigandi hagsmunasamtaka og kynna þeim efni og forsendur reglugerðar og/eða gjaldskrár með a.m.k. eins mánaðar fyrirvara. Hafi umsagnir þeirra ekki borist ráðherra að mánuði liðnum er honum þó heimilt að setja reglugerð og gjaldskrá án umsagna þeirra.

Eftirlitsgjald skal greiða samkvæmt framlögðum reikningi opinbers eftirlitsaðila.

Innheimta má eftirlitsgjaldið með fjárnámi án undangengins dóms eða sáttar. Opinberum eftirlitsaðilum er heimilt að krefjast dráttarvaxta af ógreiddri fjárkröfu vegna eftirlits frá og með gjalddaga fram að greiðsludegi.

Ákvæði þessarar greinar gilda eftir því sem við á um innheimtu gjalds fyrir eftirlit á landamærastöðvum með innflutningi frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins.

Þá skulu ákvæði þessarar greinar einnig gilda eftir því sem við á um eftirlitsgjöld opinbers eftirlitsaðila vegna eftirlits sem hann felur faggiltum aðilum að framkvæma skv. 23. gr.

18. gr.

27. gr. laganna fellur brott.

19. gr.

Við lögin bætast þrjár nýjar greinar sem verða 27. gr. a – 27. gr. c, svohljóðandi:

a. (27. gr. a.)

Matvælastofnun er heimil skyndiskoðun og sýnataka til rannsókna á búfjár- og sjávarafurðum sem fluttar eru til Íslands frá ríkjum innan Evrópska efnahagssvæðisins enda sé rökstuddur grunur um að matvælin séu heilsuspillandi eða óhæf til neyslu eða geti valdið dýrasjúkdómum. Þegar nauðsyn krefur getur opinber eftirlitsaðili lagt fyrir stjórnanda matvælafyrirtækis að hann tilkynni honum, með hæfilegum fyrirvara, um flutning matvæla til landsins frá EES-ríkjum.

Viðtakandi búfjár- og sjávarafurða skal halda dagbók yfir mótteknar sendingar og ganga úr skugga um að samræmi sé milli þeirra og meðfylgjandi skjala. Varðveita skal vottorð og önnur skilríki þeim viðkomandi í eitt ár svo að unnt sé að framvísa þeim að kröfu opinbers eftirlitsaðila.

b. (27. gr. b.)

Allur innflutningur búfjárafurða, sjávarafurða og lifandi ferskvatns- eða sjávardýra frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins skal fara um landamærastöðvar.

Tilkynna skal Matvælastofnun fyrir fram um slíkan innflutning þar sem getið er um magn, tegund, áfangastað og hvenær áætlað er að sending berist.

Á landamærastöðvum eða í þeim höfnum sem heimild hafa fengið fyrir innflutningi skal fara fram athugun á skjölum og samanburður á þeim og sendingu til að sannreyna uppruna hennar og ákvörðunarstað.

Matvælastofnun skal kanna ástand afurðanna og taka sýni til rannsókna á rannsóknastofu. Skal Matvælastofnun í þeim efnum fylgja gildandi reglum um tíðni skoðunar og sýnatökur. Komi í ljós við skynmat eða rannsókn að þær séu óhæfar til manneldis skal eyða þeim. Heimilt er þó að endursenda afurðina að fengnu leyfi yfirvalda í framleiðslulandi eða taka hana til annarra nota enda sé það talið öruggt.

Innflytjandi er ábyrgur fyrir þeim kostnaði sem getur fallið til við að endursenda vöru, geyma hana, taka til annarra nota eða eyða henni.

Um innflutning sjávarafurða og lifandi sjávardýra vísast að öðru leyti til 22. og 23. gr. og 25.–27. gr. laga nr. 55/1998, um meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða.

c. (27. gr. c.)

Matvælafyrirtæki sem markaðssetja matvæli sem falla undir ákvæði 27. gr. a og 27. gr. b skulu starfrækja innra eftirlit og byggja á hættugreiningu, sbr. ákvæði 10. gr., til að fyrirbyggja að matvæli geti valdið matarsjúkdómum og til þess að tryggja að matvæli séu að öðru leyti í samræmi við ákvæði laga þessara og reglugerða settra samkvæmt þeim.

20. gr.

28. gr. laganna orðast svo:

Þegar hætta er talin á að matvæli geti valdið alvarlegu heilsutjóni er ráðherra heimilt að fyrirskipa nauðsynlegar varúðar- og varnaðaraðgerðir.

Í sérstökum tilvikum þar sem mat á fyrirliggjandi upplýsingum leiðir í ljós möguleika á heilsuspillandi áhrifum en vísindaleg óvissa ríkir áfram er ráðherra heimilt að samþykkja nauðsynlegar bráðabirgðaráðstafanir til að tryggja heilsu almennings vegna hugsanlegra heilsuspillandi áhrifa.

Ráðstafanir, sem eru samþykktar á grundvelli 2. mgr., skulu vera í réttu hlutfalli við markmið þeirra og ekki hamla viðskiptum meira en nauðsynlegt er. Ráðstafanirnar skulu endurskoðaðar innan eðlilegs tíma miðað við eðli þeirrar áhættu fyrir líf eða heilsu manna sem greind hefur verið og þá tegund vísindalegra upplýsinga sem þarf til að eyða vísindalegri óvissu og til að framkvæma umfangsmeira áhættumat.

Varúðar- og varnaraðgerðir geta náð til alls landsins eða hluta þess. Skal ráðherra hafa samráð við Matvælastofnun og sóttvarnalækni áður en til aðgerða er gripið.

21. gr.

Við lögin bætist ný grein sem verður 28. gr. a, svohljóðandi:

Leiki rökstuddur grunur á að tiltekin matvæli hafi í för með sér áhættu fyrir heilbrigði manna skulu hlutaðeigandi opinberir eftirlitsaðilar upplýsa almenning um eðli áhættunnar fyrir heilsu manna. Slíkar ráðstafanir opinbers eftirlitsaðila skulu miðast við eðli, alvarleika og umfang þeirrar áhættu sem um er að ræða. Tilgreina skal eins nákvæmlega og unnt er matvælin sem um er að ræða, tegund matvæla, þá áhættu sem kann að vera á ferðum og ráðstafanir sem hafa verið gerðar eða verða gerðar á næstunni til að fyrirbyggja, draga úr eða eyða þessari áhættu.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um opinbera birtingu niðurstaðna vegna eftirlits sem fram fer skv. 1. mgr.

Jafnframt er ráðherra heimilt að setja með reglugerð reglur um birtingu niðurstaðna almenns matvælaeftirlits eða upplýsinga sem falla undir 18. gr. a. Ráðherra getur m.a. ákveðið að kæra fresti ekki réttaráhrifum opinberrar birtingar og jafnframt ákveðið að vissum upplýsingum sé haldið leyndum. Slíkar reglur skulu kveða á um framsetningu og inntak birtingarinnar, m.a. að birtingin sé rafræn og á hvaða tímamarki skuli birta slíkar upplýsingar. Heimilt er að birta niðurstöður eftirlits er varða eitt matvælafyrirtæki eða fleiri eftir atvikum.

22. gr.

29. gr. laganna fellur brott.

23. gr.

Í stað 30. gr. laganna koma fimm nýjar greinar, sem verða 30. gr. og 30. gr. a – 30. gr. d, svohljóðandi:

a. (30. gr.)

Opinberum eftirlitsaðila er heimilt að stöðva starfsemi að hluta eða í heild ef rökstuddur grunur er um að matvæli séu heilsuspillandi, óhæf til neyslu eða valdi tjóni á öðrum hagsmunum.

Sama gildir ef um er að ræða starfsemi sem starfar án tilskilins leyfis eða hefur ekki sinnt tilkynningarskyldu skv. 9. gr.

Einnig er opinberum eftirlitsaðila heimilt að gefa fyrirmæli um afmengun matvæla, stöðva eða takmarka framleiðslu og markaðssetningu matvæla og leggja hald á þau þegar rökstuddur grunur er um að matvælin uppfylli ekki ákvæði laga þessara eða stjórnvaldsreglna settra samkvæmt þeim. Þegar opinberir eftirlitsaðilar leggja hald á matvæli er þeim heimil förgun þeirra sé það talið nauðsynlegt.

Þá getur opinber eftirlitsaðili jafnframt, til að knýja á um aðgerðir samkvæmt lögum þessum, stjórnvaldsreglum eða eigin fyrirmælum samkvæmt þessum ákvæðum, beitt eftirfarandi aðgerðum:

a. veitt áminningu,
b. veitt áminningu og tilhlýðilegan frest til úrbóta.

Stöðvun starfsemi og förgun á vörum skal því aðeins beitt að um alvarlegt tilvik eða ítrekað brot sé að ræða eða ef aðilar sinna ekki úrbótum innan tiltekins frests og er heimilt að leita aðstoðar lögreglu ef með þarf. Sé um slík brot að ræða getur opinber eftirlitsaðili afturkallað leyfi viðkomandi matvælafyrirtækis til reksturs skv. 9. gr., sbr. 20. gr.

b. (30. gr. a.)

Þegar stjórnandi sinnir ekki fyrirmælum innan tiltekins frests getur opinber eftirlitsaðili ákveðið matvælafyrirtæki dagsektir þar til úrbætur hafa verið framkvæmdar. Dagsektir sem Matvælastofnun ákveður renna í ríkissjóð en dagsektir sem heilbrigðisnefndir sveitarfélaganna ákveða skulu renna til rekstraraðila heilbrigðiseftirlits á viðkomandi svæði. Hámark dagsekta skal ákveðið í reglugerð sem ráðherra setur. Jafnframt er opinberum eftirlitsaðila heimilt að láta vinna verk á kostnað hins vinnuskylda ef fyrirmæli um framkvæmd eru vanrækt og skal kostnaður þá greiddur til bráðabirgða af viðkomandi opinberum eftirlitsaðila en innheimtast síðar hjá hlutaðeigandi matvælafyrirtæki. Kostnað og dagsektir má innheimta með fjárnámi án undanfarandi dóms eða sáttar.

c. (30. gr. b.)

Opinberum eftirlitsaðila skal heimill aðgangur til skoðunar og eftirlits, þar á meðal töku sýna og myndatöku, að öllum þeim stöðum sem lög þessi og stjórnvaldsreglur ná yfir og er heimilt að leita aðstoðar lögreglu ef með þarf. Einnig er opinberum eftirlitsaðila heimilt að taka sýni þar sem starfsemi fer fram og lög þessi og stjórnvaldsreglur settar samkvæmt þeim ná til.

Stjórnendum er skylt að veita aðstoð við framkvæmd eftirlitsins og veita allar upplýsingar sem nauðsynlegar eru vegna eftirlits með framkvæmd laganna og ber þeim endurgjaldslaust að afhenda sýni sem talin eru nauðsynleg vegna eftirlits. Þá getur opinber eftirlitsaðili ákveð-

ið að matvælafyrirtæki skuli greiða allan kostnað vegna þvingunarúræða sem framkvæmd eru samkvæmt lögum þessum og má innheimta slíkan kostnað með fjárnámi án dóms eða sáttar.

d. (30. gr. c.)

Telji Matvælastofnun svo alvarlega hættu stafa af tiltekinni starfrækslu eða notkun að aðgerð þoli enga bið er henni heimilt til bráðabirgða að stöðva starfsemi eða notkun þegar í stað, með aðstoð lögreglu ef þurfa þykir, en tilkynna skal það hlutaðeigandi heilbrigðisnefnd.

Matvælastofnun skal sjá um samhæfingu aðgerða samkvæmt lögum þessum þegar upp kemur bráð eða alvarleg matarsýking, matareitrun eða önnur vá svipaðs eðlis. Heilbrigðisnefndir sveitarfélaga skulu þegar í stað tilkynna Matvælastofnun um slík mál og skal stofnunin að höfðu samráði við viðkomandi heilbrigðisnefnd taka ákvörðun um nauðsynlegar ráðstafanir. Starfsmenn Matvælastofnunar og heilbrigðisnefndir skulu jafnframt tilkynna um slík mál til yfirlæknis viðkomandi heilsugæslu og sóttvarnalæknis, sbr. 4. og 5. mgr. 4. gr. og 1. mgr. 11. gr. sóttvarnalaga, nr. 19/1997.

e. (30. gr. d.)

Við meðferð mála skv. 30. gr., 30. gr. a, 30. gr. b og 30. gr. c skal fara eftir ákvæðum stjórnsýslulaga og öðrum reglum stjórnsýsluréttar.

24. gr.

30. gr. a laganna verður 30. gr. e.

25. gr.

Heiti XI. kafla laganna verður: **Varúðarráðstafanir, þvingunarúrræði og valdsvið.**

26. gr.

31. gr. laganna orðast svo:

Brot gegn ákvæðum þessara laga og stjórnvaldsreglum settum samkvæmt þeim varða sektum hvort sem þau eru framin af ásetningi eða stórfelldu gáleysi. Sé um stórfelld eða ítrekuð ásetningsbrot að ræða skulu þau að auki varða fangelsi allt að fjórum árum.

Sektir má ákvarða lögaðila þó að sök verði ekki sönnuð á stjórnanda eða starfsmenn hans eða aðra þá einstaklinga sem í þágu hans starfa, enda hafi brotið orðið eða getað orðið til hagsbóta fyrir lögaðilann. Þó skal lögaðili ekki sæta refsingu ef um óhapp er að ræða. Einnig má, með sömu skilyrðum, gera lögaðila sekt ef stjórnandi eða starfsmenn hans eða aðrir einstaklingar sem í þágu hans starfa gerast sekir um brot.

Mál út af brotum skv. 1. og 2. mgr. skulu sæta meðferð samkvæmt lögum um meðferð sakamála.

27. gr.

Heiti XII. kafla laganna verður: **Viðurlög.**

28. gr.

Á undan 32. gr. laganna kemur ný grein sem verður 31. gr. a, svohljóðandi:

Ráðherra setur nánari ákvæði um framkvæmd þessara laga með reglugerðum. Þar skal m.a. kveðið nánar á um framleiðslu og markaðssetningu matvæla, hollustuhætti í matvælaiðnaði, rekjanleika matvæla og umbúða, merkingar matvæla, notkun fullyrðinga í merkingum

matvæla, efnainnihald matvæla, viðmiðunarmörk fyrir örverufræðilega þætti og aðskotaefni, neysluvatn, umbúðir og pökkun, erfðabreytt matvæli og merkingar þeirra, tilkynningarskyldu þeirra sem framleiða eða flytja inn umbúðir fyrir matvæli og efni eða efnablöndur sem nota á við framleiðslu og dreifingu matvæla, matvælaeftirlit, innra eftirlit matvælafyrirtækja, um sölu framleiðanda af eigin framleiðslu beint til neytenda, um innflutning dýraafurða frá þriðju ríkjum og starfsemi landamærastöðva, hraðviðvörunarkerfi og stjórnun vegna neyðartilvika og skipun ráðgefandi nefndar sem veitir vísindalega ráðgjöf um áhættumat.

Einnig er ráðherra heimilt að innleiða með reglugerð reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002, frá 28. janúar 2002, um almennar meginreglur og kröfur um matvæli, um stofnun Matvælaöryggisstofnunar Evrópu og um málsmeðferð vegna öryggis matvæla, sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar frá 27. október 2007 nr. 134/2007. Reglugerðir EB sem teknar verða upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið og fela í sér breytingar eða viðbætur við reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002, frá 28. janúar 2002, er einnig heimilt að innleiða með reglugerð. Sama gildir um reglugerðir sem settar eru með tilvísun í reglugerðina.

Þá er ráðherra heimilt að innleiða með reglugerð reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins 852/2004, frá 29. apríl 2004, um hollustuhætti í matvælaiðnaði, reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 853/2004, frá 29. apríl 2004, um sérstakar reglur um hollustuhætti sem varða matvæli úr dýraríkinu, reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 854/ 2004, frá 29. apríl 2004, um sértækar reglur um skipulag opinbers eftirlits með afurðum úr dýraríkinu, reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 882/2004, frá 29. apríl 2004, um opinbert eftirlit til að tryggja sannprófun þess að lög um fóður og matvæli og reglur um dýraheilbrigði og velferð dýra séu virtar, sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar frá 27. október 2007 nr. 137/2007. Reglugerðir EB sem teknar verða upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið og fela í sér breytingar eða viðbætur við framangreindar reglugerðir Evrópuþingsins og ráðsins (EB) er einnig heimilt að innleiða með reglugerð. Sama gildir um reglugerðir sem settar eru með tilvísun í þessar reglugerðir EB.

Ráðherra er jafnframt heimilt að innleiða með reglugerð tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 2004/41/EB frá 21. apríl 2004, um niðurfellingu tiltekinna tilskipana sem varða hollustuhætti í tengslum við matvælaiðnað og heilbrigðisskilyrði við framleiðslu og markaðssetningu tiltekinna afurða úr dýraríkinu sem eru ætlaðar til manneldis og um breytingu á tilskipunum ráðsins 89/662/EBE og 92/118/EBE og ákvörðun ráðsins 95/408/EB, sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar frá 27. október 2007 nr. 137/2007.

29. gr.

Heiti XIII. kafla laganna verður: **Reglugerðarheimild, gildistaka o.fl.**

30. gr.

Við lögin bætist ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Ráðherra er heimilt að fresta innleiðingu efnisákvæða reglugerða sem getið er í 3. mgr. 31. gr. a og varða kjöt, mjólk og egg til 1. maí 2011. Sama gildir um hráar afurðir úr þessum matvælategundum og aðrar unnar afurðir úr mjólk.

II. KAFLI
Breytingar á lögum um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, nr. 25/1993, með síðari breytingum.

31. gr.

Við 4. gr. laganna bætist eftirfarandi skilgreining, í stafrófsröð: *Aukaafurðir úr dýrum:* Heil hræ, skrokkar, skrokkhlutar, líffæri eða aðrar afurðir af dýrum sem ekki eru hæfar eða ætlaðar til manneldis.

32. gr.

10. gr. laganna orðast svo:

Til að hindra að dýrasjúkdómar berist til landsins er óheimilt að flytja til landsins eftirtaldar vörutegundir:

a. hráar og lítt saltaðar sláturafurðir, bæði unnar og óunnar, alidýraáburð og rotmassa blandaðan alidýraáburði,
b. kjötmjöl, beinamjöl, blóðmjöl og fitu sem fellur til við vinnslu þessara efna,
c. hey og hálm,
d. hvers konar notaðar umbúðir, reiðtygi, vélar, tæki, áhöld og annað sem hefur verið í snertingu við dýr, dýraafurðir og dýraúrgang,
e. hvers konar notaðan búnað til stangveiða.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er ráðherra heimilt að leyfa innflutning á vörum þeim sem taldar eru upp í a–e-lið, að fengum meðmælum Matvælastofnunar, enda þyki sannað að ekki berist smitefni með þeim er valda dýrasjúkdómum. Ráðherra getur ákveðið með reglugerð að ákvæði 1. mgr. skuli ekki gilda fyrir einstakar vörutegundir sem þar eru taldar upp ef varan sótthreinsast við tilbúning eða sérstök sótthreinsun er framkvæmd fyrir innflutning og vörunni fylgir fullnægjandi vottorð um uppruna, vinnslu og sótthreinsun. Ráðherra er heimilt að banna með auglýsingu innflutning á vörum sem hætta telst á að smitefni geti borist með og hætta telst geta stafað af varðandi heilbrigði dýra.

Um framkvæmd þessarar greinar fer einnig eftir ákvæðum samningsins um beitingu ráðstafana um hollustuhætti og heilbrigði dýra og plantna í 1. viðauka A við samninginn um stofnun Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar.

33. gr.

13. gr. laganna orðast svo:

Aukaafurðir dýra, sem ekki eru ætlaðar til manneldis, skal meðhöndla, geyma, flytja, vinna eða eyða á þann hátt að ekki valdi hættu á útbreiðslu smitefna eða annarra skaðlegra efna. Þeir sem meðhöndla, geyma, flytja eða vinna aukaafurðir dýra skulu sækja um leyfi Matvælastofnunar áður en starfsemin hefst. Ef aukaafurðir dýra teljast til úrgangs gilda um starfsemina ákvæði laga nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs.

Vinnslu-, geymslu-, lífgas- og myltingarstöðvar, svo og stöðvar fyrir milliefni og líffituefni, sem ætlað er að vinna aukaafurðir úr dýrum, þ.m.t. stöðvar sem annast vinnslu úr sjávar- og eldisafurðum, skulu hafa starfsleyfi frá Matvælastofnun áður en rekstur hefst.

Ráðherra setur með reglugerð nánari ákvæði um aukaafurðir dýra sem ekki eru ætlaðar til manneldis, svo sem meðferð slíkra aukaafurða, flokkun og starfsleyfi vegna þeirra, sbr. 29. gr. a.

34. gr.

Við 25. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra er heimilt með reglugerð að skilgreina arfgerðir þeirra líflamba sem má ekki flytja yfir varnarlínur, þegar um er að ræða endurnýjun bústofns eftir niðurskurð vegna riðuveiki.

35. gr.

Á eftir 29. gr. laganna kemur ný grein sem verður 29. gr. a, svohljóðandi:

Heimilt er ráðherra að innleiða með reglugerð, reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1774/2002 frá 3. október 2002 um heilbrigðisreglur um aukaafurðir úr dýrum sem ekki eru ætlaðar til manneldis, sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar frá 27. október 2007 nr. 135/2007 og nr. 136/2007. Reglugerðir EB sem teknar verða upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið og fela í sér breytingar eða viðbætur við reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1774/2002 er einnig heimilt að innleiða með reglugerð. Sama gildir um reglugerðir sem settar eru með tilvísun í reglugerðina.

III. KAFLI
Breytingar á lögum um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr, nr. 66/1998, með síðari breytingum.

36. gr.

1. mgr. 6. gr. laganna orðast svo:

Dýralæknar samkvæmt lögum þessum eru þeir dýralæknar er lokið hafa prófi frá dýralæknaháskóla sem er viðurkenndur af íslenskum stjórnvöldum. Jafnframt teljast þeir dýralæknar sem heimild hafa til að starfa hér á landi undir starfsheiti heimalands síns í samræmi við reglur Evrópska efnahagssvæðisins eða stofnsamning Fríverslunarsamtaka Evrópu. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra setur nánari reglur um leyfisveitingu, menntunarkröfur og viðurkenndar menntastofnanir. Ef um er að ræða próf frá dýralæknaháskóla sem er utan Evrópska efnahagssvæðisins og Sviss skal leita umsagnar dýralæknaráðs áður en leyfi er veitt samkvæmt lögunum.

37. gr.

11. gr. laganna orðast svo:

Matvælastofnun skal hafa sex umdæmisskrifstofur og við hverja þeirra skal héraðsdýralæknir ráðinn til starfa, en einnig er heimilt að ráða dýralækna og aðra eftirlitsmenn til aðstoðar ef þess er þörf vegna eftirlits og sjúkdómavarna. Skrifstofur Matvælastofnunar skulu vera í eftirfarandi umdæmum:

1. *Suðvesturumdæmi:* Garðabær, Hafnarfjarðarkaupstaður, Kjósarhreppur, Kópavogsbær, Mosfellsbær, Reykjavíkurborg, Seltjarnarneskaupstaður, Sveitarfélagið Álftanes, Grindavíkurbær, Reykjanesbær, Sandgerðisbær, Sveitarfélagið Garður og Sveitarfélagið Vogar.
2. *Vesturumdæmi:* Akraneskaupstaður, Árneshreppur, Bolungarvíkurkaupstaður, Borgarbyggð, Dalabyggð, Eyja- og Miklaholtshreppur, Kaldrananeshreppur, Grundarfjarðarbær, Helgafellssveit, Hvalfjarðarsveit, Ísafjarðarbær, Reykhólahreppur, Skorradalshreppur, Snæfellsbær, Stykkishólmsbær, Strandabyggð, Súðavíkurhreppur, Tálknafjarðarhreppur og Vesturbyggð.

3. *Norðvesturumdæmi:* Akrahreppur, Blönduósbær, Bæjarhreppur, Húnavatnshreppur, Húnaþing vestra, Skagabyggð, Sveitarfélagið Skagafjörður og Sveitarfélagið Skagaströnd.
4. *Norðausturumdæmi:* Akureyrarkaupstaður, Arnarneshreppur, Dalvíkurbyggð, Eyjafjarðarsveit, Fjallabyggð, Grímseyjarhreppur, Grýtubakkahreppur, Hörgárbyggð, Langanesbyggð, Norðurþing, Skútustaðahreppur, Svalbarðshreppur, Svalbarðsstrandarhreppur, Tjörneshreppur og Þingeyjarsveit.
5. *Austurumdæmi:* Borgarfjarðarhreppur, Breiðdalshreppur, Djúpavogshreppur, Fjarðabyggð, Fljótsdalshérað, Fljótsdalshreppur, Seyðisfjarðarkaupstaður, Sveitarfélagið Hornafjörður og Vopnafjarðarhreppur.
6. *Suðurumdæmi:* Ásahreppur, Bláskógabyggð, Flóahreppur, Grímsnes- og Grafningshreppur, Hrunamannahreppur, Hveragerðisbær, Mýrdalshreppur, Rangárþing eystra, Rangárþing ytra, Skaftárhreppur, Skeiða- og Gnúpverjahreppur, Sveitarfélagið Árborg, Sveitarfélagið Ölfus og Vestmannaeyjabær.

Héraðsdýralæknar skulu eingöngu sinna opinberum eftirlitsstörfum og hafa m.a. eftirlit með sláturdýrum, sláturafurðum og afurðastöðvum, eftirlit með heilbrigði, hirðingu, aðbúnaði og aðstöðu nautgripa á búum þar sem framleidd er mjólk til sölu og lyfjanotkun vegna búfjár, sbr. ákvæði 4. mgr. 11. gr. lyfjalaga. Einnig ber þeim að hafa með höndum framkvæmd sóttvarnaaðgerða í sínum umdæmum. Þeir skulu annast eftirlit með velferð búfjár í samræmi við lög um búfjárhald. Þá ber þeim að hafa eftirlit með búfé og öðrum dýrum eftir því sem lög ákveða. Matvælastofnun getur falið héraðsdýralækni og öðrum starfsmönnum umdæmisskrifstofu stofnunarinnar að annast verkefni í öðrum umdæmum þegar þörf er á og einnig önnur eftirlitsverkefni sem stofnuninni eru falin.

Að fengnum tillögum Matvælastofnunar setur ráðherra reglur um gjald sem skal innheimt fyrir eftirlit og skoðanir héraðsdýralækna og annarra dýralækna og eftirlitsmanna sem starfa við umdæmisskrifstofur stofnunarinnar.

38. gr.

12. gr. laganna orðast svo:

Til að tryggja almenna þjónustu við dýraeigendur skal dýralæknir jafnan vera á bakvakt utan venjulegs dagvinnutíma á hverju vaktsvæði, sbr. 3. mgr. Héraðsdýralæknar, hver í sínu umdæmi, skipuleggja bakvaktir í samráði við sjálfstætt starfandi dýralækna sem þar starfa og er heimilt að skipta bakvakt innan sama vaktsvæðis milli fleiri dýralækna samtímis. Við skipulagningu bakvakta er ætlast til að tekið sé mið af vegalengdum og umfangi þjónustu innan viðkomandi vaktsvæða. Komi upp ágreiningur um skiptingu bakvakta innan vaktsvæða skal leita úrskurðar Matvælastofnunar.

Fyrir bakvaktaþjónustu greiðist samkvæmt samningi Dýralæknafélags Íslands við Matvælastofnun, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti og fjármálaráðuneyti.

Vaktsvæði dýralækna eru sem hér greinir:

1. Garðabær, Hafnarfjarðarkaupstaður, Kjósarhreppur, Kópavogsbær, Mosfellsbær, Reykjavíkurborg, Seltjarnarneskaupstaður, Sveitarfélagið Álftanes, Grindavíkurbær, Reykjanesbær, Sandgerðisbær, Sveitarfélagið Garður og Sveitarfélagið Vogar.
2. Akraneskaupstaður, Borgarbyggð, Hvalfjarðarsveit og Skorradalshreppur.
3. Eyja- og Miklaholtshreppur, Grundarfjarðarbær, Helgafellssveit, Snæfellsbær og Stykkishólmsbær.
4. Dalabyggð og Reykhólahreppur.

5. Árneshreppur, Bolungarvíkurkaupstaður, Ísafjarðarbær, Kaldrananeshreppur, Strandabyggð, Súðavíkurhreppur, Tálknafjarðarhreppur og Vesturbyggð.
6. Akrahreppur, Blönduósbær, Bæjarhreppur, Húnavatnshreppur, Húnaþing vestra, Skagabyggð, Sveitarfélagið Skagafjörður og Sveitarfélagið Skagaströnd.
7. Akureyrarkaupstaður, Arnarneshreppur, Dalvíkurbyggð, Eyjafjarðarsveit, Fjallabyggð, Grímseyjarhreppur, Grýtubakkahreppur, Hörgárbyggð og Svalbarðsstrandarhreppur.
8. Langanesbyggð, Norðurþing, Skútustaðahreppur, Svalbarðshreppur, Tjörneshreppur og Þingeyjarsveit.
9. Borgarfjarðarhreppur, Fjarðabyggð, Fljótsdalshérað, Fljótsdalshreppur, Seyðisfjarðarkaupstaður og Vopnafjarðarhreppur.
10. Breiðdalshreppur og Djúpavogshreppur.
11. Sveitarfélagið Hornafjörður.
12. Mýrdalshreppur og Skaftárhreppur.
13. Ásahreppur, Bláskógabyggð, Flóahreppur, Grímsnes- og Grafningshreppur, Hrunamannahreppur, Hveragerðisbær, Rangárþing eystra, Rangárþing ytra, Skeiða- og Gnúpverjahreppur, Sveitarfélagið Árborg, Sveitarfélagið Ölfus og Vestmannaeyjabær.

39. gr.

13. gr. laganna orðast svo:

Í því skyni að tryggja dreifðum byggðum reglubundna dýralæknaþjónustu og bráðaþjónustu skal sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra setja reglugerð um hvernig tryggja skal starfsaðstöðu og greiðslu staðaruppbótar og/eða ferðakostnaðar dýralæknis sem tekur að sér að veita slíka þjónustu. Við ákvörðun um hvar þörf er á opinberum greiðslum fyrir dýralæknaþjónustu skal ráðherra hafa samráð við Dýralæknafélag Íslands, Bændasamtök Íslands, Samband íslenskra sveitarfélaga og Matvælastofnun.

40. gr.

14. gr. laganna orðast svo:

Matvælastofnun skal eftir þörfum ráða sérgreinadýralækna til að sinna verkefnum m.a. á sviði sóttvarna, dýravelferðar, dýralyfja, dýraheilbrigðis og heilbrigðis dýraafurða.

Sérgreinadýralæknar skulu vinna að bættu heilbrigði búfjár og sjúkdómavörnum með sértækum aðgerðum, almennri fræðslu, forvarnastarfi og eftirliti með framkvæmd sóttvarnaaðgerða. Sérgreinadýralæknar skulu hafa frumkvæði að sýnatökum, rannsóknum og öðrum aðgerðum til að stuðla að heilbrigði og velferð dýra og öryggi búfjárafurða.

41. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Störf héraðsdýralækna hjá Matvælastofnun eru lögð niður við gildistöku þessara laga. Viðkomandi starfsmönnum skulu boðin störf hjá Matvælastofnun. Ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, gildir ekki um störf sem ráðið er í samkvæmt þessu ákvæði.

Ráðherra er heimilt að fela héraðsdýralækni að sinna tímabundið almennri þjónustu við dýraeigendur á tilteknu svæði ef heilbrigði eða velferð dýra er stefnt í hættu enda fáist ekki dýralæknar til að sinna slíkri þjónustu við dýraeigendur á umræddu svæði. Heimild ráðherra samkvæmt þessari málsgrein fellur úr gildi 1. nóvember 2013.

IV. KAFLI
Breytingar á lögum um eldi og heilbrigði sláturdýra, slátrun, vinnslu, heilbrigðisskoðun og gæðamat á sláturafurðum, nr. 96/1997, með síðari breytingum.

42. gr.

Við lögin bætist ný grein sem verður 4. gr. a, svohljóðandi:

Lög nr. 93/1995, um matvæli, gilda um slátrun og sláturafurðir. Sama á við um reglugerðir sem settar eru með heimild í þeim lögum.

43. gr.

11. gr. laganna orðast svo:

Heilbrigðisskoðun skal fara fram á öllum sláturdýrum áður en slátrað er. Skoðunina skal framkvæma innan 24 klukkustunda frá komu í sláturhús og innan 24 klukkustunda fyrir slátrun. Þá skal heilbrigðisskoðun á öllum sláturafurðum fara fram í sláturhúsinu áður en frekari vinnsla fer fram eða þær eru afhentar til dreifingar. Að skoðun lokinni skal merkja allar sláturafurðirnar samkvæmt reglugerð er sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra setur um heilbrigðisskoðun og merkingu á sláturafurðum að fengnum tillögum Matvælastofnunar.

Fyrir eftirlit samkvæmt lögum þessum skulu sláturleyfishafar greiða eftirlitsgjald sem ekki er hærra en raunkostnaður við eftirlitið til að standa straum af eftirtöldum kostnaðarþáttum við eftirlitið:

a. launum starfsfólks sem sinnir störfum vegna eftirlits,
b. öðrum kostnaði vegna starfsfólks, þ.m.t. vegna aðstöðu, áhalda, búnaðar, þjálfunar, ferðalaga og tengds kostnaðar,
c. kostnaði við greiningu á rannsóknastofu og sýnatöku.

Matvælastofnun framkvæmir viðbótareftirlit, þar á meðal rannsóknir, með sláturafurðum og sláturdýrum þegar tiltekin starfsemi eða afurðir sláturleyfishafa eða framleiðanda eru ekki taldar uppfylla þær almennu og eðlilegu kröfur sem gerðar eru til meðferðar eða heilbrigðis sláturafurða vegna vísbendinga um smitefni, mengun eða brot gegn heilbrigðis- eða starfsreglum eða skyldra atvika. Raunkostnað af viðbótareftirliti ber sláturleyfishafi eða framleiðandi, eftir því hvaða starfsemi sætir viðbótareftirliti. Framkvæma má viðbótareftirlit þrátt fyrir að sláturafurðir hafi þegar hlotið heilbrigðisvottun.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra er heimilt að setja reglugerð um framkvæmd og inntak eftirlits og skal gefa út gjaldskrá fyrir eftirlitið að fengnum tillögum Matvælastofnunar. Ráðherra skal kynna Landssamtökum sláturleyfishafa og Bændasamtökum Íslands efni og forsendur reglugerðar og gjaldskrár með a.m.k. eins mánaðar fyrirvara og óska eftir umsögnum þeirra. Hafi umsagnir þeirra ekki borist ráðherra að mánuði liðnum er honum þó heimilt að setja reglugerð og gjaldskrá án umsagna þeirra. Miða skal við að gjaldskrá verði gefin út með eins árs millibili og taki mið af rekstraruppgjöri eftirlits fyrir heilt rekstrarár.

Við gerð reglugerðar og gjaldskrár skal ráðherra taka tillit til eftirfarandi atriða:

a. hvers konar slátrun er um að ræða og viðkomandi áhættuþátta,
b. hagsmuna sláturleyfishafa með litla framleiðslu,
c. hefðbundinna aðferða við framleiðslu, vinnslu og dreifingu,
d. þarfa sláturleyfishafa með aðsetur á svæðum sem líða fyrir tilteknar landfræðilegar takmarkanir.

Eftirlitsgjald skal greiða samkvæmt framlögðum reikningi Matvælastofnunar. Innheimta má eftirlitsgjaldið með fjárnámi án undangengins dóms eða sáttar. Matvælastofnun er heimilt

að krefjast dráttarvaxta af ógreiddri fjárkröfu vegna eftirlits frá og með gjalddaga fram að greiðsludegi. Einnig er heimilt að taka gjald vegna raunkostnaðar við sýnatöku og rannsóknir á sláturdýrum og afurðum sem slátrað er með heimild í 4. mgr. 5. gr.

Ákvæði þessarar greinar gilda eftir því sem við á um innheimtu gjalds fyrir eftirlit á landamærastöðvum með innflutningi frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins.

Þá skulu ákvæði þessarar greinar einnig gilda eftir því sem við á um eftirlitsgjöld Matvælastofnunar vegna eftirlits sem hún felur faggiltum aðilum að framkvæma samkvæmt lögum þessum.

44. gr.

13. gr. laganna fellur brott.

45. gr.

Á eftir 17. gr. laganna kemur ný grein, 17. gr. a, svohljóðandi:

Ráðherra setur með reglugerð ákvæði um meðferð aukaafurða úr sláturdýrum sem skal vera í samræmi við reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1774/2002, frá 3. október 2002, um heilbrigðisreglur um aukaafurðir úr dýrum sem ekki eru ætlaðar til manneldis.

46. gr.

Heiti laganna verður: **Lög um slátrun og sláturafurðir.**

V. KAFLI
Breytingar á lögum um meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða, nr. 55/1998, með síðari breytingum.

47. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. gr. laganna:

a. Skilgreining á „fiskafurðum“ í 1. mgr. orðast svo: *Fiskafurðir:* Matvæli sem unnin eru að öllu leyti eða að hluta úr sjávarafla og hafbeitar-, vatna- og eldisfiski.
b. Skilgreining á „sjávarafurðum“ í 1. mgr. orðast svo: *Sjávarafurðir:* Sjávarafli og fiskafurðir eins og skilgreint er hér að framan.
c. Skilgreining á „neysluvatni“ í 2. mgr. orðast svo: *Neysluvatn:* Vatn í upphaflegu ástandi eða eftir meðhöndlun, án tillits til uppruna þess og hvort sem það kemur úr dreifikerfi, tönkum, flöskum eða öðrum ílátum og er ætlað til neyslu, eða matargerðar, einnig allt vatn sem notað er í matvælafyrirtækjum, nema unnt sé að sýna fram á að gæði þess vatns sem notað er hafi ekki áhrif á heilnæmi framleiðslunnar.
d. Við 2. mgr. bætast eftirfarandi skilgreiningar á hugtökum í viðeigandi stafrófsröð:
   1. *Smásala:* Meðhöndlun og/eða vinnsla sjávarafurða og geymsla þeirra á staðnum þar sem þær eru seldar eða afhentar neytanda, þ.m.t. dreifingarstöðvar, matsölufyrirtæki, mötuneyti starfsfólks, veitingahús og önnur samsvarandi matarþjónusta ásamt verslunum, dreifingarstöðvum stórmarkaða og heildsölumarkaðir.
   2. *Stjórnandi:* Einstaklingur eða lögaðili sem er ábyrgur fyrir því að farið sé að kröfum samkvæmt lögum og stjórnvaldsreglum í fyrirtækjum sem annast meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða undir hans stjórn.

48. gr.

Á eftir 4. gr. laganna kemur ný grein, 4. gr. a, svohljóðandi:

Lög nr. 93/1995, um matvæli, gilda um sjávarafurðir. Sama á við um reglugerðir sem settar eru með heimild í þeim lögum.

49. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 7. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „íslensk yfirvöld“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: lög og stjórnvaldsreglur.
b. Í stað orðanna „af íslenskum yfirvöldum“ í 2. mgr. kemur: í lögum og stjórnvaldsreglum.
c. Í stað orðanna „íslensk yfirvöld heimila“ í 3. mgr. kemur: heimiluð eru í lögum og stjórnvaldsreglum.

50. gr.

1. mgr. 9. gr. laganna fellur brott.

51. gr.

Við 2. málsl. 11. gr. laganna bætist: og skulu merkingar að öðru leyti vera í samræmi við 13. gr. a laga um matvæli, nr. 93/1995, með síðari breytingum.

52. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 14. gr. laganna:

a. Orðin „framleiðslustöðvar dýrafóðurs úr sjávarafurðum“ í 1. mgr. falla brott.
b. 2. og 3. mgr. orðast svo:

Fiskiskip sem leyfi hafa til veiða í atvinnuskyni, sbr. lög um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, önnur en vinnsluskip, aðgerðarþjónustur og kæli- og frystigeymslur, svo og fiskmarkaðir sem aðeins selja sjávarafla í heildsölu, skulu hafa starfsleyfi.

Matvælastofnun veitir vinnsluleyfi og starfsleyfi samkvæmt þessari grein að uppfylltum kröfum um hreinlæti, hönnun og búnað, sbr. 15. gr. ef við á. Í vinnsluleyfum skal tilgreina þær vinnslugreinar sem þau ná til.

53. gr.

Í stað orðanna „Forsvarsmenn vinnslustöðva“ í 1. málsl. 1. mgr. 15. gr. laganna kemur: Stjórnendur vinnslustöðva, skipa og annarra starfsstöðva.

54. gr.

16. gr. laganna orðast svo:

Matvælastofnun er heimilt að fela aðilum sem hlotið hafa faggildingu samkvæmt lögum um faggildingu o.fl. að annast tiltekin verkefni við framkvæmd eftirlits samkvæmt lögum þessum og skal gerður um það sérstakur samningur í hverju tilviki. Þeir skulu bundnir þagnarskyldu um það sem þeir fá vitneskju um við framkvæmd eftirlitsins og leynt á að fara. Faggiltir aðilar skulu rækja eftirlit sitt á vegum Matvælastofnunar sem fylgist með starfi þeirra og sannreynir að þeir ræki skyldur sínar á fullnægjandi hátt, enda skulu þeir veita Matvælastofnun upplýsingar um starfsemi og ástand fyrirtækja á þann hátt sem Matvælastofnun ákveður.

Verði misbrestur á að hinir faggiltu aðilar ræki almennt skyldur sínar samkvæmt samningi sínum við stofnunina, vanræki þeir upplýsingaskyldu sína eða gefi rangar upplýsingar veitir Matvælastofnun þeim áminningu eða riftir við þá samningi ef sakir eru miklar.

Ráðherra setur með reglugerð nánari ákvæði um skilyrði og störf faggiltra aðila samkvæmt lögum þessum.

Jafnframt getur ráðherra sett reglur um hvernig innra eftirlit, sem starfrækt er samkvæmt vottuðu gæðakerfi, getur verið þáttur í opinberu matvælaeftirliti.

55. gr.

17. gr. laganna orðast svo:

Stjórnendum vinnslustöðva, skipa og annarra starfsstöðva er skylt að veita Matvælastofnun og þeim faggiltu aðilum sem falin eru tiltekin verkefni varðandi eftirlit samkvæmt samningi við Matvælastofnun allar þær upplýsingar og þá aðstoð sem nauðsynleg er við framkvæmd eftirlits og skoðunar, þ.m.t. aðgang að hverjum þeim stað þar sem sjávarafurðir eru unnar eða geymdar. Matvælastofnun og faggiltir aðilar fara með upplýsingar þær sem leynt eiga að fara sem trúnaðarmál.

56. gr.

Orðin „eða fóðurs“ í 1. mgr. 20. gr. laganna falla brott.

57. gr.

21. gr. laganna orðast svo:

Matvælastofnun er heimil skyndiskoðun og sýnataka til rannsókna á lifandi fiski og sjávarafurðum sem fluttar eru til Íslands frá ríkjum innan Evrópska efnahagssvæðisins enda sé rökstuddur grunur um að fiskurinn eða afurðirnar séu heilsuspillandi eða óhæfar til neyslu.

Viðtakandi sjávarafurða og lifandi fisks skal halda dagbók yfir mótteknar sendingar og ganga úr skugga um að samræmi sé milli þeirra og meðfylgjandi skjala. Varðveita skal vottorð og önnur skilríki þeim viðkomandi í eitt ár svo að unnt sé að framvísa þeim að kröfu Matvælastofnunar.

58. gr.

22. gr. laganna orðast svo:

Allur innflutningur lifandi fisks og sjávarafurða frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins skal fara um landamærastöðvar.

Tilkynna skal Matvælastofnun fyrir fram um slíkan innflutning þar sem getið er um magn, tegund, áfangastað og hvenær áætlað er að sending berist.

Á landamærastöðvum eða í þeim höfnum sem heimild hafa fengið fyrir innflutningi skal fara fram athugun á skjölum og samanburður á þeim og sendingu til að sannreyna uppruna hennar og ákvörðunarstað.

Matvælastofnun skal kanna ástand afurðanna og taka sýni til rannsókna á rannsóknastofu. Skal Matvælastofnun í þeim efnum fylgja gildandi reglum um tíðni skoðana og um sýnatökur. Komi í ljós við skynmat eða rannsókn að þær séu óhæfar til manneldis skal eyða þeim. Heimilt er þó að endursenda afurðina að fengnu leyfi yfirvalda í framleiðslulandi eða að nýta hana í mjöl enda sé hún laus við eiturefni.

Innflutningur á sjávarafurðum frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins er aðeins heimill frá þeim framleiðendum og vinnsluskipum sem hlotið hafa viðurkenningu þess efnis að framleiðsla og eftirlit með sjávarafurðum uppfylli kröfur Evrópska efnahagssvæðisins. Ráðherra getur í reglugerð kveðið á um að slíkt skuli einnig eiga við um fiskiskip þar sem aðeins fer fram frysting um borð á heilum eða hausskornum fiski eða heilfrysting rækju.

Innflytjandi er ábyrgur fyrir þeim kostnaði sem getur fallið til við að endursenda vöru, geyma hana, taka hana til annarra nota eða eyða henni.

59. gr.

Orðin „eða að nýta hana í fiskimjöl“ í 4. málsl. 2. mgr. 26. gr. laganna falla brott.

60. gr.

28. gr. laganna fellur brott ásamt fyrirsögn á undan greininni.

61. gr.

2. málsl. 1. mgr. 30 gr. laganna fellur brott.

62. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 31. gr. laganna:

a. Við 1. mgr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: M.a. skal ráðherra setja gjaldskrá fyrir útgáfu starfsleyfa og útgáfu vinnsluleyfa, staðfestinga og vottorða vegna framkvæmdar á lögum þessum, svo og fyrir skráningu og móttöku umsókna.
b. 2. mgr. fellur brott.

63. gr.

Á eftir 31. gr. laganna kemur ný grein, 31. gr. a, svohljóðandi:

Fyrir eftirlit samkvæmt lögum þessum skulu framleiðendur greiða eftirlitsgjald sem ekki er hærra en raunkostnaður við eftirlit til að standa straum af eftirtöldum kostnaðarþáttum við eftirlitið:

a. launum starfsfólks sem sinnir störfum vegna eftirlits,
b. öðrum kostnaði vegna starfsfólks, þ.m.t. vegna aðstöðu, áhalda, búnaðar, þjálfunar, ferðalaga og tengds kostnaðar,
c. kostnaði við greiningu á rannsóknastofu og sýnatöku.

Matvælastofnun framkvæmir viðbótareftirlit með sjávarafurðum, eldisafurðum og aukaafurðum þegar tiltekin starfsemi eða afurðir eru ekki taldar uppfylla þær almennu og eðlilegu kröfur sem gerðar eru til meðferðar eða heilbrigðis afurða vegna vísbendinga um smitefni, mengun eða brot gegn heilbrigðis- eða starfsreglum eða skyldra atvika. Raunkostnað af viðbótareftirliti ber framleiðandi eftir því hvaða starfsemi sætir viðbótareftirliti. Framkvæma má viðbótareftirlit þrátt fyrir að afurðir hafi þegar hlotið heilbrigðisvottun.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra er heimilt að setja reglugerð um framkvæmd og inntak eftirlits Matvælastofnunar og faggiltra aðila og skal gefa út gjaldskrá fyrir eftirlitið að fengnum tillögum Matvælastofnunar. Ráðherra skal kynna hlutaðeigandi hagsmunasamtökum efni og forsendur reglugerðar og gjaldskrár með a.m.k. eins mánaðar fyrirvara og óska eftir umsögnum þeirra. Hafi umsagnir þeirra ekki borist ráðherra að mánuði liðnum er honum þó heimilt að setja reglugerð og gjaldskrá án umsagna þeirra.

Við gerð reglugerðar og gjaldskrár skal ráðherra taka tillit til eftirfarandi atriða:

a. hvers konar fyrirtæki er um að ræða og viðkomandi áhættuþátta,
b. hagsmuna fyrirtækja með litla framleiðslu,
c. hefðbundinna aðferða við framleiðslu, vinnslu og dreifingu,
d. þarfa fyrirtækja með aðsetur á svæðum sem líða fyrir tilteknar landfræðilegar takmarkanir.

Eftirlitsgjald skal greiða samkvæmt framlögðum reikningi Matvælastofnunar.

Innheimta má eftirlitsgjald með fjárnámi án undangengins dóms eða sáttar. Matvælastofnun er heimilt að krefjast dráttarvaxta af ógreiddri fjárkröfu vegna eftirlits frá og með gjalddaga fram að greiðsludegi.

Einnig er heimilt að taka gjald vegna raunkostnaðar við sýnatöku og rannsóknir á afurðum.

Ákvæði þessarar greinar gilda eftir því sem við á um innheimtu gjalds fyrir eftirlit á landamærastöðvum með innflutningi frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins.

Þá skulu ákvæði þessarar greinar einnig gilda eftir því sem við á um eftirlitsgjöld Matvælastofnunar vegna eftirlits sem hún felur faggiltum aðilum að framkvæma skv. 16. gr.

64. gr.

Heiti laganna verður: **Lög um sjávarafurðir.**

VI. KAFLI
Breytingar á lögum um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru, nr. 22/1994, með síðari breytingum.

65. gr.

1. gr. laganna orðast svo:

Tilgangur laga þessara er að tryggja svo sem kostur er öryggi og heilnæmi fóðurs og gæði áburðar og sáðvöru.

66. gr.

Á eftir 2. gr. laganna kemur ný grein, 2. gr. a, svohljóðandi:

Í lögum þessum er merking eftirfarandi hugtaka sem hér segir:

1. *Aukaafurðir úr dýrum* eru heil hræ, skrokkar, skrokkhlutar, líffæri eða aðrar afurðir af dýrum sem ekki eru hæfar eða ætlaðar til manneldis.
2. *Aukefni* eru efni, efnablöndur eða örverur önnur en fóðurefni eða forblöndur sem eru notaðar í fóður eða vatn í því skyni að:
   a. bæta eiginleika fóðurs eða dýraafurða eða
   b. bæta frumefnum í fóðrið og stuðla að því að ná tilteknum næringarmarkmiðum eða mæta sérstakri tilfallandi næringarþörf dýra eða
   c. fullnægja næringarþörf dýra eða bæta búfjárframleiðslu, einkum með því að hafa áhrif á örveruflóru meltingarvegarins eða niðurbrotshæfni fóðurs eða
   d. koma í veg fyrir eða draga úr skaðlegum áhrifum búfjárhalds eða bæta umhverfi dýra eða
   e. verjast hnislum og/eða vefsvipungum.
3. *Áhættugreining* er ferli sem er samsett af þremur innbyrðis tengdum þáttum, þ.e. áhættumati, áhættustjórnun og áhættukynningu.
4. *Forblöndur* eru blöndur aukefna í fóðri eða blöndur eins eða fleiri aukefna í fóðri við fóðurefni eða vatn, sem notuð eru sem burðarefni, ekki ætluð til nota beint sem fóður.
5. *Fóður* er hvers konar efni eða vörur, einnig aukefni, hvort sem þau eru fullunnin, unnin að hluta eða óunnin, sem ætluð eru til fóðrunar dýra. Til fóðurs teljast einnig vörur unnar úr fiski eða fiskúrgangi.
6. *Fóður-, áburðar- eða sáðvörufyrirtæki* er fyrirtæki eða einstaklingur sem starfar við framleiðslu, vinnslu, geymslu, flutning eða dreifingu fóðurs, áburðar og sáðvöru, þ.m.t.

framleiðsla, vinnsla eða geymsla framleiðanda á slíkum vörum til notkunar á eigin bújörð, hvort sem fyrirtækið er rekið í ágóðaskyni eður ei og hvort sem það er einkarekið eða opinbert fyrirtæki.

7. *Markaðssetning fóðurs* er að hafa umráð yfir fóðri með sölu fyrir augum, þ.m.t. að bjóða það til sölu eða afhendingar í öðru formi, gegn gjaldi eða endurgjaldslaust, og sjálf salan, dreifingin eða önnur form afhendingar.
8. *Rekjanleiki fóðurs* er sá möguleiki að rekja feril fóðurs, dýra sem gefa af sér afurðir til manneldis og efna sem nota á eða vænst er að verði notuð í fóður og matvæli í gegnum öll stig framleiðslu, vinnslu og dreifingar.
9. *Stjórnandi fóður-, áburðar- eða sáðvörufyrirtækis* er einstaklingur og lögaðili sem er ábyrgur fyrir því að farið sé að kröfum samkvæmt lögum og stjórnvaldsfyrirmælum um fóður, áburð eða sáðvöru í fyrirtækjum undir þeirra stjórn.

67. gr.

2. mgr. 3. gr. laganna fellur brott.

68. gr.

4. gr. laganna orðast svo:

Fóður-, áburðar- eða sáðvörufyrirtæki skulu tilkynna Matvælastofnun um starfsemi sína áður en starfsemi hefst. Óheimilt er að skrá fóður-, áburðar- eða sáðvörufyrirtæki sem ekki sýna fram á fullnægjandi aðstöðu fyrir þá starfsemi sem tilkynnt er um.

Fóðurfyrirtæki sem nota aukefni eða forblöndur í fóðurvörur eða vinna fóður úr aukaafurðum dýra skulu hafa starfsleyfi frá Matvælastofnun, og skulu þau sækja um starfsleyfi áður en starfsemi hefst. Heimilt er að skilyrða starfsleyfi. Ef einnig er kveðið á um starfsleyfisskyldu í lögum um matvæli eða sérlögum fyrir starfsemi sem fellur einnig undir ákvæði þessara laga skal Matvælastofnun gefa út eitt starfsleyfi á grundvelli laganna.

Gefa skal út starfsleyfi til tiltekins tíma, enda uppfylli starfsemin skilyrði laga og stjórnvaldsfyrirmæla sem um hana gilda. Óheimilt er að hefja starfsleyfisskylda starfsemi hafi starfsleyfi fyrir hana ekki verið gefið út. Stjórnanda ber að veita Matvælastofnun upplýsingar um fyrirhugaðar breytingar á starfsemi sem varðað geta ákvæði starfsleyfis með hæfilegum fyrirvara. Matvælastofnun er heimilt að endurskoða starfsleyfi áður en gildistími þess er liðinn vegna breyttra forsendna, svo sem ef breytingar verða á rekstrinum eða vegna tækniþróunar eða breytinga á reglum um öryggi fóðurs eða framkvæmd fóðureftirlits.

69. gr.

Við lögin bætist ný grein, 6. gr. a, svohljóðandi:

Leiki rökstuddur grunur á að tiltekið fóður, áburður eða sáðvara hafi í för með sér áhættu fyrir heilbrigði manna eða dýra skal Matvælastofnun upplýsa almenning um eðli áhættunnar fyrir heilsu dýra eða manna. Slíkar ráðstafanir Matvælastofnunar skulu miðast við eðli, alvarleika og umfang áhættunnar. Tilgreina skal eins nákvæmlega og unnt er fóður, áburð og sáðvöru sem um er að ræða, tegund vörunnar, þá áhættu sem kann að vera á ferðum og ráðstafanir sem hafa verið gerðar eða verða gerðar á næstunni til að fyrirbyggja, draga úr eða eyða þessari áhættu.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um opinbera birtingu niðurstaðna eftirlits skv. 1. mgr.

Jafnframt er ráðherra heimilt að setja með reglugerð reglur um birtingu niðurstaðna almenns eftirlits með fóðri, áburði eða sáðvöru. Ráðherra getur m.a. ákveðið að kæra fresti ekki réttaráhrifum opinberrar birtingar og jafnframt ákveðið að vissum upplýsingum sé haldið leyndum. Slíkar reglur skulu kveða á um framsetningu og inntak birtingarinnar, m.a. að birtingin sé rafræn og á hvaða tímamarki skuli birta slíkar upplýsingar. Heimilt er að birta niðurstöður eftirlits er varða eitt fyrirtæki eða fleiri í senn eftir atvikum.

70. gr.

7. gr. laganna orðast svo:

Til þess að tryggja framkvæmd laga þessara setur ráðherra reglugerðir um atriði sem lög þessi ná til og varða fóður, áburð og sáðvöru. Þar skal m.a. kveðið nánar á um framleiðslu og markaðssetningu, hollustuhætti í framleiðslu, rekjanleika fóðurs, merkingar og vörulýsingar, efnainnihald, sýnatökur, viðmiðunarmörk fyrir örverufræðilega þætti og óæskileg efni, umbúðir og pökkun, erfðabreytt fóður og merkingar þess, eftirlit Matvælastofnunar, innra eftirlit, meðferð aukaafurða dýra, innflutning fóðurs, áburðar og sáðvöru frá þriðju ríkjum og starfsemi landamærastöðva vegna fóðurs, hraðviðvörunarkerfi og stjórnun vegna neyðartilvika.

Ráðherra er heimilt að innleiða með reglugerð reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002, frá 28. janúar 2002, um almennar meginreglur og kröfur um matvæli, um stofnun Matvælaöryggisstofnunar Evrópu og um málsmeðferð vegna öryggis matvæla, sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar frá 27. október 2007 nr. 134/2007. Reglugerðir EB sem teknar verða upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið og fela í sér breytingar eða viðbætur við reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002, frá 28. janúar 2002, er einnig heimilt að innleiða með reglugerð. Sama gildir um reglugerðir sem settar eru með tilvísun í reglugerðina.

Ráðherra er heimilt að innleiða með reglugerð reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 183/2005, frá 12. janúar 2005, um hollustuhætti í fóðuriðnaði, sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar frá 27. október 2007 nr. 138/2007. Reglugerðir EB sem teknar verða upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið og fela í sér breytingar eða viðbætur við framangreinda reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) er einnig heimilt að innleiða með reglugerð. Sama gildir um reglugerðir sem settar eru með tilvísun í reglugerðina.

Ráðherra er heimilt að innleiða með reglugerð reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 882/2004, frá 29. apríl 2004, um opinbert eftirlit til að tryggja sannprófun þess að lög um fóður og matvæli og reglur um dýraheilbrigði og velferð dýra séu virtar, sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar frá 27. október 2007 nr. 137/2007. Reglugerðir EB sem teknar verða upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið og fela í sér breytingar eða viðbætur við framangreindar reglugerðir Evrópuþingsins og ráðsins (EB) er einnig heimilt að innleiða með reglugerð. Sama gildir um reglugerðir sem settar eru með tilvísun í þessar reglugerðir EB.

Ráðherra er heimilt að innleiða með reglugerð reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1774/2002, frá 3. október 2002, um heilbrigðisreglur um aukaafurðir úr dýrum sem ekki eru ætlaðar til manneldis, sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar frá 27. október 2007 nr. 135/2007 og nr. 136/2007. Reglugerðir EB sem teknar verða upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið og fela í sér breytingar eða viðbætur við reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1774/2002 er einnig heimilt að innleiða með reglugerð. Sama gildir um reglugerðir sem settar eru með tilvísun í reglugerðina.

71. gr.

Fyrirsögn II. kafla laganna verður: **Skráningarskylda og starfsleyfi, eftirlit og reglugerðarheimild.**

72. gr.

Á eftir 7. gr. laganna kemur nýr kafli, III. kafli, **Reglur um fóður,** með tíu nýjum greinum, 7. gr. a – 7. gr. j, svohljóðandi, og breytast önnur kaflanúmer samkvæmt því:

a. (7. gr. a.)

Óheimilt er að markaðssetja fóður sem ekki er öruggt eða gefa dýrum sem gefa af sér afurðir til manneldis. Fóður telst ekki öruggt til fyrirhugaðrar notkunar ef það er álitið heilsuspillandi fyrir menn og dýr eða verður þess valdandi að dýrafurðir verða óhæfar til manneldis. Ef fóður, sem staðfest hefur verið að standist ekki kröfur um öryggi fóðurs, er hluti af framleiðslueiningu, lotu eða sendingu fóðurs í sama flokki eða með sömu einkenni skal gert ráð fyrir að ekkert fóður í þeirri framleiðslueiningu, lotu eða sendingu standist kröfurnar nema ítarlegt mat hafi leitt í ljós að engar vísbendingar séu um að afgangurinn af framleiðslueiningunni, lotunni eða sendingunni standist ekki kröfur um öryggi fóðurs.

b. (7. gr. b.)

Dýrapróteín sem unnið er úr aukaafurðum úr dýrum má ekki nota í fóður eða til fóðurgerðar fyrir dýr sem alin eru upp til manneldis. Einungis er heimilt að nota slík dýrapróteín til að framleiða fóður fyrir loðdýr, gæludýr og önnur dýr sem ekki eru alin til manneldis, og þá aðeins ef efnasamsetning, framleiðsluaðferðir, geymsla, flutningur og aðrar sérkröfur vegna þessara aukaafurða eru í samræmi við ákvæði reglugerðar sem ráðherra skal setja um slíkar afurðir.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er heimilt að nota dýrapróteín sem unnið er úr fiski sem fóður eða til fóðurgerðar fyrir búfé og eldisfisk.

Þó er bannað að fóðra dýr á dýrapróteini sem er unnið úr dýrum eða afurðum dýra af sömu tegund.

Ráðherra setur með reglugerð ákvæði um notkun á fóðri og áburði sem búinn er til úr aukaafurðum úr dýrum. Þar er ráðherra heimilt að flokka þessar afurðir í áhættuflokka allt eftir því hversu mikil hætta stafar af þeim varðandi útbreiðslu á smitsjúkdómum, sem og að banna notkun á einstökum flokkum ef slíkt reynist nauðsynlegt til að koma í veg fyrir útbreiðslu smitsjúkdóma.

c. (7. gr. c.)

Fóðureftirlit skal m.a. byggjast á áhættugreiningu og skal áhættumat unnið á hlutlausan og gagnsæjan hátt á grundvelli vísindalegra upplýsinga og gagna. Í þessum tilgangi skipar ráðherra ráðgefandi nefnd sem veitir vísindalega ráðgjöf um áhættumat. Stjórnendur fóðurfyrirtækja skulu innleiða, koma á og viðhalda framleiðsluaðferðum sem byggjast á meginreglum um hættugreiningu.

d. (7. gr. d.)

Stjórnandi fóðurfyrirtækis ber ábyrgð á að uppfylltar séu kröfur laga og stjórnvaldsreglna sem gilda um starfsemi þess á hverjum tíma. Stjórnandi ber ábyrgð á öllum stigum fram-

leiðslu, vinnslu og dreifingar í fyrirtæki undir hans stjórn og skal sannprófa að þessum kröfum sé fullnægt.

e. (7. gr. e.)

Ef stjórnandi fóðurfyrirtækis álítur eða hefur ástæðu til að álíta að fóður, sem hann hefur flutt inn, framleitt, tilreitt, unnið eða dreift, sé ekki í samræmi við kröfur um öryggi fóðurs skal hann tafarlaust gera ráðstafanir til að taka umrætt fóður af markaðnum og tilkynna það Matvælastofnun. Í þessum tilvikum eða þar sem framleiðslueiningin, lotan eða vörusendingin stenst ekki kröfur um öryggi fóðurs skal farga fóðrinu nema Matvælastofnun fallist á aðra lausn. Stjórnandi skal upplýsa notendur fóðursins á skilvirkan og nákvæman hátt um ástæðurnar fyrir því að það var tekið af markaðnum og, ef nauðsyn krefur, innkalla vörur sem þeim hafa þegar verið afhentar ef aðrar ráðstafanir nægja ekki til þess að tryggja víðtæka heilsuvernd.

Stjórnandi fóðurfyrirtækis, sem ber ábyrgð á smásölu eða dreifingarstarfsemi sem hefur ekki áhrif á umbúðir, merkingu, öryggi eða heilnæmi fóðursins, skal gera ráðstafanir, innan þeirra marka sem ráðast af viðkomandi starfsemi, til að taka vörur af markaðnum ef þær eru ekki í samræmi við kröfur um öryggi fóðurs og stuðla að öryggi fóðurs með því að veita þær upplýsingar sem þarf til að rekja feril tiltekins fóðurs í samvinnu við framleiðendur, vinnsluaðila og/eða Matvælastofnun.

Álíti stjórnandi fóðurfyrirtækis eða hafi hann ástæðu til að álíta að tiltekið fóður, sem hann hefur markaðssett, standist ekki kröfur um öryggi fóðurs skal hann þegar í stað tilkynna það Matvælastofnun. Stjórnendur skulu tilkynna yfirvöldum um aðgerðir til að fyrirbyggja hættu vegna notkunar þessa fóðurs. Þeir skulu jafnframt eiga allt það samstarf við yfirvöld sem dregið getur úr eða eytt áhættu vegna viðkomandi fóðurs.

Þegar nauðsyn krefur getur Matvælastofnun lagt fyrir stjórnanda fóðurfyrirtækis að hann tilkynni henni, með hæfilegum fyrirvara, um flutning fóðurs til landsins frá EES-ríkjum.

f. (7. gr. f.)

Á öllum stigum framleiðslu, vinnslu og dreifingar skal vera fyrir hendi möguleiki á að rekja feril fóðurs dýra sem gefa af sér afurðir til manneldis og hvers kyns efna sem nota á eða vænst er að verði notuð í fóður. Stjórnandi fóðurfyrirtækis skal geta tilgreint alla einstaklinga og lögaðila sem hafa afhent því fóður og hvers kyns efni sem nota á eða vænst er að verði notuð í fóður. Einnig skal stjórnandi geta tilgreint fyrirtæki sem fóðurfyrirtækið hefur afhent vörur sínar. Í þessu skyni skulu umræddir stjórnendur hafa yfir að ráða kerfum og verklagsreglum til að gera framangreindar upplýsingar aðgengilegar Matvælastofnun að beiðni hennar. Þá skulu fóðurvörur vera merktar og auðkenndar á viðeigandi hátt til að auðveldara verði að rekja feril þeirra með aðstoð viðeigandi skjala eða upplýsinga í samræmi við fyrrgreindar kröfur.

g. (7. gr. g.)

Í sérstökum tilvikum þar sem mat á fyrirliggjandi upplýsingum leiðir í ljós möguleika á heilsuspillandi áhrifum fóðurs en vísindaleg óvissa ríkir áfram er ráðherra heimilt að samþykkja nauðsynlegar bráðabirgðaráðstafanir til að tryggja heilsu almennings vegna hugsanlegra heilsuspillandi áhrifa fóðurs.

Ráðstafanir, sem eru samþykktar á grundvelli 1. mgr., skulu vera í réttu hlutfalli við markmiðið og ekki hamla viðskiptum meira en nauðsynlegt er. Ráðstafanirnar skulu endurskoð-

aðar innan eðlilegs tíma miðað við eðli þeirrar áhættu fyrir líf eða heilsu manna sem greind hefur verið og þá tegund vísindalegra upplýsinga sem þarf til að eyða vísindalegri óvissu og til að framkvæma umfangsmeira áhættumat.

Varúðar- og varnaraðgerðir skv. 1. mgr. geta náð til alls landsins eða hluta þess. Skal ráðherra hafa samráð við Matvælastofnun áður en til slíkra aðgerða er gripið.

h. (7. gr. h.)

Fóðurfyrirtæki og aðilar sem starfa við rannsóknir og greiningu á fóðri skulu tilkynna Matvælastofnun ef í fóðri greinast örverur sem geta borist í dýr og þannig valdið sjúkdómum í mönnum sem eru tilkynningarskyldir samkvæmt ákvæðum sóttvarnalaga, nr. 19/1997, eða reglna settra með stoð í þeim lögum.

i. (7. gr. i.)

Allur innflutningur fóðurs frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins sem inniheldur dýraafurðir skal fara um landamærastöðvar.

Tilkynna skal Matvælastofnun fyrir fram um slíkan innflutning þar sem getið er um magn, tegund, áfangastað og hvenær áætlað er að sending berist.

Á landamærastöðvum eða í þeim höfnum sem heimild hafa fengið fyrir innflutningi skal fara fram athugun á skjölum og samanburður á þeim og sendingu til að sannreyna uppruna hennar og ákvörðunarstað.

Matvælastofnun skal kanna ástand fóðursins og taka sýni til rannsókna á rannsóknastofu. Skal hún í þeim efnum fylgja gildandi reglum um tíðni skoðana og sýnatökur. Komi í ljós við skynmat eða rannsókn að fóðrið sé heilsuspillandi og verði þess valdandi að dýraafurðir verði óhæfar til manneldis skal eyða því. Heimilt er þó að endursenda fóðrið að fengnu leyfi yfirvalda í útflutningslandi eða taka það til annarra nota enda sé það talið öruggt. Innflytjandi er ábyrgur fyrir þeim kostnaði sem getur fallið til við að endursenda vöru, geyma hana, taka til annarra nota eða eyða henni.

j. (7. gr. j.)

Matvælastofnun er heimilt að fela aðilum sem hlotið hafa faggildingu samkvæmt lögum um faggildingu o.fl. að annast tiltekin verkefni við framkvæmd fóðureftirlits samkvæmt lögum þessum og skal gerður um það sérstakur samningur í hverju tilviki. Þeir skulu bundnir þagnarskyldu um það sem þeir fá vitneskju um við framkvæmd eftirlitsins og leynt á að fara. Faggiltir aðilar skulu rækja eftirlit sitt á vegum Matvælastofnunar sem fylgist með starfi þeirra og sannreynir að þeir ræki skyldur sínar á fullnægjandi hátt, enda skulu þeir veita stofnuninni upplýsingar um starfsemi og ástand fyrirtækja á þann hátt sem hún ákveður.

Verði misbrestur á að hinir faggiltu aðilar ræki almennt skyldur sínar samkvæmt samningi sínum við Matvælastofnun, vanræki þeir upplýsingaskyldu sína eða gefi rangar upplýsingar veitir stofnunin þeim áminningu eða riftir við þá samningi ef sakir eru miklar.

Ráðherra setur með reglugerð nánari ákvæði um skilyrði og störf faggiltra aðila samkvæmt lögum þessum.

Jafnframt getur ráðherra sett reglur um hvernig innra eftirlit fóðurfyrirtækja, sem starfrækt er samkvæmt vottuðu gæðakerfi, getur verið þáttur í opinberu fóðureftirliti.

Þá er ráðherra heimilt að ákveða að tilteknar rannsóknastofur, sem hlotið hafa faggildingu á viðkomandi rannsóknar- eða prófunarsviði, skuli vera tilvísunarrannsóknastofur.

73. gr.

8. gr. laganna orðast svo:

Fyrir eftirlit samkvæmt lögum þessum skulu fóður-, áburðar- og sáðvörufyrirtæki greiða eftirlitsgjald sem ekki er hærra en raunkostnaður við eftirlitið til að standa straum af eftirtöldum kostnaðarþáttum við eftirlit með fóðri, áburði eða sáðvöru:

a. launum starfsfólks sem sinnir störfum vegna eftirlits,
b. öðrum kostnaði vegna starfsfólks, þ.m.t. vegna aðstöðu, áhalda, búnaðar, þjálfunar, ferðalaga og tengds kostnaðar,
c. kostnaði við greiningu á rannsóknastofu og sýnatöku.

Matvælastofnun framkvæmir viðbótareftirlit, þar á meðal rannsóknir, með vöru þegar tiltekin starfsemi eða vara fyrirtækis er ekki talin uppfylla þær almennu og eðlilegu kröfur sem gerðar eru til meðferðar eða heilbrigðis vara vegna vísbendinga um smitefni, mengun eða brot gegn heilbrigðis- eða starfsreglum eða skyldra atvika. Raunkostnað af viðbótareftirliti ber fóður-, áburðar- eða sáðvörufyrirtæki. Framkvæma má viðbótareftirlit þrátt fyrir að vara hafi þegar hlotið heilbrigðisvottun.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um framkvæmd og inntak eftirlits og skal hann gefa út gjaldskrá fyrir eftirlitið að fengnum tillögum Matvælastofnunar. Ráðherra skal afla umsagnar hlutaðeigandi hagsmunasamtaka og kynna þeim efni og forsendur reglugerðar og/eða gjaldskrár með a.m.k. eins mánaðar fyrirvara. Hafi umsagnir þeirra ekki borist ráðherra að mánuði liðnum er honum þó heimilt að setja reglugerð og gjaldskrá án umsagna þeirra.

Við gerð reglugerðar og gjaldskrár skal ráðherra taka tillit til eftirfarandi atriða:

a. hvers konar fyrirtæki um er að ræða og viðkomandi áhættuþátta,
b. hagsmuna fyrirtækja með litla framleiðslu,
c. hefðbundinna aðferða við framleiðslu, vinnslu og dreifingu,
d. þarfa fyrirtækja með aðsetur á svæðum sem líða fyrir tilteknar landfræðilegar takmarkanir.

Eftirlitsgjald skal greiða samkvæmt framlögðum reikningi Matvælastofnunar. Innheimta má eftirlitsgjaldið með fjárnámi án undangengins dóms eða sáttar. Matvælastofnun er heimilt að krefjast dráttarvaxta af ógreiddri fjárkröfu vegna eftirlits frá og með gjalddaga fram að greiðsludegi.

Þá skulu ákvæði þessarar greinar einnig gilda eftir því sem við á um eftirlitsgjöld Matvælastofnunar vegna eftirlits sem hún felur faggiltum aðilum að framkvæma samkvæmt þessum lögum.

74. gr.

Á eftir 8. gr. laganna kemur ný grein, 8. gr. a, svohljóðandi:

Ráðherra skal setja gjaldskrá vegna útgáfu starfsleyfa og vottorða vegna framkvæmdar á lögum þessum, svo og vegna skráningar og móttöku umsókna. Gjaldskrá skal taka mið af kostnaði sem hlýst af útgáfu starfsleyfa og vottorða, skráningu og móttöku umsókna og leyfisveitingum og má ákvörðun gjalds ekki vera hærri en sá kostnaður.

75. gr.

Fyrirsögn III. kafla laganna er verður IV. kafli verður: **Eftirlitsgjald vegna fóðurs, áburðar og sáðvöru.**

76. gr.

Í stað 9. gr. laganna koma sex nýjar greinar sem verða 9. gr. og 9. gr. a – 9. gr. e, svohljóðandi:

a. (9. gr.)

Matvælastofnun er heimilt að stöðva starfsemi að hluta eða í heild ef rökstuddur grunur er um að fóður, áburður eða sáðvara sé heilsuspillandi fyrir menn og dýr og verði þess valdandi að matvæli af dýrum sem gefa af sér afurðir til manneldis verða óhæf til manneldis. Sama gildir ef um er að ræða starfsemi sem starfar án tilskilins leyfis eða hefur ekki sinnt tilkynningarskyldu skv. 4. gr.

Einnig er Matvælastofnun heimilt að gefa fyrirmæli um afmengun fóðurs, stöðva eða takmarka framleiðslu og markaðssetningu fóðurs, áburðar eða sáðvöru og leggja hald á slíka vöru þegar rökstuddur grunur er um að varan uppfylli ekki ákvæði í vörulýsingu eða ákvæði laga þessara eða reglugerða settra samkvæmt þeim. Þegar Matvælastofnun leggur hald á fóður, áburð eða sáðvöru er þeim heimil förgun vörunnar sé það talið nauðsynlegt.

Þá getur Matvælastofnun jafnframt, til að knýja á um aðgerðir samkvæmt lögum þessum, reglugerðum eða eigin fyrirmælum samkvæmt þessum ákvæðum, beitt eftirfarandi aðgerðum:

1. veitt áminningu,
2. veitt áminningu og tilhlýðilegan frest til úrbóta.

Stöðvun starfsemi og förgun á vörum skal því aðeins beitt að um alvarlegri tilvik eða ítrekað brot sé að ræða eða ef aðilar sinna ekki úrbótum innan tiltekins frests og er heimilt að leita aðstoðar lögreglu ef með þarf. Sé um slík brot að ræða getur Matvælastofnun afturkallað leyfi viðkomandi fyrirtækis til reksturs skv. 4. gr.

b. (9. gr. a.)

Þegar stjórnandi sinnir ekki fyrirmælum innan tiltekins frests getur Matvælastofnun ákveðið fyrirtæki dagsektir þar til úrbætur hafa verið framkvæmdar. Dagsektir renna í ríkissjóð og skal hámark þeirra ákveðið í reglugerð sem ráðherra setur. Jafnframt er Matvælastofnun heimilt að láta vinna verk á kostnað hins vinnuskylda ef fyrirmæli um framkvæmd eru vanrækt og skal kostnaður þá greiddur til bráðabirgða af Matvælastofnun en innheimtast síðar hjá hlutaðeigandi fyrirtæki. Kostnað og dagsektir má innheimta með fjárnámi án dóms eða sáttar.

c. (9. gr. b.)

Matvælastofnun skal heimill aðgangur til skoðunar og eftirlits, þar á meðal töku sýna og myndatöku, að öllum þeim stöðum sem lög þessi, reglugerðir og samþykktir ná yfir og er heimilt að leita aðstoðar lögreglu ef með þarf.

Einnig er Matvælastofnun heimilt að taka sýni þar sem starfsemi fer fram og lög þessi, reglugerðir settar samkvæmt þeim og samþykktir ná til.

Stjórnanda er skylt að veita aðstoð við framkvæmd eftirlitsins og veita allar upplýsingar sem nauðsynlegar eru vegna eftirlits með framkvæmd laganna og ber honum endurgjaldslaust að afhenda sýni sem talin eru nauðsynleg vegna eftirlits. Þá getur Matvælastofnun ákveðið að fyrirtæki skuli greiða allan kostnað vegna þvingunarúræða sem framkvæmd eru samkvæmt lögum þessum og má innheimta slíkan kostnað með fjárnámi án dóms eða sáttar.

d. (9. gr. c.)
Telji Matvælastofnun svo alvarlega hættu stafa af tiltekinni starfrækslu eða notkun að aðgerð þoli enga bið er henni heimilt til bráðabirgða að stöðva starfsemi eða notkun þegar í stað, með aðstoð lögreglu ef þurfa þykir.

e. (9. gr. d.)
Við meðferð mála skv. 9. gr., 9. gr. a, 9. gr. b og 9. gr. c skal fara eftir ákvæðum stjórnsýslulaga og öðrum reglum stjórnsýsluréttar.

f. (9. gr. e.)
Brot gegn ákvæðum þessara laga og stjórnvaldsreglum settum samkvæmt þeim varða sektum hvort sem þau eru framin af ásetningi eða stórfelldu gáleysi. Sé um stórfelld eða ítrekuð ásetningsbrot að ræða skulu þau að auki varða fangelsi allt að tveimur árum.
Sektir má ákvarða lögaðila þó að sök verði ekki sönnuð á stjórnanda eða starfsmenn hans eða aðra þá einstaklinga sem í þágu hans starfa, enda hafi brotið orðið eða getað orðið til hagsbóta fyrir lögaðilann. Þó skal lögaðili ekki sæta refsingu ef um óhapp er að ræða. Einnig má, með sömu skilyrðum, gera lögaðila sekt ef stjórnandi eða starfsmenn hans eða aðrir einstaklingar sem í þágu hans starfa gerast sekir um brot.
Mál út af brotum skv. 1. og 2. mgr. skulu sæta meðferð sakamála.

77. gr.
Fyrirsögn IV. kafla laganna er verður V. kafli verður: **Þvingunarúrræði og refsiákvæði.**

VII. KAFLI
Staðfesting og gildistaka.

78. gr.
Ríkisstjórninni er heimilt að staðfesta fyrir Íslands hönd ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar frá 26. október 2007 nr. 133/2007, nr. 134/2007, nr. 135/2007, nr. 136/2007, nr. 137/2007 og nr. 138/2007.

79. gr.
Lög þessi öðlast gildi 1. september 2009 að undanskildum II.–IV. kafla sem öðlast gildi 1. maí 2011. Þó tekur 43. gr. í IV. kafla laganna gildi 1. september 2009.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Hinn 23. október 2007 heimilaði ríkisstjórnin staðfestingu á sex ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar sem fela í sér breytingar á viðaukum og bókunum við EES-samninginn. Efnislega var um að ræða endurskoðun á undanþágu Íslands frá I. kafla í viðauka I við EES-samninginn og upptöku löggjafar Evrópusambandsins (hér eftir skammstafað ESB) um matvæli og fóður inn í EES-samninginn.
Framangreindar ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar voru staðfestar af nefndinni 26. október 2007 með fyrirvara um samþykki Alþingis. Lagafrumvarp þetta kveður á um þær lagabreytingar sem nauðsynlegar eru vegna framangreindra breytinga á EES-samningnum og innleiðingar fyrrgreindrar EES-löggjafar um matvæli og fóður.

Frumvarp þetta er í samræmi við efnisákvæði ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar að öðru leyti en því að innflutningsbann á hráu kjöti skv. 10. gr. laga nr. 25/1993, um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, helst og er ekki afnumið. Sama á við um alidýraáburð og rotmassa sem er blandaður alidýraáburði en slíkur innflutningur er óheimill. Innflutningsbanni er viðhaldið með það að markmiði að tryggja núverandi stöðu sjúkdómavarna vegna dýra og manna, og er þá ekki síst höfð í huga langvarandi einangrun búfjárstofna okkar sem reynslan hefur sýnt að geta verið sérlega næmir fyrir sjúkdómum sem litlum skaða valda í öðrum löndum.

Ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar eru eftirfarandi:

a. Ákvörðun nr. 133/2007 sem varðar endurskoðun á þeim undanþágum sem Ísland hefur haft frá I. kafla í viðauka I við EES-samninginn, en þar er að finna þær ESB-gerðir sem taka til heilbrigðis dýra og dýraafurða. Samþykkt þessarar ákvörðunar að því er varðar Ísland hefur í för með sér að Ísland mun framvegis framfylgja reglum ESB á þessu sviði að því er varðar búfjárafurðir til viðbótar við núverandi framkvæmd á reglunum er snerta sjávarafurðir. Þessar breytingar á EES-samningnum munu auka frelsi til innflutnings og útflutnings búfjárafurða á grundvelli heilbrigðiskrafna. Frumvarp þetta er í samræmi við efnisákvæði þessarar ákvörðunar nr. 133/2007 að öðru leyti en því að innflutningsbann á hráu kjöti skv. 10. gr. laga nr. 25/1993, um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, helst og er ekki afnumið.
b. Ákvarðanir nr. 134/2007 og nr. 137/2007 sem varða heildarendurskoðun á matvælalöggjöf ESB. Önnur varðar reglugerð (EB) nr. 178/2002/EB um matvælalöggjöf, fæðuöryggi og Matvælaöryggisstofnun Evrópu (EFSA). Hin fjallar um reglugerðir EB og varðar opinbert eftirlit með matvælum og fóðri og hollustuhætti við framleiðslu og dreifingu matvæla. Tekið skal fram að þær EB-reglugerðir sem hér um ræðir koma í stað tilskipana sem þegar er að finna í EES-samningnum, að undanskildum nýjum skuldbindingum Íslands að því er varðar búfjárafurðir, en þær er þó einnig þegar að finna í EES-samningnum þar sem Noregur hefur ekki notið þeirra undantekninga sem íslensk stjórnvöld gera. Ýmsar veigamiklar breytingar felast hins vegar í nýrri og endurskoðaðri löggjöf ESB á þessu sviði sem innleiða þarf hér á landi og koma í framkvæmd við eftirlit með matvælum og fóðri.
c. Ákvarðanir nr. 135/2007 og nr. 136/2007 sem fjalla um aukaafurðir eða úrgang frá dýrum sem ekki er ætlaður til manneldis. Frumvarp þetta er í samræmi við efnisákvæði þessarar ákvörðunar nr. 135/2007 að öðru leyti en því að innflutningsbann á alidýraáburði og rotmassa sem er blandaður alidýraáburði helst skv. 10. gr. laga nr. 25/1993, um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim. Innflutningsbann er því ekki afnumið.
d. Ákvörðun nr. 138/2007 sem fjallar um innleiðingu reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 183/2005, um hollustuhætti í fóðuriðnaði, auk afleiddra gerða.

Í frumvarpinu eru grundvallaratriði sem varða gildissvið, skilgreiningar, matvælaöryggi, skipan opinbers eftirlits, ábyrgð matvælafyrirtækja, leyfisveitingar, gjaldtöku, valdsvið og þvingunarúrræði. Frekari framkvæmd byggist síðan á setningu reglugerða um fjölmörg efnismikil atriði sem óraunhæft er að setja öll í lagatexta en sem löggjafinn tekur afstöðu til með afgreiðslu frumvarpsins. Vísast hér t.d. til 28. gr. frumvarpsins þar sem ráðherra fær heimild til að innleiða reglugerðir (EB) nr. 178/2002, 852/2004, 853/2004, 854/2004 og 882/2004. Reglugerðir þessar verða innleiddar í samræmi við orðanna hljóðan og þar verður því ekkert fellt burt. Öll ákvæði þar varðandi opinbert eftirlit öðlast þar með gildi hér á landi. Það sama á við um gjaldskrárákvæði í þessum reglugerðum.

II. Undanþága Íslands frá kafla I í viðauka I við EES-samninginn – ákvörðun nr. 133/2007.

Í I. kafla í viðauka I við EES-samninginn er að finna þær EB-gerðir sem taka til heilbrigðis dýra og dýraafurða. Þessar gerðir fjalla um kjöt og kjötafurðir, fisk og fiskafurðir, mjólk, egg og afurðir úr þeim, dýrasjúkdóma, verslun með lifandi dýr, flutning á sæði og erfðavísum milli ríkja og um hormóna. Af heilbrigðisástæðum, einkum í þágu sjúkdómavarna, var á sínum tíma samið um að Ísland hefði undanþágu frá upptöku allra gerða í þessum kafla. Síðar voru reglur varðandi fiskafurðir teknar yfir.

Framkvæmdastjórn ESB setti það sem skilyrði fyrir yfirtöku á nýju matvælalöggjöfinni og þátttöku í Matvælaöryggisstofnun Evrópu (EFSA) að fyrrgreind undanþága varðandi búfjárafurðir yrði endurskoðuð. Meginrökin fyrir þessu voru að ekki yrði lengur hægt að greina á milli búfjárafurða, sjávarafurða og annarra matvæla með sama hætti og áður, eftir að ný matvælalöggjöf ESB öðlast gildi, þar sem þær samræmdu reglur ná yfir matvælakeðjuna í heild sinni, án þess að skilja á milli einstakra tegunda matvæla. Með samþykkt ríkisstjórnarinnar var fallist á að hefja viðræður við ESB um endurskoðun á undanþágu Íslands og lauk þeim með endanlegu samkomulagi á sumarmánuðum 2007. Endurspeglar þessi ákvörðun niðurstöðu þess samkomulags.

Í ákvörðun nr. 133/2007 vegna endurskoðunar á undanþágu er gert ráð fyrir almennum aðlögunartíma, allt að 18 mánuðum frá gildistöku ákvörðunarinnar, til að innleiða gerðir er varða búfjárafurðir. Helstu atriði ákvörðunar 133/2007 og afleiðingar hennar eru eftirfarandi:

A. Frelsi til innflutnings búfjárafurða á að aukast samkvæmt ákvörðuninni. Búfjárafurðir eiga að fá sömu lagalegu stöðu hvað heilbrigðisreglur varðar og fiskur og fiskafurðir hafa haft. Hluti þeirra vörutegunda sem hefur verið óheimilt að flytja til landsins eða einungis er heimilt að flytja inn með sérstakri heimild á að heimila samkvæmt ákvörðuninni á grundvelli heilbrigðiskrafna EES-löggjafar. Samkvæmt hinni nýju löggjöf verður Ísland hluti af innri markaði ESB hvað matvæli varðar, en ekki þriðja ríki eins og hingað til hefur verið. Ákvörðunin gerir ráð fyrir að settar verði upp landamærastöðvar vegna kjöt- og mjólkurvara eins og gert hefur verið með fisk vegna innflutnings frá ríkjum utan EES-svæðisins. Eins og áður segir er frumvarp þetta í samræmi við efnisákvæði ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 133/2007, að öðru leyti en því að innflutningsbann á hráu kjöti skv. 10. gr. laga nr. 25/1993, um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, helst og er ekki afnumið.

B. Á Íslandi verður áfram heimilt að fóðra búfé með fiskimjöli þrátt fyrir gildandi bann þess efnis innan ESB.

C. Ísland getur áfram bannað innflutning á beina-, blóð- og kjötmjöli.

D. Ísland þarf að innleiða sérstakar reglur sem varða líflömb á bæjum þar sem skorið hefur verið niður vegna riðu, en að öðru leyti heldur Ísland að mestu undanþágu sinni frá löggjöf ESB um dýraheilbrigði.

E. Ekki er gert ráð fyrir að reglur um dýravelferð verði teknar yfir, nema hvað varðar aðbúnað og aðferðir við slátrun dýra.

F. Ekki er vikið frá banni Íslands á innflutningi lifandi dýra þar sem enn eru talin standa rök til slíks banns á grundvelli heilbrigðisástæðna.

G. Breytingin hefur engin áhrif á það fyrirkomulag sem er við lýði á innflutningi búfjárafurða að því er varðar tolla.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að matvælalöggjöf ESB muni taka gildi hérlendis með samþykkt þessa frumvarps. Þannig verða sömu heilbrigðiskröfur gerðar til matvælaframleiðslu hérlendis og á EES-svæðinu. Þetta á jafnt við um búfjárafurðir, þ.e. kjöt, mjólk og egg, og

sjávarafurðir. Jafnframt munu gilda sömu lagareglur um matvælaeftirlit með þessum afurðum hérlendis og á EES-svæðinu að öðru leyti en því að innflutningseftirlit með hráu kjöti frá EES-svæðinu verður eins og verið hefur. Þegar um er að ræða hrátt kjöt þarf að framvísa fullgildum heilbrigðisvottorðum og eftir atvikum framkvæma sýnatökur enda hefur áður verið aflað innflutningsleyfis. Slík leyfi eru nú nær eingöngu veitt fyrir frosið kjöt, og ekki er gert ráð fyrir breytingum þar á. Hvað varðar alidýraáburð og rotmassa sem er blandaður alidýraáburði helst innflutningsbann, og eftirlitsreglur, því óbreytt. Íslensk yfirvöld hafa frest til 1. maí 2011 til þess að innleiða þær gerðir ákvörðunarinnar sem gilda um búfjárafurðir, kjöt, mjólk og egg. Þennan tíma þarf að nota til að aðlaga ýmis stjórnvaldsfyrirmæli að löggjöf ESB og breyta lagaframkvæmd. Unnið er að því að fá svokallaðar „viðbótartryggingar“ vegna salmonellu sem þýðir að ESB tekur tillit til þess hve salmonellusýkingar eru fátíðar á Íslandi. Slíkar viðbótartryggingar þýða að takmarka má tiltekinn innflutning til að fyrirbyggja útbreiðslu tiltekinna matarsýkinga.

III. Reglugerð Evrópusambandsins um matvælalöggjöf, fæðuöryggi og Matvælaöryggisstofnun Evrópu (EFSA) – ákvörðun nr. 134/2007.

Ákvörðun nr. 134/2007 fjallar um reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002 auk afleiddra gerða. Undirbúningur reglugerðar (EB) nr. 178/2002, um almennar meginreglur og kröfur samkvæmt lögum um matvæli, um stofnun Matvælaöryggisstofnunar Evrópu og um málsmeðferð vegna öryggis matvæla, átti sér langan aðdraganda hjá ESB. Fyrst var gefin út svokölluð grænbók á árunum 1996–1997 og síðar hvítbók 1999. Þessi skjöl voru send til fjölmargra ríkja til umsagnar, m.a. Íslands. Reglugerðin tók gildi í febrúar 2002 innan ESB, en gildistöku tiltekinna ákvæða hennar var þó frestað fram til 1. janúar 2005.

Með reglugerðinni voru settar heildarreglur um fæðuöryggi frá frumframleiðslu til markaðssetningar matvæla og var einnig kveðið á um stofnun Matvælaöryggisstofnunar Evrópu (EFSA). EFSA er ætlað mikilvægt hlutverk, m.a. að gefa út vísindaleg álit og áhættumat um allt er varðar matvæli og heilbrigði dýra.

Með reglugerðinni er leitast við að gera regluverk um framleiðslu matvæla einfaldara og skilvirkara. Gildir reglugerðin á öllum stigum framleiðslu, vinnslu og dreifingar matvæla og fóðurs. Lögð er áhersla á að samræma löggjöf og eftirlit með matvælum „frá hafi og haga til maga“. Skulu sömu reglur gilda um hollustuhætti óháð því hvort um er að ræða framleiðslu eða dreifingu á kjöti, fiski, matjurtum eða unnum matvælum.

Meginmarkmið reglugerðarinnar er að efla fæðuöryggi og tryggja þannig hnökralaus viðskipti með örugg matvæli á innri markaðinum. Hagsmunir neytenda eru settir í öndvegi og munu reglur um rekjanleika matvæla leika stórt hlutverk. Með þeim mun verða mögulegt að rekja feril matvæla á öllum stigum framleiðslu og dreifingar. Ábyrgð framleiðenda og dreifingaraðila gagnvart neytendum matvæla er dregin skýrt fram. Þá er lögð mikil áhersla á skjót viðbrögð í alvarlegum tilfellum, en ESB hefur sett gagnrýni fyrir seinagang þegar upp hafa komið atvik sem krafist hafa skjótra viðbragða. Með reglugerðinni er reynt að bregðast við því með ýmsu móti. Er m.a. gert ráð fyrir sérstökum neyðarráðstöfunum og almennri áætlun fyrir áfallastjórnun sem nær bæði til matvæla og fóðurs.

Reglugerðin gerir ráð fyrir að ráðstafanir sem aðildarríkin og framkvæmdastjórnin (ESB) samþykkja viðvíkjandi matvælum og fóðri skuli að jafnaði byggjast á áhættugreiningu.

Með reglugerðinni er kveðið á um stofnun EFSA. Stofnun þessi hefur nú starfað í fimm ár, safnað saman upplýsingum frá aðildarríkjunum, samræmt vinnu þeirra, framkvæmt áhættumat og gert tillögur til úrbóta þegar þess var þörf. Stofnunin er ráðgefandi og hefur

hvorki löggjafar- né eftirlitshlutverk. Hins vegar er ljóst að bæði framkvæmdastjórn og aðildarríki ESB hafa leitað eftir áliti EFSA og tekið tillit til stofnunarinnar og þess starfs sem þar er unnið. Almennt er talið að stofnunin muni gegna lykilhlutverki á fæðuöryggissviðinu og starf hennar muni hafa mikil áhrif á lagasetningu, starfshætti sem varða eftirlit og einnig framleiðslu og markaðssetningu matvæla í framtíðinni. Ísland mun taka fullan þátt í starfi og stjórn stofnunarinnar. Kostnaðarhlutdeild Íslands í rekstri EFSA er áætlaður 73.592 evrur á ársgrundvelli.

Rétt er að geta þess að þær reglur sem hér um ræðir, svo og gildandi reglur EES-samningsins, gera ráð fyrir að unnt sé að grípa til neyðarráðstafana undir sérstökum kringumstæðum. Í reglugerð 178/2002/EB er fjallað um slíkar heimildir í 53. og 54. gr. Almenna reglan er að ef upp koma sjúkdómar eða annað hættuástand sem getur haft áhrif á heilsu manna eða dýra er ætlast til að viðkomandi ríki og/eða framkvæmdastjórn ESB grípi strax til viðeigandi varúðarráðstafana. Telji eitthvert ríki á EES-svæðinu að þessar ráðstafanir séu ekki nægilegar til að vernda heilsu manna og dýra getur það gripið til neyðarráðstafana, svo sem að stöðva innflutning á ákveðnum vörum. Skýrt skal tekið fram að við framkvæmd slíkra neyðarráðstafana er ríkt sönnunarbyrði lögð á viðkomandi ríki að rökstyðja nauðsyn framkvæmdarinnar og skal ákvörðunin byggð á áhættumati. Ef fullnægjandi vísindaleg gögn liggja ekki fyrir er í vissum tilvikum hægt að grípa til tímabundinna varúðarráðstafana, sbr. 7. gr. (varúðarregla), en slíkar ákvarðanir ber að endurskoða eins fljótt og unnt er.

IV. Löggjöf um opinbert eftirlit og um hollustuhætti við framleiðslu og dreifingu matvæla – ákvörðun nr. 137/2007.

Ákvörðunin kveður á um upptöku tveggja reglugerða um hollustuhætti við framleiðslu og dreifingu matvæla og tveggja reglugerða um opinbert eftirlit með fóðri og matvælum. Með þessum reglugerðum var löggjöf ESB á þessu sviði samræmd og einfölduð því gerðirnar koma í stað sautján eldri tilskipana sem felldar voru úr gildi. Löggjöfin tekur til fóðurframleiðslu og til allrar matvælaframleiðslu, þ.m.t. fisks og fiskafurða, og nær yfir matvælakeðjuna í heild frá frumframleiðslu til tilbúinna matvæla. Lögð er áhersla á að neytendum séu tryggð örugg matvæli, að matvælaframleiðendur og dreifingaraðilar beri ábyrgð á framleiðslu sinni, eftirlit opinberra aðila byggist á áhættumati, rekjanleiki fóðurs og matvæla sé tryggður og að öll stjórnsýsla sé gegnsæ.

Samkvæmt nýju löggjöfinni verður opinbert fóðureftirlit víðtækara en áður því nú skal hafa eftirlit með öllum sem framleiða, flytja eða höndla með fóður. Þetta þýðir m.a. að allir bændur og öll flutningsfyrirtæki falla undir fóðureftirlit Matvælastofnunar, en það er breyting frá því sem nú er.

Nýja löggjöfin mun hafa lítil áhrif varðandi byggingar og búnað mjólkurstöðva, sláturhúsa og kjötpökkunarstöðva því allar mjólkurstöðvar nema ein, langflest sauðfjársláturhús og mörg stórgripasláturhús hafa nú þegar útflutningsleyfi á ESB-markað og hafa því þurft að uppfylla ákvæði þessarar löggjafar hingað til. Áhrif löggjafarinnar verða hins vegar meiri fyrir opinbert eftirlit og verða þau t.d. mikil fyrir heilbrigðisskoðun á sláturafurðum þegar þau ákvæði verða komin að fullu til framkvæmda. Það mun hafa í för með sér meiri viðveru kjötskoðunarlækna eða menntaðs aðstoðarfólks og þar með meiri kostnað. Þannig þarf að auka heilbrigðisskoðun í alifuglasláturhúsum og bæta verulega menntun aðstoðarfólks við heilbrigðisskoðun í sauðfjársláturhúsum. Í viðbót við núverandi eftirlit Matvælastofnunar með salmonellu í alifugla- og svínakjöti þarf að koma á eftirliti með salmonellu í nautakjöti og eggjum svo að unnt verði að fá viðbótartryggingar vegna salmonellusmits í innfluttum

vörum. Jafnframt þarf að auka aðskotaefnaeftirlit með alifuglakjöti og með eggjum. Það liggur ljóst fyrir að aukið eftirlit leiðir til aukins kostnaðar.

Ísland mun þurfa að gera eftirlitsáætlun til fleiri ára í senn (multi annual) fyrir allt opinbert eftirlit með fóðri og matvælum. Þetta er nýmæli hér á landi og mun hafa í för með sér aukinn kostnað. Áætlun þessi skal vera samræmd fyrir allt eftirlit í fæðukeðjunni frá frumframleiðslu til tilbúinna matvæla og skal hún einnig ná til fóðureftirlits.

Samkvæmt löggjöfinni má ekki vera hætta á hagsmunaárekstrum eftirlitsaðila og eftirlitsþola. Margir héraðsdýralæknar sinna í dag bæði opinberu eftirliti og almennri dýralæknaþjónustu og því þarf að breyta lögum um dýralækna þannig að héraðsdýralæknar sinni aðeins eftirliti og ekki dýralæknaþjónustu.

Gert er ráð fyrir að síðar verði samið um að Ísland geti krafist viðbótartrygginga vegna salmonellusmits í innfluttum dýraafurðum þegar Ísland hefur sýnt fram á að það hafi aðgerðaáætlun þar að lútandi. Sérstök yfirlýsing frá íslenskum stjórnvöldum um þetta atriði fylgir ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um upptöku viðkomandi gerða í EES-samninginn.

Íslensk yfirvöld hafa frest til 1. maí 2011 til þess að innleiða þær gerðir ákvörðunarinnar sem gilda um búfjárafurðir, kjöt, mjólk og egg. Þennan tíma þarf að nota til að aðlaga lög og stjórnvaldsfyrirmæli að löggjöf ESB og til þess að breyta lagaframkvæmd.

Helstu reglugerðir (EB) sem ákvörðun nr. 137/2005 fjallar um eru:

Reglugerð nr. 852/2004 frá 29. apríl 2004 um hollustuhætti í matvælaiðnaði.

Reglugerðin fjallar almennt um öll matvæli og er beint að matvælafyrirtækjum og stjórnendum þeirra sem bera frumábyrgð á að tryggja að allar kröfur séu uppfylltar til að tryggja matvælaöryggi í allri matvælakeðjunni frá hafi og haga til maga. Fyrirtæki sem framleiða matvæli úr dýraafurðum verða jafnframt að fara eftir reglugerð (EB) nr. 853/2004.

Hlutverk lögbærs eftirlitsaðila er að sannreyna að fyrirtækið uppfylli kröfur reglugerðarinnar og skal eftirlitsaðili gera það samkvæmt ákvæðum reglugerðar nr. 882/2004 og þegar um dýraafurðir er að ræða jafnframt samkvæmt reglugerð (EB) nr. 854/2004 sem fjallað er um hér síðar. Skýrt er tekið fram að innflutt matvæli verða að uppfylla kröfur samkvæmt reglugerð (EB) nr. 178/2002 og öðrum EB-gerðum vegna matvæla. Hér er átt við matvæli frá þriðju ríkjum, þ.e. ríkjum utan EES.

Gildissvið reglugerðarinnar er frá hafi og haga til maga nema á eftirfarandi sviðum þar sem ætlast er til að ríkin setji sér eigin reglur:

- Frumframleiðslu til eigin nota svo sem fiskur, villibráð, heimaslátrun, berjatínsla og grænmeti.
- Unnum afurðum úr frumframleiðslu til eigin nota.
- Sölu framleiðanda á litlu magni af eigin framleiðslu beint til neytenda eða í litlar verslanir á heimasvæði sem selja beint til neytenda.

Reglugerð nr. 853/2004 um sérstakar reglur um hollustuhætti sem varða matvæli úr dýraríkinu.

Reglugerðin fjallar um heilbrigðisákvarðanir fyrir fyrirtæki sem framleiða matvæli af dýrauppruna; kjöt, fisk, mjólk og egg. Helsta markmið reglugerðarinnar er að setja ítarlegri reglur fyrir matvæli af dýrauppruna og er hún til fyllingar reglugerð (EB) nr. 852/2004 um hollustuhætti í matvælaiðnaði. Verið er að samþætta og einfalda reglur um framleiðslu matvæla sem nú er að finna í mörgum mismunandi gerðum.

Reglugerð nr. 854/2004 um sérstakar reglur um opinbert eftirlit með afurðum úr dýraríkinu sem eru ætlaðar til manneldis.

Reglugerðin snýr að yfirvöldum sem hafa eftirlit með framleiðendum matvæla af dýrauppruna. Eftirlit yfirvalda skal ná til allra mikilvægra þátta sem varða heilbrigði fólks og þar sem við á heilbrigði dýra og dýravelferð. Yfirvöld skulu framkvæma sérstakar skoðanir til að tryggja þessa þætti. Reglugerðin er til fyllingar reglugerð (EB) nr. 882/2004 sem fjallað er um hér á eftir.

Reglugerð nr. 882/2004 frá 29. apríl 2004 um opinbert eftirlit til að tryggja sannprófun þess að lög um fóður og matvæli og reglur um dýraheilbrigði og velferð dýra séu virtar.

Helsta gildissvið er opinbert eftirlit í ESB-löndum með fóðri, dýraheilbrigði og dýravelferð og sambærilegt eftirlit við innflutning til ESB frá þriðju ríkjum. Skoða verður ákvæði þessarar gerðar með hliðsjón af ákvæðum matvælareglugerðar (EB) nr. 178/2002, heilbrigðisreglugerða nr. 852/2004, 853/2004, 854/2004 og reglugerðar (EB) nr. 183/2005 um fóðurheilbrigði.

V. Aukaafurðir úr matvælum – ákvarðanir nr. 135/2007 og 136/2007.

Ákvörðun nr. 135/2007 innleiðir reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1774/2002 auk afleiddra gerða. Reglugerð (EB) nr. 1774/2002 (Animal by-products) er víðtæk og fjallar um reglur til verndar heilbrigði dýra og manna. Í reglugerðinni er að finna ákvæði um söfnun, flutning, meðhöndlun, markaðssetningu, vinnslu og notkun eða förgun á úrgangi frá dýrum sem ekki er ætlaður til manneldis (aukaafurðir). Jafnframt gilda reglurnar um úrgang sem fellur til við alþjóðlega flutningastarfsemi, sem og almennan eldhúsúrgang.

Þetta frumvarp er í samræmi við efnisákvæði ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 135/2007 að öðru leyti en því að innflutningsbann á alidýraáburði og rotmassa sem er blandaður aliýraáburði skv. 10. gr. laga nr. 25/1993, um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, helst og er ekki afnumið.

Með setningu reglugerðar hér á landi um meðferð og nýtingu á slátur- og dýraleifum nr. 820/2007 voru margar af efnisreglum reglugerðar (EB) nr. 1774/2002 innleiddar í íslenskt lagaumhverfi. Regluverkið í gerðinni er þó bæði mun víðtækara og ítarlegra en í reglugerð nr. 820/2007.

Í reglugerð (EB) nr. 1774/2002 er einnig að finna ákvæði sem skylda alla sem senda, flytja eða taka við aukaafurðum úr dýrum að halda skrá yfir sendingarnar. Mikinn fjölda viðskiptaskjala (heilbrigðisvottorða) er að finna í reglugerðinni og ljóst að skjalavinna fyrir hagsmunaaðila og hið opinbera mun aukast umtalsvert hér á landi við innleiðingu þessarar reglugerðar.

Samkvæmt reglugerð (EB) nr. 1774/2002 verða íslensk yfirvöld skuldbundin til þess að farga úrgangi sem tilkominn er vegna riðu með brennslu. Jafnframt verður að álykta svo að yfirvöldum sé skylt að sjá til þess að slík aðstaða sé fyrir hendi, en svo er ekki hér á landi. Ákvörðun nr. 136/2007 fjallar jafnframt um afleiddar gerðir reglugerðar (EB) nr. 1774/2002.

Íslensk yfirvöld hafa frest til 1. maí 2011 til þess að innleiða þær gerðir ákvörðunarinnar sem gilda um búfjárafurðir, kjöt, mjólk og egg. Þennan tíma þarf að nota til að aðlaga stjórnvaldsfyrirmæli að löggjöf ESB og til þess að breyta lagaframkvæmd. Efnisákvæði reglugerðar (EB) nr. 1774/2002 um aukaafurðir vegna fisks og fóðurs öðlast gildi 1. september 2009.

VI. Löggjöf um hollustuhætti í fóðuriðnaði – ákvörðun nr. 138/2007.

Ákvörðunin innleiðir í íslenska löggjöf reglugerð (EB) nr. 183/2005 frá 12. janúar 2005 um hollustuhætti í fóðuriðnaði.

Reglugerðin fjallar um fóður og er beint að fóðurfyrirtækjum og stjórnendum þeirra sem bera frumábyrgð á að tryggja að allar kröfur séu uppfylltar til að tryggja fóðuröryggi. Fóðuröryggi er grundvöllur matvælaöryggis en dýraheilbrigði hefur stóru hlutverki að gegna í hollustu matvæla. Fóðurfyrirtæki eru tilkynningarskyld til yfirvalda og sum þurfa á starfsleyfi að halda. Þetta er nauðsynlegt m.a. til að tryggja rekjanleika fóðurs á öllum stigum. Reglugerðin nær til fóðurframleiðslu og eftir atvikum til markaðssetningar eða útflutnings fóðurs. Hlutverk lögbærs eftirlitsaðila er að sannreyna að fyrirtækið uppfylli kröfur reglugerðarinnar og skal eftirlitsaðili gera það samkvæmt ákvæðum reglugerðar (EB) nr. 882/2004. Fóðurfyrirtækjum ber hins vegar að hafa kerfi innra eftirlits með sama hætti og matvælafyrirtæki.

VII. Efnislegar breytingar frá fyrri frumvörpum.

Frumvörp með sama heiti voru lögð fram á 135. og 136. löggjafarþingi. Við framlagningu frumvarpsins á 136. löggjafarþingi voru gerðar nokkrar efnislegar breytingar frá fyrra frumvarpi. Helstu breytingar voru eftirfarandi:

- Ákvæði frumvarpsins um fæðubótarefni hafa verið gerð skýrari þannig að fæðubótarefni sem innhalda lyf eða lyfjavirk efni er óheimilt að flytja til landsins eða markaðssetja.
- Í 2. gr. frumvarpsins er það áréttað að lög nr. 93/1995, um matvæli, taka til matvælaeftirlits hérlendis og um borð í skipum í höfnum og á leið til hafna hérlendis. Sama á við um loftför á flugvöllum hérlendis.
- Hugtakinu „eftirlitsaðili“ er breytt í „opinber eftirlitsaðili“. Þetta er gert til aðgreiningar frá sjálfstætt starfandi eftirlitsaðila (e. control body) sem er hugtak notað í reglugerðum ESB um faggiltan aðila sem fær úthlutað eftirlitsverkefnum af Matvælastofnun. Í sumum tilvikum er heitið „Matvælastofnun“ einnig notað í stað „eftirlitsaðili“ í þeim tilvikum þegar stofnunin fer ein með opinbert eftirlit.
- Ákvæði um starfsleyfisskyldu sauðfjár- og hrossaræktar eru felld út úr frumvarpinu, en þessar búgreinar þurfa þess í stað að tilkynna Matvælastofnun um starfsemi sína.
- Skilgreining reglugerða EB um áhættugreiningu er tekin upp í frumvarpið.
- Í 6. og 68. gr. frumvarpsins er heimild til að gefa út eitt starfsleyfi enda þótt starfsleyfisskyldan byggist á fleiri en einum lögum.
- Í 14. gr. frumvarpsins er tekið á skörun á hlutverki opinberra eftirlitsaðila og einnig er lögð áhersla á að matvælaeftirlit skuli byggjast á áhættugreiningu og áhættumati. Ráðherra skal skipa ráðgefandi nefnd sem vinna skal að áhættumati á hlutlausan hátt. Sama á við um fóðureftirlit skv. c-lið 72. gr. frumvarpsins.
- Gert er ráð fyrir að Matvælastofnun hafi eftirlit með kjötvinnslum og kjötpökkunarstöðvum að undanskilinni slíkri starfsemi í smásöluverslun. Jafnframt er gert ráð fyrir að Matvælastofnun hafi eftirlit með mjólkurstöðvum og eggjavinnslu. Heilbrigðisnefndir sveitarfélaganna hafa sinnt eftirliti vegna framangreindrar starfsemi, nema þegar kjötvinnsla er tengd sláturhúsi, en þá er hún undir eftirliti Matvælastofnunar. Stofnunin hefur einnig eftirlit með mjólkurstöðvum vegna útflutnings.
- Í 14. gr. frumvarpsins eru tekin upp sams konar efnisákvæði og eru í 19. gr. laga nr. 7 frá 1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, vegna yfirumsjónarhlutverks Matvæla-

stofnunar gagnvart heilbrigðisnefndum og starfa stofnunarinnar við samræmingu matvælaeftirlits.
- Í síðustu málsgrein a-liðar 5. gr. frumvarpsins er áréttað að stjórnandi matvælafyrirtækis og eftirlitsaðilar skulu í störfum sínum huga sérstaklega að því að ekki berist á markað matvæli sem geta valdið matarsjúkdómum. Ráðherra skal setja reglugerð þar sem kveðið er á um sýnatökur og skilyrði markaðssetningar matvæla sem geta valdið matarsjúkdómum. Skyldur matvælafyrirtækja eru einnig áréttaðar í c-lið 19. gr.
- Í 15. gr. frumvarpsins hefur verið bætt við ákvæðið um faggilta aðila til samræmis við ákvæði 54. gr. þar sem fjallað er um eftirlit með sjávarafurðum. Vegna fóðureftirlits hefur sambærilegu ákvæði verið bætt við 72. gr. frumvarpsins.
- Í 15., 54. og 72. gr. hefur einnig verið sett inn ákvæði um að ráðherra geti ákveðið að vottað innra eftirlit matvæla- og fóðurfyrirtækja geti með tilteknum skilyrðum orðið þáttur í opinberu eftirliti.
- Gerðar eru breytingar á 17., 43., 63. og 73. gr. frumvarpsins um eftirlitsgjöld. Texti um lágmarksgjöld er felldur niður. Ákvæði 27. gr. reglugerðar (EB) nr. 882/2004 um lágmarksgjöld mun þannig gilda um þessi gjöld.
- Þá er felld út úr 17., 43., 63. og 73. gr. frumvarpsins heimild eftirlitsaðila til að afturkalla starfsleyfi vegna vanskila eftirlitsgjalda. Jafnframt eru gerðar aðrar minni háttar breytingar á ákvæðinu til samræmis við 27. gr. reglugerðar (EB) nr. 882 frá 2004.
- Í 17. gr. er það gert skýrara að sveitarfélög skulu gefa út gjaldskrá fyrir eftirlitsskylda starfsemi heilbrigðisnefnda vegna matvælaeftirlits á grundvelli laga nr. 93 frá 1995 um matvæli og ákvæða reglugerðar (EB) nr. 882 frá 2004.
- Í 19. og 72. gr. frumvarpsins er lögð sú skylda á stjórnanda matvæla- og fóðurfyrirtækis að hann tilkynni opinberum eftirlitsaðila með hæfilegum fyrirvara um flutning matvæla eða fóðurs til landsins frá EES-ríkjum ef brýna nauðsyn ber til þannig að opinber eftirlitsaðili geti skipulagt eftirlitið.
- Í 23. gr. frumvarpsins, sbr. breytingar á 30. gr. a, er kveðið á um að dagsektir sem Matvælastofnun ákveður renni í ríkissjóð en dagsektir sem heilbrigðisnefndir sveitarfélaganna ákveða skulu renna til rekstraraðila heilbrigðiseftirlits á viðkomandi svæði. Hámark dagsekta skal ákveðið í reglugerð sem ráðherra setur.
- Í 41. gr. frumvarpsins, sem er ákvæði til bráðabirgða, er ráðherra heimilt með reglugerð, að ákveða skiptingu og fjölda umdæma skv. 11. gr. laganna aðra en þar greinir í þeim tilgangi að unnt sé að gera breytingar á umdæmum í áföngum. Fjöldi umdæma og svæðaskipting skv. 11. gr. skal þannig koma til framkvæmda í síðasta lagi 1. nóvember 2013.
- Ráðherra er jafnframt heimilt skv. 41. gr frumvarpsins að fela héraðsdýralækni að sinna tímabundið almennri þjónustu við dýraeigendur á tilteknu svæði ef heilbrigði eða velferð dýra er stefnt í hættu enda fáist ekki dýralæknar til að sinna slíkri þjónustu við dýraeigendur á umræddu svæði. Heimild ráðherra samkvæmt þessu ákvæði fellur úr gildi 1. nóvember 2013.
- Í 33. gr. frumvarpsins er það sérstaklega tilgreint að ef aukaafurðir dýra teljast til úrgangs gilda um starfsemina ákvæði laga nr. 55 frá 2003, um meðhöndlun úrgangs.
- Í 38. gr. er gert ráð fyrir því að dýralæknar sinni bakvakt utan venjulegs vinnutíma á landinu öllu. Vaktsvæðin eru þrettán.
- Í 68. gr. frumvarpsins segir að ef kveðið sé á um starfsleyfisskyldu í lögum um matvæli eða sérlögum fyrir starfsemi sem fellur einnig undir ákvæði laga um eftirlit með fóðri,

áburði og sáðvöru skuli Matvælastofnun gefa út eitt starfsleyfi á grundvelli laganna. Samsvarandi ákvæði er í lögum um matvæli, nr. 93/1995.
– Í h-lið 72. gr. frumvarpsins er fóðurfyrirtækjum og aðilum sem starfa við rannsóknir og greiningu á fóðri gert skylt að tilkynna Matvælastofnun ef í fóðri greinast örverur sem geta borist í dýr og þannig valdið sjúkdómum í mönnum sem eru tilkynningarskyldir samkvæmt ákvæðum sóttvarnalaga, nr. 19/1997, eða reglna settra með stoð í þeim lögum.

Við framlagningu þessa frumvarps eru gerðar nokkrar efnislegar breytingar frá fyrra frumvarpi sem lagt var fram á 136. löggjafarþingi. Helstu breytingar eru eftirfarandi:
– Frumvarp þetta er í samræmi við efnisákvæði ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar að öðru leyti en því að innflutningsbann á hráu kjöti skv. 10. gr. laga nr. 25/1993, um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, helst og er ekki afnumið. Sama á við um alidýraáburð og rotmassa sem er blandaður alidýraáburði en slíkur innflutningur er óheimill.
– 2. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993 verður óbreytt efnislega. Matvælastofnun var heimilt að leyfa innflutning samkvæmt ákvæði eldra frumvarps. Ráðherra hefur þetta vald núna samkvæmt frumvarpinu og er 2. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993 þannig breytt í fyrra horf.
– Í síðustu málsgrein a-liðar 5. gr. frumvarpsins er áréttað með skýrari hætti en áður að tryggja skuli matvælaöryggi og vernda skuli heilsu manna og dýra. Ráðherra skal setja reglugerð þar sem kveðið er almennt á um sýnatökur, vottorðagjöf og skilyrði markaðssetningar matvæla til að fyrirbyggja að þau geti valdið matarsjúkdómum.
– 2. mgr. 41. gr. frumvarpsins, sem er ákvæði til bráðabirgða, er felld burtu en þar var ráðherra heimilt með reglugerð að ákveða skiptingu og fjölda umdæma skv. 11. gr. laganna aðra en þar greinir í þeim tilgangi að unnt væri að gera breytingar á umdæmum í áföngum. Matvælastofnun er gert að spara umtalsverða fjármuni í sínum rekstri og talið hagkvæmt að að gera umræddar breytingar á skemmri tíma en eldra frumvarp gerði ráð fyrir.
– Gildistöku 43. gr. frumvarpsins sem fjallar um eftirlitskostnað vegna slátrunar er breytt sbr. 79. gr frumvarpsins. Ákvæðið tekur gildi 1. september 2009 en þetta er annað tímamark en gildir um önnur ákvæði IV. kafla sem taka gildi 1. maí 2011. Ástæða þessa er sú að brýnt þykir, m.a. vegna tilmæla frá umboðsmanni Alþingis, að leiðrétta kjötskoðunargjald þannig að greiddur sé raunkostnaður af eftirliti með öllum tegundum búfjár.
– Skýrt er kveðið á um heimild ráðherra til að setja reglugerð um erfðabreytt matvæli og merkingar þeirra. Sama á við um fóður, sbr. 28. og 70. gr.
– Jafnframt er það áréttað að matvæli mega ekki innihalda lyf eða lyfjavirk efni með sama hætti og fæðubótarefni, sbr. 8. gr. frumvarpsins.

VIII. Helstu efnisatriði frumvarpsins eftir köflum.

Í I. og VI. kafla frumvarpsins eru tekin upp ýmis mikilvæg ákvæði reglugerðar (EB) nr. 178/2002 í lög um matvæli, nr. 93/1995, og í lög um fóður, nr. 22/1994. Hér er um að ræða skilgreiningar hugtaka og ákvæði um öryggi matvæla og fóðurs, ábyrgð stjórnenda matvæla- og fóðurfyrirtækja, rekjanleika matvæla og fóðurs, varúðarreglur og upplýsingar til almennings. Í þessum köflum eru gjaldskrárákvæði vegna matvæla og fóðurs í samræmi við ákvæði reglugerðar (EB) nr. 882/2004. Nánar er fjallað um ákvæði frumvarpsins vegna eftirlitsgjalda í VII. kafla þessara athugasemda. Jafnframt er gert ráð fyrir ákvæði um viðbrögð við matarsýkingum og matareitrunum. Gert er ráð fyrir ítarlegri reglugerðarheimild í frumvarpinu þar

sem ráðherra er veitt heimild til þess að innleiða helstu reglugerðir EB vegna matvæla- og fóðurlöggjafar auk breytingagerða.

Í II. kafla frumvarpsins er fjallað um breytingar á 10. gr. laga um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, nr. 25/1993, með síðari breytingum. Með þessari lagabreytingu er innflutningsbann vegna heilbrigðiskrafna flestra vara, þó ekki hrás kjöts, sem rekja má til afurða úr dýraríkinu fellt brott. Meginreglan verður sú að heimilt verður að flytja þessar vörur til landsins uppfylli varan skilyrði Evrópusambandsins um heilbrigðisvottun. Jafnframt er í þessum kafla ákvæði um smithættu vegna aukaafurða dýra sem ekki eru ætluð til manneldis. Í því sambandi er rétt að hafa í huga að innflutningur á alidýraáburði og rotmassa sem er blandaður alidýraáburði er óheimill. Ráðherra er jafnframt veitt heimild til þess að setja reglugerðir um flutning líflamba og innleiðing reglugerðar (EB) nr. 1774/2002.

Í III. kafla er fjallað um breytingar á lögum um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr, nr. 66/1998, með síðari breytingum. Í reglugerð (EB) nr. 882/2004 er aðildarríkjum EES gert skylt að tryggja að ekki geti orðið hagsmunaárekstrar við opinbert eftirlit eftirlitsaðila, þar á meðal dýralækna. Frumvarpið gerir því ráð fyrir nauðsynlegum lagabreytingum til að uppfylla kröfur reglugerðarinnar um aðskilnað opinbers eftirlits og faglegrar/klínískrar þjónustu dýralækna. Í tengslum við þessar breytingar verða verulegar breytingar á starfssvæðum héraðsdýralækna. Ný skipan kallar á breytingar á störfum héraðsdýralækna og endurspegla ákvæði þessa kafla þessar breytingar. Í kaflanum er ákvæði til bráðbirgða sem fjallar um niðurlagningu starfa héraðsdýralækna.

Í IV. kafla frumvarpsins er fjallað um breytingar á lögum um eldi og heilbrigði sláturdýra, slátrun, vinnslu, heilbrigðisskoðun og gæðamat á sláturafurðum, nr. 96/1997, með síðari breytingum. Um er að ræða lagabreytingar vegna reglugerðar (EB) nr. 882/2004 um opinbert eftirlit til að tryggja að uppfylltar séu kröfur laga um fóður og matvæli og um reglur varðandi dýraheilbrigði og dýravernd. Lagabreytingarnar varða fresti vegna heilbrigðisskoðunar í sláturhúsum og gjaldskrárákvæði vegna eftirlits. Í IX. kafla þessara athugasemda er gerð sérstök grein fyrir ákvæðum frumvarpsins vegna eftirlitsgjalda.

Í V. kafla frumvarpsins er fjallað um breytingar á lögum um framleiðslu, vinnslu og dreifingu sjávarafurða, nr. 55/1998, með síðari breytingum. Lagabreytingarnar fela í sér að ákvæði laganna eru aðlöguð að þeim reglugerðum Evrópuþingsins og ráðsins sem gerð er grein fyrir í almennum athugasemdum og eru tilefni þessa frumvarps, einkum reglugerðum (EB) nr. 178/2002 og 882/2004. Í samræmi við VI. kafla frumvarpsins eru efnisákvæði um fiskimjöl felld út úr lögunum enda munu lög nr. 22/1994, um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru, gilda um fiskimjöl, sbr. hér síðar.

Einnig er leitast við að tryggja að ákvæði laganna geti einnig gilt um aukaafurðir úr sjávarafurðum og eldisafurðum sem eru ætlaðar til manneldis.

Í VI. kafla frumvarpsins eru ákvæði um breytingar á lögum um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru, nr. 22/1994, með síðari breytingum. Lagabreytingarnar fela í sér að ákvæði laganna eru löguð að þeim reglugerðum Evrópuþingsins og ráðsins sem gerð er grein fyrir í almennum athugasemdum og eru tilefni þessa frumvarps, einkum reglugerðum (EB) nr. 178/2002, 183/2005 og 882/2004. Það nýmæli er í þessum kafla frumvarpsins að fiskimjöl er nú skilgreint sem fóður þannig að lög nr. 22/1994, um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru, og EES-löggjöf um fóður gildir um fiskimjöl. Núgildandi reglur um fiskimjöl er að finna í lögum um framleiðslu, vinnslu og dreifingu sjávarafurða, nr. 55/1998.

Einnig er leitast við að tryggja að ákvæði laganna geti gilt um aukaafurðir úr dýraafurðum sem ekki eru ætlaðar til manneldis, sbr. reglugerð (EB) nr. 1774/2002.

Í VII. kafla frumvarpsins eru ákvæði um heimild ríkisstjórnarinnar til að staðfesta þær ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar sem hér eru til umfjöllunar. Umræddar ákvarðanir voru samþykktar af íslenskum stjórnvöldum með stjórnskipulegum fyrirvara vegna þeirra lagabreytinga sem ákvarðanirnar kalla á. Í VII. kafla frumvarpsins er einnig að finna gildistökuákvæði. Lögin munu taka gildi 1. september 2009 hvað varðar allar matvælategundir aðrar en kjöt, mjólk og egg. Hvað þessar matvælategundir varðar og afurðir úr kjöti, mjólk og eggjum taka lögin gildi eigi síðar en 1. maí 2011. Gildistökuákvæðin miðast við þann tíma sem ESB-gerðir þær sem frumvarpinu er ætlað að heimila innleiðingu á taka gildi hér á landi sem er mismunandi eftir einstökum matvælategundum.

IX. Gjaldskrárákvæði laga nr. 93/1995, nr. 22/1994, nr. 96/1997 og nr. 55/1998.

Með frumvarpinu er lögð til breyting á gjaldtökuákvæðum 25. gr. laga nr. 93/1995, um matvæli, og 11. gr. laga nr. 96/1997, um eldi og heilbrigði sláturdýra, slátrun, vinnslu, heilbrigðisskoðun og gæðamat á sláturafurðum. Frumvarpið gerir ráð fyrir sambærilegu ákvæði í lögum nr. 93/1995, um matvæli, lögum nr. 22/1994, um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru, og einnig í lögum nr. 55/1998, um meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða.

Gjald er tekið vegna kostnaðar við heilbrigðiseftirlit hjá matvæla- og fóðurfyrirtækjum og í sláturhúsum. Þessi fjögur ákvæði frumvarpsins eru í samræmi við reglugerð (EB) nr. 882/ 2004.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra setji gjaldskrá fyrir eftirlitið sem byggist á eftirlitsgjöldum sem ekki eru hærri en raunkostnaður við eftirlitið. Gert er ráð fyrir því að sveitarfélögin setji gjaldskrár fyrir matvælaeftirlit viðkomandi heilbrigðisnefndar sem byggist á gjaldtökuákvæði 25. gr. laga nr. 93/1995, um matvæli. Þetta er í samræmi við efnisákvæði 12. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, og a-liðar 4. tölul. 27. gr. reglugerðar (EB) 882/2004. Í dag eru eftirlitsgjöld reiknuð með ýmsum hætti. Í tilviki eftirlits með sláturafurðum ákveður Alþingi með lögum þá krónutölu sem greiða skal fyrir eftirlit með hverju kílói innvegins kjöts í sláturhúsi.

Þá er í frumvarpinu gert ráð fyrir samræmdu ákvæði um gjaldtöku fyrir landamæraeftirlit með innflutningi frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins.

Með frumvarpinu er nánar tilgreint hvaða kostnaði tekjum af eftirlitsgjaldinu er ætlað að standa undir.

X. Eftirlitsaðilar með matvælum og fóðri.

Matvælastofnun og heilbrigðisnefndir sveitarfélaganna hafa eftirlit með matvælum samkvæmt lögum nr. 93/1995, um matvæli, sbr. I. kafla frumvarpsins. Matvælastofnun hefur jafnframt eftirlit með matvælum samkvæmt lögum nr. 96/1997, um eldi og heilbrigði sláturdýra, slátrun, vinnslu, heilbrigðisskoðun og gæðamat á sláturafurðum, skv. IV. kafla frumvarpsins, og lögum nr. 55/1998, um framleiðslu, vinnslu og dreifingu sjávarafurða.

Matvælastofnun hefur auk eftirlits með matvælum eftirlit með fóðri samkvæmt lögum nr. 22/1994, um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru.

Verkaskipting milli Matvælastofnunar og heilbrigðisnefnda í matvælaeftirliti er nú þannig að Matvælastofnun fer með eftirlit með frumframleiðslu búfjárafurða, eftirlit með sláturhúsum og kjötvinnslum sem þeim tengjast og eftirlit með sjávarafurðum og eldisfiski, allt að smásölu, jafnframt mjólkurbúum vegna útflutnings. Þá fer stofnunin með allt inn- og útflutningseftirlit með matvælum. Heilbrigðisnefndir fara því með eftirlit með innlendum matvælavinnslum, þ.m.t. kjötvinnslum utan sláturhúsa og einnig mjólkurbúum, auk þess að hafa eftir-

lit með dreifingu og smásölu matvæla. Verkefni þessi eru skilgreind í 6. gr. laga nr. 93/1995, um matvæli. Af þessu má sjá að kjötvinnslur eru ýmist undir eftirliti Matvælastofnunar eða heilbigðisnefndar og að mjólkurbú eru undir eftirliti beggja aðila.

Með frumvarpi þessu er lagt til að einn og sami aðili fari með eftirlit með mjólkurbúum og eggjavinnslu og það sama gildi um kjötvinnslur og kjötpökkunarstöðvar, að undanskildum vinnslum sem eru í smásöluverslunum, sbr. ákvæði 4. gr. frumvarpsins. Fyrir kjötframleiðslu er þetta þá sama verkaskipting og gildir í dag fyrir sjávarafurðir. Er lagt til að þetta eftirlit verði í höndum Matvælastofnunar og er þá horft til þess að þessi fyrirtæki dreifa vöru um allt land og fá nú einnig heimild til að dreifa vörum til ríkja á Evrópska efnahagssvæðinu. Eftirlit með annarri matvælavinnslu en vinnslu sjávar- og búfjárafurða verður þá undir eftirliti heilbrigðisnefnda ásamt frekari dreifingu og sölu matvæla, að undanskildu inn- og útflutningseftirliti sem Matvælastofnun fer áfram með. Vísast hér jafnframt til athugasemda um 4. gr. frumvarpsins sem er breyting á 6. gr. matvælalaga. Eftirlitsverkefni Matvælastofnunar verða þannig tilgreind í 6. gr. matvælalaga, en annað eftirlit með framleiðslu og dreifingu matvæla annast heilbrigðisnefndir sveitarfélaganna skv. 22. gr. sömu laga. Þetta eftirlit heilbrigðisnefndanna er undir yfirumsjón Matvælastofnunar skv. 14. gr. frumvarpsins.

Fyrir liggur ítarlegt kostnaðarmat Matvælastofnunar vegna frumvarpsins þar sem farið er yfir kostnaðarþætti sem falla til vegna frumvarpsins.

Matvælastofnun og heilbrigðisnefndir sveitarfélaganna skulu skv. 17. gr. frumvarpsins innheimta gjöld vegna matvælaeftirlits sem miðast við raunkostnað þess. Ráðherra setur gjaldskrá vegna eftirlits Matvælastofnunar en viðkomandi sveitarfélag setur gjaldskrá fyrir matvælaeftirlit heilbrigðisnefndar. Samkvæmt þessu munu eftirlitsþolar greiða raunkostnað vegna eftirlits og því ætti ekki að falla aukinn kostnaður á sveitarfélögin vegna breytinga á matvælaeftirliti heilbrigðisnefnda.

Samkvæmt 15., 54. og 72. gr. frumvarpsins er opinberum eftirlitsaðilum heimilt að úthluta tilteknum aðilum sérverkefnum sem tengjast opinberu eftirliti. Matvælastofnun og heilbrigðisnefnd mega úthluta sérverkefnum til tiltekins aðila ef hann hefur þá sérþekkingu, búnað og grunnvirki sem þarf til að annast þau verkefni sem honum hefur verið úthlutað. Slíkur aðili þarf að hafa yfir að ráða nægu starfsfólki með viðeigandi menntun og hæfi. Hann þarf að vera óhlutdrægur og engir hagsmunaárekstrar mega eiga sér stað að því er varðar framkvæmd þeirra verkefna sem honum hefur verið úthlutað. Eftirlitsaðilinn skal hafa fengið faggildingu í samræmi við Evrópustaðal. Nánar er fjallað um skilyrði framangreindrar úthlutunar verkefna til faggiltra aðila í 5. gr. reglugerðar (EB) nr. 882/2004. Gert er ráð fyrir að Matvælastofnun nýti sér heimild sína til að úthluta verkefnum til aðila sem uppfylla skilyrði 5. gr. þannig að faggiltir aðilar geti áfram sinnt eftirliti með matvælum, t.d. í sjávarútvegi.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Meginmarkmið matvælalöggjafar Evrópusambandsins er matvælaöryggi. Til að ná þessu markmiði er kveðið á um opinbert eftirlit með framleiðslu og markaðssetningu matvæla. Jafnframt eru reglur um rekjanleika dýraafurða og annarra matvæla auk ákvæða um vernd neytenda matvæla. Yfirvöld geta einnig gripið til varúðar- og varnaraðgerða til að tryggja heilsu almennings vegna hugsanlegra heilsuspillandi áhrifa matvæla. Lagt er til að síðari málsliður 1. gr. laganna sem breytt er með 1. gr. frumvarpsins endurspegli þessar áherslur löggjafarinnar og kveði á um innra eftirlit, áhættugreiningu, rekjanleika afurða og vara og

neytendavernd, auk heimildar til varnaraðgerða, enda mikilvæg úrræði til að ná markmiðum laganna.

Um 2. gr.

Orðalagi 1. mgr. 2. gr. laganna er breytt til samræmis við 3. tölul. 1. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002. Síðasti málsliður 1. mgr. er þó óbreyttur frá núgildandi lögum. Í síðasta málslið 2. mgr. 2. gr. er skýrt kveðið á um að lögin gildi ekki um plöntur fyrir uppskeru og lifandi dýr nema þau séu meðhöndluð til markaðssetningar til manneldis. Þetta er í samræmi við b–c-lið 2. gr. reglugerðar (EB) nr. 178/2002. Núgildandi lög um matvæli gilda ekki um fóður. Gert er ráð fyrir því í þessu frumvarpi að svo verði áfram enda þótt reglugerð (EB) nr. 178/2002 gildi bæði um matvæli og fóður. Fóðurlöggjöf reglugerðar (EB) nr. 178/2002 er innleidd með breytingum á lögum nr. 22/1994, um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru. Sérstaklega er tekið fram í ákvæðinu að frumvarpið taki til fæðubótarefna. Núgildandi lög hafa ekki kveðið skýrt á um þetta, en fæðubótarefni teljast til matvæla samkvæmt EES-löggjöf. Í lögunum er það áréttað að lögin gilda um matvælaeftirlit um borð í skipum og loftförum sem staðsett eru hérlendis og í skipum á leið til landsins.

Um 3. gr.

Í ákvæðinu eru skilgreind nokkur hugtök sem notuð eru í frumvarpinu. Hugtakið matvæli er skilgreint upp á nýtt í samræmi við skilgreiningu reglugerðar (EB) nr. 178/2002. Fæðubótarefni eru nú skilgreind sem matvæli. Skilgreining á hugtakinu áhættugreining er tekin upp í lögin enda notast við hugtakið í 14. gr. frumvarpsins sem breytir 22. gr. laga nr. 93/1995. Skilgreiningin er í samræmi við reglugerð (EB) nr. 178/2002. Við innleiðingu þessarar reglugerðar, sbr. heimild í 28. gr. frumvarpsins, munu koma fram nánari skilgreiningar á þeim þáttum sem hugtakið áhættugreining nær yfir.

Í frumvarpinu er jafnframt skilgreining á því hvað séu fæðubótarefni. Um frekari skýringar á ákvæðum laganna um fæðubótarefni vísast til athugasemda við 8. gr. frumvarpsins. Nauðsynlegt þótti að skilgreina hugtakið „opinber eftirlitsaðili“ sérstaklega og „neysluvatn“, en það er skilgreint eins og í tilskipun (EB) nr. 98/83/EB. Aðrar skilgreiningar frumvarpsins eru samhljóða skilgreiningum í reglugerð (EB) nr. 178/2002. Ekki er talið að aðrar skilgreiningar í núverandi lögum stangist á við hugtök sem notuð eru í matvælalöggjöf Evrópusambandsins.

Um 4. gr.

Hér er a-lið gildandi ákvæðis 6. gr. laganna eins og hann er með þeim breytingum sem gerðar voru á lögunum með lögum nr. 167/2007, um tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðs Íslands, skipt í tvo stafliði til einföldunar og glöggvunar í framkvæmd. Frumframleiðsla er skilgreind í 3. gr. frumvarpsins. Með frumframleiðslu í 4. gr. frumvarpsins er m.a. átt við framleiðslu matjurta og er þá átt við það ferli sem verður frá og með uppskeru og geymslu þar til kemur að pökkun og dreifingu. Pökkun og dreifing matjurta er því samkvæmt þessu háð eftirliti heilbrigðisnefnda sveitarfélaganna. Með frumframleiðslu eggja er átt við ferlið sem verður frá útungun dags gamalla alifugla og við eldi þeirra, svo og tínslu neyslueggja, þvott, flokkun, pökkun og geymslu eggja á framleiðslustað. Egg lúta því eftirliti heilbrigðisnefnda sveitarfélaganna þegar þau yfirgefa framleiðslustað. Varðandi aðrar búfjárafurðir felur hugtakið frumframleiðsla í sér mjöltun og eldi dýra til slátrunar, ásamt flutningi og öðru sem þetta varðar, áður en kemur til frekari vinnslu.

Frumvarpið gerir ráð fyrir nýjum efnisákvæðum vegna eftirlits með mjólkurstöðvum, kjötvinnslum, kjötpökkunarstöðvum og eggjavinnslu. Í dag er málum þannig háttað að Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga (HES) veitir mjólkurstöðvum starfsleyfi og hefur eftirlit með þeim, nema þegar um er að ræða fyrirtæki sem hafa leyfi til útflutnings, en þá fer MAST einnig með eftirlit með þeim fyrirtækjum. Varðandi kjötvinnslur fer Matvælastofnun með eftirlit með vinnslum sem tengdar eru sláturhúsum en HES fer með eftirlit með öðrum kjötvinnslum. Sú tilhögun er viðhöfð til að fyrirbyggja að tveir eftirlitsaðilar fari með eftirlit í sama fyrirtæki, en dýralæknar hjá MAST fara með eftirlit í sláturhúsum. Framangreind skipan mála gerir það að verkum að tveir eftirlitsaðilar hafa eftirlit með fyrirtækjum sem leyfi hafa til útflutnings. Þetta gerir það að verkum að misræmi getur orðið í framkvæmd eftirlits. Samkvæmt ákvæðum 5. gr. reglugerðar (EB) nr. 854/2004 um sértækar reglur um skipulag opinbers eftirlits með afurðum úr dýraríkinu skulu opinberir eftirlitsdýralæknar fara með eftirlit með hluta kjötvinnsla og kjötpökkunarstöðva (e. cutting plants) sem setja ferskar kjötvörur á markað. MAST hefur opinbera eftirlitsdýralækna sem starfa á umdæmisskrifstofum stofnunarinnar um allt land. Sama gildir ekki um heilbrigðiseftirlitið, en þar starfa dýralæknar við matvælaeftirlit á sumum eftirlitssvæðum, en ekki öðrum. Samkvæmt þessu gerir frumvarpið ráð fyrir að Matvælastofnun verði falið eftirlit með kjötvinnslum og kjötpökkunarstöðvum, að undanskildum slíkum vinnslum tengdum smásöluverslun. Verkaskiptingin gagnvart HES yrði þá hin sama og gildir um sjávarafurðir samkvæmt núgildandi ákvæðum 6. gr. matvælalaga, nr. 93/1995. Til samræmis við þetta ætti sama fyrirkomulag að gilda um eftirlit með mjólkurstöðvum og vinnslu eggja. Í nýjum d-lið 6. gr. er jafnframt vísað til „eggjavinnslu“ til áréttingar því sem áður var sagt um frumframleiðslu eggja í a-lið hér að framan. Eggjavinnsla er söfnun, pökkun og vinnsla afurða úr eggjum, sbr. 10. þátt III. viðauka reglugerðar (EB) nr. 853/2004. Vakin er athygli á að þau matvælafyrirtæki sem hér um ræðir dreifa vöru um allt land og eiga nú einnig að fá heimild til frjálsrar dreifingar matvæla á EES. Því er eðlilegt að samræma eftirlit með þessum fyrirtækjum með því að fela það einum aðila.

Um 5. gr.

Lagt er til að við lögin bætist þrjú ný ákvæði, 8. gr. a, 8. gr. b og 8. gr. c, í samræmi við 17. og 19. gr. reglugerðar (EB) nr. 178/2002.

Um a-lið (8. gr. a).

Ákvæðið skilgreinir örugg matvæli. Matvæli sem ekki eru örugg skal ekki markaðssetja. Matvæli skulu ekki teljast örugg ef þau eru álitin heilsuspillandi eða óhæf til neyslu. 2.–4. mgr. ákvæðisins gefur nánari leiðbeiningar um það hvað má telja örugg, heilsuspillandi eða óneysluhæf matvæli.

Rétt þykir að huga sérstaklega að markaðssetningu matvæla sem geta innihaldið örverur sem kunna að valda matarsjúkdómum. Er hér t.d. átt við kjötvörur sem gætu innihaldið örverur eins og salmonellu og kampýlóbakter. Íslensk matvælaframleiðsla stendur mjög vel hvað varðar fyrirbyggjandi aðgerðir til að tryggja að t.d. alifuglar mengaðir þessum örverum berist ekki á markað. Í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 137/2007, um breytingu á EES-samningnum, kemur fram að Ísland muni sækja um svokallaðar viðbótartryggingar vegna salmonellu sem geri það að verkum að unnt verður að krefjast vottorða með vörum sem berast hingað frá EES. Ekki er hins vegar hægt að sækja um slíkar tryggingar vegna kampýlóbakter. Telja verður ákvæði 5. gr. frumvarpsins fullnægjandi ef til þess kemur að taka þurfi matvæli af markaði vegna hættu á heilsutjóni.

Í 9. tölul. 14. gr. reglugerðar nr. 178/2002 er vísað til 28. og 30. gr. Rómarsamningsins. Efnisákvæði 11. gr. EES-samningsins er samsvarandi 30. gr. Rómarsamningsins en í 11. gr. segir:

„11. gr. Sbr. 30. gr. Rs.

Magntakmarkanir á innflutningi, svo og allar ráðstafanir sem hafa samsvarandi áhrif, eru bannaðar milli samningsaðila.“

Í 13. gr. EES-samningsins segir jafnframt:

„13. gr. Sbr. 36. gr. Rs.

Ákvæði 11. og 12. gr. koma ekki í veg fyrir að leggja megi á innflutning, útflutning eða umflutning vara bönn eða höft sem réttlætast af almennu siðferði, allsherjarreglu, almannaöryggi, vernd lífs og heilsu manna eða dýra eða gróðurvernd, vernd þjóðarverðmæta, er hafa listrænt, sögulegt eða fornfræðilegt gildi, eða vernd eignarréttinda á sviði iðnaðar og viðskipta. Slík bönn eða höft mega þó ekki leiða til gerræðislegrar mismununar eða til þess að duldar hömlur séu lagðar á viðskipti milli samningsaðila.“

Samkvæmt 13. gr. EES-samningsins má leggja á innflutning, útflutning eða umflutning vara bönn eða höft sem réttlætast af vernd lífs og heilsu manna eða dýra eða gróðurvernd þrátt fyrir að magntakmarkanir eða samsvarandi ráðstafanir á innflutningi séu almennt bannaðar skv. 11. gr. EES-samningsins. 9. tölul. 14. gr. reglugerðar nr. 178/2002 verður þannig að skýra í samræmi við þetta efnisákvæði. Við beitingu 13. gr. EES-samningsins verður að gæta ýmissa sjónarmiða. Þannig ber að huga að „meðalhófsreglunni“. Í henni felst að aðgerð verður að vera nauðsynleg til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt og að ekki skuli farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til með hliðsjón af þeim markmiðum.

Í ljósi framansagðs þykir eðlilegt að kveða skýrt á í frumvarpinu um skyldur bæði matvælafyrirtækja og eftirlitsaðila til að fyrirbyggja að vörur sem valdið geta matarsýkingum berist á markað. Því er lagt til að í 4. mgr. nýrrar 8. gr. a laganna komi eftirfarandi ákvæði: „Stjórnandi matvælafyrirtækis, sbr. 8. gr. b, og opinberir eftirlitsaðilar samkvæmt lögum þessum skulu í störfum sínum tryggja eins og kostur er að ekki berist á markað matvæli sem geta valdið matarsjúkdómum. Til að tryggja ýtrasta matvælaöryggi og vernda líf og heilsu manna og dýra skal ráðherra setja reglugerð þar sem kveðið er almennt á um sýnatökur, vottorðagjöf og skilyrði markaðssetningar matvæla til að fyrirbyggja að þau geti valdið matarsjúkdómum.“ Ákvæðið leggur þá skyldu á ráðherra að setja nánari ákvæði um markaðssetningu þessarar matvöru með það að markmiði að fyrirbyggja markaðssetningu matvæla sem ekki eru örugg vegna örvera sem valdið geta matarsjúkdómum. Samkvæmt ákvæðinu er hugtakið matarsjúkdómar samheiti yfir eitranir og sýkingar í fólki sem stafa af neyslu matvæla.

Um b-lið (8. gr. b).

Stjórnendur matvælafyrirtækja eins og þeir eru skilgreindir í frumvarpinu bera ábyrgð á því að starfsemin sé í samræmi við lög og stjórnvaldsfyrirmæli. Stjórnanda ber einnig að sannprófa að starfsemin sé í samræmi við lög og reglur sem um reksturinn gilda. Stjórnandi er í bestri aðstöðu til að þróa öruggt kerfi fyrir afhendingu matvæla og til að tryggja að matvæli, sem hann afhendir, séu örugg. Af þessum sökum er eðlilegt að stjórnandi matvælafyrirtækis beri frumábyrgð á öryggi matvæla. Stjórnandi hefur einnig skyldu skv. 8. gr. c til að afturkalla vöru af markaði og láta eftirlitsaðila vita ef hann hefur grun um að matvæli sem hann hefur framleitt, unnið eða dreift séu ekki í samræmi við öryggiskröfur matvæla.

Um c-lið (8. gr. c).

Í ákvæðinu er orðalag núverandi ákvæðis matvælalaga um ábyrgð framleiðenda matvæla lagað að reglugerð (EB) 178/2002 að því marki sem það er talið nauðsynlegt, sbr. 17. gr. reglugerðarinnar. Talið er að núverandi orðalag ákvæðisins samræmist ákvæði reglugerðarinnar nokkuð vel, einnig að teknu tilliti til reglugerða EB sem settar hafa verið í kjölfar hennar svo sem reglugerðar (EB) nr. 852/2004.

Um 6. gr.

Í ákvæðinu er lögð til sú almenna regla að matvælafyrirtæki skuli hafa starfsleyfi frá viðkomandi eftirlitsaðila, sbr. 20. gr. laganna, og sækja um slíkt leyfi áður en starfsemi hefst. Gert er ráð fyrir að heimilt verði að binda starfsleyfi tilteknum skilyrðum ef eftirlitsaðili telur ástæðu til. Gefa skal út starfsleyfi til tiltekins tíma enda uppfylli starfsemin skilyrði laga og stjórnvaldsreglna sem um hana gilda. Gert er ráð fyrir að óheimilt sé að hefja starfsleyfisskylda starfsemi hafi starfsleyfi fyrir hana ekki verið gefið út. Enn fremur er gert ráð fyrir að stjórnanda beri að veita eftirlitsaðila upplýsingar um fyrirhugaðar breytingar á starfsemi sem varðað geta ákvæði starfsleyfis með hæfilegum fyrirvara. Þá er gert ráð fyrir að eftirlitsaðila sé heimilt að endurskoða starfsleyfi áður en gildistími þess er liðinn vegna breyttra forsendna, svo sem ef breytingar verða á rekstrinum, vegna tækniþróunar eða breytinga á reglum um öryggi matvæla eða framkvæmd matvælaeftirlits.

Í greininni er fjallað nánar um þá þætti sem skulu koma fram í starfsleyfi og um leið skilyrði sem sett eru vegna veitingar þeirra. Ákvæði frumvarpsins eru jafnframt talin ná yfir tilvik þar sem eftirlitsaðilar gefa starfsleyfi til skemmri tíma eða til bráðabirgða, t.d. þegar fyrirtæki er að hefja rekstur, en eftirlitsaðili metur það svo að ekki séu öll skilyrði uppfyllt til fulls. Engu síður sé mögulegt að leyfa fyrirtækinu að hefja rekstur þar sem það sem á vanti varði ekki matvælaöryggi, enda verði úr því bætt innan skamms tíma í samræmi við skilyrði í starfsleyfi. Að þeim tíma liðnum og þegar staðfest er að bætt hafi verið úr verði gefið út fullt starfsleyfi til lengri tíma.

Núverandi staða vegna búfjárafurða hefur verið sú að nautgripa-, svína- og alifuglarækt eru starfsleyfisskyldar greinar, en sauðfjár- og hrossarækt ekki. Lagt er til að þetta fyrirkomulag haldist óbreytt þannig að þeir aðilar sem stunda sauðfjár- og hrossarækt í atvinnuskyni til matvælaframleiðslu skuli ekki vera starfsleyfisskyldir. Þessar búgreinar skulu þó tilkynna Matvælastofnun um starfsemi sína. Þeir bændur sem sinna ræktun matjurta eru ekki starfsleyfisskyldir heldur þurfa einungis að tilkynna Matvælastofnun um starfsemi sína. Ekki er talin ástæða til þess að krefjast starfsleyfis vegna þessarar ræktunar við núverandi aðstæður.

Í greininni er gert ráð fyrir að ráðherra geti með reglugerð undanskilið frá starfsleyfisskyldu tómstundabændur, þ.e. þá aðila sem ekki halda sauðfé, geitfé og hross í ágóðaskyni heldur sér til ánægju. Þeir verði þó eftir sem áður skyldir til að vera með sín dýr á skrá hjá viðkomandi búfjáreftirliti og lúta öllum öðrum lögum og stjórnvaldsfyrirmælum, svo sem um einstaklingsmerkingar og fleiri atriði sem varða dýraheilbrigði og dýravernd og heilbrigði sláturdýra, kjósi þeir að senda dýr til slátrunar.

Loks er gert ráð fyrir að í sérlögum sé heimilt að kveða á um sérstök skilyrði fyrir útgáfu starfsleyfis fyrir starfsemi einstakra matvælafyrirtækja. Ef einnig er kveðið á um starfs- eða vinnsluleyfisskyldu í sérlögum eða lögum um eftirlit með fóðri fyrir starfsemi sem fellur undir ákvæði þessara laga er eftirlitsaðila heimilt að gefa út eitt starfsleyfi á grundvelli hvorra tveggja laganna.

Um 7. gr.

Hugtakið „matvælafyrirtæki“ kemur í stað orðanna „Þeir sem framleiða matvæli og dreifa þeim“. Einnig er hér tekið upp ákvæði um innra eftirlit sambærilegt við það sem nú er í 15. gr. laga nr. 55/1998, um meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða, þar sem gert er ráð fyrir að stjórnandi matvælafyrirtækis beri ábyrgð á að sett sé á fót og starfrækt innra eftirlit með framleiðslu og starfsemi matvælafyrirtækja og skal það byggt á meginreglum hættugreiningar þar sem innleidd löggjöf ESB kveður á um slíkt. Með því er átt við að matvælafyrirtæki greini hættuþætti og mikilvæga stýristaði í framleiðslu og við dreifingu matvæla. Þá er þar ákvæði um að matvælafyrirtækjum sé skylt að fara eftir reglum um almenna hollustuhætti en þar er einkum átt við reglugerðir (EB) nr. 852/2004 og 853/2004 sem heimilað er að innleiða með 28. gr. frumvarpsins og gerð er grein fyrir í almennum athugasemdum með frumvarpinu. Að öðru leyti þarfnast greinin ekki skýringa.

Um 8. gr.

Fæðubótarefni geta innihaldið lyf eða lyfjavirk efni sem falla undir ákvæði lyfjalaga. Slík fæðubótarefni verður hins vegar óheimilt að flytja til landsins eða markaðssetja skv. 8. gr. frumvarpsins sem breytir 1. mgr. 11. gr. gildandi laga. Í Evrópulöggjöf teljast fæðubótarefni til matvæla. Samkvæmt þessu telst vara sem hefur verið markaðssett og kynnt sem fæðubótarefni og inniheldur lyfjavirkt efni eða efnasamband ólöglegt fæðubótarefni. Samkvæmt lögunum verður það skýrt að ef fæðubótarefni innihalda lyf eða lyfjavirk efni á eftirlitsaðili að taka á málum á grundvelli matvælalaga. Samráð skal hafa við þá sem fara með eftirlit samkvæmt lyfjalögum. Þeir sem fara með matvælaeftirlit taka þá vöru af markaði ef varan inniheldur lyf eða lyfjavirkt efni eða ætla má að hún geti verið hættuleg til neyslu eða blekki neytendur varðandi eðli eða áhrif vörunnar, samkvæmt mati Matvælastofnunar eða heilbrigðisnefnda sveitarfélagana, að höfðu samráði við Lyfjastofnun.

Um 9. gr.

Miklu skiptir að hægt sé að rekja feril matvæla. Í þessu skyni gerir matvælalöggjöf Evrópusambandsins ráð fyrir víðtæku kerfi rekjanleika í matvælafyrirtækjum til þess að hægt sé að afturkalla vörur á markvissan og nákvæman hátt eða veita neytendum eða eftirlitsmönnum upplýsingar og komast þannig hjá óþarfa röskun þegar upp koma vandamál í tengslum við öryggi matvæla. Ákvæðið kveður á um grunnreglu reglugerðar (EB) nr. 178/2002 í 18. gr. um rekjanleika matvæla, dýra sem gefa af sér afurðir til manneldis og efna sem notuð eru í matvæli. Stjórnandi eins og hann er skilgreindur þarf að hafa vitneskju um birgja og aðra þá sem útvega hráefni til matvælaframleiðslu eða matvælavinnslu. Þessa vitneskju þarf stjórnandinn að hafa tiltæka ef eftirlitsaðilar óska þessara upplýsinga. Matvælafyrirtæki, að innflytjanda meðtöldum, getur þurft að staðfesta frá hvaða fyrirtæki það hefur fengið tiltekin matvæli, dýr eða efni sem sett eru í matvæli til að tryggja rekjanleika á öllum stigum ef rannsókn fer fram. Þá skulu stjórnendur matvælafyrirtækja einnig geta tilgreint hverjum þeir hafa afhent sínar framleiðsluvörur.

Um 10. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 11. gr.

Ákvæðið kveður á um hagsmunavernd neytenda matvæla og er samsvarandi 8. gr. reglugerðar (EB) nr. 178/2002. 2. mgr. ákvæðisins er samsvarandi 16. gr. reglugerðar (EB) nr. 178/2002.

Um 12. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 13. gr.

Gert er ráð fyrir að leyfisveitingar verði bæði í höndum Matvælastofnunar og heilbrigðisnefnda sveitarfélaganna og að leyfisveitandi verði sú stofnun sem fer með eftirlit með starfsemi viðkomandi matvælafyrirtækis. Um eftirlit heilbrigðisnefnda sveitarfélaganna og Matvælastofnunar gildir 22. gr. laga nr. 93/1995, sbr. 6. gr. sömu laga.

Um 14. gr.

Í 1. mgr. er ákvæði sem heimilar ráðherra að ákveða hvaða opinber aðili skuli fara með eftirlit og veita starfsleyfi ef tveir aðilar hafa lögbundna eftirlitsskyldu í sama matvælafyrirtæki á grundvelli matvælalaga. Markmiðið er að tryggja að aðeins einn aðili fari með matvælaeftirlit í hverju fyrirtæki.

Opinbert matvælaeftirlit skal framkvæmt með viðeigandi aðferðum sem þróaðar hafa verið í þeim tilgangi, þ.m.t. kerfisbundinni vöktun og eftirliti, svo sem skoðunum, sannprófunum, úttektum og töku og prófun sýna. Byggt skal á meginreglum um áhættugreiningu. Tíðni opinbers eftirlits skal vera regluleg og í réttu hlutfalli við áhættuna, að teknu tilliti til niðurstaðna úr eftirliti rekstraraðila matvælafyrirtækja, samkvæmt eftirlitsáætlunum, byggðum á greiningu á hættu og mikilvægum stýristöðum. Þá er í ákvæðinu nýmæli um að ráðherra eða Matvælastofnun geti leitað til ráðgefandi nefndar sem veita mundi þessum aðilum vísindalega ráðgjöf um áhættumat.

Efnisákvæði 2. og 3. mgr. ákvæðisins eru efnislega samhljóða 2. mgr. 18. gr. og 19. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir. Samkvæmt 22. gr. laga nr. 93/1995, um matvæli, hefur Matvælastofnun yfirumsjón með eftirliti heilbrigðisnefnda sveitarfélaganna. Eðlilegt þykir að skýrt sé hvað við er átt með hugtakinu yfirumsjón. Matvælastofnun skal þannig samræma allt matvælaeftirlit í landinu og gefa út leiðbeiningar og viðmiðunarreglur um framkvæmd matvælaeftirlits sem heilbrigðisnefndirnar skulu lúta.

Um 15. gr.

Hér er kveðið á um heimild til að fela faggiltum skoðunarstofum að framkvæma tiltekin verkefni við framkvæmd eftirlits samkvæmt lögunum og einnig að fela rannsóknastofum tiltekin verkefni við rannsóknir samkvæmt lögunum. Samkvæmt matvælalögum geta þetta verið verkefni á vegum Matvælastofnunar eða heilbrigðisnefnda. Sambærilegt ákvæði varðandi eftirlit er í 16. gr. laga nr. 55/1998, um meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða, sbr. 54. gr. frumvarpsins, en breyta verður þessu ákvæði um hlutverk faggiltra skoðunarstofa samkvæmt lögunum til samræms við þau ákvæði sem um þær gilda í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 882/2004.

Í 5. mgr. kemur fram nýtt ákvæði um með hvaða hætti innra eftirlit matvælafyrirtækja getur verið þáttur í opinberu eftirliti. Ráðherra getur sett reglugerð á grundvelli ákvæðisins

sem t.d. gæti falið í sér að dregið yrði úr tíðni opinbers eftirlits hjá matvælafyrirtækjum sem starfa eftir vottuðu gæðakerfi og hafa uppfyllt settar kröfur um innra eftirlit og hollustuhætti.

Í 6. mgr. ákvæðisins er kveðið á um heimild ráðherra til að ákveða að tilteknar rannsóknastofur verði svokallaðar tilvísunarrannsóknastofur. Til að tryggja áreiðanlegar og sambærilegar rannsóknaniðurstöður hvar sem er innan Evrópska efnahagssvæðisins hafa tilteknar rannsóknastofur innan Evrópu verið tilnefndar sem svokallaðar tilvísunarrannsóknastofur og er ein slík útnefnd á hverju fagsviði til að bera ábyrgð á þróun aðferða og miðlun upplýsinga og tryggja að samræmi sé í niðurstöðum milli landa. Ætlast er til að innan hvers aðildarlands sé sett upp svipað kerfi, þ.e. ein tilvísunarrannsóknastofa í hverju landi sinni sama hlutverki á landsvísu og tilvísunarrannsóknastofa Evrópusambandsins (ESB) sinnir fyrir ESB. Tilvísunarrannsóknarstofur ESB eru ákveðnar sérstaklega af ESB, en yfirvöld í hverju landi fyrir sig ákveða tilvísunarrannsóknastofur á landsvísu og tilkynna ESB. Hvort tveggja er birt með sérstökum ákvörðunum fyrir hvert rannsókna- eða prófunarsvið.

Um 16. gr.

24. gr. laga nr. 93/1995 er breytt í samræmi við hugtakið „matvælafyrirtæki“. Einnig er kveðið á um hvaða aðilar það eru sem hafa skyldu til að tilkynna Matvælastofnun um upplýsingar sem þeir gætu haft undir höndum og varða öryggi matvæla.

Um 17. gr.

Ákvæðið er í samræmi við meginreglur um gjaldtökuheimildir hér á landi og einnig 27. gr. reglugerðar (EB) nr. 882/2004. Byggt er á því að eftirlitsgjöld miðist við raunkostnað við eftirlitið. Þetta er í samræmi við efnisákvæði a-liðar 4. tölul. 27. gr. reglugerðar (EB) nr. 882/2004. Ákvæðið gildir um eftirlit sem framkvæmt er af Matvælastofnun og eins af heilbrigðisnefndum sveitarfélaga. Í ákvæðinu er hugtakið opinber eftirlitsaðili notað en það er skilgreint í 3. gr. frumvarpsins.

Um 1. mgr.

Í a–c-liðum 1. mgr. er fjallað um þá kostnaðarþætti sem eftirlitsgjaldið skal standa straum af. Stafliðirnir eru nær orðrétt þeir sömu og greinir í VI. viðauka við reglugerð nr. 882/2004 þar sem fjallað er um viðmiðanir sem taka skal tillit til við útreikning gjalda. Einnig má vísa til II. viðauka við reglugerðina þar sem fjallað er um viðmiðanir fyrir þjálfun starfsfólks sem gefur leiðbeiningar um hugtakið „þjálfun“ í b-lið. Hluti kostnaðar sem tilgreindur er í b-lið verður lagður á öll matvælafyrirtæki eftir hlutfallstölu.

Um 2. mgr.

Í 2. mgr. er fjallað um viðbótareftirlit umfram almennt og eðlilegt matvæla- eða heilbrigðiseftirlit. Hvað fellur undir „almennt og eðlilegt“ matvæla- eða heilbrigðiseftirlit fer eftir því hversu mikið eftirlit er talið nauðsynlegt á hverjum tíma í regluverki sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis og fyrirmælum eða leiðbeiningum Matvælastofnunar. Um það verður ekki fjölyrt hér enda fer það eftir óræðum breytum er einkum varða sjúkdómaástand og sjúkdómavarnir eða aðra starfsemi matvælafyrirtækja. Hér má vísa til V. bálks reglugerðar nr. 882/2004 þar sem fjallað er um eftirlitsáætlanir.

Ákvæðið er í samræmi við fyrirmæli 28. gr. reglugerðar (EB) nr. 882/2004 um kostnað við opinbert viðbótareftirlit. Í þeirri grein er sú skylda lögð á lögbært yfirvald að innheimta gjald fyrir viðbótareftirlit umfram eðlilega eftirlitsstarfsemi hjá þeim matvælafyrirtækjum sem eru ábyrg fyrir því að ekki er farið að tilskildum ákvæðum eða hjá matvælafyrirtæki sem á eða hefur vörurnar í sinni vörslu þegar viðbótareftirlitinu er sinnt. Í reglugerðinni er eðlileg

eftirlitsstarfsemi talin sú venjubundna eftirlitsstarfsemi sem krafist er samkvæmt lögum, þ.e. innlendum lögum eða lögum Evrópusambandsins, og má hér vísa til fyrirmæla um innlendar eftirlitsáætlanir í V. bálki reglugerðarinnar. Opinbert viðbótareftirlit umfram eðlilega eftirlitsstarfssemi skv. 28. gr. reglugerðarinnar felur í sér rannsóknarkostnað, m.a. töku og greiningu sýna, auk annars eftirlits sem krafist er til að kanna umfang vandamáls, til að sannprófa hvort gerðar hafi verið úrbætur eða til að finna og/eða færa sönnur á að ekki sé farið að tilskildum ákvæðum. Erfitt er að sjá hversu oft ástæða verður til að sinna viðbótareftirliti eða fella kostnað af því á matvælafyrirtæki.

Með fyrirmælum um viðbótareftirlit er tryggt að matvælafyrirtæki (framleiðandi, innflytjandi, dreifingaraðili eða sláturleyfishafi) sem smitefni hefur greinst hjá þarf sjálft að bera þann kostnað sem af viðbótarsýnatökum og prófunum hlýst.

Fyrirkomulagið er til samræmis við þá ábyrgð sem Evrópusambandið leggur á matvælafyrirtæki vegna sjúkdómavarna. Má hér vísa t.d. til 4. þáttar reglugerðar (EB) nr. 178/2002 um almennar meginreglur og kröfur samkvæmt lögum um matvæli, um stofnun Matvælaöryggisstofnunar Evrópu og um málsmeðferð vegna öryggis matvæla.

Um 3. mgr.

Í 3. mgr. er ráðherra heimilað að setja reglugerð og gjaldskrá til að útfæra nánar framkvæmd eftirlits og innheimtu fyrir það. Slík gjaldskrá mun gilda fyrir eftirlit Matvælastofnunar. Samkvæmt 3. mgr. 12. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, setja sveitarstjórnir gjaldskrá fyrir matvælaeftirlit heilbrigðisnefnda sveitarfélaganna. Samkvæmt þeirri grein bera sveitarfélögin ábyrgð á fjármálum og rekstri heilbrigðiseftirlits á viðkomandi svæði og því óeðlilegt að ráðherra setji þeim gjaldskrá. Í 3. mgr. felst að sveitarstjórnir skulu nú setja heilbrigðisnefndum sveitarfélaganna gjaldskrá fyrir matvælaeftirlit á grundvelli 25. gr. matvælalaga og viðeigandi ákvæða í reglugerð (EB) nr. 882/2004. Mælt er fyrir um eðlilegt samráð sem ráðherra ber að viðhafa við hlutaðeigandi hagsmunasamtök í matvælaiðnaði við gerð reglugerðar og gjaldskrár með heimild í frumvarpsgreininni.

Um 4. mgr.

Samkvæmt 4. mgr. skal ráðherra líta til ákveðinna sjónarmiða við gerð reglugerðar og gjaldskrár. Þessi sjónarmið eru tekin upp úr 27. gr. reglugerðar (EB) nr. 882/2004.

Rétt er að taka fram að þrátt fyrir að ráðherra kjósi að taka sérstakt tillit til hagsmuna fyrirtækja með litla framleiðslu eða fyrirtækja sem líða fyrir landfræðilega einangrun eru hagsmunir annarra matvælafyrirtækja í samkeppnislegu tilliti tryggðir með a.m.k. tvennum hætti.

Í fyrsta lagi er eftirlitsgjaldið þjónustugjald sem felur í sér að óheimilt verði að fella halla vegna lægri tekna af eftirliti hjá sumum matvælafyrirtækjum á önnur matvælafyrirtæki. Fjármagn til þess að bæta Matvælastofnun tekjutap verði að koma með sérstökum greiðslum úr ríkissjóði eða af fjárlögum stofnunarinnar.

Í öðru lagi er í I. kafla IV. viðauka við reglugerð (EB) nr. 882/2004 lagt bann við að innheimt séu lægri eftirlitsgjöld fyrir eftirlit með matvælaframleiðslu en þar greinir. Því getur aldrei komið til þess að eftirlitsgjöld verði felld niður.

Um 5. mgr.

Í 5. mgr. er kveðið á um hvenær skal greiða gjald vegna eftirlits. Matvælafyrirtæki skal greiða gjald vegna eftirlits þegar eftirlitsaðili leggur fram reikning vegna þess.

Um 6. mgr.

Í 6. mgr. er lagt til að heimilað verði að innheimta eftirlitsgjald með fjárnámi án undangengins dóms eða sáttar. Einnig er heimilað að innheimta dráttarvexti komi til vanefnda. Um

núverandi fyrirkomulag greiðslna má vísa til 5. gr. reglugerðar nr. 336/2005 um innheimtu gjalds vegna heilbrigðiseftirlits með sláturafurðum.

Um 7. mgr.

Í 7. mgr. er vísað til þess að efnisákvæði greinarinnar gildi eftir því sem við á um gjöld vegna eftirlits á landamærastöðvum.

Um 8. mgr.

Í 8. mgr. er vísað til þess að ákvæði 25. gr. skulu einnig gilda eftir því sem við á um eftirlit sem Matvælastofnun felur faggiltum aðilum að framkvæma skv. 15. gr. frumvarpsins.

Um 18. gr.

Í 27. gr. laga nr. 93/1995, um matvæli, er kveðið á um heimild til innheimtu á nauðsynlegum rannsóknarkostnaði hjá framleiðanda eða dreifanda matvæla. Heimild til gjaldtöku þessa kostnaðar er nú í 17. gr. þessa frumvarps, nánar til tekið í 2. mgr. 25. gr. laga um matvæli og því ekki þörf á þessu ákvæði.

Um 19. gr.

Um a-lið (27. gr. a).

Ákvæðið er að mestu samhljóða 21. gr. laga nr. 55/1998, um meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða, og einnig er tekið mið af ákvæði 6. tölul. 3. gr. reglugerðar (EB) nr. 882/2004. Þó er 1. mgr. 21. gr. laga nr. 55/1998 felld brott úr ákvæðinu en þar sagði: „Innflytjandi sjávarafurða sem fluttar eru til Íslands frá ríkjum innan Evrópska efnahagssvæðisins skal tilkynna Matvælastofnun um komu sendinga með hæfilegum fyrirvara.“ Þetta ákvæði er ekki í samræmi við meginreglu EES-löggjafarinnar um frjálst flæði vöru innan svæðisins. Eftirlitsaðilum er þannig óheimilt að skylda innflytjanda til að tilkynna um komu allra sendinga. Eftirlitsaðilum er einungis heimilt að skoða umræddar afurðir í flutningi milli landa þegar um rökstuddan grun er að ræða um óörugg matvæli. Hins vegar er ákvæði í 6. tölul. 3. gr. reglugerðar (EB) nr. 882/2004 sem heimilar EES-ríki sem tekur við vöru frá öðru ríki á svæðinu að gera kröfu um tilkynningu á komu matvæla til landsins ef nauðsyn krefur. Slík heimild kemur því fram í ákvæðinu og gæti verið beitt af hálfu opinbers eftirlitsaðila til að skipuleggja eftirlit með matvælum þar sem grunur er um eða ætla má að matvæli geti verið menguð. Um skýringu á ákvæðinu vísast að öðru leyti til athugasemda við frumvarp til laga nr. 55/1998, sbr. Alþingistíðindi, A-deild, 122. löggjafarþing, þskj. 929, 544. mál.

Um b-lið (27. gr. b).

Ákvæðið fjallar um landamærastöðvar og innflutning frá löndum utan EES. Um athugasemdir við greinina vísast til 22., 25. og 26. gr. laga nr. 55/1998, um meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða, og greinargerðar með frumvarpi til þeirra laga, sbr. Alþingistíðindi, A-deild, 122. löggjafarþing, þskj. 929, 544. mál.

Um c-lið (27. gr. c).

Ákvæðið er sett inn til að ítreka skyldur þeirra aðila sem flytja til landsins matvæli frá EES og þriðju ríkjum. Eftirlitsaðilar geta á grundvelli ákvæðisins gert kröfu um að þessir aðilar hafi matvælaöryggi sérstaklega til hliðsjónar í sínu innra eftirliti. Í þessu felst m.a. að fyrrnefndir aðilar hlutist til um að sýni séu tekin til rannsókna áður en matvælum er dreift á markað þegar slíkt er talið nauðsynlegt til að tryggja öryggi matvælanna.

Um 20. gr.

Í 1. mgr. er núgildandi ákvæði 28. gr. matvælalaga sem varðar viðbrögð við hættu á alvarlegu heilsutjóni vegna matvæla og þar sem engin vísindaleg óvissa ríkir, þ.e. þar sem orsakir og afleiðingar eru vel þekktar. Ákvæði greinarinnar varðar að öðru leyti lögfestingu á varúðarreglu sem hægt er að beita þegar vísindaleg óvissa ríkir.

Lagt er til að varúðarregla 7. gr. reglugerðar (EB) 178/2002 verði lögfest. Rétt þykir að kveðið sé á um það í lögum hvenær heimilt er að grípa til varúðarráðstafana án þess að fyrirliggjandi séu óyggjandi gögn um að viðkomandi vara muni hafa í för með sér heilsuspillandi áhrif. Skilyrði fyrir beitingu reglunnar er þó að slík áhrif séu möguleg. Í sumum tilvikum er vafi um heilsuspillandi áhrif matvæla en þó hætta á heilsutjóni vegna þeirra. Ákvæðið heimilar ráðherra að framkvæma nauðsynlegar ráðstafanir. Ákvæðið tilgreinir ekki heimilar ráðstafanir heldur er sagt að þær skuli vera í réttu hlutfalli við markmið þeirra og ekki hamla viðskiptum meira en nauðsynlegt er. Ráðstafanirnar skulu endurskoðaðar innan eðlilegs tíma enda er um tímabundnar ákvarðanir að ræða. Ákvæði þetta þarf að túlka í samræmi við þá meginreglu matvælalöggjafar EB að markaðshindrandi aðgerðir eða aðgerðir sem leiða til ójafnra samkeppnisskilyrða eru ekki leyfðar nema í sérstökum undantekningartilvikum. Varúðarreglan byggist á því að við þessar sérstöku aðstæður, sem verða til þegar ekki er hægt að eyða vísindalegri óvissu en hætta er á að matvæli valdi heilsutjóni, geti verið nauðsynlegt að gera ráðstafanir til að fyrirbyggja hugsanlega heilsufarsvá fyrir þjóðfélagsþegnana. Ráðherra skal hafa samráð við Matvælastofnun og sóttvarnalækni áður en hann grípur til aðgerða samkvæmt greininni.

Um 21. gr.

Lagt er til að lögfest verði í matvælalögum ákvæði í samræmi við 10. gr. reglugerðar (EB) nr. 178/2002 þar sem kveðið er á um skyldu stjórnvalda til að upplýsa almenning um eðli þeirrar áhættu sem er fyrir hendi. Ákvæðið leggur þá skyldu á herðar eftirlitsaðilum, Matvælastofnun eða heilbrigðisnefndum sveitarfélaganna að upplýsa almenning um tiltekna hættu sem stafar af matvælum.

Í 2. og 3. mgr. ákvæðisins eru ný ákvæði sem heimila ráðherra að setja reglugerð þar sem fram koma nánari reglur um birtingu upplýsinga eða niðurstaðna eftirlits hjá matvælafyrirtækjum eða upplýsinga sem varða neytendur og falla undir 18. gr. a.

2. mgr. fjallar um niðurstöður eftirlits vegna atvika er falla undir 1. mgr. Komi upp tilvik við eftirlit þar sem rökstuddur grunur er um að tiltekin matvæli hafi í för með sér áhættu fyrir heilbrigði manna er heimilt að birta slíkar upplýsingar.

Í 3. mgr. er gert er ráð fyrir því að eftirlitsaðilum sé heimilt að birta tilteknar upplýsingar eða allar niðurstöður úr eftirliti þannig að neytendum séu ljósar niðurstöðurnar. Í 18. gr. a eru efnisreglur um neytendavernd og sviksamlegt athæfi. Nauðsynlegt getur reynst að upplýsa almenning um tiltekin tilvik til þess að vernda hagsmuni neytenda og því nauðsynlegt að settar séu reglur um slíkt.

Um 22. gr.

Í 29. gr. laga nr. 93/1995 segir að eftirlitsaðila sé heimilt að stöðva eða takmarka framleiðslu og dreifingu matvæla og leggja hald á þau þegar rökstuddur grunur er um að matvæli uppfylli ekki ákvæði laganna eða reglugerða settra samkvæmt þeim. Þetta efnisákvæði er nú 3. mgr. 30. gr.

Um 23. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að lögfest verði sambærileg ákvæði um þvingunarúrræði og eru í lögum nr. 7/1998 þar sem þau ákvæði sem nú eru í matvælalögum veita Matvælastofnun ekki sömu heimildir og þau veittu Umhverfisstofnun áður en verkefni hennar við matvælaeftirlit voru flutt til Matvælastofnunar með lögum nr. 167/2007, um tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðs Íslands. Einnig felst í ákvæðinu að verið er að samræma viðurlagaákvæðin ákvæðum um viðurlög sem fram koma í þeim reglugerðum Evrópuþingsins og ráðsins sem stefnt er að því að mynda grundvöll fyrir innleiðingu á með frumvarpi þessu.

Samkvæmt 30. gr. a skulu dagsektir sem Matvælastofnun ákveður renna í ríkissjóð en dagsektir sem heilbrigðisnefndir sveitarfélaganna ákveða skulu renna til rekstraraðila heilbrigðiseftirlits á viðkomandi svæði. Þetta fyrirkomulag vegna dagsekta sem heilbrigðisnefndir ákveða er í samræmi við 1. mgr. 27. gr. laga nr. 7/1998.

Þá er í ákvæðinu það nýmæli að eftirlitsaðili getur ákveðið að eftirlitsskyldir aðilar skuli greiða allan kostnað vegna þvingunarúrræða sem framkvæmd eru samkvæmt lögum þessum og má innheimta slíkan kostnað með fjárnámi án undanfarandi dóms eða sáttar. Það er jafnframt nýmæli að stjórnanda matvælafyrirtækis er skylt að veita aðstoð við framkvæmd eftirlitsins. Þykir þetta eðlileg krafa þar sem um umfangsmiklar aðgerðir er að ræða. Loks er gert ráð fyrir að Matvælastofnun geti í tilteknum bráðatilvikum farið inn á verksvið heilbrigðisnefnda, sbr. 30. gr. c.

Samkvæmt 30. gr. d verður heimilt að vísa ákvörðunum Matvælastofnunar og heilbrigðisnefnda sveitarfélaganna til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra sem fer með úrskurðarvald vegna þessara ákvarðana. Til að gætt sé samræmis milli málsmeðferðar ákvarðana Matvælastofnunar annars vegar og heilbrigðisnefnda hins vegar kveður frumvarpið á um sams konar meðferð á ákvörðunum Matvælastofnunar og heilbrigðisnefndanna í þessu tilliti. 31. gr. laga nr. 7/1998 kvað á um heimild til að vísa ákvörðunum heilbrigðisnefnda til sérstakrar úrskurðarnefndar. Þau ákvæði gilda því ekki lengur vegna ákvarðana heilbrigðisnefndanna sem falla undir gildissvið matvælalaganna.

Um skýringar við greinina vísast að öðru leyti til athugasemda við 26.–30. gr. í frumvarpi til laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, sbr. Alþingistíðindi, A-deild, 1997–98, 122. löggjafarþing, þskj. 197, 194. mál, og eldri laga um sama efni, svo og reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 882/2004.

Um 24. og 25. gr.

Greinarnar þarfnast ekki skýringa.

Um 26. gr.

Brot gegn ákvæðum laganna geta haft í för með sér mikla hættu og valdið heilsutjóni á mönnum og dýrum, svo og skaðað ýmsa aðra hagsmuni. Er því talið nauðsynlegt að efla varnaðaráhrif laganna með því að leggja til þyngri viðurlög við brotum á þeim. Með ákvæðinu er lagt til að tekið verði upp ákvæði um tiltekin viðurlög við brotum á lögunum og að um meðferð þeirra fari samkvæmt lögum um meðferð sakamála. Um skýringu á ákvæðinu vísast að öðru leyti til athugasemda við 33. gr. í frumvarpi til laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, sbr. Alþingistíðindi, A-deild, 122. löggjafarþing 1997–98, þskj. 197, 194. mál.

Um 27. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 28. gr.

Orðalag 1. mgr. er lagað að þeim nýmælum sem kveðið er á um í reglugerð (EB) nr. 178/2002 og afleiddum gerðum. Jafnframt eru tilvísanir í reglugerð (EB) nr. 178/2002 og reglugerðir sem settar voru í kjölfar þeirrar reglugerðar, m.a. um hollustuhætti og eftirlit í matvælaiðnaði. Rétt þykir að hafa í lögunum tilvísanir í þessar megingerðir matvælalöggjafar Evrópusambandsins þannig að reglugerðarheimildir verði skýrar hvað þessar tilteknu gerðir varðar. Þessar tilvísanir eru í 2.–3. mgr. 31. gr. a.

Um 29. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 30. gr.

Ákvæði til bráðabirgða fjallar um gildistöku en lögin taka gildi 1. september 2009 hvað varðar allar matvælategundir aðrar en kjöt, mjólk og egg. Í ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar er sérstakur aðlögunartími fyrir innleiðingu á efnisákvæðum um búfjárafurðir. Hvað þessar matvælategundir varðar, þ.e. kjöt, mjólk, egg og hráar afurðir úr þessum matvælategundum, var samið um 18 mánaða aðlögunartíma. Jafnframt gildir aðlögunartíminn um unnar vörur úr mjólk. Um skýringar á því hvenær aðlögunartímanum lýkur vísast til athugasemda við 79. gr.

Um 31. gr.

Við 4. gr. laganna bætist skilgreining vegna aukaafurða dýra, sbr. 13. gr. laganna.

Um 32. gr.

Fyrsta málsgrein laganna mun taka allnokkrum breytingum.

A-liður núgildandi 10. gr. er umskrifaður til samræmis við endurskoðun á undanþágunni sem Ísland hefur haft frá I. kafla I. viðauka EES-samningsins. Innflutningsbann á hráu kjöti helst og er ekki afnumið. Þannig segir í ákvæðinu að „hráar og lítt saltaðar sláturafurðir, bæði unnar og óunnar“ sé óheimilt að flytja til landsins. Jafnframt heldur gildi sínu bann við innflutningi á alidýraáburði og rotmassa sem blandaður er alidýraáburði.

Rétt þykir að gera nokkra grein fyrir einstökum breytingum sem felldar verða niður, sem og ástæðum þess að ekki er vikið frá núgildandi 10. gr. að öllu leyti.

Megingrundvöllur breytinganna er að flestar vörur sem rekja má til afurða úr dýraríkinu eru felldar brott, enda verður meginreglan sú að heimilt verði að flytja þessar vörur til landsins uppfylli þær evrópsk skilyrði um heilbrigðisvottun.

Þrátt fyrir framangreinda meginreglu helst innflutningsbann á hráu kjöti og er það ekki afnumið. Þannig segir í ákvæðinu að „hráar og lítt saltaðar sláturafurðir, bæði unnar og óunnar“ sé óheimilt að flytja til landsins. Jafnframt heldur gildi sínu bann við innflutningi á alidýraáburði og rotmassa sem blandaður er alidýraáburði. Innflutningsbanni er viðhaldið með það að markmiði að tryggja núverandi stöðu sjúkdómavarna vegna dýra og manna, og er þá ekki síst höfð í huga langvarandi einangrun búfjárstofna okkar sem reynslan hefur sýnt að geta verið sérlega næmir fyrir sjúkdómum sem litlum skaða valda í öðrum löndum.

Jafnframt verður áfram óheimill innflutningur á kjötmjöli, beinamjöli og blóðmjöli. Ástæður þess eru að einstökum ríkjum er áfram heimilt að banna innflutning þessara vara samkvæmt undanþágum sem sérstaklega eru samþykktar fyrir Ísland með bókun við breytingu á I. viðauka EES-samningsins. Í a-lið er sérstaklega tilgreint að fitu sem til fellur við vinnslu á kjöt-, beina- og blóðmjöli er einnig óheimilt að flytja inn. Matvælastofnun hefur gætt þess að í mjólkurdufti sem flutt hefur verið inn sé fitufasinn eingöngu úr jurta- eða mjólkurfitu. Markmiðið er að koma í veg fyrir að duftið innihaldi fitu sem komi úr kjöt- og beinamjölsverksmiðjum því þá er hætta á að sú fita sé menguð af kúariðusmitefni.

Samkvæmt ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 133/2007 munu Íslendingar áfram verða undanþegnir þeim gerðum í I. viðauka sem varða lifandi dýr, fyrir utan fisk og fiskeldi, ásamt gerðum sem varða fósturvísa, eggfrumur og sæði úr dýrum.

Þótt EB-reglugerðirnar fjalli ekki um vörur óskyldar dýraríkinu þótti rétt að fella úr upptalningu greinarinnar hluti sem hafa lítið raunhæft gildi, svo sem stráteppi og strákörfur. Ákvæðin um bann við innflutningi reiðtygja og annars sem notað hefur verið við geymslu og flutninga á dýrum og dýraafurðum, sem og búnað til stangveiða, halda þó gildi sínu.

Um einstakar vörur sem teknar eru út úr greininni munu eftirfarandi reglur gilda:

Fóðurvörur unnar úr afurðum eða úrgangi spendýra og fugla sem ekki hafa hlotið viðeigandi hitameðferð. Með nokkurri einföldun má segja að öllum afurðum af dýrum sem annaðhvort eru sjálfdauð eða grunur leikur á að geti verið sýkt skuli fargað, en falli þær undir a- eða b-lið 1. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar sem hlutar sláturdýra sem megi nota til manneldis eða dýra sem sýni engin merki um sjúkdóma megi nota sláturafurðirnar til vinnslu tæknilegra afurða, svo sem í fóður. Skilyrði er þó að við slíka vinnslu sé gætt viðurkenndra eftirlits- og vinnsluaðferða sem skilgreindar eru í reglugerðinni.

Ósótthreinsuð skinn og húðir, dýrahár, ull, fiður, fjaðrir og dúnn. Meginreglan um að óheimilt sé að flytja inn ósótthreinsuð skinn og húðir mun í sjálfu sér gilda áfram. Hins vegar er lagt til að um innflutning þessarar vöru fari eins og annarrar vöru úr dýraríkinu. Með því er átt við að uppfylli vinnsla húðanna kröfur VI. kafla VIII. viðauka reglugerðar EB nr. 1774/2002 verði innflutningur heimill. Er þar nánar mælt fyrir um nokkuð mismunandi meðferð húða og skinna af hóf- og klaufdýrum, veiðidýrum og loðdýrum og á ull, fiðri og burstum úr dýrahárum.

Blóð og blóðafurðir. Um þær er fjallað í tveimur köflum reglugerðar EB nr. 1774/2002, annars vegar um hreinar slíkar vörur og hins vegar ef nota á þær í tæknilegum tilgangi, t.d. vegna lyfja. Um fyrri flokkinn gildir að innflutningur eftir að varan er unnin samkvæmt fyrir fram ákveðnu vinnsluferli er heimill. Innflutningur í tæknitilgangi er einnig heimill en þarf að hlíta mun strangara eftirliti og vinnslu.

Ógerilsneydd mjólk, vörur unnar úr henni og hrá egg. Svipaðar reglur munu gilda um þessar vörur og flest annað í þessum flokki, þ.e. innflutningur verður einungis leyfður að uppfylltum reglum um uppruna og heilbrigðisvottorð og undir eftirliti. Sérstaklega þarf að huga að salmonelluvörnum í þessu samhengi.

Um 33. gr.

Í þessu lagaákvæði er það áréttað að aukaafurðir dýra, sem ekki eru ætlaðar til manneldis, svo sem hræ dýra, sláturúrgangur og sláturafurðir, skal meðhöndla, geyma, flytja, vinna eða eyða á þann hátt að ekki valdi hættu á útbreiðslu smitefna eða annarra skaðlegra efna. Þeir sem meðhöndla, geyma, flytja eða vinna aukaafurðir dýra skv. 1. mgr. skulu sækja um leyfi Matvælastofnunar áður en starfsemin hefst. Samkvæmt lögunum er það hlutverk Matvæla-

stofnunar að sinna eftirliti með útbreiðslu smitefna sem leynst geta í aukaafurðum dýra og koma í veg fyrir smit slíkra efna. Ef aukaafurðir dýra teljast hins vegar til úrgangs gilda um starfsemina ákvæði laga nr. 55 frá 2003, um meðhöndlun úrgangs. Meðhöndlun úrgangs eins og hann er skilgreindur í lögunum lýtur forræði umhverfisráðherra.

Í 2. mgr. er ákvæði sem kveður á um starfsleyfisskyldu tiltekinna stöðva sem vinna eða geyma aukaafurðir úr dýrum sem ekki eru ætlaðar til manneldis. Hér er um að ræða stöðvar fyrir milliefni, geymslustöðvar, vinnslustöðvar fyrir efni í 1. og 2. flokki, vinnslustöðvar fyrir líffituefni í 1. og 2. flokki, lífgasstöðvar og myltingarstöðvar og efni í 3. flokki, m.a. úrgang úr sjávar- og eldisafurðum. Ákvæðið byggist á III. kafla reglugerðar EB nr. 1774/2002, sbr. 10.–15. gr. reglugerðarinnar. Um skilgreiningar á umræddum vinnslu- og geymslustöðvum vísast til reglugerðarinnar. Þar sem ákvæði framangreindrar ESB-reglugerðar eru fyrst og fremst sett á grundvelli sjónarmiða um sjúkdómavarnir er gert ráð fyrir að þetta ákvæði verði í lögum nr. 25/1993. Eins og fram hefur komið er gert ráð fyrir að það gildi einnig um stöðvar sem vinna úrgang úr sjávar- og eldisafurðum. Matvælastofnun gefur út leyfi vegna starfsemi fyrrgreindra stöðva. Hafa verður í huga að reglur um eyðingu úrgangs sem á sér stað í brennslustöðvum lúta valdsviði umhverfisráðuneytisins og eftirliti Umhverfisstofnunar.

Í 3. mgr. er gert ráð fyrir að ráðherra setji með reglugerð nánari ákvæði um meðferð aukaafurða dýra, sbr. 29. gr. a, en þar er kveðið á um innleiðingu reglugerðar (EB) nr. 1774/2002.

Um 34. gr.

Með samþykkt ákvörðunar nr. 133/2007 frá 26. október 2007 samþykkti Ísland að innleiða sérstakar reglur sem varða flutning á líflömbum til þeirra bæja þar sem skorið hefur verið niður vegna riðuveiki og sem lokið hafa tveggja ára banni við fjárbúskap eftir niðurskurð. Í reglugerð ESB nr. 999/2001 um riðuveiki koma fram ákvæði sem lúta að þessum þætti varðandi arfgerðir kinda. Ísland fékk samþykktar undanþágur frá flestum þessara ákvæða ef undan eru skilin þau sem varða flutning líflamba sem bera áhættuarfgerðarþáttinn VRQ. Kindur af þessari arfgerð eru taldar næmari fyrir riðusmiti en aðrar kindur. Með ákvæðinu verður ráðherra heimilt að banna flutning á líflömbum sem eru með VRQ-arfgerðarþáttinn. Á undanförnum árum hafa ekki verið teknir inn hrútar á sæðingastöðvar sem bera þessa arfgerð. Þetta mun þýða að rannsaka verður þau líflömb sem ætluð eru til sölu af líflambasvæðum til að tryggja að lömb af þessari arfgerð verði ekki flutt til umræddra bæja. Rannsóknir þessar er unnt að gera hérlendis.

Um 35. gr.

Hér er gert ráð fyrir að ný grein bætist við lögin, sem verður 29. gr. a, þar sem ráðherra verði veitt heimild til að innleiða í heild sinni ákvæði reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1774/2002 sem fjallar um meðferð aukaafurða úr dýrum. Þar sem ákvæði fyrrgreindrar EES-reglugerðar eru fyrst og fremst sett á grundvelli sjónarmiða um sjúkdómavarnir er gert ráð fyrir að þetta ákvæði verði í lögum nr. 25/1993. Gert er ráð fyrir að ákvæðið gildi m.a. um sláturhús en einnig um stöðvar sem vinna úrgang úr sjávar- og eldisafurðum.

Um 36. gr.

Ákvæðið fjallar um þá sem teljast dýralæknar samkvæmt íslenskum lögum. Samkvæmt núgildandi lögum mega þeir einir sem lokið hafa prófi frá dýralæknaháskóla sem er viðurkenndur af íslenskum stjórnvöldum kalla sig dýralækna.

Gert er ráð fyrir að ákvæðið taki með skýrum hætti til erlendra dýralækna sem heimild hafa til að starfa hér í samræmi við reglur Evrópska efnahagssvæðisins eða stofnsamning Fríverslunarsamtaka Evrópu og að ráðherra verði veitt heimild til að setja nánari reglur um leyfi slíkra dýralækna hér á landi.

Um 37. gr.

Með lögum nr. 66/1998, um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr, voru gerðar viðamiklar skipulagsbreytingar á dýralæknisumdæmum og þeim fækkað úr 31 í 14. Vegna stjórnsýslu- og samkeppnislaga var talið brýnt að skilja að, eins og aðstæður leyfðu, eftirlits- og dýralæknisþjónustu sama aðila. Það var ekki talið samrýmast góðri stjórnsýslu að sami aðili gæfi út starfsleyfi og hefði jafnframt tekjur af þjónustu við hina leyfisskyldu starfsemi. Af þessum sökum var lögfest að héraðsdýralæknar í þremur stærstu umdæmunum, þ.e. í Gullbringu- og Kjósar-, Skagafjarðar- og Eyjafjarðar- og Suðurlandsumdæmum, sinntu eingöngu eftirlitsstörfum, en héraðsdýralæknar í öðrum umdæmum gætu samhliða eftirlitsstörfum sinnt almennri dýralæknisþjónustu, þ.m.t. vaktþjónustu. Lagt er til með frumvarpi þessu að það skref sem tekið var árið 1998 verði stigið til fulls og umdæmum héraðsdýralækna fækkað úr 16 í 6, svo og að þessir héraðsdýralæknar sinni einvörðungu eftirlitsstörfum. Eftirlitsdýralæknar munu einnig starfa í þessum umdæmum og verða sumir ráðnir í fullt starf sem opinberir eftirlitsmenn, en einnig verður heimilt að ráða þá í hlutastarf sem opinbera eftirlitsaðila undir stjórn og á ábyrgð héraðsdýralækna.

Í kjölfar breytinga á I. viðauka EES-samningsins mun Ísland verða að innleiða í íslenska löggjöf reglugerð Evrópusambandsins (EB) nr. 882/2004 um opinbert eftirlit til að tryggja sannprófun þess að lög um fóður og matvæli og reglur um dýraheilbrigði og velferð dýra séu virtar. Í reglugerðinni er kveðið á um hvaða kröfur eru gerðar til opinbers eftirlits með fóðri, matvörum, dýraheilbrigði og dýravelferð og samkvæmt reglugerðinni er aðildarríkjunum gert skylt að tryggja að ekki geti orðið hagsmunaárekstrar milli þeirra og opinbers eftirlits, sbr. b-lið 2. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar. Ákvæði reglugerðarinnar eru í samræmi við reglur stjórnsýsluréttar um vanhæfi. Samkvæmt núgildandi lögum sinna héraðsdýralæknar í öllum umdæmum nema í Gullbringu- og Kjósar-, Skagafjarðar- og Eyjafjarðar- og Rangárvalla- og Árnessýslu opinberu eftirliti gagnvart bændum og afurðum þeirra, þ.m.t. eftirliti með aðbúnaði dýra, dýraheilbrigði og dýravernd. Jafnframt selja þessir héraðsdýralæknar bændum þjónustu sína sem almennir dýralæknar, en slíkt býður upp á möguleika á alls kyns hagsmunaárekstrum sem taka verður fyrir.

Samkeppnissjónarmið mæla jafnframt með því að skilja á milli opinbers eftirlits og almennrar dýralæknisþjónustu. Samkvæmt núgildandi skipulagi á verkefnum og umdæmum héraðsdýralækna eru þeir í mörgum tilfellum að bjóða sömu þjónustu og sjálfstætt starfandi dýralæknar. Slíkt skekkir samkeppnisstöðu sjálfstætt starfandi dýralækna þar sem héraðsdýralæknar fá samhliða þjónustugjöldum greidd laun frá hinu opinbera.

Kröfur um aðskilnað opinbers eftirlits og faglegrar/klínískrar þjónustu byggist þannig bæði á skuldbindingum samkvæmt alþjóðasamningum, almennum vanhæfisreglum stjórnsýsluréttarins og samkeppnissjónarmiðum. Fjöldi og stærð umdæma var ákveðinn með eftirfarandi sjónarmið í huga:

a. Næg verkefni séu fyrir héraðsdýralækni í hverju umdæmi.
b. Verkefni þessi séu m.a. eftirlit með:
    1. Sláturhúsum, kjötfrystihúsum og kjötpökkunarstöðvum.
    2. Mjólkur- og kjötframleiðslu.

3. Svínabúum.
4. Alifuglabúum.
5. Fiskeldisstöðvum.
6. Loðdýrabúum.
7. Garnaveikibólusetningu.
8. Sæðingastöðvum.
9. Einangrunarstöðvum.
10. Kjötmjölsverksmiðjum og myltingarstöðvum.

Enn fremur annist héraðsdýralæknar lögboðna útflutningsskoðun hrossa og sinni dýraverndarmálum og framkvæmd sóttvarnaraðgerða vegna smitsjúkdóma.

c. Landfræðileg skipting milli umdæma sé eðlileg og hagkvæm og samgöngur góðar.
   1. *Suðvesturumdæmi.* Óbreytt umdæmi frá núgildandi fyrirkomulagi.
   2. *Vesturumdæmi.* Þar eru fjögur umdæmi felld saman í eitt. Landfræðileg mörk eru eðlileg og samgöngur góðar nema á Vestfjörðum. Í umdæminu er ekkert sláturhús, talsverður kúabúskapur og sauðfjárrækt, sæðingastöð, einangrunarstöð fyrir frjóegg og bólusett er við garnaveiki í sumum hlutum umdæmisins. Á Vestfjörðum er búskapur frekar dreifður. Þar er sjúkdómastaða góð (ekki riða og ekki garnaveiki) svo að eftirlitsverkefni eru ekki mikil. Verkefni eru fyrir héraðsdýralækni og eftirlitsdýralækna í umdæminu.
   3. *Norðvesturumdæmi.* Felld eru saman tvö umdæmi miðað við núgildandi fyrirkomulag. Landfræðilega er skiptingin eðlileg, samgöngur góðar. Skilin gagnvart Norðurlandsumdæmi eystra ættu að ráðast af því hvernig samgöngur eru bestar. Í umdæminu eru þrjú stór sauðfjársláturhús þar sem einnig er slátrað stórgripum. Sláturhúsin eru öll með útflutningsleyfi og krefjast stöðugrar viðveru eftirlitsdýralæknis í sauðfjársláturtíð og þegar stórgripum er slátrað. Kúabúskapur er allnokkur og mikill sauðfjár- og hrossabúskapur. Riðu- og garnaveikisvæði. Þörf er á héraðsdýralækni og eftirlitsdýralæknum.
   4. *Norðausturumdæmi.* Tvö umdæmi eru felld saman í eitt miðað við núgildandi kerfi. Fjögur sláturhús, mikill kúabúskapur, sauðfjárrækt, svínarækt og alifuglarækt. Verkefni fyrir héraðsdýralækni og eftirlitsdýralækna. Landfræðileg skipting er eðlileg, umdæmið er stórt en samgöngur frekar góðar.
   5. *Austurumdæmi.* Þrjú umdæmi felld saman í eitt. Landfræðilega er þetta stórt umdæmi, samgöngur allgóðar, tvö sláturhús, hreindýrakjötpökkunarstöð og ferjuhöfn. Riðu- og garnaveikisvæði. Verkefni fyrir héraðsdýralækni og eftirlitsdýralækna.
   6. *Suðurumdæmi.* Óbreytt nema Skaftárhreppur fellur undir það. Landfræðilega fellur hann betur að Suðurumdæmi en að Austurumdæmi. Riðu- og garnaveikisvæði.

Sérstakt nýmæli er í frumvarpinu, að héraðsdýralæknar skuli hafa eftirlit með lyfjanotkun búfjár og annarra dýra. Í 4. mgr. 11. gr. lyfjalaga, nr. 93/1994, er tekið fram að Matvælastofnun skuli hafa eftirlit með ávísunum dýralyfja og ástæða þykir til að tilgreina sérstaklega þá starfsmenn Matvælastofnunar sem annast slíkt eftirlit. Jafnframt er vísað til laga um búfjárhald vegna starfa eftirlitsdýralækna á sviði dýravelferðar.

Um 38. gr.

Í frumvarpinu er lagt til að skilið verði að fullu á milli opinbers eftirlits héraðsdýralækna annars vegar og almennrar klínískrar þjónustu dýralækna hins vegar. Því þarf að tryggja bak-

vaktir dýralækna vegna almennrar klínískrar þjónustu utan venjulegs vinnutíma á öllum vaktsvæðum. Eingöngu er gert ráð fyrir greiðslu fyrir bakvaktir utan venjulegs dagvinnutíma.

Um 39. gr.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að störf héraðsdýralækna sem sinna bæði opinberu eftirliti og almennri dýralæknaþjónustu verði lögð niður. Þetta á við um héraðsdýralæknana sem nú eru staðsettir í Borgarnesi, Stykkishólmi, Búðardal, á Ísafirði, Hvammstanga, Blönduósi, Húsavík, Egilsstöðum, Breiðdalsvík, Höfn og á Kirkjubæjarklaustri. Í stað þess koma stærri opinber eftirlitssvæði þar sem Matvælastofnun hefur umdæmisskrifstofur og ákveður stofnunin staðsetningu héraðsdýralækna og annarra eftirlitsaðila sem þar verða ráðnir til opinberra eftirlitsstarfa og sóttvarna. Með þessari breytingu verður jafnframt nauðsynlegt að tryggja almenna dýralæknaþjónustu í dreifðum byggðum landsins með öðrum hætti en verið hefur. Markmiðið er að tryggja dýraeigendum um allt land nauðsynlega dýralæknaþjónustu og þar með, m.a. af dýraverndarástæðum, að veik og slösuð dýr fái rétta meðhöndlun eins fljótt og kostur er.

Ólíklegt er að dýralæknar fáist til starfa þar sem dýrafjöldi er takmarkaður og verkefni við lækningu dýra fremur fá. Til að ná markmiðum greinarinnar um að tryggja dreifðum byggðum reglubundna dýralæknaþjónustu og bráðaþjónustu verður að stuðla að því að fyrir hendi verði nauðsynleg starfsaðstaða fyrir sjálfstætt starfandi dýralækna á Snæfellsnesi, í Dalasýslu, á Vestfjörðum, í Austur- og Vestur-Húnavatnssýslum, í Suður- og Norður-Þingeyjarsýslum, í Norður- og Suður-Múlasýslum og í Austur- og Vestur-Skaftafellssýslum. Jafnframt þarf hið opinbera að greiða einhverja staðaruppbót og/eða kostnað við ferðir dýralækna á þessum stöðum. Að öðrum kosti er ekki tryggt að dýralæknaþjónustan verði nægileg til að tryggja heilbrigði og velferð dýra.

Þar sem samkvæmt framanrituðu er verið að gera verulegar breytingar á dýralæknakerfinu með því að fækka héraðsdýralæknum sem áður hafa annast þjónustu við dýraeigendur er talið nauðsynlegt að gefin verði út reglugerð um hvernig dýraeigendum í hinum dreifðu byggðum landsins verði tryggð dýralæknaþjónusta. Gert er ráð fyrir því að ráðherra skuli hafa samráð við Dýralæknafélag Íslands, Bændasamtök Íslands, Samband íslenskra sveitarfélaga og Matvælastofnun.

Um 40. gr.

Í núgildandi lögum kemur fram að ráða skuli sérmenntaða dýralækna, einn á hverju sérsviði sem tilgreind eru í lögunum. Í stað þess að tilgreina á hvaða sérsviði viðkomandi dýralæknar starfa er nú lagt til að Matvælastofnun ráði sérgreinadýralækna og hafi tækifæri til breytinga á verkaskiptingu milli þeirra. Starfsskyldur þeirra verða einnig samkvæmt þessum tillögum skilgreindar í starfslýsingum, en ekki í erindisbréfum eins og verið hefur.

Eftir sem áður verða ýmis sérsvið tilgreind í lögunum. Þar er t.d. átt við sérsvið eins og sóttvarnir, dýravelferð og dýralyf. Starf sóttvarnadýralæknis er afar mikilvægt og má líkja við starf lækna sem sinna sóttvörnum, nema hvað annað starfið varðar sóttvarnir vegna dýrasjúkdóma og hitt sjúkdóma í mönnum. Aðgerðir vegna fuglaflensu, sem eins og mál standa er fyrst og fremst dýrasjúkdómur, skýra betur en margt annað þörfina fyrir þessi störf. Þá eru dýravelferðarmál fjölmörg, geta varðað aðbúnað og velferð búfjár og reynast oft erfið úrlausnar. EES-löggjöf um dýralyf hefur verið innleidd hér á landi og nú er verið að taka inn í íslenska löggjöf nýjar EES-reglur sem varða skráningu á notkun dýralyfja í búfjárrækt, eftirlit með notkun þeirra og útskolun áður en kemur til slátrunar eða annarrar nýtingar afurða

vegna matvælavinnslu. Ekki hefur verið unnt að sinna þessum málaflokki sem skyldi og nú bætast við aukin verkefni. Úrbætur eru því nauðsynlegar.

Um 41. gr.

Hér er um að ræða ákvæði til bráðabirgða. Vegna breytinga á umdæmum héraðsdýralækna er gert ráð fyrir að öll núverandi stöðugildi héraðsdýralækna við Matvælastofnun verði lögð niður en þau eru sextán í dag. Hins vegar er kveðið á um að starfsmönnunum skuli boðin störf hjá Matvælastofnun og að ekki þurfi að auglýsa þau störf skv. 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Gert er ráð fyrir því að sex dýralæknum verði boðin störf héraðsdýralækna í sex nýjum umdæmum en allt að tíu dýralæknum boðin störf eftirlitsdýralækna eða önnur störf hjá Matvælastofnun.

Ráðherra er heimilt að leyfa héraðsdýralækni að sinna almennri þjónustu við dýraeigendur á tilteknu svæði ef heilbrigði eða velferð dýra er stefnt í hættu enda fáist ekki dýralæknir til að sinna slíkri þjónustu við dýraeigendur á umræddu svæði. Hér er um að ræða undantekningu frá þeirri meginreglu að héraðsdýralæknum sé óheimilt, vegna hagsmunatengsla, að sinna almennri dýralæknaþjónustu í sínu umdæmi. Eftirfarandi skilyrði eru sett fyrir framangreindri heimild. Í fyrsta lagi er það skilyrði að heilbrigði eða velferð dýra sé stefnt í hættu. Í öðru lagi er skilyrðið að dýralæknir fást ekki til þess að starfa eingöngu við almennar dýralækningar á svæðinu. Í þriðja lagi er gert ráð fyrir því að heimild ráðherra verði tímabundin þar til viðeigandi lausn fæst. Það gefur augaleið að heimild ráðherra tekur einungis til dreifðari byggða landsins. Gert er ráð fyrir því að þegar skipting umdæma verður að fullu komin til framkvæmda verði ekki þörf á þessu ákvæði þar sem opinberir eftirlitsdýralæknar verða starfandi í öllum sex umdæmum héraðsdýralækna og munu sem slíkir sinna almennri dýralæknisþjónustu á viðkomandi svæði ef ekki fæst sjálfstætt starfandi dýralæknir í umdæmið.

Um 42. gr.

Í ákvæðinu er sérstaklega tekið fram að lögin um matvæli, nr. 93/1995, gildi um efni laga nr. 96/1997. Í matvælalögum eru mikilvæg ákvæði sem gilda um öll matvæli, þar á meðal skv. 2. gr. laga um matvæli, og gilda þau eftir atvikum um lifandi dýr ef þau eru meðhöndluð til markaðssetningar til manneldis.

Um 43. gr.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 854/2004 kveður á um heilbrigðisskoðun innan 24 klukkustunda frá komu í sláturhús og innan 24 stunda fyrir slátrun. Ákvæði um þetta er að finna í I. viðauka, I. þætti, II. kafla, B.1.b) lið reglugerðarinnar. Eldra ákvæði laga nr. 96/1997 kvað á um að slátrun skyldi fara fram innan 12 klukkustunda frá heilbrigðisskoðun og til slátrunar. Í eldra ákvæði var jafnframt kveðið á um undanþágu frá heilbrigðisskoðun ef upplýsingar um eldi, heilbrigði og lyfjagjöf fylgja sláturgrip í sláturhús samkvæmt reglum sem settar eru af Matvælastofnun. Þessi undanþága fellur brott en jafnframt er kveðið á um að Matvælastofnun geti sett nánari reglur um heilbrigðisskoðun sláturdýra sem geta falið í sér undanþágur frá framangreindum tímafresti. Að öðru leyti er 1. mgr. óbreytt.

2.–8. mgr. eru efnislega samhljóða 25. gr. laga nr. 93/1995, um matvæli. Þó er tveimur málsgreinum bætt við ákvæðið í lögum nr. 96/1997.

Annars vegar er bætt við málsgrein sem fjallar um eftirlit vegna slátrunar á býli. Með 6. mgr. er Matvælastofnun heimilað að taka eftirlitsgjald vegna raunkostnaðar við sýnatöku og rannsóknir vegna slátrunar sem framkvæmd er með heimild í 4. mgr. 5. gr. laganna, þ.e.

slátrun eigenda lögbýla á eigin búfé til eigin neyslu. Að öðru leyti vísast til athugasemda við 17. gr. þessa frumvarps þar sem fram koma tillögur um efni gjaldtökuákvæðis fyrir eftirlit í 25. gr. laga nr. 93/1995. Hins vegar er bætt við einni málsgrein sem segir að miða skuli við að gjaldskrá verði gefin út með eins árs millibili og taki mið af rekstraruppgjöri heilbrigðiseftirlits fyrir heilt rekstrarár. Slíkt ákvæði er ekki að finna í matvælalögunum.

Í 79. gr. frumvarpsins er kveðið á um gildistöku þessa ákvæðis. Ákvæðið tekur gildi 1. september 2009 en þetta er annað tímamark en gildir um önnur ákvæði IV. kafla sem taka gildi 1. maí 2011. Ástæða þessa er sú að brýnt þykir, meðal annars vegna tilmæla frá umboðsmanni Alþingis, að leiðrétta kjötskoðunargjald (sem tekið er fyrir heilbrigðiseftirlit í sláturhúsum), þannig að greiddur sé raunkostnaður af eftirliti með öllum tegundum búfjár. Gjaldinu hefur ekki verið breytt í sjö ár og er nú vangreitt fyrir sumar búfjártegundir meðan oftekið er gjald af öðrum.

Um 44. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um brottfall 13. gr. laga nr. 96/1997. Með fyrirmælum 43. gr. frumvarpsins er lagagrein þessi gerð óþörf, enda er Matvælastofnun heimilað með því ákvæði að framkvæma sérstakt viðbótareftirlit.

Um 45. gr.

Hér er kveðið á um að ráðherra setji reglugerð, m.a. um meðferð aukaafurða úr dýrum sem óhjákvæmilega munu falla til í sláturhúsum, og að hún verði í samræmi við ákvæði reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1774/2002.

Um 46. gr.

Oft hefur komið til tals á undanförnum árum að heiti laga nr. 96/1997, um eldi og heilbrigði sláturdýra, slátrun, vinnslu, heilbrigðisskoðun og gæðamat á sláturafurðum, með síðari breytingum, sé óþarflega langt og stirt. Lagt er til að lögin verði þess í stað nefnd lög um slátrun og sláturafurðir. Orðið slátrun er ekki skilgreint í lögum nr. 96/1997 en orðið er þó víða að finna í lögunum. Orðið myndar einnig orðstofna hugtaka sem skilgreind eru í 3. gr. laganna. Samkvæmt Íslenskri orðabók merkir sögnin að slátra að „lóga, aflífa“. Þá er tilgangur laganna, sbr. 1. gr. laganna, að tryggja gæði, heilnæmi og hollustu sláturafurða og að þær séu ómengaðar og framleiddar við fullnægjandi aðstæður, metnar og flokkaðar.

Þar sem umfjöllunarefni laganna snýr allt að aðgerðum tengdum slátrun og sláturafurðum þykir hið nýja heiti fela í sér fullnægjandi vísbendingu um efni þeirra.

Um 47. gr.

Í 3. gr. laga nr. 55/1998 er gildissvið þeirra skilgreint þannig að það nái yfir sjávarafurðir og hafbeitar-, vatna- og eldisfisk. Hafbeitar-, vatna- og eldisfiskur kemur hins vegar ekki fram í skilgreiningum og því falla þessar afurðir utan ákvæða í þessum lögum og öðrum lögum þar sem aðeins er vísað til sjávarafurða. Til að bæta úr þessu er hafbeitar-, vatna- og eldisfiski bætt inn í skilgreiningu á „fiskafurðum“, en þær falla undir skilgreiningu sjávarafurða. Þar með er í lögum þessum nægilegt að fjalla um sjávarafurðir þar sem skilgeining þeirra nær bæði yfir sjávarafla og fiskafurðir. Í samræmi við þetta má einnig einfalda heiti laganna í lög um sjávarafurðir.

Í samræmi við fóðurlöggjöf Evrópusambandsins er gerð sú breyting að fiskimjöl lúti íslenskri fóðurlöggjöf en falli ekki undir lög nr. 55/1998. Núverandi fyrirkomulag hefur verið gagnrýnt af Eftirlitsstofnun EFTA sem telur eðlilegt að reglur EES um fóður gildi um fiskimjöl. Í því sambandi er mikilvægt að reglur EES um fóðureftirlit gildi um fiskimjöl. Í samræmi við þetta er skilgreiningu um sjávarafurðir breytt þannig að orðin „vörur unnar úr fiski eða fiskúrgangi“ falli brott úr skilgreiningunni. Á sama hátt breytist skilgreining laga nr. 22/1994 um fóður. Jafnframt eru greinar laga nr. 55/1998 um fóður og fiskimjöl felldar brott úr lögunum, sbr. grein þessa og 50.–52. gr. frumvarpsins.

Þá er í ákvæðinu jafnframt lagt til að breytt verði skilgreiningum á hugtökum í lögum nr. 55/1998 og bætt við nýjum skilgreiningum á hugtökum í samræmi við ákvæði reglugerðar (EB) nr. 178/2002 sem fjallað er um í almennum athugasemdum með frumvarpi þessu.

Um 48. gr.

Í ákvæðinu er tekið sérstaklega fram að lögin um matvæli, nr. 93/1995, gildi um efni laga nr. 55/1998. Í matvælalögum eru mikilvæg ákvæði sem gilda um öll matvæli, þar á meðal skv. 2. gr., og gilda þau eftir atvikum um lifandi dýr ef þau eru meðhöndluð til markaðssetningar til manneldis.

Um 49. gr.

Með greininni er leitast við að aðlaga ákvæðið betur að reglugerðum Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002, 852/2004, 853/2004, 854/2004 og 882/2004.

Um 50. gr.

Ákvæði þetta er liður í því að fella brott ákvæði um fiskimjöl og fóður í lögum um sjávarafurðir, eins og lagt er til að lög nr. 55/1998 verði nefnd eftir gildistöku laganna, sbr. m.a. athugasemdir við 52. og 56. gr.

Um 51. gr.

Hér er verið að samræma ákvæði laganna að því er varðar merkingar umbúða ákvæðum í lögum nr. 93/1995, um matvæli, og með því tryggja að uppfylltar séu kröfur EES-samningsins um það efni. Lög um innleiðingu EES-löggjafar um umbúðir í matvælalögum hafa nú þegar verið sett, þ.e. lög nr. 29/2008, 326. mál 135. löggjafarþings.

Um 52. gr.

Í ákvæðinu felst hluti af þeim breytingum sem gerðar eru með frumvarpi þessu á hlutverki faggiltra skoðunarstofa, sbr. 54. gr. frumvarpsins, svo og því að fella brott úr ákvæðum laga nr. 55/1998 öll ákvæði sem varða fiskimjöl og fóður. Eins og fram hefur komið er gert ráð fyrir að ákvæði fóðurlaga muni framvegis gilda um fiskimjöl og fóður úr fiskúrgangi.

Lagt er til að í 2. mgr. 14. gr. verði aðgerðarþjónustum og kæli- og frystigeymslum bætt í hóp þeirrar starfsemi sem skal hafa starfsleyfi. Þessi starfsemi þarf vinnsluleyfi samkvæmt núgildandi lögum en eiginleg vinnsla fer þó ekki fram. Í lögum nr. 55/1998 er gerður greinarmunur á vinnsluleyfi annars vegar og starfsleyfi hins vegar. Hingað til hafa einungis fiskiskip að undanskildum vinnsluskipum, svo og fiskmarkaðir, þurft starfsleyfi; öll önnur starfsemi hefur þurft vinnsluleyfi. Eðlismunur þessara leyfa felst í að til starfsleyfanna eru gerðar minni

kröfur varðandi innra eftirlit. Þannig hafa starfsleyfishafar ekki þurft að gera hættugreiningu (HACCP-greiningu). Þar sem engin eiginleg vinnsla fer fram í frysti- og kæligeymslum er talið eðlilegt að gera einungis kröfu um starfsleyfi.

Þar sem slæging (aðgerð) fer fram um borð í fiskiskipum sem hafa starfsleyfi er talið eðlilegt að gera sömu kröfur til innra eftirlits aðila sem gerir sömu athöfn í landi. Ekki hefur verið litið á slægðan fisk sem unna afurð.

Sömuleiðis er lögð til svohljóðandi breyting á 3. mgr. 14. gr. Í stað setningarinnar „Vinnsluleyfi skal binda vinnslu tilgreindra afurða“ komi setningin „Í vinnsluleyfum skal tilgreina þær vinnslugreinar sem þau ná til“. Breyting á orðalagi gerir kleift að einfalda númerakerfi vinnsluleyfa. Með þessu yrði hægt að tilgreina alla starfsemi sem fram fer í sama húsnæði (sömu skoðunareiningu) undir einu vinnsluleyfisnúmeri.

Um 53. gr.

Með greininni er verið að aðlaga ákvæði laganna betur að reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002. Um skilgreiningu á stjórnanda vísast til 2. gr. laganna, sbr. og 47. gr. þessa frumvarps.

Um 54. gr.

Rétt þykir að breyta því hlutverki sem faggiltar skoðunarstofur hafa haft við eftirlit samkvæmt lögunum í samræmi við þau ákvæði sem um þær gilda í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 882/2004. Samkvæmt gildandi lögum er öllum starfs- og vinnsluleyfishöfum skylt að hafa samning við faggilta skoðunarstofu til að annast framkvæmd eftirlits með starfsemi þeirra en Matvælastofnun hefur hins vegar haft yfirumsjón með starfi þeirra. Hér er hins vegar gert ráð fyrir að lögbært stjórnvald, í þessu tilviki Matvælastofnun, geti falið faggiltum eftirlitsaðilum tiltekin verkefni við framkvæmd eftirlitsins enda uppfylli þeir tiltekin skilyrði til þess. Gert er ráð fyrir að ráðherra setji þessi skilyrði með reglugerð. Heimild til að framselja faggiltum eftirlitsaðilum vald til eftirlits er nokkuð þrengri í framangreindri reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 882/2004 en í gildandi lögum og því óhjákvæmilegt að gera þessar breytingar.

2. mgr. 16. gr. laganna skv. 54. gr. frumvarpsins er efnislega sambærileg gildandi 5. mgr. 16. gr. laganna. 3. mgr. 16. gr. laganna skv. 54. gr. frumvarpsins er efnislega sambærileg gildandi 6. mgr. 16. gr. laganna.

Um 55. gr.

Í núgildandi lögum er gert ráð fyrir að skoðunarstofa geri samning við starfs- eða vinnsluleyfishafa. Frumvarpið gerir ráð fyrir að Matvælastofnun geti falið faggiltum eftirlitsaðilum tiltekin verkefni við framkvæmd eftirlitsins enda uppfylli þeir tiltekin skilyrði til þess. Af þessum sökum er lagt til í frumvarpinu að í stað orðanna „Forsvarsmönnum starfs- og vinnsluleyfishafa, sbr. 14. gr., er skylt að veita Matvælastofnun og samningsbundinni skoðunarstofu …“ komi: „Stjórnendum vinnslustöðva, skipa og annarra starfsstöðva er skylt að veita Matvælastofnun og þeim faggiltu aðilum sem falin eru tiltekin verkefni varðandi eftirlit samkvæmt samningi við Matvælastofnun …“.

Um 56. gr.

Eins og áður hefur komið fram er í frumvarpinu miðað við að felld verði brott úr ákvæðum laga nr. 55/1998 öll ákvæði um fiskimjöl en gert ráð fyrir að fiskimjöl verði eftir gildistöku

laganna skilgreint sem fóður en ekki sjávarafurð. Í 47. gr. frumvarpsins er skilgreiningu á sjávarafurðum breytt í samræmi við það og einnig skilgreiningu á fóðri, sbr. 66. gr. Eftir gildistöku laganna er gert ráð fyrir að lög nr. 22/1994 og stjórnvaldsreglur um fóður muni framvegis gilda um fiskimjöl og eru gerðar ráðstafanir til að tryggja það við breytingar á þessum kafla frumvarpsins, m.a. í 52. gr., sem fjallar um breytingar á lögum um sjávarafurðir.

Um 57. og 58. gr.

Ákvæði 57. gr. er að mestu samhljóða 21. gr. laganna. Þó er 1. mgr. felld brott úr ákvæðinu en þar sagði: „Innflytjandi sjávarafurða sem fluttar eru til Íslands frá ríkjum innan Evrópska efnahagssvæðisins skal tilkynna Matvælastofnun um komu sendinga með hæfilegum fyrirvara.“ Þetta ákvæði er ekki í samræmi við meginreglu EES-löggjafarinnar um frjálst flæði vöru innan svæðisins. Eftirlitsaðilum er þannig óheimilt að skylda innflytjanda til að tilkynna um komu sendinga. Eftirlitsaðilum er einungis heimilt að skoða umræddar afurðir í flutningi milli landa þegar um rökstuddan grun er að ræða um óörugg matvæli.

Ákvæði 58. gr. fjallar um landamærastöðvar og innflutning frá löndum utan EES og er ákvæðið að mestu sambærilegt við 22. gr. gildandi laga.

Að öðru leyti er vakin athygli á að ákvæðin eru að mestu samhljóða ákvæði 19. gr. frumvarpsins þar sem gert er ráð fyrir að sambærileg ákvæði verði lögfest í matvælalögum, nr. 93/1995. Þá er gert ráð fyrir að í i-lið 72. gr. (7. gr. i) verði lögfest sambærilegt ákvæði og 58. gr. í lögum nr. 22/1994, um fóður, áburð og sáðvöru, sem varðar innflutning fóðurs sem inniheldur dýraafurðir.

Að öðru leyti vísast um efni ákvæðanna til frumvarps til laga nr. 55/1998, um meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða, sbr. Alþingistíðindi, A-deild, 122. löggjafarþing, þskj. 929, 544. mál.

Um 59. gr.

Hér eiga við sömu athugasemdir og fram koma við 56. gr.

Um 60. gr.

Lagt er til að fellt verði brott sérákvæði um gjöld fyrir landamæraeftirlit með afurðum frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins sem nú eru í 28. gr. laganna. Í stað þess er gert ráð fyrir þeim gjöldum í almennu gjaldtökuákvæði fyrir eftirlit samkvæmt lögunum og að ráðherra setji um það gjaldskrá, sbr. nýtt ákvæði sem lagt er til að lögfest verði í 31. gr. a, sbr. 63. gr. frumvarpsins.

Um 61. gr.

Í 2. málsl. 1. mgr. 30. gr. laganna segir „Fái skip ekki vinnsluleyfi eða starfsleyfi, sbr. 14. gr., eða sé svipt því er Matvælastofnun heimilt að svipta það veiðileyfi.“ Lagt er til að þetta ákvæði falli brott. Fiskistofa veitir skipum veiðileyfi og ekki er eðlilegt að önnur stofnun svipti skipin þeim leyfum.

Um 62. gr.

Ákvæðið hefur að geyma nánari útfærslu á gjaldtökuheimildum fyrir tiltekna þjónustu Matvælastofnunar og einnig fyrir eftirlit með framkvæmd laganna.

Áréttað er að ráðherra skuli með gjaldskrá setja ákvæði um gjaldtöku fyrir útgáfu vottorða, vinnsluleyfa og starfsleyfa, svo og móttöku og skráningu umsókna.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir efnislega sambærilegu ákvæði í 26. gr. laga nr. 93/1995, um matvæli, og 8. gr. a laga nr. 22/1994. Slíkt ákvæði er í 31. gr. laga nr. 55/1998.

Um 63. gr.

Hér er lagt til að nýtt ákvæði bætist við lögin, þ.e. að í nýrri grein, 31. gr. a, verði lögfest sambærilegt ákvæði um gjaldtöku fyrir eftirlit og gert er ráð fyrir að lögfest verði í 25. gr. laga nr. 93/1995, um matvæli. Um skýringu á ákvæðinu vísast að öðru leyti til athugasemda við 17. gr. þessa frumvarps.

Um 64. gr.

Hér er lagt til að gerðar verði breytingar á heiti laga nr. 55/1998 til að gera ákvæði laganna auðveldari í framkvæmd en sömu ástæður eru fyrir breytingunni og gerð hefur verið grein fyrir í athugasemd við 46. gr. um ástæður fyrir tillögu að breytingu á lögum nr. 96/1997 þar sem eldra heitið hefur þótt óþarflega langt og stirt í framkvæmd. Einnig má vísa til athugasemda við 47. gr. frumvarpsins.

Um 65. gr.

Lagt er til að 1. gr. laganna verði breytt þannig að tilgangur laganna sé í samræmi við löggjöf Evrópusambandsins. Lagt er til að ákvæðið verði svohljóðandi: „Tilgangur laganna er að tryggja svo sem kostur er öryggi og heilnæmi fóðurs og gæði áburðar og sáðvöru.“

Um 66. gr.

Í ákvæðinu eru skilgreind nokkur hugtök sem notuð eru í frumvarpinu. Hugtakið fóður er skilgreint upp á nýtt í samræmi við skilgreiningu reglugerðar nr. 178/2002. Fiskimjöl er samkvæmt því skilgreint sem fóður enda segir í skilgreiningunni: „Til fóðurs teljast einnig vörur unnar úr fiski og fiskúrgangi.“ Skilgreining á hugtakinu áhættugreining er tekin upp í lögin enda notast við hugtakið í c-lið 72. gr. frumvarpsins (7. gr. c). Skilgreiningin er í samræmi við reglugerð (EB) nr. 178/2002. Við innleiðingu þessarar reglugerðar, sbr. heimild í 70. gr. frumvarpsins, munu koma fram nánari skilgreiningar á þeim þáttum sem hugtakið áhættugreining nær yfir. Skilgreining á aukefni er í samræmi við reglugerðir (EB) nr. 1831/2003 og 183/2005. Aukaafurðir dýra eru skilgreindar í ákvæðinu. Skilgreiningin er byggð á skilgreiningu reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1774/2002. Skilgreiningin er víðtæk og er henni ætlað að ná yfir aukaafurðir dýra sem ekki eru ætlaðar til eða eru ekki hæfar til manneldis. Aðrar skilgreiningar í þessari grein frumvarpsins eru samhljóða skilgreiningum í reglugerð (EB) nr. 138/2005 og 178/2002. Ekki er talið að aðrar skilgreiningar í gildandi lögum um þetta efni stangist á við hugtök sem notuð eru í matvælalöggjöf Evrópusambandsins.

Um 67. gr.

Ákvæðið fellir brott 2. mgr. 3. gr. gildandi laga en samkvæmt greininni skipaði landbúnaðarráðherra tvær nefndir, annars vegar fóðurnefnd og hins vegar sáðvöru- og áburðarnefnd, til fjögurra ára í senn sem höfðu það hlutverk að vera ráðgefandi um framkvæmd eftirlits samkvæmt lögum. Þar sem þessar nefndir hafa ekki verið starfandi um nokkurn tíma og þar

sem EES-löggjöf gildir um fóður, áburð og sáðvöru er ekki talinn tilgangur með áframhaldandi starfi slíkra nefnda.

Um 68. gr.

Ákvæðið kveður á um tilkynningarskylda starfsemi og hvaða fyrirtæki þurfa starfsleyfi. Meginreglan er sú að fóður-, áburðar- og sáðvörufyrirtæki þurfa að tilkynna starfsemi sína til Matvælastofnunar. Þessi fyrirtæki þurfa að sýna fram á fullnægjandi aðstöðu fyrir þá starfsemi sem tilkynnt er um. Fóðurfyrirtæki sem nota aukefni eða forblöndur í fóðurvörur eða vinna fóður úr aukaafurðum dýra skulu hafa starfsleyfi frá Matvælastofnun. Þessi ákvæði eru í samræmi við reglugerð (EB) nr. 882/2004. Að öðru leyti vísast til athugasemda við 6. gr. frumvarpsins eftir því sem við á. Ef gefa skal út starfsleyfi samkvæmt lögum um matvæli eða sérlögum fyrir starfsemi sem fellur einnig undir ákvæði laga um eftirlit með fóðri, áburði eða sáðvöru er Matvælastofnun heimilt samkvæmt þessu ákvæði að gefa út eitt starfsleyfi á grundvelli hvorra tveggja laganna.

Um 69. gr.

Ákvæðið er í samræmi við 10. gr. reglugerðar (EB) nr. 178/2002 og 21. gr. frumvarpsins þar sem kveðið er á um skyldu stjórnvalda til að upplýsa almenning um eðli hættu sem er fyrir hendi. Ákvæðið leggur þá skyldu á herðar eftirlitsaðila að upplýsa almenning um tiltekna hættu sem stafar af fóðri.

Í 2. og 3. mgr. ákvæðisins eru ný ákvæði sem kveða á um birtingu upplýsinga eða niðurstaðna vegna eftirlits með fóðri, áburði eða sáðvöru. Ákvæðin eru sambærileg við 2. og 3. mgr. nýrrar 28. gr. a laga nr. 93/1995 í 21. gr. frumvarpsins.

Um 70. gr.

Í ákvæðinu er að finna reglugerðarheimild til að kveða nánar á um framleiðslu og markaðssetningu, hollustuhætti í framleiðslu, rekjanleika fóðurs, merkingar og vörulýsingar, efnainnihald, sýnatökur, viðmiðunarmörk fyrir örverufræðilega þætti og aðskotaefni, umbúðir og pökkun, erfðabreytt fóður og merkingar þess, eftirlit eftirlitsaðila, innra eftirlit, meðferð aukaafurða dýra, innflutning fóðurs, áburðar og sáðvöru frá þriðju ríkjum og starfsemi landamærastöðva vegna fóðurs, hraðviðvörunarkerfi og stjórnun vegna neyðartilvika. M.a. er heimild til að útfæra efnisákvæði um hraðviðvörunarkerfi og stjórnun vegna neyðartilvika í reglugerð í samræmi við efnisákvæði IV. kafla reglugerðar (EB) nr. 178/2002. Orðalag ákvæðisins er öðru leyti lagað að þeim nýmælum sem kveðið er á um í reglugerð (EB) nr. 178/2002. Einnig er tekið mið af því að í kjölfar reglugerðarinnar verða settar ítarlegar reglur, m.a. um hollustuhætti í fóðuriðnaði. Rétt þykir þó að hafa í lögunum tilvísanir í megingerðir fóðurlöggjafar Evrópusambandsins þannig að reglugerðarheimildir verði skýrar hvað þessar tilteknu gerðir varðar. Þessar tilvísanir eru í 2. og 3. mgr. 7. gr. laganna.

Um 71. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 72. gr.

Lagt er til að við lögin bætist nýr kafli með tíu nýjum ákvæðum, 7. gr. a – 7. gr. j.

Um a-lið (7. gr. a).

Ákvæðið skilgreinir öruggt fóður. Fóður sem ekki er öruggt skal ekki markaðssetja. Fóður skal ekki teljast öruggt ef það er álitið heilsuspillandi fyrir menn og dýr.

Um b-lið (7. gr. b).

Ákvæðið er í samræmi við reglur reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1774/2002. Reglugerðin heimilar í undantekningartilvikum notkun aukaafurða dýra í dýrafóður. Ákvæðið tekur til tiltekinna unninna aukaafurða dýra svo sem fiskimjöls svo dæmi sé tekið. Skv. 2. mgr. er heimilt að nota fiskimjöl sem fóður fyrir búfé og eldisfisk. Þetta orðalag tryggir að auk jórturdýra verði heimilt að nota fiskimjöl í fóður fyrir t.d. svín og alifugla.

Um c-lið (7. gr. c).

Opinbert fóðureftirlit skal fara fram með viðeigandi aðferðum sem þróaðar hafa verið í þeim tilgangi, þ.m.t. kerfisbundinni vöktun og eftirliti, svo sem skoðunum, sannprófunum, úttektum og töku og prófun sýna. Byggt skal á meginreglum um áhættugreiningu. Tíðni opinbers eftirlits skal vera regluleg og í réttu hlutfalli við áhættuna, að teknu tilliti til niðurstaðna úr eftirliti rekstraraðila fóðurfyrirtækja, samkvæmt eftirlitsáætlunum, byggðum á greiningu á áhættu og mikilvægum stýristöðum. Þá er í ákvæðinu nýmæli um að ráðherra eða Matvælastofnun geti leitað til ráðgefandi nefndar sem veita mundi þessum aðilum vísindalega ráðgjöf um áhættumat.

Í 3. málsl. ákvæðisins er fjallað um skyldu stjórnenda fóðurfyrirtækja, þ.m.t. að þeir beri ábyrgð á að sett sé á fót og starfrækt innra eftirlit með framleiðslu og starfsemi fóðurfyrirtækja og skal það byggt á meginreglum hættugreiningar, en með því er átt við að fóðurfyrirtæki greini hættuþætti og mikilvæga stýristaði.

Um d-lið (7. gr. d).

Stjórnendur fóðurfyrirtækja eins og þeir eru skilgreindir í frumvarpinu bera ábyrgð á því að starfsemin sé í samræmi við lög og stjórnvaldsfyrirmæli. Stjórnendum ber einnig að sannprófa að starfsemin sé í samræmi við lög og reglur sem um reksturinn gilda. Stjórnandi er í bestri aðstöðu til að þróa öruggt kerfi fyrir afhendingu fóðurs og til að tryggja að fóður, sem hann afhendir, sé öruggt. Af þessum sökum er eðlilegt að stjórnandi fóðurfyrirtækis beri frumábyrgð á öryggi fóðurs.

Um e-lið (7. gr. e).

Ákvæðið er að mestu sambærilegt að efni við 8. gr. c sem lagt er til að verði lögfest í lögum um matvæli og kveðið er á um í 5. gr. þessa frumvarps. Um athugasemdir vísast til athugasemda við 5. gr. frumvarpsins. Um síðustu málsgrein 7. gr. e vísast til athugasemda við 19. gr. frumvarpsins þar sem fjallað er um efnisákvæði 27. gr. a í lögum nr. 93/1995.

Um f-lið (7. gr. f).

Miklu skiptir að hægt sé að rekja feril fóðurs eins og matvæla. Í þessu skyni gerir matvælalöggjöf Evrópusambandsins ráð fyrir víðtæku kerfi rekjanleika í fóðurfyrirtækjum til þess að hægt sé að afturkalla vörur á markvissan og nákvæman hátt eða veita neytendum eða eftirlitsmönnum upplýsingar og komast þannig hjá óþarfa röskun þegar upp koma vandamál í tengslum við öryggi fóðurs. Ákvæðið kveður á um grunnreglu reglugerðar (EB) nr. 178/2002 sem þar kemur fram í 18. gr. um rekjanleika fóðurs, dýra sem gefa af sér afurðir til manneldis og efna sem notuð eru í matvæli. Stjórnandi eins og hann er skilgreindur þarf að hafa vitneskju um birgja og aðra þá sem útvega hráefni til fóðurframleiðslu eða vinnslu. Þessa vitneskju þarf stjórnandinn að hafa tiltæka ef eftirlitsaðilar óska þessara upplýsinga. Fóðurfyrirtæki, að innflytjanda meðtöldum, getur þurft að staðfesta frá hvaða fyrirtæki það hefur fengið tiltekið fóður eða efni sem sett eru í fóður til að tryggja rekjanleika á öllum stig-

um ef rannsókn fer fram. Einnig skal stjórnandi geta tilgreint fyrirtæki sem fóðurfyrirtækið hefur afhent vörur sínar.

Um g-lið (7. gr. g).

Lagt er til að varúðarregla 7. gr. reglugerðar (EB) nr. 178/2002 verði lögfest eins og gert var í 18. gr. þessa frumvarps um matvæli. Rétt þykir að kveðið sé á um það í lögum hvenær heimilt er að grípa til varúðarráðstafana án þess að fyrirliggjandi séu óyggjandi gögn um að viðkomandi vara muni hafa í för með sér heilsuspillandi áhrif. Skilyrði fyrir beitingu reglunnar er þó að slík áhrif séu möguleg. Í sumum tilvikum er vafi um heilsuspillandi áhrif fóðurs en þó hætta á heilsutjóni vegna þeirra. Ákvæðið heimilar ráðherra að framkvæma nauðsynlegar ráðstafanir í slíkum tilvikum. Ákvæðið tilgreinir ekki heimilar ráðstafanir heldur er kveðið á um að þær skuli vera í réttu hlutfalli við markmið þeirra og ekki hamla viðskiptum meira en nauðsynlegt er. Ráðstafanirnar skulu endurskoðaðar innan eðlilegs tíma enda er um tímabundnar ákvarðanir að ræða. Ákvæði þetta þarf að túlka í samræmi við þá meginreglu matvælalöggjafar EB að markaðshindrandi aðgerðir eða aðgerðir sem leiða til ójafnra samkeppnisskilyrða eru ekki leyfðar nema í sérstökum undantekningartilvikum. Varúðarreglan byggist á því að við þessar sérstöku aðstæður sem verða til þegar ekki er hægt að eyða vísindalegri óvissu en hætta er á að fóður valdi heilsutjóni geti verið nauðsynlegt að gera ráðstafanir til að fyrirbyggja hugsanlega heilsufarsvá fyrir þjóðfélagsþegnana.

Um h-lið (7. gr. h).

Á liðnum árum hafa komið upp tilfelli þar sem reglubundið eftirlit með eldi kjúklinga og svína hefur leitt í ljós að þeir voru orðnir mengaðir af salmonellu. Að lokinni faraldsfræðilegri rannsókn á uppruna sýkinganna hefur verið hægt að útiloka aðra möguleika en þann að mengunin hafi komið með fóðri. Við nánari athuganir hefur komið í ljós að sama tegund af salmonellu hafði greinst í fóðurverksmiðju sem seldi kjúklingabúinu fóðrið, en hvorki verksmiðjan eða rannsóknastofan taldi sig þurfa að tilkynna viðkomandi eftirlitsaðila um þessar niðurstöður þar sem ákvæði í 3. mgr. 24. gr. í lögum um matvæli, nr. 93/1995, næði aðeins til matvæla en ekki til fóðurs. Rétt er að taka fram að rannsóknir á fóðri til að sannreyna að fóðrið hafi valdið sýkingum í kjúklingum og svínum er mjög erfið. Það er helst með faraldsfræðilegum niðurstöðum sem hægt er að leiða sterkar líkur að því að svo hafi verið. Með ákvæðinu er tryggt samræmi hvað varðar tilkynningarskyldu þegar sjúkdómsvaldandi örverur greinast í matvælum og fóðri.

Um i-lið (7. gr. i).

Ákvæðið er að mestu efnislega samhljóða 19. gr. frumvarpsins sem bætir nýju ákvæði við matvælalögin, 27. gr. b. Á sama hátt og gildir um búfjár- og sjávarafurðir frá ríkjum utan EES ber að fara með fóður og fóðurvörur, sem innihalda dýraafurðir, um landamærastöðvar enda er fóðrið innflutt frá ríkjum utan EES.

Um j-lið (7. gr. j).

Ákvæðið er að mestu efnislega samhljóða 15. gr. frumvarpsins sem bætir nýju ákvæði við 23. gr. matvælalaga. Hér er verið að innleiða sambærileg ákvæði fyrir fóður og gilda munu um matvæli á grundvelli reglugerðar (EB) nr. 882/2004. Vísast því til athugasemda um 15. gr. frumvarpsins.

Um 73. gr.

Hér er lagt til að lögfest verði í lögum nr. 22/1994 sambærilegt ákvæði um gjaldtöku fyrir eftirlit og gert er ráð fyrir að verði lögfest m.a. í 25. gr. laga nr. 93/1995, um matvæli. Um skýringu á ákvæðinu vísast að öðru leyti til athugasemda við 17. gr. þessa frumvarps.

Um 74. gr.

Ákvæðið varðar gjaldtöku vegna starfsleyfa og sérstakrar þjónustu sem hagsmunaaðilar leita eftir, svo sem vegna útgáfu vottorða, staðfestinga eða afgreiðslu umsókna. Efnislega sambærilegt ákvæði er í 26. gr. laga nr. 93/1995, um matvæli.

Um 75. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 76. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að lögfest verði sambærileg ákvæði um þvingunarúrræði og eru í lögum nr. 7/1998. Þannig verða þvingunarúrræði vegna fóðureftirlits þau sömu og þvingunarúrræði vegna matvælaeftirlits, sbr. lög um matvæli. Einnig felst í ákvæðinu að verið er að samræma viðurlagaákvæðin ákvæðum um viðurlög í reglugerðum Evrópuþingsins og ráðsins sem stefnt er að því að mynda grundvöll fyrir innleiðingu á með frumvarpi þessu. Þá er það nýmæli að lagt er til að eftirlitsaðili geti ákveðið að eftirlitsskyldir aðilar skuli greiða allan kostnað vegna þvingunarúrræða sem framkvæmd eru samkvæmt lögum þessum og má innheimta slíkan kostnað með fjárnámi án undanfarandi dóms eða sáttar. Það er jafnframt nýmæli að stjórnanda fyrirtækis er skylt að veita aðstoð við framkvæmd eftirlitsins. Þykir þetta eðlileg krafa þar sem um umfangsmiklar aðgerðir er að ræða.

Um skýringar við greinina vísast að öðru leyti til athugasemda við 26.–30. gr. í frumvarpi til laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, sbr. Alþingistíðindi, A-deild, 122. löggjafarþing 1997–98, þskj. 197, 194. mál.

Þá er lagt til að lögfest verði sambærilegt ákvæði og í 31. gr. laga nr. 93/1995, um matvæli. Brot gegn ákvæðum laganna geta haft í för með sér mikla hættu og valdið heilsutjóni á mönnum og dýrum, svo og skaðað ýmsa aðra hagsmuni. Er því talið nauðsynlegt að efla varnaðaráhrif laganna með því að leggja til þyngri viðurlög við brotum á þeim. Með ákvæðinu er lagt til að tekið verði upp ákvæði um tiltekin viðurlög við brotum á lögunum og að um meðferð þeirra fari samkvæmt lögum um meðferð sakamála. Jafnframt er með þessu ákvæði leitast við að samræma ákvæði laganna þeim ákvæðum um viðurlög sem fram koma í EB-reglugerðum sem verið er að leggja grundvöll að innleiðingu á með frumvarpi þessu, sbr. almennar athugasemdir hér að framan.

Um 77. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 78. gr.

Ákvæðið fjallar um heimild Alþingis fyrir ríkisstjórnina til staðfestingar á þeim ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar sem hér eru til umfjöllunar. Sameiginlega EES-nefndin tók umræddar ákvarðanir með fyrirvara um samþykki Alþingis. Eðlilegt þykir að hafa sérstakt ákvæði í frumvarpinu sem kveður á um samþykki Alþingis hvað þessar ákvarðanir varðar.

Um 79. gr.

Þær ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar sem hér eru til umfjöllunar og taldar eru upp í 78. gr. frumvarpsins lúta að ákvæðum 1. tölul. 103. gr. EES-samningsins. Í 1. tölul. segir: „Ef ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar getur einungis verið bindandi fyrir samn-

ingsaðila eftir að hann hefur uppfyllt stjórnskipuleg skilyrði skal ákvörðunin ganga í gildi á þeim degi sem getið er í henni, ef sérstakur dagur er tiltekinn, að því tilskildu að hlutaðeigandi samningsaðili hafi tilkynnt hinum samningsaðilunum fyrir þann dag að stjórnskipuleg skilyrði hafi verið uppfyllt. Hafi tilkynningin ekki farið fram fyrir umræddan dag gengur ákvörðunin í gildi fyrsta dag annars mánaðar eftir síðustu tilkynningu.“

Tilteknar ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar sem hér eru til umfjöllunar heimila íslenskum yfirvöldum að fresta innleiðingu á tilteknum efnisákvæðum ákvarðananna. Þannig fela ákvarðanir nr. 133, 135, 136 og 137 í sér sérstakt 18 mánaða aðlögunartímabil sem nota á m.a. til að innleiða efnisákvæði sem varða búfjárafurðir. Ákvörðun nr. 134/2007 sem varðar innleiðingu reglugerðar (EB) nr. 178/2002 eða önnur þau ákvæði sem falla ekki undir 18 mánaða aðlögunartímann taka gildi þegar stjórnskipulegum fyrirvara er aflétt samkvæmt EES-samningnum. Samkvæmt efni sínu áttu þessi ákvæði að taka gildi 27. október 2007. Þar sem það tímamark er liðið þarf að skoða síðasta málslið 1. tölul. 103. gr. EES-samningsins en þar segir: „Hafi tilkynningin ekki farið fram fyrir umræddan dag gengur ákvörðunin í gildi fyrsta dag annars mánaðar eftir síðustu tilkynningu.“

Gert er ráð fyrir að lögin taki gildi 1. september 2009 sem þýðir að efnisákvæði sem ekki lúta aðlögunarfresti taka þá gildi. Ef stjórnskipulegum fyrirvara verður aflétt þá tekur 18 mánaða aðlögunartíminn að líða frá 1. nóvember 2009 að telja, sbr. 103. gr. EES-samningsins. Þannig lýkur 18 mánaða aðlögunartímanum 1. maí 2011.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um breytingar á ýmsum lögum vegna endurskoðunar á undanþágum frá I. kafla I. viðauka við EES-samninginn og innleiðingar á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002 frá 28. janúar 2002 auk afleiddra gerða.

Í október 2007 heimilaði ríkisstjórnin með fyrirvara um samþykki Alþingis staðfestingu á sex ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar sem fela í sér breytingar á viðauka og bókunum við EES-samninginn. Frumvarp þetta byggist að mestu á þeirri samþykkt. Með frumvarpinu er verið að taka inn í íslenska löggjöf gerðir Evrópusambandsins um matvæli og fóður að öðru leyti en því að innflutningsbann á hráu kjöti skv. 10. gr. laga nr. 25/1993, um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, er ekki afnumið og sama á við um alidýraáburð og rotmassa sem er blandaður alidýraáburði en slíkur innflutningur verður sem fyrr óheimill. Frumvarpið gerir ráð fyrir að með samþykkt þess muni matvælalöggjöf ESB taka gildi hérlendis. Þannig verði sömu heilbrigðiskröfur gerðar til matvælaframleiðslu hérlendis og á EES-svæðinu. Þetta á jafnt við um búfjárafurðir, þ.e. kjöt, mjólk og egg sem sjávarafurðir. Jafnframt munu að mestu gilda sömu lagareglur um matvælaeftirlit með þessum afurðum hérlendis og á EES-svæðinu.

Í frumvarpinu er m.a. gert ráð fyrir að störf héraðsdýralækna sem sinna bæði opinberu eftirliti og almennri dýralæknaþjónustu verði lögð niður en í þeirra stað komi stærri opinber

eftirlitssvæði þar sem Matvælastofnun hefur umdæmisskrifstofur. Í frumvarpinu er kveðið á um að starfsmönnunum skuli boðin störf hjá Matvælastofnun og að ekki þurfi að auglýsa þau störf skv. 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Við undirbúning þessa frumvarps unnu Matvælastofnun og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið kostnaðaráætlun um ný og breytt verkefni á þessu sviði. Helstu breytingarnar eru eftirfarandi: Í fyrsta lagi er komið í veg fyrir hagsmunaárekstra eftirlitsaðila og eftirlitsþola. Flestir héraðsdýralæknar sinna bæði opinberu eftirliti og almennri dýralæknaþjónustu við framleiðendur. Samkvæmt frumvarpinu verður að aðskilja þá starfsemi, en það kallar á breytingar á umdæmisskrifstofum Matvælastofnunar. Við þessa breytingu er gert ráð fyrir að umdæmisskrifstofur verði sex talsins, en þær eru nú 14. Jafnframt er gert ráð fyrir að kostnaður af rekstri þeirra falli að fullu á Matvælastofnun en stofnunin greiðir nú hlut í 11 skrifstofum af 14. Einnig er gert ráð fyrir að héraðsdýralæknar verði starfsmenn Matvælastofnunar sem sinni eingöngu opinberum eftirlitsstörfum. Því verða héraðsdýralæknar að hætta einkarekstri. Ekki er gert ráð fyrir að dýralæknum sem starfa fyrir stofnunina fækki við þessar breytingar. Í öðru lagi er gert ráð fyrir að Ísland þurfi að sækja um viðbótartryggingu vegna salmonellusmits í innfluttum dýraafurðum (svo sem kjöti og eggjum). Til að geta gert það þarf að sýna fram á að salmonella sé fátíð í umræddum afurðum á Íslandi og til þess þarf stofnunin að fá samþykkta eftirlitsáætlun og gera umfangsmiklar rannsóknir, byggðar á sýnatökum. Jafnframt er gert ráð fyrir gerð gæðahandbókar, vinnu við eftirlits- og sýnatökuáætlanir og gerð innri úttektar á starfsemi Matvælastofnunar, Heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga og skoðunarstofa. Í þriðja lagi er nú gert ráð fyrir að taka inn í íslenska löggjöf reglur er varða aðskotaefni og lyfjaleifar. Í fjórða lagi er gert ráð fyrir aukinni vinnu við Evrópugerðir og löggjöf við fund fastanefnda og vinnuhópa ESB um fæðukeðjuna og dýraheilbrigði, fund með EFTA og tíðari eftirlitsferðir Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) til Íslands. Þá er reiknað með kostnaði vegna breytinga og reksturs á tölvuskráningarkerfi auk þátttökugjalds að Matvælaöryggisstofnun Evrópu.

Í tengslum við kostnaðarþætti frumvarpsins voru í fjáraukalögum 2008 veittar 28,4 m.kr. til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins og 62,5 m.kr. í fjárlögum 2009. Verði frumvarpið óbreytt að lögum má gera ráð fyrir að útgjöld Matvælastofnunar muni aukast um allt að 12,2 m.kr. árið 2010 vegna þeirra kostnaðarliða sem snúa að þessu frumvarpi og verði 66,7 m.kr. Við þá fjárhæð bætist 70 m.kr. framlag sem veitt var í fjárlögum 2007 vegna kostnaðar við upptöku Íslands á gerðum í I. kafla I. viðauka við EES-samninginn, um viðskipti með dýraafurðir. Samtals er því áætlað að útgjöld Matvælastofnunar vegna þessara lagabreytinga verði um 136,7 m.kr. á ári þegar þær eru að fullu komnar fram. Auk þess má gera ráð fyrir að Ísland þurfi árlega að greiða 73.592 evrur í þátttökugjald að Matvælaöryggisstofnun en það gera um 13 m.kr. m.v. að skráð gengi evru sé 177 kr. eins og þar var 25. maí 2009.

242. Breytingartillaga [85. mál]

við frv. til l. um breyt. á l. um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum.

Frá Álfheiði Ingadóttur.

Á eftir 13. gr. komi ný grein, svohljóðandi:
Orðin „sbr. 4. mgr. 63. gr.“ í 2. tölul. 1. mgr. 103. gr. a laganna falla brott.

243. Nefndarálit [137. mál]

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, með síðari breytingum.

Frá meiri hluta viðskiptanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Árnýju J. Guðmundsdóttur og Barböru Ingu Albertsdóttur frá Fjármálaeftirlitinu, Ingibjörgu Guðbjartsdóttur og Tómas Örn Kristinsson frá Seðlabanka Íslands og Ómar Þór Eyjólfsson frá viðskiptaráðuneyti.

Umsagnir bárust frá Norðuráli hf., Íslandsbanka, Seðlabanka Íslands, Fjármálaeftirlitinu og Félagi íslenskra stórkaupmanna.

Með frumvarpinu eru lagðar til tvíþættar breytingar á ákvæðum laga um gjaldeyrismál. Í fyrsta lagi er lögð til breyting á 15. gr. a og 16. gr. laganna er varða viðurlög við brotum gegn 8. gr. laganna sem kveður á um hvaða aðilar hafa heimild til að hafa milligöngu um gjaldeyrisviðskipti og versla með gjaldeyri. Ástæðan fyrir þessari breytingu nú er að við breytingu á viðurlagaákvæðum laganna í nóvember 2008 fórst fyrir að kveða á um að brot gegn 8. gr. laganna væru refsiverð. Skv. 8. gr. er öðrum en þeim sem hafa heimild í lögum eða samkvæmt ákvæðum í alþjóðlegum samningum sem Ísland er aðili að eða með leyfi frá Seðlabankanum óheimilt að hafa milligöngu um gjaldeyrisviðskipti hér á landi. Mikilvægt er að heimilt sé að refsa fyrir þessi brot þar sem þeir aðilar sem brjóta gegn ákvæðinu gera öðrum mögulegt að brjóta gegn lögum og reglum um gjaldeyrismál og hvetja jafnvel til slíkra brota. Er því lagt til að Fjármálaeftirlitinu verði veitt heimild til að leggja á stjórnvaldssektir á þá sem brjóta gegn ákvæðinu. Jafnframt er lagt til að sektir eða fangelsi allt að tveimur árum geti legið við broti gegn 8. gr. ef brotið er alvarlegt. Það er Fjármálaeftirlitið sem hefur heimild til að leggja á stjórnvaldssektir vegna brota á lögum um gjaldeyrismál en ef brot eru meiri háttar vísar Fjármálaeftirlitið þeim til lögreglu.

Í öðru lagi er í frumvarpinu lagt til að rannsóknarheimildir Fjármálaeftirlitsins verði styrktar og tekinn af allur vafi um að þau úrræði sem fram koma í lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi gildi einnig við rannsókn brota á lögum og reglum um gjaldeyrismál. Þannig er lagt til að nýrri grein, 15. gr. e, verði bætt við lögin. Þar eru dregnar fram tilteknar heimildir Fjármálaeftirlitsins. Til dæmis er kveðið á um að stofnunin hafi heimild til að krefja einstaklinga og lögaðila um upplýsingar og gögn, geti kallað aðila til skýrslugjafar, krafist þess að starfsemi sem stunduð er án tilskilinna leyfa verði hætt, auk þess sem lagt er til að Fjármálaeftirlitinu verði heimilt að krefjast kyrrsetningar eigna þegar fyrir liggur rökstuddur grunur um að háttsemi fari í bága við lögin.

Fyrir nefndinni kom fram að gjaldeyrishömlur hafa leitt til þess að annar gjaldeyrismarkaður hefur skapast fyrir íslenska krónu erlendis. Vegna þessa hafa menn séð sér hag í því að sinna milligöngu um gjaldeyrisviðskipti án tilskilinna leyfa til að nýta þann mismun sem er á gengi krónunnar á markaði hér heima og erlendis. Slík hegðun skapar óstöðugleika á gjaldeyrismarkaði og veikir gengi krónunnar. Fram kom að brýnt væri að tryggja Fjármálaeftirlitinu allar rannsóknarheimildir sem nauðsynlegar eru og taka af tvímæli um úrræði stofnunarinnar vegna brota á 8. gr. laganna.

Meiri hlutinn leggur til orðalagsbreytingu á 4. efnismgr. 2. gr. til að hnykkja á því að tilvísun í 9.–11. gr. eigi við um lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

Í stað orðsins „laganna“ í síðari málslið 4. efnismgr. 2. gr. komi: þeirra laga.

Eygló Harðardóttir skrifar undir álitið með fyrirvara.

Alþingi, 8. júlí 2009.

Álfheiður Ingadóttir, form., frsm.	Magnús Orri Schram.	Margrét Tryggvadóttir.
Sigríður Ingibjörg Ingadóttir.	Eygló Harðardóttir, með fyrirvara.	Lilja Mósesdóttir.

244. Breytingartillögur [124. mál]

við frv. til l. um Bankasýslu ríkisins.

Frá meiri hluta viðskiptanefndar (ÁI, MSch, LMós, JRG, SII).

1. Við 2. gr.
   a. Orðin „til fimm ára eða út líftíma stofnunarinnar verði hann skemmri en fimm ár“ í 1. málsl. 1. mgr. falli brott.
   b. Á eftir 1. málsl. 1. mgr. kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Einn varamaður skal skipaður með sama hætti.
   c. Í stað orðanna „Skal þeirri þingnefnd Alþingis sem fer með bankamál“ í 3. mgr. komi: Viðskiptanefnd Alþingis skal.
2. Orðin „til fimm ára eða út líftíma stofnunarinnar verði hann skemmri en fimm ár“ í 1. málsl. 1. mgr. 3. gr. falli brott.
3. Við 4. gr.
   a. Í stað orðsins „fjármálafyrirtækjum“ í a-lið komi: fyrirtækjum og félögum, sbr. 1. gr.
   b. Við b-lið bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Samskiptin fara fram í gegnum bankaráð og stjórnir fjármálafyrirtækjanna.

c. Orðin „gagnvart fjármálafyrirtækjum“ í c-lið falli brott.
d. Við d-lið bætist: og á fundum stofnfjáreigenda sparisjóða.

4. Í stað orðsins „eignarhlutanna“ í 1. mgr. 5. gr. og 2. málsl. 8. gr. komi: eignarhluta ríkisins.
5. Í stað orðanna „eða lögum um gjaldþrotaskipti o.fl.“ í lokamálslið 2. mgr. 6. gr. komi: lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. eða þeim sérlögum sem gilda um aðila sem lúta opinberu eftirliti með fjármálastarfsemi.
6. Við 7. gr.
   a. Í stað 1. málsl. 1. mgr. komi tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Stjórn Bankasýslu ríkisins skipar sérstaka þriggja manna valnefnd sem tilnefnir aðila fyrir hönd ríkisins sem rétt hafa til setu fyrir hönd ríkisins í bankaráðum eða stjórnum fyrirtækja á forræði stofnunarinnar. Valnefndin skal tryggja að í bankaráðum og stjórnum fyrirtækja sitji sem næst jafnmargar konur og karlar.
   b. Í stað orðsins „fjármálafyrirtækja“ í 1. málsl. 2. mgr. komi: fyrirtækja.
   c. 4. mgr. orðist svo:
      Unnt er að bjóða sig fram til setu í bankaráðum og stjórnum fyrirtækja með því að senda nefndinni ferilskrá sína.
7. Við bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:
   Þrátt fyrir ákvæði 8. gr. skal Bankasýsla ríkisins gefa fjármálaráðherra ítarlega skýrslu um starfsemi sína í fyrsta sinn fyrir 1. nóvember 2009. Í framhaldi af því gerir fjármálaráðherra Alþingi grein fyrir starfsemi stofnunarinnar og hvernig til hefur tekist varðandi meðferð eignarhluta ríkisins og hverjar framtíðaráherslur ríkisins eru varðandi þá.

245. Nefndarálit [124. mál]

um frv. til l. um Bankasýslu ríkisins.

Frá meiri hluta viðskiptanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Árnýju J. Guðmundsdóttur og Ragnar Hafliðason frá Fjármálaeftirliti, Arnar Þór Másson og Hjördísi Vilhjálmsdóttur frá fjármálaráðuneyti, Jón Gunnar Jónsson, Gunnar Viðar frá Landsbankanum, Pál Gunnar Pálsson og Snorra Stefánsson frá Samkeppniseftirlitinu, Hannes G. Sigurðsson frá Samtökum atvinnulífsins, Guðjón Rúnarsson frá Samtökum fjármálafyrirtækja, Tryggva Pálsson frá Seðlabanka Íslands, Harald Inga Birgisson frá Viðskiptaráði Íslands og Helgu Valfells og Ómar Þór Eyjólfsson frá viðskiptaráðuneyti. Nefndinni bárust umsagnir um frumvarpið frá Félagi löggiltra endurskoðenda, Fjármálaeftirlitinu, Háskólanum á Akureyri, Kauphöll Íslands, Jóni Gunnari Jónssyni, Landsbankanum, Landssamtökum lífeyrissjóða, Neytendasamtökunum, ríkisendurskoðun, ríkisskattstjóra, Samkeppniseftirlitinu, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum fjármálafyrirtækja, Seðlabanka Íslands og Viðskiptaráði Íslands.

Með frumvarpinu er lagt til að sett verði á fót sérstök ríkisstofnun sem beri heitið Bankasýsla ríkisins og heyrir hún undir fjármálaráðherra. Stofnuninni verður falið að fara með eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum en ríkissjóður er á ný orðinn eigandi að stærstum

hluta íslenska fjármálakerfisins í kjölfar bankahrunsins haustið 2008. Líftími stofnunarinnar takmarkast við fimm ár eða þann tíma sem endurreisn og uppbygging fjármálakerfisins varir. Gert er ráð fyrir því að ríkið losi um eignarhald sitt á fjármálafyrirtækjum þegar tækifæri gefst og að eignarráð og eftirlit sem hugsanlega verða áfram á hendi ríkisins eftir þau tímamörk verði með hefðbundnum hætti.

Nefndin ræddi á fundum sínum það álitaefni hvort koma ætti verkefnum Bankasýslu fyrir í hlutafélagi eða stofnun. Meiri hlutinn telur að stofnun eigi betur við þegar litið er til mikilvægis þess að stofnanir lúti almennum reglum ríkisrekstrar, hafi skilgreindan ramma og skýra ábyrgðarkeðju, þ.e. ráðherra ber endanlega ábyrgð gagnvart almenningi. Þá bendir meiri hlutinn á að stofnanir lúta reglum upplýsinga- og stjórnsýslulaga.

Í 1. gr. er kveðið á um að Bankasýslu ríkisins er heimilt að setja á fót og fara með eignarhluti ríkisins í félögum sem samræmast hlutverki og markmiðum hennar. Fram kom fyrir nefndinni að hér væri m.a. átt við hlutafélag um eignaumsýslu ríkisins.

Í 2. og 3. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um stjórn og forstöðu stofnunarinnar. Mælt er fyrir um að þriggja manna stjórn stofnunarinnar, skipuð af fjármálaráðherra, móti áherslur í starfi og fylgist með starfsemi og rekstri stofnunarinnar. Meiri hlutinn leggur til breytingu á 1. mgr. 2. gr. í þá veru að einn varamaður verði skipaður í stjórnina. Meiri hlutinn leggur einnig til þá breytingu á 3. mgr. 2. gr. að viðskiptanefnd verði tilgreind sem sú nefnd sem verði gerð grein fyrir þeim tilmælum sem þar er mælt fyrir um enda fer hún með bankamál.

Í 1. mgr. 2. gr. er mælt er fyrir um að stjórn Bankasýslunnar verði skipuð af ráðherra til fimm ára eða út líftíma stofnunarinnar verði hann skemmri en fimm ár. Þá er í 1. mgr. 3. gr. mælt fyrir um að forstjóri Bankasýslunnar verði ráðinn af stjórn til fimm ára eða út líftíma hennar verði hann skemmri en fimm ár. Meiri hlutinn leggur til breytingu á þessum tveimur ákvæðum í þá veru að fella tímamarkið brott. Verði frumvarpið svo breytt að lögum skipar fjármálaráðherra stjórn Bankasýslu ríkisins ótímabundið og stjórnin gerir ótímabundinn ráðningarsamning við forstjóra og er í síðarnefnda tilvikinu gert ráð fyrir gagnkvæmum uppsagnarfresti.

Í 4. gr. eru helstu verkefni Bankasýslunnar talin upp í tíu stafliðum.

Í a-lið er tekið fram að Bankasýslan fari með eignarhlut ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins er tekið fram að Bankasýslan fari með eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum og í 4. mgr. að henni sé heimilt að setja á fót og fara með eignarhluti ríkisins í félögum sem samræmast hlutverki og markmiðum hennar. Meiri hlutinn leggur því til breytingar á a-lið til rýmkunar, þ.e. að í stað orðsins fjármálafyrirtækjum komi fyrirtækjum og félögum, sbr. 1. gr.

Í b- og c-lið er gert ráð fyrir að Bankasýslan sjái um samskipti ríkisins við fjármálafyrirtæki sem ríkið á hlut í og hafi eftirlit með framkvæmd eigendastefnu ríkisins, eins og hún er á hverjum tíma, gagnvart fjármálafyrirtækjum. Meiri hlutinn leggur áherslu á að það sé skýrt að Bankasýslunni er ekki ætlað að taka úr sambandi ábyrgð og valdsvið bankaráða og stjórna í fjármálafyrirtækjum og leggur því til breytingar á frumvarpinu í þá veru að bankasýslan hafi samskipti við stjórnir fjármálafyrirtækja en ekki fjármálafyrirtækin sjálf. Ekki er um það að ræða að með stofnun Bankasýslu ríkisins takmarkist ábyrgð yfirstjórna fjármálafyrirtækja. Þau verða rekin á viðskiptalegum forsendum á ábyrgð bankaráða, stjórna og stjórnenda eins og hver önnur félög og bera þessir aðilar ábyrgð á rekstrinum líkt og stjórnendur fyrirtækja á markaði.

Í d-lið kemur fram að Bankasýslan fari með atkvæði ríkissjóðs á hluthafafundum fjármálafyrirtækja. Meiri hlutinn leggur einnig til að við stafliðinn bætist að stofnunin fari einnig með

hlut ríkisins á fundum stofnfjáreigenda í sparisjóðum þar sem gera má ráð fyrir því að ríkið muni eignast hluti í sparisjóðum.

Í 5. gr. frumvarpsins er áréttað að Bankasýslan skuli kappkosta að styrkja samkeppni almennt á fjármálamarkaði þrátt fyrir að ríkið eigi nú stærstan hluta á þeim markaði auk þess sem stofnunin mun búa yfir mikilli vitneskju um rekstur einstakra fjármálafyrirtækja. Þrátt fyrir að ríkið setji sér eigendastefnu sem er sameiginleg fyrir fjármálafyrirtæki sem það á hlut í þá áréttar meiri hlutinn þann skilning sinn að slík eigendastefna eigi ekki að hindra eðlilega samkeppni milli fjármálafyrirtækjanna. Þá vill meiri hlutinn árétta að þeir sem fyrir stofnunina starfa eru bundnir trúnaði um upplýsingar sem geta haft áhrif á samkeppni þannig að tryggt sé að samkeppni verði áfram við lýði á íslenskum fjármálamarkaði. Er þetta lagt til m.a. til að tryggja að upplýsingar um rekstur og starfsemi einstakra fjármálafyrirtækja sem stofnunin fær vitneskju um berist ekki til annarra fjármálafyrirtækja. Í þessu samhengi er rétt að árétta að lögfesting frumvarpsins takmarkar ekki gildissvið samkeppnislaga og eftirlit á grundvelli þeirra.

Í 2. málsl. 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins eru ákvæði um hæfisskilyrði stjórnarmanna og forstjóra þar sem segir að þeir megi ekki á síðustu fimm árum hafa verið úrskurðaðir gjaldþrota eða hlotið dóm í tengslum við atvinnurekstur samkvæmt almennum hegningarlögum, samkeppnislögum, lögum um fjármálafyrirtæki, lögum um hlutafélög, lögum um einkahlutafélög, lögum um bókhald, lögum um ársreikninga eða lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. Fyrir nefndinni var þeim sjónarmiðum hreyft að upptalningin væri ekki nægilega tæmandi og leggur meiri hlutinn því til breytingu á greininni í þá veru að rýmka ákvæðið þannig að við bætist að stjórnarmenn og forstjóri megi ekki hafa hlotið dóm fyrir brot á þeim sérlögum sem gilda um aðila sem lúta opinberu eftirliti með fjármálastarfsemi.

Í 7. gr. er mælt fyrir um að stjórn Bankasýslunnar skipi þriggja manna valnefnd sem hafi það hlutverk að tilnefna aðila fyrir hönd ríkisins sem hafa rétt til setu í bankaráðum eða stjórnum fjármálafyrirtækja til samræmis við hlutafjáreign ríkisins. Meiri hlutinn telur brýnt að valnefndin tryggi að hlutföll kynjanna í bankaráðum og stjórnum fyrirtækja og félaga verði sem jöfnust og leggur til breytingu í þá veru. Meiri hlutinn áréttar að sama sjónarmið um sem jafnastan hlut karla og kvenna eigi við um þriggja manna stjórn Bankasýslunnar sem ráðherra skipar.

Í 4. mgr. 7. gr. er mælt fyrir um almenna heimild til að bjóða sig fram til setu í bankaráðum og stjórnum fyrirtækja fyrir hönd ríkisins. Meiri hlutinn leggur til þá breytingu að hver sem er geti boðið sig fram til setu í bankaráðum og stjórnum fyrirtækja með því að senda nefndinni ferilskrá sína. Telur meiri hlutinn í því sambandi nauðsynlegt að taka fram að til þess að ákvæði þetta komi til með að virka í framkvæmd sé nauðsynlegt að auglýsa eða kynna með einhverjum hætti að verið sé að skipa í stjórnir umræddra fyrirtækja og félaga sem ríkið fer með eignarhlut í.

Þá leggur meiri hlutinn til nýtt ákvæði til bráðabirgða þar sem kveðið er á um að fyrir 1. nóvember nk. gefi Bankasýslan ráðherra skýrslu um starfsemi sína í fyrsta sinn, m.a. um hvernig til hefur tekist með stofnun hennar og framkvæmd þeirra verkefna sem undir hana heyra. Samkvæmt 8. gr. frumvarpsins yrði ráðherra veitt slík skýrsla að nýju fyrir 1. júní 2010 og þinginu í kjölfarið og svo árlega eftir það.

Nefndinni barst álit frá efnahags- og skattanefnd um frumvarpið. Þar var m.a. fjallað um þörfina fyrir að skilgreina framtíðarskipulag innlends fjármálamarkaðar og að ákvarðanir þar að lútandi yrði að taka á faglegum grunni. Einnig var áréttað mikilvægi þess að sjónarmið um jafnrétti karla og kvenna yrðu höfð að leiðarljósi við ákvarðanir valnefndar í bankaráð

og stjórnir. Þá benti nefndin á að í 4. mgr. 1. gr. frumvarpsins væri Bankasýslunni veitt heimild til að fara með hlut ríkisins í félögum sem samræmast hlutverki og markmiðum stofnunarinnar. Er þar m.a. átt við svonefnt eignaumsýslufélag sem efnahags- og skattanefnd hefur haft til umfjöllunar (frumvarp til laga um stofnun opinbers hlutafélags til að stuðla að endurskipulagningu rekstrarhæfra atvinnufyrirtækja, 1. mál). Kvaðst efnahags- og skattanefnd telja þetta fyrirkomulag veita starfsemi félagsins ríkari vernd gegn pólitískum áhrifum en ef fjármálaráðherra færi með hlut ríkisins. Nefndin gerði við lokaafgreiðslu tillögu um að fjármálaráðherra væri heimilt að framselja eignarhlutinn í eignaumsýslufélaginu til Bankasýslu ríkisins.

Við umfjöllun um málið í nefndinni var rætt um það hvort Bankasýsla ríkisins yrði að leita eftir samþykki fyrir því fyrir fram hjá Fjármálaeftirlitinu að eignast virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki. Um þetta bendir meiri hlutinn á að í 3. mgr. 1. gr. laga nr. 125/2008 (neyðarlaganna) er ríkinu veitt heimild til að fara með virkan eignarhlut í fjármálafyrirtækjum. Fjármálaráðuneytið fer með eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum á grundvelli þessa ákvæðis. Bankasýslan hefur það hlutverk samkvæmt ákvæðum frumvarpsins að fara með eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Ekki verður talið að með þessu fyrirkomulagi verði slík breyting á stöðu ríkisins sem eiganda í fjármálafyrirtækjum að sérstaklega þurfi að meta hæfi stofnunarinnar til þess að fara með virkan eignarhlut í fjármálafyrirtækjum. Eftir sem áður ber fjármálaráðherra ábyrgð eignarhlutanum þótt sérstakri stofnun sé falið að fara með umsýslu hans.

Á fundum nefndarinnar var nokkuð rætt um eigendastefnu ríkisins sem hefur nýlega verið kynnt í ríkisstjórn. Verði frumvarpið að lögum leggur meiri hlutinn á það áherslu að samhliða lögfestingu þess verði eigendastefnan kynnt fyrir fulltrúum viðskiptanefndar.

Meiri hlutinn leggur til nokkrar breytingar til lagfæringar á orðalagi.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með framangreindum breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 8. júlí 2009.

Álfheiður Ingadóttir, form., frsm.	Magnús Orri Schram.	Lilja Mósesdóttir.
Jónína Rós Guðmundsdóttir.	Sigríður Ingibjörg Ingadóttir.	

Fylgiskjal.

Álit efnahags- og skattanefndar.

Nefndinni barst hinn 24. júní 2009 erindi frá viðskiptanefnd þar sem óskað var umsagnar um frumvarp til laga um Bankasýslu ríkisins, þskj. 166, 124. mál.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Arnar Þór Másson og Hjördísi Dröfn Vilhjálmsdóttur frá fjármálaráðuneyti og Mats Josefsson.

Markmið frumvarpsins er að tryggja fagleg afskipti íslenska ríkisins við endurreisn og uppbyggingu innlends fjármálamarkaðar. Er lagt til að komið verði á fót sjálfstæðri stofnun,

Bankasýslu ríkisins, sem fari með eignarhluti í fjármálafyrirtækjum í samræmi við eigendastefnu ríkisins á hverjum tíma. Stofnunin taki á grundvelli þeirrar stefnu virkan þátt í mótun innlends fjármálamarkaðar, t.a.m. með setningu skilyrða fyrir fjárframlagi ríkisins, mati á tækifærum til hagræðingar og vinnslu tillagna um sölu á eignarhlutum ríkisins. Frumvarpið gerir enn fremur ráð fyrir að stofnuninni verði heimilt að stofna eða eiga eignarhluti ríkisins í félögum að því leyti sem það samræmist tilvist hennar.

Lagt er til að yfirstjórn stofnunarinnar verði faglega skipuð en að í undantekningartilvikum geti fjármálaráðherra beint tilmælum til stjórnar að gættum ákveðnum skilyrðum. Allar meiri háttar ákvarðanir í starfsemi stofnunarinnar skulu bornar skriflega undir stjórn til samþykktar eða synjunar. Stjórninni er falið að koma á fót þriggja manna valnefnd sem tilnefnir fyrir hönd ríkisins aðila til setu í bankaráðum og stjórnum fjármálafyrirtækja. Sérstaklega er kveðið á um rétt almennings til þess að gefa sig fram við valnefndina.

Undirstrikuð var á fundum nefndarinnar þörfin fyrir að skilgreina framtíðarskipulag innlends fjármálamarkaðar og að ákvarðanir um þetta væru teknar á faglegum grunni. Fram komu sjónarmið um að færa þyrfti ráðningarferli stjórnarmanna Bankasýslu ríkisins fjær pólitísku valdi en frumvarpið gerir ráð fyrir. Einnig að betur færi á að starfsemi stofnunarinnar yrði á formi hlutafélags sem veitti aukið svigrúm við mannaráðningar og létti kostnaði af ríkissjóði. Nýta mætti arð af eignarhlutum fjármálafyrirtækja til að standa undir starfsemi hennar. Á móti bentu fulltrúar fjármálaráðuneytis á að ekki væri líklegt að hagnaður yrði af starfsemi nýju bankanna á næstu missirum.

Á fundum nefndarinnar var áréttað mikilvægi þess að sjónarmið um jafnrétti kynjanna yrðu höfð að leiðarljósi við ákvarðanir valnefndar.

Efnahags- og skattanefnd leggur til að viðskiptanefnd taki til skoðunar hvort framangreindar athugasemdir gefi tilefni til breytinga á frumvarpinu. Enn fremur að viðskiptanefnd skoði tengsl frumvarpsins við frumvarp um stofnun opinbers hlutafélags til að stuðla að endurskipulagningu rekstrarhæfra atvinnufyrirtækja sem efnahags- og skattanefnd hefur til umfjöllunar. Í lokamálsgrein 1. gr. frumvarps til laga um Bankasýslu ríkisins er stofnuninni veitt heimild til að fara með hlut ríkisins í umræddu félagi og telur nefndin að það fyrirkomulag muni veita starfsemi félagsins ríkari vernd gegn pólitískum áhrifum en ef fjármálaráðherra fer með hlutinn.

Tryggvi Þór Herbertsson, Birkir Jón Jónsson og Pétur H. Blöndal voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 3. júlí 2009.

Helgi Hjörvar, form.,
Lilja Mósesdóttir,
Magnús Orri Schram,
Álfheiður Ingadóttir,
Sigríður Ingibjörg Ingadóttir

246. Framhaldsnefndarálit [1. mál]

um frv. til l. um stofnun opinbers hlutafélags til að stuðla að endurskipulagningu rekstrarhæfra atvinnufyrirtækja.

Frá minni hluta efnahags- og skattanefndar.

Við 2. umræðu lögðu framsóknarmenn mikla áherslu á að breytingar yrðu gerðar á frumvarpinu er snerta skipan stjórnar félagsins. Sá málflutningur hlaut ágætar undirtektir í umræðunni og var því lýst yfir að slíkar breytingar yrðu skoðaðar í nefnd á milli 2. og 3. umræðu. Nú er það orðið ljóst að ekki á að breyta frumvarpinu og þannig mun fjármálaráðherra einn skipa stjórn félagsins.

Ekki hefur verið tekið undir að fleiri en einn aðili skipi stjórn félagsins og ekki hefur verið fallist á að sérstök valnefnd verði ráðherra til ráðgjafar við skipan stjórnarinnar. Þessi áhersla stjórnarflokkanna er því miður til þess fallin að skapa tortryggni um hvernig staðið verði að málum gagnvart íslensku atvinnulífi næstu missirin. Mikilvægt er að forðast það fyrir alla muni að stjórnmál og viðskiptalíf fari að blandast á ný um of eins og rakið var í áliti minni hluta við 2. umræðu málsins. Af þessum ástæðum getur minni hlutinn ekki greitt frumvarpinu atkvæði.

Alþingi, 7. júlí 2009.

Birkir Jón Jónsson.

247. Svar [90. mál]

viðskiptaráðherra við fyrirspurn Ólafar Nordal um endurskipulagningu atvinnufyrirtækja á vegum bankanna.

1. *Hver er afstaða ráðherra til þess hvernig til hefur tekist með endurskipulagningu atvinnufyrirtækja á vegum bankanna?*

Endurskipulagning atvinnufyrirtækja á vegum bankanna er flókið og umfangsmikið verkefni og er nauðsynlegt að skýrar og sanngjarnar verklagsreglur séu hafðar að leiðarljósi. Ráðherra telur að þau viðmið sem stuðst var við þegar þróaðar voru verklagsreglur bankanna vegna endurskipulagningar atvinnufyrirtækja hafi verið eðlileg, þótt þau verði vissulega aldrei óumdeild. Við endurskipulagningu atvinnufyrirtækja virðast bankarnir taka tillit til þeirra gilda sem ríkisstjórnin telur æskileg. Opinberir verkferlar viðskiptabankanna gefa til kynna að neðangreind viðmið hafi verið höfð til hliðsjónar þegar verklagsreglur voru settar:

1. Að stuðlað sé að áframhaldandi starfsemi lífvænlegra fyrirtækja og störf séu vernduð.
2. Að áfram verði samkeppni á markaði og að aðgerðir bankanna stuðli ekki að aukinni fákeppni.
3. Að ráðinn hafi verið til starfa óháður aðili til að gegna starfi umboðsmanns viðskiptavina í hverjum banka.
4. Að vinnubrögð séu gagnsæ og sanngjörn.
5. Að bankinn byggi upp traustan og arðbæran rekstur til framtíðar.

Þó telur ráðherra rétt að undirstrika að endurskipulagningarferlinu er ekki lokið og í raun verður ekki hægt að meta endanlegan árangur endurskipulagningarinnar fyrr en eftir nokkur ár. Jafnframt ber að hafa hugfast að sú endurskipulagning atvinnufyrirtækja sem nú stendur yfir á Íslandi er eitt stærsta endurskipulagningarverkefni sem ráðist hefur verið í í Evrópu. Mikilvægt er að nýta krafta bestu sérfræðinga sem völ er á í þetta verkefni. Ráðherra telur mikilvægt að stofnað verði hlutafélag til að stuðla að endurskipulagningu rekstrarhæfra atvinnufyrirtækja, í samræmi við frumvarp fjármálaráðherra þar um, sem vinni með bönkunum, styðji þá og veiti faglega ráðgjöf við endurskipulagningu íslenskra atvinnufyrirtækja. Ráðherra telur að það sé óæskilegt og óeðlilegt að þessi endurskipulagning eða umsjón með henni sé að einhverju leyti á verksviði starfsmanna ráðuneyta, ráðherra eða Alþingis.

2. *Hvernig er skipuriti og reglum NBI, Íslandsbanka og Nýja Kaupþings banka háttað vegna endurskipulagningar og yfirtöku atvinnufyrirtækja á vegum bankanna?*

NBI. – Sértækar umbreytingar atvinnufyrirtækja er samheiti starfsþátta á vegum fyrirtækja-, lögfræði- og fjármálasviðs NBI og skipta sviðin verkum með sér á eftirfarandi hátt:

– Fyrirtækjaþróun á fyrirtækjasviði ber ábyrgð á stöðugreiningu, mati og tillögugerð um þörf aðgerða og framkvæmd skuldaskipulagningar og/eða umbreytingar krafna í hlutafé.
– Eignarhaldsfélög NBI á lögfræðisviði bera ábyrgð á umsýslu og ráðstöfun eignarhalds í hlutafé sem bankinn eignast vegna umbreytingar krafna í hlutafé eða vegna fullnustugjörnings samhliða því að tryggja aðskilnað á milli lánastarfsemi á vegum bankans annars vegar og eignarhalds og umsýslu bankans á hlutafé í atvinnufyrirtækjum hins vegar.
– Fyrirtækjaráðgjöf á fjármálasviði veitir þjónustu á sviði verðbréfaútgáfu, skráningar verðbréfa, sölu fyrirtækja og ráðgjöf vegna samruna og yfirtöku.

Saman mynda þessir starfsþættir heildstætt ferli og eru sem slíkir hluti af þeim ráðstöfunum sem bankinn mun beita sér fyrir vegna fjárhagslegrar endurskipulagningar lífvænlegra lögaðila og þar með áframhaldandi starfsemi þeirra atvinnufyrirtækja. Ætlun NBI er að haga málum þannig að bankinn þurfi í sem fæstum tilfellum að eignast hlutabréf í atvinnufyrirtækjum vegna fjárhagslegrar endurskipulagningar þeirra. Þó er ljóst að í einhverjum tilfellum verður slíkt ekki umflúið vegna fjárhagslegra hagsmuna bankans. Í þeim tilfellum leggur bankinn áherslu á að eignarhald bankans vari stutt og að við umsýslu og ráðstöfun þeirra eigna verði gætt jafnræðis og gagnsæis.

Íslandsbanki. – Hjá Íslandsbanka starfar sérstakt sérlánateymi sem annast úrvinnslu og endurskipulagningu atvinnufyrirtækja. Sérlánateymið heyrir undir lánaeftirlit bankans sem heyrir svo aftur undir framkvæmdastjóra lánaeftirlits og áhættustýringar. Reglur Íslandsbanka eru birtar á vefsvæði hans.

Nýja Kaupþing. – Hjá Nýja Kaupþingi heyrir endurskipulagning fyrirtækja undir fyrirtækjaþjónustu. Fyrirtækjaþjónustan skiptist í tvennt: annars vegar fyrirtækjaráðgjöf, sem veitir fyrirtækjum almenna ráðgjöf um kaup og sölu eigna og skipan efnahagsreiknings og hins vegar fyrirtækjalausnir sem sinna endurskipulagningarverkefnum bankans. Að auki starfar innan bankans sérstök úrlausnarnefnd sem hefur það hlutverk að móta stefnu úrlausnarmála og gæta þess að svipuð mál fái sambærilega meðhöndlun. Verklagsreglur bankans eru birtar á heimasíðu bankans. Þá skal bent á að umboðsmaður viðskiptavina heyrir beint undir stjórn bankans og gefur reglulegar skýrslur um framgang vinnunnar.

3. *Hafa verið stofnuð eignarhaldsfélög í öllum framangreindum bönkum til að halda utan um endurskipulagningu atvinnufyrirtækja í viðskiptum við þá? Ef svo er ekki, hvernig er skipulagi þessarar starfsemi háttað í viðkomandi banka?*

Allir framangreindir bankar hafa stofnað að minnsta kosti tvö eignaumsýslufélög. Annars vegar er félag til að halda utan um eignarhald viðkomandi banka á fasteignum og hins vegar hafa verið stofnuð félög sem fara með eignarhald viðkomandi banka á hlutum í öðrum rekstrarfélögum.

4. *Hvernig er yfirstjórn þessara félaga háttað og hverjir eru í forsvari fyrir félögin?*

Hjá NBI er stjórn félaganna tveggja skipuð bankastjóra NBI, framkvæmdastjóra lögfræðisviðs bankans og framkvæmdastjóra fjármálasviðs hans. Framkvæmdastjórar félaganna eru annars vegar Helgi S. Gunnarsson og hins vegar Steinþór Baldursson. Bæði félögin eru að setja sér sérstakar vinnureglur um meðferð og umsýslu eignarhluta sem félögin kunna að eignast á grundvelli skuldbreytinga bankans vegna fullnustugjörninga. Reglurnar verða kynntar opinberlega innan tíðar.

Hjá Nýja Kaupþingi eru stjórnir beggja félaganna óháðar bankanum.

Hjá Íslandsbanka liggja ekki að svo stöddu fyrir upplýsingar um yfirstjórn og forsvarsmenn eignaumsýslufélaganna enda eru félögin nýstofnuð og hefur ekki verið auglýst eftir framkvæmdastjórum fyrir félögin.

5. *Hafa félög þessi gefið út reglur um hvernig haga skuli endurskipulagningu atvinnufyrirtækja á þeirra vegum? Ef svo er, eru reglurnar opinberar? Ef svo er ekki, hvers vegna ekki?*

NBI telur að starfsemi eignarhaldsfélaganna sé óaðskiljanlegur hluti þeirra ráðstafana sem bankinn mun beita sér fyrir í tengslum við fjárhagslega endurskipulagningu atvinnufyrirtækja. Mun bankinn setja reglur um starfsemi þeirra sem brátt verða kynntar opinberlega. Bankinn hefur þegar kynnt opinberlega aðgerðir vegna greiðsluerfiðleika fyrirtækja.

Hjá Kaupþingi og Íslandsbanka fer endurskipulagning fyrirtækja að mestu fram innan bankans og báðir bankar hafa birt skýrar verklagsreglur á sínum heimasíðum. Kaupþing stefnir að því að birta endurbættar reglur innan tíðar.

6. *Koma Fjármálaeftirlitið og, eftir atvikum, viðskiptaráðuneyti að þessum reglum, t.d. með staðfestingu sinni?*

Bankarnir hafa í einhverjum tilvikum leitað eftir leiðbeiningum varðandi smíði reglnanna til Fjármálaeftirlitsins.

7. *Eru reglurnar samræmdar á milli viðkomandi banka? Ef svo er ekki, hyggst ráðherra beita sér fyrir því?*

Reglurnar hafa ekki verið samræmdar sérstaklega á milli banka. Ráðherra mun ekki beita sér sérstaklega fyrir því að verklagsreglur séu nákvæmlega samræmdar á milli banka. Ráðherra telur það mikilvægt að sanngirni sé gætt í verklagsreglum bankanna gagnvart fyrirtækjum og markaði og að verklagsreglur þeirra endurspegli þau gildi sem talin eru upp í svari við 1. tölul. fyrirspurnarinnar. Jafnframt skuli verklagsreglur bankanna þriggja endurskoðaðar ef þörf krefur til að endurspegla þau gildi sem munu koma fram í eigendastefnu ríkisins þegar hún verður birt á næstunni.

8. *Verði frumvarp fjármálaráðherra um stofnun hlutafélags til að stuðla að endurskipulagningu þjóðhagslegra mikilvægra fyrirtækja samþykkt, sbr. 1. mál þessa þings, telur ráðherra þá ástæðu til að leggja framangreind eignarhaldsfélög niður eða samræma þau nánar að þeirri lagasetningu?*

Ráðherra telur enga ástæðu til að leggja framangreind eignarhaldsfélög niður verði frumvarp fjármálaráðherra um hlutafélag til að stuðla að endurskipulagningu atvinnufyrirtækja samþykkt. Slíkt félag í eigu ríkisins er hugsað sem viðbót og stuðningur við eignaumsýslufélög bankanna þriggja en ekki til að koma í staðinn fyrir það starf sem þegar er hafið í bönkunum.

248. Svar [100. mál]

forsætisráðherra við fyrirspurn Þórunnar Sveinbjarnardóttur um hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

Hvert er hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið og hve lengi hafa þeir gegnt embætti?

Hlutfall karla og kvenna í stöðu forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir forsætisráðuneytið er fjórir karlar og ein kona.

1. Hagstofan. Forstöðumaður er karl og hefur hann gegnt því embætti frá 1. mars 2008.
2. Þjóðmenningarhúsið. Forstöðumaður er karl og hefur hann gegnt því embætti frá 1. september 2008.
3. Seðlabanki Íslands. Bankastjóri Seðlabankans er karl og hefur hann gegnt því embætti frá 27. febrúar 2009.
4. Umboðsmaður barna. Umboðsmaður barna er kona og hefur hún gegnt því embætti frá 1. júlí 2007.
5. Embætti ríkislögmanns. Embætti ríkislögmanns gegnir karl og hefur hann gegnt því embætti frá því í maí 1999.

249. Nefndarálit [38. mál]

um till. til þál. um aðildarumsókn að Evrópusambandinu.

Frá meiri hluta utanríkismálanefndar.

I. Meðferð málsins í nefndinni.

Nefndin hefur fjallað um málið og samhliða fór fram umfjöllun um 54. mál. Bæði málin varða umsókn Íslands um aðild að Evrópusambandinu (ESB). Nefndin hefur haldið 19 fundi um málin og fengið á sinn fund alls 78 gesti frá ráðuneytum, stofnunum, háskólum, félagasamtökum o.fl., sjá fylgiskjal I. Þá fékk nefndin á sinn fund utanríkisráðherra og sendiherra Íslands í Brussel, auk þess sem tæplega helmingur nefndarmanna, sem einnig eiga sæti í

Íslandsdeild þingmannanefndar EFTA, átti fund í Noregi með Svein Roald Hansen, formanni norsku þingmannanefndar EFTA, og sérfræðingum norska Stórþingsins í tengslum við fund þingmannanefnda og ráðherra EFTA í Hamar 22. júní sl.

Nefndin óskaði formlega eftir umsögnum frá 102 aðilum auk þess sem hún gaf, með sérstakri opinberri auglýsingu, þeim sem þess óskuðu kost á að senda skriflegar athugasemdir við þingsályktunartillögurnar tvær. Var erindinu beint til félaga, samtaka og einstaklinga. Alls bárust nefndinni 57 athugasemdir og umsagnir, sjá fylgiskjal II. Þá átti nefndin gott samstarf við utanríkisráðuneyti og önnur ráðuneyti meðan á vinnslu málanna stóð.

Í 38. máli, um aðildarumsókn að Evrópusambandinu, sem lagt var fram af utanríkisráðherra, er lagt til að ríkisstjórninni verði falið að leggja inn umsókn um aðild að ESB og að loknum viðræðum við sambandið verði haldin þjóðaratkvæðagreiðsla um væntanlegan aðildarsamning. Þá yrði þjóðinni gefið færi á að hafna eða samþykkja samning um aðild að sambandinu þegar hann lægi fyrir.

Í greinargerð með tillögunni eru tilgreind nokkur atriði sem teljast meðal grundvallarhagsmuna Íslands við samningsgerð við ESB, svo sem þau að tryggja forræði þjóðarinnar yfir vatns- og orkuauðlindum, að tryggja forræði yfir fiskveiðiauðlindinni, sjálfbæra nýtingu auðlindarinnar og hlutdeild í deilistofnum og eins víðtækt forsvar í hagsmunagæslu í sjávarútvegi við gerð alþjóðasamninga og hægt er, að tryggja öflugan íslenskan landbúnað á grundvelli fæðuöryggis og matvælaöryggis, að tryggja lýðræðislegan rétt til að stýra almannaþjónustu á félagslegum forsendum, að standa vörð um réttindi launafólks og vinnurétt og ná fram hagstæðu og vaxtarhvetjandi samkeppnis- og starfsumhverfi fyrir atvinnulíf á Íslandi um leið og sérstöðu vegna sérstakra aðstæðna er gætt.

Í 54. máli, um undirbúning mögulegrar umsóknar um aðild að Evrópusambandinu, sem lögð var fram af þingflokkum Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks, er lagt til að utanríkismálanefnd Alþingis verði falið að undirbúa mögulega umsókn um aðild að ESB. Nefndinni verði falið það hlutverk að setja saman greinargerð um mikilvægustu hagsmuni Íslands í aðildarviðræðum við ESB og að vinna vegvísi að mögulegri aðildarumsókn sem taki til umfjöllunar öll álitamál varðandi upphaf aðildarviðræðna og hvernig að þeim skuli staðið, auk þess að fjalla um nauðsynlegar ráðstafanir í tengslum við staðfestingu mögulegs aðildarsamnings. Gert er ráð fyrir því að nefndin ljúki framangreindum verkefnum sem allra fyrst og eigi síðar en 31. ágúst 2009.

Í greinargerð með tillögunni segir að í niðurstöðum utanríkismálanefndar skuli gerð grein fyrir mikilvægustu hagsmunum Íslands og helstu áhrifum aðildar fyrir íslenskt samfélag í víðu samhengi. Eins verði tekin afstaða til þess hvort það umboð sem Alþingi mögulega veitir til aðildarviðræðna skuli skilyrt með einhverjum hætti og víðtækt samráð haft við hagsmunaaðila. Í vinnunni verði hugað sérstaklega að fullveldi þjóðarinnar, sjávarútvegshagsmunum, m.a. réttindum innan fiskveiðilögsögu Íslands og hlutdeild í flökkustofnum ásamt áhrifum á fiskveiðistjórn, auk þess sem hugað verði að fæðuöryggi þjóðarinnar og sérstöðu íslensks landbúnaðar, stöðu íslenskrar þjóðmenningar og þjóðtungu og einhliða úrsagnarrétti þjóðarinnar úr ESB. Þá verði fjallað um gerð stöðugleikasamnings við Evrópska seðlabankann til að tryggja stöðugt gengi krónunnar. Þá skuli vegvísir vegna mögulegrar aðildarumsóknar fjalla um alla þá þætti sem taka þurfi tillit til í tengslum við aðildarumsókn, svo sem um aðkomu þjóðarinnar að aðildarumsókn og staðfestingu aðildarsamnings, hvernig skipa skuli viðræðunefnd Íslands við ESB, með hvaða hætti eftirliti Alþingis og upplýsingagjöf til þess skuli háttað á meðan mögulegar aðildarviðræður standa, hvernig staðið skuli að opinberum stuðningi við kynningu á niðurstöðum viðræðna við ESB, hvaða stjórnarskrárbreyt-

ingar séu nauðsynlegar í tengslum við inngöngu í ESB og hvenær þær skuli gerðar sem og um áætlaðan kostnað vegna aðildarumsóknar. Að þessari vinnu lokinni ákveði Alþingi næstu skref, þ.e. hvort gengið skuli til aðildarviðræðna við ESB eða eftir atvikum hvort ákvörðun þar um skuli borin undir þjóðina í atkvæðagreiðslu.

Frá upphafi var sátt um það í nefndinni að fjalla um tillögurnar samhliða. Þannig náði t.d. framangreind auglýsing til beggja tillagna og umsagnarbeiðnir sömuleiðis. Nefndin ákvað að hafa þennan hátt á þar sem almenn samstaða var um það í nefndinni að síðarnefnda tillagan lyti að mikilvægum atriðum sem um margt væri eðlilegt að meta og horfa til við undirbúning hugsanlegrar aðildarumsóknar. Hér á eftir er því vikið að atriðum sem fram koma í greinargerðum beggja tillagnanna og miðaðist vinna nefndarinnar af fremsta megni við að sameina umfjöllun um þau sjónarmið sem uppi hafa verið í málinu á Alþingi, ná sem breiðastri samstöðu og tryggja að málið hlyti sem besta og ítarlegasta umfjöllun og málsmeðferð.

Meiri hlutinn leggur sérstaka áherslu á það við afgreiðslu málsins að það verklag og það skipulag sem greinir hér á eftir verði viðhaft af stjórnvöldum í hugsanlegum aðildarviðræðum við ESB í því skyni að tryggja sem víðtækasta aðkomu og samráð við ólíka aðila sem eiga hagsmuna að gæta í málinu, svo og við Alþingi. Telur meiri hlutinn að því breiðari samstaða sem næst í samfélaginu um málsmeðferð, m.a. að því er lýtur að samráði um samningsmarkmið, upplýsingagjöf o.fl., þeim mun meiri líkur séu á því að þetta stóra viðfangsefni verði farsællega til lykta leitt á lýðræðislegan hátt.

Innan flestra stjórnmálasamtaka eru skiptar skoðanir um aðild Íslands að ESB. Engu síður er það almenn skoðun að aðild Íslands að ESB verði aldrei leidd til lykta nema í þjóðaratkvæðagreiðslu. Hvenær slík atkvæðagreiðsla getur farið fram og á hvaða stigi er hins vegar umdeilt. Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarflokkanna er kveðið á um að lögð skuli fram tillaga til þingsályktunar um aðildarviðræður við ESB en að niðurstöður þeirra skuli lagðar fyrir þjóðina. Jafnframt kemur þar fram að stjórnarflokkarnir virði ólíkar áherslur hvors um sig gagnvart aðild að ESB og rétt þeirra til málflutnings og baráttu úti í samfélaginu í samræmi við afstöðu sína og fyrirvara um samningsniðurstöðuna. Það á einnig við um þá sem standa að þessu áliti; afstaða þeirra til aðildar Íslands að ESB er ólík en þeir eru sammála um að ákvörðun um aðild Íslands að sambandinu verði í höndum íslensku þjóðarinnar sem muni greiða atkvæði um samning í þjóðaratkvæðagreiðslu að loknum aðildarviðræðum. Um þetta vísast til stefnuskrár flokkanna, sjá fylgiskjal X.

Ljóst er að þeir nefndarmenn sem telja að hagsmunum Íslands sé betur borgið utan ESB ljá tillögu um að ganga til aðildarviðræðna stuðning sinn svo að hægt sé að kalla fram lýðræðislega og upplýsta afstöðu þjóðarinnar til hugsanlegrar aðildar og þeirra skilmála sem aðild Íslands yrði háð. Með aðildarviðræðum skýrist á ítarlegan hátt hvaða samningsgrundvelli Ísland getur náð svo að þjóðin geti tekið ákvörðun um þetta stóra ágreiningsmál samtímans með allar forsendur þess ljósar.

Meiri hlutinn telur að með áliti þessu sé orðinn til mikilvægur vegvísir að aðildarviðræðum við ESB, enda eru hér á eftir tekin til umfjöllunar á skipulegan hátt þau álitamál sem varða upphaf aðildarviðræðna, hvernig að þeim skuli staðið og hvaða meginatriða skuli gæta, og fjallað um nauðsynlegar ráðstafanir í tengslum við staðfestingu mögulegs aðildarsamnings. Álitið er kaflaskipt og er í I. kafla fjallað um meðferð málsins í nefndinni. Í II.–IV. kafla er farið yfir samstarf Íslands við önnur Evrópuríki undanfarin ár, stækkunarmál ESB og þá yfirgripsmiklu vinnu sem farið hefur fram undanfarin ár. Ferli aðildarviðræðna eru gerð skil í V. kafla. Þá er gerð grein fyrir skipulagi viðræðna, hlutverki aðila og upplýsingagjöf í VI. kafla þar sem meiri hlutinn lýsir m.a. áliti sínu á því hvernig skipa skuli faglega samninga-

nefnd fyrir viðræðurnar, einstaka samningahópa, samráðshóp ráðgjafa, hóp um upplýsingamiðlun og sérfræðingateymi, hvernig upplýsingagjöf til almennings og hagsmunaaðila skuli háttað og síðast en ekki síst hvert hlutverk Alþingis og aðkoma skuli vera svo og hvernig haga skuli samráði við þingið á meðan á samningaviðræðum stendur. Í VII. kafla kortleggur meiri hlutinn meginhagsmuni Íslands í aðildarviðræðum við ESB og áréttar hvar áherslur í samningaviðræðum skuli liggja. Meðal þeirra þátta sem hvað mestan tíma tóku í umfjöllun nefndarinnar má nefna sjávarútvegsmál, landbúnaðar- og byggðamál, orku- og auðlindamál og almannaþjónustu og félagsleg mál. Farið er yfir þjóðhagsleg áhrif aðildarviðræðna í VIII. kafla þar sem jafnframt er gerð grein fyrir áætluðum kostnaði vegna ferlisins. Í IX. kafla gerir meiri hlutinn grein fyrir stjórnskipulegum álitaefnum sem rædd voru ítarlega á fundum nefndarinnar, svo sem hvaða stjórnarskrárbreytingar þörf er á að gera og með hvaða hætti staðfesta eigi mögulegan aðildarsamning, en nefndin fékk m.a. prófessor í lögum við Háskóla Íslands og dómara við Mannréttindadómstól Evrópu til að taka saman minnisblað um þessi efni, sjá fylgiskjal VIII. Sérstökum álitaefnum er varða menningu og þjóðtungu eru gerð skil í X. kafla og ályktunarorð er að finna í XI. kafla. Þá leggur meiri hlutinn til breytingartillögu við tillöguna auk þess sem með álitinu eru tíu fylgiskjöl.

II. Samstarf Íslands við önnur Evrópuríki.

Ísland hefur verið virkur þátttakandi í evrópsku samstarfi um áratugaskeið. Sú þátttaka hefur einkum byggst á þremur grunnsamningum; EFTA-sáttmálanum frá 1970, EES-samningnum frá 1994 og Schengen-samningunum frá 1996 og 1999. Þegar haft er í huga að um 2/3 hlutar utanríkisviðskipta Íslands eru við aðildarríki ESB, um 6% við önnur EFTA-ríki og 2% við önnur ríki sem Ísland hefur gert fríverslunarsamninga við er ljóst að meginstoðir utanríkisviðskipta Íslands eru framangreindir samningar við EFTA-ríki og aðildarríki ESB. Í því sambandi er jafnframt rétt að hafa í huga að ESB hefur gert fríverslunarsamninga við flest af þeim ríkjum sem Ísland hefur samninga við, þ.m.t. við EFTA-ríkin.

Meiri hlutinn bendir á að virði utanríkisviðskipta nemur alls um 35% af vergri landsframleiðslu og standa líkur til þess að það hlutfall fari hækkandi næstu árin. Hér er ekki einvörðungu um að ræða útflutning á hefðbundnum vörum heldur hafa þjónustuviðskipti skipað æ stærri sess í utanríkisviðskiptum Íslands. Meiri hlutinn telur að lykillinn að verðmætasköpun til lengri tíma litið felist í auknum útflutningi á vörum og þjónustu. Með sjálfbæra þróun að leiðarljósi er markmiðið að gera enn frekari verðmæti úr auðlindum landsins en með því er stuðlað að frekara jafnvægi í íslenskum efnahagsmálum. Þetta undirstrikar að mati meiri hlutans mikilvægi gildandi viðskiptasamninga við Evrópuþjóðir.

Þessu til viðbótar áréttar meiri hlutinn að gagnger breyting varð á stöðu Íslands í samstarfi um varnar- og öryggismál við brottför bandarísks herliðs frá Íslandi haustið 2006, en þá færðist þyngdarpunktur íslenskra öryggismála nær Evrópu. Við lokun herstöðvarinnar í Keflavík gerðu íslensk stjórnvöld svokallaða grannríkjasamninga við Danmörku, Noreg og Bretland um öryggissamstarf á friðartímum, auk þess sem komið var á reglubundnu öryggismálasamráði við Þýskaland og Frakkland. Norræn samvinna hefur í auknum mæli reynst vettvangur íslenskra öryggismála, sbr. tillögur í Stoltenberg-skýrslunni um aukið norrænt öryggissamstarf á norðurslóðum, þar á meðal umhverfis Ísland. Þá hafa íslensk stjórnvöld fylgst náið með samstarfi ESB á sviði öryggismála og tekið þátt í því eftir því sem við á á grunni sérstaks samstarfssamnings.

Með EES-samningnum og síðar Schengen-samningunum má að mati meiri hlutans segja að Ísland hafi valið sér form samstarfs við ESB. Þeir valkostir sem Ísland stendur frammi

fyrir í meginatriðum eru annars vegar þeir að halda áfram núverandi samstarfi á grunni EES og Schengen eða leggja fyrir þjóðina mögulegan aðildarsamning að ESB til synjunar eða samþykktar. Með því fengist lýðræðisleg niðurstaða í máli sem hefur verið snar þáttur í opinberri umræðu og utanríkismálum Íslendinga um árabil.

Að mati flestra hefur EES-samningurinn þjónað Íslendingum vel í þau 15 ár sem hann hefur verið í gildi, þótt það sé að vísu ekki óumdeilt. EES/EFTA-ríkjunum og ESB hefur að mestu tekist að leysa þau ágreiningsmál sem upp hafa komið. Sendiherra Íslands í Brussel kom á fund nefndarinnar og lýsti því mati sínu að EES-samningurinn yrði sífellt þyngri í vöfum. Samningurinn væri í sömu mynd og hann var árið 1994 en margt hefði breyst í starfsumhverfi hans. Ræddi sendiherrann nokkuð þær breytingar sem orðið hafa eftir gildistöku EES-samningsins, t.d. héraðanefnd ESB sem íslensk sveitarfélög hefðu enn ekki aðgang að, umhverfismálin hefðu orðið mun meira vægi og auk þess væru skilin milli þess hvað félli undir EES og hvað ekki orðin óljósari.

III. Stækkun ESB og möguleg aðild Íslands að sambandinu.

Þrátt fyrir að ýmis ríki á Balkanskaga séu hugsanlega á leið inn í ESB á næstu árum eða áratugum virðist ljóst að nokkuð er farið að verða vart við „stækkunarþreytu“ innan ESB. Þetta birtist m.a. í gagnrýni á að nokkur þeirra tólf ríkja sem fengu aðild 2004 og 2007 hafi í raun ekki verið í stakk búin fyrir inngöngu, sem og strangari kröfum um innleiðingu og framkvæmd löggjafar fyrir umsóknarríki.

Samkvæmt þeim upplýsingum sem nefndin hefur aflað sér virðist það mat ráðandi meðal sérfræðinga í þróun ESB að eftir inngöngu Króatíu, sem áætlað hafði verið að fengi aðild í ársbyrjun 2012, muni ný ríki ekki verða tekin inn í ESB fyrr en eftir 2015. Á sama tíma virðist það almenn skoðun að ríki á borð við Ísland ætti að eiga greiða leið að ESB kjósi það svo, þar sem það sé ríki sem frá upphafi uppfyllir öll skilyrði aðildar og er í hópi þeirra ríkja sem næst standa sambandinu á flestum sviðum.

ESB hefur sem kunnugt er hætt aðildarviðræðum við Króata í óákveðinn tíma vegna landamæradeilu Króatíu við Slóveníu sem gekk í ESB árið 2004. Af hálfu ESB hefur m.a. komið fram að landamæradeilan grafi undan viðræðuferlinu við Króatíu.

Meiri hlutinn bendir á að á grunni ýmissa samninga sem nefndir hafa verið er Ísland, ásamt Noregi og Liechtenstein, það ríki sem þegar er hvað lengst komið í aðlögun að reglu- og samningaumhverfi ESB. EFTA-ríkin innan EES eru þar langt á undan þeim ríkjum sem nú eru í viðræðum um aðild að sambandinu. Á sama tíma er meiri hlutanum ljóst að þau efnisatriði sem eru ekki hluti af þessum samningum eru meðal þeirra viðkvæmustu fyrir Ísland og íslenska hagsmuni.

IV. Yfirgripsmikil vinna undanfarinna ára.

Umræðan um stöðu Íslands í Evrópu hefur staðið frá því áður en EES-samningurinn var gerður og tók gildi. Á árinu 1988 setti Alþingi á fót Evrópustefnunefnd sem var að störfum allt til 1991 og gaf á þeim tíma út alls sjö rit um ýmis mál tengd ESB. Þau voru síðar gefin út í einni bók undir heitinu Ísland og Evrópa. Í kjölfar gildistöku EES-samningsins tóku fjórar stofnanir Háskóla Íslands á árinu 1995 saman skýrslu fyrir þáverandi utanríkisráðherra um Ísland og ESB. Árið 2000 lagði þáverandi utanríkisráðherra fram ítarlega skýrslu á Alþingi um stöðu Íslands í Evrópusamstarfi.

Þessu til viðbótar hafa á vegum utanríkisráðuneytisins verið unnar ýmsar skýrslur um málið auk skýrslna um afmörkuð álitaefni eins og sjávarútveg og landbúnað. Á vegum fyrri ríkis-

stjórna hafa og starfað nefndir skipaðar fulltrúum stjórnmálaflokka og hagsmunaaðila sem einnig hafa unnið skýrslur um málið, Evrópunefnd undir forustu Björns Bjarnasonar, sem skilaði skýrslu árið 2007, og Evrópunefnd undir formennsku Ágústs Ólafs Ágústssonar og Illuga Gunnarssonar sem skilaði skýrslu fyrr á þessu ári.

Af þessu öllu er ljóst að á vegum stjórnvalda hefur farið fram yfirgripsmikil vinna á undanförnum árum og áratugum sem varðar spurninguna sem tillögurnar sem nú liggja fyrir Alþingi lúta að. Þessu til viðbótar má svo nefna margvíslegar skýrslur og úttektir sem unnar hafa verið innan stjórnmálaflokkanna og meðal einstakra hagsmunaaðila. Að mati meiri hlutans liggur því fyrir töluverð vinna sem unnt er að nýta til þess að leggja mat á það skref sem tillögurnar lúta að.

V. Ferli umsóknar um aðild að ESB.

Meiri hlutinn telur ljóst að um margt yrðu aðildarviðræður við EES/EFTA-ríki við ESB með öðrum hætti en þær sem nú fara fram við Tyrkland, en eins og áður var vikið að hefur viðræðum við Króatíu verið slegið á frest. Kjósi EFTA-ríki að sækja um aðild má telja líklegt að það gangi beint til viðræðna um þau atriði sem falla undir gildandi samninga EFTA við ESB og ljúki þeim. Löggjöf á öðrum sviðum þyrfti að greina og semja sérstaklega um innan þess ferlis sem viðhaft er í aðildarviðræðum. Hér verður gerð nánari grein fyrir ferli umsóknar.

i. Formlegt upphaf.

Á fundum nefndarinnar kom fram að aðildarferlið hefst formlega með því að ríki sem æskir aðildar sendir aðildarumsókn til ráðherraráðs ESB. Samkvæmt þeim upplýsingum sem nefndin hefur aflað sér er innihald hennar í flestum tilvikum einfalt og almennt ekki vísað til neinna efnislegra atriða sem verða andlag samninga í þeim samningaviðræðum sem fram undan eru.

Á fundi með sendiherra Íslands í Brussel kom fram að tímasetning aðildarumsóknar getur skipt nokkru máli því að ríki skiptast á formennsku í ESB á hálfs árs fresti. Svíar tóku við formennsku þann 1. júlí 2009 og að mati ýmissa gesta sem komu á fund nefndarinnar skiptir það máli fyrir Ísland að aðildarumsókn sé lögð inn í formennskutíð Svía.

Tæknilega séð geta allir ráðherrafundir tekið við umsókn um aðild, en það er einungis á vettvangi utanríkisráðherra ESB sem fram fer nauðsynleg umræða um umsókn áður en hún er send áfram til framkvæmdastjórnarinnar. Þann 27. júlí nk. verður næsti fundur utanríkisráðherra ESB. Litið er á stækkunarmál sem stórpólitísk mál og fundur utanríkisráðherra er eini vettvangurinn til að fjalla um slíkt í upphafi, nema fullkomið samkomulag liggi fyrir um afgreiðslu mála. Fram kom í máli ýmissa gesta nefndarinnar að næsti fundur utanríkisráðherra, sem haldinn verður 27. júlí nk., gæti verið heppilegur tími til að leggja inn umsókn. Aðrir telja að tímasetning mögulegrar umsóknar skipti ekki öllu máli.

Þá var þeim sjónarmiðum komið á framfæri við nefndina að framkvæmdastjórn ESB þekki Ísland og íslenska hagsmuni mjög vel. Margir íslenskir ráðherrar hafi á síðustu missirum farið til Brussel og hitt framkvæmdastjóra ESB. Núverandi framkvæmdastjórn hefði átt að sitja fram í október en hún verður látin starfa út árið 2009 og jafnvel fram í febrúar/mars 2010. Vitneskja um stöðu Íslands í Evrópusamstarfi og innri markaðnum sé því mjög góð um þessar mundir. Samstarfsmenn í Brussel geri sér t.d. grein fyrir því að íslensk stjórnvöld séu búin að taka upp mjög mikið af regluverki ESB. Í ljósi þessa alls lögðu ýmsir gestir nefndarinnar áherslu á að nú væri rétta fólkið til staðar sem hefði reynsluna og þekkti málin í hinu

flókna starfsumhverfi. Núverandi stækkunarstjóri sambandsins hefði einnig kynnt sér mjög vel íslenska hagsmuni.

Að fenginni aðildarumsókn felur ráðherraráðið framkvæmdastjórn ESB að fara með meðferð umsóknarinnar og gefa álit sitt á henni til ráðherraráðsins. Framkvæmdastjórnin leggur mat á umsóknina og leggur til það ferli sem viðhaft skuli, þ.m.t. hvort forsendur séu fyrir hendi að hefja aðildarviðræður þegar í stað.

ii. Kaupmannahafnarviðmiðin.

Á fundum nefndarinnar kom fram að meginviðmiðin sem framkvæmdastjórnin horfðu til væru svonefnd Kaupmannahafnarviðmið frá 22. júní 1993 sem skera úr um hvort ríki fullnægir skilyrðum aðildar að ESB: Aðild tilskilur að umsóknarríki búi við stöðugar stofnanir sem tryggja lýðræði, réttarríkið, mannréttindi og virðingu fyrir minnihlutahópum og vernd þeirra, markaðshagkerfi, sem og getu til að standast samkeppnisþrýsting og markaðsöfl innan sambandsins. Aðild gengur út frá getu umsóknarríkis til að fylgja skyldum aðildar, þar með talið að gangast undir markmið um pólitískt og efnahagslegt bandalag og myntbandalag.[1] Þetta eru og þau viðmið sem horft er til í öllu ferlinu sem ganga þarf í gegnum í aðdraganda formlegrar aðildar.

Ekki þarf að efast um að Ísland uppfyllir Kaupmannahafnarviðmiðin. Á endanum tekur leiðtogaráð ESB ákvörðun um hvort aðildarviðræður skuli hafnar við umsóknarríkið.

iii. Uppbygging viðræðna.

Viðræðurnar fara fram á milli aðildarríkja ESB og umsóknarríkis á sérstökum samningafundum (ríkjaráðstefnum) á vettvangi ráðherra eða sendiherra. Löggjöf ESB er í samningaviðræðum skipt upp í eftirtalda 35 kafla og síðan samið um þá hvern og einn, skref fyrir skref: 1) frjálst vöruflæði, 2) frjáls för vinnuafls, 3) frjáls þjónustuviðskipti, 4) frjálsir fjármagnsflutningar, 5) opinber útboð, 6) félagaréttur, 7) hugverkaréttur, 8) samkeppnismál, 9) fjármálaþjónusta, 10) upplýsingasamfélagið og fjölmiðlun, 11) landbúnaðar- og byggðastefna, 12) matvælaöryggi og hreinlætismál, 13) sjávarútvegur, 14) samgöngumál, 15) orkumál, 16) skattamál, 17) efnahags- og myntbandalagið, 18) hagtölur, tölfræði, 19) félagsmála- og atvinnustefna, 20) iðnstefna, 21) evrópskt samgöngu-, orku-, og fjarskiptanet, 22) héraðastefna og staðbundin uppbygging, 23) réttarvarsla og grundvallarréttindi, 24) réttlæti, frelsi og öryggi borgara, 25) vísindi og rannsóknir, 26) mennta- og menningarmál, 27) umhverfismál, 28) neytenda- og heilsuvernd, 29) tollabandalagið, 30) alþjóðatengsl, 31) utanríkis-, öryggis- og varnarmál, 32) fjárhagslegt eftirlit, 33) fjármál og fjárlög ESB, 34) stofnanir, 35) annað.

Uppbygging viðræðna er með þeim hætti að frumkvæðið er í höndum framkvæmdastjórnar ESB sem leggur fyrir aðildarríkin tillögur sínar að samningsafstöðu í hverjum og einum kafla og hvort og þá hvenær formlegar viðræður um hvern kafla skuli hefjast. Endanleg ákvörðun í þessu efni er síðan í höndum aðildarríkjanna og þarf einróma samþykki þeirra til að hefja viðræður og að sama skapi einróma samþykki til að ljúka viðræðum um hvern og einn kafla.

iv. Greining á löggjöf.

Samkvæmt þeim upplýsingum sem nefndin hefur aflað sér er eitt fyrsta skrefið við undirbúning aðildar að greina löggjöf umsóknarríkis í því skyni að sjá að hve miklu leyti hún er

---

[1] Sjá 2. mgr. 7 A iii í fréttatilkynningu ráðsins sem nálgast má á vefslóðinni: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/93/3.

í samræmi við löggjöf ESB. Markmiðið er þá að afmarka þá þætti sem viðræður þurfa að beinast að og skapa grundvöll til að meta framgang viðkomandi ríkis í aðlögun sinni að löggjöf ESB. Að lokinni þessari greiningu verður til grunnur formlegra samningaviðræðna. Meiri hlutinn bendir á að á þessu stigi skapast tækifæri fyrir umsóknarríki til að fá nánari útskýringar á löggjöf ESB og fækka þeim aðlögunum og sérlausnum sem ríki kann að telja sig þurfa.

Meiri hlutinn bendir á að þótt ætla megi að Ísland muni að stórum hluta sleppa við þennan þátt viðræðnanna er ljóst að greining af þessu tagi mun fara fram varðandi þá þætti sem ekki falla undir EES- eða Schengen-samningana, þ.e. um landbúnaðar- og sjávarútvegsmál, dóms- og innanríkismál, gjaldmiðilsmál, skattamál, byggðamál, tollamál, utanríkismál, öryggis- og varnarmál, fjárhagsmálefni, stofnanir og ýmis önnur atriði.

v. Formlegar samningaviðræður.

Eins og að framan greinir fara formlegar samningaviðræður fram á ríkjaráðstefnum á milli aðildarríkja ESB og umsóknarríkis. Viðræðurnar byggjast á hinni sameiginlegu samningsafstöðu sem aðildarríkin hafa einróma samþykkt á grunni tillagna framkvæmdastjórnarinnar. Má því í raun segja að framkvæmdastjórnin gegni lykilhlutverki í viðræðunum. Aðilar skiptast á samningsafstöðu þar til sameiginleg niðurstaða hefur náðst þannig að loka megi viðræðum með formlegum hætti, kafla fyrir kafla. Vinna samningamanna á einstökum sviðum með framkvæmdastjórn ESB miða að því að komast að niðurstöðu um einstök atriði þannig að afstaðan sem framkvæmdastjórnin leggur fyrir aðildarríkin á endanum falli eins vel að sjónarmiðum umsóknarríkis og kostur er.

Sú breyting hefur orðið á stækkunarviðræðum að sérstök áhersla er nú lögð á að ríki hafi í raun uppfyllt tiltekin viðmið varðandi hvern og einn kafla áður en samningar um þá eru opnaðir og einnig áður en þeim er lokað. Í þessu felst að sem minnst er gefið af frestum til að uppfylla skilyrðin áður en köflum er lokað heldur er þeim ekki lokað fyrr en ákveðnum markmiðum er náð í framkvæmd og með innleiðingu löggjafar í viðkomandi ríki. Slíkt er að sjálfsögðu óháð þeim aðlögunartíma og undanþágum sem kann að semjast um.

Meiri hlutinn bendir á að ekki er að fullu ljóst hvernig haldið yrði á málum í tilviki Íslands en ætla verður að þeim köflum viðræðna sem snerta atriði sem falla undir EES- og Schengensamningana verði lokið tiltölulega fljótt. Þó má leiða líkum að því að Ísland uppfylli þegar öll þau skilyrði sem þar er að finna og því er ólíklegt að óska þyrfti aðlögunartíma, þótt slíkt sé ekki útilokað. Þeim köflum yrði þá lokað á fyrstu stigum. Framangreindur rammi yrði notaður um viðræður er lúta að málum sem falla utan þeirra samninga, t.d. landbúnaðar- og sjávarútvegsmálum, dóms- og innanríkismálum, gjaldmiðilsmálum, skattamálum, byggðamálum, tollamálum, utanríkismálum, öryggis- og varnarmálum, fjárhagsmálefnum, stofnunum og öðrum atriðum.

vi. Texti aðildarsáttmála undirbúinn.

Að loknum samningaviðræðum um hvern einstakan kafla tekur við vinna er snýr að því að yfirfæra samningsniðurstöðuna í lagatexta. Sú vinna fer fram í sérstökum vinnuhópi ráðherraráðsins sem síðan ber textann undir umsóknarríki. Þessi vinna fer í raun fram samhliða samningaviðræðum um aðra kafla og bíður því ekki heildarniðurstöðu viðræðna. Þegar öllum köflum hefur verið lokað með þessum hætti liggur aðildarsamningur fyrir.

Meiri hlutinn áréttar að samningur um aðild ríkis að ESB jafngildir hefðbundnum sáttmála ESB og með slíkum samningi er því unnt að breyta stofnsáttmála og síðari sáttmálum ESB.

Það er nauðsynlegt þar sem færa þarf inn í sáttmála ESB-reglur er lúta að stöðu nýs aðildarríkis innan stofnana ESB, svo sem um fjölda þingsæta á Evrópuþinginu. Þannig felur aðildarsamningur þegar af þeirri ástæðu í sér breytingar á stofnsáttmálum ESB.

vii. Aðildarsamningur, fullgildingarferli og þátttaka í starfi ESB.

Meiri hlutinn bendir á að ráðherraráðið þarf að fallast á aðildarsamning og hann þarf einnig að samþykkja í Evrópuþinginu. Að auki þurfa öll aðildarríki ESB að fullgilda hann, auk umsóknarríkis. Það er ferli sem tekur vart skemmri tíma en eitt ár.

Umsóknarríki sem undirritað hefur aðildarsamning sem bíður fullgildingar þarf ekki að bíða loka fullgildingarferlis til að taka þátt í störfum ESB. Ríki fær áheyrnaraðild að öllum stofnunum ESB þegar við undirritun aðildarsamnings og er því fullur þátttakandi í starfi ESB meðan fullgildingarferlið stendur yfir. Viðkomandi ríki fær þó ekki framkvæmdastjóra eða dómara við Evrópudómstólana fyrr en aðildarsamningur hefur tekið gildi og nýtur ekki atkvæðisréttar.

Um staðfestingarferlið af Íslands hálfu og önnur stjórnskipuleg álitamál við aðild að ESB er fjallað í IX. kafla álitsins.

VI. Skipulag viðræðna, hlutverk aðila og upplýsingagjöf.

Til viðbótar við önnur álitaefni sem meiri hlutinn gerir grein fyrir í áliti þessu telur hann nauðsynlegt að fara yfir meginatriði hvað varðar skipulag viðræðna og hlutverk framkvæmdarvaldsins og Alþingis í viðræðuferlinu. Meiri hlutinn telur einnig mikilvægt að aðkoma hagsmunaaðila að málinu og upplýsingamiðlun sé skýr og skilvirk á öllum stigum. Meiri hlutinn leggur áherslu á mikilvægi þess að ferlið sem sett verður upp í tengslum við aðildarviðræður verði eins gegnsætt og kostur er og að sem víðtækast samráð verði haft við hagsmunaaðila á breiðum grunni auk þess sem sérstök áhersla verði lögð á upplýsingamiðlun til almennings. Þessi sjónarmið hafa endurspeglast í máli gesta og fjölda umsagna. Ljóst er að Alþingi þarf í ferlinu öllu, ef af aðildarviðræðum verður, að geta uppfyllt stjórnskipulegar skyldur sínar, axlað þá ábyrgð sem meðferð málsins krefst og haft virka aðkomu að og eftirlit með aðildarviðræðum á öllum stigum. Þær tillögur sem meiri hlutinn setur fram taka og mið af þessu. Meiri hlutinn telur tillögurnar sem hér koma fram skýra með greinargóðum hætti þau skref í málinu sem tekin verða, samþykki Alþingi tillögu um aðildarviðræður við ESB. Meiri hlutinn áréttar að auki að hann telur álit þetta mikilvægan vegvísi í mögulegum aðildarviðræðum.

i. Skipulag viðræðna og hlutverk framkvæmdarvaldsins.

Meðal þeirra gagna sem nefndin hefur kynnt sér eru upplýsingar um skipulag aðildarviðræðna nokkurra þjóða sem áður hafa gengið í gegnum þær, svo og skipulag viðræðna Króata við ESB undanfarið þótt þeim viðræðum hafi nú verið frestað um óákveðinn tíma. Sammerkt með þessum þjóðum er sú áhersla sem lögð er á breiða aðkomu margvíslegra hagsmunaaðila að ferlinu í heild. Leggur meiri hlutinn áherslu á að við skipulag ferlisins hér á landi þurfi að taka ríkt tillit til þessa. Í því sambandi áréttar meiri hlutinn sérstaklega breiða pólitíska aðkomu að málinu frá öllum flokkum sem sæti eiga á Alþingi.

Meiri hlutinn bendir á að aðildarviðræður við ESB eru á stjórnskipulegri ábyrgð utanríkisráðherra og því ljóst að meginþungi vinnunnar verður í höndum utanríkisráðuneytisins. Jafnframt liggur fyrir að verkefnið er allrar stjórnsýslunnar, ráðuneyta jafnt sem stofnana. enda um að ræða samninga á sviðum sem falla efnislega undir mörg ráðuneyti. Að sama skapi eru

ríkir hagsmunir sveitarfélaga fólgnir í þeim þáttum sem fjallað verður um í aðildarviðræðum og því mikilvægt að fulltrúar þeirra hafi skýra aðkomu að málum á sem flestum sviðum. Áður er getið mikilvægis aðkomu hagsmunaaðila að samningaferlinu.

Fram kom á fundum nefndarinnar að fyrirhugað er að haga skipulagi aðildarviðræðna (sjá mynd af skipulaginu í fylgiskjali III) þannig að endanlegar ákvarðanir í málefnum tengdum aðildarviðræðum verði í höndum ríkisstjórnarinnar. Í því felst m.a. að allar ákvarðanir um samningsafstöðu Íslands á einstökum sviðum verða samþykktar í ríkisstjórn að loknu samráðsferli sem nánari grein er gerð fyrir í þessu áliti.

Meginþungi málsins frá degi til dags hvílir á samninganefnd, sem utanríkisráðherra skipar að höfðu samráði við ríkisstjórn, undir forustu aðalsamningamanns eða -manna. Gert er ráð fyrir að settir verði á fót 9–12 samningahópar um afmörkuð efnissvið samninganna. Hver hópur verði leiddur af formanni en auk hans munu sitja í hópunum margvíslegir sérfræðingar á hverju sviði. Þessir hópar halda utan um samningaviðræður, hver á sínu sviði, allt frá upphafi ferlisins til enda. Það felst m.a. í því að undirbúa svör við spurningum sambandsins, taka þátt í yfirferð yfir regluverk Íslands og ESB og undirbúa samningsafstöðu Íslands, auk þess að taka þátt í samningaviðræðum. Meiri hlutinn leggur áherslu á að með framangreindum hópum starfi a.m.k. tveir erlendir aðilar sem hafi víðtæka sérþekkingu á samningum og ESB.

Meiri hlutinn ítrekar nauðsyn þess að til ráðgjafar í ferlinu verði samráðshópur sem skipaður verði fulltrúum allra stjórnmálaflokka á Alþingi, t.d. fulltrúum úr utanríkismálanefnd, auk breiðs hóps hagsmunaaðila. Gert er ráð fyrir að samninganefnd haldi reglulega fundi með samráðshópnum og upplýsi um stöðu mála í viðræðunum og leggi fyrir hann framkomnar tillögur um samningsafstöðu Íslands. Þannig verði tryggt að hagsmunaaðilar verði virkir þátttakendur í ferlinu frá upphafi og taki þátt í mótun afstöðu Íslands á hverjum tíma.

Einnig er gert ráð fyrir því að sérstakur hópur verði settur á fót sem annist víðtæka upplýsingamiðlun, þ.e. til almennings, félagasamtaka, fjölmiðla o.s.frv. Hlutverk hópsins verði að miðla upplýsingum um ESB almennt, áhrif aðildar að sambandinu og um stöðu aðildarviðræðna. Meiri hlutinn leggur áherslu á að í þessari mikilvægu upplýsingavinnu verði fyllstu hlutlægni gætt og að hópurinn hafi svigrúm til þess að leita ráðgjafar annars staðar, jafnt innan lands sem utan. Jafnframt leggur meiri hlutinn áherslu á að hópurinn hafi náið samráð við Alþingi, félagasamtök, hagsmunaaðila og háskólasamfélagið í starfi sínu þannig að upplýsingamiðlunin verði á sem breiðustum grunni.

Að lokum er gert ráð fyrir því að sérstakur hópur sérfræðinga starfi með samninganefnd og samningahópum eftir því sem þurfa þykir, þ.e. lögfræðingar, hagfræðingar, sérfræðingar í alþjóðasamskiptum o.s.frv.

Meiri hlutinn telur að það skipulag sem hér hefur verið lýst komi vel til móts við þau meginsjónarmið sem hann telur rétt að verði höfð að leiðarljósi í því ferli sem fram undan er. Nefndin var fullvissuð um að í alla þá hópa sem hér hafa verið nefndir yrði valið með það í huga að þeir endurspegluðu á sem breiðastan hátt þá hagsmuni sem gæta þarf á hverju sviði. Jafnframt er ljóst að starfsmenn úr öllum ráðuneytum og sérfræðingar úr mismunandi áttum þurfa að koma að aðildarviðræðunum og eðlilegt að hver fagráðherra og ríkisstjórnin sem heild beri ábyrgð á því hvaða starfsmenn, sérfræðingar og trúnaðarmenn sitja í samninganefnd og teymum er varða ólík efnissvið aðildarviðræðnanna. Eðlilegt er að samsetning samningateyma sé kynnt í utanríkismálanefnd áður en endanlega er í þau skipað.

Meiri hlutinn gengur út frá því að líkt og mörg þeirra ríkja sem gengið hafa í gegnum ferli aðildarviðræðna muni íslensk stjórnvöld hafa sér til halds og trausts erlenda ráðgjafa sem hafa reynslu á þessu sviði.

Meiri hlutinn leggur mikla áherslu á að það skipulag sem viðhaft verður taki tillit til þeirra meginsjónarmiða sem hann hefur sett fram um gegnsæi og miðlun upplýsinga um ESB sem slíkt, möguleg áhrif aðildar að sambandinu og um gang aðildarviðræðna. Meiri hlutinn telur afar mikilvægt að í því efni verði leitast við að takmarka svo sem kostur er að leggja trúnaðarskyldur á þær upplýsingar sem fyrir liggja og leggur ríka áherslu á að samninganefnd og einstakir samningahópar taki mið af þessu.

ii. Hlutverk Alþingis.

Nefndin hefur kynnt sér hvernig þjóðþing einstakra ríkja hafa komið að því ferli sem hér um ræðir. Í Eistlandi, Finnlandi, Króatíu og Svíþjóð virðist þess sérstaklega hafa verið gætt að viðhalda náinni samvinnu og samráði við þjóðþingin í ferlinu öllu. T.d. má nefna að í Króatíu er þingið haft með í ráðum þannig að engin samningsafstaða er tekin án þess að þingnefnd fjalli um málið. Sama máli gegndi í Finnlandi og svo má nefna Eistland sem dæmi þar sem framkvæmdarvaldið byggði samráð sitt við þjóðþingið Riigikogu á reynslu þeirra ríkja sem áður höfðu sótt um aðild að ESB.

Nefndin kynnti sér framkvæmdina í Svíþjóð þar sem náið samráð var haft við þingið um alla meginþætti samningaviðræðnanna. Þar var starfinu háttað svo að ráðherra Evrópumála kom á fund Evrópunefndar þingsins með reglulegu millibili til að miðla upplýsingum um stöðu mála auk þess sem aðrir ráðherrar komu og gerðu grein fyrir því er snerti þeirra málefnasvið. Samningsafstaða Svía í öllum málum var afhent nefndinni á sama tíma og hún var afhent í Brussel. Þetta samráð var viðhaft í öllu ferlinu. Á lokaspretti viðræðnanna var Evrópunefnd þingsins í beinu sambandi við samningamenn Svía í Brussel til samráðs um lokaniðurstöðu viðræðna.

Meiri hlutinn áréttar að til að samráð nái markmiði sínu þarf það að eiga sér stað áður en niðurstaða liggur fyrir og meðan á ferlinu stendur. Þá virðist sem flest ríki hafi skipulagt þetta samráð með svipuðum hætti, þ.e. með nánu samráði framkvæmdarvalds og löggjafarvalds sem sett er í ákveðið ferli. Meiri hlutinn leggur til að ráðherrar auk samningamanna komi reglulega á fund utanríkismálanefndar, auk þess sem öll gögn sem lögð eru fram í aðildarviðræðum komi á borð nefndarinnar. Þessu til viðbótar væri eðlilegt að utanríkisráðherra gerði Alþingi grein fyrir stöðu mála með reglulegu millibili og að efnt væri til umræðna á þinginu í framhaldi af slíku, svipað og í Króatíu. Nánar má lesa um hið nána samráð í reglum króatíska þingsins, dags. 19. janúar 2005, um sérstaka eftirlitsnefnd króatíska þingsins vegna aðildarviðræðna ríkisins við ESB.[2]

Meiri hlutinn leggur ríka áherslu á að Alþingi komi með sem beinustum hætti að ferlinu á öllum stigum þess. Tryggja verður að þingið standi ekki frammi fyrir orðnum hlut heldur sé virkur þátttakandi og eftirlitsaðili frá upphafi og í ferlinu öllu. Í því efni verður að taka tillit til þess að á endanum verður það hlutverk Alþingis að fjalla um þann samning sem kann að verða gerður og verður Alþingi því að haga aðkomu sinni að ferlinu í ljósi þess. Nefndin hefur rætt hvort heppilegra sé að kjósa sérstaka Evrópunefnd á vettvangi Alþingis eða hvort fela eigi utanríkismálanefnd að fara með málið af hálfu þingsins. Telur meiri hlutinn að rök séu fyrir báðum leiðunum og báðar hafi jafnframt vissa ókosti.

Helstu rök fyrir því að kjósa sérstaka Evrópunefnd eru þau að málið sé umfangsmikið og sérstakt og því beri að setja það í sérnefnd. Rökin fyrir því að utanríkismálanefnd fari með málið eru augljóslega þau að um sé að ræða eitt helsta utanríkismálefni þjóðarinnar og því

---

[2] http://www.eu-pregovori.hr/DOWNLOAD/2005/11/10/ Decision_on_the_establishment_of_a_National_ Committee1.pdf.

verði það illa skilið frá þeirri nefnd. Jafnframt má benda á að utanríkismálanefnd hefur sérstaka stöðu í þingsköpum (sbr. 24. gr. þeirra laga) og í öðrum lögum er einnig kveðið á um samráð ríkisstjórnarinnar við nefndina í utanríkismálefnum. Þá hefur utanríkismálanefnd umsjón með þinglegri meðferð EES-mála. Meiri hlutinn hefur sameinast um að leggja til að utanríkismálanefnd fari með Evrópumál, eins og hingað til, og fjalli um aðildarviðræður við ESB og annist tengsl Alþingis við utanríkisráðherra og eftir atvikum aðra ráðherra í viðræðuferlinu. Jafnframt telur meiri hlutinn rétt að úr hópi nefndarmanna verði einn fulltrúi hvers stjórnmálaflokks kosinn í starfshóp sem sitji í samráðshópi ríkisstjórnarinnar og hagsmunaaðila og að sá fimm manna starfshópur fundi reglubundið með utanríkisráðherra og samninganefnd Íslands.

Þá verði einnig tryggt að utanríkismálanefnd, eða eftir atvikum umræddur starfshópur, hafi beinan aðgang að samninganefndinni, t.d. með áheyrnaraðild, samkvæmt nánari reglum sem utanríkisráðherra setur í samráði við utanríkismálanefnd. Í beinni aðkomu utanríkismálanefndar að ferlinu felst að mati meiri hlutans að hún eigi reglulega fundi með samningamönnum, og eftir atvikum ráðherrum, haft verði samráð við nefndina áður en samningsafstaða Íslands á einstökum sviðum verði samþykkt og reglulegir upplýsinga- og samráðsfundir verði haldnir um gang viðræðna og opnun og lokun einstakra samningskafla. Jafnframt geti nefndin kallað til sín hagsmunaaðila og sérfræðinga eftir því sem þörf krefur.

Með þessu ferli er m.a. tryggt að Alþingi verði hluti af því heildarferli stjórnsýslu og hagsmunaaðila sem mál fara í gegnum áður en þau eru endanlega afgreidd. Þannig verður þess gætt að stjórnsýslan miðli upplýsingum til þingsins um málefni er tengjast viðræðunum svo að þingið geti gegnt eftirlitshlutverki sínu í ferlinu. Þrátt fyrir reglur um trúnað í starfi nefndarinnar er lögð áhersla á mikilvægi gegnsæis í öllu starfi hennar og því eðlilegt að hófs sé gætt í beitingu trúnaðarreglunnar. Með þessu yrði m.a. tryggt að eftir atvikum gætu fundir nefndarinnar verið fyrir opnum tjöldum.

iii. Aðkoma hagsmunaaðila.

Nefndin hefur kynnt sér hvernig aðkomu hagsmunaaðila var háttað í skipulagi aðildarviðræðna annarra ríkja við ESB. Segja má að sammerkt með þessum ríkjum sé sú áhersla sem lögð var á að hafa sem breiðasta aðkomu hagsmunaaðila að öllu ferli aðildarviðræðna og undirbúningi þeirra. Má þar t.d. nefna ferlið á Möltu og í Finnlandi.

Meiri hlutinn telur nauðsynlegt að aðkoma íslenskra hagsmunaaðila og félagasamtaka að ferlinu verði á sem breiðustum grunni. Í þessu efni er meiri hlutinn þess fullviss að það skipulag sem utanríkisráðherra hefur kynnt nefndinni, og skýrt hefur verið fyrr í álitinu, fullnægi þessu sjónarmiði. Gengið er út frá því að settur verði á fót víðtækur samráðsvettvangur þar sem fjallað verður um ESB, gang aðildarviðræðna og um samningsafstöðu Íslands á einstökum sviðum áður en hún er lögð fyrir ESB. Þessu til viðbótar er miðað við að þeir hópar sem eiga hvað mestra beinna hagsmuna að gæta verði hluti af samningahópunum sjálfum og taki þannig beinan þátt í ferlinu þótt hinar eiginlegu samningaviðræður verði hlutverk embættismanna. Er þetta t.d. augljóst þegar kemur að hagsmunum sjávarútvegs, landbúnaðar og sveitarfélaga þar sem gert er ráð fyrir að hagsmunasamtök taki virkan þátt í samningunum.

iv. Upplýsingamiðlun.

Nefndin hefur rætt um mikilvægi þess að öll upplýsingamiðlun til almennings, fjölmiðla, félagasamtaka og alþjóðasamfélagsins verði í föstum skorðum og einkennist af fagmennsku og hlutlægni. Samkvæmt þeim upplýsingum sem nefndin hefur aflað sér er það reynsla þeirra

þjóða sem farið hafa í gegnum aðildarviðræður við ESB að afar mikilvægt sé að standa vel að allri miðlun upplýsinga, m.a. um ESB, möguleg áhrif aðildar hér á landi, stöðu aðildarviðræðna og einstaka þætti þeirra. Reynslan er einnig sú að þegar ferlið er hafið verður mikil eftirspurn eftir upplýsingum innan lands sem utan sem mikilvægt er að miðla með samræmdum hætti.

Veruleg áhersla hefur verið lögð á kynningarmál meðal ýmissa ríkja sem sótt hafa um aðild á undanförnum árum og áratugum. Nær þetta ekki einvörðungu til kynningar í tengslum við lokaskref ferlisins (þjóðaratkvæði) heldur ekki síður meðan á aðildarviðræðum stendur. Þetta atriði telur meiri hlutinn afar mikilvægt, þ.e. að upplýsa almenning um möguleg áhrif aðildar að ESB og um gang aðildarviðræðna. Tímabilið frá lokum viðræðna og fram að þjóðaratkvæðagreiðslu er tími þar sem sérstaka áherslu þyrfti að leggja á upplýsingagjöf um niðurstöðu aðildarviðræðna og áhrif samningsins hér á landi.

Meiri hlutinn bendir á að Finnar stofnuðu sérstakan hóp sem annaðist almenna upplýsingamiðlun til almennings frá stjórnvöldum en hópurinn bar einnig ábyrgð á samskiptum við fjölmiðla. Hvað varðar frjáls félagasamtök var ákveðið að hafa til ráðstöfunar afmarkað fjármagn á hverju ári til sérstakra verkefna sem kynntu sjónarmið þeirra. Um var að ræða 300.000 ECU/evrur árlega sem skipt var jafnt á milli andstæðinga aðildar, fylgjenda og hlutlausra. Verkefni sem lögð voru fram þurftu að uppfylla ákveðin efnisleg skilyrði (t.d. hafa almenna skírskotun), auk þess sem umsækjendur þurftu að uppfylla tiltekin skilyrði. Sérstök fjárhæð var svo samþykkt í sama skyni í aðdraganda þjóðaratkvæðagreiðslunnar, eða alls 1,5 millj. ECU/evra sem skipt var milli hópanna með sama hætti. Í Noregi var á sínum tíma ákveðið að styðja sérstaklega tvær hreyfingar, já-hreyfingu og nei-hreyfingu, jafnt. Telur meiri hlutinn rétt að beina þeim tilmælum til stjórnvalda að slíkur stuðningur verði tryggður og fyrirkomulag hans verði ákveðið af Alþingi að fengnum tillögum samráðshóps stjórnvalda og hagsmunaaðila.

Meiri hlutinn leggur ríka áherslu á að í allri upplýsingamiðlun verði gætt hlutlægni en slíkt er grundvallaratriði fyrir trúverðugleika ferlisins í heild. Við því er að búast að eftirspurn eftir margvíslegu upplýsingaefni um málið aukist mjög og því eðlilegt að horft sé til þess að marka upplýsingamiðlun um málið þennan farveg. Í tengslum við þetta ræddi meiri hlutinn hugsanlega aðkomu óháðra aðila að upplýsingamiðlun bæði á viðræðustigi og samningastigi, sem og fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu. Meiri hlutinn telur aðkomu óháðra aðila dýpka umræðuna og tryggja að fyllsta hlutleysis verði gætt. Lögð er áhersla á að fræðslu og upplýsingastarfi vegna mögulegrar aðildar verði sinnt af sjálfstæðri stofnun innan fræðasamfélagsins auk þess sem mikilvægt er að háskólasamfélagið komi hér að málum.

Nefndinni hafa verið kynntar tillögur um að umboðsmanni Alþingis verði falið hlutverk í upplýsingagjöfinni með stofnun Lýðræðisstofu er starfi undir stjórn hans og hafi að markmiði að tryggja að hlutleysis sé gætt við framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu, m.a. hvað varðar kynningu og upplýsingagjöf. Telur meiri hlutinn þetta samrýmast vel grundvallarsjónarmiðum um að hlutlaus og óháður aðili sjái um upplýsingamiðlun.

Fram kom í starfi nefndarinnar hugmynd um að stjórnvöld komi á fót sérstökum óháðum hópi sem bera mundi ábyrgð á upplýsingamiðlun almennt. Hægt væri að skapa hópnum svigrúm til að leita sér aðstoðar utanaðkomandi ráðgjafa, innlendra sem erlendra. Þá er lagt til að leitað verði eftir samstarfi við háskólasamfélagið á breiðum grunni. Með þeim hætti verði efld og tryggð almenn fræðsla um málið og lýðræðisleg umræða í samfélaginu. Á sama tíma leggur meiri hlutinn áherslu á að Alþingi leiti eftir samstarfi við hagsmunasamtök, háskóla-

samfélagið og fleiri um sjálfstæða fræðslustarfsemi með beinni þátttöku þingsins sem eftir atvikum verði tengd framangreindum hópi.

Meiri hlutinn bendir á að mikilvægur þáttur í upplýsingamiðlun af þessu tagi er einnig að gera félagasamtökum sem málið varðar kleift að kynna málstað sinn, en slíkt var einnig talinn mikilvægur þáttur í lýðræðislegri umræðu um ESB-aðild í Finnlandi á sínum tíma. Meiri hlutinn leggur því til að stjórnvöld sjái til þess að fjármunir verði til ráðstöfunar þannig að félagasamtök sem málið varðar geti með beinum hætti tekið þátt í opinberri umræðu og miðlað upplýsingum um málið.

v. Undirbúningur fyrir mögulegar viðræður um aðild Íslands að ESB.

Nefndin kallaði eftir upplýsingum frá utanríkisráðuneytinu um þá vinnu sem þegar hefur farið fram innan ráðuneytisins vegna undirbúnings mögulegra viðræðna um aðild Íslands að ESB. Í svörum ráðuneytisins kemur fram að þar hafi ákveðin grunnvinna verið unnin til þess að utanríkisþjónustan geti svarað margvíslegum spurningum sem vakna í tengslum við mögulegar aðildarviðræður.

Þessi vinna hefur lotið að ýmsum atriðum: Í fyrsta lagi hefur verið unnið að eflingu tengsla við lykilaðila innan stofnana ESB, en án þess taldi ráðuneytið ógerlegt að svara spurningum sem vakna í tengslum við ferlið. Í öðru lagi hefur verið unnið að skipulagi aðildarviðræðna, þar sem starfsmenn ráðuneytisins hafa kynnt sér hvernig staðið hefur verið að aðildarviðræðum í öðrum ríkjum. Má þar nefna Möltu og Króatíu, auk Finnlands. Þá hafði starfsmaður Evrópunefndar forsætisráðherra aðstöðu í utanríkisráðuneytinu og vann ýmis verkefni er lutu að skoðun á málefnum sem m.a. þarf að taka afstöðu til í tengslum við mögulegar aðildarviðræður. Að lokum má nefna sérstakar nefndir utanríkisráðherra, en á árunum 2003 og 2004 skiluðu nefndir þáverandi utanríkisráðherra um sjávarútvegs- og landbúnaðarmál sérstökum áfangaskýrslum. Nefndirnar voru settar á fót á ný árið 2008 til að taka upp þráðinn miðað við þróunina í þessum málaflokkum innan ESB. Í ársbyrjun 2004 kom út skýrsla nefndar á vegum utanríkisráðuneytisins um EES og hagsmuni íslenskra sveitarfélaga.[3] Enn fremur má nefna skýrslu utanríkisráðherra til Alþingis um skuldbindingar íslenskra sveitarfélaga í EES-samningnum frá 2008.[4] Þar að auki hefur verið starfandi nefnd um byggðamál frá byrjun þessa árs. Á vefsíðum nefndanna er skipan þeirra rakin, vísað í skýrslur utanríkisráðuneytisins um tiltekin efnisatriði, skýrslur ESB, grænbækur o.s.frv., auk fjölmarga tengla sem varða viðfang þeirra.

vi. Skilyrt umboð.

Nefndin ræddi um þann kost að setja umboði ríkisstjórnarinnar til að sækja um aðild að ESB afmörkuð skilyrði. Fram kom á fundum nefndarinnar að engin fordæmi væru fyrir því að ríki hafi sótt um aðild að ESB með ákveðnum skilyrðum. Austurríki mun í umsókn sinni hafa vikið sérstaklega að hlutleysi sínu og Tékkland mun hafa látið fylgja umsókn sinni greinargerð sem nánar lýsti grunninum sem aðildarumsóknin byggðist á og viðhorfum til þróunar Evrópu og ESB almennt. Ekki er hægt að segja að í þessum tveimur tilvikum hafi verið sett skilyrði.

Nefndin hefur fjallað ítarlega um þá meginhagsmuni sem stjórnvöldum ber að hafa að leiðarljósi í aðildarviðræðum við ESB. Mat meiri hlutans er að það sé fullnægjandi veganesti

---

[3] Skýrsluna má finna á vefslóð utanríkisráðuneytisins: http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Utgafa/skyrsla_sveitarstjmal_LOKA240204.pdf.

[4] Sjá þingskjal 875 á 135. löggjafarþingi: http://www.althingi.is/altext/135/s/pdf/0875.pdf.

fyrir stjórnvöld og að tiltekin skilyrði í umboði ríkisstjórnarinnar muni ekki skila neinu umfram það. Á hinn bóginn leggur meiri hlutinn áherslu á að ríkisstjórnin fylgi þeim leiðbeiningum sem gefnar eru með áliti þessu um þá grundvallarhagsmuni sem um er að ræða. Að mati meiri hlutans verður ekki vikið frá þeim hagsmunum án undanfarandi umræðu á vettvangi Alþingis og leggur meiri hlutinn til að orðalagi þingsályktunartillögunnar verði breytt með hliðsjón af þessu.

VII. Greinargerð um meginhagsmuni Íslands í aðildarviðræðum við ESB.

Nefndin hefur fjallað ítarlega um mikilvægustu hagsmuni Íslands í aðildarviðræðum við ESB og fengið á sinn fund fjölmarga gesti sem tengjast þeim sviðum og hagsmunum sem hér um ræðir. Að mati meiri hlutans er afar mikilvægt að þeir meginhagsmunir sem lúta að aðildarviðræðum við ESB verði afmarkaðir og að á þeim byggist síðan nánar skilgreindari samningsmarkmið. Þau verða hins vegar ekki sett fyrr en síðar í ferlinu þegar orðið er ljóst hvaða atriði það kunna að vera í raun sem kalla á samningaviðræður.

i. Orku- og auðlindamál.

Vatns- og orkuauðlindir: Nefndin skoðaði ítarlega þau álitaefni er lúta að vatns- og orkuauðlindum, enda er þar um að ræða grundvallarþætti í auðlindanýtingu á Íslandi.

Meiri hlutinn leggur áherslu á að við þessa ítarlegu skoðun kom ekkert fram sem gefur ástæðu til að ætla að aðild að ESB hefði áhrif á íslenska hagsmuni á þessum sviðum og bendir í því sambandi einnig á að fyrirkomulag eignarhalds náttúruauðlinda er ekki viðfangsefni ESB heldur alfarið á hendi aðildarríkjanna þar sem innri markaðslöggjöfin tekur ekki á eignarhaldi. Því er ekki um að ræða yfirþjóðlega eign á auðlindum aðildarríkjanna.

Meiri hlutinn leggur áherslu á að eignarhald og nýting vatns- og orkuauðlinda takmarkast ekki af reglum ESB umfram það sem þegar er á grundvelli meginreglna á sviði umhverfisréttar. Um er að ræða meginreglu um sjálfbæra nýtingu, þ.e. að menn fylgi almennri stefnumótun um sjálfbæra þróun, gangi ekki á höfuðstól auðlinda og takmarki þar með ekki afnotarétt eða lífsgæði komandi kynslóða.

Ljóst er að Íslendingar hafa töluverða sérstöðu í orkumálum. Landið er ríkt af vatnsafli og jarðhita en markaður er smár þar sem landið er einangrað og ótengt öðrum raforkukerfum. Þá er hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa mjög hátt í samanburði við ríki ESB. Meiri hlutinn leggur áherslu á að náttúruvernd og sjálfbær nýting náttúruauðlinda landsins eigi áfram að vera meðal grundvallarhagsmuna Íslendinga.

Rétt er því að huga sérstaklega að því að tryggt verði að Íslendingar geti nýtt endurnýjanlegar vatnsafls- og jarðhitaauðlindir sínar til orkuframleiðslu og fjölbreytts iðnaðar. Í fljótu bragði virðist ekkert í reglum ESB hindra þetta, raunar leggur ESB mikla áherslu á að auka hlut hreinna orkugjafa. Reglur ESB um útblástursheimildir geta haft áhrif á nýtingu orkunnar, en útiloka ekki nýtingu auðlindanna eða hvernig ríki ákveða að nýta þær ef þau kjósa svo. Grundvallaratriði er að ekki er hróflað við fullveldisrétti ríkja. Það gildir einnig um ákvæði Lissabon-sáttmálans og annarra sáttmála ESB.

Jafnframt minnir meiri hlutinn á að við gerð aðildarsamnings Norðmanna á sínum tíma var sett inn bókun um að þeir héldu yfirráðum yfir öllum sínum auðlindum. Ástæða bókunarinnar var að ESB hefur ekki samræmda stefnumótun, hvorki að því er varðar eignarhald né nýtingu þeirra auðlinda er hér um ræðir, svo sem áður greinir.

Meiri hlutinn bendir einnig á að Ísland hefur á grunni EES-samningsins tekið upp regluverk ESB á þeim sviðum sem snerta vatns- og orkuauðlindir. Það regluverk lýtur annars veg-

ar að umhverfisþáttum og hins vegar að skipulagi raforkumarkaðarins. Reglurnar lúta ekki að eignarhaldi auðlinda eða hvernig þær eru nýttar, innan ramma umhverfisreglna, eða hvernig andvirði þeirra er ráðstafað. Þannig kemur ekki annað fram en að forræði þjóðarinnar yfir auðlindum í efnahagslögsögu landsins, í jörðu og á hafsbotni, verði að fullu tryggt og er það í samræmi við skilning meiri hlutans.

Meiri hlutinn ítrekar mikilvægi þess að sérstöðu Íslands, sem viðurkennd hefur verið með undanþágum og aðlögunum í samskiptum við ESB, verði haldið mjög á lofti í samningaviðræðum þannig að þær ráðstafanir verði áfram í gildi. Vísast í þessu sambandi í sérstakan kafla þessa álits um undanþágur, aðlaganir og sérlausnir. Þá verði að gefa nýrri löggjöf á sviði loftslagsmála sérstakan gaum og huga að efnislegum aðlögunum þar sem við á vegna þess hve stór hluti orkunotkunar byggist á endurnýjanlegum orkugjöfum.

Að lokum minnir meiri hlutinn á að Lissabon-sáttmáli ESB skapar lagagrundvöll fyrir sambandið til að koma á samræmdri stefnu í orkumálum, en ekkert liggur fyrir um það hvernig hún verður. Meiri hlutinn leggur áherslu á að Ísland geri fyllilega skýrt við samningaviðræður að ekki komi til greina að sáttmálar ESB mæli fyrir um eignarhald á þeim auðlindum er hér um ræðir eða nýtingu þeirra umfram það sem umhverfisreglur á hverjum tíma mæla fyrir um. Allar bollaleggingar um sameiginlega nýtingu eða annað slíkt væru óásættanlegar fyrir Ísland. Það sem Ísland getur lagt af mörkum er m.a. yfirgripsmikil þekking og reynsla sem byggst hefur upp hér á landi, einkum hvað varðar nýtingu jarðhita.

ii. Sjávarútvegsmál.

Meiri hlutinn telur óhætt að fullyrða að sjávarútvegsmálin muni bera hæst í væntanlegum aðildarviðræðum við sambandið. Helgast það af mikilvægi málaflokksins fyrir íslenskt efnahagslíf.

Samstaða var í nefndinni um meginmarkmið í samningaviðræðum við ESB varðandi sjávarútveginn. Þau lúta að forræði yfir sjávarauðlindinni með sjálfbæra nýtingu að leiðarljósi. Það felur í sér forræði í stjórn veiða og skiptingu aflaheimilda innan íslenskrar efnahagslögsögu sem byggð er á ráðgjöf íslenskra vísindamanna. Auk þess verði leitað eftir eins víðtæku forsvari í hagsmunagæslu í sjávarútvegi á alþjóðavettvangi og kostur er lúti málefni að íslenskum hagsmunum. Jafnframt verði haldið í möguleika á því að takmarka fjárfestingar erlendra aðila í íslenskum sjávarútvegi og skýrri aðkomu Íslendinga að mótun sjávarútvegsstefnu ESB í framtíðinni. Í þessu sambandi er rétt að undirstrika þjóðhagslegt mikilvægi atvinnugreinarinnar, en meiri hlutinn telur að með þessu megi tryggja að breytingar sem verða á fiskveiðistjórn hér á landi verði að undirlagi íslenskra stjórnvalda og áhrif landsins aukist á þessu sviði í Evrópusamstarfi. Þá verði forræði þjóðarinnar tryggt yfir sjávarauðlindinni og þannig búið um hnútana að framlag sjávarútvegsins til efnahagslífsins haldist óbreytt.

Meiri hlutinn telur að raunhæf leið til að tryggja forræði íslenskra stjórnvalda með framangreindum hætti innan íslenskrar efnahagslögsögu sé að lögsagan verði t.d. skilgreind sem sérstakt íslenskt fiskveiðistjórnarsvæði. Þannig verði réttindi ekki til staðar fyrir erlend fiskveiðiskip til veiða innan íslenskrar efnahagslögsögu úr staðbundnum íslenskum stofnum. Sjávarútvegsstefna ESB fjallar um nýtingu á sameiginlegri auðlind og er gerð í samkomulagi aðildarríkja ESB um nýtingu og samvinnu. Í þessu sambandi telur meiri hlutinn mikilvægt að leggja áherslu á meginreglur hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna sem telja verður að tryggi ákveðin grundvallarréttindi sem ekki verða skert með reglum ESB, m.a. fullveldisréttinn um 200 mílna fiskveiðilögsögu. Þessum viðhorfum til stuðnings er meginregla ESB um

hlutfallslegan stöðugleika sem ætti enn frekar að tryggja stöðu Íslands gagnvart sínum staðbundnu stofnum.

Meiri hlutinn leggur áherslu á að kröfum Íslendinga um forræði yfir sjávarauðlindinni verði haldið sem og rétti Íslendinga til að stýra sókn í veiðistofna er byggist á sjálfbærri þróun, ráðgjöf sérfræðinga og veiðireynslu. Í því efni telur meiri hlutinn algerlega útilokað að Ísland taki yfir reglur ESB er lúta að brottkasti. Fram kom á fundum nefndarinnar að ESB tekur mið af aðferðum Íslendinga við stjórn fiskveiða og hefur óskað eftir aðstoð Íslendinga í því sambandi. Hinn lögformlegi ráðgjafi stjórnvalda varðandi heildarafla á íslenskum fiskimiðum er Hafrannsóknastofnunin. Síðastliðin 20 ár hefur stofnunin óskað eftir tillögum frá Alþjóðahafrannsóknaráðinu (ICES) varðandi fiskistofna í lögsögu Íslands en ICES veitir framkvæmdastjórn ESB einnig ráðgjöf. Huga þarf að því hvernig rannsóknum og skyldum þáttum á þessu sviði verði háttað í framtíðinni.

Meiri hlutinn telur einnig afar mikilvægt að Íslendingar fari með samningsforræði við stjórn veiða úr deilistofnum eins og hægt er og tryggi þannig sem best réttindi Íslands til veiða úr þeim, en deilistofnar hafa orðið sífellt mikilvægari í afkomu greinarinnar. Leita þarf leiða til að tryggja hagsmuni Íslands með beinum aðgangi að slíku samningsferli. Þar þarf að tryggja að sú hlutdeild sem þegar hefur verið samið um haldist, auk þess sem nauðsynlegt er að þrýsta á um að samningum verði lokið um aðra stofna. Að sama skapi þarf að tryggja að Ísland hafi rétt til að ákveða nýtingu stofna er krefjast markvissrar nýtingar líkt og loðnustofninn. Aukin tækifæri kunna að felast í rétti til veiða úr þessum stofnum í lögsögum aðildarríkja ESB en meginreglan innan ESB er sú að aðildarríkin geta veitt sína hlutdeild úr deilistofnum í lögsögum annarra aðildarríkja. Einnig er áríðandi að huga vel að því hvernig staðið skuli að veiðistjórn á stofnum sem kunna að breytast úr því að vera staðbundnir stofnar í deilistofna eða ef stofnar færa sig um set af einu hafsvæði á annað, t.d. vegna breytinga í umhverfi á norðurslóðum. Hið sama á við um nýja stofna innan lögsögunnar sem enn hafa ekki verið nýttir eða eru lítið nýttir.

Ljóst er að samkvæmt meginreglum sáttmála ESB tekur sambandið yfir fyrirsvar aðildarríkjanna í samningum á ýmsum sviðum, þ.m.t. á sviði fiskveiða og hafréttar. Meiri hlutinn telur rétt að látið verði reyna á það í hugsanlegum samningaviðræðum við ESB að Ísland haldi forræði sínu á þessum sviðum og tali eigin máli á vettvangi alþjóðastofnana í alþjóðasamningum með eins víðtækum hætti og unnt er, enda um grundvallarhagsmuni þjóðarinnar að tefla efnahagslega.

Hvað varðar erlenda fjárfestingu í sjávarútvegi telur meiri hlutinn grundvallaratriði að haft verði náið samráð við sjávarútveginn um afstöðu Íslands. Á sama tíma telur meiri hlutinn að frumskylda samningamanna Íslands sé að tryggja að afrakstur auðlindarinnar falli til á Íslandi. Þannig verði ekki veitt svigrúm fyrir erlendar útgerðir að fjárfesta hér á landi þannig að nýting auðlindarinnar og afrakstur hennar færist í raun úr landi. Bent hefur verið á að ríkjum sé heimilt að setja reglur til að sporna við erlendum fjárfestingum. Mögulega mætti setja ákvæði í lög um efnahagsleg tengsl milli útgerðar og vinnslu við heimahöfn skips, auk ákvæða sem binda heimildir til að fjárfesta í sjávarútvegi við búsetu.

Á fundum nefndarinnar voru nefndinni kynnt þau sjónarmið að möguleikar gætu falist í aðild Íslands að ESB á þessu sviði, svo sem skýrri aðkomu Íslendinga að mótun sjávarútvegsstefnu ESB í framtíðinni en breytingar á sameiginlegri sjávarútvegsstefnu ESB eru í undirbúningi. Síðast voru gerðar veigamiklar breytingar á henni árið 2002 en síðan hefur það verið metið svo að nauðsynlegt sé að fara út í enn frekari endurskoðun á kerfinu. Slíkt endurskoðunarferli er í raun hafið og framkvæmdastjórnin sendi nýverið frá sér grænbók um endur-

skoðun á sameiginlegri sjávarútvegsstefnu ESB í þeim tilgangi að fá fram álit allra þeirra aðila sem telja sig málið varða. Síðar verða dregin saman í skýrslu þau sjónarmið sem fram koma á þessu stigi málsins og verður hún sá grunnur sem frekari ákvarðanir um stefnumörkun í sjávarútvegsmálum ESB verður byggð á. Áhrif mögulegra breytinga verða metin og að höfðu samráði við hagsmunaaðila mun framkvæmdastjórnin gera drög að nýrri reglugerð. Endurskoðunarferlið er langt en í grænbók ESB kemur fram skýr vilji til að gera sameiginlega sjávarútvegsstefnu ESB skilvirkari innan þess regluverks sem ESB býr við í dag. Það er mat sumra að Ísland gæti átt ríka aðkomu að þeirri endurskoðun sjávarútvegsstefnu ESB sem rakin er hér að framan sem aðili að sambandinu.[5] Þetta er þó mjög umdeilt og allsendis óvíst hver áhrif og völd Íslendinga í þessum efnum yrðu í raun, en slíkt getur ráðið miklu um það hvort mögulegur aðildarsamningur er ásættanlegur eða ekki fyrir þjóðina til framtíðar.

iii. Landbúnaðar- og byggðamál.

Landbúnaður: Af umsögnum sem nefndinni bárust og af því sem fram kom hjá ýmsum gestum nefndarinnar er ljóst að verulegar áhyggjur eru meðal forsvarsmanna í landbúnaðinum um áhrif aðildar að ESB á íslenskan landbúnað. Eiga þau sjónarmið einnig stuðning víðar í samfélaginu. Mikilvægt er að taka tillit til þessa við undirbúning aðildarviðræðna og leggja ríka áherslu á hin fjölþættu hagsmunamál sem tengjast íslenskum landbúnaði og stöðu hans til frambúðar fyrir íslenskt samfélag. Í því samhengi er mikilvægt að hafa í huga að landbúnaður snýst ekki einvörðungu að matvæla- og fæðuöryggi þjóðarinnar. Öflugur íslenskur landbúnaður skiptir máli til að íslenskt samfélag verði sem sjálfbærast um matvæli sem er hluti af hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar og snýst um að flutningar landa á milli með matvæli draga úr hefðbundnum landbúnaði og ýta undir svokallaðan verksmiðjubúskap með tilheyrandi kostnaði fyrir umhverfi og samfélag. Landbúnaður er ekki síður snar þáttur í mótun byggðar í landinu og hefur hlutverki að gegna til framtíðar þegar kemur að veigamiklum þáttum eins og umhverfismálum, skógrækt, landgræðslu, endurheimt votlendis, landbúnaðarlandslagi, menningu og ferðaþjónustu fyrir landið allt. Landbúnaður gegnir gríðarlega miklu hlutverki fyrir hinar dreifðu byggðir landsins auk þess að vera hluti af menningu og lífsafkomu lands og þjóðar, enda fjöldi afleiddra starfa sem tengist landbúnaði beint og óbeint.

Meiri hlutinn leggur áherslu á að skýr stuðningur við mjólkurframleiðslu og annan hefðbundinn búskap verði eitt af samningsmarkmiðum Íslands. Það á t.d. við um afnám tolla þar sem tollverndin hefur verið ein af stoðum íslensks landbúnaðar, ekki síst hefðbundins landbúnaðar. Er því mikilvægt að leita allra leiða til að búa svo um hnúta að stuðningi við landbúnað verði sem minnst raskað þótt ljóst sé að ákveðin breyting í uppbyggingu styrkjakerfisins muni eiga sér stað með aðild að sambandinu. Fram kom að þróun landbúnaðarstefnu ESB hefur verið með þeim hætti að eiginleg framleiðslustýring hefur verið lögð af í formi kvótasetningar og mjólkurkvóti verður afnuminn frá árinu 2013. Því er ekki lengur um að ræða framleiðslutengda styrki til bænda. Þess í stað er þeim tryggð ákveðin lágmarksafkoma í formi beingreiðslna sem byggð er á sögulegri framleiðslu. Tiltekið svigrúm er þó fyrir framleiðslutengda styrki norðan 62. breiddargráðu, eins og síðar verður komið að. Meiri hlutinn telur einnig mikilvægt að hagsmunir vistvænnar og lífrænnar landbúnaðarframleiðslu verði hafðir að leiðarljósi í samningsferlinu. Einnig var rætt um möguleikann á að sækjast eftir tímabundinni eða varanlegri undanþágu frá markaðseftirliti með innfluttum matvælum vegna

[5] Sjá grænbók framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um endurskoðun sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar, dags. 22. apríl 2009: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri =COM:2009:0163:FIN:EN:PDF.

landfræðilegra aðstæðna, þar sem slíkt eftirlit yrði mun kostnaðarsamara en það eftirlit sem nú fer fram við tollafgreiðslu. Með því yrði ákveðinn sveigjanleiki veittur að því er varðar þetta eftirlit. Að auki áréttar meiri hlutinn að hefðbundinn landbúnaður á Íslandi og hið íslenska fjölskyldubú er hluti af menningu og sögu landsins sem þörf er á að varðveita og því þarf að verja þær greinar sem slíkur landbúnaður byggist á, svo sem mjólkurframleiðslu og sauðfjárrækt.

Meiri hlutinn telur eðlilegt að horft verði til þess hvort skynsamlegt geti verið að fara fram á takmarkanir á rétti þeirra sem ekki hafa lögheimili og fasta búsetu á landinu til þess að eignast fasteignir hér á landi með tilliti til þess að viðhalda búsetu í sveitum. Bendir meiri hlutinn hvað þetta varðar m.a. á samsvarandi sérreglur Möltu og Danmerkur.

Meiri hlutinn telur að gera verði skýra grein fyrir aðkomu hagsmunaaðila að þessum málaflokki, líkt og öðrum, í aðdraganda mögulegra viðræðna og á meðan samningavinna fer fram. Fram kemur í gögnum nefndarinnar að nauðsynlegt sé, varðandi 11. kafla samningaviðræðna, um landbúnaðar- og byggðastefnu, að drög að áætlunum um stuðning við dreifðar byggðir liggi fyrir þegar samningaviðræður um kaflann hefjast. Yrði t.d. samið um hvert starfssvæði landshlutasamtaka sveitarfélaga fyrir sig hlýtur að teljast eðlilegt að gera ráð fyrir aðkomu allra fulltrúa sveitarfélaga á viðkomandi svæðum sem og annarra hagsmunaaðila svo sem samtaka bænda.

Meiri hlutinn telur rétt að landbúnaðinum verði skapað svigrúm til aðlögunar að ESB sérstaklega með tilliti til ólíks styrkjakerfis og hnattrænnar stöðu. Mikilvægt er að Ísland nýti sér og skoði eftir atvikum hvort nauðsyn beri til að útvíkka gildandi reglur ESB til að ná fram heimildum fyrir Ísland til að tryggja sem best stöðu íslenskra bænda. Fordæmi þau sem sköpuð hafa verið í aðildarsamningum ríkja eins og Finnlands munu án efa verða mikill styrkur fyrir Ísland þar sem ástæða er til að ætla að m.a. verði unnt að skilgreina allt landið sem svæði norðurslóðalandbúnaðar og sem harðbýlt svæði. Það gæti skapað grundvöll til að styrkja íslenskan landbúnað, t.d. með framleiðslutengdum styrkjum, umfram það sem almennar reglur ESB kveða á um og á það skal leggja þunga áherslu. Á sama hátt telur meiri hlutinn ríka ástæðu til að kannað verði til hlítar hvort sérákvæði Rómarsáttmálans um eyjar og héruð sem eru í mikilli fjarlægð frá meginlandi Evrópu geti átt við um stöðu Íslands. Telur meiri hlutinn að sérstaða Íslands geti átt ýmislegt sameiginlegt með þeim fjarlægu eyjum og héruðum, sbr. ákvæði 299. gr. Rómarsáttmálans, þótt hafa verði í huga að félags- og efnahagsleg staða Íslands er ólík þeim svæðum sem ákvæðið á við um.

Ljóst er að íslenskur landbúnaður í heild sinni er lykillinn að fæðuöryggi landsins, þ.e. að nægur matur sé til í landinu, ef þörf krefur. Í því sambandi leggur meiri hlutinn einnig áherslu á matvælaöryggi en hér á landi eru búfjárstofnar afar viðkvæmir fyrir mögulegum utanaðkomandi sýkingum og mikilvægt er að íslensk stjórnvöld geti gripið til nauðsynlegra ráðstafana til verndar íslenskum búfjárstofnum enda hefur náðst markverður árangur hér á landi í dýraheilbrigðismálum og matvælaöryggi. Ísland hefur til þessa samkvæmt EES-samningnum verið undanþegið viðskiptum með lifandi dýr. Undanþágan var tímabundin til ársins 2000, en búið er að ganga frá því í tengslum við matvælalöggjöfina að undanþágan er nú varanleg innan EES-samningsins. Meiri hlutinn telur rétt að kröfu um að þessari undanþágu verði framhaldið fyrir Ísland verði haldið uppi í mögulegum aðildarviðræðum. Vísað er í því efni til landfræðilegrar einangrunar landsins sem leitt hefur af sér búfjárstofna sem sérstök ástæða er til að vernda gegn beinni utanaðkomandi ásókn.

Tryggja þarf stöðu landbúnaðarins eftir sem áður. Afar mikilvægt er að halda fast á málum að því er varðar að tryggja áframhaldandi matvælaöryggi hér á landi, þ.e. heilbrigði matvæla

fyrir neytendur, og er í því efni mikilvægt að horfa til allrar fæðukeðjunnar. Mikilvægt er að tryggja sem best ákveðinn sveigjanleika til aðgerða hér á landi til að tryggja áfram öflugar sjúkdómavarnir. Slíkt er lykilatriði til að tryggja áfram heilnæmi og sérstöðu þeirra afurða sem framleiddar eru hér á landi í hefðbundnum búskap.

Byggðamál: Í umfjöllun nefndarinnar kom skýrt fram hversu tengd byggðamálin eru við landbúnað innan ESB. Innan ESB hefur verið dregið mjög úr beinum stuðningi í landbúnaði en stuðningur hefur þess í stað verið aukinn hvað varðar byggðaþróun, umhverfisverkefni og aðra nýsköpun í dreifbýli. Því hefur verið haldið fram að þessi stefnubreyting ESB geti um margt fallið vel að frekari þróun íslenskrar byggðastefnu.

Aðkoma hagsmunaaðila að styrkjakerfi ESB er afar mikilvæg í byggðamálum líkt og í landbúnaðarmálum að mati meiri hlutans. Vísast til umfjöllunar um landbúnaðarmál hér að framan, t.d. um 11. kafla samningaviðræðna, auk umfjöllunar um styrki. Er einboðið að sveitarfélögin gegni lykilhlutverki í viðræðum um byggðamál, enda verða hagsmunir sveitarfélaga og byggða ekki aðgreindir. Að mati meiri hlutans þarf að tryggja byggða-, umhverfis-, atvinnu-, og nýsköpunarstuðning til dreifðra byggða.

Allt frá því að stækkunarferli ESB hófst í byrjun sjöunda áratugar síðustu aldar hefur ESB haft í forgrunni efnahagslega uppbyggingu á þeim svæðum aðildarríkjanna sem lakast standa efnahagslega. Nú er gert ráð fyrir að á tímabilinu 2007 til 2013 verði varið alls 350 milljörðum evra til málaflokksins. Stærsti hluti þess fjár rennur til nýrra ríkja ESB í Austur-Evrópu sem lakast standa efnahagslega, auk Spánar, Portúgals, Grikklands og Möltu. Auk þess eru verulegir fjármunir til ráðstöfunar í öðrum aðildarríkjum ESB á tilteknum forsendum sem m.a. mundu ná til Íslands að óbreyttum reglum.

Meiri hlutinn bendir á að Ísland hefur lagt sitt af mörkum í þessu efni allt frá gildistöku EES-samningsins með fjárframlögum í þróunarsjóð EFTA sem veitt hefur fjármagn til þessara sömu ríkja og svæða innan ESB. Hins vegar hafa svæði á Íslandi í sambærilegri stöðu ekki notið aðgangs að slíku fjármagni með sama hætti.

Reynsla Norðurlandaþjóðanna sýnir að í aðildarviðræðum er mikilvægt að hafa hagsmuni á þessu sviði skýrt markaða þar sem fordæmi eru fyrir því að tekið sé tillit til sérstakra aðstæðna líkt og eru hér á landi. Hér er að mati meiri hlutans um að ræða svið sem afar mikilvægt er að setja í forgrunn og leggja mikið kapp á. Hér kunna að skapast ný tækifæri til endurskipulagningar á byggðastefnu íslenskra stjórnvalda á grunni nýrrar hugmyndafræði, en slíkt hefur gefið góða raun í sumum aðildarríkjum ESB. Afar brýnt er að gæta hagsmuna landsbyggðarinnar í þessu sambandi og tryggja greiðan aðgang að því fjármagni sem hér um ræðir. Telur meiri hlutinn að í því efni eigi m.a. að horfa sérstaklega til þátta eins og nýsköpunar á landsbyggðinni sem hugsanlega gætu aukið fjölbreytni í atvinnutækifærum. Þrátt fyrir augljósa áherslu á dreifbýli vegna tengingar við landbúnað og sjávarútveg áréttar meiri hlutinn það sem segir í umfjöllun um landbúnað hér að framan að full ástæða er til að ætla að unnt verði að skilgreina landið allt sem harðbýlt svæði. Því leggur meiri hlutinn áherslu á að byggðamál, styrkjakerfi og skilgreiningar landsvæða verði skoðað heildstætt og skoðunin nái til landsins alls þar sem áhersla verði lögð á landfræðilega sérstöðu Íslands og breytta efnahagslega stöðu þjóðarinnar.

Fram kom á fundum nefndarinnar að umtalsverð vinna er lýtur að þessum málaflokki hefur þegar farið fram, bæði í nefnd utanríkisráðherra um byggðamál og á vettvangi Sambands íslenskra sveitarfélaga, sem nýtast mun í framhaldinu.

iv. Umhverfismál.

Umhverfislöggjöf ESB hefur að miklu leyti verið tekin upp á Íslandi í gegnum EES-samninginn en umhverfismál falla óbeint undir hann vegna tengingar og skörunar við önnur réttarsvið hans. Löggjöfin byggist að mestu á víðtækri rammalöggjöf sem tekur heildstætt á viðfangsefninu og þannig verður skörun við önnur málefnasvið. Til dæmis hefur löggjöfin bein áhrif á löggjöf á sviði orkumála, atvinnumála og iðnaðar þar sem reglur geta takmarkað athafna- og atvinnufrelsi. Umhverfisreglur eru einnig þess eðlis að þær geta haft óbein áhrif á nýtingu auðlinda. Má þar nefna reglur um umhverfismat, reglur um heimildir fyrir losun gróðurhúsalofttegunda og reglur um náttúruvernd. Ísland hefur með EES-samningnum skuldbundið sig til aðildar að viðskiptakerfi ESB um losunarheimildir fyrir gróðurhúsalofttegundir sem mun frá og með 2012 hafa áhrif á losunarreglur á Íslandi. Ekki verður séð að mikill munur sé á regluverki um losun gróðurhúsalofttegunda á sviði ESB-réttar og EES-samningsins. Þeim sjónarmiðum var enn fremur hreyft við nefndina að reglur ESB-réttar væru skýrari en reglur EES og féllu betur að íslenskri löggjöf og samfélagi vegna áherslna ESB-réttar á sjálfbæra þróun og sjálfbæra nýtingu auðlinda. Þrátt fyrir að hugtakið sé tiltölulega nýtt í íslenskum rétti er Ísland mjög framarlega í nýtingu á umhverfisvænni orku. Meiri hlutinn áréttar að sérstaða Íslands í þessum efnum verði höfð í huga við samningsgerð.

Í umsögn Umhverfisstofnunar kemur fram að vegna þess hve víðtæk umhverfislöggjöf sambandsins er þurfi oft að semja um sérstaka aðlögun Íslands að löggjöfinni og því geti fylgt umtalsverður kostnaður og tími. Nú þegar sé drjúgum hluta af hagsmunagæslu utanríkisþjónustunnar í EES-málum varið til umhverfismála, þ.e. til að ákvarða hvort löggjöfin falli í raun undir EES-samninginn enda eigi umhverfismál einungis undir samninginn með óbeinum en þó augljóslega víðtækum hætti miðað við innleiddar gerðir á þessu sviði. Þá falla náttúruverndarmál utan gildissviðs EES-samningsins og vegna þess þarf að skoða sérstaklega hvernig sambandslöggjöfin á þessu sviði fellur að íslenskum aðstæðum. Á döfinni eru innleiðingar nokkurra stórra ESB-gerða á sviði umhverfismála og nægir þar að nefna vatnatilskipun og Inspire-tilskipunina um samræmda notkun landupplýsinga. Meiri hlutinn telur mikilvægt að samningamenn greini þær undanþágur sem Ísland hefur fengið vegna sérstöðu sinnar frá þeim tilfellum þar sem skörun EES-samningsins við ESB-samninginn leiðir til þess að ekki hefur verið þörf á innleiðingu með það að markmiði að halda þeim undanþágum sem réttilega hafa fengist frá EES-samningnum og nauðsyn er að viðhalda.

Náttúruverndarlöggjöf ESB byggist að verulegu leyti á alþjóðasamningum sem Ísland er jafnframt aðili að, t.d. Bernarsáttmálanum um verndun villtrar náttúru í Evrópu, Ramsarsamningnum um verndun votlendis og samningnum um líffræðilega fjölbreytni. Náttúruverndaráætlun ESB „Natura 2000“ er byggð á svipuðum stoðum og náttúruverndaráætlun Íslands þar sem markmiðið er að koma á fót neti friðlýstra svæða og skal áætlunin taka til helstu tegunda vistgerða, vistkerfa og jarðmyndana hér á landi. Í fyrstu náttúruverndaráætluninni á Íslandi fyrir árin 2004–2008 var lagt upp með að vernda búsvæði fugla, vistkerfi og vistgerðir. Í náttúruverndaráætlun þeirri sem nú er til umfjöllunar hjá umhverfisnefnd fyrir árin 2009–2013 er áhersla lögð á verndun plöntusvæða.

Í náttúruverndarlöggjöf ESB er kveðið á um nokkuð ríka skráningarskyldu vistgerða (e. *habitat types*), dýra og plantna sem gæti samkvæmt umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands reynst tímafrek og kostnaðarsöm. Meiri hlutinn telur eðlilegt að samningamenn sæki um lengri aðlögunartíma til að ljúka slíkri skráningu. Þótt gerð vistgerðarkorta sé hafin hér á landi er enn mikið verk óunnið á því sviði. Þá þarf í samningsferlinu að hafa í huga sérstöðu Íslands hvað varðar nýtingu nokkurra dýrategunda. Þar nægir að nefna að sjávarspendýr

(hvalir og selir) og nokkrar fuglategundir, svo sem lundi, eru friðaðar samkvæmt Bernarsáttmálanum. Sáttmálinn kveður á um bann við því að veiða þessar dýrategundir sem löng hefð er fyrir að nýta hér á landi. Meiri hlutinn áréttar að Ísland hefur gert ýmsa fyrirvara við sáttmálann og telur hann ekkert því til fyrirstöðu að halda slíkum fyrirvörum. Þá bendir meiri hlutinn á að mörg aðildarríki ESB hafa fyrirvara við sáttmálann. Meiri hlutinn leggur áherslu á að við mótun samningsmarkmiða á þessu sviði verði sérstaklega metið hvernig halda megi opnum möguleikum að halda veiðum áfram, með vísan til aldalangrar hefðar. Meiri hlutinn telur mikilvægt að samningamenn gæti sérstaklega að þessum þáttum og stefnt verði að því að forræði þessara mála verði sem mest í höndum íslenskra stjórnvalda.

v. Atvinnu- og iðnaðarmál.

Atvinnulífið: EES-samningurinn hefur að mati flestra fært íslensku atvinnulífi margvísleg tækifæri á undanförnum árum. Á fundum nefndarinnar var lögð áhersla á að fjölbreyttur iðnaður væri sameiginlegt hagsmunamál allrar þjóðarinnar sem mikilvægt væri að taka með í umræðum um atvinnulífið hér á landi. Þessum málaflokki tilheyra einnig mikilvægar atvinnugreinar á borð við ferðaþjónustu, almenna þjónustu og verslun. Meiri hlutinn bendir á að störf í þessum greinum geta stuðlað að verulegri aukningu í verðmætasköpun í samfélaginu og einnig auknum útflutnings- og gjaldeyristekjum. Ekki þarf að fara mörgum orðum um erfiða stöðu atvinnulífsins í dag í miðri efnahags- og gjaldeyriskreppu. Þær aðstæður, sem Íslendingar búa nú við, leiða að mati meiri hlutans í ljós mikilvægi þess að til lengri tíma verði atvinnulífi og atvinnustarfsemi hér á landi sköpuð góð almenn skilyrði. Þá er að mati meiri hlutans mikilvægt að horfa til allra möguleika til að efla íslenskt atvinnulíf, einkum og sér í lagi nýsköpun og atvinnuþróun, og huga sérstaklega að því að samþætta við t.d. stefnu í byggðamálum. Fram kom á fundum nefndarinnar að Nýsköpunarmiðstöð Íslands hefur fengið um 15% af heildartekjum sínum úr sjóðum ESB þau tæplega tvö ár sem hún hefur starfað. Hjá miðstöðinni er einnig lögð áhersla á tengslamyndun og öflug samskipti. Slíkt samstarf er augljóslega afar mikilvægt fyrir þjóð á borð við Íslendinga. Fram kom á fundum nefndarinnar að frá síðastliðnu hausti hefur róðurinn þyngst verulega hvað varðar að halda uppi samskiptum og koma á nýjum. Nefndinni voru kynnt þau sjónarmið að ástæða þessa væri að traust alþjóðasamfélagsins til Íslands hefði beðið töluverðan álitshnekki eftir efnahagshrunið. Í þessu sambandi bendir meiri hlutinn einnig á mikilvægi þess að nýsköpun og mannauður fái notið sín við það umfangsmikla verkefni að endurreisa íslenskt efnahags- og atvinnulíf.

Núverandi tengsl atvinnulífsins við ESB og stofnanir þess eru töluverð, eftir því sem fram kom fyrir nefndinni, og hefur verið unnið ötullega að því að koma sjónarmiðum atvinnulífsins á framfæri á vettvangi ESB. Meiri hlutinn telur að þessi tengsl geti nýst vel við mögulegar samningaviðræður og hugsanlega ESB-aðild Íslands og ítrekar mikilvægi þess að þeim verði viðhaldið og þau styrkt.

vi. Almannaþjónusta og félagsleg mál.

Almannaþjónusta: Nefndin hefur farið yfir atriði er lúta að almannaþjónustu og með hvaða hætti hún er skipulögð út frá félagslegum forsendum. Telur meiri hlutinn afar mikilvægt að verja hið norræna form félagslegrar almannaþjónustu. Að mati meiri hlutans er það grundvallaratriði í þessu efni að hvert og eitt ríki geti haldið ákvörðunarvaldi um skipulag sinnar almannaþjónustu að því tilskildu að allir íbúar viðkomandi aðildarríkis fái notið þjónustu og sitji við sama borð. Þannig er eðlilegt að meginhersla Íslands sé á að hið norræna félagslega fyrirkomulag sé áfram við lýði.

Í ESB ber mikið á samræmdum reglum um þjónustu og var leitast við að ná fram slíkri samræmingu með svokallaðri þjónustutilskipun ESB. Áður en til samþykktar hennar kom var reynt að tryggja að hún mundi ekki taka til almannaþjónustu eða grundvallarþátta félagslegrar þjónustu enda var hún ekki tekin upp í EES-samninginn fyrr en tryggt var að meginreglur af þessu tagi væru tryggðar eins og hægt var og að ljóst væri að tæki til að berjast gegn félagslegum undirboðum í aðildarríkjunum stæðu óhögguð. Voru þar varin mikilvæg félagsleg gildi, sem lögð er áhersla á að Ísland haldi ákveðið uppi í öllum viðræðum sínum við ESB. Evrópudómstóllinn hefur engu að síður fellt afgerandi dóma á síðustu missirum (Laval, Viking, Rüffert, Luxemborg) sem hafa aukið hættuna á félagslegum undirboðum. Því hefur á vettvangi Evrópuþingsins komið fram tillaga um að áhrif tilskipunar um útsenda starfsmenn verði skoðuð og er búist við tillögum um breytingar á henni. Evrópsk verkalýðshreyfing (EPSU/ETUC) hefur krafist slíkra breytinga. Telur meiri hlutinn mikilvægt að fylgjast með þeirri framvindu mála og leggja mat á stöðuna í ljósi hennar.

Meiri hlutinn telur að sama skapi ekki síður mikilvægt að Ísland gæti þess að ekki verði lengra gengið í samræmingu reglna á sviði almannaþjónustu og haldi því t.d. fast á lofti að hugsanleg samræming á reglum um þjónustu hafi ekki áhrif á það rekstrarform sem ríki kunna að velja sér á almannaþjónustu af þessu tagi. Gjalda ber varhug við að eitt rekstrarform verði tekið umfram annað í reglum ESB, enda segir í þeim að framkvæmdastjórn ESB sé hlutlaus hvað varðar rekstrarform almannaþjónustu. Á sama tíma þurfa reglur að vera skýrar og afmarkaðar þannig að dómstóll ESB geti ekki snúið þeim gegn þeim meginmarkmiðum sem reglunum er ætlað að ná. Telur meiri hlutinn nauðsynlegt að íslensk lög og reglur um opinbera almannaþjónustu og framkvæmd hennar verði tekin til skoðunar, t.d. með sérstökum lögum um almannaþjónustu, svo að tryggja megi sem frekast er unnt að lagaumhverfi ESB hafi ekki áhrif á sjálfstætt ákvörðunarvald stjórnvalda til að skipuleggja og fjármagna opinbera almannaþjónustu, né heldur dómaniðurstöður Evrópudómstólsins.

Í þessu samhengi er mikilvæg yfirlýsing leiðtoga ESB, sem er að finna í lokaskjali frá fundi þeirra nýverið, þar sem áréttuð eru ýmis grundvallaratriði þessu tengd. Þar er staðfest áhersla sambandsins á félagslega velferð og réttindi launþega, almannaþjónustu og rétt yfirvalda (ríkis og sveitarfélaga) til að skipuleggja og veita þjónustu sem hefur almenna efnahagslega þýðingu. Í framhaldi af þessu skýra leiðtogarnir nánar innihald sáttmála ESB eins og áætlað er að breyta þeim með Lissabon-sáttmálanum. Í því samhengi kemur það markmið sáttmálanna fram að setja á fót sameiginlegan markað og stuðla að sjálfbærri þróun Evrópu sem byggð verði á hæfilegum hagvexti og verðstöðugleika sem og samkeppnishæfu og félagslega þættu markaðshagkerfi. Markmið sáttmála ESB sé m.a. að berjast gegn mismunun hvers konar og að styrkja félagslegt réttlæti og vernd, jafnrétti kynjanna, samstöðu kynslóða og vernd réttar barnsins. Lögð er áhersla á að sambandið horfi til þess í stefnumörkun sinni að styrkja atvinnustig í aðildarríkjunum, tryggja fullnægjandi félagslega vernd o.fl. Skýrt er tekið fram að sáttmálarnir tryggi það markmið sem fyrr greinir um rétt yfirvalda (ríkis og sveitarfélaga) til að skipuleggja þjónustu sem hefur almenna efnahagslega þýðingu þannig að sem best verði komið til móts við þarfir neytenda. Að sama skapi hafi sáttmálinn engin áhrif á heimildir aðildarríkjanna til að veita, sjá um eða skipuleggja þjónustu í almannaþágu sem ekki er rekin í hagnaðarskyni. Að lokum leggja leiðtogarnir áherslu á að sáttmálarnir leggi ESB á herðar að viðurkenna og styrkja hlutverk aðila vinnumarkaðarins á vettvangi ESB og virða sjálfstæði þeirra.

Með þeirri yfirlýsingu sem hér greinir hafa leiðtogar sambandsins talað skýrt um þau félagslegu gildi sem sáttmálum ESB er ætlað að tryggja. Þessi texti er settur fram sem hluti af

þeim skýringum sem Írar hafa kallað eftir í tengslum við skoðun sína á því að kjósa á ný um Lissabon-sáttmálann og mun textinn hafa mikla þýðingu þegar kemur að túlkun sáttmálanna og framþróun þeirra reglna sem á þeim byggja. Enn fremur verður litið til svokallaðs viðauka um almannaþjónustu við Lissabon-sáttmálann og þess lagagrunns sem sáttmáli ESB veitir verði Lissabon-sáttmálinn samþykktur[6] auk 36. gr. í sáttmála um grundvallarréttindi (Charter of Fundamental Rights).

Félagsmálefni: Meiri hlutinn ítrekar að EES-samningurinn gerir það að verkum að regluverk ESB um réttindi launafólks eru að verulegu leyti þegar hluti af íslenskum lögum og reglum. Það sem upp á vantar í þeim efnum snertir einna helst svið þar sem ESB hefur aukið samstarf sitt á grunni nýrra sáttmála sem ekki eiga sér stoð í EES-samningnum. Mikilvægt regluverk er varðar réttindi launafólks hefur því ekki verið tekið upp í EES-samninginn. Má þar nefna reglur er lúta að vernd minnihlutahópa á vinnumarkaði. Einnig má nefna félagsmálastefnu ESB sem ekki er hluti af EES-samningnum en er mikilvægur þáttur í efnahags- og atvinnulífi framtíðar. Mikilvægt er einnig að Ísland skipi sér í sveit með þeim sem vilja tryggja þessi réttindi og festa í sessi.

Meiri hlutinn telur rétt að hafður verði í huga sá árangur sem náðst hefur á Íslandi til að rétta stöðu kynjanna. Á Íslandi líkt og annars staðar á Norðurlöndunum stöndum við framar en flest ríki ESB hvað varðar atvinnuþátttöku kvenna, hlut kvenna í stjórnmálum, fæðingarorlof, lagaleg réttindi kvenna og félagslega stöðu þeirra. Í umsögn Jafnréttisstofu kemur fram að almennt megi segja að Íslendingar séu komnir mun lengra en flestar þjóðir ESB hvað varðar jafnrétti kynjanna. Jafnréttisstofa benti jafnframt á að með aðild gæti Ísland haft áhrif á mótun jafnréttisstefnu í ESB auk þess sem eftirlit og aðhald með þessum málaflokki mundi eflaust aukast á Íslandi enda væri eftirlitskerfi ESB öflugt á ýmsum sviðum.

Meiri hlutinn telur að leggja verði áherslu á þennan málaflokk svo ekki glatist það sem áunnist hefur. Þannig verði áunnin réttindi og samþykkt stefna Íslands varin enda er í sambandinu fjöldi ríkja sem byggir á annars konar samfélagsgrunni. Hins vegar er stefna Íslands í þessum málum mjög í ætt við stefnu þeirra Norðurlanda sem nú þegar eru í ESB. Þá telur meiri hlutinn rétt að benda á að þrátt fyrir að mikið af regluverki ESB í jafnréttismálum sé nú þegar hluti af EES-samningnum á grundvelli vinnumarkaðslöggjafar eru óinnleiddar tvær tilskipanir ESB um mismunun. Í máli fulltrúa félags- og tryggingamálaráðuneytis kom þó fram að vinna væri hafin við að færa reglur tilskipananna í lög. Þá væru tilskipanirnar ekki ólíkar þeim reglum sem nú þegar gilda á Íslandi og því ekki um flókið verk að ræða.

Meiri hlutinn ræddi sérstaklega málefni Íbúðalánasjóðs enda hafði Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) haft sjóðinn til skoðunar á síðasta ári. Húsnæðismál falla utan EES-samningsins og reglna ESB. Aðildarríkjum er því í sjálfsvald sett hvernig þau haga lagaumhverfi húsnæðismála svo lengi sem ekki er brotið á reglum EES/ESB-réttar. Skoðun ESA var gerð vegna gruns um ólögmætan ríkisstyrk, en ríkisábyrgð hefur verið á sjóðnum frá stofnun hans og hann því undanþeginn greiðslu ríkisábyrgðargjalds sem ríkisstofnunum og -fyrirtækjum er gert að greiða. Ísland hefur skilgreint sjóðinn sem stofnun sem starfi í almannaþágu og því ekki litið svo á að um ríkisstyrk væri að ræða. Á fyrri hluta síðasta árs var kannað hvort koma ætti til móts við athugasemdir ESA með þeim hætti að aðskilja félagsleg lán frá almennum lánum sjóðsins og aflétta ríkisábyrgð af almenna hlutanum. Vegna hruns bankanna í október 2008 hefur lítið verið aðhafst í málefnum Íbúðalánasjóðs utan nokkurra funda með ESA. Fyrir nefndinni voru kynnt þau sjónarmið að reglur ESB varðandi almannaþjónustu væru víðari

---

[6] Sjá 27. tölul. 2. gr. Lissabon-sáttmálans sem leggur til breytingar á ákvæði um almannaþjónustu sem verði 14. gr. í sáttmála Evrópusambandsins.

í þeim skilningi að aðildarríki hefðu meira svigrúm til að skilgreina þjónustu í hag almennings en innan EES-samningsins. Meiri hlutinn telur því rétt að áhersla verði lögð á að Íbúðalánasjóður haldi því rekstrarformi sem nú er og þeim ramma um lánveitingar sem nú gilda. Meiri hlutinn telur afar mikilvægt að fylgja því fast eftir að félagslegum sjónarmiðum verði gert hátt undir höfði í mögulegum aðildarviðræðum við ESB og að tryggt verði að Ísland verði virkur þátttakandi í þeim þáttum regluverks ESB er lúta að réttindum launafólks sem ekki hafa verið teknir upp í EES-samninginn. Ríka áherslu ber og að leggja á að barist verði gegn félagslegum undirboðum hvers konar á vinnumarkaði, en í því felst rík vernd fyrir launafólk. Í þessu efni telur meiri hlutinn rétt að benda á að verkalýðshreyfingin telur mikið réttaröryggi felast í lögum um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, nr. 55/1980. Er mikilvægt að tryggja að fyrirmæli þeirra um að ákvæði kjarasamninga um laun og önnur starfskjör skuli vera lágmarkskjör verði áfram við lýði.

vii. Gjaldmiðilsmál.

Gjaldmiðilsmál: Fram kom á fundum nefndarinnar að það er álit margra að þátttaka í samstarfi ESB á sviði efnahags- og peningamála væri mikilvægur liður í því að koma á stöðugleika í efnahagsmálum hér á landi. Það er álit meiri hlutans að komi til aðildarviðræðna beri að leggja kapp á að viðræður um gjaldmiðilsmál verði forgangsverkefni í viðræðuferlinu og í því eigi að leita eftir samkomulagi við ESB og ECB um stuðning við krónuna.

Aðildarríkjum ESB ber að taka upp evruna, með örfáum undantekningum, en til að svo megi verða þarf aðildarríki að eiga aðild að efnahags- og myntbandalagi Evrópu (Economic and Monetary Union, EMU). Aðildarríki þarf auk þess að uppfylla „Maastricht-skilyrðin“[7] svokölluðu sem sett voru fram í bókun við stofnsáttmála ESB. Öll aðildarríki eru aðilar að myntbandalaginu en til að uppfylla Maastricht-skilyrðin þurfa aðildarríkin að uppfylla eftirfarandi meginskilyrði um árangur í efnahagsmálum:

- Halli á ríkissjóði má ekki vera meiri en 3% af landsframleiðslu og heildarskuldir hins opinbera mega ekki vera meiri en 60% af landsframleiðslu.
- Verðbólga má ekki vera meira en 1,5% hærri en meðaltal verðbólgu í þeim þremur löndum ESB þar sem hún er lægst.
- Langtímavextir mega ekki vera meira en 2% hærri en í þeim löndum ESB þar sem verðlag er stöðugast.
- Viðkomandi ríki þarf að hafa verið í gengissamstarfi Evrópu (Exchange Rate Mechanism, ERM II) í að minnsta kosti tvö ár án gengisfellingar og innan vikmarka, sem nú eru 15%.

Það er mat margra að mikilvægt sé fyrir Ísland að uppfylla Maastricht-skilyrðin fyrir upptöku evru, burtséð frá því hvort Ísland verður aðili að ESB eða ekki, og að slíkt sé sjálfstætt viðfangsefni í stjórn efnahags- og peningamála á næstu missirum og árum.

Meiri hlutinn tekur undir þau sjónarmið sem fram koma í báðum þingsályktunartillögunum sem til umfjöllunar voru og gera ráð fyrir að Ísland leiti á fyrstu stigum viðræðna eftir sérstöku samkomulagi við ESB, og eftir atvikum evrópska seðlabankann, sem verið gæti stuðningur á næstu missirum við íslensku krónuna meðan á aðlögunarferli Íslands stæði. Slíkt gerði Íslandi síðan kleift að ganga inn í samstarf ESB á sviði efnahags- og peningamála (ERM II) og taka loks upp evruna. Rætt var á fundum nefndarinnar hvort mögulegt væri að fá aðild að gengissamstarfi ESB (ERM II) strax meðan á samningsferlinu stendur en fram

[7] Sjá svonefnd „Maastricht-skilyrði“ á vefslóðinni: http://www.ecb.eu/ecb/orga/escb/html/convergence-criteria.en.html.

kom að slík aðild væri háð aðild að ESB. Verði tillagan samþykkt og Ísland sækir um aðild að ESB er aðild að ERM II, sem sett var á fót til að auðvelda ríkjum að undirbúa upptöku evru og ná stöðugleika í efnahagsmálum, kostur í stöðunni innan fárra mánaða frá aðild. Á því tímabili sem aðildarríki er í ERM II er gengi gjaldmiðilsins fest gagnvart evru og seðlabanki aðildarríkis og evrópski seðlabankinn sameinast um að verja þjóðargjaldmiðilinn gegn sveiflum. Tveggja ára aðild að ERM II án gengisfellingar og innan 15% vikmarka er svo meðal þeirra skilyrða sem sett eru fyrir upptöku evru eins og vikið var hér á undan.[8]

Fram kom á fundum nefndarinnar að almennt er það svo í aðildarviðræðum að samningskaflinn um gjaldmiðilsmál krefst ekki umfangsmikilla samninga þar sem ljóst liggi fyrir hverjar skuldbindingar nýs aðildarríkis eru, auk þess sem ESB stendur fast á því að ný ríki taki fullan þátt í efnahags- og myntbandalaginu og taki á endanum upp evruna sem sinn gjaldmiðil.

Meiri hlutinn vill jafnframt geta þess í ljósi mikillar skuldsetningar ríkissjóðs að skuldaskilyrði Maastricht-sáttmálans hafa ekki komið í veg fyrir að ríki með skuldastöðu yfir 60% af vergri landsframleiðslu hafi getað tekið upp evru enda gerir sáttmáli ESB ráð fyrir að raunhæf áætlun til lækkunar skulda umfram það mark sé fullnægjandi. Fram kom á fundum nefndarinnar að samningahópur um myntbandalagið mun skilgreina nánar þau markmið sem hér eru reifuð verði farið í aðildarviðræður.

viii. EES-mál.

Aðild að ESB og íslensk löggjöf: Margir af þeim þáttum sem einkenna ESB, einkum þann hluta sem Rómarsáttmálinn tekur til, eru hluti af EES-samningnum sem Ísland hefur verið aðili að frá 1994. Er þetta sérstaklega skýrt í ljósi þess að reglur ESB um fjórfrelsið og innri markaðinn hafa verið teknar upp af EES-ríkjunum. Grundvallarmunurinn á þessu tvennu felst í því að með EES-samningnum eru ekki settar á stofn yfirþjóðlegar stofnanir sem hafa vald til að setja lög sem fá sjálfkrafa gildi í EES-ríkjunum. Þess í stað taka reglur ESB á sviði fjórfrelsisins og innri markaðarins einungis gildi í EES-ríkjunum eftir að þær hafa verið lögfestar eftir þeim stjórnskipulegu aðferðum sem gilda í hverju ríki fyrir sig. Gildir það hvort sem um reglugerðir eða tilskipanir frá ESB er að ræða. Hinar fyrrnefndu eru lögfestar í heild sinni í EES-ríkjum en stjórnvöld hafa val um form og aðferð við innleiðingu á tilskipunum. Hins vegar má ekki lögfesta reglugerðir ESB sérstaklega í aðildarríkjunum og er það til að hætta skapist ekki á að staða þeirra verði mismunandi frá einu landi til annars. Þetta er því gerólíkt framkvæmdinni í EES-ríkjum.

Af þessum sökum hefur ekki verið talið að framsal löggjafarvalds felist í EES-samningnum, þótt um það hafi raunar verið deilt, bæði þegar EES-samningurinn var gerður og eins síðar. Sú staðreynd endurspeglast í bókun 35 við hann þar sem segir m.a. um framkvæmd EES-reglna: „Þar eð með samningi þessum er stefnt að einsleitu Evrópsku efnahagssvæði sem byggist á sameiginlegum reglum, án þess að samningsaðila sé gert að framselja löggjafarvald til stofnana Evrópska efnahagssvæðisins; og þar eð þessum markmiðum verður því að ná með þeirri málsmeðferð sem gildir í hverju landi um sig; vegna tilvika þar sem getur komið til árekstra á milli EES-reglna sem komnar eru til framkvæmdar og annarra settra laga, skuldbinda EFTA-ríkin sig til að setja, ef þörf krefur, lagaákvæði þess efnis að EES-reglur gildi í þeim tilvikum.“

---

[8] Sjá einkum kafla um möguleika á upptöku evru í skýrslu forsætisráðherra, dagsett 17. apríl 2009, á vefslóðinni: http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/2009-17-4-skyrsla-nefndar-um-throun-evropumala.pdf.

Á sama hátt hefur ekki verið talið að framsal dómsvalds felist í EES-samningnum. Þannig gefa ESA og EFTA-dómstóllinn ekki út bindandi álit heldur eru þau ráðgefandi. Þá er dómstólum EES-ríkjanna ekki skylt að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins heldur er eingöngu um heimild til þess að ræða. Á hinn bóginn er ljóst að fari Ísland ekki eftir þessum álitum getur það haft þjóðréttarlegar afleiðingar samkvæmt EES-samningnum. Hvorki ESA né EFTA-dómstóllinn geta sektað Ísland, nema á sviði samkeppnismála, en til þess hefur ekki komið. Meginreglan um skaðabótaábyrgð ríkisins er hins vegar hluti EES-samningsins og kom það skýrt fram í máli Erlu Maríu Sveinbjörnsdóttur gegn íslenska ríkinu, en í því máli var fjallað um hvort EES-samningurinn mælti fyrir um að ríkið væri skaðabótaskylt vegna tjóns sem einstaklingar eða aðilar í atvinnurekstri kunna að verða fyrir vegna þess að ríki hefur ekki lögfest EES-reglu, gert það of seint eða ranglega. Var í málinu leitast við að skýra EES-samninginn þannig að raunveruleg einsleitni næðist milli EES-réttar og bandalagsréttar, sbr. bókun 35, og skaðabætur skyldu greiddar. Ástæðan var hið „sérstaka eðli“ EES-samningsins sem leiðir til þess að einstaklingar og lögaðilar hafa mjög líka stöðu og að ESB-rétti jafnvel þótt EES-reglur hafi ekki beina réttarverkan.

Innan ESB kæmi til hið svonefnda yfirþjóðlega vald sem fæli m.a. í sér að löggjöf ESB fengi beina réttarverkan, þ.e. hún yrði beint bindandi gagnvart Íslandi. Það fæli í sér að ekki þyrfti að innleiða reglugerðir hér á landi en tilskipanir þyrfti áfram að innleiða í íslenskan rétt svo sem að framan greinir. Það að gerðir yrðu beint bindandi þýðir að einstaklingar og lögaðilar gætu byggt beinan rétt á þessum reglum án tillits til þess hvort reglur hefðu verið innleiddar hér á landi.

Undanþágur, aðlaganir og sérlausnir: Nefndin aflaði sér almennra upplýsinga um þær undanþágur, aðlaganir og sérlausnir sem íslensk stjórnvöld hafa sóst eftir og náð fram í tengslum við EES-samninginn. Meiri hlutinn telur að þetta séu mikilvægar upplýsingar og líta beri til þessara efnisatriða sem fordæmis um hvernig mætti semja að nýju um þessi mál í aðildarviðræðum við ESB.

Fyrst ber að nefna reglur um dýraheilbrigði. Ísland hefur verið undanþegið dýraheilbrigðisreglum EES-samningsins varðandi dýr og dýraafurðir, fyrir utan fisk og fiskafurðir, frá gildistöku hans. Í ljósi umfangsmikilla breytinga á matvælalöggjöf ESB hefur verið samið um breytingar á þeim undanþágum en gert er ráð fyrir að undanþága frá reglum um innflutning lifandi dýra gildi áfram. Aðrar sérgreindari undanþágur munu einnig gilda, svo sem að því er varðar heimildir til að fóðra jórturdýr hér á landi með fiskimjöli og að því er varðar reglur um viðbrögð við riðu í sauðfé. Bann gildir og áfram við innflutningi á kjöt- og beinamjöli.

Þá hefur Ísland, samkvæmt EES-samningnum, heimild til að takmarka fjárfestingar útlendinga í íslenskum sjávarútvegi og eru í gildi sérstök lög þar að lútandi.

Á sviði flugverndar fékk Ísland aðlögun sem felur í sér að innanlandsflug á Íslandi skuli, vegna sérstakra landfræðilegra aðstæðna, vera undanþegið ákvæðum reglugerðar Evrópuþingsins og ráðherraráðsins nr. 849/2004 um sameiginlegar reglur um flugvernd í almenningsflugi.

Samið var um að ákvæði tilskipunar Evrópuþingsins og ráðherraráðsins nr. 2002/91 um orkunýtingu bygginga skyldu ekki gilda á Íslandi. Tilskipuninni er ætlað að stuðla að bættri orkunýtni bygginga, en flestir orkugjafar sem notaðir eru í ríkjum ESB valda gróðurhúsaáhrifum. Hins vegar kemur nánast öll orkunotkun í íslenskum byggingum frá umhverfisvænni orkugjöfum og á þeim grundvelli var samkomulagið gert.

Tilskipun ESB um sumartíma tekur ekki til Íslands samkvæmt sérstakri aðlögun þar um.

Við upptöku hinnar svokölluðu raforkutilskipunar ESB í EES-samninginn fékkst það framgengt að heimilt sé að veita aðildarríkjum, sem sýnt geta fram á að umtalsverð vandkvæði séu á rekstri lítilla einangraðra kerfa, undanþágu frá tilteknum ákvæðum gerðarinnar, en í þeim er fjallað um rekstur flutningskerfa, rekstur dreifikerfa, aðskilnað og gagnsæi reikninga og skipulag kerfisaðgangs. Einnig fékk Ísland á sínum tíma tveggja ára viðbótaraðlögunartíma til að innleiða ákvæði tilskipunarinnar, en þó telur meiri hlutinn vert að nefna að innleiðing tilskipunarinnar var ekki óumdeild og ýmsir telja að heillavænlegra hefði verið ef Ísland hefði fengið varanlega undanþágu í ljósi sérstakra aðstæðna.

Að lokum hefur Ísland einnig fengið aðlaganir eða sérlausnir við upptöku tilskipana ESB á sviði umhverfismála í EES-samninginn, því vegna aðstæðna eiga þessar tilskipanir ekki alltaf við hér á landi. Við upptöku fráveitutilskipunar ESB var t.d. slakað á kröfum gagnvart Íslandi vegna þess hve dreifbýlt og strjálbýlt landið er. Þá fékkst aðlögun í sorpbrennslumálum enda hefði full innleiðing á viðkomandi tilskipun ESB haft í för með sér að loka hefði þurft nýjum og tæknilega fullkomnum sorpbrennslum hérlendis innan 10 ára þar sem þær uppfylltu ekki kröfur tilskipunarinnar. Því var samið um aðlögun sem felur í sér að nota má þessar sorpbrennslur út líftíma þeirra. Önnur dæmi um aðlaganir er að finna um t.d. brennisteinslosun, ákvæði vatnatilskipunar ESB, reglur um viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda o.fl.

ix. Öryggis- og varnarmál.

Almennt og áhrif Lissabon-sáttmálans: Nefndin hefur kynnt sér þær reglur sem gilda um utanríkis- og öryggismál í ESB og þær breytingar sem verða þegar Lissabon-sáttmálinn tekur gildi. Lissabon-sáttmálinn kveður á um að öryggis- og varnarmálastefna ESB verði óaðskiljanlegur hluti af utanríkis- og öryggismálastefnu ESB og hafi þar af leiðandi sömu markmið. Þau meginverkefni sem falla undir öryggis- og varnarmálastefnuna eru friðargæsla, friðaruppbygging, hættuástandsstjórnun (e. *crisis management*), og mannúðar- og neyðaraðstoð. Sáttmálinn skuldbindur aðildarríkin til að móta til lengri tíma litið sameiginlega varnarstefnu og þar með, þegar leiðtogaráð ESB (e. *European Council*) samþykkir einróma, sameiginlegar varnir.

Lissabon-sáttmálinn kveður hvorki á um að her ESB verði stofnaður né að herskyldu verði komið á. Jafnframt eru sett margs konar skilyrði fyrir þróun sameiginlegrar varnarmálastefnu, m.a. að slík stefna skuli ekki stangast á við stefnu þeirra ríkja sem eru aðilar að NATO. Hafa ber í huga að við gerð Lissabon-sáttmálans hefur þurft að taka tillit til aðildarríkja með ólíka forsögu í öryggis- og varnarmálum. Af 27 ríkjum eru 21 aðili að NATO. Af hinum sex ríkjunum eru fimm (Austurríki, Finnland, Írland, Malta og Svíþjóð) yfirlýst hlutlaus. Kýpur stendur utan NATO vegna andstöðu Tyrkja.

Sérstaða Íslands sem herlausrar og vopnlausrar þjóðar er augljós. Ísland mun undir engum kringumstæðum koma á innlendum her eða taka þátt í samstarfi herja. Af þeim sökum er einnig eðlilegt að Ísland standi utan Evrópsku varnarmálastofnunarinnar (EDA), líkt og Írar hafa kosið að gera, enda þátttaka í henni valkvæð.

Breytingar vegna Lissabon-sáttmálans munu ekki hafa áhrif á þá meginreglu að ákvarðanir í utanríkis- og öryggismálum þarf að samþykkja einróma og ekki er hægt að þvinga aðildarríki með atkvæðagreiðslu til að taka þátt í aðgerðum. Meiri hlutinn áréttar að í þessu felst að ríki verður hvorki þvingað til friðargæslu né hernaðaraðgerða, né til að fylgja ákveðinni stefnu. Ríki geta hins vegar valið að sitja hjá ef þau vilja ekki standa í vegi fyrir vilja meiri hlutans.

Nefndin hefur kynnt sér lagalega bindandi ákvörðun leiðtogafundar ESB frá 19. júní 2009 um túlkun Lissabon-sáttmálans hvað varðar öryggis- og varnarmál. Í henni er ítrekað að ákvörðun um þróun sameiginlegra varna þurfi að taka einróma og í samræmi við stjórnarskrá hvers ríkis. Auk þess gengur sameiginlega öryggis- og varnarmálastefnan aldrei framar stefnu hvers ríkis í öryggis- og varnarmálum. Þar kom og fram að hvert aðildarríki ákveður hvort það taki þátt í fastri samvinnu á sviði varnarmála eða í evrópskri varnamálastofnun. Þá telur meiri hlutinn rétt að benda á að í ákvörðun fyrrnefnds leiðtogafundar ESB var skýrt tekið fram að í Lissabon-sáttmálanum væri ekki gert ráð fyrir samevrópskum her, né herskyldu, af neinu tagi auk þess sem hvert aðildarríki ákveður í samræmi við réttarreglur sínar hvort það taki þátt í hernaðaraðgerðum.

Þróunarsamvinna: Nefndin kynnti sér stefnu Íslands, áherslur og markmið í þróunarsamvinnu og telur þau falla að stefnu og markmiðum ESB, enda byggjast þau á sömu alþjóðlegu samþykktunum og yfirlýsingunum. ESB hefur samþykkt að framlög til þróunaraðstoðar nemi að meðaltali 0,56% af vergum þjóðartekjum (VÞT) árið 2010 og 0,7% af VÞT fyrir árið 2015. Hvað varðar markmið einstakra ríkja stefna þau 15 ríki er gengu í sambandið fyrir 2002 að ná 0,51% af vergum þjóðartekjum árið 2010 og 0,7% árið 2015. Þau ríki sem gengu í sambandið eftir 2002 munu reyna að ná 0,17% markmiðinu fyrir 2010 og 0,33% fyrir 2015. Tekið skal fram að fyrirvari um rými á fjárlögum er tilgreindur við allar þessar fyrirætlanir.

Viðbragðslið og friðargæsla: Nefndin kynnti sér stefnu ESB að því er varðar viðbragðslið, en sambandið hefur stefnt að því að setja á fót sameiginlegt viðbragðslið aðildarríkjanna til að bregðast við óvæntum aðstæðum í öryggismálum. Ekki hefur verið litið svo á að um fastan her yrði að ræða heldur getu til að leggja til allt að 60 þúsund manna herlið samsett af herdeildum ýmissa aðildarríkja til að sinna verkefnum í u.þ.b. eitt ár. Ýmsir telja þó að á þessu tvennu sé lítill munur í raun og hafa gagnrýnt útþenslustefnu sambandsins í þessum efnum. Borgaralegan liðsafla, lögreglusveitir og réttarfarssérfræðinga (svo sem lögfræðinga og dómara), auk hættumatsteymis, er hægt að senda á vettvang innan nokkurra klukkustunda. Eftir þeim upplýsingum sem nefndin hefur aflað sér er um 2.000 manna lið ávallt til taks til mannúðaraðgerða eða til almannavarna og björgunaraðgerða og neyðaraðstoðar. Ljóst er að þátttaka í hernaðarlegum aðgerðum verður ávallt umdeild og fyrir herlaust ríki eins og Ísland ástæðulaus með öllu.

Niðurstaða um öryggis- og varnarmál: Meiri hlutinn telur að af framangreindu megi draga þær ályktanir að samstarf ESB á sviði varnarmála sé enn nokkuð skammt á veg komið. Þá telur meiri hlutinn fátt benda til þess, miðað við afstöðu aðildarríkjanna, að það verði þróað í átt til þess sem t.d. er innan NATO. Meiri hlutinn ítrekar að hverju aðildarríki er í sjálfsvald sett innan síns ramma hvort og þá að hve miklu leyti það kýs að taka þátt í samstarfi ESB á sviði utanríkis- og öryggismála. Út frá fyrirliggjandi upplýsingum og þeim skýringum sem fylgja Lissabon-sáttmálanum telur meiri hlutinn tryggt að Ísland haldi skilyrðislausu forræði sínu yfir öryggis- og varnarmálum og Ísland verði áfram herlaust og friðsælt land. Þrátt fyrir það telur meiri hlutinn rétt að leggja ríka áherslu á þessi atriði við samningsgerð þannig að samsvarandi tillit verði tekið til Íslands sem herlausrar þjóðar.

x. Skatta- og tollamál.

Ýmis atriði komu til skoðunar í nefndinni varðandi skatta- og tollamál. Meiri hlutinn bendir í fyrsta lagi á að EES-samningurinn nær ekki til skattamála og inniheldur því engin ákvæði um tilhögun skattlagningar í aðildarríkjunum. Það þýðir þó ekki að hann hafi engin áhrif á skattlagningu, t.d. í tengslum við ríkisstyrki, en samkvæmt þeim upplýsingum sem

nefndin hefur aflað sér hefur EES-samningurinn nokkur óbein áhrif á skattlagningu, t.d. vegna meginreglunnar um bann við mismunun á grundvelli þjóðernis innan EES-svæðisins.

Hvað skattlagningu innan aðildarríkja ESB varðar er hún alfarið í höndum ríkjanna sjálfra, bæði hvað varðar einstaklinga og fyrirtæki. Samkvæmt þeim upplýsingum sem nefndin hefur aflað sér hefur aðild að ESB ekki áhrif á tekjuskatt, útsvar, fjármagnstekjuskatt eða fyrirtækjaskatta, svo dæmi séu nefnd. Öll afskipti ESB af skattamálum eru háð einróma samþykki aðildarríkjanna. Hins vegar hefur sambandið leitast við að koma í veg fyrir skaðlega skattasamkeppni þótt enn virðist nokkuð í land í þeim efnum.

Með aðild að ESB yrðu ákvæði bandalagsins um samræmingu á forsendum skattlagningar virk hér á landi. Mikil umræða hefur t.d. verið í gangi um tekjuskattslækkun fyrirtækja í ESB. Meiri hlutinn bendir á að með ESB-aðild þyrfti að taka upp ákveðnar samræmingarreglur varðandi álagningu virðisaukaskatts, en hann er sem kunnugt er stærsti og mikilvægasti tekjustofn íslenska ríkisins. Innan ESB gilda reglur um hámarks- og lágmarkshlutfall virðisaukaskatts með það að markmiði að tryggja eðlileg viðskipti á innri markaði, en grunnhlutfall hans má ekki vera lægra en 15% og ekki hærra en 25%. Aðildarríki geta þó eftir sem áður lagt lægri skatt á ákveðna vöruflokka, haldist grunnhlutfall á þessu bili. Telur nefndin sýnt að Ísland falli innan þess ramma enda er almennt virðisaukaskattshlutfall 24,5%.

Þar sem ESB er í grunninn tollabandalag yrðu augljósustu áhrif ESB-aðildar á tollamál hér á landi þau að Ísland þyrfti að taka upp tollskrá ESB. Hún er eðlisólík þeirri tollskrá sem Íslendingar búa nú við og því getur þetta atriði eitt og sér haft viðamiklar breytingar í för með sér á tollum í einstökum vöruflokkum. Við inngöngu í ESB mundu tollar milli Íslands og aðildarríkja ESB falla niður, en tollar á vörum frá þriðju ríkjum yrðu samkvæmt tollskrá ESB. Til framtíðar litið munar mestu um að tollar féllu niður af varningi frá ríkjum ESB, m.a. landbúnaðarafurðum. Hins vegar má búast við því að tollar mundu hækka á vörum sem koma frá löndum utan ESB, t.d. Bandaríkjunum, sem gæti haft verðhækkun á þeim í för með sér.

Varðandi tollamál ræddi nefndin einnig um tolleftirlit sem mundi breytast við inngöngu í ESB. Þá yrði Ísland að svokölluðum ytri landamærum ESB gagnvart þriðju ríkjum. Hins vegar mundi eftirlitið að mestu leyti falla niður við innri landamæri ESB sem hefði áhrif á þau úrræði sem toll- og löggæsluyfirvöld búa nú yfir til eftirlits, t.d. með ólöglegum innflutningi fíkniefna. Meiri hlutinn leggur áherslu á að Ísland haldi því til haga í samningaviðræðum við ESB að áfram verði heimilt að skoða og stöðva slíkar sendingar, t.d. á grundvelli öryggis- og löggæsluhagsmuna. Þá telur meiri hlutinn mikilvægt að líta til svokallaðrar „best practice“-reynslu Svía og Finna við þróun tollamála komi til aðildar að ESB.

Nefndin ræddi einnig þær reglur sem gilda innan ESB um vörugjöld á áfengi, tóbaki og eldsneyti. Þrátt fyrir þær reglur hafa aðildarríki sambandsins töluvert svigrúm til að ákveða hlutfall gjaldsins. Fram kom á fundum nefndarinnar að möguleg aðild Íslands að ESB mundi engu breyta sem slík um einkasölu ríkisins á áfengi, enda er slík einkasala enn við lýði t.d. í Svíþjóð, en Svíar settu það á sínum tíma sem sérstakt samningsmarkmið. Í ljósi þess telur meiri hlutinn ekkert því til fyrirstöðu að slíkt fyrirkomulag haldist hér. Loks má nefna að tolltekjur sem ESB-ríkin innheimta fara að mestu í sameiginlega sjóði ESB, svo sem fram kemur í næsta kafla.

xi. Fjármál og fjárlög ESB.

Á fundum sínum fjallaði nefndin um fjármál og fjárlög ESB í tengslum við mat á kostnaði við aðild að ESB en við inngöngu Íslands í sambandið þyrfti, eðli máls samkvæmt, að taka þátt í fjármögnun þess. Útgjöld ESB eru fjármögnuð með beinum framlögum aðildarríkja sem

skiptast hlutfallslega milli þeirra eftir umsömdum reglum sem taka mið af tollum, gjöldum á sykurframleiðslu, virðisauka og vergum þjóðartekjum. Telur meiri hlutinn rétt að víkja að helstu tekjustofnum sambandsins sem og útgjöldum til frekari útskýringar.

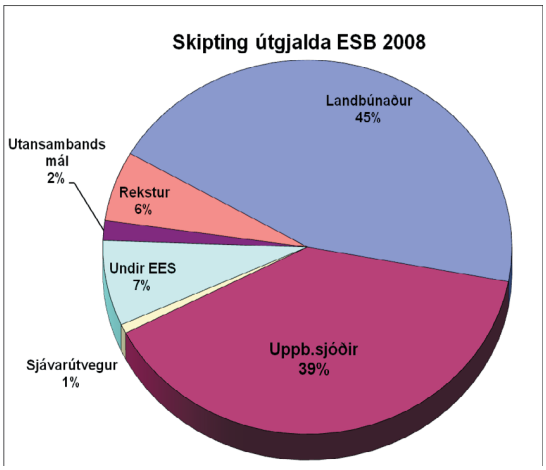
Fram kom á fundum nefndarinnar að tekjur ESB (framlög aðildarríkja) voru árið 2008 um 1% af heildarþjóðartekjum aðildarríkja ESB. Fimm megintekjustofnar ESB ráða framlagi hvers ríkis:

1. Hlutfall af vergum þjóðartekjum (0,644%) – 68,1% af tekjum ESB.
2. Hlutfall af stofni til virðisaukaskatts (0,3311%) – 16,1% af tekjum ESB.
3. Hlutfall af innheimtum tollum (75%) – 13,8% af tekjum ESB.
4. Hlutfall af innheimtum tollum á innfluttar landbúnaðarvörur (75%) – 1,5% af tekjum.
5. Gjald á sykurframleiðslu – 0,5% af tekjum.

Til viðmiðunar má geta þess að 1% af áætluðum vergum þjóðartekjum á Íslandi árið 2008 eru tæpir 12 milljarðar kr., en tæpir 14 milljarðar kr. sé tekið mið af spá fyrir árið 2009.

Tolltekjur sem ESB-ríkin innheimta fara að mestu í sameiginlega sjóði ESB. Það sem eftir stendur hjá ríkjunum sjálfum eru 25% af heildarinnheimtunni sem ætlað er að standa undir kostnaði við innheimtuna. Meiri hlutinn bendir á að í fjárlögum ársins 2009 eru tolltekjur skráðar 4,5 milljarðar kr. Aðrir tekjustofnar ESB eru 0,5% af samræmdum virðisaukaskattsgrunni aðildarríkjanna og ákveðið hlutfall af landsframleiðslu þeirra. Sérstaklega er fjallað um skatta og tollamál í x. lið hér að framan.

Útgjöld ESB skiptast í grófum dráttum eins og sjá má á myndinni hér til hliðar. Um 6% af útgjöldum ESB renna til reksturs stofnana sambandsins. Um 45% renna til landbúnaðar í aðildarríkjunum, 1% til ríkisstyrkja í sjávarútvegi og 39% til uppbyggingasjóða. Um 7% fara í málefni sem Ísland tekur nú þegar þátt í samkvæmt EES-samningnum og afgangurinn rennur til utansambandsmála, t.d. þróunarsamvinnu, mannúðarmála og varnar- og öryggismála. Samkvæmt áætlunum sambandsins mun fjármagn til rannsóknar- og þróunarverkefna aukast mikið á næstu árum og verða mun hærra hlutfall af útgjöldum sambandsins, en samtímis dregur úr útgjöldum til landbúnaðarmála.



Nefndin fjallaði um mögulegan kostnað Íslands við aðild að ESB og í því samhengi hvernig greiðslum aðildarríkja til sambandsins er háttað. Við mat á kostnaði er nauðsynlegt að taka tillit til greiðslujöfnuðar við ESB en með því er átt við svokallaðar nettógreiðslur. Nettóframlag aðildarríkja eða nettógreiðslur eru greiðslur hvers aðildarríkis til ESB að frádreginni heildarfjárhæð styrkja sem koma til baka úr sjóðum ESB til verkefna í aðildarríkinu. Í ljósi þess að samstarf ESB-ríkja snýst að mörgu leyti um samtryggingu er nettóframlag vel stæðra ríkja almennt hærra en þeirra er lakar standa. Meiri hlutinn bendir á að erfitt getur verið að meta raunkostnað við aðild að ESB. Engin ein rétt niðurstaða er til og endanleg niðurstaða kemur ekki í ljós fyrr en að loknum samningum.

Loks vísar meiri hlutinn til kafla 4.3 í skýrslu Evrópunefndar forsætisráðherra frá 2007, sem sjá má í fylgiskjali VII, að því er varðar fjárframlög og það sem kann að koma til baka úr sjóðum ESB en það er m.a. háð niðurstöðum aðildarviðræðna líkt og kemur fram í skýrslunni.

Meiri hlutinn telur rétt að benda á að Ísland greiðir árlega háar fjárhæðir til stofnana EES-samningsins og í þróunarsjóð EFTA-ríkjanna. Til viðbótar fellur til ýmis kostnaður vegna rekstrar, þýðinga, ferðalaga við fundarsókn o.fl. sem innan ESB er greitt úr sameiginlegum sjóðum. Í framangreindri skýrslu Evrópunefndar frá 2007 er í kafla 2.5 gerð grein fyrir kostnaði við framkvæmd EES-samningsins, sjá fylgiskjal VI. Beinn kostnaður árið 2007 var áætlaður rúmlega 1,3 milljarðar kr. Vegna gengisbreytinga telur meiri hlutinn raunhæft að tvöfalda þá upphæð og því megi segja að rúmlega 2,5 milljarða kr. útgjöld falli niður á ári verði af aðild Íslands að ESB.

VIII. Þjóðhagsleg áhrif aðildar að ESB.

Miklar breytingar urðu í íslensku samfélagi með aðildinni að EES-samningnum og kallaði aðildin á umfangsmiklar breytingar á mörgum þáttum í íslenskri stjórnsýslu. Vissulega má segja að ákveðið skipbrot hafi orðið sl. haust hér á landi þar sem sum fjármálafyrirtæki gengu fram af miklu offorsi í skjóli þess frelsis sem EES-samningurinn veitti á sviði fjármálamarkaðarins. Það sem kann að breytast í samfélaginu við aðild að ESB veltur mjög á niðurstöðu aðildarsamninga. Þó má ætla að breytingar muni verða á sviði landbúnaðar þar sem landbúnaðurinn mun þurfa að aðlaga sig breyttum reglum sem munu ekki síður varða neytendur vegna afnáms tolla á innfluttum landbúnaðarafurðum frá ESB. Sérstaklega þarf að huga að áhrifum breytinga í landbúnaði á afkomu í greininni og byggðaþróun. Stefnt er að því að breytingar í sjávarútvegi verði sem minnstar, aðrar en þær sem Íslendingar ákveða sjálfir á eigin forsendum. Breytingar munu verða á sviði efnahags- og peningamála þar sem Ísland mun þurfa að uppfylla stöðugleikasáttmála ESB og huga að því í sinni efnahagsstjórn með það að endanlegu markmiði að taka upp evru. Einnig er þess að vænta að íslensk byggðastefna breytist í grundvallaratriðum, sem kann að leiða til þess að hinar dreifðu byggðir landsins sjái ný tækifæri opnast til þróunar á þeim svæðum. Meiri hlutinn telur því einboðið að aðild að ESB muni hafa margvísleg áhrif á íslenskt samfélag en hver þau verða nákvæmlega er erfitt að spá fyrir um. Þar ræður fyrst og fremst aðildarsamningurinn sjálfur en svo skiptir ekki síður máli hvernig Íslendingar sem þjóð spila úr samningnum í framkvæmd.

Kostnaður vegna hugsanlegrar aðildarumsóknar að ESB.

Nefndin fjallaði um mat á kostnaði við aðild að ESB, en umfjöllun um þau álitaefni má finna í skýrslu Evrópunefndar forsætisráðherra frá 2007, sjá fylgiskjalVII.

Þá óskaði nefndin eftir upplýsingum og mati utanríkisráðuneytisins á kostnaði við aðildarviðræður, sjá fylgiskjal IV, sem var yfirfarið af fjármálaráðuneyti, sbr. fylgiskjal V. Kemur fram í minnisblaði ráðuneytisins að kostnaður sem falli undir ráðuneytið sé metinn á tæpar 800 millj. kr. fyrir tímabilið 2010–2012. Svarar það til ríflega 260 millj. kr. á ári að meðaltali, en lunginn af þeim kostnaði felst í þýðingum reglna ESB yfir á íslensku sem ekki hafa verið þýddar á grunni EES-samningsins. Telur meiri hlutinn afar mikilvægt út frá meginreglum um aðgang almennings að lögum að þær megi nálgast á íslensku. Kom fram í starfi nefndarinnar að utanríkisráðuneytið mun að verulegu leyti mæta þeim aukna kostnaði sem í aðildarviðræðum felst með hagræðingu. Árið 2010 gæti á þann hátt falið í sér raunkostnaðarauka

um 200 millj. kr., en árið 2011 telur ráðuneytið að kostnaðaraukinn yrði minni en 200 millj. kr.

Hvað varðar önnur svið stjórnsýslunnar mun kostnaður ráðast af skipulagi aðildarviðræðna innan stjórnarráðsins og framgangi þeirra. Þegar kemur að því að áætla hugsanlegan aukinn kostnað sem falla kann til í öðrum ráðuneytum og stofnunum vegna mögulegra aðildarviðræðna eru mál háð meiri óvissu. Ljóst má vera af almennu umhverfi ríkisfjármála að svigrúm til aukinna fjárveitinga til einstakra ráðuneyta og stofnana er háð sömu takmörkunum og gilda um utanríkisráðuneytið: skýr krafa er um að mæta nýjum verkefnum með hagræðingu. Af þeim ástæðum telur meiri hlutinn óvarlegt að ætla að það tímabundna álag sem verða mun á einstökum ráðuneytum og stofnunum vegna aðildarviðræðna verði að fullu bætt með fjölgun starfsmanna. Búast má við að ráðuneyti og stofnanir leysi verkefnið að mestu innan þess fjárhagsramma sem þeim er nú ætlaður og forgangsraði verkefnum með hliðsjón af því. Þó telur meiri hlutinn ekki unnt að útiloka að einstök ráðuneyti, sem sérstaka ábyrgð munu bera í aðildarviðræðum, þurfi að styrkja starfsemi sína tímabundið meðan á viðræðum stendur. Má þar helst nefna sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið og iðnaðarráðuneytið. Auk þess má ætla að kostnaður falli til í einstökum ráðuneytum er lýtur að sérfræðikostnaði og ráðgjöf. Þá er óhjákvæmilegt að sérstakur ferðakostnaður vegna aðildarviðræðna verður nokkur fyrir flest ráðuneyti og einstakar stofnanir þeirra. Hver slíkur sérstakur kostnaður vegna ráðgjafar og ferðakostnaðar kann að verða veltur á skipulagi og fyrirkomulagi viðræðna og hve langan tíma þær munu taka. Er því á þessari stundu erfiðleikum bundið að gefa nákvæma tölu um þennan kostnað en þó telur meiri hlutinn ekki óvarlegt að áætla að miðað við þann tíma sem áætlað er að viðræðurnar muni taka geti verið um að ræða kostnað sem nemi a.m.k. 100 millj. kr.

Þegar ferli skipulagsviðræðna liggur fyrir telur meiri hlutinn rétt að önnur ráðuneyti geri grein fyrir áætluðum kostnaðarauka sínum, en áréttar þó jafnframt að á endanum kemur allur áætlaður kostnaður ríkisins til umfjöllunar við þinglega meðferð á fjárlagafrumvarpi.

IX. Stjórnskipuleg álitamál við aðild að ESB.

i. Staðfestingarferlið.

Nefndin ræddi í starfi sínu ferli staðfestingar mögulegs aðildarsamnings og fékk á sinn fund ýmsa sérfræðinga í stjórnskipunarrétti. Þá fékk nefndin Davíð Þór Björgvinsson, dómara við Mannréttindadómstól Evrópu, og Björgu Thorarensen prófessor til að fara yfir þá möguleika sem eru fyrir hendi til að veita þjóðinni beina aðkomu að málinu með þjóðaratkvæðagreiðslu. Engin stjórnskipuleg skylda er til staðar um að aðild að ESB skuli bera undir þjóðaratkvæði, en nefndin er þó einhuga um að þjóðaratkvæðagreiðsla skuli haldin um málið og er það í samræmi við stefnumið allra stjórnmálaflokka. Af umræðum á fundum nefndarinnar og af minnisblaði Davíðs Þórs og Bjargar, sjá fylgiskjal VIII, má þó glöggt sjá að nokkrar leiðir eru færar í þessum efnum. Skiptir þar einna helst máli hvort niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslu skuli vera bindandi að lögum eða eingöngu leiðbeinandi. Hér er gerð grein fyrir þeim leiðum til staðfestingar á mögulegum aðildarsamningi að ESB sem hlutu hvað mesta umfjöllun í nefndinni.

Að samningaviðræðum loknum er aðildarsamningur undirritaður. Undirritun er þó með fyrirvara og leiðir ekki ein sér til þess að samningurinn verði bindandi, enda þarf samþykki Alþingis fyrir samningnum og áður en hann getur tekið gildi þarf að breyta stjórnarskrá líkt og rakið er hér á eftir. Er því ljóst að undir þeim kringumstæðum og að samþykktum slíkum breytingum yrði þing rofið og efnt til kosninga. Það yrði hlutverk nýs þings að samþykkja

stjórnarskrárbreytingarnar á nýjan leik og veita ríkisstjórninni heimild til að fullgilda aðildarsamninginn.

Eigi þjóðaratkvæðagreiðsla um aðildarsamning að vera leiðbeinandi væri eðlilegast að fara þá leið að láta hana fara fram áður en kemur til stjórnarskrárbreytingar. Ef samningur yrði felldur væri hægt að falla frá því að ráðast í slíka breytingu, enda væri hún þá ekki nauðsynleg. Ef þjóðin væri fylgjandi aðild að ESB í þjóðaratkvæðagreiðslu yrði gerð stjórnarskrárbreyting sem heimilaði framsal ríkisvalds til alþjóðastofnunar sem leiddi til þess að alþingiskosningar þyrftu að fara fram skv. 1. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar og síðan þyrfti nýtt þing að samþykkja breytinguna. Eftir það gæti Alþingi fullgilt samninginn og gert lagabreytingar sem nauðsynlegar eru vegna aðildar. Meiri hlutinn telur rétt að benda á að þó að þjóðaratkvæðagreiðsla af þessu tagi væri eingöngu leiðbeinandi er vandséð að farið yrði á móti skýrum vilja þjóðarinnar. Það að atkvæðagreiðslan sé leiðbeinandi merkir það eitt að hún sé ekki bindandi að lögum. Verður að telja fullvíst að slík þjóðaratkvæðagreiðsla væri þá pólitískt bindandi fyrir flesta ef ekki alla stjórnmálaflokka og kjörna fulltrúa.

Sé vilji til að hafa þjóðaratkvæðagreiðslu bindandi að lögum þyrfti að lokinni undirritun samningsins að breyta stjórnarskrá á tveimur þingum með kosningum á milli eins og lýst er að framan. Breytingin þyrfti þá að fela í sér annars vegar heimild til að framselja ríkisvald og hins vegar heimild til að binda gildi laga sem heimila aðild við niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslu. Eftir slíka breytingu og samþykkt laga, sem mæla fyrir um aðild að ESB, færi fram þjóðaratkvæðagreiðsla um gildi laganna. Gildistaka þeirra yrði þá skilyrt við samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslunni og útkoma hennar þar með lagalega bindandi um aðild að ESB.

Auk þeirra tveggja leiða sem gerð er grein fyrir hér að framan hafa nefndinni verið kynnt sjónarmið þess efnis að fram ætti að fara tvöföld þjóðaratkvæðagreiðsla um ESB. Ein leið til að útfæra slíkt fyrirkomulag væri að nýta báðar þær aðferðir sem gerð er grein fyrir hér að framan þar sem fyrri atkvæðagreiðslan yrði leiðbeinandi en hin síðari bindandi. Fyrri atkvæðagreiðslan gæti með þessari aðferð farið fram eftir undirritun aðildarsamnings og ef hann yrði samþykktur væri hægt að fara í nauðsynlegar stjórnarskrárbreytingar sem fælu í sér heimild til valdframsals og til að hafa bindandi þjóðaratkvæðagreiðslu. Eftir að nýtt þing hefði staðfest stjórnarskrárbreytinguna gæti það vísað fullgildingu samningsins eða lagafrumvarps um aðild í bindandi þjóðaratkvæðagreiðslu.

Þá hefur nefndin rætt annað fyrirkomulag á tvöfaldri þjóðaratkvæðagreiðslu þar sem hin fyrri væri til að kanna hug þjóðarinnar um hvort hefja skuli aðildarviðræður. Fengist jákvæð niðurstaða úr slíkri þjóðaratkvæðagreiðslu væri hægt að fara í aðildarviðræður og að þeim loknum tæki við annað hinna fyrri ferla sem lýst er hér að framan.

Meiri hlutinn telur brýnt að öll umgjörð þjóðaratkvæðagreiðslunnar verði opin og lýðræðisleg og er sérstaklega mikilvægt að vanda til þeirra verka í ljósi þess að þjóðaratkvæðagreiðslur eru afar fátíðar hér á landi. Í því efni er nauðsynlegt að setja sérstök lög um þjóðaratkvæðagreiðslur, en tvö frumvörp þar að lútandi liggja nú fyrir Alþingi. Meiri hlutinn leggur til að stofnuð verði sérstök skrifstofa, Lýðræðisstofa, t.d. á vegum umboðsmanns Alþingis sem þá mundi ráða starfsmenn stofunnar eftir því sem verkefni gefa tilefni til.

Í tillögunni er gert ráð fyrir að Lýðræðisstofa fari með framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu og ákveði efni og orðalag þeirrar spurningar sem lögð verður fyrir kjósendur. Einnig ákveði hún kjördag fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu, þó eigi síðar en sjö mánuðum eftir að ákveðið er að efna til hennar. Stofan skuli sjá um auglýsingu atkvæðagreiðslunnar með áberandi hætti og þar skuli einnig birta spurninguna sem lögð verður fyrir kjósendur. Þá verði Lýðræðisstofu falið að standa fyrir víðtækri kynningu á aðildarsamningnum og senda hlutlaust kynn-

ingarefni sem og aðildarsamninginn öllum heimilum í landinu eigi síðar en mánuði fyrir atkvæðagreiðsluna. Mikilvægt er að á kjörseðli komi skýrt fram spurning um hvort kjósandi samþykki þá tillögu sem borin er fram og gefnir eftirtaldir tveir svarmöguleikar: „já“ eða „nei“. Lýðræðisstofa setji nánari reglur um útlit og frágang kjörseðla. Dómsmálaráðuneytið lætur yfirkjörstjórnum í té kjörseðla, sem nota skal við þjóðaratkvæðagreiðsluna og annast framsendingu þeirra til undirkjörstjórna með sama hætti og kjörseðla við alþingiskosningar. Þjóðaratkvæðagreiðslan um aðildarsaming að ESB skal haldin sérstaklega og ekki samhliða öðrum almennum kosningum. Til þess að spurningin í þjóðaratkvæðagreiðslu teljist samþykkt þarf meiri hluti þeirra sem þátt taka í atkvæðagreiðslunni að vera fylgjandi henni. Um kosningarrétt og kjörskrár til afnota í þjóðaratkvæðagreiðslu skal fara á sama hátt og við alþingiskosningar. Kjörskrár skulu þó miðaðar við íbúaskrá þjóðskrár þremur vikum fyrir kjördag. Undirkjörstjórnir, yfirkjörstjórnir og landskjörstjórn eru hinar sömu og við alþingiskosningar. Mörk kjördæma, kjörstaðir og kjördeildir skuli vera hin sömu og í næstliðnum alþingiskosningum. Um framkvæmd að lokinni þjóðaratkvæðagreiðslu, talningu atkvæða og meðferð ágreiningsseðla fer samkvæmt lögum um framboð og kjör forseta Íslands. Lög um kosningar til Alþingis gilda að öðru leyti um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslunnar eftir því sem við á. Kærur um ólögmæti þjóðaratkvæðagreiðslu, aðrar en refsikærur, skulu sendar Lýðræðisstofu eigi síðar en sjö dögum eftir að atkvæðagreiðslan fór fram. Lýðræðisstofa getur ákveðið að eigin frumkvæði að rannsaka lögmæti þjóðaratkvæðagreiðslu, án tillits til þess hvort kæra kemur fram, eða að beina rannsókn til embættis ríkislögreglustjóra. Lýðræðisstofa getur ákveðið að ógilda niðurstöður þjóðaratkvæðagreiðslunnar ef verulegur ágalli hefur verið á framkvæmd hennar sem ætla má að hafi haft áhrif á niðurstöður hennar. Séu slíkir verulegir ágallar á framkvæmd atkvæðagreiðslunnar í einu eða fleiri kjördæmum getur Lýðræðisstofa ákveðið að hún fari aftur fram.

Meiri hlutinn telur mikilvægt að skýrt sé með hvaða hætti aðild að ESB fari í þjóðaratkvæðagreiðslu og hvort slík atkvæðagreiðsla sé leiðbeinandi eða bindandi. Engin samræmd framkvæmd virðist vera hjá aðildarríkjum sambandsins hvað þetta atriði varðar. Af þeim 27 aðildarríkjum sem nú eru í sambandinu hafa 11 þeirra haft þjóðaratkvæðagreiðslu um aðildina, þar af níu bindandi en tvær leiðbeinandi.

Þá telur meiri hlutinn enn fremur mikilvægt að staðfestingarferlið liggi ljóst fyrir. Eftir að hafa rætt ferlið og þá möguleika sem til greina koma telur meiri hlutinn að nauðsynlegt sé að áður en komi til nokkurrar atkvæðagreiðslu um samninginn hafi hann fengið ítarlega kynningu og umræðu í samfélaginu, eins og gerð er grein fyrir í vi. lið í IV. kafla þessa álits. Þá telur meiri hlutinn að umræða um samninginn á Alþingi, m.a. þar sem utanríkisráðherra gefi Alþingi skýrslu um samningsniðurstöðuna, sé til þess fallin að ýta undir slíka umræðu og gera hana upplýsta og málefnalega.

Flestar stjórnmálahreyfingar hafa ályktað um mikilvægi þess að niðurstöður úr hugsanlegum aðildarviðræðum við ESB yrðu bornar undir þjóðina í atkvæðagreiðslu að lokinni kynningu og umræðu. Má til dæmis hafa til hliðsjónar fyrirkomulagið í Noregi, en þar var aðildarsamningur lagður fyrir norska Stórþingið sem ræddi hann og ákvað síðan að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu um sjö mánuðum síðar til að gefa hagsmunasamtökum góðan tíma til að kynna sjónarmið sín og almenningi kost á að kynna sér efni samningsins og móta sér afstöðu. Nefndin er sammála um að það sé mikilvægt og lýðræðislegt að niðurstaða aðildarviðræðna verði borin undir þjóðina. Álíta sumir nefndarmenn að sú atkvæðagreiðsla eigi að fara fram í kjölfar viðræðna og niðurstaða þeirrar atkvæðagreiðslu ráði því hvort ráðist verður í þær breytingar á stjórnarskrá sem aðild að ESB mundi hafa í för með sér. Aðrir nefndarmenn telja

að í kjölfar aðildarsamnings eigi þingið að afgreiða nauðsynlegar stjórnarskrárbreytingar, nýtt þing að staðfesta þær og fullgilda aðildarsamning sem síðan yrði borinn undir þjóðina til endanlegrar afgreiðslu.

Meiri hlutinn telur óviðunandi að þjóðin fái ekki tækifæri til að greiða atkvæði um hugsanlegan aðildarsamning í kjölfar þess að hann liggur fyrir. Með því að hefja þegar næstu skref í átt að aðild að ESB með stjórnarskrárbreytingum, án þess að þjóðin hafi kosið um aðildarsamning, væri vilji þjóðarinnar virtur að vettugi. Meiri hlutinn telur ekki skipta meginmáli hvort niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslu um aðild sé lagalega bindandi eða leiðbeinandi, enda verði afstaða stjórnmálaflokka skýr um að þeir bindi sig pólitískt til að hlíta vilja þjóðarinnar í þessum efnum. Það er skoðun meiri hlutans að þjóðin eigi að veita Alþingi leiðsögn á grundvelli efnisatriða aðildarsamnings í almennri þjóðaratkvæðagreiðslu. Synji þjóðin aðildarsamningi muni Alþingi ekki aðhafast frekar í málinu. Samþykki þjóðin aðildarsamninginn mun Alþingi ráðast í nauðsynlegar breytingar á stjórnarskránni og undirbúa þær með þingrofi og kosningum í samræmi við ákvæði stjórnarskrár, svo sem grein verður gerð fyrir hér að neðan. Í þeim breytingartillögum gæti falist ákvæði um aukinn meiri hluta á Alþingi og/eða endanlegt samþykki þjóðarinnar á lögum sem fela í sér framsal ríkisvalds. Með þeim hætti væri komið til móts við sjónarmið þeirra sem telja mikilvægt að þjóðin staðfesti lög um aðild Íslands að ESB. Er það sjálfstætt úrlausnarefni við þær stjórnarskrárbreytingar sem ráðist yrði í, samþykki þjóðin niðurstöður aðildarviðræðna.

ii. Stjórnarskráin.

Nefndin fjallaði einnig um þær efnislegu stjórnarskrárbreytingar sem gera þarf komi til aðildar að ESB og fékk á sinn fund sérfræðinga í stjórnskipunarrétti.

Ríki Evrópu hafa flest verið á þeirri skoðun að aðild að ESB og valdframsal til stofnana þess krefjist þess að kveðið sé á um það í stjórnarskrám þeirra að slíkt framsal sé heimilt. Þó ber hér að hafa í huga að stjórnarskrár ríkjanna eru mismunandi og ólík stjórnskipuleg hefð ríkir í löndunum, t.d. má nefna að Bretland er ekki með skrifaða stjórnarskrá þótt stjórnskipunarréttur sé þar viðurkennd og tíðrædd grein lögfræðinnar. Við inngöngu í hið upprunalega ESB, þ.e. Kola- og stálbandalag Evrópu, gengu Frakkar inn á grundvelli almennra laga en Þjóðverjar breyttu aftur á móti sinni stjórnarskrá. Bæði ríkin sáu ástæðu til að breyta stjórnarskrám sínum við fullgildingu Maastricht-samningsins. Norrænu ríkin sem eru í ESB hafa öll sett inn í stjórnarskrár sínar ákvæði sem leyfa valdframsal. Slíkt ákvæði hefur í raun verið í dönsku stjórnarskránni í yfir hálfa öld en þar þarf að fara fram þjóðaratkvæðagreiðsla um meiri háttar breytingar á ESB. Hið sama á við á Írlandi þar sem Hæstiréttur Írlands hefur úrskurðað að alla sáttmála sem breyti eðli ESB þurfi að staðfesta með þjóðaratkvæðagreiðslu.

Flestir eru á eitt sáttir um að aðild Íslands að ESB krefjist stjórnarskrárbreytingar þar sem kveðið verði á um heimild fyrir framsali ríkisvalds til alþjóðastofnana. Í áliti meiri hluta utanríkismálanefndar um frumvarp til laga um Evrópska efnahagssvæðið frá árinu 1993 má glöggt sjá að þessi skilningur er ekki nýr af nálinni. Þar segir: „Enginn ágreiningur er um að aðild Íslands að EB mundi krefjast stjórnarskrárbreytingar.“ Fræðimenn þeir sem komu fyrir nefndina nú virtust sammála um þennan þátt. Þá virtist almennur samhugur meðal þeirra að slíkt ákvæði skyldi almennt orðað og vera þess eðlis að það næði ekki eingöngu yfir valdframsal til ESB heldur einnig til annarra alþjóðastofnana. Þeir bentu jafnframt á að slíkt almennt ákvæði væri algengt í stjórnarskrám Evrópuríkja, t.d. Ítalíu, Þýskalands og Danmerkur, auk þess sem löngu væri tímabært að slíkt ákvæði væri að finna í íslenskri stjórnarskrá. Meiri hlutinn tekur undir þetta og bendir jafnframt á að með síauknu og nánara alþjóða-

samstarfi verði auk þess hætta á því að skortur á slíku ákvæði gæti staðið í vegi fyrir því að hægt væri að gæta hagsmuna Íslands á fullnægjandi hátt á erlendum vettvangi.

Stjórnarskrárákvæði um framsal valdheimilda gæfi að auki tækifæri til að kveða á um málsmeðferð þegar framselja þarf vald, þ.e. skilyrði og umfang. Þá væri slíkt ákvæði í anda þess sem gildir í nágrannaríkjum okkar og þeim ríkjum sem við berum okkur hvað mest saman við réttarfarslega og stjórnskipulega. Meiri hlutinn telur rétt að leitað verði til sérfræðinga á sviði stjórnskipunarréttar við gerð ákvæðis um framsal valdheimilda auk þess sem litið verði til fordæma hjá nágrannaríkjum okkar og miðað verði við að valdframsal sé með þeim hætti að það sé takmarkað og afmarkað, eigi sér ávallt stoð í lögum og sé að auki alltaf afturkræft. Þá telur meiri hlutinn rétt að kveða á um að framsalið sé einungis leyfilegt í ákveðnum tilgangi og að því skilyrði uppfylltu að önnur ríki framselji sitt vald á sama hátt. Jafnframt telur meiri hlutinn nauðsynlegt að ríkið eigi sjálft aðild að þeirri stofnun sem vald er framselt til, stofnanir séu lýðræðislegar og byggist á grunnstoðum réttarríkisins. Síðast en ekki síst áréttar meiri hlutinn að tryggt verði að valdframsal verði einungis heimilt leiði það ekki til lakari réttarstöðu þegnanna en leiðir af stjórnarskrárbundnum réttindum þeirra.

Eðlilegt er, og í samræmi við það fyrirkomulag sem er í stjórnarskrárákvæðum annarra ríkja á Norðurlöndum, að setja nýtt ákvæði í stjórnarskrá, annaðhvort nýja málsgrein við 21. gr. eða nýja grein, 21. gr. a, þar sem fram komi heimild til þess að Alþingi geti ákveðið að framselja ríkisvald til alþjóðastofnunar og nánar tilgreind skilyrði fyrir slíkri ákvörðun, í hverju framsalið felist, hvers kyns alþjóðastofnun eða stofnanir átt er við o.s.frv. Einnig þarf að taka afstöðu til þess hvort t.d. þurfi aukinn meiri hluta þingmanna til að samþykkja slíkt framsal, eins og stjórnarskrár margra landa mæla fyrir um.[9]

iii. Fullveldið og aðild að ESB.

Meðal þeirra atriða sem ávallt ber hátt í umræðunni um aðild að ESB er áhrif aðildar á fullveldi Íslands. Nefndin fékk á sinn fund einstaklinga sem hafa fjallað á fræðilegum grunni um fullveldið, m.a. innan háskólasamfélagsins. Enn fremur er fjallað um fullveldið í umsögnum sem nefndinni bárust.

Ísland hefur verið fullvalda ríki frá árinu 1918 og fékk þá utanríkismál í eigin hendur, en Danir fóru á næstu árum með utanríkismál í umboði Íslands. Nauðsynlegar breytingar vegna fullveldisins voru gerðar í nýrri stjórnarskrá sem var samþykkt árið 1920, og bættist þá m.a. inn ákvæði um samningsgerð Íslands við önnur ríki sem stendur nú í 21. gr. stjórnarskrárinnar. Fullveldi Íslands á þeim tíma var ekki dregið í efa þótt æðsta dómsvald hafi áfram verið hjá Hæstarétti Danmerkur til ársins 1920 þegar Hæstiréttur Íslands var stofnaður. Ríki getur því talist fullvalda þótt það hafi ekki allar valdheimildir sínar. Ólíkt dönsk-íslensku sambandslögunum frá 1918 þar sem skýrt kom fram að Ísland væri frjálst og fullvalda ríki er í núgildandi stjórnarskrá ekki minnst á fullveldi berum orðum. Þó er óumdeilt að stjórnarskráin byggist á þessum grunni og því þarf stjórnskipulega heimild til framsals á ríkisvaldi, þó með þeim fyrirvara að talið hefur verið að aðild Íslands að Sameinuðu þjóðunum, samningnum um Evrópska efnahagssvæðið og ýmsum fleiri alþjóðasamningum hafi falið í sér minni háttar og afmarkað fullveldisframsal sem rúmist innan marka stjórnarskrár. Meiri hlutinn minnir þó á að umdeilt varð á Alþingi við fullgildingu EES-samningsins hvort framsalið rúmaðist innan marka stjórnarskrárinnar. Í áðurnefndri 21. gr. hennar segir: „Forseti lýðveldisins gerir samninga við önnur ríki. Þó getur hann enga slíka samninga gert, ef þeir hafa í sér fólgið

[9] Sjá nánar um breytingar á 21. gr. stjórnarskrárinnar í grein Bjargar Thorarensen: *Stjórnarskráin og meðferð utanríkismála,* Úlfljótur – afmælisrit, 3. tbl. 2007, bls. 399–461.

afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða ef þeir horfa til breytinga á stjórnarhögum ríkisins, nema samþykki Alþingis komi til.“ Áskilnaðurinn um samþykki Alþingis hefur verið túlkaður svo að hann eigi að meginstefnu við þegar innleiðing alþjóðasamninga kallar á breytingar á settum lögum. Snerti milliríkjasamningur sjálf ákvæði stjórnarskrárinnar þurfi því sérstaka heimild í stjórnarskrá sem heimili fullgildingu. Ljóst er að samningur um aðild að ESB, ef af verður, mun snerta ýmis ákvæði stjórnarskrár og ber þar hæst 2. gr. hennar.

Meiri hlutinn ítrekar að öll aðildarríki ESB njóta almennrar viðurkenningar sem sjálfstæð og fullvalda ríki á alþjóðavettvangi. Því er ekki um það að ræða að möguleg aðild Íslands að ESB feli í sér að landið hafi glatað stöðu sinni sem sjálfstætt og fullvalda ríki. Má raunar benda á að síðustu áratugi hefur sjálfstæðisbarátta margra ríkja beinst að því að öðlast alþjóðlega viðurkenningu á fullveldi einmitt til að geta sem frjáls og fullvalda ríki tekið þátt í alþjóðasamstarfi annarra frjálsra og fullvalda ríkja. Á þetta ekki síst við um sjálfstæðisbaráttu ríkja í Evrópu síðustu tvo áratugina. Einnig er á stundum vísað til þess að mikilvægt sé fyrir ríki að endurheimta og treysta fullveldi sitt til þess að taka þátt í alþjóðasamstarfi á eigin fótum. Hins vegar má ekki gera lítið úr þeim sjónarmiðum að með aðild að ESB væri Ísland að framselja mikilvæga þætti ríkisvaldsins.

Þrátt fyrir að óumdeilt sé að aðildarríki ESB séu áfram sjálfstæð og fullvalda ríki er þó eðlilegt fyrir hvert það ríki sem sækir þar um aðild að huga sérstaklega að óhjákvæmilegum breytingum á forræði eigin mála, bæði að formi til og að innihaldi. Líklegt er miðað við núgildandi reglur ESB að vægi atkvæða í ráðherraráðinu verði takmarkað og íslenskir þingmenn á Evrópuþinginu yrðu fáir. Þó minnir meiri hlutinn á að áhrif að formi til eru ekki endilega sama og áhrif að efni til og því þarf að meta stöðuna heildstætt.

iv. Úrsagnarréttur.

Líkt og fram hefur komið telur meiri hlutinn nauðsynlegt að framsal valdheimilda sé ávallt afturkræft. Nefndin hefur kannað sérstaklega einhliða úrsagnarrétt úr ESB enda er vikið að honum í 54. máli. Gildandi sáttmálar ESB innihalda ekki beint ákvæði um þá stöðu að ríki segi sig úr sambandinu. Á hinn bóginn hefur Lissabon-sáttmálinn, sem ætlað er að breyta gildandi sáttmálum ESB, að geyma slíkt ákvæði. Þar er gert ráð fyrir að ríki geti gengið úr sambandinu á grunni samnings þar um við önnur aðildarríki en slíkur samningur mun þá fjalla um hvernig viðkomandi ríki hverfi úr sambandinu. Meiri hlutinn minnir á að almennt samkomulag er um þann skilning að jafnvel þótt gildandi sáttmálar innihaldi ekki ákvæði af þessu tagi sé fullljóst að aðildarríki geti einhliða kosið að ganga úr sambandinu á grundvelli almennra reglna þjóðarréttar. Um þetta vísast einnig til þess er Grænland sagði sig úr sambandinu þar sem það var aðili á grundvelli aðildar Danmerkur.

X. Menning, þjóðtunga og aðild að ESB.

Miðað við þær upplýsingar sem nefndin hefur aflað sér er ástæða til að ætla að engar breytingar verði á menningarmálum eða því sem kann að snúa að tungumálinu. Ástæðan er sú að Ísland er nú þegar þátttakandi í nánast öllu menningarsamstarfi á vegum ESB. Fram kom fyrir nefndinni að tæplega væri hægt að rekja neikvæð áhrif á þjóðmenningu ríkja til aðildar að ESB. Telja sumir raunar að fullyrða megi hið gagnstæða, enda er það hluti af almennri stefnu sem og menningarstefnu ESB að örva menningarleg einkenni þjóða og þjóðarbrota og hlúa að þeim. Það markmið nýtur t.d. forgangs í ýmsum sjóðum sambandsins. Meiri hlutinn leggur engu að síður áherslu á að stjórnvöld þurfa að standa vörð um íslenska þjóðmenningu, þjóðtungu og þjóðhætti á Íslandi í viðræðum um aðild að ESB.

Hvað tungumálið varðar kom fram á fundum nefndarinnar að sérfræðingar hafa lýst yfir áhyggjum af auknum enskum áhrifum sökum þess að opinber gögn frá ESB eru og verða flest á ensku. Af því leiðir að hugtök og heiti yfir ýmsa þætti í stjórnsýslu o.fl. verða mönnum tamari á ensku en íslensku. Slíkt er þó ekki sérstaklega bundið við aðild að ESB þar sem í raun er um áralanga baráttu að ræða.

Í þessu samhengi áréttar meiri hlutinn að íslenska mun verða eitt af opinberum tungumálum ESB sem felur í sér þýðingu skjala á íslensku svo og túlkun yfir á íslensku á fjölda funda. Þetta mun kalla á það að háskólasamfélagið bregðist við og skipuleggi nám svo að Ísland geti fullnægt kröfum varðandi túlka og þýðendur. Þá telur meiri hlutinn einnig vert að hafa í huga að öll löggjöf ESB mun jafnharðan birt á íslensku sem yrði breyting frá því sem nú er þar sem verulegur tími líður frá því að ákvarðanir eru teknar innan EES þar til texti laga og reglna birtist á íslensku.

XI. Ályktunarorð.

Hér hefur verið fjallað um meginhagsmuni Íslands í tengslum við aðildarviðræður að ESB. Auk þessarar umfjöllunar hefur verið ítarlega skrifað um þá í ýmsum skýrslum og samantektum sem vísað hefur verið til í álitinu. Má því segja að fyrir liggi ítarlegt mat á þeim hagsmunum sem hér um ræðir. Jafnframt telur meiri hlutinn rétt að hafa í huga það ferli aðildarviðræðna sem skýrt hefur verið, þar sem m.a. kom fram að tiltekin vinna þurfi að fara fram við yfirferð laga og reglna hér á landi í samanburði við regluverk ESB áður en samningaviðræður hefjast. Sú vinna er unnin í því skyni að afmarka þá þætti regluverksins sem ræða þarf sérstaklega og eftir atvikum semja um. Í því ljósi er erfitt á þessu stigi máls að skilgreina nákvæmlega ákveðin samningsmarkmið umfram þær meginlínur sem hér hafa verið lagðar, sem þó eru til muna ítarlegri í álitinu en í greinargerðum með þingsályktunartillögunum tveimur. Leggur meiri hlutinn því þunga áherslu á að við frekari útfærslu samningsmarkmiða verði haft náið samráð við Alþingi og hagsmunaaðila.

Nefndin hefur við meðferð tillagnanna tveggja leitast við að haga vinnu sinni þannig að sem breiðust samstaða gæti náðst um afstöðu nefndarinnar, jafnt til efnis- sem formhliðar málsins. Í þessu skyni hefur víðtækt samráð átt sér stað og fjölda umsagna verið aflað, auk þess sem fjöldi gesta hefur komið á fundi nefndarinnar.

Nefndin hefur leitast við að gera grein fyrir því skipulagi mála sem hún kýs að sjá á ferli málsins verði tillagan samþykkt. Hefur utanríkisráðherra kveðið upp úr um það í nefndinni að skipulag viðræðna verði í samræmi við vilja Alþingis eins og hann birtist í áliti þessu.

Í ljósi alls þessa telur meiri hlutinn að með áliti þessu liggi í öllum meginatriðum fyrir sú greinargerð og sá vegvísir sem fjallað er um í máli Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks og á grundvelli álitsins verði unnt að taka ákvörðun um næstu skref, sbr. einnig niðurlag greinargerðar með málinu. Má þar með segja að nefndin hafi unnið þau verk sem sú tillaga leggur til að nefndinni verði falið að vinna. Þá er í álitinu einnig að finna umfjöllun um þá meginhagsmuni sem kveðið er á um í máli utanríkisráðherra. Á grundvelli þessa leggur meiri hlutinn til að orðalagi þingsályktunartillögu hans verði breytt á þann hátt að ríkisstjórn skuli við undirbúning og skipulag viðræðna fylgja þeim sjónarmiðum um verklag og meginhagsmuni sem fram koma í áliti þessu. Með þessu telur meiri hlutinn að náðst hafi að sameina málin og þau hafi hlotið vandaða meðferð og afgreiðslu.

Leggur meiri hlutinn til að tillagan verði **samþykkt** með svofelldri

BREYTINGU:

Tillögugreinin orðist svo:

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að leggja inn umsókn um aðild Íslands að ESB og að loknum viðræðum við sambandið verði haldin þjóðaratkvæðagreiðsla um væntanlegan aðildarsamning. Við undirbúning viðræðna og skipulag þeirra skal ríkisstjórnin fylgja þeim sjónarmiðum um verklag og meginhagsmuni sem fram koma í áliti meiri hluta utanríkismálanefndar.

Alþingi, 9. júlí 2009.

Árni Þór Sigurðsson, form., frsm.	Valgerður Bjarnadóttir.	Helgi Hjörvar.
Guðfríður Lilja Grétarsdóttir, með fyrirvara.	Þórunn Sveinbjarnardóttir.	Birgitta Jónsdóttir, með fyrirvara.

Fylgiskjal I.

Fundir utanríkismálanefndar Alþingis þar sem fjallað var um undirbúning að ESB-viðræðum og gestir á þeim.

1300. fundur – 2. júní 2009.

1302. fundur – 4. júní 2009.

Högni S. Kristjánsson, skrifstofustjóri í utanríkisráðuneyti.
Martin Eyjólfsson, sviðsstjóri í utanríkisráðuneyti.

1305. fundur – 8. júní 2009.

Anna Kristinsdóttir frá Evrópusamtökunum.
Björn Friðfinnsson frá Evrópusamtökunum.
Gunnar Hólmsteinn Ársælsson frá Evrópusamtökunum.
Árni Stefán Jónsson frá Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja.
Elín Björg Jónsdóttir frá Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja.
Gylfi Arnbjörnsson frá Alþýðusambandi Íslands.
Halldór Grönvold frá Alþýðusambandi Íslands.
Ingibjörg Þorsteinsdóttir frá Alþýðusambandi Íslands.
Guðlaugur Stefánsson frá Samtökum atvinnulífsins.

1306. fundur – 9. júní 2009.

Anna G. Björnsdóttir frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga.
Guðjón Bragason frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga.
Jón Steindór Valdimarsson frá Samtökum iðnaðarins.

1307. fundur – 11. júní 2009.

Ragnar Arnalds frá Heimssýn, hreyfingu sjálfstæðissinna í Evrópumálum.
Frosti Sigurjónsson frá Heimssýn, hreyfingu sjálfstæðissinna í Evrópumálum.

1308. fundur – 12. júní 2009.

Friðrik J. Arngrímsson frá Landssambandi íslenskra útvegsmanna.
Eiríkur Blöndal frá Bændasamtökum Íslands.
Erna Bjarnadóttir frá Bændasamtökum Íslands.
Jón Baldur L'Orange frá Bændasamtökum Íslands.
Ástráður Haraldsson, hæstaréttarlögmaður.
Björg Thorarensen, deildarforseti lagadeildar Háskóla Íslands.
Bryndís Hlöðversdóttir, aðstoðarrektor við Háskólann á Bifröst.
Davíð Þór Björgvinsson, dómari við Mannréttindadómstól Evrópu.
Ragnhildur Helgadóttir, prófessor við Háskólann í Reykjavík.

1309. fundur – 15. júní 2009.

Benedikt Jóhannesson frá félaginu Við erum sammála.
Haraldur Flosi Tryggvason frá félaginu Við erum sammála.
Hilmar Veigar Pétursson frá félaginu Við erum sammála.
Hörður Arnarson frá félaginu Við erum sammála.
Jón Sigurðsson frá félaginu Við erum sammála.
Kristín Pétursdóttir frá félaginu Við erum sammála.
Skúli Thoroddsen frá Starfsgreinasambandinu.
Hólmgeir Jónsson frá Sjómannasambandi Íslands.
Sævar Gunnarsson frá Sjómannasambandi Íslands.

Árni Bjarnason frá Félagi skipstjórnarmanna.
Aðalsteinn Baldursson frá matvælasviði Starfsgreinasambandsins.

1310. fundur – 18. júní 2009.

Jóhann Guðmundsson, aðstoðarmaður sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.
Sigurgeir Þorgeirsson frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti.
Jóhann Sigurjónsson frá Hafrannsóknastofnuninni.
Jón Gíslason frá Matvælastofnun
Guðjón Axel Guðjónsson, skrifstofustjóri í iðnaðarráðuneyti.
Sveinn Þorgrímsson, skrifstofustjóri í iðnaðarráðuneyti.
Lárus Ólafsson frá Orkustofnun.
Aðalsteinn Þorsteinsson frá Byggðastofnun.
Högni S. Kristjánsson, skrifstofustjóri í utanríkisráðuneyti.
Ævar Rafn Björnsson, lögfræðingur í utanríkisráðuneyti.

1312. fundur – 19. júní 2009.

Magnús Jóhannesson, ráðuneytisstjóri í umhverfisráðuneyti.
Sigríður Auður Arnardóttir, skrifstofustjóri í umhverfisráðuneyti.
Kristín Linda Árnadóttir, forstjóri Umhverfisstofnunar.
Sigrún Ágústsdóttir, sviðsstjóri hjá Umhverfisstofnun.
Ása Ólafsdóttir, aðstoðarmaður dómsmálaráðherra.
Kristrún Kristinsdóttir, skrifstofustjóri í dómsmálaráðuneyti.

1313. fundur – 24. júní 2009.

Hanna Sigríður Gunnsteinsdóttir, skrifstofustjóri í félags- og tryggingamálaráðuneyti.
Hildur Sverrisdóttir, lögfræðingur í félags- og tryggingamálaráðuneyti.
Gunnhildur Gunnarsdóttir frá Íbúðalánasjóði.
Einar Magnússon, skrifstofustjóri í heilbrigðisráðuneyti.
Vilborg Hauksdóttir, skrifstofustjóri í heilbrigðisráðuneyti.
Sigurður Magnússon, forstjóri Geislavarna ríkisins.
Áslaug Árnadóttir, skrifstofustjóri í viðskiptaráðuneyti.
Jónína S. Lárusdóttir, ráðuneytisstjóri í viðskiptaráðuneyti.
Maríanna Jónasdóttir, skrifstofustjóri í fjármálaráðuneyti.
Karen Bragadóttir, forstöðumaður tollasviðs tollstjóraembættisins.
Hellen Gunnarsdóttir, skrifstofustjóri í menntamálaráðuneyti.
Þórhallur Vilhjálmsson, skrifstofustjóri í menntamálaráðuneyti.
Baldur Helgi Benjamínsson frá Landssambandi kúabænda.
Sigurður Loftsson frá Landssambandi kúabænda.
Þórólfur Sveinsson frá Landssambandi kúabænda.
Jón Axel Pétursson frá Samtökum afurðastöðva í mjólkuriðnaði.
Ragnhildur Hjaltadóttir, ráðuneytisstjóri í samgönguráðuneyti.
Hermann Sæmundsson, skrifstofustjóri í samgönguráðuneyti.
Sturla Sigurjónsson, ráðgjafi í utanríkismálum í forsætisráðuneyti.
Tómas Brynjólfsson, sérfræðingur í forsætisráðuneyti.
Þórarinn Gunnar Pétursson, aðalhagfræðingur Seðlabanka Íslands.
Ólafur Hjálmarsson, hagstofustjóri.
Rósmundur Gunnarsson, skrifstofustjóri á Hagstofu Íslands.
Högni S. Kristjánsson, skrifstofustjóri í utanríkisráðuneyti.
Sesselja Sigurðardóttir, lögfræðingur í utanríkisráðuneyti.

1314. fundur – 25. júní 2009.
Högni S. Kristjánsson, skrifstofustjóri í utanríkisráðuneyti.
Kristján Guy Burgess, aðstoðarmaður utanríkisráðherra.
Martin Eyjólfsson, sviðsstjóri í utanríkisráðuneyti.
Össur Skarphéðinsson utanríkisráðherra.
1315. fundur – 26. júní 2009.
1316. fundur – 29. júní 2009.
Högni S. Kristjánsson, skrifstofustjóri í utanríkisráðuneyti.
Stefán Haukur Jóhannesson, sendiherra Íslands í Brussel.
1317. fundur – 30. júní 2009.
1318. fundur – 1. júlí 2009.
1319. fundur – 6. júlí 2009.
1320. fundur – 7. júlí 2009.
1325. fundur – 8. júlí 2009.
1326. fundur – 9. júlí 2009.

Fylgiskjal II.

Aðilar sem sent hafa umsagnir til utanríkismálanefndar.

Í júní 2009 sendi utanríkismálanefnd ESB-þingsályktunartillögurnar 102 aðilum til umsagnar. Auk þess birti nefndin auglýsingu í dagblöðum og sjónvarpi þar sem félögum, samtökum og einstaklingum var boðið að senda inn umsagnir og athugasemdir. Svör bárust frá 57 aðilum og eru þeir eftirfarandi, í stafrófsröð:

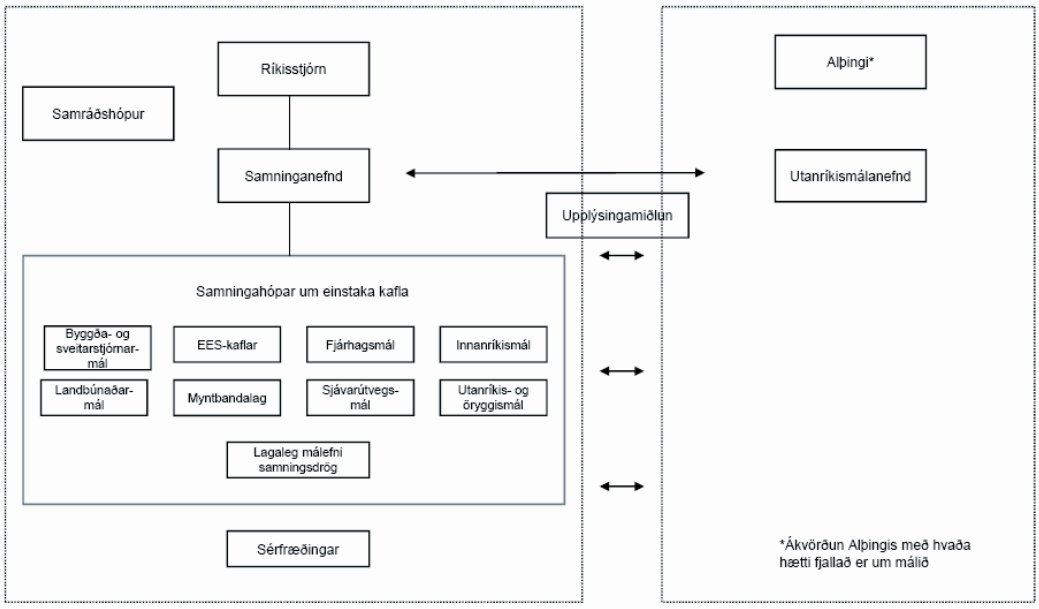
Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands.
Alþýðusamband Íslands.
Amnesty International á Íslandi.
Bandalag starfsmanna ríkis og bæja.
Byggðastofnun.
Bændasamtök Íslands.
Evrópusamtökin.
Eyþing – Samband sveitarfélaga í Eyjafirði og Þingeyjarsýslum.
Femínistafélag Íslands.
Félag íslenskra stórkaupmanna.
Félag kjúklingabænda.
Félag skipstjórnarmanna.
Fjármálaeftirlitið.
Fjórðungssamband Vestfirðinga.
Framtíðarlandið (félag).
Gísli Hjálmtýsson.
Guðmundur Páll Líndal.
Guðni Hannes Guðmundsson.
Hafrannsóknastofnunin.

Haraldur Ólafsson.
Heimssýn.
Héðinn Björnsson.
Jafnréttisstofa.
Jón Valur Jensson.
Kennarasamband Íslands.
Kvenréttindafélag Íslands.
Landssamband íslenskra útvegsmanna (frá LÍÚ og SF).
Landssamband kúabænda (sameiginleg umsögn m. Samtökum afurðastöðva í mjólkuriðnaði.
Landssamband smábátaeigenda.
Lýðræðissetrið ehf.
Læknafélag Íslands.
Magnús Birkir Magnússon.
MATVÍS, Matvæla- og veitingafélag Íslands.
Náttúrufræðistofnun Íslands.
Neytendasamtökin.
Neytendastofa.
Orkustofnun.
Páll Vilhjálmsson.
Persónuvernd.
Samband íslenskra sveitarfélaga.
Samiðn, samband iðnfélaga.
Samorka, samtök orku- og veitufyrirtækja.
Samtök afurðastöðva í mjólkuriðnaði (sameiginleg umsögn með Landssambandi kúabænda)
Samtök atvinnulífsins.
Samtök eigenda sjávarjarða.
Samtök ferðaþjónustunnar.
Samtök fjárfesta.
Samtök hernaðarandstæðinga.
Samtök iðnaðarins.
Samtök sunnlenskra sveitarfélaga.
Siðmennt, félag siðrænna húmanista.
Sjómannasamband Íslands.
Starfsgreinasamband Íslands.
SVÞ – Samtök verslunar og þjónustu.
Umhverfisstofnun.
Við erum sammála (félag).
Viðskiptaráð Íslands.

Þá bárust nefndinni ýmis gögn, minnisblöð og upplýsingar frá eftirtöldum aðilum:
Björg Thorarensen og Davíð Þór Björgvinsson.
Björn Friðfinnsson.
Samgönguráðuneytið.
Tollstjóraembættið.
Tómas Heiðar.
Utanríkisráðuneytið.

Fylgiskjal III.

Skipulag aðildarviðræðna.



Fylgiskjal IV.

Kostnaðarmat vegna aðildarviðræðna við ESB.
Minnisblað frá utanríkisráðuneyti til utanríkismálanefndar.

Kostnaður vegna aðildarviðræðna við ESB er háður nokkurri óvissu. Ekki síst liggur hún í því hve hratt viðræður munu ganga. Hér er miðað við að þær gangi í takt við þá tímaáætlun sem utanríkisráðherra hefur kynnt. Að sama skapi veltur kostnaður á því með hvaða hætti aðildarviðræður eru skipulagðar og hvernig verði að öðru leyti staðið að þeim.

1. Þýðingarkostnaður.

Gert er ráð fyrir að þýða þurfi allt regluverk ESB yfir á íslensku (sem yrði eitt af opinberu tungumálum ESB). Um yrði að ræða umfangsmikið verkefni sem myndi kalla á þó nokkra tímabundna styrkingu Þýðingamiðstöðvar ráðuneytisins meðan á verkinu stæði. Er gert ráð fyrir því að sú styrking hefjist á árinu 2009 og að aukinn kostnaður vegna þessa verði um 50 milljónir. Kostnaður vegna þessa falli hins vegar að mestu til á árunum 2010 til 2012 eða um 180 milljónir hvert ár. Þó verður að reikna með að allt að þriðjungur þeirrar fjárhæðar sé vegna þýðina á EES gerðum sem hvort sem er hefði þurft að þýða.

Ráðuneytið mun leita eftir því við framkvæmdastjórn ESB að mögulegt verði að styrkja þessar þýðingar fjárhagslega úr sjóðum ESB vegna smæðar íslenska málsvæðisins. Einnig

verður leitað allra leiða til að draga úr þessum kostnaði og horfa t.d. til þess í því sambandi að forgangsraða þessum þýðingum og eftir atvikum kanna hvort leiðir séu til staðar til að komast hjá einhverjum hluta þeirra eða fresta þeim; slíkt yrði þó aldrei á kostnað íslensku sem opinbers tungumáls ESB.

Þess skal getið að komi til aðildar að ESB mun þýðingakostnaður alfarið falla á sjóði ESB eftir aðild, þ.m.t. sá kostnaður sem er við þýðingamiðstöðina miðað við núverandi starfsemi. Þannig væri ekki hér um að ræða kostnað til lengri tíma. Í því samhengi er rétt að hafa í huga að með þessu verkefni mun skapast atvinna fyrir háskólamenntaða stétt þýðenda en auk þess má nefna að sú staðreynd að ESB mun við mögulega aðild Íslands þurfa á sérhæfðri túlka- og þýðendaþjónustu að halda á íslensku kallar á það að íslenskir háskólar skipuleggi nám á þeim sviðum sem skapa mun aukin tækifæri fyrir tungumálamenntað fólk.

2. Annar kostnaður.

Utanríkisráðuneytið mun þann tíma sem aðildarviðræður standa færa fólk til í starfi eftir því sem nauðsyn ber til í því skyni að sinna þessu tímabundna verkefni. Þannig mun ráðuneytið mæta þessu nýja verkefni með hagræðingu eins og frekast er kostur. Af því leiðir að ekki er gert ráð fyrir verulega auknum starfsmannakostnaði frá því sem verið hefur.

Ljóst er að annar kostnaður mun falla til líkt og ferðakostnaður utanríkisráðuneytisins og ráðgjafaþjónusta innanlands sem utan. Þessum kostnaði verður haldið í algeru lágmarki í samræmi við markaða stefnu ríkisstjórnarinnar í ríkisfjármálum. Ráðuneytið mun enn harðar forgangsraða í sínum ferðakostnaði og þannig mæta hluta af þessum aukna kostnaði.

Að öllu þessu virtu er það mat ráðuneytisins að unnt verði að mæta auknum kostnaði þess á yfirstandandi ári að mestu með hagræðingu en reikna megi með u.þ.b. 200 milljónum króna í auknum kostnaði árið 2010 en að hann dragist saman á árinu 2011.

Þegar kemur að því að áætla mögulegan aukinn kostnað sem falla kann til í öðrum ráðuneytum og stofnunum vegna mögulegra aðildarviðræðna eru mál háð meiri óvissu. Ljóst má vera af almennu umhverfi ríkisfjármála að svigrúm til aukinna fjárveitinga til einstakra ráðuneyta og stofnana er háð sömu takmörkunum og varðandi utanríkisráðuneytið; skýr krafa er um að mæta nýjum verkefnum með hagræðingu.

Af þeim ástæðum er óvarlegt að ætla að það tímabundna álag sem verða mun á einstökum ráðuneytum og stofnunum vegna aðildarviðræðna verði að fullu bætt með fjölgun starfsmanna. Verður að ætla að líkt og í tilviki utanríkisráðuneytisins verði við það miðað að ráðuneyti og stofnanir leysi þetta tímabundna verkefni að mestu innan þess fjárhagsramma sem þeim er ætlaður í dag og forgangsraði verkefnum með hliðsjón af því.

Vissulega er ekki unnt að útiloka það að einstök ráðuneyti, sem sérstaka ábyrgð munu bera í aðildarviðræðum, muni þurfi að styrkja starfsemi sína tímabundið meðan á viðræðum stendur. Má þar helst efna sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið og iðnaðarráðuneytið. Auk þess má ætla að kostnaður kunni að falla til í einstökum ráðuneytum er lýtur að sérfræðikostnaði (ráðgjöf). Einnig er óhjákvæmilegt að sérstakur ferðakostnaður vegna aðildarviðræðna mun verða nokkur fyrir flest ráðuneyti og einstakar stofnanir þeirra. Hver slíkur sérstakur kostnaður (ráðgjöf og ferðakostnaður) kann að verða veltur á skipulagi og fyrirkomulagi viðræðna og hve langan tíma þær munu taka. Er því á þessari stundu erfiðleikum bundið að gefa nákvæma tölu um þennan kostnað en ekki mun óvarlegt að áætla að miðað við þann tíma sem áætlað er að viðræðurnar muni taka geti verið um að ræða kostnað sem nemi a.m.k. eitt hundrað milljónum króna.

Fylgiskjal V.

Yfirferð fjárlagaskrifstofu á kostnaðarmati utanríkisráðuneytisins vegna aðildarumsóknar að ESB.
Minnisblað fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins
til utanríkismálanefndar.
(8. júlí 2009.)

Utanríkisráðuneytið hefur lagt fram minnisblað um kostnaðarmat vegna þingsályktunar um aðildarumsókn að ESB. Niðurstaða ráðuneytisins er að beinn kostnaður gæti numið 300 m.kr. og um 100 m.kr. hjá öðrum ráðuneytum. Auk þess tekur utanríkisráðuneytið með þýðingarkostnað sem gæti numið samtals 590 m.kr. Samandregið áætlar utanríkisráðuneytið að þessi kostnaður dreifist þannig á næstu árin (m.kr.):

Ár	2009	2010	2011	2012	Samtals
Annar kostnaður utanríkisráðuneytisins	0	200	100	0	300
Kostnaður hjá öðrum ráðuneytum	0	50	50	0	100
Þýðingarkostnaður	50	180	180	180	590

Utanríkisráðuneytið miðar við að aðildarviðræður gætu hafist t.d. í byrjun næsta árs og þeim verði lokið um mitt ár 2011 og taki því um það bil 18 mánuði.

Annar kostnaður

Það sem utanríkisráðuneytið fellir undir annan kostnað í sínu mati má segja að sé í raun-inni beinn kostnaður vegna aðildarviðræðna við ESB. Helstu þættir sem eru taldir hafa áhrif á þennan kostnað eru; starfsmannakostnaður, ferðakostnaður, aðkeypt sérfræðiþjónusta (innlend og erlend) og tímalengd viðræðna. Utanríkisráðuneytið hefur ekki lagt fram neina skiptingu á þessum kostnaðarþáttum. Í matinu er engin sérstök sundurgreining á kostnaði sem gæti fallið til hjá öðrum ráðuneytum en talið er að það sé fyrst og fremst ferðakostnaður. Mat utanríkisráðuneytisins er því mjög gróft og með mjög miklum skekkjumörkum.

Starfsmannakostnaður: Utanríkisráðuneytið áætlar að einungis þurfi að ráða um 3 starfsmenn aukalega til að sinna aðildarviðræðum. Raunar er um að ræða starfsmenn sem eru að störfum hjá ráðuneytinu en eru með tímabundna ráðningarsamninga sem eru að renna út. Áætlað er að um 15–20 manns muni að meðaltali koma að aðildarviðræðunum fyrir hönd íslenskra stjórnvalda og að þegar álagið er mest verði það um 35 manns, flestir frá utanríkisráðuneytinu. Til að mæta þessu gerir utanríkisráðuneytið ráð fyrir því að færa starfsfólk úr öðrum verkefnum en einnig að starfsfólk taki tímabundið á sig meira álag. Fyrirséð er dregið verður saman í vissum verkefnum t.d. vegna þróunaraðstoðar og að það ætti að gera utanríkisráðuneytinu kleift að færa mannskap yfir í aðildarviðræðurnar. Ekki liggur þó fyrir á þessu stigi hvernig ráðuneytið ætlar að gera þetta, þ.e. hvaða verkefni nákvæmlega verða lögð til hliðar til að manna aðildarviðræður. Þá er algjörlega óljóst hvernig önnur ráðuneyti geti sett mannskap í viðræðurnar, hvort að þurfi að ráða fleira af fólki eða hvort það verði líka að einhverju marki hægt með tilfærslum á verkefnum. Einnig skal bent á að í fjárlögum

2010 og 2011 mun utanríkisráðuneytið, eins og önnur ráðuneyti, þurfa að skila umtalsverðum sparnaði í rekstrarkostnaði vegna áforma um að bæta afkomu ríkissjóðs og koma jafnvægi á ríkisfjármálin. Í kostnaðarmati utanríkisráðuneytisins er ekki gert ráð fyrir áhrifum af slíkum áframhaldandi samdrætti í rekstri á árinu 2011.

Ferðakostnaður: Ekkert sérstakt mat á þessum kostnaðarlið liggur fyrir hjá utanríkisráðuneytinu miðað við fjölda ferða og má því reikna með miklum skekkjumörkum í þeim lið.

Sérfræðiþjónusta: Ekkert sérstakt mat á þessum kostnaðarlið liggur fyrir hjá utanríkisráðuneytinu. Þessi kostnaðarliður getur orðið umtalsverður. Það er þó álitamál eftir því hversu víðtæk samningsmarkmiðin verða og hversu mikið bakland sérfræðinga talin verður þörf á. Mögulegt væri að sækja að einhverju leyti í reynslu og þekkingu hinna Norðurlandanna án mjög verulegs tilkostnaðar og hafa utanríkisráðuneytinu borist tilboð um slíka aðstoð.

Tímalengd aðildarviðræðna: Í mati sínu miðar utanríkisráðuneytið við það að aðildarviðræður taki um 18 mánuði. Reynsla annarra þjóða sýnir þó að viðræðurnar gætu tekið skemmri tíma. Norðmenn luku sínum aðildarviðræðum á um það bil einu ári og önnur lönd eins og t.d. Svíar, Austurríkismenn og Finnar þurftu 14 mánuði í viðræður.

Vakin er athygli á að gengisþróun getur haft töluverð áhrif á kostnaðinn og eykur það á óvissuna, sérstaklega í ferðakostnaði og erlendri sérfræðiþjónustu.

Þýðingarkostnaður

Áætlaður þýðingarkostnaður er í raun ekki beinn kostnaður vegna aðildarviðræðnanna sem slíkra. Um þriðjungur af því væru þýðingar á efni sem ESB hefur þegar gefið út en afgangurinn vegna upptöku á nýjum sviðum regluverksins. Það er þó mat utanríkisráðuneytisins að það þurfi að hefja þessa þýðingarvinnu samhliða aðildarviðræðum. Það mat byggir t.d. á samningsrammanum fyrir Króatíu og ESB en þar kemur fram að Króatar eigi að klára allar þýðingar sem fyrst fyrir inngöngu í sambandið. Það skal þó bent á að utanríkisráðuneytið hefur ekki getað bent á neinar almennar reglur hjá ESB um að það verði að vera búið að þýða allt fyrir inngöngu. Hér virðist því vera um að ræða kostnað sem snýr fremur að inngöngu í ESB en að aðildarumsókn. Ef Íslendingar ákveða að ganga í ESB verður að fara í þessa þýðingarvinnu en ef aðild væri hafnað að afloknum viðræðum yrði ekki tilefni til að leggja í þennan þýðingarkostnað.

Utanríkisráðuneytið gerir ráð fyrir að það þurfi að ráða 24 þýðendur til viðbótar og að umfang þýðinga sé samtals um 30–50 þúsund blaðsíður.

Upplýsingar fyrir nánara kostnaðarmat

Eins og utanríkisráðuneytið bendir á í sínu mati er mikil óvissa um hvað aðildarviðræðurnar gætu að lokum kostað. Einn helsti óvissuþátturinn er hvernig eigi að skipuleggja og nálgast aðildarviðræður. Ódýrasta nálgunin væri einföld umsókn þar sem ekki væri lögð mikil áhersla á samningsmarkmið og samningsviðræður. Hinn póllinn væri að farið væri í aðildarviðræður með mjög víðtæk samningsmarkmið þar sem fátt væri undanskilið og að þau væru undirbyggð með mjög mikilli sérfræðilegri greiningu, erlendri ráðgjöf og virku baklandi. Það er að stórum hluta pólitísk álitamál hvar umfang aðildarviðræðna væri staðsett á þennan mælikvarða gagnvart kostnaðarmatinu. Lausleg skoðun bendir til að kostnaðurinn gæti orðið

umtalsvert meiri miðað við að meiri þungi verði lagður í viðræðurnar. Vegna þessara álitamála og óvissuþátta og þar sem afar lítil greining á hugsanlegri framkvæmd aðildarviðræðna hefur farið fram á þessu stigi hjá utanríkisráðuneytinu liggja ekki fyrir nægilegar upplýsingar til að hægt sé að setja fram viðhlítandi kostnaðarmat. Til þess þyrfti að fá frekari svör um m.a. eftirfarandi atriði:

1. **Starfsmannakostnaður.** Gera þyrfti nánari greiningu á því hversu margir hópar (og hversu margir starfsmenn) mundu verða settir saman í sambandi við aðildarviðræður. Þá vantar upplýsingar um hvernig ráðuneytin (sérstaklega utanríkisráðuneytið) geta mætt auknu álagi vegna aðildarviðræðna, hvort þurfi að ráða inn nýtt fólk eða hvort það sé svigrúm til leggja önnur verkefni til hliðar. Einnig þarf að skoða hvort einhver dýr starfskraftur yrði sérstaklega ráðinn til að stýra aðildarumræðum eða tilteknum málefnasviðum fyrir Íslands hönd.
2. **Ferðakostnaður.** Upplýsingar vantar um hversu oft og hversu margir þurfa að ferðast t.d. til Brussel vegna aðildarviðræðna. Athuga mætti hvort ESB gæti gefið upp einhvern mælikvarða á það og skoða reynslu annarra þjóða.
3. **Aðkeypt sérfræðiþjónusta.** Upplýsingar vantar um hversu mikla sérfræðiþjónustu þarf að kaupa. Einnig þyrfti að kanna betur verð við kaup á slíkri sérfræðiþjónustu. Hvort þurfi mikið af erlendri ráðgjöf eða hvort að innlend sérfræðiráðgjöf dugi að mestu. Hvaða skýrslur og talnaefni þurfi að láta framleiða ofl. Kanna þyrfti betur möguleika á því að fá upplýsingar og ráðleggingar frá t.d. embættismönnum hjá hinum Norðurlöndunum.
4. **Reynsla annarra þjóða.** Það þyrfti að kanna nánar umfang og kostnað við aðildarviðræður hjá öðum þjóðum. Mætti t.d. kanna það hjá Möltu og Króatíu. Nota mætti viðmið úr þeirra reynslu til að kostnaðarmeta aðildarviðræður íslendingar við ESB.

Niðurstaða

Helstu óvissuþættir í kostnaðarmati utanríkisráðuneytisins eru starfsmannakostnaður, ferðakostnaður og hversu mikill þungi verði lagður í undirbúning og framgang aðildarviðræðna. Óljóst er hvort að utanríkisráðuneytið geti látið hluta af starfsfólki sínu leggja verkefni til hliðar til að sinna aðildarviðræðum. Sérstaklega á það við um þegar álagið verður sem mest. Starfsmenn utanríkisráðuneytisins þyrftu að vera reiðbúnir til að taka á sig mjög mikið aukið álag til að það gæti gengið eftir. Mjög mikinn fjárhagsaga þyrfti til að kostnaðarmatið gæti staðist. Takmarka þyrfti mjög ferðakostnað og aðkeypta sérfræðiþjónustu í kostnaðaráætluninni og stilla í hóf undirbúningsvinnu vegna samningsmarkmiða. Afmarka þyrfti betur umfang aðildarviðræðna og greina niður í áfanga og verkefni ef leggja ætti nákvæmara mat á kostnaðinn sem af þeim gæti leitt.

Fylgiskjal VI.

Kafli 2.5 úr skýrslu Evrópunefndar forsætisráðherra frá 2007.

2.5. Kostnaður við framkvæmd EES-samningsins

Gera má ráð fyrir að beinn kostnaður Íslands vegna rekstur EES-samningsins verði 1.354 milljónir kr. árið 2007, eins og tafla 2.4 sýnir.

Tafla 2.4. Áætlaður kostnaður við framkvæmd EES-samningsins 2006-2007 (milljónir kr.).

	2006	2007
EFTA-skrifstofan	47	48
Eftirlitsstofnun EFTA	76	77
EFTA-dómstóllinn	25	25
Þróunarsjóður EES (EEA Financial Mechanism)*	494	450*
Þátttökugjöld til ESB (samstarfsáætlanir og fagstofnanir)	410	567
Þýðingarmiðstöð utanríkisráðuneytisins	51	62
Ferðakostnaður**	125	125
Samtals	**1.228**	**1.354**

Heimild: Fjárlög 2006, fjáraukalög 2006 og fjárlagafrumvarp 2007.
*Greiðslur í Þróunarsjóð EES munu væntanlega hækka um 125-150 milljónir kr. með aðild Búlgaríu og Rúmeníu að EES. **Ferðakostnaður er áætlaður.

Eins og sjá má í töflunni eru þátttökugjöld til ESB stærsti kostnaðarliðurinn sem tengist EES samstarfinu, en þar er um að ræða gjöld vegna þátttöku í samstarfsáætlunum og fagstofnunum ESB. Alls er gert ráð fyrir að þessi þátttökugjöld verði um 626 milljónir kr. árið 2007, en gera má ráð fyrir að stór hluti þess fjármagns sem greitt er vegna þátttöku Íslands í samstarfsáætlunum ESB skili sér til baka í formi styrkja til íslenskra þátttakenda í þessum áætlunum, eins og fram kemur í umfjöllun um þátttöku Íslands í samstarfsáætlunum ESB.

Greiðslur í Þróunarsjóð EES eru áætlaðar um 303 milljónir kr. árið 2007 og þær greiðslur eru því næststærsti kostnaðarliðurinn sem tengist EES-samstarfinu. Þróunarsjóðurinn var stofnaður í þeim tilgangi að jafna efnahagslegan og félagslegan mismun á EES-svæðinu. Þau ríki sem eiga rétt á styrkjum úr sjóðnum í dag eru Spánn, Portúgal, Grikkland auk hinna nýju aðildarríkja ESB, sem eru Eistland, Lettland, Litháen, Kýpur, Malta, Pólland, Slóvakía, Slóvenía, Tékkland og Ungverjaland. EES/EFTA-ríkin munu verja 600 milljónum evra til uppbyggingar í þessum 13 ríkjum ESB á fimm ára tímabili, frá 2004 til 2009, en þar af mun Ísland greiða um 5 milljónir evra á ári.[105] Formlega verða fyrirtæki og stofnanir í þessum löndum að vera í forsvari fyrir umsókn um styrk til stjórnvalda í sínu landi, en íslensk fyrirtæki geta tekið þátt í verkefnum sem samstarfsaðila og í því felast hugsanleg viðskiptatækifæri. Þróunarsjóðurinn veitir einnig tækifæri til að styrkja pólitísk tengsl við þau ríki sem rétt eiga á styrkjum úr þróunarsjóðnum. Framlög

[105] Að auki eiga nýju aðildarríkin tíu eiga rétt á styrkjum úr þróunarsjóði Noregs en framlög úr þeim sjóði nema 567 milljónum evra á sama tímabili. Sjá: www.eeagrants.org

Íslands í Þróunarsjóð EES munu væntanlega hækka með aðild Búlgaríu og Rúmeníu að EES, en samningar þar að lútandi standa nú yfir.[106]

Um 150 milljónir kr. fara til reksturs EFTA-skrifstofunnar, Eftirlitsstofnunar EFTA og EFTA-dómstólsins og ferðakostnaður vegna þátttöku í EES-samstarfinu er áætlaður um 125 milljónir kr. Þá er áætlað að kostnaður við rekstur Þýðingarmiðstöðvar utanríkisráðuneytisins verði um 60 milljónir kr. árið 2007.

Fylgiskjal VII.

Kafli 4.3 úr skýrslu Evrópunefndar forsætisráðherra frá 2007.

4.3. Kostnaður við aðild að Evrópusambandinu

Nefndin skoðaði sérstaklega áætlaðan kostnað við ESB-aðild, en hafa verður í huga að það er flókið og erfitt að meta kostnað við aðild að ESB. Mismunandi forsendur hafa verið notaðar í einstökum útreikningum á þessum kostnaði og niðurstöðurnar geta því verið mismunandi.[202] Í skýrslunni *Mat á kostnaði við hugsanlega aðild Íslands að ESB* sem Deloitte & Touche vann að beiðni utanríkisráðuneytisins í janúar 2003 kemur t.d. fram að niðurstöðurnar sem settar eru fram í skýrslunni séu þess eðlis að þær geti aldrei orðið þær einu réttu þar sem rétt niðurstaða sé ekki til og fæst ekki fyrr en að loknum samningum og þegar komin er reynsla af áhrifum þeirra. Sérstaklega gildir þetta um mat á framlögum ESB til Íslands og munu þau að einhverju leyti ráðast af niðurstöðum flókinna samningaviðræðna og frumkvæðis við að sækja þá styrki sem í boði verða.[203] Í greinargerðinni *Áhrif aðildar Íslands að ESB á ríkisfjármálin* sem Hagfræðistofnun HÍ vann fyrir forsætisráðuneytið í maí 2002 kemur fram að miserfitt sé að meta hlutdeild Íslands í greiðslum aðildarríkja til ESB, en það sé hins vegar mun erfiðara að meta hugsanleg mótframlög ESB til Íslands þar sem niðurstaðan myndi ráðast í aðildarviðræðum.[204]

4.3.1. Áætlaðar greiðslur ríkissjóðs til ESB

ESB hefur í megin atriðum þrjá sjálfstæða tekjustofna, sem eru eftirfarandi:[205]

- Hluti af tollum og innflutningsgjöldum aðildarríkjanna (15% af tekjum ESB árið 2007).
- Hlutdeild í virðisaukaskattsgreiðslum aðildarríkjanna (15% af tekjum ESB árið 2007).
- Hlutdeild í vergum þjóðartekjum aðildarríkjanna (69% af tekjum ESB árið 2007).

Tekjur af þessum tekjustofnum mega ekki fara yfir 1,24% af vergum þjóðartekjum aðildarríkjanna (Gross National Income, GNI),[206] en að meðaltali hafa tekjurnar verið um 1,07% af vergum þjóðartekjum síðastliðin ár.[207]

---

[202] Samtök iðnaðarins töldu árið 2002 að kostnaður í hagkerfinu myndi minnka um allt að 44 milljarða kr. með aðild að ESB og upptöku evru. Þar er þó bent á að ekki sé hægt að setja samasemmerki milli lækkunar á kostnaði í hagkerfinu og hreins efnahagslegs ávinnings. Sjá Eirík Bergmann Einarsson (2003), bls 193. Eiríkur bendir einnig á að í þessum útreikningum sé t.d. ekki tekið með tap innlendra fjármagnseigenda vegna lækkunar vaxta.

[203] Deloitte & Touche (2003). *Mat á kostnaði við hugsanlega aðild Íslands að ESB.* Á vefslóðinni: http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/skyrsla%20lokaESB(1)(1).pdf

[204] Hagfræðistofnun (2002). *Áhrif aðildar Íslands að ESB á ríkisfjármálin.* Á vefslóðinni: http://brunnur.stjr.is/interpro/for/for.nsf/pages/utg0025

[205] *EU Budget 2007*: http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/where_from_en.htm

[206] Áður var miðað við 1,27% af vergri þjóðarframleiðslu (VÞF), en því var breytt árið 2002. Samkvæmt útreikningum framkvæmdastjórnarinnar árið 2001 var 1,24% af VÞT ESB jafnhá upphæð og 1,27% af VÞF ESB.

Vergar þjóðartekjur (GNI) á Íslandi árið 2005 voru 977.000 milljarðar kr.[208] og út frá því má áætla að ef Ísland gengi í ESB gætu heildargreiðslur ríkissjóðs til ESB orðið um **10,5 milljarðar kr. á ári (**þ.e. 1,07% af 977 milljörðum kr.), en að hámarki um **12,1 milljarður kr. á ári** (þ.e. 1,24% af 977 milljörðum kr.).

Stærsti liðurinn yrði allt að 0,73% hlutdeild í vergum þjóðartekjum Íslands, eða allt að 7,1 milljarður kr., en aðrir liðir yrðu hlutdeild ESB í virðisaukaskattsgreiðslum og hluti af tollum og innflutningsgjöldum, auk hlutdeildar Íslands í hinni svokölluðu bresku leiðréttingu.

Í töflu 4.4 eru framangreindar tölur bornar saman við niðurstöður úr skýrslum Deloitte & Touche 2003 og Hagfræðistofnunar 2002.

Tafla 4.4. Áætlaðar greiðslur ríkissjóðs til ESB.

	Deloitte & Touche 2003	**Hagfræðistofnun 2002**	**Skýrsla Evrópunefndar 2007 1,07% af VÞT**
Greiðslur ríkissjóðs til ESB **fyrir** stækkun sambandsins	-7,5 milljarðar kr. (-6,6 til -8,5 milljarðar)	-9,3 milljarðar kr. (-8,9 til -9,7 milljarðar)	-8,6 milljarðar kr. (VÞT 2003=800 milljarðar)
Greiðslur ríkissjóðs til ESB **eftir** stækkun sambandsins	-8,2 milljarðar kr. (-7,2 til -9,2 milljarðar)	-12,7 milljarðar kr. (-12,2 til -13,2 milljarðar)	-10,5 milljarðar kr. (VÞT 2005=977 milljarðar)

*Á verðlagi viðkomandi árs.

Hafa verður í huga að stór hluti þess fjármagns sem greitt er til ESB mun skila sér til baka til þjóðarbúsins í styrkjum til landbúnaðar, uppbyggingarverkefna og rannsóknar- og þróunarverkefna. Í því sambandi má nefna að um 86% af tekjum ESB árið 2002 skiluðu sér aftur til aðildarríkjanna í styrkjum, þar af fóru um 46% til landbúnaðar, um 34% til uppbyggingarverkefna og 6% til rannsóknar- og þróunarverkefna og annarra innri málefna. Um 6% fóru í rekstur og 8% í verkefni utan sambandsins.

4.3.2. Greiðslujöfnuður við ESB (nettógreiðslur)

Fá má grófa mynd af hugsanlegum nettógreiðslum Íslands til ESB, þ.e. greiðslum til ESB að frádregnum greiðslum frá ESB, með því að skoða nettógreiðslur annarra aðildarríkja. Framkvæmdastjórn ESB birtir árlega upplýsingar um nettógreiðslur eða greiðslujöfnuð (operational budgetary balance) ESB-ríkjanna sem hlutfall af vergum þjóðartekjum (Gross National Income, GNI). Með nettógreiðslum eða greiðslujöfnuði er átt við greiðslur aðildarríkjanna til ESB að frádregnum greiðslum frá ESB. Í töflu 4.5 má sjá áætlun framkvæmdastjórnarinnar um meðaltals greiðslujöfnuð ESB ríkja fyrir árin 2008-2013.[209]

---

[207] Miðað við 1992-2005. Frá 2002 hefur hlutfallið að meðaltali verið um 1,01%. Sbr. *Allocation of 2005 EU expenditure by Member State,* bls. 135. Á vefsíðunni: http://ec.europa.eu/budget/library/documents/revenue_expenditure/agenda_2000/allocrep_2005_en.pdf

[208] Hagstofa Íslands (2006). Landsframleiðsla 2005 – bráðabirgðatölur, 13. september 2006. http://www.hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=4719

[209] *Report from the Commission. Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system.* Brussels, 14.7.2004. COM(2004) 505 final. Volume III, bls. 70-71. Á vefsíðunni: http://ec.europa.eu/budget/library/publications/financial_pub/financing_eu_en.pdf

Tafla 4.5. Áætlaður greiðslujöfnuður ríkja ESB (greiðslur til ESB–greiðslur frá ESB) árin 2008-2013.

	Áætlaður greiðslujöfnuður ríkja ESB, miðað við núverandi fyrirkomulag, sem hlutfall af vergum þjóðartekjum (VÞT) Meðaltal 2008-2013 (%)	
	Fyrir bresku leiðréttinguna	*Eftir bresku leiðréttinguna*
Lúxemborg*	5.89	5.80
Lettland	4.51	4.40
Litháen	4.50	4.41
Póland	3.85	3.76
Eistónía	3.85	3.76
Slóvakía	3.36	3.27
Tékkland	3.26	3.17
Ungverjaland	3.15	3.06
Grikkland	2.25	2.16
Portúgal	1.60	1.50
Slóvenía	1.40	1.31
Belgía*	1.32	1.21
Malta	1.16	1.06
Írland	0.56	0.47
Spánn	0.32	0.23
Finnland	– 0.14	– 0.25
Danmörk	– 0.20	– 0.31
Frakkland	– 0.27	– 0.37
Kýpur	– 0.28	– 0.37
Ítalía	– 0.29	– 0.41
Austurríki	– 0.37	– 0.38
Svíþjóð	– 0.47	– 0.50
Þýskaland	– 0.52	– 0.54
Holland	– 0.55	– 0.56
Bretland	– 0.62	– 0.25

** Ef greiðslur ESB til stofnana sambandsins í Belgíu og Lúxemborg eru ekki teknar með þá eru Belgía og Lúxemborg í hópi nettógreiðenda til ESB.*
***Áhrif aðildar Rúmeníu og Búlgaríu eru ekki inni í þessum tölum.*

Eins og sjá má í töflunni eru það nýju aðildarríkin, auk Portúgals, Grikklands, Írlands og Spánar, sem munu fá meiri greiðslur frá ESB en þau greiða til sambandsins miðað við núverandi kerfi (Current Own Resources Decision, ORD) eftir bresku leiðréttinguna.[210] Holland er hins vegar með hæsta greiðslujöfnuðinn að meðaltali eða -0,56% af vergum þjóðartekjum, en ef litið er til nágrannalanda okkar þá er Svíþjóð með -0,50% og Finnland með -0,25%.[211]

[210] Breska leiðréttingin byggist á samkomulagi sem felur í sér að Bretar fá sérstaka undanþágu frá almennum reglum sambandsins um fjármögnun. Breska framlagið er fjármagnað með hluta af vsk framlagi annarra aðildarríkja. Þar sem Holland, Þýskaland, Austurríki og Svíþjóð greiða talsvert meira til sambandsins en þau fá til baka fá þessi ríki sérstakan afslátt af fjármögnuninni á breska framlaginu og greiða þau aðeins fjórðung af reiknuðu framlagi. Sjá skýrslu Deloitte & Touche (2003), bls. 11.
[211] Greiðslujöfnuður Finnlands árið 2005 var -0,05% og Svíþjóðar -0,30%, samkvæmt skýrslunni *Allocation of 2005 EU expenditure by Member State. September 2006*, bls. 138. Á vefsíðunni: http://ec.europa.eu/budget/library/documents/revenue_expenditure/agenda_2000/allocrep_2005_en.pdf

Vergar þjóðartekjur (VÞT) á Íslandi árið 2005 voru 977.000 milljarðar kr.[212] og með hliðsjón af greiðslum Finnlands og Svíþjóðar má áætla að nettógreiðslur Íslands til ESB gætu orðið á bilinu **2,5 til 5 milljarðar kr**., miðað við áætlaðan meðaltalsgreiðslujöfnuð ESB ríkja árin 2008-2013 (þ.e. miðað við núverandi kerfi, *Current Own Resources Decision/ORD*). Ef Ísland væri í hópi þeirra sem mest greiddu til sambandsins (með 0,5-0,62% af GNI miðað við greiðslur Breta án núverandi leiðréttingakerfis) yrðu nettógreiðslur landsins um **5 til 6 milljarðar kr.** Hins vegar væri mögulegt að vegna uppbyggingar landsins, landfræðilegrar legu, harðbýlis og strjálbýlis, hárra þjóðartekna á mann o.fl., yrði hlutfallið lægra eða hærra en hér er áætlað. Það verður hins vegar að teljast ólíklegt að hægt sé að rökstyðja að Ísland myndi greiða mest allra aðildarríkja til ESB sem hlutfall af vergum þjóðartekjum, ekki síst í ljósi hnattstöðu landsins, harðbýlis og strjálbýlis.

Í töflu 4.6 eru framangreindar tölur bornar saman við niðurstöður úr skýrslum Deloitte & Touche 2003 og Hagfræðistofnunar 2002.

Tafla 4.6. Áætlaður greiðslujöfnuður Íslands (greiðslur til ESB–greiðslur frá ESB).

	Deloitte & Touche 2003	***Hagfræðistofnun 2002***	***Skýrsla Evrópunefndar 2007 0,25%-0,5% af VÞT***
Greiðslujöfnuður Íslands (greiðslur til ESB – greiðslur frá ESB) **fyrir** stækkun ESB	**-1,4 til -4,2 milljarðar (-2,8 milljarðar kr.)**	**-3,7 til -5,6 milljarðar (-4,6 milljarðar kr.)**	**- 2 til -4 milljarðar kr. (-3 milljarðar kr.)** (GNI 2003 = 800 milljarðar)
Greiðslujöfnuður Íslands (greiðslur til ESB – greiðslur frá ESB) **eftir** stækkun ESB	**-2,4 til -5,6 milljarðar (-4 milljarðar kr.)****	**-8,3 til -10,1 milljarður (-9,2 milljarðar kr.)****	**-2,5 til -5 milljarðar kr. (-3,75 milljarðar kr.)** (GNI 2005 = 977 milljarðar)

*Á verðlagi viðkomandi árs, meðaltal í sviga.
** Deloitte miðaði við áætlun framkvæmdastjórnar ESB. Hagfræðistofnun miðaði við svartsýnt mat Dresdners banka um áhrif stækkunar á fjárlög ESB, en það mat gekk ekki eftir.

Rétt er að ítreka það sem áður hefur komið fram um að það er flókið og erfitt að meta kostnað við aðild að ESB. Engin ein rétt niðurstaða er til og það kemur ekki í ljós fyrr en að loknum samningum og þegar komin er reynsla af áhrifum þeirra hver raunveruleg niðurstaða verður.

Samkvæmt áætlunum sambandsins mun fjármagn til rannsóknar- og þróunarverkefna aukast mikið á næstu árum og verða mun stærra hlutfall af útgjöldum sambandsins, en samtímis myndi draga úr útgjöldum til landbúnaðarmála. Reynsla Íslands af samkeppnissjóðum á sviði rannsóknar- og menntamála er góð. Hingað til hefur gengið vel að fá styrki og það myndi varla breytast þótt Ísland gengi í ESB. Hins vegar er samkeppni um styrkina og því alltaf óvíst um útkomu þar, hvort sem Ísland er í ESB eða ekki.

Deloitte & Touche bendir í skýrslu sinni á að við mat á kostnaði við aðild að ESB sé lögð áhersla á að meta heildaráhrifin á þjóðarbúið, þ.e. kostnað þjóðarinnar við hugsanlega aðild. Þessi kostnaður skiptist milli ríkissjóðs, almennings og fyrirtækja. Greiðslur til ESB koma að mestu úr ríkissjóði, en framlögum frá ESB er úthlutað til verkefna sem nýtast almenningi og fyrirtækjum. Bein áhrif samningsins ættu því að bæta afkomu þeirra sem framlögunum nemur auk þeirrar lækkunar sem gera má ráð fyrir að verði á innflutningstollum. Því er ekki hægt að líta eingöngu á afkomu ríkissjóðs heldur verður að líta til greiðslujöfnuðar þjóðarinnar í heild.

[212] Hagstofa Íslands (2006). Landsframleiðsla 2005 – bráðabirgðatölur, 13. september 2006. http://www.hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=4719

Til að mæta auknum útgjöldum ríkissjóðs og tekjutapi vegna samningsins bendir Deloitte & Touche á að gera megi ráð fyrir að ríkið geri hugsanlega gagnráðstafanir, t.d. með lækkun framlaga til landbúnaðar og lækkun á framlögum til byggðaverkefna á móti styrkjum frá ESB til landbúnaðar og byggðaverkefna, sem og hugsanlega með hækkun virðisaukaskatts á matvæli á móti lækkun tolla á landbúnaðarafurðir.[213]

[213] Deloitte & Touche (2003). *Mat á kostnaði við hugsanlega aðild Íslands að ESB.* Á vefslóðinni: http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/skyrsla%20lokaESB(1)(1).pdf

Fylgiskjal VIII.

Björg Thorarensen prófessor,
Davíð Þór Björgvinsson,
dómari við Mannréttindadómstól Evrópu:

Ferill ESB-máls.
(Minnisblað 25. júní 2009.)

Minnisblað þetta er tekið saman að ósk Árna Þórs Sigurðssonar, formanns utanríkismálanefndar Alþingis, og hefur að geyma yfirlit um þau meginatriði sem fram kom í máli okkar á fundi með nefndinni 12. júní sl.

Greina þarf á milli ákvarðana sem eru í eðli sínu pólitískar annars vegar og stjórnskipulegar og/eða lögfræðilegar hins vegar.

Stigin eru þessi:

1. Ákvörðun um að sækja um aðild er í eðli sínu pólitísk. Þær leiðir sem eru stjórnskipulega færar til að undirbúa slíka ákvarðanatöku geta verið af fleiri en einum toga en nefna má þrjár stjórnskipulegar leiðir:
   a. Utanríkisráðherra ber tillöguna uppi í ríkisstjórn (enda um að ræða utanríkismál í almennum skilningi, þótt málið sé þó raunar mjög umfangsmikið og snerti fleiri málaflokka en utanríkismál í þrengri skilningi).
   b. Ríkisstjórnin leitar samþykkis Alþingis með þingsályktunartillögu til að styrkja hið pólitíska umboð. Tvær slíkar tillögur liggja fyrir. Þær eru ólíkar. Önnur gerir ráð fyrir beinu umboði til að sækja um aðild, en hin leggur fyrir utanríkismálanefnd Alþingis að setja af stað vinnu til undirbúnings mögulegri umsókn um aðild. Ekki getur verið ágreiningur um að fyrri tillagan er afdráttarlausari.
   c. Umboðs er leitað til að hefja viðræður í þjóðaratvæðagreiðslu og ákvörðun tekin um það í ríkisstjórn eða með þingsályktunartillögu. Ef þessi leið er valin þarf að setja lög um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslunnar. Hvort og að hvaða marki menn vilja skilgreina umboð samningamanna (víkka eða þrengja það), sem og ákvarðanir um skipan eða samsetningu samninganefna (pólitískar, sérfræðilegar, embættislegar) eru alfarið pólitískt úrlausnarefni.

2. *Samningaviðræður.* Vísað er til fyrri liðar. Skipa þarf að vinnuhópa út frá *pólitískum, sérfræðilegum* og *embættislegum* sjónarmiðum. Hér koma ekki sérstök stjórnskipuleg eða lagaleg sjónarmið til skoðunar. Um ESB efni er til staðar mest reynsla og þekking í embættismannakerfi utanríkisráðuneytisins, þótt góða kunnáttumenn meðal embættismanna sé einnig að finna í öðrum ráðuneytum, allt eftir málaflokkum. Æskilegt er þó að hópar stjórnmálamanna og embættismanna fái fræðilegt fulltingi, t.d. úr háskólum landsins og/eða einnig frá erlendum sérfræðingum um málefni ESB.

3. *Undirritun samnings.* Undirritun samnings leiðir ekki til þess að hann verði bindandi að þjóðarétti enda hlýtur samningurinn að geyma fyrirvara um samþykki Alþingis og stjórnarskrárbreytingar áður en hann verður fullgiltur. Eftir að samningur hefur verið undirritaður leitar ráðherra eftir því að fá hann fullgiltan til þess að hann verði þjóðréttarlega bindandi. Ekki síðar en á þessu stigi er nauðsynlegt að leysa úr álitamálum er varða breytingar á stjórnarskrá og mögulega þjóðaratkvæðagreiðslu, ef svo ber undir. Tekið skal fram að þjóðaratkvæðagreiðsla um aðild að ESB er ekki stjórnskipuleg skylda. Ákvörðun um að halda þjóðaratkvæðagreiðslu er pólitísk. Á hinn bóginn er hér miðað við að breyting á stjórnarskrá nauðsynleg til þess að Ísland geti gerst aðili að ESB þar sem stjórnarskráin gerir ekki ráð fyrir því að hægt sé að framselja ríkisvald til yfirþjóðlegra stofnana í þeim mæli sem aðild að ESB felur í sér.

4. Ef haldin er þjóðaratkvæðagreiðsla þarf að ákveða hvort hún á að vera bindandi eða ekki.
   a. Ef hún er ekki lagalega bindandi er væntanlega byggt á þeim skilningi að hún sé ráðgefandi, þótt niðurstaðan hafi mikið pólitískt vægi og stjórnmálamenn, sem vilja til hennar stofna muni greiða atkvæði í þinginu í samræmi við niðurstöðuna, hvenær sem hún er haldin, eða eftir atvikum ekki verði flutt þingmál þar sem reynir á aðild. Þó ber að hafa í huga að alþingismönnum ber að fylgja sannfæringu sinni við atkvæðagreiðslu í þinginu og því verða þeir ekki persónulega bundnir af því að fylgja niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslu.
   b. Ef hún er bindandi er um að ræða ákvörðun sem ætlað er að binda hendur löggjafans um efni sem annars er á valdsviði hans samkvæmt ákvæðum stjórnarskrár. Niðurstaða þjóðatkvæðagreiðslu, á hvaða stigi sem hún er annars haldin, getur því aðeins bindandi fyrir löggjafann í lagalegum og stjórnskipulegum skilningi að stjórnarskráin heimili það. Bindandi þjóðaratkvæðagreiðsla krefst þess vegna breytinga a stjórnarskrá.

5. Frá stjórnskipulegu sjónarmiði eru leiðir ólíkar eftir því hvort þjóðaratkvæðagreiðsla er „ráðgefandi“ eða bindandi.
   a. Ef þjóðaratkvæðagreiðsla er *ráðgefandi* sýnist þetta vera eðlileg leið:
      i Samningaviðræður.
      ii Undirritun samnings.
      iii Þjóðaratkvæðagreiðsla (ef samningur er felldur verða engin frekari skref tekin).
      iv Breyting á stjórnarskrá, þ.e. samþykki frumvarps – þingkosningar – samþykki að nýju.
      v Fullgilding samnings og lögfesting að því marki sem nauðsynlegt er talið.

b. Ef þjóðaratkvæðagreiðsla á að vera *bindandi* sýnist þetta eðlileg leið:
   i Samningaviðræður.
   ii Undirritun samnings.
   iii Breyting á stjórnarskrá á tveimur þingum með kosningum á milli, sem þarf að fela í sér tvennt:
      Heimild til að framselja ríkisvald.
      Heimild til að binda gildi laga sem heimila aðild við þjóðaratkvæðagreiðslu.
   iv Undirritun samnings.
   v Samþykkt laga sem gera ráð fyrir aðild, en gildistaka skilyrt við samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslu. Ef lögin eru felld í þjóðaratkvæðagreiðslu taka þau ekki gildi. Ef þau eru samþykkt taka þau gildi og Ísland gengur í ESB.

2. Um það bil sem samantekt þessa minnisblað var að ljúka var borin undir okkur sú leið að halda ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu eftir undirritun aðildarsamnings. Ef hann yrði samþykktur yrði ráðist í nauðsynlegar stjórnarskrárbreytingar, bæði að því er varðar framsal ríkisvalds og heimild til að hafa bindandi þjóðaratkvæðagreiðslur. Síðan yrði þing rofið og boðað til kosninga og nýtt þing myndi þá staðfesta stjórnarskrárbreytingarnar en vísa fullgildingu samningsins eða lagafrumvarps um aðild að ESB í bindandi þjóðaratkvæðagreiðslu.

   Þessi leið er eins konar blanda þeirra leiða sem að framan eru raktar, þar sem haldnar yrðu tvær þjóðaratkvæðagreiðslur (auk kosninga til Alþingis), þar sem önnur yrði ráðgefandi en hin bindandi. Ákvörðun um að halda tvær þjóðaratkvæðagreiðslur er í eðli sínu pólitísk og engin sérstök lagaleg eða stjórnskipuleg rök hníga til þess að hún sé valin fremur en þær sem raktar voru að framan. Það er á hinn bóginn heldur ekkert stjórnskipulega því til fyrirstöðu að fara þessa leið, enda sé að henni lagður stjórnskipulegur grundvöllur með þeim breytingum á stjórnarskrá sem til þurfa til að unnt sé að fara hana. Þetta sýnist fremur þungt í framkvæmd, en gerlegt engu að síður.

3. Ýmsar aðrar leiðir eru færar sem ekki eru ræddar hér sérstaklega, svo sem eins og að ráðast strax í breytingar á stjórnarskrá, áður en sótt er um aðild eða viðræður hefjast, bæði til að skapa heimildir til að framselja ríkisvald og til þess að mæla fyrir um bindandi þjóðaratkvæðagreiðslur. Með því er öllum stjórnskipulegum hindrunum rutt úr vegi strax í upphafi og ferill málsins verður allur einfaldari. Þessi eða aðrar mögulegar leiðir verða ekki raktar hér að öðru leyti, en sjálfsagt að aðstoða nefndina við að skoða aðra kosti en hér hafa verið gerðir að umtalsefni ef talin er þörf á.

Fylgiskjal IX.

Tómas H. Heiðar:

Minnisblað um ferli staðfestingar hugsanlegs aðildarsamnings milli Íslands og Evrópusambandsins.

(3. júlí 2009.)

Að áliti þjóðréttarfræðings er eftirfarandi eðlilegt ferli staðfestingar hugsanlegs aðildarsamnings milli Íslands og Evrópusambandsins:

1. Undirritun aðildarsamnings með fyrirvara um staðfestingu.
2. Skýrsla utanríkisráðherra til Alþingis um samningsniðurstöðuna.
3. Ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðsla um aðildarsamninginn.
4. Ef niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslunnar er jákvæð kynnir utanríkisráðherra þingsályktunartillögu um staðfestingu aðildarsamningsins í ríkisstjórn og leggur fyrir Alþingi að fengnu samþykki stjórnarþingflokka og forseta Íslands.
5. Alþingi samþykkir skv. 21. gr. stjskr. að samningurinn verði staðfestur af Íslands hálfu, með fyrirvara um nauðsynlegar stjórnarskrárbreytingar.
6. Tillaga um stjórnarskrárbreytingar lögð fyrir Alþingi skv. 79. gr. stjskr. Ef tillagan er samþykkt er þing rofið og boðað til kosninga.
7. Samþykki nýkjörið Alþingi ályktunina um stjórnarskrárbreytingar óbreytta skal hún staðfest af forseta Íslands og er hún þá gild stjórnskipunarlög.
8. Forseti Íslands staðfestir aðildarsamninginn að tillögu utanríkisráðherra.
9. Utanríkisráðuneytið tilkynnir Evrópusambandinu um staðfestingu samningsins.
10. Aðildarsamningurinn öðlast gildi samkvæmt ákvæðum hans þegar öll aðildarríki Evrópusambandsins hafa staðfest samninginn.

Fylgiskjal X.

Samantekt úr stefnuskrám og ályktunum stjórnmálaflokkanna fyrir alþingiskosningarnar 25. apríl 2009, auk samstarfsyfirlýsingar ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstri hreyfingarinnar – grænsframboðs 2009.

Borgarahreyfingin.

Úr stefnuskrá (fyrir alþingiskosningarnar 25. apríl 2009):

„… leitað verði leiða út úr myntvanda Íslands með myntbandalagi við aðrar þjóðir eða, ef þess þarf, einhliða upptöku annars gjaldmiðils.“

Framsóknarflokkur.

Úr stefnuskrá (fyrir alþingiskosningarnar 25. apríl 2009):

„… að Ísland hefji aðildarviðræður við Evrópusambandið á grundvelli samningsumboðs frá Alþingi sem tryggi hagsmuni almennings og atvinnulífs og þá sérstaklega sjávarútvegs og landbúnaðar líkt og kveðið er á um í skilyrðum síðasta flokksþings framsóknarmanna. Viðræðuferlið á að vera opið og lýðræðislegt og leiði viðræðurnar til samnings skal

íslenska þjóðin taka afstöðu til aðildarsamnings í þjóðaratkvæðagreiðslu í kjölfar upplýstrar umræðu.“

Samfylkingin.

Úr stjórnmálaályktun landsfundar 29. mars 2009:

„Liður í því er að hefja sem fyrst aðildarviðræður við Evrópusambandið og leggja að þeim loknum samningsniðurstöðu fyrir þjóðaratkvæði. Að viðræðum við ESB skal koma samráðshópur hagsmunaaðila, þar á meða fulltrúar atvinnuveganna og launafólks, samtaka sveitarfélaga og umhverfis- og jafnréttissamtaka.

Samfylkingin mun í viðræðum tryggja grundvallarhagsmuni atvinnuveganna, sérstaklega íslensks sjávarútvegs og landbúnaðar, og standa vörð um náttúruauðlindir landsins. Hún mun hefja þegar í stað undirbúning að gjaldmiðlaskiptum.

Umsókn um aðild að ESB og undirbúningur að upptöku Evru mun styrkja efnahag heimilanna og fyrirtækja í landinu þar sem gengi krónunnar er líklegt til að styrkjast og vextir að lækka vegna bættra lánskjara landsins erlendis.

Staða heimilanna mun batna verulega með Evrópusambandsaðild þar sem matvælaverð, vaxtagjöld og almennar neysluvörur munu lækka auk þess sem verðtrygging leggst af með upptöku nýs gjaldmiðils. Full þátttaka í samstarfi Evrópuríkja mun auk þess tryggja áframhaldandi ferðafrelsi, aðgang að menntastofnunum og vísindasamstarfi og aðgengi að stærsta vinnumarkaði og markaðssvæði heims. Aðild að Evrópusambandinu er lýðræðismál sem mun bæta réttarstöðu launafólks og minnihlutahópa og styrkja öryggi þjóðarinnar.“

Úr ályktun landsfundar um Ísland í Evrópu og alþjóðasamfélagið 29. mars 2009:

„Samfylkingin mun beita sér fyrir því að aðild feli í sér uppbyggingu fjölbreytts atvinnulífs á landsbyggðinni með þátttöku í byggðastefnu sambandsins og tryggja aðkomu sveitarfélaga að ákvaðanatöku um mál sem þau varða. Evrópusambandsaðild mun leiðrétta þann lýðræðishalla sem EES-samningurinn felur í sér og tryggja aðkomu Íslendinga að setningu allra laga sem gilda á landinu.“

„Aðild að ESB er lýðræðismál og mikilvægasta velferðarmál þjóðarinnar. Eitt mikilvægasta verkefni næstu ríkisstjórnar er að hefja aðildarviðræður við Evrópusambandið og leggja samningsniðurstöðuna að þeim loknum í þjóðaratkvæðagreiðslu. Að viðræðum við ESB skal koma samráðshópur hagsmunaaðila,þar á meðal fulltrúar atvinnurekenda og launafólks, samtaka sveitarfélaga og umhverfis- og jafnréttissamtaka. Í viðræðunum hyggst Samfylkingin tryggja grundvallarhagsmuni atvinnuveganna, sérstaklega íslensks sjávarútvegs og landbúnaðar, og standa vörð um náttúruauðlindir landsins. Flokkurinn hyggst hefja undirbúning að gjaldmiðlaskiptum þegar í stað.

Samfylkingin vill:

1. Hefja aðildarviðræður við Evrópusambandið strax eftir kosningar og bera samninginn undir þjóðaratkvæði.
2. Setja í stjórnarskrá ákvæði sem heimilar að fullveldi sé deilt með yfirþjóðlegum stofnunum og alþjóðastofnunum samkvæmt ákvörðun Alþingis. Slík ákvörðun tekur því aðeins gildi að sé staðfest í þjóðaratkvæðagreiðslu.
3. […varðar innra starf flokksins]
4. Undirbúa stofnun fastanefndar um Evrópumál á Alþingi. Hún hafi fyrir hönd þingsins forystu um aðildarviðræður og undirbúning þjóðaratkvæðagreiðslu um þá niðurstöðu

sem í þeim fæst. Gangi Ísland í ESB hafi nefndin það verkefni að taka til umfjöllunar og afgreiðslu allar lagatillögur sambandsins áður en þær koma til endanlegrar afgreiðslu að hætti Evrópunefndar danska þjóðþingsins.

5. Undirbúa stofnun formlegs samráðsvettvangs Alþingis og margvíslegra hagsmunaaðila, þar á meðal atvinnurekenda og launafólks, samtaka sveitarfélaga og umhverfis- og jafnréttissamtaka. Í aðdraganda aðildarviðræðna verður efnt til reglulegra samráðsfunda með þessum aðilum, með það að markmiði að ná víðtækri sátt um markmið og áherslur Íslendinga í samningaviðræðunum.“

Sjálfstæðisflokkur.

Ályktun landsfundar um Evrópumál frá mars 2009:

„Sjálfstæðisflokkurinn hefur talið að aðild að Evrópusambandinu þjóni ekki hagsmunum íslensku þjóðarinnar en jafnframt talið mikilvægt að sífellt sé í skoðun hvernig hagsmunum Íslands verði best borgið í samstarfi Evrópuríkja.

Endurnýjað hagsmunamat hefur ekki leitt til grundvallarbreytinga á afstöðu Sjálfstæðisflokksins. Kostir aðildar tengjast helst gjaldmiðilsmálum og ljóst að ýmis álitamál verða aðeins skýrð í viðræðum, hvort sem þær snúast um gjaldmiðilinn eða aðild. Sterk lýðræðisleg rök mæla engu að síður með því að þjóðin fái að skera úr um svo stórt og umdeilt mál og að það sé ekki eingöngu á forræði stjórnmálaflokkanna.

Landsfundurinn undirstrikar þá eindregnu stefnu Sjálfstæðisflokksins að ekki verði gefin eftir til annarra þjóða eða samtaka þeirra yfirráð yfir auðlindum Íslands og að standa beri vörð um innlenda matvælaframleiðslu.

Landsfundur telur að setja skuli ákvæði í almenn lög um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna og þær lágmarkskröfur sem gera á um stuðning við mál á Alþingi og við þjóðaratkvæðagreiðslu.

Komist Alþingi eða ríkisstjórn að þeirri niðurstöðu að sækja beri um aðild að Evrópusambandinu er það skoðun Sjálfstæðisflokksins að fara skuli fram þjóðaratkvæðagreiðsla um þá ákvörðun á grundvelli skilgreindra markmiða og samningskrafna.

Sjálfstæðisflokkurinn ítrekar þá afstöðu sína að hugsanleg niðurstaða úr samningsviðræðum um aðild Íslands að Evrópusambandinu verði ávallt borin undir þjóðaratkvæði.“

Vinstri hreyfingin – grænt framboð.

Úr landsfundarsamþykkt VG 2009 (fyrir alþingiskosningarnar 25. apríl 2009):

„Vinstrihreyfingin – grænt framboð telur nú sem fyrr að hagsmunum Íslands sé best borgið utan Evrópusambandsins. Sjálfsagt er og brýnt að fram fari opin og lýðræðisleg umræða um samskipti Íslands og sambandsins. Landsfundur VG leggur áherslu á að aðild íslands að ESB eigi að leiða til lykta í þjóðaratkvæðagreiðslu. Landsfundur telur mikilvægt að fyrirkomulag þjóðaratkvæðagreiðslu fái rækilega umræðu og að hliðsjón verði höfð af væntanlegum stjórnarskrábreytingum og hvað eðlilegt getur talist þegar afdrifaríkar ákvarðanir eru teknar um framsal og fullveldi.“

Úr samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs 2009.

„Ákvörðun um aðild Íslands að Evrópusambandinu verði í höndum íslensku þjóðarinnar sem mun greiða atkvæði um samning í þjóðaratkvæðagreiðslu að loknum aðildarviðræðum. Utanríkisráðherra mun leggja fram á Alþingi tillögu um aðildarumsókn að Evrópu-

sambandinu á vorþingi. Stuðningur stjórnvalda við samninginn þegar hann liggur fyrir er háður ýmsum fyrirvörum um niðurstöðuna út frá hagsmunum Íslendinga í sjávarútvegs-, landbúnaðar-, byggða- og gjaldmiðilsmálum, í umhverfis- og auðlindamálum og um almannaþjónustu. Víðtækt samráð verður á vettvangi Alþingis og við hagsmunaaðila um samningsmarkmið og umræðugrundvöll viðræðnanna. Flokkarnir eru sammála um að virða ólíkar áherslur hvors um sig gagnvart aðild að Evrópusambandinu og rétt þeirra til málflutnings og baráttu úti í samfélaginu í samræmi við afstöðu sína og hafa fyrirvara um samningsniðurstöðuna líkt og var í Noregi á sínum tíma.“

250. Nefndarálit [54. mál]

um till. til þál. um undirbúning mögulegrar umsóknar um aðild að Evrópusambandinu.

Frá meiri hluta utanríkismálanefndar.

Nefndin fjallaði um málið samhliða 38. máli þar sem bæði málin varða umsókn Íslands um aðild að Evrópusambandinu, þó með nokkuð mismunandi hætti. Um umfjöllun málanna vísar meiri hlutinn til nefndarálits í 38. máli á þingskjali 249.

Meiri hlutinn lítur svo á að við umræður og meðferð nefndarinnar á 38. og 54. máli hafi verið fylgt þeirri leiðsögn sem gert er ráð fyrir í tillögu þingflokka Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks í 54. máli. Nú liggur fyrir nefndarálit meiri hluta utanríkismálanefndar um 38. mál sem tekur á þeim þáttum sem tillagan í 54. máli gerir ráð fyrir. Meiri hlutinn telur að álitið sé í raun orðinn sá vegvísir sem tillaga þingflokka Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks gengur út frá að búinn verði til fyrir aðildarviðræður. Auk þess er í breytingartillögu meiri hlutans við 38. mál hnykkt á því að við viðræður skuli fylgja þeim sjónarmiðum um verklag og meginhagsmuni sem fram koma í nefndaráliti meiri hlutans. Því telur meiri hlutinn ekki efni til að álykta um tillöguna í 54. máli og leggur til að það verði afgreitt með svofelldri

RÖKSTUDDRI DAGSKRÁ:

Þar sem færð hafa verið fyrir því gild rök að umfjöllun um málið hafi farið fram samhliða umfjöllun um 38. mál, sbr. þingskjal 249, og komið til móts við þau sjónarmið sem þar koma fram samþykkir Alþingi að tekið verði fyrir næsta mál á dagskrá.

Alþingi, 9. júlí 2009.

Árni Þór Sigurðsson, form., frsm.	Valgerður Bjarnadóttir.	Helgi Hjörvar.
Þórunn Sveinbjarnardóttir.	Birgitta Jónsdóttir, með fyrirvara.	Álfheiður Ingadóttir.

251. Frumvarp til laga [148. mál]

um breytingu á lögum um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

1. gr.

31. gr. laganna orðast svo:

Á framboðslista skulu vera að minnsta kosti jafnmörg nöfn frambjóðenda og nemur tölu þingsæta í kjördæminu en aldrei fleiri en tvöföld sú tala. Efstu sæti listans skulu skipuð frambjóðendum sem boðnir eru fram til persónukjörs og skal tala þeirra vera jöfn tölu þingsæta í kjördæminu. Þessi hluti listans nefnist persónukjörshluti. Nöfn á neðri hluta listans skulu boðin fram í tilgreindri röð og nefnist sá hluti raðaður hluti listans. Ekki er skylt að bjóða fram á raðaða hluta listans en sé það gert mega nöfn á honum vera allt að því jafnmörg og á persónukjörshluta hans.

2. gr.

Við 32. gr. laganna bætist ný málsgrein er verður 2. mgr. og orðast svo:

Auk yfirlýsingar skv. 1. mgr. skal framboðslista fylgja yfirlýsing um það hverjir frambjóðenda eru boðnir fram til persónukjörs og hverjir skulu vera á röðuðum hluta listans og í hvaða röð þeir skulu vera, sbr. 31. gr.

3. gr.

1. mgr. 34. gr. laganna fellur brott.

4. gr.

Í stað orðanna „frambjóðendur í aðalsætum“ í 2. málsl. 39. gr. laganna kemur: frambjóðendur til persónukjörs.

5. gr.

Við 43. gr. laganna bætist ný málsgrein sem orðast svo:

Yfirkjörstjórn skal hluta um það í hvaða röð frambjóðendur hvers lista sem boðnir eru fram til persónukjörs, sbr. 2. mgr. 32. gr., raðast á listann. Það skal gert með því að tölusetja nöfn þeirra eftir stafrófsröð og hluta síðan um það hver skuli vera efstur á listanum. Aðrir frambjóðendur raðast í stafrófsröð frá þeim efsta þar til byrjað er aftur á stafrófinu ef þörf krefur.

6. gr.

Í stað 2. málsl. 2. mgr. 44. gr. laganna koma sex nýir málsliðir er orðast svo: Í auglýsingu skal tilgreina bókstaf hvers lista og fyrir hvaða stjórnmálasamtök hann er borinn fram. Síðan skal rita nöfn þeirra frambjóðenda sem boðnir eru fram til persónukjörs og í þeirri röð sem kveðið er á um í 3. mgr. 43. gr. Að lokum skal tilgreina nöfn frambjóðenda á raðaða hluta listans skv. 2. mgr. 32. gr. ef við á. Í auglýsingu skal skýrlega aðgreina frambjóðendur sem boðnir eru fram til persónukjörs frá þeim sem skipa raðaðan hluta listans. Jafnframt skal tilgreina röðunartölur þeirra sem skipa raðaða hluta listans og skal fyrsta talan vera næst á eftir

tölu nafna á persónukjörshlutanum. Enn fremur skal tilgreina stöðu frambjóðenda eða starfsheiti og heimili ef nauðsyn þykir til auðkenningar.

7. gr.

52. gr. laganna orðast svo:

Kjörseðla, sem notaðir verða á kjörfundi, skal fullgera þannig: Í fyrirsögn efst á kjörseðli skal tilgreina að um sé að ræða alþingiskosningar í tilteknu kjördæmi, dagsetningu þeirra og ártal. Jafnframt skal birta stuttar leiðbeiningar til kjósenda um kosningarathöfn þeirra skv. 82. gr.

Prenta skal framboðslistana hvern við annars hlið, í röð eftir bókstöfum þeirra, og skal ætla hverjum lista um 6 sm breidd en lengd skal miðuð við fulla löglega tölu frambjóðenda. Þess skal getið um hvern lista fyrir hvaða stjórnmálasamtök hann er í kjöri á þann hátt að prenta með skýru letri neðan við listabókstafinn en ofan við nöfnin á listanum: **Listi** … (nafn stjórnmálasamtakanna). Fyrir framan listabókstaf skal vera ferningur. Listar skulu aðgreindir með feitum langstrikum.

Niður undan nafni stjórnmálasamtaka skulu vera nöfn þeirra frambjóðenda sem boðnir eru fram til persónukjörs í þeirri röð sem kveðið er á um í 3. mgr. 43. gr. og skal vera ferningur framan við nafn hvers frambjóðanda. Á eftir þeim skal tilgreina nöfn frambjóðenda á röðuðum hluta listans ef honum er til að dreifa og skal skýrlega aðgreina á milli þessara tveggja hópa frambjóðenda listans. Nöfn á raðaða hlutanum skulu vera í þeirri röð sem þau voru boðin fram og skal jafnframt tilgreina röðunartölur fyrir framan nöfn þeirra og skal fyrsta talan koma næst á eftir tölu nafna á persónukjörshlutanum. Enn fremur skal tilgreina stöðu frambjóðenda eða starfsheiti og heimili ef nauðsyn þykir til auðkenningar.

8. gr.

Á eftir 1. málsl. 3. mgr. 63. gr. laganna kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Að auki er kjósanda sem ekki er fær um að árita kjörseðil heimilt að hafa með sér aðstoðarmann sem hann velur sjálfur.

9. gr.

Í stað 2. og 3. mgr. 82. gr. laganna koma þrjár nýjar málsgreinar sem orðast svo:

Kjósandi setur jafnframt tölustafinn 1 í ferninginn framan við nafn þess frambjóðanda listans til persónukjörs sem hann vill helst að nái kjöri, töluna 2 í ferninginn fyrir framan það nafn frambjóðanda listans til persónukjörs sem hann vill að komi næstur til álita, töluna 3 í ferninginn fyrir framan það nafn þess frambjóðanda listans til persónukjörs sem hann vill því næst að nái kjöri o.s.frv. Kjósanda er í sjálfsvald sett hve mörgum af frambjóðendum listans til persónukjörs hann raðar.

Útstrikun á nafni hefur enga merkingu.

Merki kjósandi einungis við listabókstaf en færi engar tölur í ferninga fyrir framan nöfn frambjóðenda listans til persónukjörs er atkvæðið engu að síður gilt en hann telst þá ekki taka afstöðu til þess í hvaða röð þeir skipa sæti listans.

10. gr.

83. gr. laganna orðast svo:

Kjósandi má ekki merkja við nema einn listabókstaf.

11. gr.

Á eftir 1. málsl. 86. gr. laganna kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Að auki er kjósanda sem ekki er fær um að árita kjörseðil heimilt að hafa með sér aðstoðarmann sem hann velur sjálfur.

12. gr.

Orðin „eða tölumerkt nöfn á fleiri listum en einum“ í c-lið 100. gr. laganna falla brott.

13. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 101. gr. laganna:

1. Við 1. mgr. bætist nýr málsliður sem orðast svo: Atkvæði skal jafnframt ekki metið ógilt þótt strikað hafi verið yfir nafn eins eða fleiri frambjóðenda á kjörseðli.
2. Í stað orðanna „enda séu ekki aðrir gallar á“ í 2. mgr. kemur: enda sé ekki merkt við nöfn á fleiri en einum lista og ekki séu aðrir gallar á.

14. gr.

2. málsl. 1. mgr. 105. gr. laganna orðast svo: Enn fremur skal yfirkjörstjórn telja saman persónuleg atkvæði frambjóðanda til persónukjörs í samræmi við 110. gr. að fyrirmælum landskjörstjórnar.

15. gr.

Við 1. málsl. 106. gr. laganna bætist: til framboðslistanna og frambjóðenda þeirra samkvæmt úrslitum persónukjörs.

16. gr.

110. gr. laganna orðast svo ásamt fyrirsögn:

Persónukjör.

Frambjóðendur hvers lista til persónukjörs taka sæti á listanum með eftirfarandi hætti:

1. *Persónuleg atkvæði:* Einungis atkvæði þeirra kjósenda sem taka þátt í persónukjöri, sbr. 2. mgr. 82. gr., koma til álita við talningu vegna persónukjörs. Þessi atkvæði nefnast persónuleg atkvæði.
2. *Talnaröð rofin:* Aðgætt skal hvort talnaröð kjósanda á frambjóðendum til persónukjörs sé samfella tölustafanna 1, 2, 3 o.s.frv. Eftirfarandi gildir ef talnaröðin er rofin eða aðrir gallar reynast á henni:
   a. Hafi verið merkt við aðra frambjóðendur en þá sem eru boðnir fram til persónukjörs á listanum skal horfa fram hjá slíkum merkingum. Gildir það jafnt um merkingar við nöfn á neðri hluta listans, raðaða hlutanum, sem og nöfn á öðrum listum.
   b. Horft skal fram hjá merkingu með krossi við frambjóðanda svo og merkingu með tölustöfum utan talnarununnar frá 1 til og með að tölu frambjóðenda á persónukjörshluta listans. Hafi þó einungis verið merkt við nafn eins frambjóðanda á persónukjörshluta listans með krossi eða öðrum hætti í ferninginn fyrir framan nafn hans skal líta svo á að kjósandinn hafi raðað honum númer 1.
   c. Sé eyða í talnaröðun frambjóðenda til persónukjörs innan lista skal líta svo á að röðin nái aðeins að eyðunni. Þetta á einnig við ef eyðan verður til vegna atvika skv. a-lið.

   d. Sé tölustafur tvítekinn er röðin aðeins gild fram að tvítekna tölustafnum. Það telst ekki tvítekning á tölustaf ef annar þeirra er settur við nafn frambjóðanda sem ekki er til persónukjörs á listanum, sbr. a-lið.
   e. Ef engin talnaröðun verður lesin af kjörseðli vegna atvika sem greinir í a–d-lið, svo sem ef enginn frambjóðandi til persónukjörs telst tölusettur að 1. vali, telst atkvæðið ekki lengur til persónulegra atkvæða.
3. *Sætishlutur:* Ákvarða skal sætishlut listans með þeim hætti að deila tölu persónulegra atkvæða listans með einum að viðbættri tölu þingsæta er komu í hlut listans samkvæmt kosningaúrslitum, sbr. 107. og 108. gr.
4. *Flokkun kjörseðla:* Persónuleg atkvæði listans skulu flokkuð í bunka eftir nöfnum þeirra frambjóðenda sem tilgreindir eru númer 1 í talnaröð á viðkomandi kjörseðlum. Hafi frambjóðandi ekki verið tilgreindur númer 1 á neinum kjörseðli skal hann fá tóman bunka í upphafi. Ákvarða skal gildi atkvæða í hverjum bunka. Í upphafi er gildi hvers atkvæðis jafnt einum en síðar fer að ákvæðum 5. tölul. Með atkvæðagildi frambjóðanda er átt við samtölu gilda allra atkvæða í bunka hans.
5. *Röðun í efstu sæti persónukjörshluta listans:* Raðað skal í efstu sæti listans með eftirgreindum hætti að því marki sem unnt er:
   a. Sé hæsta atkvæðagildi frambjóðanda jafnt eða hærra en nemur sætishlut listans skal frambjóðandanum raðað í efsta lausa sæti, í byrjun í fyrsta sæti.
   b. Sé atkvæðagildi annarra frambjóðenda einnig jafnt eða hærra en nemur sætishlut listans skal þeim raðað í efstu lausu sæti í réttri röð miðað við atkvæðagildi.
   c. Ákvarða skal færsluhlutfall atkvæða hvers þeirra frambjóðenda sem raðað hefur verið í sæti og fæst það með því að deila þeim hluta atkvæðagildis frambjóðandans sem er umfram sætishlut með fullu atkvæðagildi hans.
   d. Endurmeta skal atkvæðagildi hvers frambjóðanda á viðkomandi seðlum með því að margfalda fyrra atkvæðagildi með færsluhlutfallinu.
   e. Atkvæðin skulu síðan færð til þeirra frambjóðenda á persónukjörshluta listans sem raðað hefur verið númer 2 á umræddum kjörseðlum, sé það að finna, að teknu tilliti til 2. og 8. tölul.
6. *Röðun í neðstu sæti á persónukjörshluta lista:* Finnist enginn frambjóðandi með atkvæðagildi sem er jafnt eða hærra en sætishluturinn, sbr. 5. tölul., skal finna þann frambjóðanda sem hefur lægsta atkvæðagildið jafnt þótt það sé núll að gildi, sbr. 4. tölul. Þessum frambjóðanda skal raðað í neðsta lausa sæti á persónukjörshluta listans, í upphafi í neðsta sæti þess hluta listans. Atkvæði þessa frambjóðanda skulu síðan færð til þeirra frambjóðenda sem raðað hefur verið númer 2 á umræddum kjörseðlum að því marki að kjósendur hafi tilgreint slíka röðunartölu á þeim sama lista og þau nöfn hafi ekki verið afmáð vegna uppfærslu skv. 8. tölul.
7. *Lokaröðun í sæti á persónukjörshluta listans:* Raða skal eftir ákvæðum 5. og 6. tölul. samkvæmt röðunartölum á kjörseðlum allt þar til raðað hefur verið öllum frambjóðendum á persónukjörshluta listans. Röðun skv. 5. tölul. hefur ávallt forgang.
8. *Uppfærsla nafna og valtalna:* Í hvert sinn sem frambjóðanda hefur verið raðað í sæti samkvæmt ákvæðum 5. eða 6. tölul. skal samstundis afmá nafn hans af öllum persónulegum atkvæðum. Skapist af þeim sökum eyða í talnaröð á kjörseðli skal hækka röðunartölur þeirra frambjóðenda sem næstir standa þeim frambjóðanda sem um ræðir. Þetta hvort tveggja skal gera áður en kjörseðlar eru færðir í bunka annarra frambjóðenda.

Tæmist talnaröð kjósanda á kjörseðli við beitingu 5. eða 6. tölul. kemur atkvæðið ekki lengur til álita og skal lagt til hliðar.

9. *Hlutkesti:* Nú eru einhverjar stærðir sem hafa áhrif á framvindu röðunarinnar jafnstórar og skal þá hluta um þær.

Frambjóðendur á hinum raðaða hluta listans taka sæti á listanum á eftir frambjóðendum til persónukjörs í þeirri röð sem þeir voru boðnir fram skv. 2. mgr. 32. gr.

Þeim þingsætum sem framboðslisti hefur hlotið samkvæmt ákvæðum 107. og 108. gr. skal ráðstafað til frambjóðenda listans í samræmi við niðurstöður persónukjörs í þeirri röð sem fram kemur í 1. og 2. mgr. Sama gildir um sæti varamanna.

17. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Með frumvarpi þessu og frumvarpi til laga um breytingar á lögum um kosningar til sveitarstjórna sem lagt er fram samhliða þessu frumvarpi er lagt til að tekið verði upp nýtt kerfi persónukjörs í alþingis- og sveitarstjórnarkosningum hér á landi. Almennar athugasemdir við frumvörpin tvö eru samhljóða og jafnframt athugasemdir við einstakar greinar þeirra með frávikum sem nauðsynlegar eru vegna efnisins.

Persónukjörskerfið byggist á óröðuðum framboðslistum og forgangsröðun af hálfu kjósanda á frambjóðendum til persónukjörs á þeim lista sem hann kýs. Athöfn kjósandans er einföld og auðskilin og byggist á talnaröðun frambjóðenda með sama hætti og tíðkast í prófkjörum og möguleg er samkvæmt núgildandi kosningafyrirkomulagi. Hugsunin að baki talnaröðuninni er hins vegar frábrugðin og endurspeglast í uppgjörsaðferðinni sem lýst er með ítarlegum hætti síðar í þessum athugasemdum.

Athöfn kjósandans felst í því að auk þess að merkja við þann listabókstaf sem hann kýs setur hann tölustafinn 1 fyrir framan nafn þess frambjóðanda á listanum sem hann vill helst að nái kjöri, 2 fyrir framan nafn þess frambjóðanda sem hann leggur áherslu á að nái kjöri ef annars vegar sá sem hann valdi að fyrsta vali nær ekki kjöri eða hins vegar ef sá sem hann valdi að fyrsta vali nær kjöri en með umframmagni atkvæða sem til þarf til að tryggja honum sæti á þingi eða í sveitarstjórn. Kjósandi setur síðan tölustafinn 3 fyrir framan nafn þess frambjóðanda sem hann vill því næst að komi til álita o.s.frv.

Fullyrða má að engin þekkt aðferð við persónukjör nái með eins afgerandi hætti að endurspegla vilja kjósenda til þess hvaða frambjóðendur þess lista sem þeir kjósa skuli ná kjöri og hverjir skuli vera varamenn þeirra. Er uppgjörsaðferðin það fullkomin að segja má að nær hvert einasta atkvæði hafi áhrif í persónukjörinu.

Undirstrika ber að með þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvörpunum er ekki með neinum hætti hróflað við listakosningu og hlutfallskosningakerfi hér á landi. Kjósendur munu eftir sem áður kjósa tiltekinn lista og telst atkvæðið listanum til tekna óskipt við úthlutun þingsæta og sveitarstjórnarfulltrúa til listans í réttu hlutfalli við úrslit kosninganna. Persónukjörið hefur því einungis áhrif á það hvaða frambjóðendur hvers lista hreppa þau sæti sem listinn fær í viðkomandi kjördæmi eða sveitarstjórn samkvæmt niðurstöðu kosninganna.

Upptaka persónukjörs í kosningum hér á landi er meðal forgangsverkefna í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstri hreyfingarinnar – grænsframboðs og einn af hornsteinum þeirra lýðræðisumbóta sem hún telur nauðsynlegt að beita sér fyrir ásamt setningu laga um þjóðaratkvæðagreiðslur og heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar.

Markmið persónukjörs er efling lýðræðis. Með persónukjöri eru áhrif kjósenda á það hvaða einstaklingar fá umboð þeirra til setu á Alþingi og í sveitarstjórnum aukin um leið og dregið er úr áhrifum flokkanna. Má í því samhengi segja að persónukjör dragi úr flokksræði eða möguleikum flokkanna til þess að ákveða sjálfir hvaða fulltrúar þeirra nái kjöri í kosningum. Eftir stendur þó að það er flokkanna að ákveða hvaða einstaklinga þeir bjóða fram til persónukjörs og hvaða aðferðum þeir beita við val á þeim hópi og geta þeir því þrátt fyrir persónukjör haft umtalsverð áhrif á það hvaða einstaklingar nái kjöri fyrir þeirra hönd.

Við mótun og samningu frumvarpanna var myndaður sérstakur samráðshópur stjórnvalda, utanaðkomandi sérfræðinga, fulltrúa allra stjórnmálaflokka sem sæti eiga á Alþingi og fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga. Í samráðshópnum sátu: Valgerður Bjarnadóttir, fyrir hönd Samfylkingarinnar, Birgir Ármannsson, fyrir hönd Sjálfstæðisflokksins, Árni Þór Sigurðsson, fyrir hönd Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs, Vigdís Hauksdóttir, fyrir hönd Framsóknarflokksins, Þór Saari, fyrir hönd Borgarahreyfingarinnar, Magnús Karel Hannesson og Guðjón Bragason, fyrir hönd Sambands íslenskra sveitarfélaga, Gunnar Helgi Kristinsson stjórnmálafræðingur, Pawel Bartoszek stærðfræðingur, Þorkell Helgason stærðfræðingur, sem falin var yfirumsjón með gerð frumvarpanna, Bryndís Helgadóttir og Hjalti Zóphóníasson frá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu og Ágúst Geir Ágústsson frá forsætisráðuneytinu sem stýrði vinnu hópsins. Auk þessara aðila tóku varamenn sæti á fundum samráðshópsins. Þá var málið kynnt í þingflokkum.

Saga persónukjörs á Íslandi.

Rétt þykir að gera nokkra grein fyrir því hvernig breytingar á kosningalöggjöfinni hafa þróast frá upphafi 20. aldar að því er varðar möguleika kjósandans á að hafa bein áhrif á uppstillingu á lista með atkvæði sínu. Með lögum nr. 19/1913, um breytingu á lögum nr. 39/1903, um leynilegar kosningar og hlutfallskosningar til bæjarstjórna í kaupstöðum, var í fyrsta skipti kveðið á um útstrikanir og að kjósandi gæti breytt númeraröð frambjóðenda á kjörseðli. Sama fyrirkomulag var tekið upp í lög nr. 28/1915 varðandi landskjör, sem fór svo fram árið 1916. Þá voru sex þingmenn kosnir með hlutfallskosningu og jafnmargir til vara. Heimastjórnarflokkurinn fékk þrjá menn kjörna. Vegna breytinga sem kjósendur gerðu á lista þeirra færðist Guðmundur Björnsson úr 2. sæti í 3. sæti en Guðjón Guðlaugsson færðist úr 3. sæti í 2. sæti. Breytingar urðu líka á röð varamanna og Bríet Bjarnhéðinsdóttir færðist úr 4. sæti í 5. sætið. Hannes Hafstein, sem var efstur á lista heimastjórnarmanna, sótti ekki þingfundi frá 1918 en fyrsti varamaður, Sigurjón Friðjónsson, kom í hans stað. Þetta er fyrra dæmið um að útstrikanir hafi breytt röð og í raun fellt frambjóðanda úr þingsæti. Hefði röðin verið óbreytt frá uppstillingu hefði Bríet orðið fyrst kvenna til að setjast á þing. Síðara dæmið er frá 1946 þegar útstrikanir sem gerðar voru á lista Sjálfstæðisflokksins í Reykjavík höfðu þau áhrif að Björn Ólafsson sem var í 5. sæti færðist niður í 6. sæti en Bjarni Benediktsson færðist úr 6. sæti upp í 5. sæti. Talið er að Björn hafi verið strikaður út á 1.000–1.500 kjörseðlum, en alls fékk Sjálfstæðisflokkurinn 11.580 atkvæði. Bjarni varð uppbótarþingmaður, en Björn náði ekki kjöri.

Á árabilinu 1959–1987 voru ákvæði kosningalaga slík að möguleiki kjósenda til að hafa áhrif á röðun lista var lítill. Í alþingiskosningunum 2007 voru komnar til framkvæmda breytingar samkvæmt lögum nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis, sem höfðu í för með sér að áhrif af útstrikunum og öðrum breytingum á röð frambjóðenda jukust. Í tveimur kjördæmum færðist sinn hvor frambjóðandinn niður um eitt sæti vegna slíkra breytinga, en þeir hlutu þó

báðir kosningu til Alþingis. Um þetta má sjá nánar í Hagtíðindum, 1. hefti 2008, útgefnu af Hagstofu Íslands, svo og á vefsíðu landskjörstjórnar, landskjör.is.

Sagan endurtók sig í nýliðnum þingkosningum vorið 2009. Það var mun meira um breytingar en um langa hríð, ef ekki nokkurn tímann. Aftur færðust tveir frambjóðendur niður um sæti, en misstu þó ekki þingsæti af þeim sökum.

Meginefni frumvarpanna.

Með umræddum tveimur frumvörpum er lagt til að kjósendum verði gefið fullt vald að velja þau þingmannsefni og sveitarstjórnarfulltrúa sem þeir vilja helst að nái kjöri af þeim lista sem þeir veita atkvæða sitt. Listar frambjóðenda til persónukjörs eru því boðnir fram óraðaðir og þeim stillt upp í stafrófsröð en hlutað um efsta mann.

Þeirri aðferð sem lagt er til að tekin verði upp hefur ekki verið beitt hérlendis áður. Aðferðin nefnist *Single Transferable Vote* (STV) á ensku. Hefur aðferðin verið nefnd forgangsröðunaraðferð á íslensku og vísar heitið til þeirrar athafnar kjósandans að forgangsraða frambjóðendum þess lista sem hann kýs með númeraröðun. Þetta heiti hefur sama keim og annað enskt heiti sem gjarnan er notað um fyrirbærið: *Preference Voting.* Það er mikilvægur eiginleiki aðferðarinnar að vannýtt atkvæði eru færð milli frambjóðenda í samræmi við forgangsröðun kjósendanna.

Grunnurinn í forgangsröðunaraðferðinni er að kjósandinn velur sér lista og raðar síðan frambjóðendum sem eru í persónukjöri á listanum í talnaröð, jafnmörgum og hann kýs að raða. Kjósandinn raðar frambjóðendum með tölustöfunum 1, 2, 3 o.s.frv. Athöfn kjósandans er því hin sama og tíðkast hefur í prófkjörum og við breytingar á atkvæðaseðlum bæði í þing- og sveitarstjórnarkosningum, nema hvað útstrikanir eru úr sögunni. Í prófkjörunum er verið að kjósa menn í einstök sæti á listanum. Í þing- og sveitarstjórnarkosningum hafa tölurnar, sætisnúmerin, á hinn bóginn lengst af verið ávísun á stig eða atkvæðabrot sem samanlagt hafa gert út um stöðu frambjóðendanna. Líta má á talnaröðina í forgangsröðunaraðferðinni líkum augum og í prófkjörsaðferðinni, að það sé verið að raða í sæti. En í báðum aðferðum er nær lagi að líta svo á að verið sé að raða frambjóðendum í forgangsröð. Nái t.d. frambjóðandi merktur í 1. sæti í hinni almennu prófkjörsaðferð ekki kjöri í það sæti er vilji kjósandans túlkaður þannig að hann vilji þá til vara að hann skipi fyrsta lausa sætið þar fyrir neðan. Sama er upp á teningnum í aðferðinni sem hér er lögð til. Talan 1 við mann á lista merkir að kjósandinn leggi mest kapp á að sá frambjóðandi nái kjöri, síðan setur hann töluna 2 við þann frambjóðanda sem hann leggur því næst áherslu á að nái kjöri o.s.frv. Forgangsröðunin endurspeglar óskir kjósandans um það hverjir eigi að skipa sæti listans og í hvaða röð.

Það er hið talnalega uppgjör í forgangsröðunaraðferðinni sem er frábrugðið því sem tíðkast hefur í prófkjörstalningu. Uppgjörið er þannig útfært að lesið er í vilja kjósenda til hins ýtrasta. Lendi kjósandinn í minni hluta þannig að sá frambjóðandi, sem hann lagði mesta áherslu á, nær ekki kjöri er litið á aðrar óskir kjósandans um skipan í sæti listans. Hafi kjósandinn raðað öllum frambjóðendum í forgangsröð (sem þó er ólíklegt að margir geri) hefur atkvæðið (nær) alltaf einhver áhrif. Sama gerist ef kjósandinn styður mann sem nýtur mikils fylgis. Er hann þá að kasta atkvæði sínu á glæ með því að taka þátt í kjöri manns sem á hvort sem er tryggt sæti? Einmitt þetta er galli á ýmsum öðrum aðferðum við persónukjör, t.d. aðferðum þar sem kjósandinn fær aðeins einn kross til að merkja við þann frambjóðanda sem hann leggur mesta áherslu á að nái kjöri. Hættan er þá sú að of fáir hirði um að velja vinsæla, óumdeilda frambjóðendur en ákveði fremur að verja sínum verðmæta krossi á einhvern þeirra frambjóðenda sem taldir eru standa tæpt. Vinsælu frambjóðendurnir geta þá að lokum setið

uppi atkvæðarýrir, öndvert við það sem flestir vildu. Forgangsröðunaraðferðin sér við þessu. Fái vinsæll frambjóðandi fleiri atkvæði en hann þarf til að ná kjöri er horft til þess hvaða aðra frambjóðendur kjósendur hans vildu styðja. Kúfurinn, umframatkvæðin, eru þá færð til þessara hinna í réttum hlutföllum. Aftur er markmiðið að fara að vilja kjósends eins og frekast er kostur.

Uppgjörið fer þannig fram að fyrst er ákvarðaður svokallaður sætishlutur sem er lágmark atkvæða sem þarf til að ná einu af þingsætum eða sveitarstjórnarfulltrúasætum listans í viðkomandi kjördæmi eða sveitarstjórn. Þá er fyrst aðgætt hvort einhverjir frambjóðendur hafa náð þessum sætishlut eða meiru að fyrsta vali kjósenda listans og er þeim þá strax úthlutað sætum á listanum. Þau atkvæði sem þessir frambjóðendur hafa hlotið umfram sætishlutinn eru færð með tilgreindum hætti til þeirra frambjóðenda sem nefndir eru sem annað val viðkomandi kjósenda. Þegar að því kemur að enginn frambjóðandi sem enn er eftir að úthluta sæti hefur náð fullum sætishlut er sá frambjóðandi sem fær fæst atkvæði að fyrsta vali, að teknu tilliti til fyrrgreindra „færðra“ atkvæða, færður í aftasta sæti hins óraðaða lista. Atkvæði kjósenda hans eru þá færð til þeirra frambjóðenda sem þeir völdu að öðru vali og nú aðgætt á ný hvort einhver hafi við við þetta náð upp í sætishluta o.s.frv.

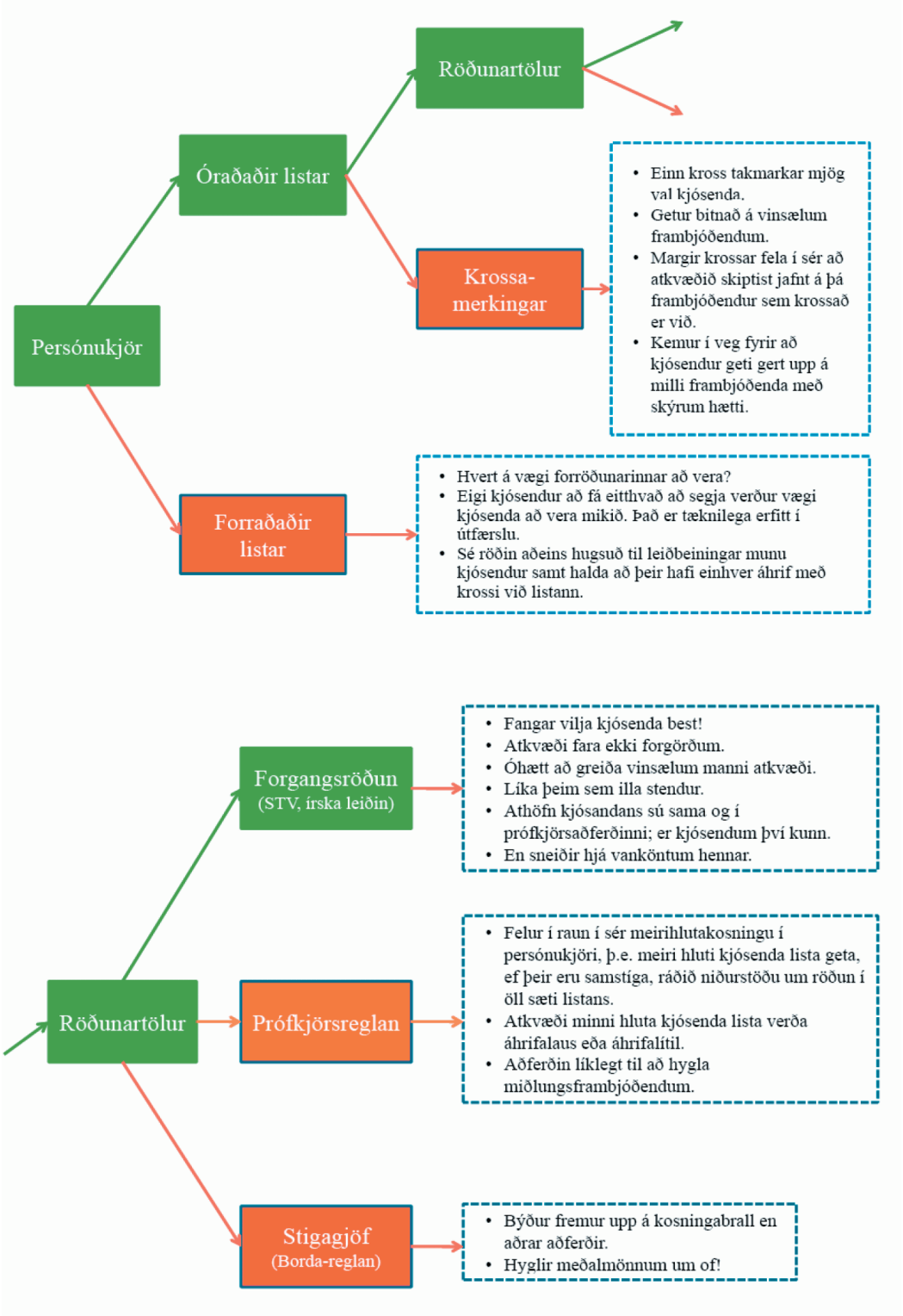
Enda þótt athöfn kjósenda, þ.e. röðun frambjóðenda með tölustöfum, sé einföld og auðskilin er uppgjörsaðferðin flóknari. Stafar það af því mikilsverða markmiði aðferðarinnar að persónukjörið nái að endurspegla vilja kjósenda eins vel og mögulegt er en fullyrða má eins og áður segir að engin önnur aðferð við persónukjör nái því markmiði jafn vel og sú aðferð sem hér er lögð til. Þótt uppgjörsaðferðin kunni að þykja flókin í einstökum smáatriðum er hún rökrétt og ætti þar með að vera vel skiljanleg öllum að grunni til.

Aðalfyrirmynd að þessari aðferð, forgangsröðun, er að finna á Írlandi en þar hefur kerfið verið nota alfarið í kosningum í rúma átta áratugi. Fyrirkomulag Íra er notað allvíða í hinum engilsaxneska heimi. Hugmyndin á rætur að rekja til Bretlands á öndverðri nítjándu öld, en var líka uppgötvuð af Dananum Carl Andræ um miðja þá öld og beitt í kosningum þar.

Hvers vegna aðferð forgangsröðunar?

Unnt er að útfæra persónukjör með margvíslegum hætti og við gerð frumvarpanna tveggja voru vissulega margar leiðir íhugaðar. Valið var hins vegar smám saman þrengt þar til að lokum var staðnæmst við forgangsröðunaraðferðina. Þetta ákvörðunarferli má sjá í hnotskurn á eftirfarandi ákvörðunartré. Til þess að tréð sé sæmilega læsilegt er því tvískipt.

Íhugað var jafnframt hvort ganga ætti lengra og heimila kjósendum að forgangsraða án tillits til lista. Álitamál er hins vegar hvort slíkt fyrirkomulag rúmist innan stjórnarskrárinnar að óbreyttu. A.m.k. yrði að reikna listum atkvæði í samræmi við fjölda og vægi þeirra frambjóðenda sem kjósendur velja af hverjum lista og úthluta listunum sæti í samræmi við það.


Persónukjör
Óraðaðir listar
Röðunartölur
Krossa-merkingar
• Einn kross takmarkar mjög val kjósenda.
• Getur bitnað á vinsælum frambjóðendum.
• Margir krossar fela í sér að atkvæðið skiptist jafnt á þá frambjóðendur sem krossað er við.
• Kemur í veg fyrir að kjósendur geti gert upp á milli frambjóðenda með skýrum hætti.
Forraðaðir listar
• Hvert á vægi forröðunarinnar að vera?
• Eigi kjósendur að fá eitthvað að segja verður vægi kjósenda að vera mikið. Það er tæknilega erfitt í útfærslu.
• Sé röðin aðeins hugsuð til leiðbeiningar munu kjósendur samt halda að þeir hafi einhver áhrif með krossi við listann.
Röðunartölur
Forgangsröðun
(STV, írska leiðin)
• Fangar vilja kjósenda best!
• Atkvæði fara ekki forgörðum.
• Óhætt að greiða vinsælum manni atkvæði.
• Líka þeim sem illa stendur.
• Athöfn kjósandans sú sama og í prófkjörsaðferðinni; er kjósendum því kunn.
• En sneiðir hjá vanköntum hennar.
Prófkjörsreglan
• Felur í raun í sér meirihlutakosningu í persónukjöri, þ.e. meiri hluti kjósenda lista geta, ef þeir eru samstíga, ráðið niðurstöðu um röðun í öll sæti listans.
• Atkvæði minni hluta kjósenda lista verða áhrifalaus eða áhrifalítil.
• Aðferðin líklegt til að hygla miðlungsframbjóðendum.
Stigagjöf
(Borda-reglan)
• Býður fremur upp á kosningabrall en aðrar aðferðir.
• Hyglir meðalmönnum um of!

Sums staðar er gengið enn lengra, t.d. á Írlandi. Frambjóðendur standa þá ekki á listum heldur bjóða sig fram sem einstaklingar. Víðast hvar er frambjóðendunum þó heimilt, ef ekki skylt, að gera grein fyrir flokkstengslum sínum á kjörseðlinum. Segja má að fyrirkomulag einmenningskjördæma falli undir þessa gerð persónukjörs. Einnig eru dæmi um fjölmenningskjördæmi með persónukjöri af þessu tagi. Slíkt fyrirkomulag rúmast þó ótvírætt ekki innan óbreyttrar stjórnarskrár hér á landi.

Fróðlegt er að bera saman fyrirkomulag það sem lagt er til í þessum frumvörpum og því frumvarpi sem lagt var fram á 136. löggjafarþingi um persónukjör í kosningum til Alþingis, sjá þingskjal 622. Meginmunurinn er tvenns konar:

– Frumvarpið á vetrarþinginu var valkvætt: Framboðslistar máttu velja hvort þeir buðu fram óraðaða lista til persónukjörs eða raðaða lista eins og verið hefur. Þetta helgaðist af því að ætlunin var að láta lögin taka gildi fyrir alþingiskosningarnar þá um vorið. En ætla mátti að sum framboð væru þegar búin að marka sér stefnu í framboðsmálum og því orðið of seint að bjóða fram óraðaða lista. Þessi rök eiga ekki við nú.
– Samkvæmt frumvarpinu frá síðasta þingi átti að gera röðun kjósenda upp með prófkjörsaðferðinni. Rökin fyrir því voru aftur þau að stíga sem styst skref í ljósi þess að ætlunin var að beita aðferðinni í þá komandi kosningu. Prófkjörsaðferðin, kosning í sæti, væri mörgum kjósendum kunnugleg og því skrefið sem stigið væri styttra en með t.d. forgangsröðunaraðferðinni. Sem fyrr eiga þessi rök mun síður við nú.

Hvers vegna persónukjör?

Stjórnmálaflokkar gegna lykilhlutverkum í frjálsum og þróuðum lýðræðisríkjum samtímans. Ganga má út frá að hlutverk þeirra séu svo mikilvæg að þeir séu óhjákvæmilegur hluti lýðræðisfyrirkomulags. Stjórnmálaflokkar móta valkosti um stjórn ríkja og smærri eininga innan þeirra sem kjósendur taka afstöðu til í kosningum. Án stjórnmálaflokka væru litlar líkur á því að val kjósenda gæti mótað skýra leiðsögn um það hver stjórnin og stjórnarstefnan ætti að vera. Auk þess eru stjórnmálaflokkar einn helsti vettvangurinn fyrir stjórnmálaþátttöku almennings og þar fá flestir þjálfun í pólitísku starfi.

Flest kosningakerfi eru mótuð af stjórnmálaflokkum og miðast að einhverju leyti við hagsmuni þeirra. Gróflega má flokka kosningakerfi í tvennt, annars vegar meirihlutakerfi og hins vegar hlutfallskerfi. Meirihlutakerfi miða að því að skapa meiri hluta á fulltrúasamkundum, jafnvel þar sem hreinum meiri hluta er ekki til að dreifa meðal kjósenda, og eru því oft gagnrýnd fyrir að endurspegla ekki vel óskir kjósenda. Hlutfallskerfi miða hins vegar að því að endurspegla óskir kjósenda í kosningum og skapa sem besta samsvörun á milli atkvæðahlutfalls og fulltrúafjölda á löggjafarsamkomum ríkja og í sveitarstjórnum. Hlutfallskerfi leiðir oft til þess að enginn einn aðili hlýtur meiri hluta í kosningum, sem þýðir að stjórnir geta verið minnihlutastjórnir, samsteypustjórnir eða hvort tveggja.

Þessi einfalda skipting kosningakerfa gerir ekki nauðsynlega ráð fyrir að persónukjör gegni umtalsverðu hlutverki. Jafnvel í einmenningskjördæmum sem byggjast á einföldum meiri hluta eru stjórnmálaflokkarnir í reynd ráðandi og frambjóðandi sem ekki hlýtur stuðning einhvers af helstu flokkunum (sem eru oftast tveir í slíkum kerfum) á litla sem enga möguleika á kjöri. Í hlutfallskosningum þar sem hreinar listakosningar eru viðhafðar er valdið einatt einnig alfarið flokkanna því þeir bæði velja fólk inn á listana og stýra í hvaða röð það kemur til álita við úthlutun þingsæta.

Persónukjör er það kallað þegar kjósendur geta valið milli einstakra frambjóðenda í almennum kosningum án þess að flytja atkvæði sitt í heild frá einum flokki til annars. Til eru

ýmsar útgáfur af því eins og nánari grein er gerð fyrir hér að neðan. Persónukjör er jafn gamalt hugmyndum um hlutfallskosningar, sem fyrst voru þróaðar á fyrri hluta nítjándu aldar en náðu þó ekki verulegri útbreiðslu fyrr en á tuttugustu öld. Sú útgáfa hlutfallskosninga sem helst hefur verið uppi í hinum enskumælandi heimi (þar sem meirihlutakerfi eru annars ríkjandi) nefnist forgangsröðunaraðferð og tvinnar þar saman persónukjör og flokksval með þeim hætti að kjósendur geta valið frambjóðendur frá mismunandi flokkum á sama kjörseðli. Þessi aðferð er í þingkosningum viðhöfð á Írlandi, Möltu og til öldungadeildar ástralska þingsins, enn fremur á Norður-Írlandi og Skotlandi. Á meginlandi Evrópu hafa hlutfallskosningar meira byggst á hreinum flokkslistum þar sem röðun flokkanna hefur víðast hvar verið ráðandi, sums staðar að vísu í bland við annars konar fyrirkomulag (t.d. í Þýskalandi þar sem hver kjósandi hefur tvö atkvæði þar sem annað er persónulegt og hitt flokkslegt).

Líta má á persónukjör sem hluta af því aðhaldi sem stjórnmálaflokkar þurfa að búa við. Hér takast að vísu á tvenns konar sjónarmið. Annað er það að stjórnmálaflokkar séu frjáls félagasamtök og eigi sem slíkir rétt á að haga innri málefnum sínum á þann hátt sem félagar þeirra ákveða með aðferðum innanflokkslýðræðis. Hitt sjónarmiðið er það að stjórnmálaflokkar skipi helstu valdastöður samfélagsins og innri málefni þeirra geti þess vegna ekki verið einkamál þeirra. Þeir þurfi víðtækara aðhald en það sem fæst með einum krossi í kosningum á nokkurra ára fresti.

Aðhald að stjórnmálaflokkum getur verið margs konar utan kosninganna sjálfra. Hluta þess er að finna í almennri þjóðfélagsumræðu á þingi, í fjölmiðlum og mannamótum. Þá má þetta aðhald finna í reglum um starfsemi þeirra og eftirliti með fjármálum. Skipting valdsins milli ólíkra stjórnsýslustiga veitir flokkunum aðhald og almennt er vaxandi tilhneiging í lýðræðisríkjum til að nýta aðferðir beins lýðræðis, svo sem þjóðaratkvæði og almennar atkvæðagreiðslur í sveitarfélögum, sem aðhaldstæki. Aukinn áhuga á persónukjöri í ýmsum löndum má einnig líta á sem viðleitni til að kjósendur flokkanna fái meira um það að segja hvaða fólk velst til fulltrúahlutverka fyrir þá.

Þótt flokkar séu enn þá mikilvægustu þátttökustofnanir lýðræðisríkja hafa þeir átt í vaxandi vandræðum í flestum ríkjum með að laða til sín félaga. Ísland er hér að vísu nokkur undantekning þar sem um 30% kjósenda 2007 gáfu sig upp í könnun sem félaga í stjórnmálaflokki og tölurnar sem flokkarnir sjálfir gáfu upp um svipað leyti voru enn hærri. Hins vegar hefur þeirri skoðun verið hreyft að félagatölur íslensku flokkanna séu í raun ekki sambærilegar við tölur margra erlendra flokka vegna þess að flokksaðild á Íslandi tengist mjög útbreiðslu prófkjara og gerir litlar kröfur til félaga um starf eða greiðslu félagsgjalda.

Annað veikleikamerki hefðbundinnar stjórnmálaþátttöku í mörgum nálægum ríkjum er dvínandi kosningaþátttaka. Lítil kosningaþátttaka veikir lýðræðislegt lögmæti kjörinna fulltrúa og er almennt talin óæskileg ef áhersla er lögð á að niðurstöður kosninga endurspegli óskir sem flestra kjósenda. Dvínandi kosningaþátttaka er hins vegar ekki endilega merki um minni pólitíska virkni almennings því á sama tíma hefur þátttaka aukist í ýmsum öðrum þátttökuformum bæði í nærsamfélaginu og á landsvísu. Pólitískur áhugi hefur heldur ekki minnkað, þannig að nærtækt er að álykta sem svo að aðdráttarafl hefðbundinnar stjórnmálaþátttöku hafi dvínað samanborið við margháttaða annars konar þátttöku. Við dvínandi kosningaþátttöku hefur víða verið brugðist með því að leggja vaxandi áherslu á önnur þátttökuform en einnig með aðgerðum til að draga kjósendur að kjörborðinu, þar á meðal persónukjöri.

Á Íslandi hefur kosningaþátttaka verið fremur mikil þótt hún hafi látið nokkuð á sjá í sveitarstjórnarkosningunum 2006 og alþingiskosningum 2007. Hún jókst hins vegar lítillega í þingkosningunum 2009 en ef til vill ekki eins mikið og vænta mátti eftir mikinn ólguvetur

í íslenskum stjórnmálum. Kannanir benda til að ýmsar af meginstofnunum íslenska fulltrúalýðræðisins, þar á meðal Alþingi, njóti nú minna trausts en nokkru sinni fyrr meðal almennings. Hugmyndin um að auka persónukjör tengist almennum sjónarmiðum um aðhald kjósenda með stjórnmálaflokkunum. Hins vegar er jafnframt mikilvægt að það veiki ekki flokkana svo mjög að dragi verulega úr getu þeirra að gegna lýðræðislegum hlutverkum sínum.

Enda þótt vald kjósenda til að breyta röðun á listum hafi við þingkosningar verið aukið allverulega með nýjum kosningalögum frá árinu 2000 hafa prófkjör verið meginleið kjósenda til að hafa áhrif á val og röðun á framboðslistum. Í raun má líta svo á að sú tillaga sem hér er á ferðinni um persónukjör, forgangsröðunin, gangi út á að breyta fyrirkomulaginu við persónukjör fremur en að verið sé að innleiða slíkt fyrirkomulag í fyrsta sinn. Persónukjör hefur hins vegar ýmsa kosti fram yfir prófkjör, þar á meðal að í persónukjöri er hægt að tryggja að engir hafa áhrif á samsetningu lista aðrir en þeir sem kjósa listann sem er ekki hægt að tryggja í prófkjörum. Að auki tekur aldrei nema lítill hluti kjósenda þátt í prófkjörum enda vilja margir ekki gefa með þeim hætti upp hvaða flokk þeir styðja. En með persónukjöri af því tagi sem lagt er til í frumvörpunum er öllum gefinn kostur á því að velja sér frambjóðendur af þeim lista sem þeir kjósa við leynilegar kosningar.

Sú aðferð sem notuð hefur verið í prófkjörum íslensku flokkanna er í rauninni meirihlutakosning þar sem sami meiri hluti gæti ráðið allri röð listans. Aðferðin sem hér er lögð til við persónukjör, forgangsröðunaraðferðin, er hins vegar hlutfallsaðferð og tryggir minni hlutanum sinn skerf við úthlutun sæta. Þetta er veigamikill munur á aðferðunum, sbr. dæmið í fylgiskjali II.

Persónukjör í nálægum ríkjum.

Finnski stjórnmálafræðingurinn Lauri Karvonen skiptir kosningakerfum í sex flokka, þar sem segja má að persónukjör gegni nokkru hlutverki í þeim fyrstu þremur og þeim síðasta. Ef til vill má segja að sterkustu útgáfu persónukjörs sé að finna þar sem atkvæði geta skipst á einstaklinga frá ólíkum flokkum (svo sem í írska kerfinu með forgangsröðunaraðferðinni). Í öðru lagi eru til kerfi sem tengja saman flokkslista og sterka útgáfu persónukjörs, þannig að allir þingmenn eru kosnir persónukosningu. Í þriðja lagi má finna veika útgáfu persónukjörs þar sem flokksgefin röð á lista eða hliðstæð atriði takmarka áhrif persónukjörs. Auk þessara þriggja tegunda kosningakerfa má finna annars konar kerfi, svo sem kerfi lokaðra flokkslista (þar sem enginn möguleiki er gefinn á persónukjöri eða ákvæðin um persónukjör svo veik að þau hafa ekki áhrif í reynd), kerfi byggð á einmenningskjördæmum og loks blönduð kerfi.

Þessa greiningu má nota til að flokka kosningakerfi ríkja með eftirfarandi hætti og er þá aðeins horft til þingkosninga:

A. *Velja má þvert á lista:* Írland, Japan fram til 1995, Malta, Mauritius og Vanuatu.
B. *Sterk útgáfa persónukjörs:* Chile, Eistland, Finnland, Grikkland, Ítalía til 1993, Kýpur, Liechtenstein, Lúxemborg, Pólland, San Marinó og Sviss.
C. *Veik útgáfa persónukjörs:* Austurríki, Belgía, Danmörk, Holland, Slóvenía, Svíþjóð frá 1998, Tékkland.
D. *Lokaðir flokkslistar:* Argentína, Benin, Bólivía til 1996, Búlgaría, Ekvador, Gínea, Grænhöfðaeyjar, Ísland, Ísrael, Kosta Ríka, Namibía, Noregur, Portúgal, Sao Tome og Principe, Spánn, Svíþjóð til 1994 og Úrúgvæ.
E. *Kerfi með einmenningskjördæmum:* Ástralía, Bahamaeyjar, Bandaríkin, Barbados, Belize, Botswana, Bretland, Dominica, Frakkland, Grenada, Jamaica, Kanada, Mongólía,

Nýja-Sjáland fram til 1998, St. Kitts og Nevis, St. Lucia, St. Vincent og Grenadineeyjar, Trinidad og Tobago og Vestari Samóaeyjar.

F. *Blönduð kerfi:* Andorra, Bólivía (frá 1996), Ítalía frá 1994, Japan frá 1995, Litháen, Malí, Nýja-Sjáland frá 1998, Suður-Kórea, Ungverjaland, Þýskaland.

(*Heimild:* L. Karvonen 2004. „Preferential Voting: Incidence and Effects“ International Political Science Review, 25:2, 207–8.)

Álitamál er hvar flokka eigi íslenska kosningakerfið en samkvæmt þeim lögum sem tóku gildi 2000 lendir það á milli C- og D-flokks.

Flokkun þessi er einskorðuð við almenna deild eða neðri deild þar sem þing eru deildaskipt. Persónukjör þar sem flokkslistar eru í boði er fyrst og fremst evrópskt fyrirbæri, þótt slíkt fyrirkomulag finnist einnig í Chile. Á Norðurlöndunum er Finnland dæmi um ríki með sterka útgáfu persónukjörs, Danmörk og Svíþjóð með veika útgáfu en Noregur og að sumra mati Ísland eru dæmi um ríki með lokaða flokkslista.

Verður nú gerð nánari grein fyrir fyrirkomulagi persónukjörs við þingkosningar á Norðurlöndunum og á Írlandi.

Finnland.

Kosningakerfið í Finnlandi er dæmi um listakosningu þar sem lögð er áhersla á persónukjör. Gildir þetta jafnt um þingkosningar sem sveitarstjórnarkosningar enda ein lög um þessar kosningar. Á finnska Ríkisþinginu sitja 200 fulltrúar sem kosnir eru hlutfallskosningum í 14 fjölmenningskjördæmum og einu einmenningskjördæmi (Álandseyjum). Stjórnmálaflokkar sem og kjördæmasamtök kjósenda geta tilnefnt frambjóðendur. Hámarksfjöldi frambjóðenda hvers flokks og kosningabandalags er 14 frambjóðendur eða (ef fleiri þingsæti eru í kjördæmi) jafnmargir og þingsæti kjördæmisins eru. Kjósendur velja einn frambjóðanda af lista flokks sem jafnframt gildir sem flokksatkvæði við talningu.

Úthlutun þingsæta milli frambjóðenda hvers flokks eða kosningabandalags hvort sem er í kjördæmi eða í sveitarstjórn byggist á persónulegum atkvæðum þeirra. Frambjóðendum er raðað eftir því hversu mörg persónuleg atkvæði þeir hafa fengið.

Sú staðreynd að kjósendur velja einstaka frambjóðendur frekar en flokkslista þýðir að þeir geta látið í ljós óánægju sína með stefnu eða forustu flokksins í kosningum með því að velja frambjóðendur sem tjá slíka óánægju. Það þýðir að enginn frambjóðenda flokks getur verið fyllilega öruggur um sitt sæti og í vissum mæli stuðlar það að samkeppni á milli frambjóðenda sama flokks í kosningum samhliða hefðbundinni samkeppni á milli flokka. Hins vegar getur það einnig gerst samkvæmt finnska kerfinu að atkvæði dreifist mjög ójafnt á milli frambjóðenda flokks, sem þýðir að einhverjir þeirra sem kosningu hljóta hafa mörg umframatkvæði en aðrir komast inn á tiltölulega fáum atkvæðum.

Svíþjóð.

Í Svíþjóð fór fram talsverð umræða um að auka möguleikana á persónukjöri á tíunda áratugnum. Þessi umræða leiddi til þess að kosningakerfinu í þingkosningum (og reyndar einnig öðrum kosningum) var breytt á árinu 1998. Markmið Svía var að auka áhrif kjósenda á hverjir skyldu vera fulltrúar þeirra og styrkja tengslin á milli kjósenda og þingmanna. Höfð var hliðsjón af reynslu Dana við breytingarnar.

Á kjörseðlum í Svíþjóð eru frambjóðendur skráðir í röð en einnig er á kjörseðlinum reitur við nafn hvers frambjóðanda sem kjósendur geta merkt kross við. Einungis má setja kross við nafn eins frambjóðanda og aðrar breytingar á listanum (svo sem útstrikanir eða að bæta

við nöfnum) eru ekki leyfðar. Með því að merkja við nafn frambjóðanda gefa kjósendur til kynna stuðning sinn við hann.

Til að persónuatkvæði greidd tilteknum frambjóðanda geti haft áhrif á úthlutun þingsæta þurfa þau að nema að minnsta kosti 8% af atkvæðum flokksins í viðkomandi kjördæmi. Við sveitarstjórnarkosningar og kosningar til landsþinga er hlutfallið lægra eða 5% (en þó með 50 atkvæða þröskuldi). Til umræðu er að lækka hlutfallið við þingkosningar í það sama en ákvæði um kosningar eru í einum og sama lagabálki.

Þingsætum er fyrst úthlutað til þeirra frambjóðenda sem komast yfir þessi mörk og er farið eftir tölu persónuatkvæða. Þeim þingsætum sem eftir eru er úthlutað eftir röð frambjóðenda á listanum sjálfum.

Í kosningunum til Ríkisþingsins 1998 nýttu 30% kjósenda sér möguleikann til persónukjörs og 25% þeirra sem náðu kjöri voru kosnir persónukosningu. Í kosningunum 2002 dró nokkuð úr áhuga á persónukjöri því þá nýttu 26% sér möguleikann en sem fyrr voru 25% kosnir persónukosningu. Árið 2006 dró enn úr persónukjöri, þegar 22% kjósenda notfærðu sér þennan möguleika og rúm 16% þingmanna voru kosnir persónukosningu. Þessar tölur ýkja samt nokkuð áhrif persónukjörsins því margir þeirra sem kosnir voru persónukosningu hefðu hvort eð er verið kosnir af lista þó að persónukjörið hefði ekki komið til. Á móti er ekki ólíklegt að flokkarnir hafi líka aðlagað sig óskum kjósenda með því að stilla þannig upp að kjósendur hefðu minni ástæðu til breytinga. Árið 1998 komu inn tólf þingmenn í gegnum persónukjörið sem ella hefðu ekki komist inn, tíu árið 2002 en aðeins sex árið 2006.

Persónukjörið hefur þannig ekki að öllu leyti staðið undir þeim væntingum sem lagt var upp með og um þessar mundir er það nokkuð rætt í Svíþjóð hvernig bregðast megi við því. Fram hafa komið hugmyndir um að lækka þröskuldinn við þingkosningar úr 8% í 5% eins og fyrr segir eða jafnvel afnema hann með öllu og eins að gefa kjósendum færi á að velja fleiri en eitt nafn af listunum. Rétt er þó að nefna að einnig hafa komið fram hugmyndir um að hverfa frá persónukjöri af þessu tagi.

Danmörk.

Danskir kjósendur velja sér lista með krossi eins og hér. En að auki geta þeir krossað við einn frambjóðanda á þeim lista sem þeir hafa kosið. Nefnist það að greiða persónulegt atkvæði. Þeir geta líka sleppt því og kallast atkvæðið þá flokksatkvæði. Áhrif þessara krossa kjósandans eru afar mismunandi allt eftir því hvaða framboðsleið listinn hefur valið.

Kjördæmi eru allstór, með 10–21 kjördæmissæti hvert, en boðið er fram í svokölluðum „opstillingskredse“, sem geta verið heil sveitarfélög, hverfi í Stór-Kaupmannahöfn eða á landsbyggðinni samsafn sveitarfélaga. Kalla má þetta nærkjördæmi. Að nokkru leyti má líkja nærkjördæmunum við einmenningskjördæmi þar sem tala þeirra innan hvers (yfir)kjördæmis er ámóta þingsætatölu kjördæmisins. Frambjóðendum er stillt upp í einstökum nærkjördæmum, einu eða fleirum eða í öllum nærkjördæmum sama kjördæmis, allt að vali þeirra sem að framboðunum standa.

Valkostir framboða um uppstillingu á lista eru í meginatriðum eftirfarandi:

– *Hliðstæð röðun:* Frambjóðendum nærkjördæmisins er raðað í stafrófsröð. Þó má stilla upp einum manni efst á lista í hverju einstöku nærkjördæmi, en ekki endilega þeim sama í öllum nærkjördæmum sama kjördæmis. Flokksatkvæðin dreifast á alla frambjóðendur nærkjördæmisins í hlutfalli við persónulegu atkvæðin og bætast þannig við þau. Þeir ná kjöri í sæti hvers flokks í hverju kjördæmi sem hafa hlotið flest persónulegu atkvæðanna. Segja má að þetta fyrirkomulag sé jafngilt því sem nefnt er óraðaður listi í þessum

frumvörpum. Eina frávikið er sá „áróður á kjörstað“ sem felst í því að hampa einum frambjóðanda sérstaklega í hverju nærkjördæmi.

– *Kjördæmisuppstilling:* Viðkomandi flokkur setur einn af frambjóðendum kjördæmis efst á lista í nærkjördæmi, í einu eða fleirum samtímis. Öllum öðrum frambjóðendum flokksins í sama (yfir)kjördæmi er síðan raðað í stafrófsröð á framboðslista hvers nærkjördæmis þess. Frambjóðandinn, sem er hampað efst á listanum, fær öll flokksatkvæðin í nærkjördæminu. Krossafjöldinn ræður því hverjir ná kjöri.
– *Flokksuppstilling:* Þá stillir flokkurinn upp lista fyrir allt kjördæmið og það í sinni óskaröð. Þó má sem fyrr taka einn í hverju nærkjördæmi út úr og setja í efsta sæti. Kjósendur mega sem fyrr merkja við einn frambjóðanda. Fái einhverjir þeirra nægilegar slíkar persónumerkingar sem duga fyrir einu af sætum flokksins á grundvelli svokallaðs Droopshlutar (sjá skilgreiningu síðar) teljast þeir kosnir óháð því hvar þeim er ella raðað á listann. Afgangurinn af frambjóðendunum fer inn á grundvelli flokksröðunarinnar. Ekki fer sérstökum sögum af örlögum þess sem er efstur á listanum. Hann er væntanlega nokkuð hólpinn með sæti, ef ekki á grundvelli þess að ná sætishlutnum þá sem forustumaður í listaröðinni.

Hiklaust má segja að fyrsta leiðin sé sú sem kemst næst hreinu persónukjöri, en síðan eykst vægi flokksröðunarinnar. Kjósendur hafa væntanlega samt meiri áhrif á val þingmannsefna jafnvel undir þriðja kostinum, flokksuppstillingu, en þeir hafa samkvæmt gildandi kosningalögum íslenskum.

Fyrst völdu nær öll framboð flokksuppstillingu við kosningar til Þjóðþingsins en nú orðið velja langflest hliðstæðu röðunina, óraðaða lista. Þátttaka kjósenda í vali á frambjóðendum hefur farið vaxandi en allt frá um 1990 hefur um helmingur þeirra nýtt sér þennan rétt.

Við sveitarstjórnarkosningar í Danmörku er í meginatriðum sama gerð persónukjörs og við þingskosningar en lögin þar um eru aðskilin.

Noregur.

Við kosningar til norska Stórþingsins er persónukjör með nánast sama hætti og var í kosningalögum hér á landi á árabilinu 1987–2000. Listar eru boðnir fram raðaðir en þeim má breyta með umröðun og útstrikunum. Uppgjörsaðferðin er sú sama og í prófkjörum hér á landi, þ.e. litið er svo á að kosið sé í sæti. Það þarf því samstilltan meiri hluta kjósenda til að breyting verði á hinni framboðnu röð. Vald kjósenda til breytinga er því fremur í orði en á borði.

Öðru máli gegnir við sveitarstjórnarkosningar. Þar gildir allt annað fyrirkomulag og eru þó lög um kosningar allar í sama lagabálki. Listar eru þar raðaðir og á þeim þurfa að vera að lágmarki sjö frambjóðendur og að hámarki jafnmargir þeim fjölda sem situr í sveitarstjórn að viðbættum allt að sex frambjóðendum.

Kjósendur geta krossað við þann eða þá frambjóðendur á þeim lista sem þeir kjósa og veitt þeim á þann hátt persónulegt atkvæði sitt. Engar hömlur eru á því hve marga frambjóðendur á listanum má krossa við. Útstrikanir eru ekki leyfðar. Flokkar eða hópar sem bjóða fram geta ákveðið að gefa efstu frambjóðendum á viðkomandi lista atkvæðaálag til þess að tryggja eins og mögulegt er að þeir haldi sætum sínum á listanum.

Þetta atkvæðaálag getur numið allt að 25% af atkvæðum listans. Ef fulltrúar í sveitarstjórn eru 11–23 þá má gefa allt að fjórum frambjóðendum slíkt álag, ef fulltrúar í sveitarstjórn eru 25–53 geta allt að sex frambjóðendur fengið álag og ef fulltrúar í sveitarstjórn eru 55 eða

fleiri geta allt að 10 frambjóðendur notið atkvæðaálagsins. Nöfn þeirra frambjóðenda sem fá atkvæðaálag eru feitletruð á kjörseðlinum.

Að auki geta kjósendur veitt frambjóðendum á öðrum listum persónuleg atkvæði með því að rita nöfn þeirra neðst á atkvæðaseðilinn. Heimilt er að veita allt að fjórðungi fulltrúafjölda í sveitarstjórn persónuleg atkvæði með þessum hætti. Að sama skapi skerðist atkvæði þess lista sem kosinn er í hlutfalli af fjölda í sveitarstjórn og færist yfir á aðra lista, þ.e. ef fulltrúar í sveitarstjórn eru 13 þá færist 1/13 úr atkvæði yfir á aðra lista fyrir hvert nafn sem ritað er.

Röð frambjóðenda ræðst síðan af fjölda samanlagðra persónuatkvæða og atkvæðaálags ef því er að skipta.

Írland.

Kosningakerfi írska lýðveldisins er forgangsröðunarkerfi, *Single Transferable Vote*. Þar og annars staðar í engilsaxneskum löndum þar sem kerfinu er beitt hefur það tvíþættan tilgang. Annars vegar er það persónukjör og í ríkari mæli en lagt er til með þessum frumvörpum þar sem kjósendur fá ekki einungis að raða frambjóðendum eins flokks heldur geta raðað að vild saman frambjóðendum ólíkra flokka. Hins vegar er kerfið hugsað sem hlutfallskosningakerfi og stuðlar að því að nokkuð gott samræmi er á milli atkvæðahlutfalls og skiptingu þingsæta í hverju kjördæmi milli flokka. Þó er erfitt að fullyrða þetta þar sem fylgi flokka er í raun aldrei mælt í hinum írsku kosningum. Kjósendur raða frambjóðendum en merkja aldrei við lista. Lesa verður alla umfjöllun um hina írsku fyrirmynd með þennan tvíþætta tilgang hennar í huga.

Ólíkt einföldum meiri hluta í einmenningskjördæmum, sem er helsti valkosturinn í við þingkosningar í hinum enskumælandi heimi, leiðir írska leiðin ekki til þess að mikill fjöldi atkvæða fellur niður dauður í þeim skilningi að engin þingsæti fást fyrir þau. Í Bretlandi, þar sem kosið er með einföldum meiri hluta í einmenningskjördæmum, er oftast vísað til írska kerfisins þegar rætt er um að taka upp hlutfallskosningar. Víða þar sem hvatt er til forgangsröðunaraðferðarinnar er það gert til að brjótast út úr meirihlutakosningu, einmenningskjördæmum og þar með tveggja flokka kerfi.

Því verður að halda því vel til haga að með þeirri breytingu sem lögð er til með þessum frumvörpum er einungis verið að nýta forgangsröðunaraðferðina sem persónukjörsaðferð, til úthlutunar fulltrúasæta eða þingsæta milli frambjóðenda innan flokks en ekki sem aðferð til að skipta þingsætum hlutfallslega milli flokka. Þessum tveimur þáttum er haldið skýrt aðgreindum í gildandi kosningalögum og verður svo áfram enda þótt þessi frumvörp yrðu að lögum.

Á kjörseðli á Írlandi er frambjóðendum raðað í stafrófsröð þar sem fram kemur fyrir hvaða flokk þeir bjóða sig fram. Kjósendur mega raða öllum frambjóðendum í forgangsröð en það nægir að skrifa „1“ við nafn eins frambjóðanda til að atkvæðið sé gilt. Aðferð þessari er lýst nánar annars staðar í þessum athugasemdum.

Írska kosningakerfið er umdeilt en hefur samt staðist tvær tilraunir til að afnema það í þjóðaratkvæðagreiðslu. Gagnrýnin beinist þó að jafnaði ekki að forgangsröðunaraðferðinni sem slíkri heldur fremur að því að hlutfallskosningar væru til baga og að *Westminster*-kerfið, einmenningskjördæmi og tveggja flokka kerfi, væri betra. Þjóðaratkvæðagreiðslurnar á Írlandi um afnám kerfisins snerust því fyrst og fremst um það hvort taka ætti aftur upp *Westminster*-kerfið. Forgangsröðunaraðferðin við persónukjör er þó, líkt og allar aðferðir við persónukjör, gagnrýnt fyrir að ýta undir persónustjórnmál auk þess sem niðurstöður þess á landsvísu geta hyglað stórum flokkum, og sé því ekki nógu gott sem hlutfallskosningakerfi.

Það stafar m.a. af því að ekki er raunhæft að ætla kjósendum að raða nema takmörkuðum fjölda frambjóðenda þannig að röðunin hafi merkingu. Á Írlandi eru kjördæmi með á bilinu 3–5 þingsæti. Ef 6 flokkar keppa um 5 þingsæti og bjóða að meðaltali fram 4 frambjóðendur þýðir það að kjósendur geta raðað 24 frambjóðendum. Dæmi af þessum toga er að finna í einu fylgiskjalanna sem birt eru með frumvörpunum.

Samkvæmt ákvæðum frumvarpanna verður fjöldi frambjóðenda hvers lista í persónukjöri jafn tölu þingsæta í viðkomandi kjördæmi eða sveitarstjórn sem leiðir til þess að vandinn sem hlýst af of breiðu vali kjósanda yrði minni hér á landi en á Írlandi.

Írar nota forgangsröðunarkerfið alfarið við kosningar hvort sem það er til þjóðþings, til Evrópuþingsins, við sveitarstjórnarkosningar eða forsetakosningar enda er einn heildarlagabálkur um kosningar þar í landi.

Áhrif persónukjörs.

Áhrif persónukjörs ráðast mikið af því hvers konar útgáfa persónukjörs er viðhöfð. Fyrirliggjandi þekking bendir til að áhrifin séu ekki einföld eða auðveldlega fyrirsjáanleg, en erfitt er að rannsaka þau vegna þess hve fjölbreyttar aðferðirnar við persónukjör eru.

Líklegt má telja að persónukjör hafi einhver áhrif á flokkseiningu og flokksaga í stjórnmálaflokkum og rannsóknir styðja þá niðurstöðu. Þar sem kjósendur velja milli frambjóðenda fyrir sama flokk í kosningum verður til samkeppni milli frambjóðendanna innbyrðis á sama tíma og þeir eiga í samkeppni við aðra flokka. Þar sem persónukjör er ekkert eiga stjórnmálaflokkar auðveldara um vik að beita einstaka fulltrúa flokksaga. Þar sem kjósendur raða listunum gætu einstakir frambjóðendur haft hag af að vekja á sér athygli með því að skapa sér sérstöðu sem drægi athygli kjósenda að þeim umfram aðra frambjóðendur flokksins – til dæmis ef flokkurinn stæði í óvinsælum aðgerðum. Á hinn bóginn má segja að þessi áhrif hafi þegar komið fram á Íslandi með tilkomu prófkjaranna eftir 1970 sem hafa svipuð áhrif eins og persónukjör hvað þetta varðar. Persónukjör í prófkjörum á Íslandi hefur ekki leitt til þess að samloðun í atkvæðagreiðslum á þingi sé markvert minni en annars staðar á Norðurlöndum.

Rannsóknir benda einnig til þess að flóknara geti verið að halda utan um fjármál stjórnmálastarfsemi þar sem persónukjör er viðhaft en annars staðar. Þar sem einstaklingar gegna miklu hlutverki í kosningum eru fjármál flóknari og reglur ítarlegri en þar sem flokkslistar eru ráðandi. Nauðsynlegt kann því að reynast að laga reglur um fjármál stjórnmálastarfsemi að þeirri staðreynd að einstaklingar af sama lista eru í innbyrðis samkeppni þar sem persónukjör er viðhaft verði frumvörpin að lögum. Á Íslandi hafa nýlega verið settar reglur um fjármál stjórnmálastarfsemi sem í fyrsta sinn reyndi á í kosningum 2009. Fyrir liggur að endurskoða á þessar reglur í ljósi reynslunnar. Eðlilegt er að sú endurskoðun taki mið af þeim breytingum sem kunna að verða á möguleikum kjósenda til persónukjörs.

Umdeilt er hvaða áhrif persónukjör hefur á kynjahlutföll í stjórnmálum. Persónukjör gerir hugmyndina um fléttulista flókna í framkvæmd og ef persónukjör fer fram af óröðuðum listum eru fléttulistar í raun útilokaðir þótt stjórnmálaflokkarnir geti auðveldlega gætt þess að tala frambjóðenda til persónukjörs af hvoru kyn sé jöfn eða sem jöfnust. Þrátt fyrir að persónukjör sé viðhaft í nokkrum mæli í þingkosningum í Danmörku, Finnlandi og Svíþjóð eru þessi ríki meðal þeirra sem hafa hvað hæst hlutfall kvenna á þingi. Því hefur engu að síður verið haldið fram að kjósendur taki miðaldra karlframbjóðendur fram yfir kvenframbjóðendur í persónukjöri og því geti aðferðin haft neikvæðar afleiðingar fyrir jöfnuð í kynjahlutföllum meðal kjörinna fulltrúa. Í nýrri rannsóknum er þetta þó dregið verulega í efa. Ef tekið er tillit til áhrifa annarra þátta, svo sem um fjölda frambjóðenda af hvoru kyni og einkum hvar

frambjóðendur eru á röðuðum flokkslista ef um slíkt er að ræða, þá gætir ekki áhrifa kyns. Það má samkvæmt þessu kenna flokkunum sjálfum um ef kynjahlutföll eru óhagstæð konum. Þá benda rannsóknir á Íslandi til þess að í prófkjörum gangi konum ekki verr en körlum sé tekið tillit til þess í hvaða sæti þær bjóða sig fram í prófkjörunum.

Síðast en ekki síst er það allmikið rætt í rannsóknum hvort persónukjör hygli sitjandi þingmönnum eða stuðli að hraðari endurnýjun þinga en annars konar kosningafyrirkomulag. Ekkert einfalt samband er milli persónukjörs sem slíks og endurnýjunar. Sitjandi þingmenn hafa alls staðar verulegt forskot fram yfir frambjóðendur sem ekki sitja á þingi. Ástæðan er einkum sú að þeir eru að öðru jöfnu þekktari og eiga auðveldara með að útvega fjármagn og ná athygli kjósenda en óþekktari frambjóðendur.

Útfærsla persónukjörs.

Almennt er æskilegt að fyrirkomulag kosninga sé einfalt. Kosningakerfi eru hins vegar af mörgum ástæðum oft flókin. Ein af ástæðunum er að fullkomið kosningakerfi, sem endurspeglar vilja kjósenda algerlega, er ekki til. Auk þess eru fleiri þættir sem taka þarf tillit til við mótun kosningakerfa, þar á meðal vægi staðbundinna hagsmuna og þjóðfélagshópa, líkur á að hægt sé að mynda starfhæfa forustusveit og að kjósendur geti tekið afstöðu til einstaklinga.

Verði fyrirkomulag kosninga of flókið er hætt við því að það geti fælt kjósendur frá að kjósa og stuðlað að því að þeir geri atkvæði sín ógild í ríkari mæli en ella. Hátt flækjustig vinnur einkum gegn áhrifum kjósenda sem búa við rýrari kjör, til dæmis vegna minni menntunar, eða tilheyra minnihlutahópum eins og innflytjendum. Hins vegar er nauðsynlegt að gera greinarmun á flækjustiginu eins og það horfir við kjósendum annars vegar og varðandi talningu og uppgjör atkvæða hins vegar.

Einfaldasta kosningaaðferðin er sú að kjósendur setji einn kross við einn frambjóðanda eða einn flokk. Slík aðferð er notuð í aðferð einfalds meiri hluta í einmenningskjördæmum (t.d. Bretland) og þar sem lokaðir flokkslistar eru í boði. Eins er einn kross allt sem til þarf í Finnlandi þar sem merkt er við einn frambjóðanda eins lista. Eigi hins vegar að ná fleiri markmiðum, svo sem auknu eða fullkomnara persónukjöri, þarf hins vegar að útfæra kosningarathöfnina frekar. Það má gera með útstrikunum, notkun margra krossa eða með númeraröð.

Sú aðferð að kjósendur númeri frambjóðendur eins og lagt er til í frumvörpunum og notuð hefur verið í prófkjörum á Íslandi gegnir meginhlutverki í hinni írsku forgangsröðunaraðferð. Í þeirri útgáfu sem hér er lögð til er hins vegar ekkert því til fyrirstöðu að kjósendur láti hjá líða að taka þátt í persónukjörinu með því að merkja einungis við lista. Atkvæðið gildir engu að síður sem stuðningur við listann og þá röðun sem verður ofan á hjá öðrum kjósendum flokksins; þeim sem taka þátt í persónukjörinu. Kjósandi getur á hinn bóginn merkt með tölustaf við einungis einn af frambjóðendum listans, tvo, o.s.frv. eða jafn marga og eru í framboði til persónukjörs. Samkvæmt frumvörpunum er lögð á það áhersla að svo fremi sem vilji kjósanda sé skýr og túlkanlegur verði forgangsröðun hans í persónukjörinu talin gild. Þá ber einnig að hafa í huga að þótt forgangsröðun kjósanda sé ógild af einhverjum ástæðum þá leiðir það ekki til þess að atkvæðið sem greitt er listanum sé ógilt ef vilji kjósanda í þeim efnum er skýr.

Kosningarathöfn af þessu tagi ætti ekki að gera meiri kröfur til kjósenda en þekkist í ýmsum nálægum löndum enda þekkt hér bæði úr prófkjörum og við umröðun á atkvæðaseðlum í núgildandi kosningafyrirkomulagi jafnt til Alþingis sem sveitarstjórna. Vel er þekkt úr

kosningafræðum að kjósendur geta komið óskum sínum skilmerkilega til skila á kjörseðli án þess að þekkja vel til þeirra reglna sem gilda um úthlutun sæta. Reynsla Íslendinga í því efni er reyndar nærtækt dæmi, því kosningakerfi hér hefur oft stuðst við flóknar úthlutunaraðferðir, sem ætla má að afar fáir kjósendur hafi haft góða innsýn í.

Annað atriði í útfærslu persónukjörs er hvort byggja eigi á fyrirframröðun flokks eða ekki. Fyrirframröðun flokks gildir til dæmis í núgildandi ákvæðum um persónukjör á Íslandi og í Svíþjóð. Hins vegar raða flokkar ekki upp í Finnlandi eða á Írlandi. Vandasamt er að búa til persónukjörsaðferð þar sem rökrétt samband er á milli raðar flokks og vals kjósenda. Þannig virðist t.d. 8% reglan í Svíþjóð (að 8% kjósenda geti flutt frambjóðanda fram fyrir lista flokks) nokkuð handahófskennd og sama má segja um núgildandi ákvæði íslenskra kosningareglna. Að því leyti má segja að betra sé að stilla upp óröðuðum lista þar sem hlutkesti ræður hvar stafrófsröð frambjóðenda byrjar. Sá ókostur er samt á þessari aðferð að hún kann að hygla þeim sem fyrir tilviljun lenda ofar á lista og einkum þeim sem lendir efst.

Hugsanlegt væri að leyfa framboðslistum að velja milli þess hvort þeir bjóða fram óraðaða eða raðaða lista. Þetta var lagt til í því frumvarpi um persónukjör sem lagt var fram á síðasta þingi. Var þá sótt í fyrirmynd Dana. Líklegt virðist að vísu að þróunin yrði á sömu leið og í Danmörku að flest framboð muni velja óraðaða lista með tímanum. Helsti ókosturinn við hugmyndina um að eftirláta flokkunum að ákveða þetta er hins vegar sá að það flækir framsetningu á kjörseðli umtalsvert og getur gert kosninguna flóknari fyrir kjósendur og þar með aukið líkur á ógildingu atkvæða.

Ýmsar breytingar á kosningalögum.

Með frumvörpum þessum er fyrst og fremst lagt til að innleitt verði persónukjör innan lista með forgangsröðunaraðferð. Ekki er ætlunin að leggja til frekari breytingar á lögum en nauðsyn krefur enda þótt þörf sé á heildarendurskoðun laga um kosningar.

Við gerð frumvarpa þessara var í þessu samhengi sérstaklega gaumgæfð framkvæmd á utankjörfundarkosningu samhliða persónukjöri. Hérlendis er mjög rúmur tími til utankjörfundaratkvæðagreiðslu og hefst hún löngu áður en framboðslistar liggja fyrir. Er ekki vitað um slíkt fyrirkomulag annars staðar, a.m.k. kunnu kosningaeftirlitsmenn ÖSE, sem komu hingað vegna alþingiskosninganna 2009, ekki nein dæmi þess. Kjósendum utan kjörfundar er því örðugt að raða frambjóðendum þegar þeir liggja sumpart ekki fyrir. En þetta hefur verið vandamál við breytingar á framboðslistum frá upphafi. Lagfæring á þessu bíður heildarendurskoðunar kosningalaga.

Tvennu er þó talið brýnt að breyta strax við innleiðslu persónukjörs.

Annars vegar þarf að breyta kröfum um fjölda frambjóðenda á framboðslista í alþingiskosningum. Með breytingum á lögum um kosningar til Alþingis 1991 var gert að skyldu að bjóða ávallt fram lista með fullri tölu aðal- og varamanna. Nú er ætlunin að skipta framboðslista í tvo hluta, persónukjörshluta og raðaðan hluta. Þá þykir ekki ástæða til að þvinga framboð til að fylla neðri hlutann, raðaða hlutann, heldur leyfa þeim að ráða fjöldanum á þeim hluta listans, enda hefur það engin áhrif á sjálft persónukjörið. Þetta er þá sama fyrirkomulag og nú er í lögum um kosningar til sveitarstjórna. Þessi breyting er strangt til tekið ekki nauðsynleg til að persónukjör það sem lagt er til geti farið fram en ætti að auðveld framboðum að samlaga sig hinu nýja kerfi.

Hins vegar er brýnt að breyta reglum um kosningaþátttöku blindra og annarra sem ófærir eru um að útfylla kjörseðil hjálparlaust. Samkvæmt gildandi lögum um alþingiskosningar eða sveitarstjórnarkosningar hefur sérstökum óskum blindra og sjónskertra verið mætt á þann veg

að útbúin eru sérstök blindraspjöld á borði í kjörklefanum, þannig að þeir sem kunna Braille-blindraletrið geta sjálfir og einir síns liðs í kjörklefanum merkt við þann listabókstaf sem þeir vilja greiða atkvæði sitt. Þeim er að sjálfsögðu frjálst að biðja um aðstoð alveg eins og aðrir sem vegna sjóndepurðar, lömunar eða annarrar fötlunar eiga erfitt með að kjósa. Blindir hafa þó ekki getað nýtt sér rétt sinn til útstrikana eða breytinga á röð með framangreindu spjaldi. Komi persónukjör nú til skjalanna með þeim hætti sem lagt er til með frumvörpunum er enn brýnna en ella að allir, þ.m.t. blindir, geti nýtt sér kosningarrétt sinn að fullu. Vissulega helst það óbreytt að kjósandi getur látið við það sitja að greiða tilteknum lista atkvæði sitt með því að krossa framan við listabókstafinn. Hins vegar er mikilvægt að blindir eigi þess líka kost að raða frambjóðendum til persónukjörs. Ekki verður með góðu móti unnt að útbúa blindraspjaldið á þann hátt að blindur kjósandi geti skrifað í ferninga fyrir framan nöfn frambjóðenda í persónuvalinu tölustafi frá 1 og upp í allt að 12. Í frumvarpinu er komið til móts við þarfir þessa hóps með því að kjósendur í þessari stöðu geti haft með sér aðstoðarmann að eigi vali auk þeirrar aðstoðar sem veitt er á kjörstað af hálfu kjörstjóra.

Til þess að tryggja að aðstoðarmaður kjósandans beiti ekki óeðlilegum áhrifum eða þrýstingi á kjósandann er talið nauðsynlegt að kjörstjóri verði einnig nálægur þegar kjörseðillinn er fylltur út, svo að tryggt sé að engin brögð séu í tafli og þannig verði séð til þess að engin þvingun eða þrýstingur eigi sér stað og að atkvæðið endurspegli sannanlega vilja kjósandans. Mjög mikilvægt er að tiltrú manna á kosningarathöfninni haldist og að atkvæðið sem kjósandinn greiðir, sé sjálfstæð ákvörðun hans.

Þá er lagt til að fatlaður kjósandi geti einnig kvatt til aðstoðar mann að eigin vali þegar hann greiðir atkvæði utan kjörfundar. Í þessum tilvikum þykir nauðsynlegt að kjörstjóri sé viðstaddur, ef kjósandinn kveður annan mann sér til aðstoðar.

Breytingin sem lögð er til í frumvörpunum er í samræmi við samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem Ísland hefur undirritað en ekki fullgilt. Áður en hægt verður að fullgilda þann samning þarf að breyta kosningalögum til samræmis við ákvæðið í 29. gr. samningsins þar sem segir að aðildarríkin skuli tryggja fötluðum stjórnmálaleg réttindi og tækifæri til þess að njóta þeirra til jafns við aðra, meðal annars með því að fatlaðir kjósendur geti látið vilja sinn óþvingað í ljós. Í þessu skyni verði heimilað, þar sem nauðsyn krefur og að ósk kjósanda, að hann njóti aðstoðar einstaklinga að eigin vali við að greiða atkvæði.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Hér eru tvenns konar efnisbreytingar frá gildandi lögum. Annars vegar er kveðið á um persónukjör á frambjóðendum á efstu sætum lista jafnmörgum og svarar til þingsæta kjördæmisins, en þau eru mismörg. Við kosningarnar 2007 voru þau 9–12 talsins. Boðið skal fram í önnur sæti listans, þ.e. þau sem neðar er raðað, með hefðbundnum röðuðum hætti. Þingmenn verða aldrei kjörnir úr þeim sætum og aðeins í þeim tilvikum að listi fái meira en helming sæta kjördæmisins hljóta einhverjir af þessum frambjóðendum á hinum raðaða hluta listans kjörbréf sem varamenn við upphaflega úthlutun. Meginástæða þessarar tvískiptingar framboðslista er að gera kjósendum viðráðanlegra að viðhafa persónukjör, þ.e. að raða frambjóðendum. Jafnframt er með þessu orðið við ábendingum um að æskilegt sé að viðhalda sérstökum „heiðursætum“, þ.e. sætum sem geta ekki leitt til þingsætis.

Hin efnisbreytingin er sú að lagt er til að tala frambjóðenda geti verið breytileg eða allt frá því að engir séu boðnir fram í hin röðuðu sæti til þess að þau séu fullmönnuð. Ástæða þessarar breytingar er sú að það getur reynst nýjum framboðum örðugt að manna öll sæti.

Uppskiptingin í sæti til persónukjörs og röðuð sæti sem kunna að teljast annars flokks í einhverjum skilningi kann að reynast enn örðugri. Þeim síðar nefndu má þá sleppa.

Um 2. gr.

Breytinguna sem lögð er til í ákvæðinu leiðir beint af ákvæði 1. gr. frumvarpsins.

Um 3. gr.

Lagaákvæði það sem lagt er til að brott falli fjallar um hvað gera skuli þegar listar eru of langir. Þetta er úrelt og óþarft ákvæði í gildandi lögum. Séð er við þessum vanda 41. gr. laganna. Þykir því ástæðulaust að yfirfæra ákvæðið á hið nýja fyrirkomulag persónukjörs sem lagt er til í frumvarpinu.

Um 4. gr.

Lögð er til óveruleg orðalagsbreyting í 39. gr. laganna til að taka af vafa um að ef ekki eru tilgreindir umboðsmenn lista skuli allir frambjóðendur til persónukjörs teljast vera réttir umboðsmenn hans gagnvart yfirkjörstjórn.

Um 5. gr.

Ákveða þarf röð þeirra á listum sem boðnir eru fram til persónukjörs með hlutlausum hætti. Hér er lagt til að yfirkjörstjórn stilli nöfnum frambjóðenda upp í stafrófsröð. Til þess að gæta jafnræðis skal þá hlutað um það hver skuli vera efstur á hverjum lista.

Um 6. gr.

Kveðið er á um hvernig listar skuli auglýstir, þ.m.t. að þessir tveir hópar frambjóðenda skuli vel aðgreindir.

Um 7. gr.

Tekið er upp það nýmæli að hafa upplýsingar um kosninguna og stuttar leiðbeiningar til kjósenda um kosningarathöfn þeirra efst á kjörseðli. Jafnframt er það nýmæli að kjósendum sé auðveldað að raða nöfnum frambjóðenda með því að hafa til þess sérstakan fernig framan við hvert nafn á listanum. Þá er mælt fyrir um að fram komi á kjörseðlinum sætistala þeirra sem skipa hinn raðaða hluta listans. Þetta er gert til að skerpa enn muninn á persónukjörshluta og röðuðum hluta listans. Að öðru leyti felur ákvæðið í sér sömu fyrirmæli um birtingu frambjóðenda á kjörseðlum og kveðið er á um varðandi auglýsingu, sbr. það sem segir um 6. gr.

Um 8. gr.

Lagt er til að blindir og aðrir fatlaðir megi hafa með sér persónulegan aðstoðarmann í kjörklefann, sbr. einnig umfjöllun í almennum athugasemdum.

Um 9. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um það hvernig kjósandi tekur þátt í persónukjöri samkvæmt ákvæðum frumvarpsins. Er það gert með því að kjósandi merkir með tölustöfum, 1, 2, 3 o.s.frv., við frambjóðendur listans til persónukjörs og má hann tölusetja jafn marga þessara frambjóðenda og hann kýs. Þessi kosningarathöfn er þekkt bæði úr gildandi kosningalögum jafnt til Alþingis sem sveitarstjórna auk þess að vera meginreglan í prófkjörum hérlendis. Merking tölusetningarinnar er þó nýmæli. Röðunin lýsir því í hvaða forgangsröð kjósandinn

vill að atkvæði hans nýtist í persónukjörinu. Tölustafinn 1 skal kjósandinn setja framan við nafn þess sem hann vill helst að nái kjöri, helst 1. sæti en ef ekki það þá það sem er næst laust. Töluna 2 setur hann við þann sem hann vill að komi næstur til álita, o.s.frv. Brýnt er, verði frumvarpið að lögum, að kjósendum sé rækilega kynnt hver kosningarathöfn þeirra skal vera og hvaða merking felst í henni.

Er sérstaklega tekið fram í frumvarpinu að útstrikun hafi ekki merkingu og ógildi ekki kjörseðil. Útstrikanir eiga ekki við í því persónukjörsfyrirkomulagi sem lagt er til í frumvarpinu.

Þá er tekið af skarið með það að þeir kjósendur sem ekki taka þátt í röðun frambjóðenda teljast ekki taka afstöðu til þess í hvaða röð frambjóðendur listans til persónukjörs skipa sæti hans. Með því eru þeir í raun að afsala sér möguleikum til áhrifa í þeim efnum til þeirra sem þátt taka í persónukjörinu. Brýnt er að kjósendur verði hvattir til að nýta sér lýðræðislegan rétt sinn til röðunar verði frumvarpið samþykkt.

Um 10. gr.

Ákvæði um að ekki megi merkja við nema einn lista er við haldið. Kjörseðill verður ógildur sé þetta ekki virt. Á hinn bóginn er lagt til að farið verði mildari höndum um merkingar við frambjóðendur á öðrum listum sem hæglega geta orðið fyrir mistök. Lagt er til að slíkar merkingar hafi engin áhrif og geri því atkvæði ekki ógilt. Með breytingum á 110. gr. laganna er gengið frá því að horft sé fram hjá slíkum ómarktækum röðunartölum. Á hinn bóginn getur slík merking orðið til þess að fyrirrætlun kjósandans um röðun frambjóðenda nái ekki að öllu leyti fram að ganga. Slíkar merkingar ber því að forðast en ekki er ástæða til þess að ógilda atkvæði af þessum sökum enda sé vilji kjósanda til þess hvaða lista hann kýs skýr.

Um 11. gr.

Lagt er til að blindir og aðrir fatlaðir megi hafa með sér sinn eigin aðstoðarmann í kjörklefann, sbr. einnig umfjöllun í almennum athugasemdum frumvarpsins.

Um 12. gr.

Lagt er til að atkvæði verði ekki ógilt þótt merkt hafi verið með röðunartölu við nöfn á öðrum listum en þeim sem kjósandi hefur kosið eða merkt við frambjóðendur á hinum raðaða hluta listans.

Um 13. gr.

Í ákvæðinu eru lagðar til tvær efnisbreytingar. Annars vegar er tekið af skarið með það að útstrikun er merkingarlaus og ógildir ekki atkvæði.

Hin breytingin er afleiðing af breytingunni sem lögð er til í 12. gr. frumvarpsins. Nýmælið er niðurlagið: „enda sé ekki merkt við nöfn á fleiri en einum lista og ekki séu aðrir gallar á“. Merkingar við nöfn ein sér duga þó því aðeins til að ákvarða hvaða lista kjósandinn hugðist kjósa að tölusetningin einskorðist við einn lista.

Um 14. gr.

Í ákvæðinu er orðalag 105. gr. laganna um talningu á atkvæðum frambjóðenda aðlagað þeirri framkvæmd sem þróast hefur um að landskjörstjórn mæli fyrir um og leggi til hugbúnað til að telja persónuleg atkvæði frambjóðenda. Þetta verður enn brýnna þegar listar eru óraðaðir. Felur ákvæðið því ekki í sér efnisbreytingu frá núverandi lagaframkvæmd.

Um 15. gr.

Í ákvæðinu er hnykkt á því að það er landskjörstjórn sem úthlutar frambjóðendum þingsæti samkvæmt ákvæðum 110. gr. laganna.

Um 16. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að 110. gr. laganna sem fjallar um röðun frambjóðenda og úthlutun þingsæta listanna í kjölfarið verði tekin upp í heild. Í ákvæðinu er mælt fyrir um framkvæmd hinnar sérstöku uppgjörsaðferðar sem er kjarninn í forgangsröðunaraðferðinni við persónukjör sem lögð er til í frumvarpi þessu.

Ferli þess að raða frambjóðendum til persónukjörs er lýst í níu töluliðum. 1.–4. tölul. eru inngangs- og skilgreiningarliðir. Sjálf röðunin fer fram í skrefum sem lýst er í 5.–7. tölul. 8. tölul. er um tæknileg atriði. 9. tölul. er hefðbundið ákvæði um hlutkesti reynist viðmiðunartölur jafnstórar.

Í 1. tölul. er ítrekað að einungis atkvæði þeirra sem taka þátt í persónukjörinu koma til álita við röðun frambjóðenda í persónukjörssæti og nefnast þessi atkvæði *persónuleg atkvæði.*

Í 2. tölul. er mælt fyrir um það í fimm stafliðum hvernig farið skuli með ef *talnaröð er rofin* eða aðrir gallar reynast á henni. Hafi verið merkt við aðra frambjóðendur en þá sem eru boðnir fram til persónukjörs á listanum skal horfa fram hjá slíkum merkingum. Gildir það jafnt um merkingar við nöfn á neðri hluta listans, raðaða hlutanum, sem og nöfn á öðrum listum. Samkvæmt b-lið skal horft fram hjá merkingu með krossi við frambjóðanda svo og merkingu með tölustöfum utan talnarununnar frá 1 til og með að tölu frambjóðenda á persónukjörshluta listans. Hafi þó einungis verið merkt við nafn eins frambjóðanda á persónukjörshluta listans með krossi eða öðrum hætti í ferninginn fyrir framan nafn hans skal líta svo á að kjósandinn hafi raðað honum númer 1. Í c-lið er kveðið á um það að sé eyða í talnaröðun frambjóðenda til persónukjörs innan lista skal líta svo á að röðin nái aðeins að eyðunni. Þetta á einnig við ef eyðan verður til vegna atvika skv. a-lið. Í d-lið kemur fram að sé tölustafur tvítekinn er röðin aðeins gild fram að tvítekna tölustafnum. Það telst þó ekki tvítekning á tölustaf ef annar þeirra er settur við nafn frambjóðanda sem ekki er til persónukjörs á listanum, sbr. a-lið. Í e-lið kemur fram að ef engin talnaröðun verður lesin af kjörseðli vegna atvika sem greinir í a–d-lið, svo sem ef enginn frambjóðandi til persónukjörs telst tölusettur að 1. vali, telst atkvæðið ekki lengur til persónulegra atkvæða.

Í 3. tölul. er svonefndur *sætishlutur* skilgreindur. Sætishlutur segir til um það hvaða atkvæðamagni frambjóðandi þarf að ná til að ná kjöri. Við útreikning á sætishlut er beitt svonefndri Droops-aðferð en hún er kennd við átjándu aldar Englendinginn *Henry Richmond Droop*. Hugsunin að baki sætishlut Droops er sú að aldrei geti fleiri frambjóðendur komist í senn yfir þennan þröskuld en svarar til tölu þingsæta. Er Droops-hlutur minnsta stærðin sem hefur þennan eiginleika. Víða þar sem aðferðinni er beitt, t.d. á Írlandi, er lagt kapp á að sætishluturinn sé heiltala. Þá er tölunni 1 bætt við hlutinn eins og honum er hér lýst og broti síðan sleppt. Slíkt kapp á heiltölugildi á rætur að rekja til handtalningar. Gert er ráð fyrir því að talningin verði með rafrænum hætti, verði frumvarpið að lögum. Eru því ekki rök fyrir þessari heiltölugerð sætishlutarins.

Í 4. tölul. er *flokkun kjörseðla* lýst og skulu persónuleg atkvæði listans flokkuð í bunka eftir nöfnum þeirra frambjóðenda sem tilgreindir eru númer 1 í talnaröð á viðkomandi kjörseðlum. Hafi frambjóðandi ekki verið tilgreindur númer 1 á neinum kjörseðli skal hann fá

tóman bunka í upphafi. Ákvarða skal gildi atkvæða í hverjum bunka. Í upphafi er gildi hvers atkvæðis jafnt einum en síðar fer að ákvæðum 5. tölul. Með atkvæðagildi frambjóðanda er átt við samtölu gilda allra atkvæða í bunka hans.

Í 5. tölul. er kveðið á um *röðun í efstu sæti persónukjörshluta listans*. Raðað skal í efstu sætin þeim sem hafa atkvæðagildi jafnt eða hærra en nemur sætishlut listans. Þau atkvæði sem þá eru umfram sætishlut skulu færð til frambjóðenda að næsta vali. Við færslu atkvæða er horft til allra atkvæða í bunka þess frambjóðanda sem nú hefur verið raðað. En vega verður atkvæðin með svokölluðu *færsluhlutfalli*. Það má skýra með einföldu dæmi:

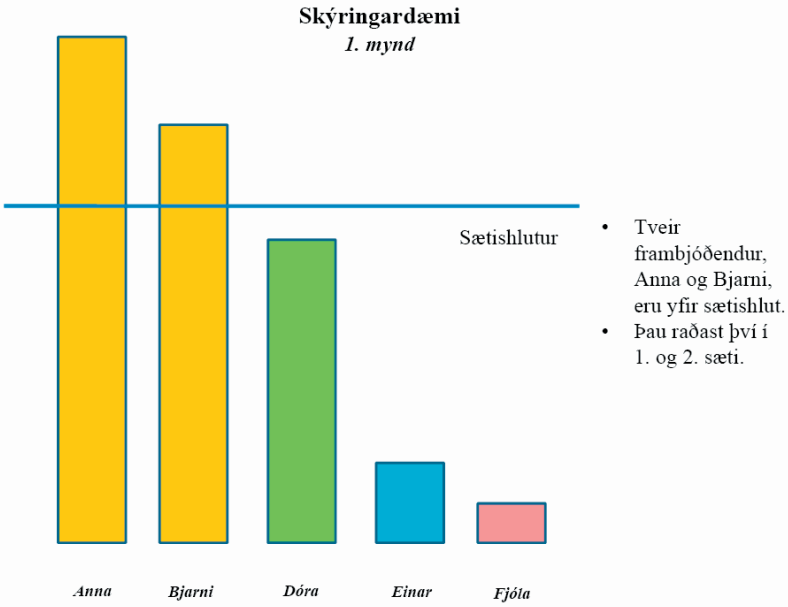
Segjum að sætishlutur sé 2.000 atkvæðagildi og atkvæðagildi þess bunka sem verið er að færa úr sé 3.000. Þá reiknast færsluhlutfallið sem (3.000–2.000)/3000 = 1/3. Teljarinn er kúfurinn, eða sá hluti atkvæðagildis bunkans sem er umfram sætishlutinn. Nefnarinn er atkvæðagildið óskert.

Að færsluhlutfalli reiknuðu má færa hvert atkvæði í þann bunka sem svarar til annars vals, eða þess sem nú er orðið annað val, á atkvæðinu, eftir að atkvæðagildi þess hefur verið margfaldað með færsluhlutfallinu.

Heildarsumma atkvæða, eða réttara sagt atkvæðagilda, breytist ekki við færsluna, sem er lykilatriði í forgangsröðunaraðferðinni, atkvæðagildi hvorki glatast né verða til, þau haldast óbreytt við talninguna. Taka má eftirfarandi dæmi:

1. mynd sýnir dæmi um atkvæðabunka frambjóðenda sem hér heita Anna, Bjarni, Dóra, Einar og Fjóla. Hæð súlnanna á að samsvara atkvæðagildi þeirra. Lárétta línan sýnir stærð sætishlutarins í þessu dæmi.

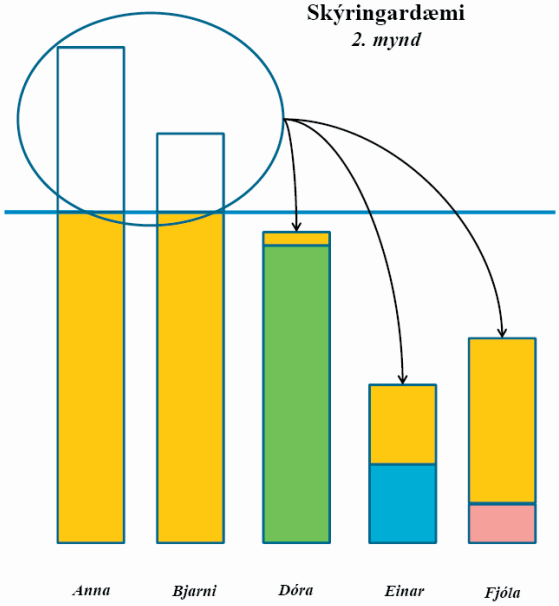
Skýringardæmi
1. mynd



- Tveir frambjóðendur, Anna og Bjarni, eru yfir sætishlut.
- Þau raðast því í 1. og 2. sæti.

Atkvæðagildi Önnu og Bjarna eru yfir sætishlutnum. Anna hreppir efsta sætið á listanum en Bjarni annað sætið. Á 2. mynd er búið að færa umframatkvæði þeirra til þeirra sem voru að öðru vali á kjörseðlum þess frambjóðanda.

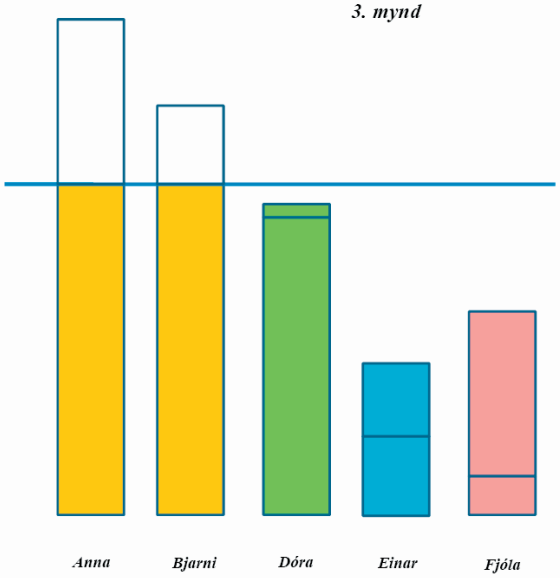
Skýringardæmi
2. mynd



- Nú skal færa hlutfall af atkvæðum Önnu og Bjarna sem svarar til kúfanna yfir sætishlutinum til hinna, þ.e. Dóru, Einars og Fjólu.
- Það er gert í samræmi við 2. val kjósenda á kjörseðlum Önnu og Bjarna.

Færðu atkvæðin hafa skipst ójafnt á milli hinna frambjóðendanna enda nær enginn þeirra sætishlut. Nú er ekki lengur gerður greinarmunur á uppruna atkvæða þeirra frambjóðenda sem eftir sitja, sjá 3. mynd.

Skýringardæmi
3. mynd



- Að lokinni fyrstu færslu eru atkvæði Dóru, Einars og Fjólu orðin að blönduðum uppruna.
- Til að leggja áherslu á að atkvæðin eru öll jafngild eftir að þau eru komin á áfangastað er litur súlnahlutanna samræmdur.

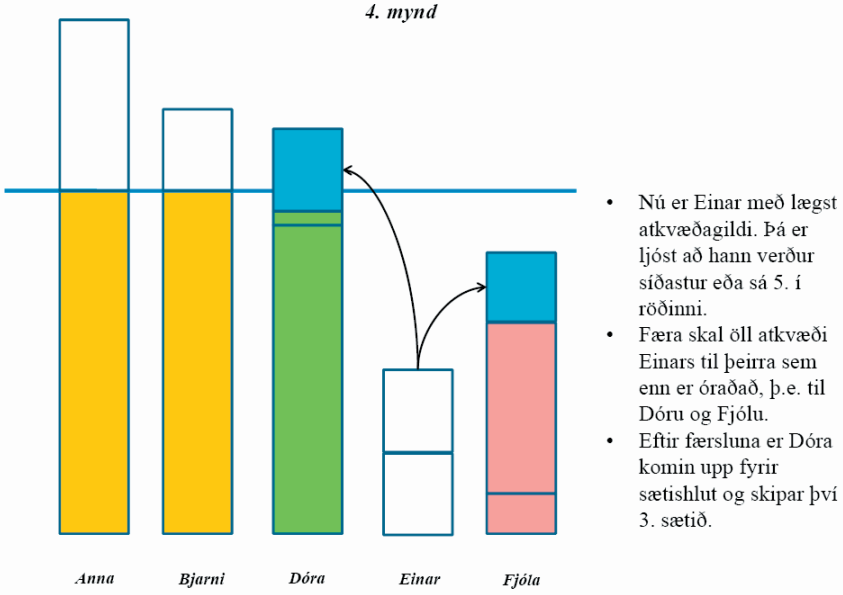
Í 6. tölul. er kveðið á um *röðun í neðstu sæti á persónukjörshluta listans*. Samkvæmt töluliðnum skal þegar enginn frambjóðandi finnst með atkvæðagildi sem er jafnt eða hærra en sætishluturinn, sbr. 5. tölul., finna þann frambjóðanda sem hefur lægsta atkvæðagildið jafnt þótt það sé núll að gildi, sbr. 4. tölul. Þessum frambjóðanda skal raðað í neðsta lausa sæti á persónukjörshluta listans, í upphafi í neðsta sæti þess hluta listans. Atkvæði þessa frambjóðanda skulu síðan færð til þeirra frambjóðenda sem raðað hefur verið númer 2 á umræddum kjörseðlum að því marki að kjósendur hafi tilgreint slíka röðunartölu á þeim sama lista og þau nöfn hafi ekki verið afmáð vegna uppfærslu skv. 8. tölul. Þarf þá að skerða atkvæðagildin fyrir færsluna og er færsluhlutfallið jafnt einum heilum. Þetta má skýra ef haldið er áfram með framangreint dæmi:

Á 4. mynd er komið að því að leita að þeim frambjóðanda sem hefur rýrasta atkvæðagildið í sýnidæminu. Atkvæðagildi hans eru þá öll færð til hinna tveggja í réttum hlutföllum miðað við 2. val kjósenda.

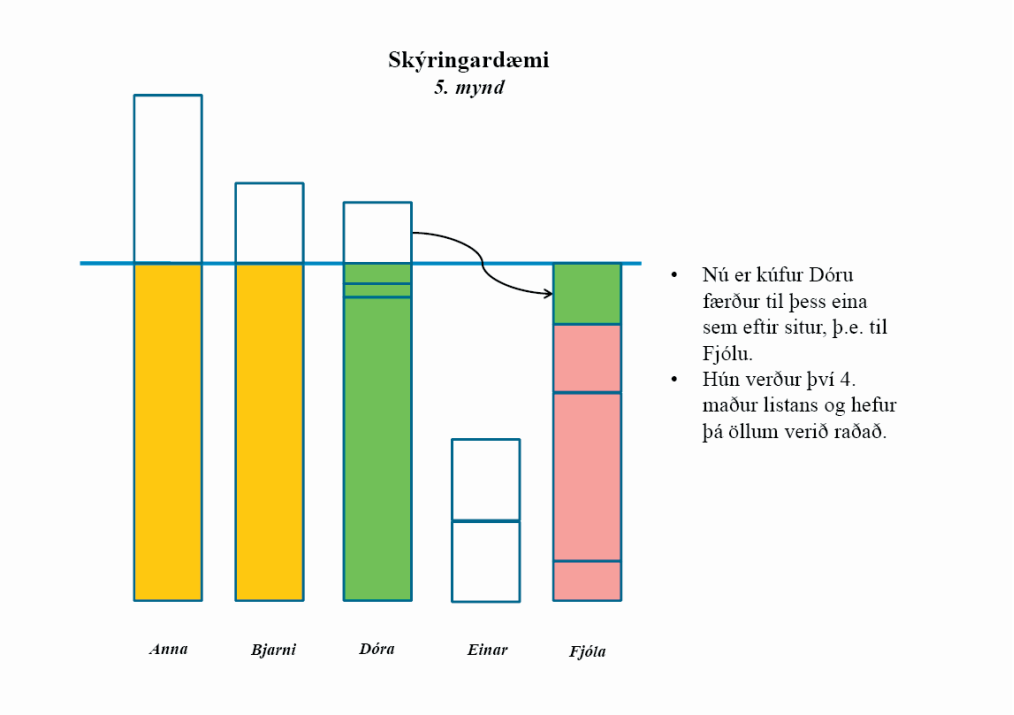
Í 7. tölul. er kveðið á um *lokaröðun í sæti á persónukjörshluta listans* en samkvæmt töluliðnum skal raða eftir ákvæðum 5. og 6. tölul. samkvæmt röðunartölum á kjörseðlum allt þar til raðað hefur verið öllum frambjóðendum á persónukjörshluta listans. Röðun skv. 5. tölul. hefur ávallt forgang. Frambjóðendum er þannig raðað ýmist í efsta lausa sæti listans, skv. 5. tölul., eða neðan frá, skv. 6. tölul. Það er eiginleiki þessarar aðferðar að þeir sem raðast í þingsæti listans ná allir kjöri á grundvelli fulls sætishlutar, þ.e. samkvæmt ákvæðum 5. tölul.

Mynd 5 sýnir lokaskrefið í sýnidæminu. Nýr atkvæðakúfur er færður á þann eina sem eftir er.

Skýringardæmi
4. mynd



- Nú er Einar með lægst atkvæðagildi. Þá er ljóst að hann verður síðastur eða sá 5. í röðinni.
- Færa skal öll atkvæði Einars til þeirra sem enn er óraðað, þ.e. til Dóru og Fjólu.
- Eftir færsluna er Dóra komin upp fyrir sætishlut og skipar því 3. sætið.



Í 8. tölul. er kveðið á um *uppfærslu nafna og valtalna*: Í hvert sinn sem frambjóðanda hefur verið raðað í sæti samkvæmt ákvæðum 5. eða 6. tölul. skal samstundis afmá nafn hans af öllum persónulegum atkvæðum. Skapist af þeim sökum eyða í talnaröð á kjörseðli skal hækka röðunartölur þeirra frambjóðenda sem næstir standa þeim frambjóðanda sem um ræðir. Þetta hvort tveggja skal gera áður en kjörseðlar eru færðir í bunka annarra frambjóðenda. Tæmist talnaröð kjósanda á kjörseðli við beitingu 5. eða 6. tölul. kemur atkvæðið ekki lengur til álita og skal lagt til hliðar. Þetta gerist áður en atkvæði er fært. Segjum að Anna hafi verið númer 1 á kjörseðli og Bjarni númer 2. Nú er Önnu raðað. Við það þokast Bjarni upp í efsta val og atkvæðið færist með skerðingu í samræmi við færsluhlutfall í bunka Bjarna en sem atkvæði að 1. vali.

Í 9. tölul. er kveðið á um hlutkesti þegar einhverjar stærðir sem hafa áhrif á framvindu röðunarinnar eru jafnstórar.

2. mgr. ákvæðisins skýrir sig sjálf. Þeir frambjóðendur sem eru boðnir fram raðaðir, ef einhverjir, skipa neðstu sæti listans og í þeirri röð óbreyttri sem þeir eru boðnir fram í.

Í lokamálsgrein ákvæðisins er áréttað að þeim þingsætum sem framboðslisti hefur hlotið samkvæmt ákvæðum 107. og 108. gr. laganna skuli ráðstafað til frambjóðenda listans í samræmi við niðurstöður persónukjörs í þeirri röð sem fram kemur í 1. og 2. mgr. Sama gildir um sæti varamanna.

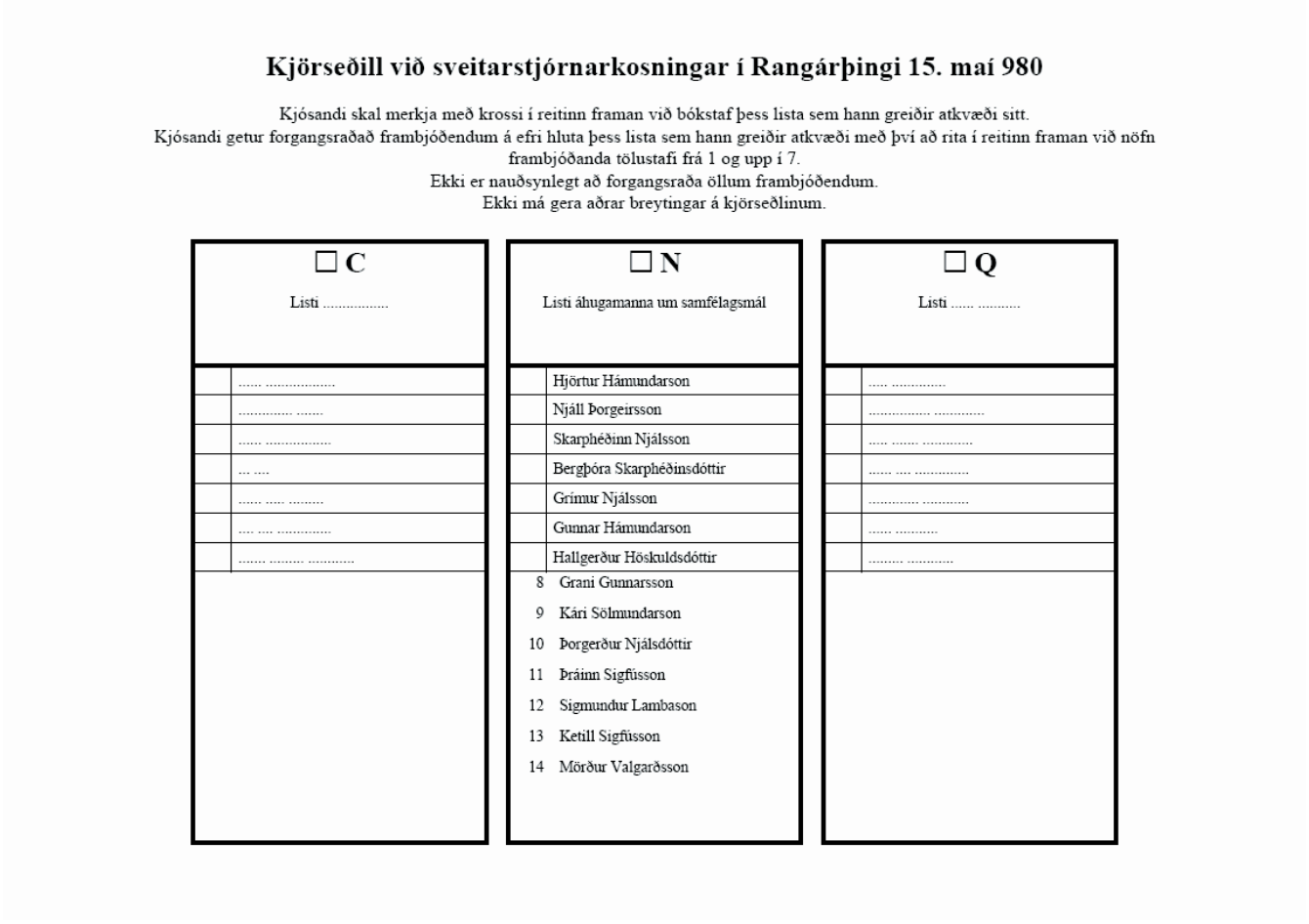
Um 17. gr.

Samkvæmt ákvæðinu er lagt til að lögin, verði frumvarpið samþykkt, öðlist þegar gildi.

Fylgiskjal I.

Hugmynd að kjörseðli.

Eftirfarandi mynd sýnir hugmynd að kjörseðli samkvæmt ákvæðum þessa frumvarps.



Kjörseðill við sveitarstjórnarkosningar í Rangárþingi 15. maí 980

Kjósandi skal merkja með krossi í reitinn framan við bókstaf þess lista sem hann greiðir atkvæði sitt.
Kjósandi getur forgangsraðað frambjóðendum á efri hluta þess lista sem hann greiðir atkvæði með því að rita í reitinn framan við nöfn frambjóðanda tölustafi frá 1 og upp í 7.
Ekki er nauðsynlegt að forgangsraða öllum frambjóðendum.
Ekki má gera aðrar breytingar á kjörseðlinum.

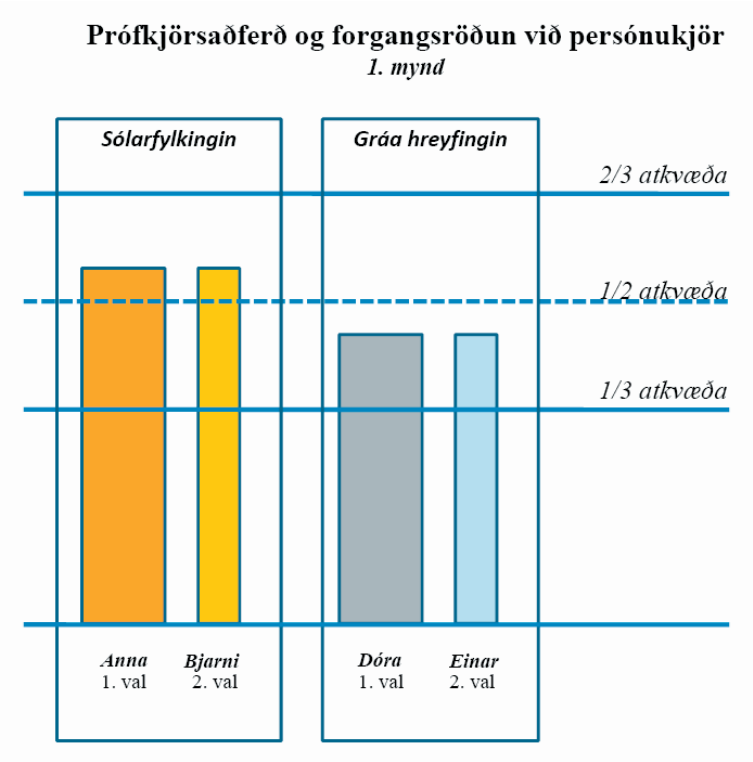
☐ C Listi	☐ N Listi áhugamanna um samfélagsmál	☐ Q Listi ....
....	Hjörtur Hámundarson	....
....	Njáll Þorgeirsson	....
....	Skarphéðinn Njálsson	....
... .	Bergþóra Skarphéðinsdóttir	....
....	Grímur Njálsson	....
... ...	Gunnar Hámundarson	....
....	Hallgerður Höskuldsdóttir	....
	8 Grani Gunnarsson	
	9 Kári Sölmundarson	
	10 Þorgerður Njálsdóttir	
	11 Þráinn Sigfússon	
	12 Sigmundur Lambason	
	13 Ketill Sigfússon	
	14 Mörður Valgarðsson	

Fylgiskjal II.

Dæmi til samanburðar á prófkjörs- og forgangsröðunaraðferðinni.

Með eftirfarandi dæmi er sýnt í hnotskurn hver er munurinn á prófkjörs- og forgangsröðunaraðferðinni. Í dæminu er gert ráð fyrir að listi fái tvö sæti en fjórir frambjóðendur keppa um sætin. Kjósendur listans skiptast í tvær öndverðar fylkingar og raða sínum frambjóðendum en líta ekki við hinum. Annar hópurinn, Sólarfylkingin, er heldur fjölmennari; nær rúmum helmingi atkvæða en þó minna en 2/3; sjá 1. mynd.

Prófkjörsaðferð og forgangsröðun við persónukjör
1. mynd

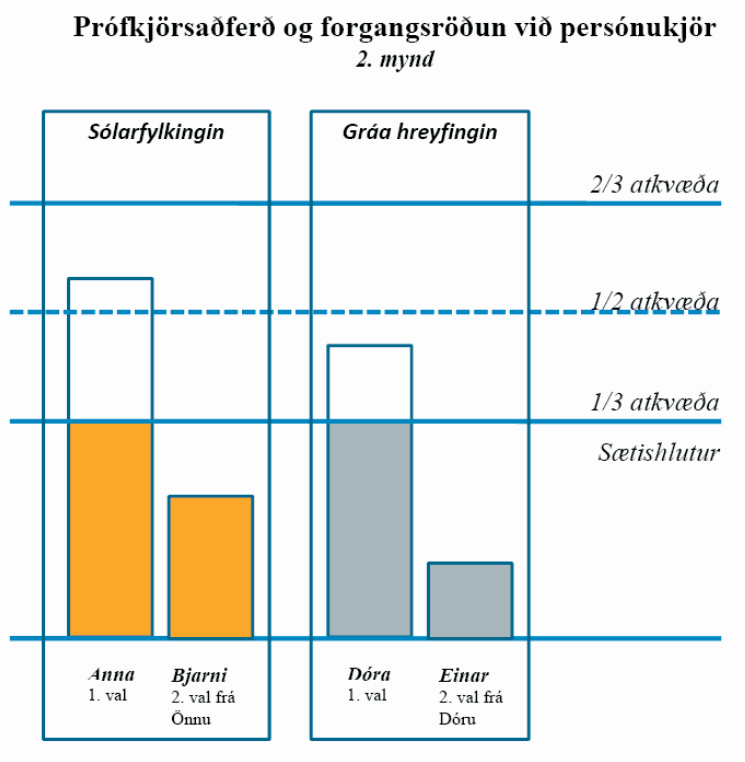


Ef persónukjörið er gert upp með prófkjörsaðferðinni fær Sólarfylkingin bæði aðalsætin. Gráa hreyfingin fær bæði varamannasætin og þarf að hluta um röð í 3. og 4. sæti.

Uppgjör með aðferð forgangsröðunar hefst á því að reikna sætishlutinn sem er 1/(1+2) = 1/3 atkvæða; sjá 2. mynd. Báðir frambjóðendurnir sem fá atkvæði að 1. vali, Anna og Dóra, komast yfir sætishlut og fá aðalmannasætin, 1. og 2. sætið.

Bjarni hefur engin atkvæði að 1. vali en fær sendan kúf frá Önnu, sem verður ígildi 1. vals hjá honum. Sama gerist hjá Dóru og Einari. En sendingin til Bjarna er stærri en sú sem Einar fær. Bjarni hlýtur því 3. sætið en Einar 4. sætið.

Prófkjörsaðferð og forgangsröðun við persónukjör
2. mynd



Þetta einfalda dæmi endurspeglar muninn á prófkjörsaðferðinni og forgangsröðun:

Prófkjörsaðferðin er meirihlutaregla. Sú fylking kjósenda sem fær flest atkvæði ræður öllu um sætaskipan.

Forgangsröðunaraðferðin er hlutfallsregla. Fylkingar kjósenda fá sæti eins og í hlutfallskosningum. Nánar tiltekið eins og ef úthlutað væri með reglu d´Hondt enda er samræmi með þeirri reglu og skilgreiningu Droops á sætishlut (sem lögð er til með frumvörpunum).

Fylgiskjal III.

Dæmi um úthlutun sæta með forgangsröðun á Írlandi.

Kosningar til borgarstjórnar (Town Council) í Tullamore á Írlandi 2004.

Fulltrúar í sveitarstjórn:	9				Gild atkvæði:			4.665												
Kjósendur á kjörskrá:	8.480				Sætishlutur:			467												
		Umfram-atkvæði Buckley færð	Umfram-atkvæði McKeigue færð	O'Shea úr leik og atkv. færð	Badrian úr leik og atkv. færð	Doheny úr leik og atkv. færð	Walsh úr leik og atkv. færð	Umfram-atkvæði Flanagan færð	Fox úr leik og atkv. færð	Fox1 úr leik og atkv. færð	Digan úr leik og atkv. færð	Umfram-atkvæði Dooley færð	Starling úr leik og atkv. færð						
Frambjóðandi	**Listi**	**1. lota**	**2. lota**	**3. lota**	**4. lota**	**5. lota**	**6. lota**	**7. lota**	**8. lota**	**9. lota**	**10. lota**	**11. lota**	**12. lota**	**13. lota**						
1. Molly Buckley	IND		*-185*																	
		652	**467**	**467**	**467**	**467**	**467**	**467**	**467**	**467**	**467**	**467**	**467**	**467**						
2. Tommy McKeigue	FG			*-120*																
		587	**587**	**467**	**467**	**467**	**467**	**467**	**467**	**467**	**467**	**467**	**467**	**467**						
3. John Flanagan	FF		*19*	*11*	*5*	*5*	*6*	*7*	*-6*											
		420	**439**	**450**	**455**	**460**	**466**	**473**	**467**	**467**	**467**	**467**	**467**	**467**						
4. Richard Egan	FG		*19*	*23*	*2*	*12*	*40*	*7*		*7*										
		358	**377**	**400**	**402**	**414**	**454**	**461**	**461**	**468**	**468**	**468**	**468**	**468**						
5. Sinead Dooley	FF		*16*	*6*	*6*	*8*	*9*	*9*	*1*	*40*	*16*	*85*	*-78*							
		349	**365**	**371**	**377**	**385**	**394**	**403**	**404**	**444**	**460**	**545**	**467**	**467**						
6. Paddy Rowland	FF		*12*	*9*	*9*	*3*	*4*	*8*		*22*	*12*	*34*	*37*							
		319	**331**	**340**	**349**	**352**	**356**	**364**	**364**	**386**	**398**	**432**	**469**	**469**						
7. Sean O'Brien2	LB		*15*	*11*	*23*	*7*	*6*	*12*		*7*	*24*	*20*	*4*	*84*						
		282	**297**	**308**	**331**	**338**	**344**	**356**	**356**	**363**	**387**	**407**	**411**	**495**						
8. Joe Coughlan	IND		*20*	*3*	*6*	*7*		*28*	*1*	*5*	*8*	*6*	*2*	*17*						
		347	**367**	**370**	**376**	**383**	**383**	**411**	**412**	**417**	**425**	**431**	**433**	**450**						
9. Lar Byrne	LB		*15*	*8*	*18*	*10*	*5*	*12*		*6*	*5*	*27*	*4*	*59*						
		195	**210**	**218**	**236**	**246**	**251**	**263**	**263**	**269**	**274**	**301**	**305**	**364**						
Breda Flynn	PD	195	*13*	*7*	*2*	*7*	*10*	*4*		*5*	*16*	*18*	*6*	*26*						
			208	215	217	224	234	238	238	243	259	277	283	309						
Anne Starling	LB		*11*	*6*	*10*	*10*	*3*	*6*	*1*	*10*	*20*	*9*	*5*	*-253*						
		162	173	179	189	199	202	208	209	219	239	248	253							
Brian Digan	FF		*10*	*5*	*2*	*1*	*1*	*4*	*1*	*15*	*11*	*-229*								
		179	189	194	196	197	198	202	203	218	229									
Michael Fox1	FG		*9*	*15*		*4*	*19*	*4*	*1*	*3*	*-176*									
		121	130	145	145	149	168	172	173	176										
Paschal Fox	FF		*4*	*3*		*1*			*1*	*-136*										
		127	131	134	134	135	135	135	136											
Seamus Walsh2	SF		*2*	*3*	*4*	*8*		*-127*												
		110	112	115	119	127	127													
Kevin Doheny	FG		*7*	*7*	*1*	*5*	*-107*													
		87	94	101	102	107														
Alison Badrian	GP		*10*	*1*	*1*	*-99*														
		87	97	98	99															
Henry O'Shea	LB		*3*	*2*	*-93*															
		88	91	93																
Ófæranleg atkvæði					*4*	*11*	*4*	*26*	*45*	*16*	*64*	*30*	*20*	*67*						
					4	15	19	45		61	125	155	175	242						
Samtals gild atkvæði	**4.665**	4.665	4.665	4.665	4.665	4.665	4.665	4.665	4.665	4.665	4.665	4.665	4.665	4.665						

Dæmið er víðfeðmara en líklegt er að orðið geti hér á landi verði frumvörpin að lögum. Hér er 18 frambjóðendum raðað á grundvelli 9 sæta. Það samsvarar því að listi í þing- eða sveitarstjórnarkosningum þar sem alls ætti að kjósa 18 aðalmenn fengi 9 aðalmenn kjörna.

Athyglisvert er hvað Írar eru duglegir að raða sem sést af því hve tiltölulega fá atkvæði reynast ekki færanleg.[1]

Fylgiskjal IV.

Tilraunakosning í Rangárþingi á dögum Njálssögu.

Vísað er til sýnishorns af kjörseðli í fylgiskjali I. Starfsmenn Sambands íslenskra sveitarfélaga tóku þátt í tilraunakosningu með þessum kjörseðli sem sýnishorni. Hver og einn fékk að nota fleiri en einn kjörseðil. Leiðbeiningar voru vísvitandi hafðar mjög í hófi umfram þær sem fram koma á kjörseðlinum sjálfum. Nokkrir þátttakendur gerðu kjörseðil ógildan eða vafasaman. Eftirfarandi er listi yfir vafaatkvæði. Grænn litur á röðunarreitum sýnir gilda röðun, rauður litur merki sem horft er fram hjá:

Vafaatkvæði við tilraunakosningar í Rangárþingi 15. maí 980							Lista-atkvæði	Úrskurður um gildi röðunar	Skýring
Hjörtur	Njáll	Skarphéðinn	Bergþóra	Gunnar	Grímur	Hallgerður			
			1		3	4	Gilt	Einungis 1. val nothæft	Töluna 2 vantar
	1		2	8	4	6	Gilt	Einungis 1. og 2. val nothæft	Töluna 3 vantar
1	2	7	3	6	3		Gilt	Einungis 1. og 2. val nothæft	Talan 3 tvítekin
8	1	2	3	4	6	7	Gilt	1. til og með 4. vali nothæft	Töluna 5 vantar
0	1	2	3	4	5	6	Gilt	1. til og með 6. vali nothæft	Talan 0 er hunsuð
1	2	4	2	3	5	6	Gilt	Einungis 1. val nothæft	Talan 2 tvítekin
	2		1			4	Gilt	Einungis 1. og 2. val nothæft	Töluna 3 vantar
1	X	2					Gilt	1. og 2. val nothæft	X-ið er hunsað
1	3	2		3			Gilt	Einungis 1. og 2. val nothæft	Talan 3 tvítekin
	3	1		2		5	Gilt	1. til og með 3. vali nothæft	Töluna 4 vantar
4	6	5	3	1	8	2	Gilt	1. til og með 6. vali nothæft	Töluna 7 vantar
1	2	3	7	4	6	6	Gilt	1. til og með 4. vali nothæft	Töluna 5 vantar
6	4	1	2	3	5	1	Gilt	Ónothæf röðun	Talan 1 tvítekin
	3					2	Gilt	Ónothæf röðun	Töluna 1 vantar
X	2	4	3	5	6	7	Gilt	Ónothæf röðun	Töluna 1 vantar, X-ið dugar ekki
			X				Gilt	Ónothæf röðun	Töluna 1. vantar, X-ið dugar ekki
	1	2		5	4	3	Ógilt	Röðun í lagi, ógildur seðill	Ógildur seðill, kveðskapur á seðli

[1] Athuga ber að Írar skilgreina sætishlut með lítillega öðrum hætti en lagt er til í frumvörpunum: Tölunni 1 er bætt við sætishlutinn eins og hann er skilgreindur í frumvörpunum og útkoman síðan lækkuð í næstu heiltölu fyrir neðan og er útkoman hinn írski sætishlutur, sem er heiltalan 467 í þessu dæmi.

Að öðru leyti voru greidd 143 gild persónukjörsatkvæði í kosningunni og féllu atkvæði á eftirfarandi hátt:

Alls greidd atkvæði í persónukjöri	148
Ógild atkvæði	5
Gild atkvæði í persónukjöri	143
Sæti samkvæmt listakjöri	4
Sætishlutur = persónukjörsatkvæði / (1 + sæti) = 143/5	28,6

Í töflu 1 er yfirlit um forgangsröðun og færslu umframatkvæða.

Tafla 2 sýnir niðurstöðu talningar samkvæmt hefðbundinni íslenskri prófkjörstalningaraðferð.

Útreikningarnir eru gerðir með forriti frá British Columbia, en þar hefur lengi staðið til að taka forgangsröðun almennt upp, sem hefur þó ekki orðið.[2]

Tafla 1.

	1. lota	Umfram-atkv. Hall-gerðar	2. lota	Grímur úr leik	3. lota	Njáll úr leik	4. lota	Umfram-atkv. Berg-þóru	5. lota	Umfram-atkv. Hjartar	6. lota	**Röð**
Frambjóðandi:	1. sæti	Færð atkvæði	Atkv. eftir færslu	Færð atkvæði	Atkv. eftir færslu	Færð atkvæði	Atkvæði eftir færslu	Færð atkvæði	Atkv. eftir færslu	Færð atkvæði	Atkv. eftir færslu	
Hjörtur Hámundarson	27	0,48	27,48	1,00	28,48	1,00	29,48	0,52	29,99	-1,39	28,60	**3.**
Njáll Þorgeirsson	18		18,00		18,00	-18,00						**6.**
Skarphéðinn Njálsson	22	0,79	22,79		22,79	3,00	25,79	0,19	25,98	1,00	26,98	**5.**
Bergþóra Skarphéðinsdóttir	19	2,54	21,54		21,54	9,00	30,54	-1,94	28,60		28,60	**2.**
Grímur Njálsson	4	1,11	5,11	-5,11								**7.**
Gunnar Hámundarson	19	0,32	19,32	4,11	23,43	5,00	28,43	0,60	29,03	0,12	29,15	**4.**
Hallgerður Höskuldsdóttir	**34**	-5,40	28,60		28,60		28,60		28,60		28,60	**1.**
Ófæranleg atkvæði		0,16	0,16		0,16		0,16	0,63	0,79	0,28	1,07	
Samtals	143	0,00	143,00	0,00	143,00	0,00	143,00	0,00	143,00	0,00	143,00	

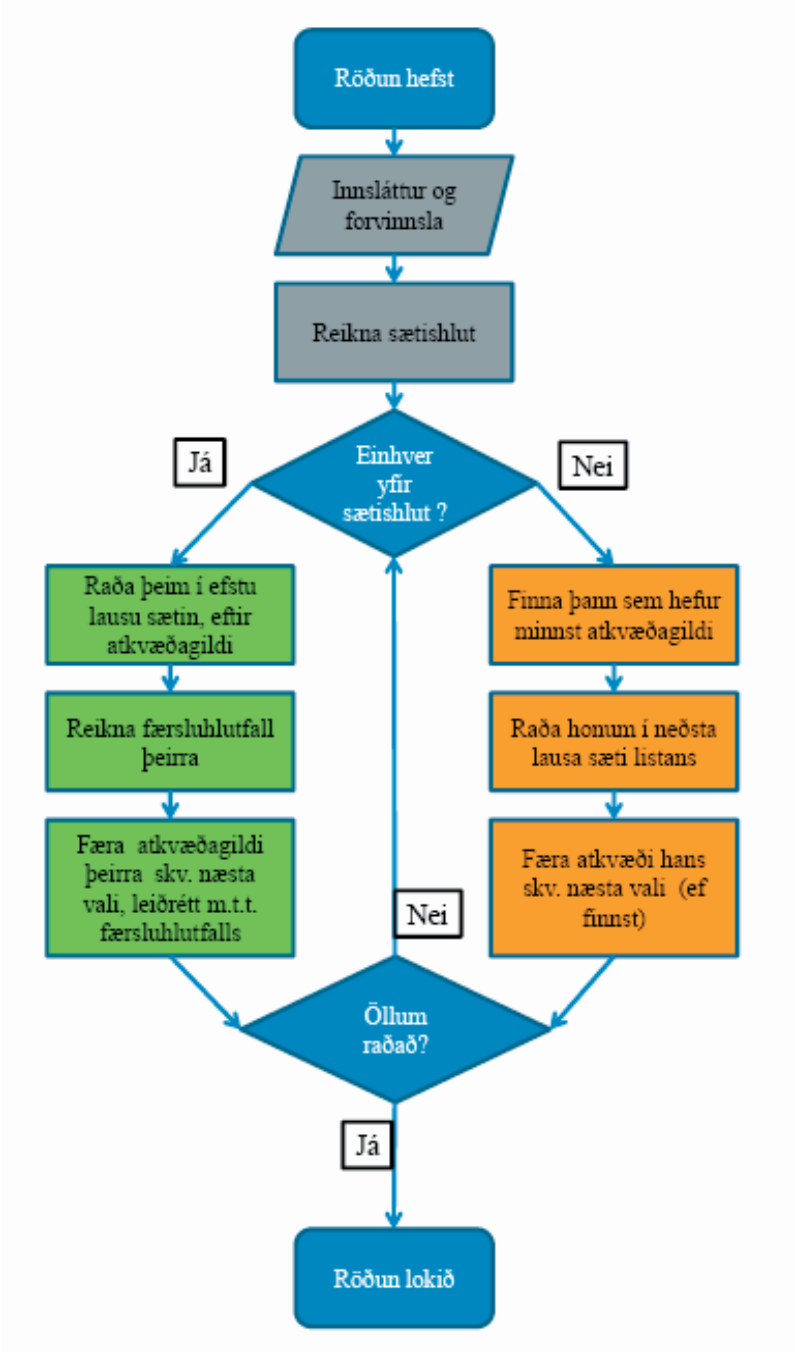
[2] Það er ígrundunarefni með hvaða nákvæmni skuli reikna hverja stærð í útreikningum sem þessum, þ.e. með hve mörgum aukastöfum. Víða er mælt fyrir um slíka nákvæmni í lögum. T.d. er það gert í Skotlandi og er ráðgert í British Columbia. Á Írlandi er gengið það langt að ávallt er unnið með heil atkvæði. Það á sér rætur í handútreikningum og á ekki við þegar atkvæði eru talin með rafrænum hætti. Á hitt er að líta að það verður að vera unnt að sjá á útgefnum kosningaskýrslum hvenær stærðir eru taldar jafnar. Eigi slíkar skýrslur því ekki að vera með breytilegum aukastafafjölda verður að mæla fyrir um tiltekna nákvæmni. Séu aukastafir fáir getur það haft þær afleiðingar að ójafnar stærðir séu óþarflega oft taldar jafnar og því gripið til hlutkestis að ósekju. Verði talið rétt að mæla fyrir um nákvæmni við útreikning og birtingu talna er skynsamlegt að láta það ná til allra greina í úthlutunarkafla kosningalaga, ekki aðeins til persónukjörshlutans. Að þessu ætti að huga við heildarendurskoðun laga um kosningar.

Tafla 2.

Frambjóðandi:	1. sæti	2. sæti	1. til 2.	3. sæti	1. til 3.	4. sæti	1. til 4.	5. sæti	1. til 5.	6. sæti	1. til 6.	7. sæti	1. til 7.	Röð
Hjörtur Hámundarson	27	8	35	17	52	10	62	11	73	7	80			**6.**
Njáll Þorgeirsson	18	21	39	14	53	13	66	10	76					**5.**
Skarphéðinn Njálsson	22	19	41	21	62									**3.**
Bergþóra Skarphéðinsdóttir	19	32	51											**2.**
Grímur Njálsson	4	15	19	15	34	18	52	11	63	14	77	13	90	**7.**
Gunnar Hámundarson	19	20	39	21	60	16	76							**4.**
Hallgerður Höskuldsdóttir	34													**1.**

Fylgiskjal V.

Flæðirit af forgangsröðunaraðferðinni.



Fylgiskjal VI.

Forgangsröðun við forsetakosningar.

Með frumvörpum þessum er lagt til að tekin verði upp aðferð forgangsröðunar við persónukjör við kosningar til Alþingis og við sveitarstjórnarkosningar. En það er þriðja tegund almennra kosninga, kjör forseta Íslands. Það er vissulega persónukjör en aðferðin sem beitt er er meirihlutakosning: Sá frambjóðandi sem flest fær atkvæði nær kjöri hvort sem hann fær hreinan meiri hluta atkvæða eða ekki. Hér getur forgangsröðun komið til álita. Með henni næst í einum kosningum að tryggja meirihlutastuðning við þann frambjóðanda sem að lokum verður fyrir valinu. Þetta er líka sýnt hér vegna þess að beiting forgangsröðunar í þessu tilviki varpar skýru ljósi á eiginleika aðferðarinnar. Strax skal þó tekið fram að aðferðin, einföld meirihlutakosning, er njörvuð niður í stjórnarskrá. Þar af leiðandi verður forgangsröðunaraðferðin ekki tekin upp í forsetakosningum með einfaldri lagabreytingu.

Inngangur.

Ákvæði um kjör forseta Íslands er að finna í 5. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, en þar segir:

Forseti skal kjörinn beinum, leynilegum kosningum af þeim, er kosningarrétt hafa til Alþingis. Forsetaefni skal hafa meðmæli minnst 1.500 kosningarbærra manna og mest 3.000. Sá sem flest fær atkvæði, ef fleiri en einn eru í kjöri, er rétt kjörinn forseti. Ef aðeins einn maður er í kjöri, þá er hann rétt kjörinn án atkvæðagreiðslu.

Samkvæmt þessu fyrirkomulagi, einfaldri meirihlutakosningu[3] hafa, eins og fram kemur í 1.–3. töflu, þrír af forsetum lýðveldisins ekki verið kosnir með meiri hluta atkvæða að baki sér þegar þeir voru kosnir í fyrsta sinn. Sá fyrsti, Sveinn Björnsson, var þingkjörinn en einungis Kristján Eldjárn var þjóðkjörinn af meiri hluta kjósenda.

1. tafla.	*Forsetakosningar 1952*		
Kjósendur á kjörskrá	85.877		
Frambjóðandi	Gild atkvæði	Hlutfall af gildum atkvæðum	Hlutfall af kjósendum á kjörskrá
Ásgeir Ásgeirsson	32.924	48,26%	38,34%
Bjarni Jónsson	31.045	45,50%	36,15%
Gísli Sveinsson	4.255	6,24%	4,95%
Samtals	68.224	100,00%	79,44%

[3] Þetta er það hugtak sem oftast virðist notað hérlendis um það þegar sá nær kjöri sem flest fær atkvæði. Hugtakið er þó ekki heppilegt.

2. tafla.	*Forsetakosningar 1980.*		
Kjósendur á kjörskrá	143.196		
Frambjóðandi	Gild atkvæði	Hlutfall af gildum atkvæðum	Hlutfall af kjósendum á kjörskrá
Albert Guðmundsson	25.599	19,84%	17,88%
Guðlaugur Þorvaldsson	41.700	32,31%	29,12%
Pétur J. Thorsteinsson	18.139	14,06%	12,67%
Vigdís Finnbogadóttir	43.611	33,79%	30,46%
Samtals	129.049	100,00%	90,12%

3. tafla.	*Forsetakosningar 1996.*		
Kjósendur á kjörskrá	194.705		
Frambjóðandi	Gild atkvæði	Hlutfall af gildum atkvæðum	Hlutfall af kjósendum á kjörskrá
Ástþór Magnússon Wium	4.422	2,68%	2,27%
Guðrún Agnarsdóttir	43.578	26,37%	22,38%
Ólafur Ragnar Grímsson	68.370	41,38%	35,11%
Pétur Kr. Hafstein	48.863	29,57%	25,10%
Samtals	165.233	100,00%	84,86%

Forgangsröðun.

Einföld meirihlutakosning er sú aðferð sem víðast er notuð við kjör þjóðhöfðingja. Það þykir þó bagalegt að þjóðhöfðinginn njóti ekki ótvírætt stuðnings meiri hluta þeirra sem taka þátt í kosningum. Mjög víða er leyst úr þessum vanda með því að hafa kosninguna í tveimur umferðum. Sú fyrri er þá til þess að vinsa úr tvo frambjóðendur sem mest fylgi hafa, og síðan er kosið á milli þeirra tveggja í seinni umferðinni. Og þá vinnur sá sem fleiri fær atkvæðin, og þar með hreinan meiri hluta gildra atkvæða.[4]

Vandkvæðin við tvíþættar kosningar eru þó augljós, svo sem þessi:

– Kostnaður við að halda tvær kosningar.
– Áhugaleysi almennings á þátttöku í báðum umferðunum. Sé t.d. talið ljóst að enginn muni ná kjöri í þeirri fyrri og rakið hverjir nái að vera í kjöri í þeirri seinni, kunna kjósendur að bíða seinni umferðarinnar.

[4] Fyrirkomulagið er þó með ýmsum hætti: Í Costa Rica er ein umferð látin duga ef sá sem flest atkvæði fær nær 40% atkvæða. Í Argentínu er markið sett við 45% eða 40% enda sé þá a.m.k. 10% forskot á þann næsta. Svipað á við í Ekvador. Í Sierra Leone eru kröfurnar meiri. Þar er efnt til 2. umferðar nema einn frambjóðenda fái a.m.k. 55% atkvæða í þeirri fyrri. Meginreglan er samt sú að efnt er til 2. umferðar, og þá milli hinna tveggja efstu, nema einhver frambjóðandi fái yfir 50% fylgi í fyrri umferðinni.

– Flokkadrættir og möguleg hrossakaup frambjóðenda eftir fyrri umferð kosninga, þar sem hinir tveir efstu kunna að biðla með ómálefnalegum hætti til stuðningsmanna þeirra sem eru úr leik.

Af þessum sökum er víða í framkvæmd eða stefnt að fyrirkomulagi þar sem segja má að báðar kosningarnar séu sameinaðar í eina. Írar hafa frá því að lýðveldi þeirra var sett stjórnarskrá árið 1937 haft slíkt fyrirkomulag.

Fyrirkomulagið byggist í öllum tilvikum á forgangsröðun, þ.e. að kjósendur raða frambjóðendum með raðtölunum 1., 2., 3. o.s.frv.[5] Fyrsta skref í uppgjöri kosninganna er ávallt það að aðgæta hvort einhver frambjóðandi hafi hlotið meira en helming atkvæða að fyrsta vali. Ef svo er nær sá kjöri. Ef ekki þarf að horfa á annað val kjósenda. Í þeim efnum eru fleiri en einn kostur. Einn er sá að líkja alfarið eftir tvíþættum kosningum. Þá er augum einvörðungu beint að þeim tveim frambjóðendum sem fá flest atkvæði að 1. vali. Aðgætt er hvert er 2. val þeirra kjósenda sem settu útilokaða frambjóðendur í 1. val. Hafi nú annar hinna útvöldu náð meirihlutafylgi er málinu lokið. Ekki er þó víst að svo sé þar sem hópur kjósenda kann að hafa sett bæði 1. og 2. val sitt á hina útskúfuðu í ríkum mæli. Þá kemur til álita að láta samt staðar numið og lýsa þann af þeim útvöldu, sem flest fá atkvæðin að 1. og 2. vali, hinn rétt kjörna. En þá hefur hann ekki endilega meirihlutafylgi sér að baki. Vilji menn tryggja að svo sé þarf að huga að 3. vali þeirra sem studdu hina útstrikuðu o.s.frv. einmitt eins og gert er í forgangsröðunaraðferðinni sem lögð er til í þessum frumvörpum.

Fái enginn frambjóðandi hreinan meiri hluta atkvæða að 1. vali er sá frambjóðandinn sem fæst fékk atkvæði að 1. vali dæmdur úr leik og atkvæði hans að 2. vali færð til hinna frambjóðendanna. Sé enn enginn frambjóðandi með meiri hluta atkvæða (að þeim færðu meðtöldum) er aftur sá sem minnst fylgi hefur strikaður út og atkvæði hans færð. Þá flækist málið að vísu vegna þess að hafi hann fengið færð atkvæði frá þeim sem fyrst var strikaður út, þá þarf að gæta að 3. vali viðkomandi kjósenda og færa þau. Þessu er haldið áfram þar til yfir lýkur.

Skýringardæmi.

Einfalt skýringardæmi má sjá í 4. töflu, en þar eru 4 frambjóðendur, A, B, C og D, og 100 kjósendur. Reikna má út að 4 frambjóðendum má raða á 24 mismunandi vegu. Í dæminu hafa þessir 100 kjósendur ekki svo fjölbreyttar skoðanir, heldur raða þeir einvörðungu á 4 mismunandi vegu og skiptast atkvæðin 100 á þessa möguleika. Þessi takmarkaða fjölbreytni nægir til að skýra málið.

4. tafla. Skýringardæmi.

Atkvæði	31	29	25	15
1. val	*A*	*B*	*C*	*D*
2. val	*B*	*C*	*B*	*C*
3. val	*C*	*D*	*D*	*A*
4. val	*D*	*A*	*A*	*B*

[5] Stundum er látið nægja að kjósendur nefni þá tvo efstu. Svo er t.d. gert í borgarstjórakosningum í London.

Enginn frambjóðandi nær hreinum meiri hluta að 1. vali. Væri 1. val ígildi einfaldrar meirihlutakosningar (þar sem kjósendur krossa við frambjóðanda) yrði *A* fyrir valinu, en aðeins með 31% fylgi.[6] Gerum nú dæmið fyrst upp með eftirlíkingu af tveggja umferða kosningu. Þá eru það *A* og *B* sem slagurinn stendur um, en *C* og *D* eru úr sögunni.

5. tafla.	*Skýringardæmið í líkingu tvíþættrar kosningar.*			
Atkvæði	31	29	25	15
1. val	*A*	*B*		
2. val	*B*		*B*	
3. val				*A*
4. val		*A*	*A*	*B*

Í 5. töflu er búið að strika *C* og *D* út. Þá fær *A* 15 atkvæði *D* að 3. vali, eða alls 31+15=46 atkvæði, en *B* fær 25 atkvæði *C* að 2. vali og því alls 29+25=54 atkvæði. Það er þá *B* sem nær kjöri.

6. tafla.	*Skýringardæmið gert upp skv. forgangsröðunaraðferð.*			
Eftir 1. útstrikun				
Atkvæði	31	29	25	15
1. val	*A*	*B*	*C*	
2. val	*B*	*C*	*B*	*C*
3. val	*C*			*A*
4. val		*A*	*A*	*B*
Eftir 2. útstrikun				
Atkvæði	31	29	25	15
1. val	*A*		*C*	
2. val		*C*		*C*
3. val	*C*			*A*
4. val		*A*	*A*	

Í 6. töflu er dæmið gert upp samkvæmt hinni eiginlegu forgangsröðunaraðferð. Þá þarf fyrst að dæma úr leik þann frambjóðanda sem fæst atkvæði fékk að 1. vali. Það er frambjóðandi *D*. Kjósendur hans að 1. vali vilja *C* að 2. vali. Niðurstaðan er í efri hluta töflunnar. Frambjóðandi *C* er nú kominn með 25+15=40 atkvæði. Þá er *B* orðinn sá frambjóðandi sem

[6] Þó verður að hafa fyrirvara um þessa fullyrðingu. Kjósendur haga sér alltaf að einhverju leyti eftir fyrirkomulaginu. Eins er víst að kjósendur frambjóðanda D yrðu færri við einfalda meirihlutakosningu en sem svarar til niðurstöðu þessa 1. vals þar sem D væri fyrir fram ekki talinn líklegur til að sigra. Ef atkvæði eru færanleg geta kjósendur D „leyft“ sér þann munað að velja hann að 1. vali, þar sem þeir eiga þess kost að gera upp á milli hinna þriggja með því að velja þá að 2.–4. vali.

lakast er staddur með óbreytt 29 atkvæði að efsta gilda vali og er hann þá strikaður út. Neðri hluti 5. töflu sýnir því ástandið þegar aðeins þeir tveir efstu eru eftir: *A* og *C*. Af þeim tveimur er *C* kominn með 29+25+15=69 atkvæði, en *A* er aðeins með sín atkvæði að 1. vali, 31 atkvæði. Því er það *C* sem nú nær kjöri.

Forsetakosningar á Írlandi.

Raunhæf dæmi um notkun á forgangsröðunaraðferð er að finna úr forsetakosningum á Írlandi. Þar hafa kosningar farið fram 12 sinnum, en í 9 þeirra voru einungis 1 eða 2 frambjóðendur, þannig að ekki reyndi á framsal atkvæða í þeim. Í hinum þremur voru þrír eða fleiri frambjóðendur og reyndi ávallt á það fyrirkomulag að færa til atkvæði þess frambjóðanda sem fæst fékk atkvæði að 1. vali, þar eð enginn einn náði meiri hluta atkvæða að 1. vali. Kosningaúrslitum er lýst í 7.–9. töflu, en þar er nafn sigurvegarans í hverju tilviki feitletrað.

7. tafla. *Forsetakosningar á Írlandi 1945.*

Frambjóðandi	Atkvæði að 1. vali	Færð atkvæði	Atkvæði í 2. talningu
Sean T O'Kelly	537.965	27.200	565.165
Sean Mac Eoin	335.539	117.886	453.425
Patrick McCartan	212.834	-212.834	0
Óframseld atkvæði*		67.748	67.748
Samtals	1.086.338	0	1.086.338

* Svokölluð óframseld atkvæði koma til af því að umtaldir kjósendur (McCartans) hafa ekki hirt um að geta 2. eða 3. vals síns.

Athyglisvert er hvað margir kjósendur McCartans velja Mac Eoin að 2. vali, sem dugar þó ekki til að breyta röðinni frá 1. vali. Ef fyrirkomulagið hefði byggst á hefðbundinni einfaldri meirihlutakosningu er eins líklegt að flestir þessara kjósenda McCartans hefðu kosið Mac Eoin.

8. tafla. *Forsetakosningar á Írlandi 1990*

Frambjóðandi	Atkvæði að 1. vali	Færð atkvæði	Atkvæði í 2. talningu
Austin Currie	267.902	-267.902	0
Brian Lenihan	694.484	36.789	731.273
Mary Robinson	612.265	205.565	817.830
Óframseld atkvæði		25.548	25.548
Samtals	1.574.651	0	1.574.651

Hér nær Mary Robinson kjöri út á færðu atkvæðin frá Austin Currie. Jafnframt er greinilegt að Currie og Robinson höfða mjög til sömu kjósenda (sem væntanlega væri enn augljósara ef fyrir lægju upplýsingar um annað val kjósenda þeirrar síðarnefndu). Því er eins

líklegt að hún hefði einnig náð kjöri í einföldu meirihlutafyrirkomulagi, þar sem kjósendur Currie hefðu strax í upphafi veðjað á Mary Robinson frekar en að láta atkvæði sín falla dauð niður. En þessir kjósendur hefðu þá ekki haft tækifæri til að láta sína raunverulegu skoðun koma fram. Það geta þeir í fyrirkomulagi forgangsröðunar, án þess að glata möguleikanum á því að hafa áhrif á valið milli hinna tveggja sterkustu.

9. tafla. *Forsetakosningar á Írlandi 1997.*

Frambjóðandi	Atkvæði að 1. vali	Færð atkvæði	Atkvæði í 2. talningu
Mary Banotti	372.002	125.514	497.516
Mary McAleese	574.424	131.835	706.259
Derek Nally	59.529	-59.529	0
Adi Roche	88.423	-88.423	0
Dana Rosemary Scallon	175.458	-175.458	0
Óframseld atkvæði		66.061	66.061
Samtals	1.269.836	0	1.269.836

Í kosningunum 1997 voru 5 frambjóðendur. Þá mætti halda að dæma þyrfti 3 frambjóðendur úr leik, en einn í einu; þar með þyrfti að telja saman atkvæðin þrisvar sinnum. En svo er ekki; taka má þessa 3 saman í heilu lagi. Auðvelt er að sýna fram á að slíkt má gera þegar samanlögð atkvæðatala að 1. vali þeirra, sem spyrtir eru saman, er minni en hvers hinna sem eftir sitja.

Eins og fram hefur komið er það aðeins í írsku forsetakosningunum 1990 sem atkvæðafærsluaðferðin breytir þeirri niðurstöðu sem fæst úr 1. lotu talningarinnar.

Fylgiskjal VII.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, með síðari breytingum.

Meginmarkmið með frumvarpinu er að tekið verið upp persónukjör í kosningum til Alþingis. Frumvarpið er lagt fram samhliða frumvarpi sem miðar að sama marki um breytingar á lögum um kosningar til sveitarstjórna. Samkvæmt frumvarpinu skulu efstu sæti framboðslista í kosningum til Alþingis skipuð frambjóðendum sem boðnir eru fram til persónukjörs og skal tala þeirra vera jöfn tölu þingsæta í kjördæminu. Þessi hluti listans nefnist persónukjörshluti og skal yfirkjörstjórn hluta til um röð frambjóðenda á listanum. Neðri hluta listans skipa frambjóðendur sem boðnir eru fram með hefðbundnum röðuðum hætti. Kjósandi skal merkja við listabókstaf þess framboðs sem hann vill kjósa og getur auk þess raðað frambjóðendum í persónukjörshluta listans í sæti eftir því sem hann vill.

Ætla má að áhrif frumvarpsins á kostnað ríkissjóðs komi fram í auknum kostnaði við talningu atkvæða. Árið 2006 var gerð breyting á kosningalögunum sem kvað á um að ríkissjóður

skyldi framvegis greiða kostnað sem sveitarsjóðir höfðu fram til þess borið. Þar er um að ræða kostnað vegna starfa undirkjörstjórna og kjörstjórna, fyrir húsnæði til kjörfunda o.fl. Fyrirkomulagið er með þeim hætti að ríkissjóður greiðir sveitarstjórnum ákveðna fjárhæð fyrir hvern mann á kjörskrá og ákveðna fjárhæð fyrir hvern kjörstað en sveitarstjórnir annast um framkvæmd kosninganna eins og verið hefur, þar á meðal að greiða þóknanir til starfsfólks kjörstjórnar, útvega húsnæði og aðstöðu o.þ.h. Við alþingiskosningar í vor nam þessi þáttur í kostnaði ríkissjóðs við kosningarnar tæplega 160 m.kr.

Verði frumvarpið að lögum er talið nauðsynlegt að láta semja tölvuforrit til nota við talningu atkvæða til þess að finna út hvaða frambjóðendur til persónukjörs hafa náð kosningu og í hvaða röð. Áætlað er að stofnkostnaður við gerð slíks forrits til varanlegra nota geti verið um 5 m.kr. Gert er ráð fyrir að forritið muni bæði nýtast við talningu atkvæða í alþingiskosningum og sveitarstjórnarkosningum. Aukinn kostnaður við atkvæðatalninguna hverju sinni ræðst fyrst og fremst af því í hve miklum mæli kjósendur koma til með að raða frambjóðendum sem í boði eru til persónukjörs því sérstaklega þarf að meðhöndla þá kjörseðla sem kjósandi hefur raðað frambjóðendum á. Ekki er þó talið að um verulegan kostnaðarauka verði að ræða. Í nýliðnum alþingiskosningum var um 15% atkvæðaseðla breytt með útstrikun eða breytingu á nafnaröð. Oftast var gerð ein breyting á seðli og er áætlað að sérstakur kostnaður við talningu þeirra hafi verið um 1,2 m.kr. Kostnaður við talningu atkvæðaseðla sem kjósendur hafa raðað frambjóðendum á eykst þó ekki í réttu hlutfalli við fjölda merkinga sem færðar hafa verið inn á seðil. Má sem dæmi nefna að ef 50% kjósenda, um 100 þúsund manns, taka þátt í persónukjöri með því að merkja við frambjóðendur og hver þeirra raðar að meðaltali þremur frambjóðendum í sæti, þá er ætlað að sérstakur kostnaður við talningu þessara atkvæða geti orðið um 6 m.kr., eða um 5 m.kr. hærri en kostnaður við breytta seðla var í vor. Samkvæmt því er gert ráð fyrir að áhrif frumvarpsins á kostnað ríkissjóðs verði óveruleg.

252. Frumvarp til laga [149. mál]

um breytingu á lögum um kosningar til sveitarstjórna, nr. 5/1998, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

1. gr.

Á eftir 1. málsl. 1. mgr. 22. gr. laganna koma tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Einnig skal fylgja framboðslista yfirlýsing um það hverjir frambjóðenda eru boðnir fram til persónukjörs og hverjir skulu vera á röðuðum hluta listans, sbr. 31. gr. Jafnframt skal tilgreina röð þeirra síðarnefndu á þessum hluta listans.

2. gr.

Í stað orðanna „frambjóðendur í aðalsætum“ í 2. málsl. 23. gr. laganna kemur: frambjóðendur til persónukjörs, sbr. 1. mgr. 26. gr.

3. gr.

1. mgr. 26. gr. laganna orðast svo:

Á framboðslista skulu vera að minnsta kosti jafnmörg nöfn frambjóðenda og kjósa á sem aðalmenn í sveitarstjórn en aldrei fleiri en tvöföld sú tala. Efstu sæti listans skulu skipuð frambjóðendum sem boðnir eru fram til persónukjörs og skal tala þeirra vera jöfn tölu aðalmanna. Þessi hluti listans nefnist persónukjörshluti. Nöfn á neðri hluta listans skulu boðin fram í tilgreindri röð og nefnist sá hluti raðaður hluti listans. Ekki er skylt að bjóða fram á raðaða hluta listans en sé það gert mega nöfn á honum vera allt að því jafnmörg og á persónukjörshluta hans, sbr. þó 2. málsl. 29. gr.

4. gr.

2. málsl. 29. gr. laganna orðast svo: Komi ekki fram nýr framboðslisti áður en þeim fresti lýkur hlýtur listinn alla fulltrúa í sveitarstjórn, aðal- og varamenn, nema á honum séu svo fá nöfn að sveitarstjórn verði ekki fullskipuð aðal- og varamönnum, sbr. 20. gr.

5. gr.

Við 31. gr. laganna bætist ný málsgrein sem verður 2. mgr. og orðast svo:

Yfirkjörstjórn skal hluta um það í hvaða röð frambjóðendur hvers lista sem boðnir eru fram til persónukjörs, sbr. 1. mgr. 26. gr., raðast á listann. Það skal gert með því að tölusetja nöfn þeirra eftir stafrófsröð og hluta síðan um það hver skuli vera efstur á listanum. Aðrir frambjóðendur raðast í stafrófsröð frá þeim efsta þar til byrjað er aftur á stafrófinu ef þörf krefur.

6. gr.

2. mgr. 32. gr. laganna orðast svo:

Í auglýsingu skal tilgreina bókstaf hvers lista og fyrir hvaða samtök hann er borinn fram. Síðan skal rita nöfn þeirra frambjóðenda sem boðnir eru fram til persónukjörs og í þeirri röð sem kveðið er á um í 2. mgr. 31. gr. Að lokum skal tilgreina nöfn frambjóðenda á raðaða hluta listans skv. 1. mgr. 26. gr. ef við á. Í auglýsingu skal skýrlega aðgreina frambjóðendur sem boðnir eru fram til persónukjörs frá þeim sem skipa raðaðan hluta listans. Jafnframt skal tilgreina röðunartölur þeirra sem skipa raðaða hluta listans og skal fyrsta talan vera næst á eftir tölu nafna á persónukjörshlutanum. Enn fremur skal tilgreina stöðu frambjóðenda eða starfsheiti og heimili ef nauðsyn þykir til auðkenningar.

7. gr.

37. gr. laganna orðast svo:

Kjörseðla skal fullgera þannig: Í fyrirsögn efst á kjörseðli skal tilgreina að um sé að ræða kosningar í tilteknu sveitarfélagi, dagsetningu þeirra og ártal. Jafnframt skal birta stuttar leiðbeiningar til kjósenda um kosningarathöfn þeirra skv. 58. gr.

Þar sem bundnar hlutfallskosningar fara fram skal prenta framboðslistana hvern við annars hlið, í röð eftir bókstöfum þeirra, og skal ætla hverjum lista um 6 sm breidd en lengd skal miðuð við fulla löglega tölu frambjóðenda. Þess skal getið um hvern lista fyrir hvaða stjórnmálasamtök hann er í kjöri á þann hátt að prenta með skýru letri neðan við listabókstafinn en ofan við nöfnin á listanum: **Listi** … (nafn stjórnmálasamtakanna). Fyrir framan listabókstaf skal vera ferningur. Listar skulu aðgreindir með feitum langstrikum.

Niður undan nafni stjórnmálasamtaka skulu vera nöfn þeirra frambjóðenda sem boðnir eru fram til persónukjörs í þeirri röð sem kveðið er á um í 2. mgr. 31. gr. og skal vera ferningur framan við nafn hvers frambjóðanda. Á eftir þeim skal tilgreina nöfn frambjóðenda á röðuðum hluta listans ef honum er til að dreifa og skal skýrlega aðgreina á milli þessara tveggja hópa frambjóðenda listans. Nöfn á raðaða hlutanum skulu vera í þeirri röð sem þau voru boðin fram og skal jafnframt tilgreina röðunartölur fyrir framan nöfn þeirra og skal fyrsta talan koma næst á eftir tölu nafna á persónukjörshlutanum. Enn fremur skal tilgreina stöðu frambjóðenda eða starfsheiti og heimili ef nauðsyn þykir til auðkenningar.

8. gr.

Í stað 2. og 3. mgr. 58. gr. laganna koma þrjár nýjar málsgreinar sem orðast svo:

Kjósandi setur jafnframt tölustafinn 1 í ferninginn framan við nafn þess frambjóðanda listans til persónukjörs sem hann vill helst að nái kjöri, töluna 2 í ferninginn fyrir framan það nafn frambjóðanda listans til persónukjörs sem hann vill að komi næstur til álita, töluna 3 í ferninginn fyrir framan það nafn þess frambjóðanda listans til persónukjörs sem hann vill því næst að nái kjöri o.s.frv. Kjósanda er í sjálfsvald sett hve mörgum af frambjóðendum listans til persónukjörs hann raðar.

Útstrikun á nafni hefur enga merkingu.

Merki kjósandi einungis við listabókstaf en færi engar tölur í ferninga fyrir framan nöfn frambjóðenda listans til persónukjörs er atkvæðið engu að síður gilt en hann telst þá ekki taka afstöðu til þess í hvaða röð þeir skipa sæti listans.

9. gr.

61. gr. laganna orðast svo:

Kjósandi má ekki merkja við nema einn listabókstaf.

10. gr.

Á eftir 1. málsl. 63. gr. laganna kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Að auki er kjósanda sem ekki er fær um að árita kjörseðil heimilt að hafa með sér aðstoðarmann sem hann velur sjálfur.

11. gr.

Orðin „eða tölumerkt nöfn á fleiri listum en einum“ í c-lið 78. gr. laganna falla brott.

12. gr.

2. mgr. 79. gr. laganna orðast svo:

Lista í kjördæmi telst greitt atkvæði þó að láðst hafi að merkja við listabókstaf ef nafn eða nöfn á honum eru tölusett eða krossað við nafn, enda sé ekki merkt við nöfn á fleiri en einum lista og ekki séu aðrir gallar á. Atkvæði skal ekki metið ógilt þótt strikað hafi verið yfir nafn eins eða fleiri frambjóðenda á kjörseðli.

13. gr.

86. gr. laganna orðast svo:

Við bundnar hlutfallskosningar taka frambjóðendur hvers lista til persónukjörs sæti á listanum með eftirfarandi hætti:

1. *Persónuleg atkvæði:* Einungis atkvæði þeirra kjósenda sem taka þátt í persónukjöri, sbr. 2. mgr. 58. gr., koma til álita við talningu vegna persónukjörs. Þessi atkvæði nefnast persónuleg atkvæði.
2. *Talnaröð rofin:* Aðgætt skal hvort talnaröð kjósanda á frambjóðendum til persónukjörs sé samfella tölustafanna 1, 2, 3 o.s.frv. Eftirfarandi gildir ef talnaröðin er rofin eða aðrir gallar reynast á henni:
   a. Hafi verið merkt við aðra frambjóðendur en þá sem eru boðnir fram til persónukjörs á listanum skal horfa fram hjá slíkum merkingum. Gildir það jafnt um merkingar við nöfn á neðri hluta listans, raðaða hlutanum, sem og nöfn á öðrum listum.
   b. Horft skal fram hjá merkingu með krossi við frambjóðanda svo og merkingu með tölustöfum utan talnarununnar frá 1 til og með að tölu frambjóðenda á persónukjörshluta listans. Hafi þó einungis verið merkt við nafn eins frambjóðanda á persónukjörshluta listans með krossi eða öðrum hætti í ferninginn fyrir framan nafn hans skal líta svo á að kjósandinn hafi raðað honum númer 1.
   c. Sé eyða í talnaröðun frambjóðenda til persónukjörs innan lista skal líta svo á að röðin nái aðeins að eyðunni. Þetta á einnig við ef eyðan verður til vegna atvika skv. a-lið.
   d. Sé tölustafur tvítekinn er röðin aðeins gild fram að tvítekna tölustafnum. Það telst ekki tvítekning á tölustaf ef annar þeirra er settur við nafn frambjóðanda sem ekki er til persónukjörs á listanum, sbr. a-lið.
   e. Ef engin talnaröðun verður lesin af kjörseðli vegna atvika sem greinir í a–d-lið, svo sem ef enginn frambjóðandi til persónukjörs telst tölusettur að 1. vali, telst atkvæðið ekki lengur til persónulegra atkvæða.
3. *Sætishlutur:* Ákvarða skal sætishlut listans með þeim hætti að deila tölu persónulegra atkvæða listans með einum að viðbættri tölu þingsæta er komu í hlut listans samkvæmt kosningaúrslitum, sbr. 85. gr.
4. *Flokkun kjörseðla:* Persónuleg atkvæði listans skulu flokkuð í bunka eftir nöfnum þeirra frambjóðenda sem tilgreindir eru númer 1 í talnaröð á viðkomandi kjörseðlum. Hafi frambjóðandi ekki verið tilgreindur númer 1 á neinum kjörseðli skal hann fá tóman bunka í upphafi. Ákvarða skal gildi atkvæða í hverjum bunka. Í upphafi er gildi hvers atkvæðis jafnt einum en síðar fer að ákvæðum 5. tölul. Með atkvæðagildi frambjóðanda er átt við samtölu gilda allra atkvæða í bunka hans.
5. *Röðun í efstu sæti persónukjörshluta listans:* Raðað skal í efstu sæti listans með eftirgreindum hætti að því marki sem unnt er:
   a. Sé hæsta atkvæðagildi frambjóðanda jafnt eða hærra en nemur sætishlut listans skal frambjóðandanum raðað í efsta lausa sæti, í byrjun í fyrsta sæti.
   b. Sé atkvæðagildi annarra frambjóðenda einnig jafnt eða hærra en nemur sætishlut listans skal þeim raðað í efstu lausu sæti á eftir fyrsta manni í réttri röð miðað við atkvæðagildi.
   c. Ákvarða skal færsluhlutfall atkvæða hvers þeirra frambjóðenda sem raðað hefur verið í sæti og fæst það með því að deila þeim hluta atkvæðagildis frambjóðandans sem er umfram sætishlut með fullu atkvæðagildi hans.
   d. Endurmeta skal atkvæðagildi hvers frambjóðanda á viðkomandi seðlum með því að margfalda fyrra atkvæðagildi með færsluhlutfallinu.
   e. Atkvæðin skulu síðan færð til þeirra frambjóðenda á persónukjörshluta listans sem raðað hefur verið númer 2 á umræddum kjörseðlum, sé það að finna, að teknu tilliti til 2. og 8. tölul.

6. *Röðun í neðstu sæti á persónukjörshluta lista:* Komi að því að enginn frambjóðandi finnst með atkvæðagildi sem er jafnt eða hærra en sætishluturinn, sbr. 5. tölul., skal finna þann frambjóðanda sem hefur lægsta atkvæðagildið jafnt þótt það sé núll að gildi, sbr. 4. tölul. Þessum frambjóðanda skal raðað í neðsta lausa sæti á persónukjörshluta listans, í upphafi í neðsta sæti þess hluta listans. Atkvæði þessa frambjóðanda skulu síðan færð til þeirra frambjóðenda sem raðað hefur verið númer 2 á umræddum kjörseðlum að því marki að kjósendur hafi tilgreint slíka röðunartölu á þeim sama lista og þau nöfn hafi ekki verið afmáð vegna uppfærslu skv. 8. tölul.
7. *Lokaröðun í sæti á persónukjörshluta listans:* Raða skal eftir ákvæðum 5. og 6. tölul. samkvæmt röðunartölum á kjörseðlum allt þar til raðað hefur verið öllum frambjóðendum á persónukjörshluta listans. Röðun skv. 5. tölul. hefur ávallt forgang.
8. *Uppfærsla nafna og valtalna:* Í hvert sinn sem frambjóðanda hefur verið raðað í sæti samkvæmt ákvæðum 5. eða 6. tölul. skal samstundis afmá nafn hans af öllum persónulegum atkvæðum. Skapist af þeim sökum eyða í talnaröð á kjörseðli skal hækka röðunartölur þeirra frambjóðenda sem næstir standa þeim frambjóðanda sem um ræðir. Þetta hvort tveggja skal gera áður en kjörseðlar eru færðir í bunka annarra frambjóðenda. Tæmist talnaröð kjósanda á kjörseðli við beitingu 5. eða 6. tölul. kemur atkvæðið ekki lengur til álita og skal lagt til hliðar.
9. *Hlutkesti:* Nú eru einhverjar stærðir sem hafa áhrif á framvindu röðunarinnar jafnstórar og skal þá hluta um þær.

Frambjóðendur á hinum raðaða hluta listans taka sæti á listanum á eftir frambjóðendum til persónukjörs í þeirri röð sem þeir voru boðnir fram skv. 1. mgr. 26. gr.

Þeim sætum sem framboðslisti hefur hlotið samkvæmt ákvæðum 85. gr. skal ráðstafað til frambjóðenda listans í samræmi við niðurstöður persónukjörs í þeirri röð sem fram kemur í 1. og 2. mgr. Sama gildir um sæti varamanna.

14. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Með frumvarpi þessu og frumvarpi til laga um breytingar á lögum um kosningar til Alþingis sem lagt er fram samhliða þessu frumvarpi er lagt til að tekið verði upp nýtt kerfi persónukjörs í alþingis- og sveitarstjórnarkosningum hér á landi. Almennar athugasemdir við frumvörpin tvö eru samhljóða og jafnframt athugasemdir við einstakar greinar þeirra með frávikum sem nauðsynlegar eru vegna efnisins.

Til almennra athugasemda við lagafrumvarp þetta vísast að öðru leyti til samhljóða athugasemda við frumvarp til laga um breytingu á lögum um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, með síðari breytingum, á þskj. 251 hér að framan.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Þá breytingu sem lögð er til í ákvæðinu leiðir beint af þeirri meginbreytingu sem kemur fram í 3. gr. frumvarpsins.

Um 2. gr.

Lögð er til óveruleg orðalagsbreyting í 23. gr. laganna til að taka af vafa um að ef ekki eru tilgreindir umboðsmenn lista skuli allir frambjóðendur til persónukjörs teljast vera réttir umboðsmenn hans gagnvart yfirkjörstjórn.

Um 3. gr.

Hér er lögð til sú efnisbreyting frá gildandi lögum að kveðið er á um persónukjör á frambjóðendum á efstu sætum lista jafnmörgum og svarar til fulltrúatölu í sveitarstjórnum en þar sitja allt frá 5 til 15 fulltrúar. Boðið skal fram í önnur sæti listans, þ.e. þau sem neðar er raðað, með hefðbundnum röðuðum hætti. Aðalfulltrúar verða aldrei kjörnir úr þeim sætum og aðeins í þeim tilvikum að listi fái meira en helming sæta sveitarstjórnar hljóta einhverjir af þessum frambjóðendum á hinum raðaða hluta listans kjörbréf sem varamenn við upphaflega úthlutun. Meginástæða þessarar tvískiptingar framboðslista er að gera kjósendum viðráðanlegra að viðhafa persónukjör, þ.e. að raða frambjóðendum.

Þá er með breyttu orðalagi áréttað það ákvæði gildandi laga að tala frambjóðenda geti verið breytileg eða allt frá því að engir séu boðnir fram í hin röðuðu sæti til þess að þau séu fullmönnuð. Nýjum framboðum getur reynst örðugt að manna öll sæti. Uppskiptingin í sæti til persónukjörs og röðuð sæti sem kunna að teljast annars flokks í einhverjum skilningi kann að reynast enn örðugri. Þeim síðarnefndu má þá sleppa.

Að lokum er óbeint lagt til að brott falli málsliður um hvað gera skuli þegar listar eru of langir. Þetta er úrelt og óþarft ákvæði í gildandi lögum. Séð er við þessum vanda í 24. gr. laganna. Þykir því ástæðulaust að yfirfæra ákvæðið á hið nýja fyrirkomulag persónukjörs sem lagt er til í frumvarpinu.

Um 4. gr.

Samkvæmt 2. málsl. 29. gr. laganna telst framboðslisti sjálfkjörinn ef ekki kemur fram nema eitt gilt framboð að loknum framlengdum framboðsfresti, enda séu á honum nægilega mörg nöfn til að sveitarstjórn verði fullskipuð. Í ákvæðinu eru ekki lagðar til breytingar á þessu en áréttað það skilyrði að á viðkomandi framboðslista skuli vera nægilega mörg nöfn til að sveitarstjórn verði fullskipuð bæði aðal- og varamönnum.

Um 5. gr.

Ákveða þarf röð þeirra á listum sem boðnir eru fram til persónukjörs með hlutlausum hætti. Hér er lagt til að yfirkjörstjórn stilli nöfnum frambjóðenda upp í stafrófsröð. Til þess að gæta jafnræðis skal þá hlutað um það hver skuli vera efstur á hverjum lista.

Um 6. gr.

Kveðið er á um hvernig listar skuli auglýstir, þ.m.t. að þessir tveir hópar frambjóðenda skuli vel aðgreindir.

Um 7. gr.

Tekið er upp það nýmæli að hafa upplýsingar um kosninguna og stuttar leiðbeiningar til kjósenda um kosningarathöfn þeirra efst á kjörseðli. Jafnframt er það nýmæli að kjósendum sé auðveldað að raða nöfnum frambjóðenda með því að hafa til þess sérstakan fernig framan við hvert nafn á listanum. Þá er mælt fyrir um að fram komi á kjörseðlinum sætistala þeirra sem skipa hinn raðaða hluta listans. Þetta er gert til að skerpa enn muninn á persónukjörshluta og röðuðum hluta listans. Að öðru leyti felur ákvæðið í sér sömu fyrirmæli um birtingu frambjóðenda á kjörseðlum og kveðið er á um varðandi auglýsingu, sbr. það sem segir um 6. gr. Orðalag er samræmt við lög um kosningar til Alþingis, þ.m.t. að ferningur skuli vera framan við bókstaf framboðslista.

Um 8. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um það hvernig kjósandi tekur þátt í persónukjöri samkvæmt ákvæðum frumvarpsins. Er það gert með því að kjósandi merkir með tölustöfum, 1, 2, 3 o.s.frv., við frambjóðendur listans til persónukjörs og má hann tölusetja jafn marga þessara frambjóðenda og hann kýs. Þessi kosningarathöfn er þekkt bæði úr gildandi kosningalögum jafnt til Alþingis sem sveitarstjórna auk þess að vera meginreglan í prófkjörum hérlendis. Merking tölusetningarinnar er þó nýmæli. Röðunin lýsir því í hvaða forgangsröð kjósandinn vill að atkvæði hans nýtist í persónukjörinu. Tölustafinn 1 skal kjósandinn setja framan við nafn þess sem hann vill helst að nái kjöri, helst 1. sæti en ef ekki það þá það sem er næst laust. Töluna 2 setur hann við þann sem hann vill að komi næstur til álita, o.s.frv. Brýnt er, verði frumvarpið að lögum, að kjósendum sé rækilega kynnt hver kosningarathöfn þeirra skal vera og hvaða merking felst í henni.

Er sérstaklega tekið fram í frumvarpinu að útstrikun hafi ekki merkingu og ógildi ekki kjörseðil. Útstrikanir eiga ekki við í því persónukjörsfyrirkomulagi sem lagt er til í frumvarpinu.

Þá er tekið af skarið með það að þeir kjósendur sem ekki taka þátt í röðun frambjóðenda teljast ekki taka afstöðu til þess í hvaða röð frambjóðendur listans til persónukjörs skipa sæti hans. Með því eru þeir í raun að afsala sér möguleikum til áhrifa í þeim efnum til þeirra sem þátt taka í persónukjörinu. Brýnt er að kjósendur verði hvattir til að nýta sér lýðræðislegan rétt sinn til röðunar verði frumvarpið samþykkt.

Um 9. gr.

Ákvæði um að ekki megi merkja við nema einn lista er við haldið. Kjörseðill verður ógildur sé þetta ekki virt. Á hinn bóginn er lagt til að farið verði mildari höndum um merkingar við frambjóðendur á öðrum listum sem hæglega geta orðið fyrir mistök. Lagt er til að slíkar merkingar hafi engin áhrif og geri því atkvæði ekki ógilt. Með breytingum á 86. gr. laganna er gengið frá því að horft sé fram hjá þessum ómarktæku röðunartölum. Á hinn bóginn getur slík merking orðið til þess að fyrirætlun kjósandans um röðun frambjóðenda nái ekki að öllu leyti fram að ganga. Slíkar merkingar ber því að forðast en ekki er ástæða til þess að ógilda atkvæði af þessum sökum enda sé vilji kjósanda til þess hvaða lista hann kýs skýr.

Um 10. gr.

Lagt er til að blindir og aðrir fatlaðir megi hafa með sér sinn eigin aðstoðarmann í kjörklefann, sbr. einnig umfjöllun í almennum athugasemdum frumvarpsins.

Um 11. gr.

Lagt er til að atkvæði verði ekki ógilt þótt merkt hafi verið með röðunartölu við nöfn á öðrum listum en þeim sem kjósandi hefur kosið eða merkt við frambjóðendur á hinum raðaða hluta listans.

Um 12. gr.

Í ákvæðinu eru lagðar til tvær efnisbreytingar. Annars vegar er tekið af skarið með það að útstrikun er merkingarlaus og ógildir ekki atkvæði.

Hin breytingin er afleiðing af breytingunni sem lögð er til í 11. gr. frumvarpsins. Nýmælið er niðurlagið: „enda sé ekki merkt við nöfn á fleiri en einum lista og ekki séu aðrir gallar á.“ Merkingar við nöfn ein sér duga þó því aðeins til að ákvarða hvaða lista kjósandinn hugðist kjósa að tölusetningin einskorðist við einn lista.

Um 13. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að 86. gr. laganna sem fjallar um röðun frambjóðenda og úthlutun sæta í sveitarstjórn til listanna í kjölfarið verði tekin upp í heild sinni. Í ákvæðinu er mælt fyrir um framkvæmd hinnar sérstöku uppgjörsaðferðar sem er kjarninn í forgangsröðunaraðferðinni við persónukjör sem lögð er til í frumvarpi þessu.

Ferli þess að raða frambjóðendum til persónukjörs er lýst í níu töluliðum. 1.–4. tölul. eru inngangs- og skilgreiningarliðir. Sjálf röðunin fer fram í skrefum sem lýst er í 5.–7. tölul. 8. tölul. er um tæknileg atriði. 9. tölul. er hefðbundið ákvæði um hlutkesti reynist viðmiðunartölur jafnstórar.

Í 1. tölul. er ítrekað að einungis atkvæði þeirra sem taka þátt í persónukjörinu koma til álita við röðun frambjóðenda í persónukjörssæti og nefnast þessi atkvæði *persónuleg atkvæði.*

Í 2. tölul. er mælt fyrir um það í fimm stafliðum hvernig farið skuli með ef *talnaröð er rofin* eða aðrir gallar reynast á henni. Hafi verið merkt við aðra frambjóðendur en þá sem eru boðnir fram til persónukjörs á listanum skal horfa fram hjá slíkum merkingum. Gildir það jafnt um merkingar við nöfn á neðri hluta listans, raðaða hlutanum, sem og nöfn á öðrum listum. Samkvæmt b-lið skal horft fram hjá merkingu með krossi við frambjóðanda svo og merkingu með tölustöfum utan talnarununnar frá 1 til og með að tölu frambjóðenda á persónukjörshluta listans. Hafi þó einungis verið merkt við nafn eins frambjóðanda á persónukjörshluta listans með krossi eða öðrum hætti í ferninginn fyrir framan nafn hans skal líta svo á að kjósandinn hafi raðað honum númer 1. Í c-lið er kveðið á um það að sé eyða í talnaröðun frambjóðenda til persónukjörs innan lista skal líta svo á að röðin nái aðeins að eyðunni. Þetta á einnig við ef eyðan verður til vegna atvika skv. a-lið. Í d-lið kemur fram að sé tölustafur tvítekinn er röðin aðeins gild fram að tvítekna tölustafnum. Það telst þó ekki tvítekning á tölustaf ef annar þeirra er settur við nafn frambjóðanda sem ekki er til persónukjörs á listanum, sbr. a-lið. Í e-lið kemur fram að ef engin talnaröðun verður lesin af kjörseðli vegna atvika sem greinir í a–d-lið, svo sem ef enginn frambjóðandi til persónukjörs telst tölusettur að 1. vali, telst atkvæðið ekki lengur til persónulegra atkvæða.

Í 3. tölul. er svonefndur *sætishlutur* skilgreindur. Sætishlutur segir til um það hvaða atkvæðamagni frambjóðandi þarf að ná til að ná kjöri. Við útreikning á sætishlut er beitt svonefndri Droops-aðferð en hún er kennd við átjándu aldar Englendinginn *Henry Richmond Droop*. Hugsunin að baki sætishlut Droops er sú að aldrei geti fleiri frambjóðendur komist í senn yfir þennan þröskuld en svarar til tölu þingsæta. Er Droops-hlutur minnsta stærðin sem

hefur þennan eiginleika. Víða þar sem aðferðinni er beitt, t.d. á Írlandi, er lagt kapp á að sætishluturinn sé heiltala. Þá er tölunni 1 bætt við hlutinn eins og honum er hér lýst og broti síðan sleppt. Slíkt kapp á heiltölugildi á rætur að rekja til handtalningar. Gert er ráð fyrir því að talningin verði með rafrænum hætti, verði frumvarpið að lögum. Eru því ekki rök fyrir þessari heiltölugerð sætishlutarins.

Í 4. tölul. er *flokkun kjörseðla* lýst og skulu persónuleg atkvæði listans flokkuð í bunka eftir nöfnum þeirra frambjóðenda sem tilgreindir eru númer 1 í talnaröð á viðkomandi kjörseðlum. Hafi frambjóðandi ekki verið tilgreindur númer 1 á neinum kjörseðli skal hann fá tóman bunka í upphafi. Ákvarða skal gildi atkvæða í hverjum bunka. Í upphafi er gildi hvers atkvæðis jafnt einum en síðar fer að ákvæðum 5. tölul. Með atkvæðagildi frambjóðanda er átt við samtölu gilda allra atkvæða í bunka hans.

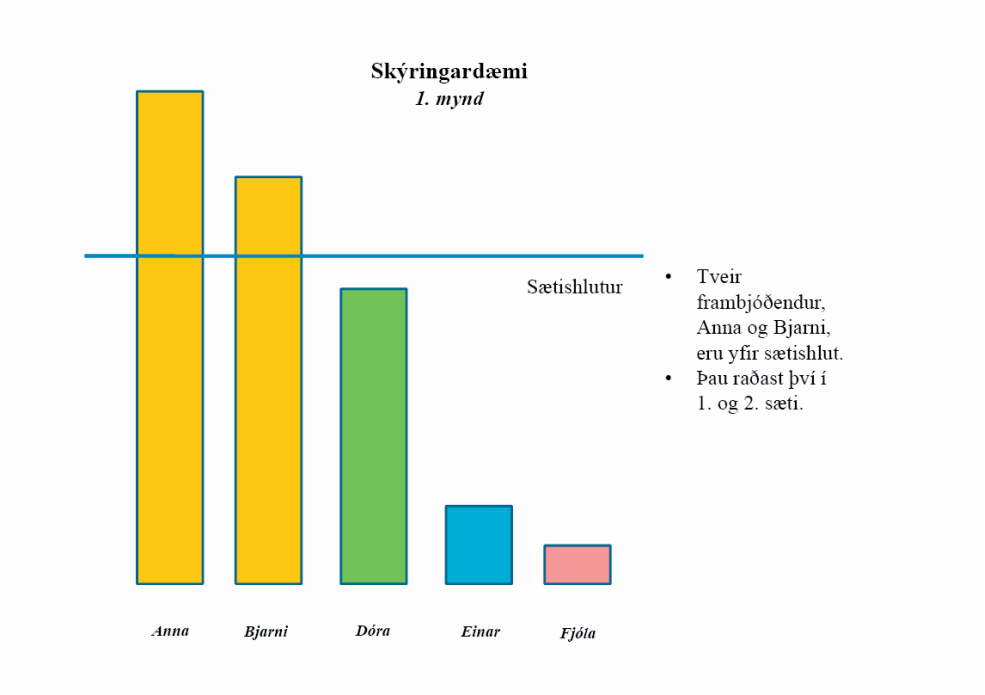
Í 5. tölul. er kveðið á um *röðun í efstu sæti persónukjörshluta listans*. Raðað skal í efstu sætin þeim sem hafa atkvæðagildi jafnt eða hærra en nemur sætishlut listans. Þau atkvæði sem þá eru umfram sætishlut skulu færð til frambjóðenda að næsta vali. Við færslu atkvæða er horft til allra atkvæða í bunka þess frambjóðanda sem nú hefur verið raðað. En vega verður atkvæðin með svokölluðu *færsluhlutfalli*. Það má skýra með einföldu dæmi:

Segjum að sætishlutur sé 2.000 atkvæðagildi og atkvæðagildi þess bunka sem verið er að færa úr sé 3.000. Þá reiknast færsluhlutfallið sem (3.000–2.000)/3000 = 1/3. Teljarinn er kúfurinn, eða sá hluti atkvæðagildis bunkans sem er umfram sætishlutinn. Nefnarinn er atkvæðagildið óskert.

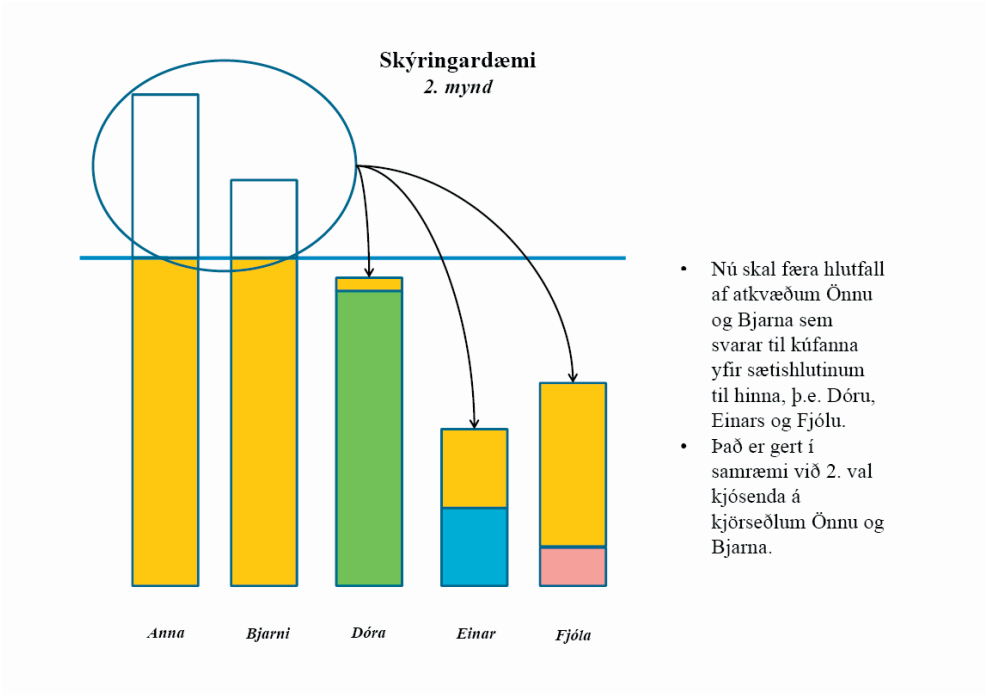
Að færsluhlutfalli reiknuðu má færa hvert atkvæði í þann bunka sem svarar til annars vals, eða þess sem nú er orðið annað val, á atkvæðinu, eftir að atkvæðagildi þess hefur verið margfaldað með færsluhlutfallinu.

Heildarsumma atkvæða, eða réttara sagt atkvæðagilda, breytist ekki við færsluna, sem er lykilatriði í forgangsröðunaraðferðinni, atkvæðagildi hvorki glatast né verða til, þau haldast óbreytt við talninguna. Taka má eftirfarandi dæmi:

1. mynd sýnir dæmi um atkvæðabunka frambjóðenda sem hér heita Anna, Bjarni, Dóra, Einar og Fjóla. Hæð súlnanna á að samsvara atkvæðagildi þeirra. Lárétta línan sýnir stærð sætishlutarins í þessu dæmi.

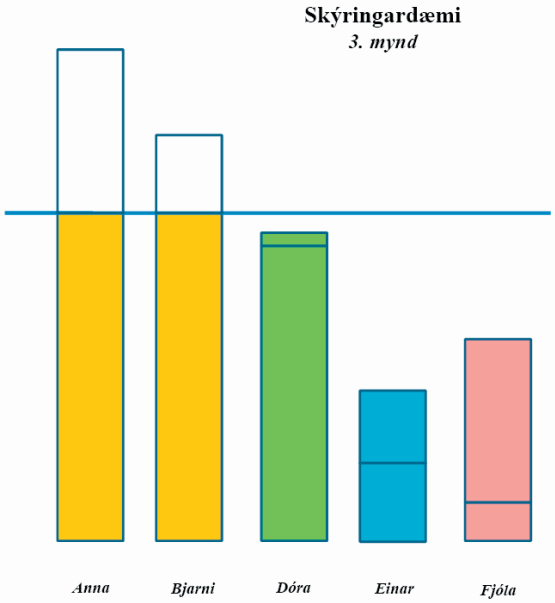


Atkvæðagildi Önnu og Bjarna eru yfir sætishlutnum. Anna hreppir efsta sætið á listanum en Bjarni annað sætið. Á 2. mynd er búið að færa umframatkvæði þeirra til þeirra sem voru að öðru vali á kjörseðlum þess frambjóðanda.



Færðu atkvæðin hafa skipst ójafnt á milli hinna frambjóðendanna enda nær enginn þeirra sætishlut. Nú er ekki lengur gerður greinarmunur á uppruna atkvæða þeirra frambjóðenda sem eftir sitja, sjá 3. mynd.

Skýringardæmi
3. mynd



- Að lokinni fyrstu færslu eru atkvæði Dóru, Einars og Fjólu orðin að blönduðum uppruna.
- Til að leggja áherslu á að atkvæðin eru öll jafngild eftir að þau eru komin á áfangastað er litur súlnahlutanna samræmdur.

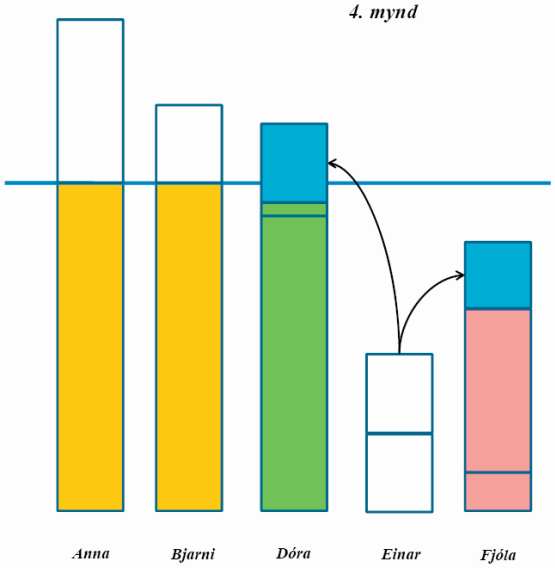
Í 6. tölul. er kveðið á um *röðun í neðstu sæti á persónukjörshluta listans*. Samkvæmt töluliðnum skal þegar enginn frambjóðandi finnst með atkvæðagildi sem er jafnt eða hærra en sætishluturinn, sbr. 5. tölul., finna þann frambjóðanda sem hefur lægsta atkvæðagildið jafnt þótt það sé núll að gildi, sbr. 4. tölul. Þessum frambjóðanda skal raðað í neðsta lausa sæti á persónukjörshluta listans, í upphafi í neðsta sæti þess hluta listans. Atkvæði þessa frambjóðanda skulu síðan færð til þeirra frambjóðenda sem raðað hefur verið númer 2 á umræddum kjörseðlum að því marki að kjósendur hafi tilgreint slíka röðunartölu á þeim sama lista og þau nöfn hafi ekki verið afmáð vegna uppfærslu skv. 8. tölul. Þarf þá að skerða atkvæðagildin fyrir færsluna og er færsluhlutfallið jafnt einum heilum. Þetta má skýra ef haldið er áfram með framangreint dæmi:

Á 4. mynd er komið að því að leita að þeim frambjóðanda sem hefur rýrasta atkvæðagildið í sýnidæminu. Atkvæðagildi hans eru þá öll færð til hinna tveggja í réttum hlutföllum miðað við 2. val kjósenda.

Í 7. tölul. er kveðið á um *lokaröðun í sæti á persónukjörshluta listans* en samkvæmt töluliðnum skal raða eftir ákvæðum 5. og 6. tölul. samkvæmt röðunartölum á kjörseðlum allt þar til raðað hefur verið öllum frambjóðendum á persónukjörshluta listans. Röðun skv. 5. tölul. hefur ávallt forgang. Frambjóðendum er þannig raðað ýmist í efsta lausa sæti listans, skv. 5. tölul., eða neðan frá, skv. 6. tölul. Það er eiginleiki þessarar aðferðar að þeir sem raðast í þingsæti listans ná allir kjöri á grundvelli fulls sætishlutar, þ.e. samkvæmt ákvæðum 5. tölul.

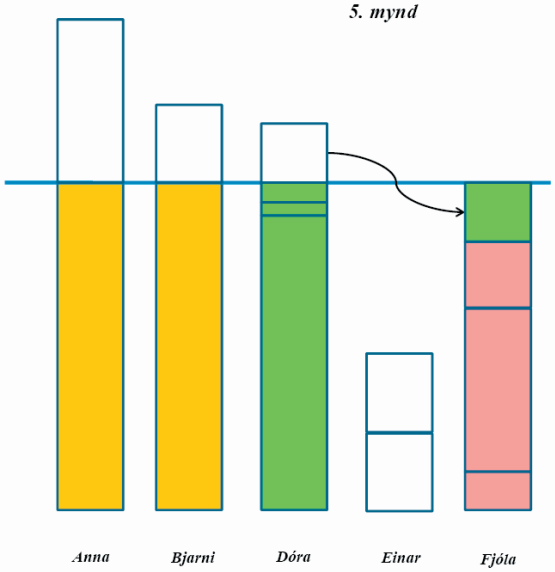
Mynd 5 sýnir lokaskrefið í sýnidæminu. Nýr atkvæðakúfur er færður á þann eina sem eftir er.

Skýringardæmi
4. mynd



- Nú er Einar með lægst atkvæðagildi. Þá er ljóst að hann verður síðastur eða sá 5. í röðinni.
- Færa skal öll atkvæði Einars til þeirra sem enn er óraðað, þ.e. til Dóru og Fjólu.
- Eftir færsluna er Dóra komin upp fyrir sætishlut og skipar því 3. sætið.

Skýringardæmi
5. mynd



- Nú er kúfur Dóru færður til þess eina sem eftir situr, þ.e. til Fjólu.
- Hún verður því 4. maður listans og hefur þá öllum verið raðað.

Í 8. tölul. er kveðið á um *uppfærslu nafna og valtalna*: Í hvert sinn sem frambjóðanda hefur verið raðað í sæti samkvæmt ákvæðum 5. eða 6. tölul. skal samstundis afmá nafn hans af öllum persónulegum atkvæðum. Skapist af þeim sökum eyða í talnaröð á kjörseðli skal hækka röðunartölur þeirra frambjóðenda sem næstir standa þeim frambjóðanda sem um ræðir. Þetta hvort tveggja skal gera áður en kjörseðlar eru færðir í bunka annarra frambjóðenda. Tæmist talnaröð kjósanda á kjörseðli við beitingu 5. eða 6. tölul. kemur atkvæðið ekki lengur til álita og skal lagt til hliðar. Þetta gerist áður en atkvæði er fært. Segjum að Anna hafi verið númer 1 á kjörseðli og Bjarni númer 2. Nú er Önnu raðað. Við það þokast Bjarni upp í efsta val og atkvæðið færist með skerðingu í samræmi við færsluhlutfall í bunka Bjarna en sem atkvæði að 1. vali.

Í 9. tölul. er kveðið á um hlutkesti þegar einhverjar stærðir sem hafa áhrif á framvindu röðunarinnar eru jafnstórar.

2. mgr. ákvæðisins skýrir sig sjálf. Þeir frambjóðendur sem eru boðnir fram raðaðir, ef einhverjir, skipa neðstu sæti listans og í þeirri röð óbreyttri sem þeir eru boðnir fram í.

Í lokamálsgrein ákvæðisins er áréttað að þeim sætum sem framboðslisti hefur hlotið samkvæmt ákvæðum 85. gr. laganna skuli ráðstafað til frambjóðenda listans í samræmi við niðurstöður persónukjörs í þeirri röð sem fram kemur í 1. og 2. mgr. Sama gildir um sæti varamanna.

Um 14. gr.

Samkvæmt ákvæðinu er lagt til að lögin, verði frumvarpið samþykkt, öðlist þegar gildi.

Fylgiskjöl I–VI eru samhljóða sömu fylgiskjölum með þskj. 251 hér að framan.

Fylgiskjal VII.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum kosningar til sveitarstjórna, nr. 5/1998, með síðari breytingum.

Meginmarkmið með frumvarpinu er að tekið verið upp persónukjör í kosningum til sveitarstjórna. Frumvarpið er lagt fram samhliða frumvarpi sem miðar að sama marki um breytingar á lögum um kosningar til Alþingis. Samkvæmt frumvarpinu skulu efstu sæti framboðslista í kosningum til sveitarstjórnar skipuð frambjóðendum sem boðnir eru fram til persónukjörs og skal tala þeirra vera jafn tölu aðalmanna. Þessi hluti listans nefnist persónukjörshluti og skal yfirkjörstjórn hluta til um röð frambjóðenda á listanum. Neðri hluta listans skipa frambjóðendur sem boðnir eru fram með hefðbundnum röðuðum hætti. Ekki verður

skylt að bjóða fram á raðaða hlutann en sé það gert mega nöfn á honum vera allt að því jafnmörg og á persónukjörshluta listans. Kjósandi skal merkja við listabókstaf þess framboðs sem hann vill kjósa og getur auk þess raðað frambjóðendum í persónukjörshluta listans í sæti eftir því sem hann vill.

Sveitarsjóðir greiða megnið af kostnaði við sveitarstjórnarkosningar. Í kosningunum árið 2006 nam þessi kostnaður sveitarfélaga rúmlega 100 m.kr. Ríkissjóður greiðir auk þess kostnað við nokkra tiltekna þætti og í kosningunum árið 2006 nam þessi kostnaður ríkissjóðs tæplega 16 m.kr.

Ekki verður séð að frumvarpið, verði það óbreytt að lögum, hafi áhrif á kostnað ríkissjóðs og ætla má að áhrif þess á kostnað sveitarsjóða verði ekki veruleg og geti hlaupið á nokkrum milljónum króna. Vísast í því sambandi til kostnaðarumsagnar ráðuneytisins um frumvarp til laga um breytingar á lögum um kosningar til Alþingis.

253. Nefndarálit [124. mál]

um frv. til l. um Bankasýslu ríkisins.

Frá minni hluta viðskiptanefndar.

Minni hlutinn gerir verulegar athugasemdir við þetta frumvarp. Frumvarpinu er ætlað að leggja áherslu á endurreisn og uppbyggingu öflugs innlends fjármálamarkaðar og stuðla að virkri og eðlilegri samkeppni á þeim markaði, tryggja gagnsæi í allri ákvarðanatöku varðandi þátttöku ríkisins í fjármálastarfsemi og tryggja virka upplýsingamiðlun til Alþingis. Allt eru þetta göfug markmið en erfitt er að sjá hvernig þeim verður náð verði frumvarpið að lögum.

Minni hlutinn er ekki sannfærður um að þessari umsýslu sé best komið fyrir í nýrri ríkisstofnun. Í minnisblaði frá fjármálaráðuneytinu kemur fram að flest lönd innan OECD hafa smám saman fært forræði eignarhluta til eins ráðuneytis þannig að umsýslan verði samræmd og mælir OECD með því fyrirkomulagi. Ríkisendurskoðun hefur einnig bent á að stofnuninni sé ætlað að sinna verkefni sem fjármálaráðuneytið virðist að flestu fullfært um að leysa af hendi, og það mun auka útgjöld ríkisins um 70–80 millj. kr. árlega. Slíkt er erfitt að réttlæta nú þegar við blasir miskunnarlaus niðurskurður á útgjöldum ríkisins.

Minni hlutanum finnst bæði hreinlegra og eðlilegra, sé það á annað borð ætlun ríkisstjórnarinnar að koma á miðstýringu í bankakerfinu, að það verði gert með minni yfirbyggingu úr deild í fjármálaráðuneytinu fremur en að ráðherra handvelji fólk til að stýra nýrri stofnun.

Bankasýslu ríkisins er ætlað að fylgja eftir eigendastefnu ríkisins en sú stefna liggur ekki fyrir þegar þetta er ritað. Fjölmargir umsagnaraðilar kvörtuðu yfir því að þurfa að veita umsögn þegar eigendastefnuna, sem augljóslega mun hafa mikil áhrif á það hvernig Bankasýslan á að starfa, vantar enn. Fram hefur komið að um eina eigendastefnu verði að ræða fyrir alla banka í eigu ríkisins. Að mati minni hlutans væri æskilegra að ríkið mótaði sér sérstaka eigendastefnu fyrir hverja fjármálastofnun fyrir sig, enda stríðir það gegn samkeppnissjónarmiðum frumvarpsins að hafa eina stefnu fyrir þær allar.

Nú þegar flestar fjármálastofnanir landsins eru komnar í eigu ríkisins er eðlilegt að fram komi krafa um að fjármálaráðherra hafi ekki bein afskipti af stjórn bankanna. Í samfélaginu er uppi krafa um að ráðherravald verði minnkað. Við fyrstu sýn virðist hlutverk Banka-

sýslunnar einmitt vera að draga úr ráðherravaldinu, en þegar málið er skoðað nánar má sjá að fjármálaráðherra eru ætluð mikil völd innan stofnunarinnar. Þau völd felast m.a. í því að ráðherra velur þriggja manna stjórn stofnunarinnar sem svo ræður framkvæmdastjóra. Hér telur minni hlutinn eðlilegra að ráðið sé í stjórn og aðrar stöður stofnunarinnar á faglegum forsendum, t.d. hjá ráðningarstofu eða með óháðri valnefnd.

Alþingi, 9. júlí 2009.

Guðlaugur Þór Þórðarson, frsm. Margrét Tryggvadóttir. Ragnheiður E. Árnadóttir.

Eygló Harðardóttir.

254. Nefndarálit [134. mál]

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 6/2007, um Ríkisútvarpið ohf., með síðari breytingum.

Frá menntamálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Þórhall Vilhjálmsson og Auði B. Árnadóttur frá menntamálaráðuneyti, Ástu Garðarsdóttur og Guðjón Á. Ríkharðsson frá Fjársýslu ríkisins, Skúla Eggert Þórðarson og Ingvar J. Rögnvaldsson frá ríkisskattstjóra, Daða Sverrisson frá Samtökum fjármálafyrirtækja, Ástrúnu Björk Ágústsdóttur frá Íslandsbanka og Grétu Berg Ingólfsdóttur og Jón Örn Guðmundsson frá Landsbankanum. Umsagnir bárust frá Ríkisútvarpinu ohf. og ríkisskattstjóra.

Með frumvarpinu er lagt til að gjalddögum útvarpsgjalds fjölgi úr einum í þrjá hjá einstaklingum en hjá lögaðilum verði einn gjalddagi. Gert er ráð fyrir að gjalddagar hjá einstaklingum verði 1. ágúst, 1. október og 1. desember en 1. nóvember hjá lögaðilum. Markmiðið með þessari breytingu er að skapa fjárhagslegt hagræði fyrir einstaklinga með dreifingu á greiðslu útvarpsgjaldsins.

Í kostnaðarumsögn frá fjárlagaskrifstofu kemur fram að áætlað er að útgjöld ríkissjóðs gætu aukist um 9 millj. kr. með auknum fjölda útsendra innheimtuseðla og að þessi viðbótarútgjöld muni falla til hjá Fjársýslu ríkisins sem heyrir undir fjármálaráðuneytið.

Á fundi með nefndinni kom fram hjá fulltrúum frá Fjársýslu ríkisins að fyrirkomulag á innheimtu gjaldsins sé með þeim hætti að þeir greiðendur sem ekki eru launagreiðendamerktir í kerfi hennar fái senda sérstaka greiðsluseðla. Fjölgun gjalddaga úr einum í þrjá mun því hafa í för með sér kostnaðarauka fyrir ríkissjóð þar eð greiðsluseðlum, sem sendir eru gjaldendum sem ekki eru launagreiðendamerktir hjá innheimtumönnum ríkissjóðs, muni fjölga.

Í frumvarpinu er eins og áður segir gert ráð fyrir að gjalddagar hjá einstaklingum verði 1. ágúst, 1. október og 1. desember. Fram kom hjá Fjársýslu ríkisins að ef gjalddagaskiptingin er miðuð við þá gjalddaga hefur það í för með sér kostnaðarauka sem nemur u.þ.b. 11,5 millj. kr. Sé gjalddagaskiptingin hins vegar ákvörðuð 1. ágúst, 1. september og 1. október mun kostnaður lækka um u.þ.b. 4 millj. kr. og verða 7,5 millj. kr. Útvarpsgjaldið fari á greiðsluseðil með eftirstöðvum gjalda til innheimtu eftir álagningu og skýringin á kostnaðarlækkuninni sé sú að eftirstöðvum gjalda við álagningu er skipt á fimm gjalddaga en þó sé miðað við

að ekki sé til innheimtu lægri fjárhæð en 2.000 kr. á hverjum gjalddaga, sbr. 112. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, þannig að útsendum greiðsluseðlum fækkar eftir því sem líða tekur á árið. Fram kom að í fyrra voru sendir út 42.000 greiðsluseðlar 1. ágúst en 1. desember 15.000. Þá kom fram hjá Fjársýslunni að misræmi milli kostnaðarmats hennar og fjárlagaskrifstofu helgist af óvissu um hversu margir greiðendur eru ekki launamerktir. Í upphafi var talið að þeir væru mun fleiri en áætlað var en nú sé jafnvel gert ráð fyrir að þeir séu mun færri.

Nefndin telur mikilvægt með hliðsjón af stöðu ríkissjóðs, og í ljósi þess að fjárlög ársins 2010 munu innihalda mikinn niðurskurð á öllum sviðum, að nauðsynlegt sé að leita leiða sem hafa í för með sér hagræðingu eða sparnað. Nefndin leggur því til þá breytingu að gjalddagar verði miðaðir við 1. ágúst, 1. september og 1. október. Nefndin bendir á að bankar bjóði upp á þann greiðslumöguleika að þeir aðilar sem eru í greiðsludreifingu geti dreift greiðslunni á lengra tímabil. Með vísan til þessa telur nefndin að breytingin hafi í för með sér bæði sparnað fyrir ríkissjóð og nái því markmiði sem upphaflega var stefnt að með frumvarpinu, að veita gjaldendum aukið hagræði við greiðslu útvarpsgjalds.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

Í stað orðanna „1. október og 1. desember“ í 1. gr. komi: 1. september og 1. október.

Ásmundur Einar Daðason, Jónína Rós Guðmundsdóttir, Margrét Tryggvadóttir og Ragnheiður Ríkharðsdóttir voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 7. júlí 2009.

Oddný G. Harðardóttir, form., frsm.	Eygló Harðardóttir.	Árni Þór Sigurðsson.
Skúli Helgason.	Unnur Brá Konráðsdóttir.	

255. Nefndarálit [38. mál]

um till. til þál. um aðildarumsókn að Evrópusambandinu.

Frá 1. minni hluta utanríkismálanefndar.

Utanríkismálanefnd hefur fjallað um 38. mál, um aðildarumsókn að Evrópusambandinu, sem flutt er af ríkisstjórninni, og 54. mál, um undirbúning mögulegrar umsóknar um aðild að Evrópusambandinu, sem flutt er af þingflokkum Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks, samhliða. Grundvallarmunur er á tillögunum þar sem sú fyrri fjallar um efnislega ákvörðun um að ganga til viðræðna um aðild að Evrópusambandinu (ESB) en sú síðari um meðferð málsins áður en kemur til ákvörðunar um aðildarviðræður. Af nefndaráliti meiri hlutans má sjá að unnið var í samræmi við tillögu þingflokks Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks þar

sem segja má að nefndarálitinu sjálfu er ætlað að vera sá vegvísir sem mælt er fyrir um í 54. máli.

Í greinargerð með 54. máli kemur fram að vegvísirinn skuli fjalla um alla þá þætti sem taka þarf tillit til í tengslum við aðildarumsókn, svo sem:

1. Aðkomu þjóðarinnar að aðildarumsókn og staðfestingu aðildarsamnings.
2. Hvernig skipa skuli viðræðunefnd Íslands við Evrópusambandið.
3. Með hvaða hætti eftirliti Alþingis og upplýsingagjöf til þess skuli háttað á meðan mögulegar aðildarviðræður standa.
4. Hvernig staðið skuli að opinberum stuðningi við kynningu á niðurstöðum viðræðna við Evrópusambandið.
5. Hvaða stjórnarskrárbreytingar séu nauðsynlegar í tengslum við inngöngu í Evrópusambandið og hvenær þær skuli gerðar.
6. Áætlaðan kostnað vegna aðildarumsóknar.

Taka má undir það með meiri hlutanum að þessi mál hafi hlotið nokkra umræðu hjá nefndinni. Þannig er t.d. í áliti meiri hlutans kveðið á um hvernig skipa skuli viðræðunefnd Íslands við ESB, upplýsingagjöf og hlutverki Alþingis eru gerð skil ásamt því sem velt er upp möguleikum á því hvernig standa skuli að opinberum stuðningi við kynningu málsins. Þá er kostnaður við aðildarumsókn áætlaður. Glöggt má sjá hve vanbúin og illa ígrunduð tillaga utanríkisráðherra var á sínum tíma þar sem þessara mikilvægu atriða var ekki getið.

Hins vegar vantar grundvallaratriði inn í álit og breytingartillögu meiri hlutans þar sem ekki er gert ráð fyrir aðkomu þjóðarinnar að ákvörðun um aðildarumsókn og ekki er gert ráð fyrir að endanleg staðfesting samningsins verði borin undir þjóðina. Meiri hlutinn kýs að afgreiða síðastnefnda atriðið með því að gera ráð fyrir að hugsanlegur aðildarsamningur verði borinn undir ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu, sem verður þá ekki lagalega bindandi fyrir staðfestingu aðildar. Mikið skortir á að skýrt sé kveðið á um nauðsynlegar stjórnarskrárbreytingar og tímasetningar þeirra í áliti meiri hlutans. Mikilvægt er að skýrt sé kveðið á um aðkomu og ákvarðanatöku þjóðarinnar í málinu, sérstaklega í ljósi þess hvernig það hefur þróast undanfarnar vikur og mánuði. Ríkisstjórnin er klofin í málinu eins og margítrekaðar yfirlýsingar einstakra þingmanna úr báðum stjórnarflokkum sýna. Umboð stjórnarinnar til þess að sækja um aðild að Evrópusambandinu er ekki fyrir hendi, enda var það ekki niðurstaða þingkosninganna 25. apríl sl. að sækja skyldi um aðild að Evrópusambandinu. Að loknum alþingiskosningum í vor tóku sæti í ríkisstjórn flokkar sem höfðu í öllum grundvallaratriðum andstæðar skoðanir og afstöðu til inngöngu Íslands í Evrópusambandið. Því hefur ríkisstjórnin og sá þingmeirihluti sem hún styðst við ekki sameiginlega stefnu í þessu mikilvæga máli. Eðlilegast er að þjóðin skeri með beinum hætti úr um þetta atriði enda sýnir nýleg skoðanakönnun Capacent Gallup að mikill meiri hluti er fyrir því að sú leið verði farin frekar en að þingið veiti ríkisstjórninni opið umboð til aðildarsamninga. Þar við bætist að tímasetning á afgreiðslu þingsályktunartillögu þessarar um aðildarumsókn að Evrópusambandinu orkar mjög tvímælis einkum í ljósi þeirrar hörðu deilu sem uppi er vegna fjárkrafna hollenskra og breskra stjórnvalda á hendur íslenska ríkinu vegna Icesave-innlánsreikninga Landsbanka Íslands hf. í löndunum tveimur. Mikil óvissa ríkir um afdrif Icesave-málsins innan Alþingis og á það hefur verið bent að ríkisstjórn, sem kynnt hefur og mælt fyrir samningum eins og þeim sem fyrir liggja um ábyrgð íslenska ríkisins á innstæðum á Icesave-reikningum Landsbanka Íslands hf., sé ekki treystandi til þess að hafa með höndum samningaviðræður við Evrópusambandið sem fyrirsjáanlegt er að muni varða þjóðarhagsmuni á borð við fullveldisafsal og yfirráð yfir auðlindum landsins. Eðlilegra hefði verið að leiða það dapurlega mál til lykta á

vettvangi Alþingis áður en tekin væri afstaða til þess hvort Ísland ætti að sækja um aðild að Evrópusambandinu.

Meginhagsmunir í samningaviðræðum.

Mikilvægt er, áður en gengið er til nokkurra samningaviðræðna við ESB, að skýrt liggi fyrir pólitísk leiðsögn um það hverjir mikilvægustu hagsmunir Íslands eru. Í nefndaráliti meiri hlutans eru megináherslum í samningaviðræðum gerð skil. Í álitinu er hins vegar ekki gerð nokkur tilraun til að leggja mat á það hvort ástæða sé til að vænta undanþágna eða aðlagana frá regluverki ESB í ákveðnum málaflokkum heldur er samningamönnum Íslands falið að leita þeirra. Augljóst er að meta þarf með skýrari hætti grundvallarhagsmuni Íslands í samningaviðræðum við Evrópusambandið. Þá er afar brýnt að kortleggja þá nákvæmlega með tilliti til þess hvort hugsanlegt sé, út frá íslenskum hagsmunum, að veita einhverjar tilslakanir í einstökum málaflokkum gagnvart kröfum Evrópusambandsins og að hve miklu leyti. Þá er ekki síður nauðsynlegt að fyrir liggi á hvaða sviðum Ísland er ekki reiðubúið til þess að samþykkja neinar málamiðlanir gagnvart Evrópusambandinu. Að þessu leyti er tillöguflutningi og röksemdum meiri hlutans verulega ábótavant.

Ekkert nýtt hefur komið fram í nefndinni sem gefur tilefni til þess að ætla að Ísland fái sérstakar og varanlegar undanþágur frá meginreglum Evrópusambandsins í aðildarviðræðum. Raunar bendir ekkert til annars en að Ísland yrði að lúta hinni sameiginlegu sjávarútvegsstefnu Evrópusambandsins þannig að yfirráð yfir náttúruauðlindum landsins, þar með talið sjávarauðlindinni, færu til framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins. Að sama skapi eru litlar líkur á því, þrátt fyrir þá miklu umræðu sem nú á sér stað um gjaldmiðilsmál nýrra Evrópusambandsríkja og þeirra sem eru á jaðri Evrópusambandsins, að Evrópusambandið veiti undanþágur eða tilslakanir til nýrra umsækjenda frá Maastricht-skilyrðunum sem sett eru fyrir upptöku evrunnar og inngöngu í Myntbandalag Evrópu. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur ítrekað hafnað því að liðka fyrir því að ný aðildarríki sambandsins geti tekið upp evruna og í tilfelli sumra aðildarríkjanna, t.d. Lettlands, er ekki útlit fyrir að skilyrðin verði að fullu uppfyllt fyrr en árið 2013, þrátt fyrir að Lettar hafi verið í Evrópusambandinu frá árinu 2004. Það er því ekki óvarlegt að ætla að það taki mörg ár fyrir Ísland að uppfylla Maastricht-skilyrðin og geta tekið upp evruna, ef til aðildar kæmi. Að sama skapi er rétt að geta þess að það er niðurstaða þess starfs sem farið hefur fram í utanríkismálanefnd að enginn stuðningur fáist við peningamálastefnuna til að auka stöðugleika í gengismálum á meðan viðræðum við Evrópusambandið stendur, en um þennan möguleika hefur verið þónokkuð rætt í tengslum við málið.

Ástæðan fyrir því að þessi atriði eru hér sérstaklega nefnd er sú að í umræðum um hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu hafa ýmsir sem hlynntir eru aðild gengið afar langt í yfirlýsingum um að sæki Ísland um aðild að Evrópusambandinu séu verulegar líkur á því að væntanlegur aðildarsamningur verði þjóðinni einkar hagstæður, ýmist þannig að undanþágur verði veittar frá þeim meginreglum sem Evrópusambandið starfar eftir eða að þær hafi litla sem enga þýðingu í framkvæmd fyrir Ísland gerist það aðili að sambandinu, svo sem í sjávarútvegsmálum. Þannig hafa bæði einstaklingar og fulltrúar stjórnmálaflokka kerfisbundið reynt að byggja upp væntingar hjá þjóðinni um samningsniðurstöður sem eru óraunhæfar í því skyni að freista þess að afla þeirri skoðun stuðnings að það þjóni hagsmunum Íslands að sækja fyrirvaralaust um aðild að Evrópusambandinu. Í störfum nefndarinnar hefur ítrekað komið fram að engar líkur séu á því að Ísland geti í aðildarviðræðum við Evrópusambandið búist við varanlegum undanþágum frá þeim meginreglum sem í gildi eru innan Evrópusam-

bandsins og eru þau viðhorf í samræmi við þær niðurstöður sem áður hafa komið fram í skýrslum og greinargerðum sem unnar hafa verið af hálfu íslenskra stjórnvalda á umliðnum missirum og árum.

Þjóðaratkvæðagreiðsla.

Ljóst er af stefnuskrám stjórnarflokkanna og umræðum um aðild Íslands að Evrópusambandinu á undanförnum missirum og árum að ekki er einhugur í ríkisstjórn um það hvort hagsmunum þjóðarinnar sé betur borgið innan eða utan ESB. Sést það best á því að ríkisstjórnin og stjórnarmeirihlutinn á Alþingi sem leggur þingsályktunartillöguna fram er ekki einu sinni reiðubúinn til þess að bera pólitíska ábyrgð á því að sótt verði um aðild að Evrópusambandinu. Þess í stað er beinlínis tekið fram að þeir sem á henni bera ábyrgð og bera hana fram áskilji sér rétt til þess að berjast gegn væntanlegum aðildarsamningi þegar til þess kemur að taka ákvörðun um það hvort hann beri að samþykkja eða fella. Slíkur tillöguflutningur er síst til þess fallinn að skapa sátt í samfélaginu eða undirbyggja upplýsta umræðu um þetta stóra og mikilvæga hagsmunamál. Meðan ekki ríkir samstaða um málið innan ríkisstjórnarinnar eru ekki líkur á að sátt náist um það meðal þjóðarinnar hvort sækja beri um aðild að Evrópusambandinu án þess að áður fari fram þjóðaratkvæðagreiðsla um það hvort ganga skuli til aðildarviðræðna. Við þær aðstæður sem nú eru uppi í samfélaginu ætti að vera augljóst hverjum manni að ekki er skynsamlegt að ala á sundrungu meðal þjóðarinnar heldur leita þeirra leiða sem ríkust sátt fæst um.

Það er grundvallaratriði að þjóðin hafi fyrsta og síðasta orðið hvað viðkemur hugsanlegri aðild Íslands að Evrópusambandinu. Því skiptir afar miklu máli að skýrt umboð sé til staðar áður en farið verði í hugsanlegar aðildarviðræður. Þannig fær þjóðin að ákveða sjálf hvort lagt verður af stað í slíka vegferð út frá þeim vegvísi sem settur er. Fari svo að samþykkt verði að sækja um aðild hafa stjórnvöld fengið skýrt umboð í hendur. Felli þjóðin það í atkvæðagreiðslu að sækja um aðild þyrfti ekki að fara með málið lengra með tilheyrandi kostnaði fyrir þjóðarbúið og vinnu fjölmargra aðila.

Færi þjóðaratkvæðagreiðsla á þann veg að þjóðin vilji ganga til viðræðna er það skilyrðislaus krafa að lokaákvörðun um hugsanlega aðild verði ávallt hjá þjóðinni og ákvörðun þjóðarinnar verði endanleg í þeim efnum. Því er langt frá því nægilegt að ræða um ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu í þessu sambandi sem hugsanlega geti verið pólitískt bindandi. Um er að ræða slíka grundvallarhagsmuni að allt annað en bindandi umboð og ákvörðun þjóðarinnar er óásættanlegt.

Augljóst er að sé ætlunin að hafa þjóðaratkvæðagreiðslu bindandi þarf að breyta stjórnarskrá sem einungis verður gert með alþingiskosningum á milli. Ætla má að núverandi stefna stjórnarmeirihlutans um einfalda ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu, sem varla hefði meira vægi en skoðanakönnun, helgist af því að það sé stjórnarflokkunum ekki þóknanlegt að hætta sér í alþingiskosningar áður en kjörtímabilinu lýkur vegna þeirra aðstæðna sem nú eru uppi í þjóðfélaginu. Í þessu felst að væntanlegur aðildarsamningur verði fyrst ræddur á Alþingi en að því loknu fari málið til þjóðarinnar til samþykktar eða synjunar í bindandi þjóðaratkvæðagreiðslu.

Stjórnarskrárbreytingar.

Hvað varðar þær breytingar sem gera þarf á stjórnarskrá telur 1. minni hluti mikilvægt að gætt sé að sérstöku ákvæði um framsal valdheimilda. Tekið er undir það sjónarmið sem fram kemur í áliti meiri hlutans að gætt verði að því að framsal sé ávallt afturkallanlegt, að það sé

skýrt og afmarkað, eigi sér stoð með lögum, það leiði ekki til skerðingar stjórnarskrárbundinna réttinda, sé gagnkvæmt þannig að önnur ríki framselji vald sitt á sambærilegan hátt, að Ísland eigi alltaf aðild að stofnunum sem fá valdið framselt, þær séu lýðræðislegar og að þar séu settar sérstakar reglur um málsmeðferð. Ekki er þó ekki nægilegt að lögfesta almennt ákvæði um valdframsal. Einnig þyrfti að lögfesta ákvæði um málsmeðferð valdframsalsins. Þannig hefði í störfum nefndarinnar átt að taka til umræðu og greina það sérstaklega hvort ástæða væri til þess að kveða á um það í stjórnarskrá að aukinn meiri hluta þyrfti til að samþykkja valdheimildir íslenskra stjórnvalda til alþjóðastofnana og gera það þar með að skilyrði að einfaldur meiri hluti á Alþingi væri ekki nægjanlegur í svo þýðingarmiklum málum. Á það skortir í nefndaráliti og tillögugerð meiri hlutans.

Niðurstaða og tillögur að breytingum.

Áður en hafnar verða viðræður við Evrópusambandið um aðild Íslands að sambandinu er nauðsynlegt að ná samstöðu um það meðal þjóðarinnar að í slíkar viðræður skuli ráðist. Óásættanlegt er að ganga til aðildarviðræðna að þjóðinni forspurðri og án þess að ítarleg greining liggi fyrir um samningsmarkmið, hagsmuni og áherslur í slíkum samningaviðræðum. Allar forsendur eru til þess að slík umræða geti farið fram á upplýstan, uppbyggilegan og lýðræðislegan hátt og sé eðlilegur undanfari þjóðaratkvæðagreiðslu um hvort fara eigi í aðildarviðræður.

Samþykki þjóðin í þjóðaratkvæðagreiðslu að ganga til aðildarviðræðna við Evrópusambandið skal mikilvægi þess ítrekað að hún eigi jafnframt síðasta orðið um hugsanlega aðild. Tryggja verður að almenningur á Íslandi fái undir öllum kringumstæðum að ákveða sjálfur hvernig grundvallarhagsmunum hans sé best borgið.

Í ljósi þeirra annmarka sem á þingsályktunartillögunni eru og því nefndaráliti meiri hluta utanríkismálanefndar sem hér hefur verið fjallað um leggur 1. minni hluti nefndarinnar til að gerðar verði tvær breytingar á tillögu meiri hluta utanríkismálanefndar um orðalag þingsályktunartillögunnar til þess að tryggja að uppfylltar verði þær meginkröfur sem hér hefur verið gerð grein fyrir. Breytingartillögurnar eru lagðar fram í sérstöku þingskjali, en þær eru eftirfarandi:

Tillaga 1. minni hluta nefndarinnar um breytt orðalag þingsályktunartillögunnar:

Brott falli 1. málsl. tillögunnar en í hans stað komi þrír nýir málsliðir sem orðist svo: Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu um hvort Ísland skuli sækja um aðild að Evrópusambandinu. Skal þjóðaratkvæðagreiðslan fara fram hið allra fyrsta og eigi síðar en innan þriggja mánaða frá samþykkt tillögu þessarar. Verði aðildarumsókn samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu skal ríkisstjórnin leggja inn umsókn um aðild Íslands að Evrópusambandinu.

Aftan við tillögutextann bætist við tveir nýir málsliðir sem orðist svo: Náist aðildarsamningur milli Íslands og Evrópusambandsins skal ríkisstjórnin þegar í stað ráðast í að gera nauðsynlegar breytingar á stjórnarskrá, og eftir atvikum öðrum lögum, sem af aðild leiðir. Að því loknu skal aðildarsamningurinn borinn undir Alþingi til staðfestingar og að henni fenginni skal ríkisstjórnin efna til bindandi þjóðaratkvæðagreiðslu um væntanlegan aðildarsamning.

Alþingi, 9. júlí 2009.

Bjarni Benediktsson, frsm. Þorgerður K. Gunnarsdóttir.

256. Breytingartillögur [38. mál]

við brtt. á þskj. 249 [Aðildarumsókn að Evrópusambandinu].

Frá 1. minni hluta utanríkismálanefndar (BjarnB, ÞKG).

1. Í stað 1. málsl. efnisgreinarinnar komi þrír nýir málsliðir, svohljóðandi: Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu um hvort Ísland skuli sækja um aðild að Evrópusambandinu. Skal þjóðaratkvæðagreiðslan fara fram hið allra fyrsta og eigi síðar en innan þriggja mánaða frá samþykkt tillögu þessarar. Verði aðildarumsókn samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu skal ríkisstjórnin leggja inn umsókn um aðild Íslands að Evrópusambandinu.
2. Við bætist tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Náist aðildarsamningur milli Íslands og Evrópusambandsins skal ríkisstjórnin þegar í stað ráðast í að gera nauðsynlegar breytingar á stjórnarskrá, og eftir atvikum öðrum lögum, sem af aðild leiðir. Að því loknu skal aðildarsamningurinn borinn undir Alþingi til staðfestingar og að henni fenginni skal ríkisstjórnin efna til bindandi þjóðaratkvæðagreiðslu um væntanlegan aðildarsamning.

257. Nefndarálit [38. mál]

um till. til þál. um aðildarumsókn að Evrópusambandinu.

Frá 2. minni hluta utanríkismálanefndar.

Utanríkismálanefnd hefur fjallað um 38. mál, tillögu til þingsályktunar um aðildarumsókn að Evrópusambandinu, sem flutt er af ríkisstjórninni, og um 54. mál, tillögu til þingsályktunar um undirbúning mögulegrar umsóknar um aðild að Evrópusambandinu, sem flutt er samhliða af þingflokkum Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks. 2. minni hluti hefur kynnt sér nefndarálit meiri hluta nefndarinnar og 1. minni hluta, þingmanna Sjálfstæðisflokks í nefndinni. 2. minni hluti telur sig geta tekið undir nokkuð af því sem fram kemur í báðum álitunum. Umræða í nefndinni hefur verið málefnaleg og flest þau atriði sem fram koma í tillögu þingflokka Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks hlotið umfjöllun í áliti meiri hlutans.

Samningsskilyrði og hagsmunir.

Hugsanleg umsókn um aðild að Evrópusambandinu (ESB) hefur lengi verið til umræðu í þjóðfélaginu. Framsóknarflokkurinn hefur lagt mikla vinnu í að meta kosti og ókosti sem slíkri umsókn kynnu að fylgja. Mikilvægt hefur verið talið að ná fram sameiginlegri stefnu í flokknum þrátt fyrir þær ólíku skoðanir sem þar ríkja líkt og hjá þjóðinni allri. Í ljósi þess að afstaða til aðildarumsóknar gengur að miklu leyti þvert á stjórnmálaflokka hafa hugmyndir um að haldin verði þjóðaratkvæðagreiðsla um hvort sótt skuli um aðild að Evrópusambandinu notið töluverðs fylgis.

Framsóknarflokkurinn talaði fyrir þeirri leið þar til víðtæk samstaða náðist á flokksþingi flokksins í janúar 2009 um að komast mætti hjá þjóðaratkvæðagreiðslu en ná sams konar samstöðu með því að binda umsókn um Evrópusambandsaðild ákveðnum skilyrðum.

Mikilvægi þess að sátt um málið sé sem víðtækust er nánast óumdeilt, ekki hvað síst í ljósi þeirra aðstæðna sem nú eru í samfélaginu. 2. minni hluti telur að sú leið sem farin var til að ná víðtækri samstöðu innan Framsóknarflokksins sé vel til þess fallin að ná breiðri sátt um málið á Alþingi og í þjóðfélaginu öllu. Sú sáttaleið byggist á því að þrátt fyrir áralangan ágreining um kosti og ókosti Evrópusambandsaðildar virðist vera samstaða um hver séu helstu hagsmunamál þjóðarinnar er varða hugsanlega aðild, þ.e. hvaða hagsmunum megi ekki fórna. Ágreiningur um hugsanlega Evrópusambandsaðild hefur því öðru fremur snúist um ólíkt mat á því hvort Evrópusambandsaðild fæli í sér skerðingu á umræddum hagsmunum eða að hversu miklu leyti mætti semja um undanþágur vegna sérstakrar stöðu Íslands. Með því að setja skilyrði fyrir samningsgerðinni má gera stórum hluta þjóðarinnar kleift að fallast á aðildarviðræður hvort sem viðkomandi aðilar telja að hægt sé að ná fram undanþágum eða ekki.

Telur 2. minni hluti að með fyrrgreindum hætti sé hægt að sameina þá sem eru með og á móti aðild að ESB í því að ganga til aðildarviðræðna enda fáist þá loks niðurstaða í hina áralöngu umræðu um hvernig samningur standi til boða og hverjar, ef einhverjar, hinna títtræddu undanþágna náist fram. Skilyrði slíkra aðildarviðræðna yrði þó ávallt að samningsskilyrði væru skýr og búið væri að ná samstöðu um þau skilyrði sem landi og þjóð eru svo mikilvæg að þau yrðu ekki eftirgefanleg. 2. minni hluti telur þessa aðferðafræði henta afar vel við þær aðstæður sem nú eru ríkjandi í stjórnmálum enda stjórnarflokkarnir hvor á sinni skoðun þegar kemur að aðild.

Skýr samningsskilyrði eru þó ekki í áliti meiri hlutans þrátt fyrir viðamikla umræðu um hagsmuni sem standa skal vörð um og áherslur hugsanlegra viðræðna. Enginn ágreiningur virðist í raun vera um það í nefndinni, og hjá þjóðinni allri, hver brýnustu hagsmunamál Íslendinga í aðildarviðræðum eru, en mikilvægt er að skýrt sé kveðið á um að ekki verði hliðrað til varðandi viss atriði, til að mynda að yfirráð yfir auðlindum séu óeftirgefanleg.

Telur 2. minni hluti að talsvert vanti upp á nægilega umræðu og leiðsögn um meginhagsmuni, samningsmarkmið og áherslu á raunhæfa samninganiðurstöðu. Ekkert mat er lagt á það af meiri hlutanum hvar Ísland muni ekki og skuli ekki gefa eftir. Því er tekið undir þau sjónarmið sem koma fram í áliti þingmanna Sjálfstæðisflokks að meta þurfi með mun skýrari hætti hagsmuni Íslands og kortleggja þá nákvæmlega með tilliti til þess hverjir þeirra séu það mikilvægir að ekki verði samþykktar um þá neinar aðlaganir eða tilhliðranir. Að öðrum kosti liggur í hlutarins eðli að samið verði um alla hluti, líka þá sem telja verður að ekki séu umsemjanlegir af Íslands hálfu.

2. minni hluti telur málið ekki nægilega vel unnið til að hægt sé að ganga til aðildarviðræðna á grundvelli álits meiri hlutans. Enn eigi eftir að leggja í þá grundvallarvinnu að greina og meta hagsmuni Íslands og setja samninganefnd ófrávíkjanleg skilyrði. Auk þess virðast áhrif ESB-aðildar á annað alþjóðasamstarf ekki hafa verið metin nægilega. Í áliti meiri hlutans er vísað til fundar sem tæplega helmingur nefndarmanna átti í Hamar í Noregi, 22. júní sl., með Svein Roald Hansen, formanni norsku þingmannanefndar EFTA, og sérfræðingum Stórþingsins norska. Á þessum fundum var nokkuð rætt um hugsanlegar aðildarviðræður Íslands við ESB og vakti það mikla undrun meðal fulltrúa annarra EFTA-ríkja hversu stutt á veg málið væri komið hér á landi. Þannig væri óunnin nægileg undirbúningsvinna hvað varði áhrif hugsanlegrar aðildar á ýmislegt alþjóðasamstarf sem Íslendingar taka þátt í. Má þar nefna að ekki virðast hafa verið metin áhrif aðildar á EFTA-samstarfið og þá fríverslunarsamninga sem EFTA er aðili að.

Umboð samningamanna og samningsstaða.

Í ljósi undangenginna atburða og deilna sem loga í samfélaginu um Icesave-samninginn telur 2. minni hluti enn brýnna en áður að samningamenn hafi skýrt og afmarkað umboð og þeir séu meðvitaðir um hver séu ófrávíkjanleg skilyrði Íslands. Slíkt umboð var ekki gefið vegna Icesave-samningsins sem fjölmargir telja óásættanlegan. Í þeim viðræðum hefði verið mjög til bóta að leggja línurnar og setja samningamönnum mörk um hversu langt þeir gætu og mættu ganga í samningaviðræðunum. Það að veita samningamönnum opið umboð til aðildarviðræðna við ESB, án nokkurra skilyrða, skapar hættu á því að afleiðingar yrðu þær sömu og í Icesave-málinu. Niðurstaðan yrði samningur sem væri óaðgengilegur og óásættanlegur en færð yrðu sömu rök og nú eru notuð um Icesave, að um nauðsynlega ráðstöfun væri að ræða og ekki væri möguleiki á betri samningi.

Er þessi hætta ekki hvað síst fyrir hendi þar sem samningsumboðið verður hjá utanríkisráðherra sem er í þeim stjórnarflokki sem hefur mjög eindregna afstöðu til Evrópumála og er mjög fylgjandi viðræðum og aðild að ESB. Þá verður að telja að þetta veiki til muna samningsstöðuna þar sem flokkur hans er varla í aðstöðu til annars en að fallast á þann kost sem þeim býðst vegna þess hversu mikla áherslu hann hefur lagt á aðild í tengslum við hin ýmsu pólitísku álitamál. Því er nauðsynlegt að það sé takmörkunum háð hvað samninganefndin má gefa eftir. Slíkt mundi að auki styrkja umboðið og gera viðræður markvissari.

Hvað viðkemur nauðsynlegum og mögulegum stjórnarskrárbreytingum tekur 2. minni hluti undir það sem fram kemur í minnihlutaáliti nefndarmanna Sjálfstæðisflokks um málið og áréttar mikilvægi þess að skoða hvort heimild til framsals valdheimilda verði bundin við aukinn meiri hluta þingmanna.

Alþingi, 9. júlí 2009.

Sigmundur Davíð Gunnlaugsson.

258. Svar [80. mál]

samgönguráðherra við fyrirspurn Ásbjörns Óttarssonar um samgönguáætlun.

1. *Eftir hverju er unnið við yfirstandandi endurskoðun á samgönguáætlun?*

Unnið er að gerð samgönguáætlunar í samræmi við þau markmið sem fram koma í 2. gr. laga um samgönguáætlun, nr. 33/2008. Þar er m.a. mælt fyrir um að:

- Mörkuð sé stefna og markmið fyrir allar greinar samgangna, að teknu tilliti til ferðaþjónustunnar og á grundvelli fjáröflunar og útgjalda allra greina samgangna, þ.e. flugmála, vegamála og siglingamála, þ.m.t. almenningssamgangna, hafnamála, sjóvarna, öryggismála og umhverfismála samgöngugreina.
- Skilgreint það grunnkerfi sem ætlað er að bera meginþunga samgangna og gerð grein fyrir ástandi og horfum í samgöngum í landinu. Við gerð samgönguáætlunar skal m.a. byggt á þeim meginmarkmiðum að samgöngur séu greiðar, hagkvæmar, öruggar og umhverfislega sjálfbærar auk þess sem þær stuðli að jákvæðri byggðaþróun. Þá skal tekið mið af markmiðum um að ná fram í fyrsta lagi samræmdri forgangsröð og stefnumótun, í öðru lagi að ná fram hagkvæmri notkun fjármagns og mannafla og í þriðja lagi að ná

fram samræmdu skipulagi samgöngugreina og samstarfi stofnana samgönguráðuneytisins og fyrirtækja á þess vegum.

Á vegum samgönguráðs hafa verið haldnir kynningar- og samráðsfundir um allt land með fulltrúum sveitarfélaga til undirbúnings tólf ára samgönguáætlun 2010–2021.

Að lokum skal taka mið af því að fjármunir ríkissjóðs nýtist sem best en eins og nú háttar í efnahagslífi Íslendinga er sérstök áhersla á að samþætta gerð samgönguáætlunar við markmið í ríkisfjármálum.

2. *Hver tekur ákvörðun um framkvæmdir, þar sem sum verk á samgönguáætlun eru boðin út og önnur ekki?*

Almennt eru öll verk á samgönguáætlun boðin út. Verk eru metin með því að bera saman útboðsgögn og innsend tilboð hæfra aðila og besta tilboði síðan tekið.

3. *Hvenær hyggst ráðherra leggja endurskoðaða samgönguáætlun fyrir Alþingi?*

Fyrirhugað er að leggja fram fjögurra ára samgönguáætlun fyrir árin 2010–2013 næsta haust. Samgönguáætlun til tólf ára er fyrirhugað að leggja fram á vorþingi 2010.

Samgönguráðuneytið hefur lagt til við stýrihóp um gerð sóknaráætlana fyrir alla landshluta að í haust verði lagðar fram þær áætlanir sem raunhæft er að samþætta, þar á meðal samgönguáætlun 2010–2013. Með langtímasóknaráætlun sem tilbúin yrði eftir rúmt ár, þar með talið samgönguáætlun 2011–2022, yrði lögð fram endurskoðuð fjögurra ára samgönguáætlun, þá fyrir tímabilið 2011–2014.

259. Svar [108. mál]

samgönguráðherra við fyrirspurn Þórunnar Sveinbjarnardóttur um hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

Hvert er hlutfall karla og kvenna í stöðu forstjóra/forstöðumanna opinberra stofnana sem heyra undir ráðuneytið og hve lengi hafa þeir gegnt embætti?

Stofnun	**Kyn**	**Í stöðu síðan**
Samgönguráðuneytið	kona	júní 2003
Flugmálastjórn	karl	júlí 2007
Keflavíkurflugvöllur ehf.	karl	janúar 2009
Flugstoðir ohf.	karl	janúar 2007
Íslandspóstur hf.	karl	nóvember 2004
Póst- og fjarskiptastofnun	karl	apríl 2002
Rannsóknarnefnd sjóslysa	karl	október 2001
Rannsóknarnefnd umferðarslysa	karl	september 2005
Rannsóknarnefnd flugslysa	karl	september 2005
Siglingastofnun	karl	október 1996
Vegagerðin	karl	maí 2008
Umferðarstofa	karl	október 2002

Samkvæmt þessu yfirliti er ein kona forstöðumaður stofnunar á vegum ráðuneytisins af 12 stofnunum alls eða rúmlega 8%.

260. Lög [85. mál]

um breyting á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum.

(Afgreidd frá Alþingi 10. júlí 2009.)

Samhljóða þskj. 216 með þessum breytingum:

14. gr. hljóðar svo:
Orðin „sbr. 4. mgr. 63. gr.“ í 2. tölul. 1. mgr. 103. gr. a laganna falla brott.

15. gr. hljóðar svo:
Eftirfarandi breytingar verða á 106. gr. laganna:

a. 3. mgr. orðast svo:
Heimilt er að sameina sparisjóð við annað fjármálafyrirtæki sem hefur starfsleyfi skv. 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. þannig að sparisjóði verði slitið. Við sameiningu fá stofnfjáreigendur hlutabréf í hinu sameinaða fjármálafyrirtæki í samræmi við hlutfall stofnfjár af eigin fé sparisjóðsins. Endurgjald fyrir óráðstafað eigið fé sparisjóðsins, sé það fyrir hendi, skal lagt í sérstaka sjálfseignarstofnun sem skal hafa þann tilgang að rækja og stuðla að framgangi þeirra samfélagslegu verkefna sem samþykktir sparisjóðsins kveða á um. Skal endurgjald til sjálfseignarstofnunarinnar vera í formi peningagreiðslu eða með skuldabréfi til ekki lengri tíma en 10 ára. Áður en til samruna kemur skal óháður aðili staðfesta hlutfallslega skiptingu stofnfjár og annars eigin fjár sparisjóðsins og leggja mat á verðmæti umsamins endurgjalds sem fara skal til sjálfseignarstofnunar, með tilliti til þess hvort það sé sanngjarnt, eðlilegt og í réttu hlutfalli miðað við verðmæti hlutabréfa sem koma í hlut stofnfjáreigenda. Skal Fjármálaeftirlitið staðfesta matið. Í stjórn sjálfseignarstofnunar samkvæmt þessari málsgrein skulu eiga sæti einn fulltrúi sveitarfélaga á starfssvæði sparisjóðsins, einn fulltrúi skipaður af félags- og tryggingamálaráðherra, sem skal vera formaður stjórnar, og einn fulltrúi tilnefndur af menntamálaráðherra. Samþykktir sjálfseignarstofnunarinnar skulu staðfestar sameiginlega af félags- og tryggingamálaráðherra og menntamálaráðherra.

b. Við 7. mgr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Við samruna sparisjóða má óráðstafað eigið fé sameinaðs sparisjóðs ekki verða lægra en samanlagt óráðstafað eigið fé þeirra sparisjóða var fyrir samruna.

16. gr. hljóðar svo:
Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 110. gr. laganna:

a. 19. tölul. orðast svo: 3. mgr. 63. gr. um að halda og uppfæra skrá yfir stofnfjáreigendur.
b. 20. tölul. orðast svo: 3. mgr. 66. gr. um að setja og fylgja reglum um viðskipti með stofnfé.
c. 21. tölul. orðast svo: 68. gr. um ráðstöfun arðs.

d. 22. tölul. orðast svo: 2. mgr. 69. gr. um skyldur sparisjóðs.
e. 23. tölul. fellur brott.

17. gr. hljóðar svo:
Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 112. gr. b laganna:
a. 14. tölul. orðast svo: 68. gr. um ráðstöfun arðs.
b. 15. tölul. fellur brott.

18. gr. hljóðar svo:
Lög þessi öðlast þegar gildi.

261. Lög [1. mál]

um stofnun opinbers hlutafélags til að stuðla að endurskipulagningu rekstrarhæfra atvinnufyrirtækja.

(Afgreidd frá Alþingi 10. júlí 2009.)

Samhljóða þskj. 162 með þessari breytingu:

2. gr. hljóðar svo:
Fjármálaráðherra er heimilt að stofna opinbert hlutafélag til að sinna þeim verkefnum sem um getur í 3. gr.
Stofnfé félagsins, 20 millj. kr., skal vera í eigu íslenska ríkisins. Hluthafafundur getur aukið við hlutafé ef þörf er á og að fenginni heimild í fjárlögum.
Fjármálaráðherra fer með eignarhlut ríkisins í félaginu og annast undirbúning þess og stofnun í samráði við viðskiptaráðherra. Fjármálaráðherra er heimilt að framselja eignarhlutinn til Bankasýslu ríkisins.
Félagið skal hafa lokið störfum og því verið slitið eigi síðar en 31. desember 2015.
Ákvæði laga um hlutafélög, nr. 2/1995, gilda um félagið ef ekki er kveðið á um annað í lögum þessum og eftir því sem við á. Stjórnsýslulög, nr. 37/1993, og upplýsingalög, nr. 50/1996, gilda ekki um starfsemi félagsins.

262. Frumvarp til laga [137. mál]

um breytingu á lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, með síðari breytingum.

(Eftir 2. umr., 10. júlí.)

1. gr.
Við 2. mgr. 15. gr. a laganna bætist nýr töluliður, sem verður 3. tölul., svohljóðandi:
3. 8. gr. um milligöngu um gjaldeyrisviðskipti og verslun með erlendan gjaldeyri.

2. gr.

Á eftir 15. gr. d laganna kemur ný grein, 15. gr. e, svohljóðandi:

Í tengslum við rannsókn mála er Fjármálaeftirlitinu heimilt að krefja einstaklinga og lögaðila um allar upplýsingar og gögn sem það telur nauðsynleg. Fjármálaeftirlitið getur kallað til skýrslugjafar einstaklinga sem það telur búa yfir upplýsingum er varða rannsókn málsins. Lagaákvæði um þagnarskyldu takmarka ekki skyldu til þess að veita upplýsingar og aðgang að gögnum samkvæmt þessari grein.

Telji Fjármálaeftirlitið að starfsemi samkvæmt lögum þessum og reglum settum á grundvelli þeirra sé stunduð án tilskilinna leyfa getur það krafist gagna og upplýsinga sem nauðsynlegar eru til að ganga úr skugga um hvort svo sé. Getur það krafist þess að slíkri starfsemi sé hætt þegar í stað. Jafnframt er því heimilt að birta opinberlega nöfn aðila sem taldir eru bjóða þjónustu án tilskilinna leyfa.

Fjármálaeftirlitið getur krafist kyrrsetningar eigna einstaklings eða lögaðila þegar fyrir liggur rökstuddur grunur um að háttsemi hans fari í bága við ákvæði laga þessara. Um skilyrði og meðferð slíkrar kröfu fer eftir 88. gr. laga um meðferð sakamála, eftir því sem við getur átt.

Um rannsókn Fjármálaeftirlitsins á brotum gilda að öðru leyti ákvæði laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Rannsóknarheimildir skulu vera þær sömu og Fjármálaeftirlitið hefur með eftirlitsskyldum aðilum, þar á meðal úrræði og heimildir sem fram koma í 9.–11. gr. þeirra laga.

3. gr.

Við 16. gr. laganna bætist nýr töluliður, sem verður 3. tölul., svohljóðandi:

3. 8. gr. um milligöngu um gjaldeyrisviðskipti og verslun með erlendan gjaldeyri.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

263. Lokafjárlög [57. mál]

fyrir árið 2007.

(Afgreidd frá Alþingi 10. júlí 2009.)

Samhljóða þskj. 194 (sbr. þskj. 59).

264. Lög [137. mál]

um breytingu á lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, með síðari breytingum.

(Afgreidd frá Alþingi 10. júlí 2009.)

Samhljóða þskj. 262.

265. Breytingartillaga [82. mál]

við frv. til l. um breyt. á l. um Lánasjóð íslenskra námsmanna, nr. 21/1992, með síðari breytingum.

Frá Oddnýju G. Harðardóttur.

Við efnismálsgrein a-liðar 1. gr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Ábyrgðir geta m.a. verið ábyrgðaryfirlýsing fjármálastofnunar eða yfirlýsing ábyrgðarmanns um sjálfskuldarábyrgð á endurgreiðslu námsláns ásamt vöxtum og verðtryggingu þess allt að tiltekinni fjárhæð.

266. Breytingartillaga [38. mál]

við brtt. á þskj. 249 [Aðildarumsókn að Evrópusambandinu].

Frá Vigdísi Hauksdóttur.

Á eftir orðunum „Alþingi ályktar að“ komi (í stað orðalags í breytingartillögunni): Ísland hefji aðildarviðræður við Evrópusambandið á grundvelli samningsumboðs frá Alþingi sem tryggi hagsmuni almennings og atvinnulífs og þá sérstaklega sjávarútvegs og landbúnaðar. Þá verði fullveldi og óskorað forræði Íslendinga yfir auðlindum þjóðarinnar grundvallarkrafa í þeim viðræðum. Viðræðuferlið verði opið og lýðræðislegt og leiði viðræðurnar til samnings skal íslenska þjóðin taka afstöðu til aðildarsamnings í þjóðaratkvæðagreiðslu í kjölfar upplýstrar umræðu.

Skilyrði:

a. Skýr og einhliða úrsagnarréttur, sem er þegar viðurkenndur í aðalsáttmála Evrópusambandsins, verði hluti aðildarsamnings.
b. Staðfest verði að Íslendingar einir hafa veiðirétt innan íslenskrar fiskveiðilögsögu og að fiskveiðistjórn verði áfram innanríkismál Íslendinga, enda styðjist hún við reglur Evrópusambandsins um stöðug hlutföll, nálægðarreglu og Lúxemborgarsamkomulagið. Ísland verði sjálfstæður aðili að samningum um flökkustofna.

c. Fæðuöryggi þjóðarinnar verði tryggt og viðurkennd nauðsyn á sérstökum ákvæðum vegna fámennis þjóðarinnar.
d. Viðurkennt verði að íslenskur landbúnaður sé heimskautalandbúnaður.
e. Framleiðsla og úrvinnsla íslenskra búfjárstofna verði tryggð ásamt sérstöðu og hreinleika íslenskra búfjárstofna.
f. Í upphafi viðræðna verði gerður stöðugleikasamningur við Seðlabanka Evrópu sem tryggi stöðugt gengi íslensku krónunnar þar til Íslendingar taka upp evru.
g. Tekið verði tillit til stöðu íslensks efnahagslífs við umbreytingu peninga- og gjaldeyrismála á Íslandi.
h. Ákvæði verði um varðstöðu um íslenska þjóðmenningu, þjóðtungu og þjóðhætti á Íslandi. Íslenska verði viðurkennt sem eitt hinna opinberu tungumála Evrópusambandsins.

Fyrstu skref:

Þessi helstu samningsmarkmið, sem og önnur sem skilgreind verða í samvinnu hagsmunaaðila og stjórnvalda, með sem víðtækastri samstöðu, verði lögð til grundvallar því umboði sem samninganefnd Íslendinga fari með í samningaviðræður við Evrópusambandið.

267. Frumvarp til laga [150. mál]

um breyting á lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, með síðari breytingum.

Frá viðskiptanefnd.

1. gr.

Við ákvæði til bráðabirgða VII í lögunum, sbr. 1. gr. laga nr. 61/2009, bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Með sömu skilyrðum er slitastjórn fjármálafyrirtækis heimilt að greiða skuldir vegna launa, þ.m.t. laun í uppsagnarfresti, frá gildistöku laga þessara fram til 31. desember 2009.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Tildrög frumvarps þessa eru þau að slitastjórn SPRON tilkynnti starfsmönnum 30. júní sl. að þeir fengju ekki greidd laun í uppsagnarfresti þar sem slitastjórnin taldi sig ekki hafa lagaheimild til þess að greiða þau. Nefndin hefur leitað álits viðskiptaráðuneytis og réttarfarsnefndar og var það samdóma mat þessara aðila að heimildir skorti ekki svo framarlega sem fullnægt væri þeim skilyrðum að slitastjórn viðurkenni kröfurnar fyrir sitt leyti og telji víst að félagið eigi nægar eignir til að standa sömu hlutfallsleg skil á öllum forgangskröfum sem gætu notið sömu eða hærri stöðu í skuldaröð. Slitastjórnin hefur ekki fallist á þessa niðurstöðu stjórnvalda.

Í ljósi þess óhagræðis og tjóns sem þessi staða hefur þegar valdið ríflega 100 fyrrverandi starfsmönnum SPRON og til þess að komast hjá frekara tjóni sem málshöfðun hefur í för með sér með tilheyrandi drætti á greiðslu þessara launakrafna fyrrverandi starfsmanna telur nefnd-

in ekki annað fært en að treysta þær heimildir sem slitastjórnin hefur samkvæmt framangreindu áliti, í þeirri von að hún muni nú nýta þær, og flytur því frumvarp þetta.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að heimildin verði tímabundin og gildi fram til 31. desember 2009 þar sem ætla má að unnt verði að ljúka því að gera upp launa- og forgangskröfur viðkomandi fjármálafyrirtækja fyrir þann tíma.

268. Lög [150. mál]

um breyting á lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, með síðari breytingum.

(Afgreidd frá Alþingi 13. júlí 2009.)

Samhljóða þskj. 267.

269. Fyrirspurn [151. mál]

til fjármálaráðherra um áætlaðan kostnað við ýmis verkefni.

Frá Guðlaugi Þór Þórðarsyni.

1. Hver er áætlaður kostnaður við eftirtalin verkefni:
   a. stjórnlagaþing,
   b. viðbætur við velferðarkerfið samkvæmt stjórnarsáttmálanum, og hverjar eru þessar viðbætur,
   c. endurskoðun framfærslugrunns LÍN,
   d. aðlögunarstuðning við bændur sem skipta út hefðbundinni ræktun fyrir lífræna ræktun,
   e. að auðvelda nýliðun í landbúnaði,
   f. eflingu Jafnréttisstofu?
2. Hvernig er ætlunin að afla fjármuna til þessara verkefna?
3. Hversu mikið á að minnka aðkeypta þjónustu hjá þekkingariðnaðinum?

270. Fyrirspurn [152. mál]

til menntamálaráðherra um eignarhald á fjölmiðlum.

Frá Guðlaugi Þór Þórðarsyni.

Hvers vegna er ekki gert ráð fyrir reglum um eignarhald á fjölmiðlum í þeim fjölmiðlalögum sem ætlunin er að setja samkvæmt stjórnarsáttmálanum og eiga að tryggja ritstjórnarlegt sjálfstæði og rétt blaðamanna?

271. Fyrirspurn [153. mál]

til iðnaðarráðherra um umhverfisgjöld tengd ferðaþjónustu.

Frá Guðlaugi Þór Þórðarsyni.

1. Á hvaða ferðamannastöðum verður krafist aðgangseyris af ferðamönnum, sbr. stjórnarsáttmálann þar sem talað er um að leggja á umhverfisgjöld tengd ferðaþjónustu sem renni til uppbyggingar þjóðgarða og annarra fjölsóttra og friðlýstra áningarstaða ferðamanna og til eflingar ferðaþjónustu?
2. Hvenær kemur gjaldtaka þessi til framkvæmda?

272. Fyrirspurn [154. mál]

til iðnaðarráðherra um ívilnanir og hagstætt orkuverð.

Frá Guðlaugi Þór Þórðarsyni.

Hyggst ráðherra beita sér fyrir ívilnum og hagstæðu orkuverði til eflingar atvinnulífi og lífsgæðum til framtíðar, eins og segir í stjórnarsáttmálanum? Ef svo er, hvenær verður það?

273. Fyrirspurn [155. mál]

til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um útflutningsálag á fiski.

Frá Guðlaugi Þór Þórðarsyni.

Hyggst ráðherra leggja útflutningsálag á fisk, sbr. ákvæði þar um í stjórnarsáttmálanum? Ef svo er, hvenær verður það gert?

274. Frumvarp til laga [156. mál]

um breytingu á lögum nr. 92/2008, um framhaldsskóla.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

1. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði b-liðar 1. mgr. 45. gr. er framhaldsskólum eftir sem áður heimilt skólaárin 2009–2010, 2010–2011 og 2011–2012 að innheimta af nemendum sem njóta verklegrar

kennslu efnisgjald fyrir efni sem skóli lætur nemendum í té og þeir þurfa að nota í námi sínu. Skal það taka mið af raunverulegum efniskostnaði. Efnisgjald skal þó aldrei vera hærra en 50.000 kr. á skólaári eða 25.000 kr. á önn. Halda skal bókhald um fjárreiður þessar. Um endurskoðun gilda sömu reglur og um annan rekstur.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Með 45. gr. laga nr. 92/2008, um framhaldsskóla, voru gjaldtökuheimildir opinberra framhaldsskóla þrengdar frá því sem var í lögum nr. 80/1996, um framhaldsskóla. Í 2. mgr. 7. gr. þeirra laga var gert ráð fyrir því að heimilt væri að innheimta efnisgjald af nemendum sem nytu verklegrar kennslu vegna efnis sem skóli léti þeim í té og þeir þyrftu að nota í námi sínu. Hámark gjaldsins var ákveðið 50.000 kr. á skólaári eða 25.000 kr. á önn. Í b-lið 1. mgr. 45. gr. gildandi laga er almennt við það miðað að innheimta efnisgjalds sé ekki heimil fyrir efni sem nemendum er látið í té samkvæmt einhliða ákvörðun skóla. Þó er heimilt að innheimta efnisgjald fyrir efni sem skóli lætur nemendum í té ef nemandi hefur af því ávinning eða sérstök not.

Fram til þessa hafa verknámsskólar getað mætt útgjöldum vegna efniskaupa í verknámi. Á árinu 2008 munu framhaldsskólar hafa innheimt um 200 millj. kr. í formi efnisgjalda. Að óbreyttum lögum er ljóst að lagabreytingin mun leiða til aukins kostnaðar fyrir verknámsskóla umfram þær kröfur sem gerðar hafa verið um hagræðingu innan framhaldsskólans. Í þessu ljósi er lagt til að ákvæði 2. mgr. 7. gr. eldri laga um heimildir framhaldsskóla til innheimtu efnisgjalda gildi tímabundið eða út skólaárið 2011–2012.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 92/2008, um framhaldsskóla.

Með frumvarpinu er lagt til að gildistöku ákvæðis í lögunum, um að skólum sé óheimilt að innheimta efnisgjöld fyrir efni sem nemendum er látið í té samkvæmt einhliða ákvörðun skóla, verð frestað til ársins 2012. Samkvæmt bókhaldi 2008 voru tekjur framhaldsskóla af efnisgjöldum um 200 m.kr. Frumvarpið gerir ráð fyrir því að fjárhæð efnisgjalds megi ekki vera meira en sem nemur 25 þús. kr. á önn á hvern nemenda, en það er sú fjárhæð sem ákveðin var í eldri lögum um framhaldsskóla.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum verður ekki séð að það muni leiða af sér aukin útgjöld ríkissjóð né að þurfi að koma til breytinga á fjárheimildum menntamálaráðuneytisins. Verði frumvarpið hins vegar ekki samþykkt munu tekjur framhaldsskólanna lækka um 200 m.kr. og rekstrarstaða þeirra versna sem því nemur.

275. Tillaga til þingsályktunar [157. mál]

um endurreisn íslensku bankanna.

Flm.: Sigmundur Davíð Gunnlaugsson, Birkir Jón Jónsson, Eygló Harðardóttir, Guðmundur Steingrímsson, Gunnar Bragi Sveinsson, Höskuldur Þór Þórhallsson, Sigurður Ingi Jóhannsson, Siv Friðleifsdóttir, Vigdís Hauksdóttir.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að grípa til eftirfarandi ráðstafana í því skyni að endurreisa íslensku bankana:

a. Styrkja efnahag nýju bankanna með því að miða stærð þeirra við innlend innlán, en ekki útlán og skilja þannig verstu innlendu útlánin eftir í gömlu bönkunum.
b. Nýta endurskipulagningu bankanna til að hverfa frá verðtryggingu útlána og gjaldeyrishöftum.
c. Móta ríkinu kröfuhafastefnu sem og eigendastefnu vegna bankanna.
d. Fá lánshæfismat á nýju bankana frá matsfyrirtækjum áður en gengið verður frá skiptingunni.

Greinargerð.

Endurreisn bankanna er mikilvægasta efnahagsmál þjóðarinnar. Við endurreisnina verður að lágmarka kostnað ríkisins, styrkja efnahag bankanna og tryggja íslenskum fyrirtækjum aðgang að fjármagni.

Við fall og yfirtöku íslenska ríkisins á Glitni, Landsbanka Íslands og Kaupþingi var mikil áhersla lögð á að endurreisa bankana hratt og vel. Endurreisn íslenska bankakerfisins var einn af lykilþáttunum í samningi íslenska ríkisins við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn og áttu íslensk stjórnvöld að hafa lokið uppgjöri við kröfuhafana og lagt nýju bönkunum til nýtt eigið fé fyrir lok febrúar 2009.

Síðan eru liðnir tæpir fimm mánuðir og enn hefur uppskiptingunni verið frestað, nú til 17. júlí nk.

Í október 2008 lagði Fjármálaeftirlitið (FME) til að stærð nýju bankanna skyldi miðast við innlendar eignir. Eignir yrðu þannig um 2.500 milljarðar kr. (áður en ríkið leggur fram eigið fé) og innlán upp á um 1.300 milljarða kr. Um mitt ár 2008 voru innlendar eignir gömlu bankanna þriggja metnar á 5.000 milljarða kr., þar af einungis 3.000 milljarðar kr. í íslenskum krónum. Áætlað var að eignir yrðu keyptar á 50% af bókfærðu verði, en niðurstöður verðmats Deloitte/Oliver Wyman frá 15. apríl 2009 hefur enn ekki verið kynnt fyrir þingi og þjóð. Nýju bankarnir áttu svo að gefa út skuldabréf til þeirra gömlu fyrir 1.200 milljarða kr., eða mismuninn á yfirteknum eignum (2.500 milljörðum kr.) og innlánsskuldum (1.300 milljörðum kr.). Á fjárlögum er gert ráð fyrir því að eiginfjárframlag ríkisins til nýju bankanna verði 385 milljarðar kr.

Á kynningarfundi um endurreisn bankanna 6. júlí sl. var haft eftir forstjóra FME að nýju bankarnir yrðu minni og ríkið ætlaði að leggja þeim til eigið fé upp á 280 milljarða kr. með eiginfjárhlutfall upp á 16% af eignum. Samkvæmt því yrði efnahagsreikningur bankanna 1.750 milljarðar kr. og skuldabréfin sem gefin yrðu út til gömlu bankanna 170 milljarðar kr. (ef innstæður eru 1.300 milljarðar kr.). Þrátt fyrir að bankarnir verði minni er ekki ljóst hvort það er vegna þess að minni eignir verði færðar yfir eða sömu eignir á lægra verði. Hins vegar bendir ekkert til að aðferðarfræðinni verði breytt.

Miklir annmarkar á hugmyndafræðinni.

Ósanngjarnt er að gagnrýna stjórnvöld fyrir ákvarðanir sem teknar voru í tímaþröng og við erfiðar aðstæður í október. Annmarkar koma þó í ljós við nánari athugun:

– *Of stórir og lág meðalgæði.* Stærð nýju bankanna getur leitt til mikils útlánataps sem mun þá falla á ríkið. Stór lánasöfn hafa einnig lág meðalgæði, en talið er að 60–80% af lánum bankanna gætu verið í misjafnlega miklum vanskilum. Slíkir bankar geta aldrei átt eðlileg viðskipti. Sú staðreynd að innan hvers banka er sérstakt eignaumsýslufélag til að vinna úr lánum er skýrt merki um óheilbrigt bankakerfi.
– *Illa samstilltir.* Nýju bankarnir eru illa samstilltir á eigna- og skuldahliðinni með gjaldeyris- og verðbólgusamsetningu. Þess vegna fá þeir ekki hátt lánshæfismat og verða seint einkavæddir.
– *Mikil áhætta Seðlabankans.* Á meðan bankarnir eru sligaðir af vanskilalánum verður áhætta Seðlabankans í viðskiptum við þá mikil og peningastefna hans óskilvirk.
– *Geta illa þjónað fyrirtækjum.* Bankarnir munu eiga erfitt með að lána fyrirtækjum landsins.
– *Miklir hagsmunaárekstrar.* Hagsmunaárekstrar verða miklir hjá ríkinu. Ríkið er hluthafi í nýju bönkunum og kröfuhafi í gömlu bönkunum. Gömlu bankarnir eiga svo kröfur á nýju bankana og þar sem ríkið mun leggja þessar kröfur á gömlu bankana sem hluta af eiginfjárframlagi sínu til þeirra munu nýju bankarnir einnig vera kröfuhafar í nýju bönkunum.

Fari endurskipulagningin úrskeiðis er hætta á að við endum aftur á byrjunarreit og ríkið þurfi að leggja bönkunum til meira eigið fé. Hugmyndir Fjármálaeftirlitsins um að hugsanlega verði settur 105 milljarða kr. varasjóður til hliðar vegna hættu á lausafjárskorti og hærra útlánatapi endurspegla hina miklu annmarka á núverandi hugmyndafræði við endurreisn bankanna.

Aðstæður líkjast Asíukreppunni.

Því miður hefur verið litið of mikið til reynslu Norðurlandaþjóðanna vegna bankakreppu Svíþjóðar og Finnlands í upphafi síðasta áratugar, en ætla má að íslenska bankahrunið sé fimm til tífalt stærra en bankakreppan í fyrrgreindum löndum. Aðstæður hér á landi líkjast mun meira bankakreppunni í Asíu á árunum 1997–1999 hvað varðar gengishrap, stýrivaxtastig, skuldatryggingaálag og erlenda skuldsetningu fyrirtækja og þá ber þess að geta að afar fáir bankar í Asíu urðu gjaldþrota.

Sem dæmi má nefna að í Indónesíu var hlutfall vanskilalána 76% og endurheimtuhlutfall lána 28% og í Kóreu var hlutfall vanskilalána 30% og voru 55% endurheimt. Í Svíþjóð var hlutfall vanskilalána 7% og heimturnar 74% og í Finnland var hlutfall vanskilalána 5% og heimturnar 54%. Verði hlutfall vanskilalána jafnhátt á Íslandi og það var í Indónesíu, og endurheimtur lána jafn lágar, yrði gríðarlegt tap á rekstri bankanna og ríkið þyrfti að leggja þeim enn meira eigið fé.

Stærð miðist við innlán, ekki útlán.

Flutningsmenn telja að enn sé tími til endurbóta á upprunalegu aðferðafræðinni við stofnun nýju bankanna. Til þess að svo geti orðið verða nýju bankarnir að vera minni. Því er lagt til að nýju bankarnir kaupi aðeins bestu eignir gömlu bankanna, sem næmi innstæðum, eða fyrir 1.300 milljarða kr. í stað 1.750–2.500 milljarða kr. áður og gæfu ekki út nein skuldabréf til gömlu bankanna.

Stærð bankakerfisins væri þá líkara því sem er hjá nágrannaþjóðum okkar, sérstaklega Noregi. Hlutafjárframlag ríkisins yrði minna eða um 248 milljarðar kr. í stað þeirra 385 milljarða kr. sem eru á fjárlögum ef áfram er miðað við 16% eiginfjárframlag ríkisins. Með betra lánasafni er vel mögulegt að hafa eiginfjárframlagið töluvert lægra, eða frá 113 milljörðum kr. (8%) til 248 milljarða kr. (16%). Slíkir bankar fengju betra lánshæfismat og þá yrði auðveldara að einkavæða þá. Fjárhagsleg áhætta ríkissjóðs sem hluthafa og Seðlabanka, sem mótaðila á millibankamarkaði, minnkar einnig. Erlendir kröfuhafar hefðu hugsanlega meiri áhuga á að eignast slíkan banka. Þessir bankar þyrftu ekki að stofna eignaumsýslufélög til að sýsla með vanskilalán þar sem vanskilalánin yrðu að mestu skilin eftir í gömlu bönkunum.

Þannig félli kostnaður við nauðsynlega niðurfærslu lána ekki á þjóðarbúið heldur þá erlendu banka og skuldabréfasjóði sem fjármögnuðu bankana. Með þessu gætu nýju bankarnir samt tekið yfir skuldir í lykilatvinnugreinum landsins, svo sem sjávarútvegsins, og leitt fjárhagslega endurskipulagningu þeirra.

Ríkið móti kröfuhafastefnu sem og eigendastefnu.

Ríkið hefur ferns konar hagsmuni vegna falls og endurreisnar bankanna:

1. sem stjórnvald,
2. sem hluthafi í nýju bönkunum,
3. sem forgangskröfuhafi í þá gömlu í gegnum Tryggingarsjóð innstæðueigenda (að mestu leyti í Landsbankann vegna Icesave),
4. sem venjulegur kröfuhafi (eins og erlendir bankar) í gegnum Seðlabanka (í formi markaðsbréfa o.fl.).

Gera má ráð fyrir því að fjárhagslegir hagsmunir ríkisins sem kröfuhafa í þrotabú gömlu bankanna séu þrisvar til fjórum sinnum meiri heldur en sem hluthafa í nýju bönkunum. Forgangskröfur vegna Icesave nema um 700 milljörðum kr. og útistandandi veðlán Seðlabanka um 520 milljörðum kr. (samkvæmt síðustu árskýrslu Seðlabankans). Til samanburðar er nú gert ráð fyrir að eiginfjárframlag til bankanna verði á bilinu 280 til 385 milljarðar kr.

Mikilvægt er að ríkið útbúi heildaráætlun út frá þessum hagsmunum og endurreisi bankana án þess að setja ríkissjóð í þrot. Þessir hagsmunaárekstrar koma greinilega í ljós í tilfelli gamla Landsbankans þar sem ríkið situr beggja vegna borðs. Þar hefur ríkið mikilla hagsmuna að gæta að eignir nýja bankans verði rétt metnar og ekki of hátt. Jafnframt hefur ríkið enn meiri hagsmuni af því að nýi bankinn greiði sem mest fyrir eignirnar til gamla Landsbankans svo að sem mestir fjármunir verði í þrotabúi bankans til að greiða kröfur vegna Icesave-lánsins. Hluti af þessum hagsmunaárekstrum hyrfi einfaldlega ef aðeins væri miðað við innlán við stofnun nýju bankanna þar sem ekki yrði nauðsynlegt að gefa út skuldabréf frá nýju bönkunum til gömlu bankanna.

Hverfa frá verðtryggingu lána og gjaldeyrishöftum.

Einnig mætti nota endurskipulagninguna til að draga úr verðtryggingu lána og gjaldeyrishöftum. Nýju bankarnir eiga verðtryggðar eignir umfram skuldir. Þetta er ekki síst vegna þess að verðtryggð útlán til heimila færðust frá gömlu bönkunum yfir í þá nýju. Til að rétta af þetta misræmi í efnahagsreikningum nýju bankanna er hægt að skuldbreyta verðtryggðum útlánum í óverðtryggð lán. Þannig er dregið úr verðtryggingu. Fyrir Alþingi liggur einnig frumvarp um að ríkið og ríkisstofnanir hætti að gefa út verðtryggð skuldabréf nema í algjörum undantekningartilfellum og er það skoðun flutningsmanna að þessi þingsályktunartillaga styðji það frumvarp og markmið um að hverfa frá verðtryggingu á Íslandi.

Vegna jöklabréfanna er stór hluti innstæðna í eigu erlendra aðila. Margar ástæður eru fyrir nýju bankana að taka þær ekki yfir. Þeim fylgja hugsanlega vanskilalán og of dýrt er fyrir bankana að greiða háa vexti af þeim ef þeir geta ekki lánað þær út á betri kjörum. Með því að skilja þær eftir í gömlu bönkunum er hægt að festa þær þangað til greiðslustöðvun lýkur í lok næsta árs. Þannig mundi þrýstingur á krónuna minnka, eftirspurn eftir ríkisskuldabréfum aukast og skilyrði til vaxtalækkunar myndast.

Hagsmunir fyrirtækjanna og lánshæfismat.

Samkvæmt þessum tillögum mun hluti lána íslenskra fyrirtækja verða eftir í gömlu bönkunum og erlendir kröfuhafar eignast þau. Þar sem virði fyrirtækja í rekstri er alltaf meira fyrir kröfuhafa en endursöluverð eigna þeirra þarf ekki að óttast að hagur íslenskra fyrirtækja versni við að lán þeirra fari í hendur erlendra banka.

Flutningsmenn telja að reyndin verði þvert á móti. Mun líklegra sé að aðgangur íslenskra fyrirtækja að erlendu fjármagni verði betri ef þau eru að hluta til í eigu erlendra aðila. Hagur nýrra eigenda lánanna fælist í því að gera fyrirtækjum kleift að greiða af lánum og hámarka þannig endurheimtur. Ef áfram er unnið eftir núverandi hugmyndafræði er hætta á að lágt lánshæfismat íslenska ríkisins (vegna Icesave og annarrar skuldasöfnunar) muni hefta aðgang íslenskra fyrirtækja að erlendu lánsfjármagni og að lánshæfismat nýju bankanna verði svo lágt að þeim muni reynast erfitt að fá erlent lánsfjármagn.

Ríkisstjórnin þarf að fá trúnaðarlánshæfismat alþjóðlegu matsfyrirtækjanna Moody's, Standard & Poor's og Fitch fyrir nýju bankana áður en eignir og skuldir verða færðar yfir í þá til að meta lánshæfi þeirra og möguleika á að hér rísi sterkt bankakerfi.

Óviðunandi er að Fjármálaeftirlitið, með aðstoð Seðlabankans, meti sjálft áhættu eigin aðferðarfræði við endurskipulagningu bankakerfisins.

Endurheimtur fjármuna og eigna.

Erlendir kröfuhafar munu bera stóran hluta af afskriftum skulda íslenskra fyrirtækja. Sem fagfjárfestar eiga þeir líka að gera það frekar en íslenskir skattborgarar. Þeir voru oft varaðir við íslensku bönkunum en lánuðu þeim samt á betri kjörum en þeir hefðu átt að fá, sé mið tekið af álagi á skuldatryggingamarkaði.

Íslenskur almenningur ber hins vegar siðferðislega skyldu gagnvart þeim. Ekki er vitað hvort eignum hefur verið skotið undan en Íslandi ber að gera allt til að endurheimta þær og færa réttmætum eigendum. Ekki er nóg að fá hingað franskan saksóknara og litla norska lögfræðistofu í aukavinnu nokkra daga í mánuði. Íslensk stjórnvöld verða að fá her alþjóðlegra sérfræðinga í að endurheimta þá fjármuni sem hugsanlega hefur verið skotið undan, eins og t.d. aðila sem eltu uppi eignir Saddams Husseins og Ferdinands Marcos á sínum tíma.

Setja verður fullan kraft í að endurheimta þessa fjármuni og því er lagt til að ríkisstjórn Íslands beiti sér því fyrir að bestu sérfræðingar á þessu sviði verði fengnir til verksins í fullu starfi.

276. Svar [129. mál]

fjármálaráðherra við fyrirspurn Ásbjörns Óttarssonar um áhrif frestunar stóriðjuframkvæmda á þjóðarbúið.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

Hvaða áhrif mundi það hafa á þjóðarbúskapinn ef stóriðjuframkvæmdir vegna byggingar álvers í Helguvík og stækkunar í Straumsvík og tilheyrandi orkuframkvæmdir frestast

a. um eitt ár,
b. um tvö ár,
c. um þrjú ár?

Í meginspá fjármálaráðuneytisins um framvindu þjóðarbúskaparins frá 12. maí sl. er gert ráð fyrir þeim framkvæmdum sem fyrirspurnin fjallar um. Ráðuneytið hefur hins vegar gert frávíksspá þar sem gerð er grein fyrir áhrifum þess að framkvæmdirnar verði alls ekki og er fjallað um hana í framangreindri skýrslu. Það er ekki einfalt mál að gera slíkar frávíksspár enda er innbyrðis samhengi hagstærða mjög mikið og því ekki mögulegt að reikna út til fullnustu áhrif af mismunandi frestun framkvæmda innan þess tímaramma sem svari við fyrirspurninni er settur.

Eins og fram kemur í þjóðhagsspá fjármálaráðuneytisins falla áform um stórframkvæmdir vel að líklegustu framvindu þjóðarbúskaparins á næstunni. Framundan er tími mjög lítils hagvaxtar og slaka á vinnumarkaði en slíkt eru kjöraðstæður þannig að slík verkefni nýtist án þess að valda eftirspurnarþrýstingi og verðbólgu eða ryðja burt öðrum framkvæmdaáformum.

Ef framangreindum framkvæmdum verður frestað um eitt ár eykur það mjög líkurnar á því að hér verði samdráttur á næsta ári en ekki lítils háttar hagvöxtur eins og annars er gert ráð fyrir. Frestun um tvö ár eða lengur veldur því að mjög miklar líkur eru á að samdráttur verði á næsta ári og að hann kunni að standa lengur en annars.

Verði þessum verkefnum frestað um tvö eða þrjú ár mun stærsti kúfur umsvifa vegna þeirra lenda á tímabili þar sem spár í dag telja að hagkerfið verði að komast á skrið á nýjan leik og slaki að hverfa. Slík tímasetning væri því óheppileg.

Rétt er að hafa í huga að þó svo færi að þær framkvæmdir sem spurt er um sérstaklega frestuðust kynnu önnur minni og meðalstór verkefni að fara af stað á þessum tíma. Nokkur slík verkefni eru í undirbúningi.

277. Nefndarálit [138. mál]

um frv. til l. um breyt. á l. um embætti sérstaks saksóknara, nr. 135/2008, með síðari breytingum, og lögum um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða, nr. 142/2008.

Frá allsherjarnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Rögnu Árnadóttur dóms- og kirkjumálaráðherra, Ásu Ólafsdóttur frá dóms- og kirkjumálaráðuneyti, Ólaf Þ. Hauksson frá emb-

ætti sérstaks saksóknara, Markús Sigurbjörnsson frá réttarfarsnefnd, Boga Nilsson, Sigurð Tómas Magnússon, Valtý Sigurðsson ríkissaksóknara, Helga Magnús Gunnarsson frá Ákærendafélaginu og Ragnar Hafliðason, Rúnar Guðmundsson og Árnýju Guðmundsdóttur frá Fjármálaeftirlitinu.

Nefndinni barst umsögn frá ríkisskattstjóra og Viðskiptaráði Íslands.

Með frumvarpinu er í fyrsta lagi lagt til að embætti sérstaks saksóknara verði styrkt með skipan þriggja saksóknara við embættið sem hafi það hlutverk að stýra rannsókn og fara með saksókn í málum. Í öðru lagi að skýrt verði kveðið á um að embætti sérstaks saksóknara hafi sömu stöðu og heimildir og lögreglustjóri samkvæmt lögum um meðferð sakamála og lögreglulaga. Í þriðja lagi að skipaður verði sérstakur ríkissaksóknari til að fara með eftirlit og aðrar skyldur sem ríkissaksóknara er í dag falið að hafa gagnvart embætti sérstaks saksóknara samkvæmt lögum um meðferð sakamála og lögum um sérstakan saksóknara.

Í frumvarpinu er auk þess lagt til að lögum um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða verði breytt þannig að tilkynningar frá rannsóknarnefndinni um grun um refsiverða háttsemi eða hvort ekki eigi að ákæra þann sem býður nefndinni upplýsingar berist til sérstaks ríkissaksóknara í stað ríkissaksóknara eins og nú er.

Saksóknarar.

Nefndin ræddi á fundum sínum nokkuð um ákvæði frumvarpsins um skipan þriggja saksóknara við embætti sérstaks saksóknara sem fara skulu með sjálfstætt ákæruvald og hvernig það komi til með að virka í framkvæmd. Fyrir nefndinni var þeim sjónarmiðum hreyft að ekki væri nægilega skýrt kveðið á um í hverju sjálfstæði þessara þriggja saksóknara felst og hvernig boðvald hins sérstaka saksóknara eigi að vera gagnvart þeim. Nefndin telur því nauðsynlegt að skýra það nánar. Fram kom að fyrirmynd þessarar útfærslu er fengin frá Noregi og að ráðgjafi sérstaks saksóknara, Eva Joly, hafi lagt til að þessi leið yrði farin.

Fyrirkomulagið í Noregi er að hið miðlæga ákæruvald sem annast meðferð alvarlegra og flókinna fjármuna- og efnahagsbrota, bæði er varðar rannsókn og saksókn sakamála og alvarlegra umhverfisbrota (miljøkriminalitet), er embætti sem kallast Økokrim og hefur aðsetur í miðborg Óslóar. Embættið hefur verið til sem slíkt í skipulagi norskra löggæslu- og saksóknaryfirvalda frá árinu 1989 og er hvort tveggja í senn saksóknaraembætti sem nýtur stöðu héraðssaksóknaraembættis, með umsvif og verksvið á landsvísu og heyrir þannig sem slíkt undir norska ríkissaksóknarann í skipuriti norska ákæruvaldsins, en í hina röndina er Økokrim lögreglustjóraembætti sem stjórnsýslulega og þ.m.t. varðandi fjárhagslegan rekstur heyrir undir norska ríkislögreglustjóraembættið en nýtur faglegs sjálfstæðis í störfum gagnvart norska ríkislögreglustjóranum.

Embættinu er skipt niður í nokkrar starfseiningar sem flestum er stýrt af héraðssaksóknurum (statsadvokat) en í nokkrum tilfellum yfirmönnum lögreglu (politiinspektor) og deildarstjórum (avdelingsdirektør). Meðal starfseininga Økokrim eru meðferð skatta- og gjaldamála, meðferð spillingarmála, meðferð mála verðbréfamarkaðar, meðferð fjársvikamála, meðferð peningaþvættismála, meðferð eignaupptökumála, meðferð alvarlegra umhverfisbrota og aðstoð við önnur efnahagsbrotalið norskra löggæsluyfirvalda.

Um ákæruvaldið gilda ákvæði 6. kafla norsku sakamálalaganna (lov nr. 25/1981 om rettergang í straffesaker). Nánari útfærsla er í grein 35 í reglugerð um ákæruvaldið sem byggð er m.a. á sakamálalögunum, FOR 1985-06-28 nr 1679: Forskrift om ordningen av påtalemyndigheten (påtaleinstruksen). Samkvæmt ákvæðum þeirrar greinar fara statsadvokatene við Økokrim hver um sig með sjálfstætt ákæruvald. Málunum er skipt niður á deildir embætt-

isins og fer saksóknari hverrar deildar með ákæruvald í þeim málum sem undir deildina heyra. Ákærur eru gefnar út í nafni saksóknaranna við embættið og undirritaðar af einum saksóknaranna, sem bendir eindregið til þess að ákærendur séu sjálfstæðir. Innra skipulag embættisins er staðfest af norska dómsmálaráðuneytinu.

Nefndin telur að við þær sérstöku aðstæður sem ríkja í íslensku efnahagslífi eftir bankahrunið sé eðlilegt að líta til fyrirkomulagsins í Noregi þar sem byggt er á áratuga reynslu sem varð til eftir bankahrun þar.

Nefndin leggur til nokkrar breytingar á frumvarpinu sem lúta að sjálfstæði saksóknaranna þriggja og byggir þær að nokkru á norska fyrirkomulaginu. Nefndin leggur til orðalagsbreytingu sem nefndin telur til þess fallna að hnykkja á sjálfstæði saksóknaranna þriggja þannig að í stað þess að þeir fari með sjálfstætt ákæruvald verði þeir sjálfstæðir saksóknarar sem tryggir að þeir hafa frá upphafi máls ákvörðunarvald um það hvernig farið verði í rannsókn og ákæru þeirra mála sem þeir fá til meðferðar. Nefndin telur það einnig mikilvægt og til þess fallið að tryggja að ef upp kemur álitamál, t.d. um hæfi, þá hafi það ekki sjálfkrafa áhrif á hæfi hinna.

Sérstakur saksóknari.

Nefndin ræddi einnig stöðu sérstaks saksóknara gagnvart hinum sjálfstæðu saksóknurum en í frumvarpinu er lagt til að hinn sérstaki saksóknari skipti verkum með saksóknurum embættisins og feli þeim rannsókn, stjórn og flutning mála. Nefndin telur eðlilegt að líta til norsku fyrirmyndarinnar sem og til ákvæða laga um dómstóla þar sem boðvald dómstjóra er mjög skýrt gagnvart héraðsdómurum sem eru sjálfstæðir í störfum sínum. Dómstjóri hefur, auk þess að gegna dómstörfum, með höndum stjórn dómstóls og ber ábyrgð á starfsemi hans.

Nefndin leggur til breytingar á 1. gr. frumvarpsins sem eru til þess fallnar að skýra nánar hlutverk sérstaks saksóknara og hinna þriggja sjálfstæðu saksóknara. Þannig er m.a. lagt til að hinn sérstaki saksóknari hafi umsjón með störfum annarra saksóknara við embættið og gæti m.a. faglegs samræmis þannig að sambærileg eða hliðstæð mál fái sömu meðferð. Þá hefur hann ákveðnu eftirlitshlutverki að gegna sem forstöðumaður embættisins/stofnunarinnar. Nefndin leggur til að hann geti þegar sérstaklega stendur á tekið í sínar hendur mál sem hann hefur úthlutað saksóknara til meðferðar eða falið öðrum saksóknara að fara með það. Þetta á við t.d. vegna veikinda saksóknara, tímabundins orlofs, svo sem fæðingarorlofs eða þess háttar. Að öðru leyti eru þeir jafnsettir hinum sérstaka saksóknara varðandi sjálfstæði í störfum sínum sem saksóknarar.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að sérstakur saksóknari geti falið saksóknarafulltrúum við embættið, lögreglustjóra, héraðsdóms- eða hæstaréttarlögmanni að flytja mál fyrir héraðsdómi. Nefndin telur rétt að taka fram að þetta á við um veigaminni mál þar sem eðlilegt er að viðkomandi saksóknari fari með rannsókn og málflutning veigameiri mála.

Skipun sérstaks ríkissaksóknara.

Nefndin ræddi einnig um ákvæði frumvarpsins um skipun sérstaks ríkissaksóknara sem lagt er til að fari með hlutverk og valdheimildir ríkissaksóknara í þessum málum. Fyrir liggur að ríkissaksóknari hefur lýst sig vanhæfan til þess að fara með mál sem embætti sérstaks saksóknara hefur til meðferðar sem felur í sér að embætti hans er einnig vanhæft til þess. Fyrir nefndinni komu fram þau sjónarmið að það sé nokkuð viðurhlutamikið að stofna nýtt embætti sérstaks ríkissaksóknara með tilheyrandi kostnaði vegna þessa einstaka málaflokks og fellst nefndin á það. Nefndin telur að það sé mun einfaldari leið að telji ríkissaksóknari sig vanhæf-

an til að fara með ótilgreind mál á afmörkuðu sviði um tiltekinn tíma skuli dómsmálaráðherra heimilt að setja annan löghæfan mann til að gegna hlutverki ríkissaksóknara í slíkum málum. Nefndin leggur því til breytingu á frumvarpinu sem felur í sér að í II. kafla verði 26. gr. laga um meðferð sakamála breytt og tekin upp heimild fyrir ríkissaksóknara að segja sig frá málum á afmörkuðu sviði. Nefndin tekur fram að með þessu er átt við að hann geti sagt sig frá öllum verkefnum sínum á tilteknu afmörkuðu sviði, þ.m.t. eftirlitshlutverki sínu varðandi það svið og að dómsmálaráðherra setji annan tímabundið í hans stað (ad hoc). Nefndin leggur því til breytingar á 1. gr. og að 3. og 4. gr. frumvarpsins falli brott þar sem þær verða óþarfar nái þessi breyting fram að ganga, þar eð skipaður saksóknari færi með hlutverk ríkissaksóknara í stað sérstaks eins og frumvarpið gerði ráð fyrir. Nefndin telur að breyting þessi sé í reynd tæknileg þar sem hún leiði til sömu niðurstöðu og farin er í frumvarpinu en sé mun einfaldari og hagkvæmari, því að eftir að setningartíminn er liðinn tæki ríkissaksóknari aftur við málaflokknum. Nefndin telur þó rétt að taka skýrt fram að þessi heimild sem hér er lögð til er alger undantekningarheimild, enda um einstakt tilvik að ræða.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að sérstakur ríkissaksóknari geti falið sérstökum saksóknara, saksóknurum við embætti hans eða hæstaréttarlögmanni að flytja áfrýjunarmál fyrir Hæstarétti. Framkvæmdin hefur verið sú að ríkissaksóknari hefur almennt falið saksóknurum efnahagsbrotadeildar að flytja þau áfrýjunarmál sem þeir hafa ákært í, enda málin oft mjög flókin og umfangsmikil og því erfitt fyrir utanaðkomandi að setja sig inn í sönnunarstöðu í þeim auk þess sem oft reynir á nýja löggjöf í þessum málum. Nefndin telur þá framkvæmd eðlilega og með þeim breytingum sem nefndin leggur til verður það skipaður ríkissaksóknari (ad hoc) sem fer með þessa heimild í stað sérstaks ríkissaksóknara í frumvarpinu.

Nefndin leggur því einnig til að þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu í II. kafla á lögum um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða falli brott. Þannig standi óbreytt í lögunum að tilkynningar frá rannsóknarnefndinni vegna gruns um refsiverða háttsemi eða hvort ekki eigi að ákæra þann sem býður nefndinni upplýsingar berist til ríkissaksóknara og þá eftir atvikum skipaðs ríkissaksóknara nýti ráðherra heimild þá sem nefndin leggur til.

Nefndin tekur sérstaklega fram að við skipun ríkissaksóknara tímabundið í ákveðinn málaflokk sé mikilvægt að ráðherra tiltaki í skipunarbréfi hlutverk hans, þ.e. varðandi það hvaða málaflokka um ræðir og úrskurðarvald um valdmörk hans gagnvart sérstökum saksóknara og sjálfstæðum saksóknurum og efnahagsbrotadeild sem og gagnvart ríkissaksóknara, m.a. um mál sem eru takmarkatilvik og ef ekki er ljóst hjá hvaða embætti mál skuli sæta meðferð. Þetta fyrirkomulag er m.a. byggt á norskri fyrirmynd en ef upp kemur ágreiningur í Noregi um hvort Økokrim eða einstakt lögreglustjóraembætti skuli annast meðferð máls sker norski ríkissaksóknarinn úr. Þá getur ríkissaksóknarinn í einstaka tilvikum einnig tekið ákvörðun um að mál skuli sæta meðferð af hálfu Økokrim jafnvel þótt málið sem slíkt falli ekki undir þær lagaskilgreiningar á brotaflokkum og verkefnum sem gilda um brotaflokka og verkefni sem Økokrim skal fara með (þ.e. ákvæði um Økokrim saklig kompetanse). Þá eru lagaheimildir til að mynda sameiginleg rannsóknarteymi þar sem í eiga sæti bæði starfsmenn Økokrim og starfsmenn frá umdæmislögreglustjóra.

Ákvörðun um hvort Økokrim tekur mál til meðferðar er tekin af yfirmanni Økokrim eða næstráðanda hans (leder eller nestleder). Við þá ákvörðun skal leggja höfuðáherslu á umfang rannsóknar, flækjustig sakarefna og hversu mikil efnahagsleg verðmæti um er að ræða. Þá er einnig horft til þess hvort mál teygi anga sína til útlanda og hvort líkur séu á að um sé að ræða mál sem kann að hafa í för með sér fordæmisgefandi úrlausnir.

Fagleg styrking embættisins.

Fyrir nefndinni kom fram að efnahagsbrotadeild ríkislögreglustjóra muni hugsanlega geta verið í sama húsnæði og embætti sérstaks saksóknara. Nefndin telur það til þess fallið að styrkja embættið þar sem þau verkefni sem falla undir verksvið embættis sérstaks saksóknara eru bæði umfangsmikil og flókin og því gæti sérþekking innan efnahagsbrotadeildar nýst hinu nýstofnaða embætti. Nefndin bendir enn fremur á að með slíkri samnýtingu geti einnig náðst fram fjárhagslegur sparnaður en ljóst er að þær breytingar sem lagðar eru til á embættinu hafa aukinn kostnað í för með sér og telur nefndin nauðsynlegt að það verði tryggt að embættið fái samfara því aukin fjárframlög.

Nefndin tekur undir mikilvægi þess að frumvarpið nái fram að ganga þar sem markmið þess um styrkingu og eflingu embættisins er afar mikilvægt þegar litið er til hlutverks þess í því uppgjöri sem nú er hafið vegna bankahrunsins en rannsókn refsiverðrar háttsemi í tengslum við hrunið er nauðsynlegur liður í endurreisn íslensks samfélags.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með framangreindum breytingum sem lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Ásmundur Einar Daðason var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 15. júlí 2009.

Steinunn Valdís Óskarsdóttir, form., frsm.	Atli Gíslason.	Birgir Ármannsson.
Valgerður Bjarnadóttir.	Vigdís Hauksdóttir.	Unnur Brá Konráðsdóttir.
Róbert Marshall.		Þráinn Bertelsson.

278. Breytingartillögur [138. mál]

við frv. til l. um breyt. á l. um embætti sérstaks saksóknara, nr. 135/2008, með síðari breytingum, og lögum um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða, nr. 142/2008.

Frá allsherjarnefnd.

1. 1. gr. orðist svo:

   2. gr. laganna orðast svo:

   Dómsmálaráðherra skipar sérstakan saksóknara og skal hann veita forstöðu rannsóknar- og saksóknaraembætti skv. 1. gr. Þá skipar dómsmálaráðherra þrjá sjálfstæða saksóknara við embætti sérstaks saksóknara. Sérstakur saksóknari og saksóknarar við embætti hans skulu allir fullnægja skilyrðum til skipunar í embætti héraðsdómara, en heimilt er þó að víkja frá 70 ára aldurshámarki sem um héraðsdómara gildir. Ákvæði

laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, um fimm ára skipunartíma og biðlaunarétt taka ekki til þessara starfsmanna. Skipun þeirra fellur niður þegar embætti sérstaks saksóknara verður lagt niður eða sameinað annarri ríkisstofnun, sbr. 7. gr., en þeir skulu þá halda óbreyttum launakjörum í þrjá mánuði frá þeim tíma. Nú velst dómari til einhverra þessara starfa og skal þá dómsmálaráðherra veita honum leyfi frá störfum á skipunartímanum.

Sérstakur saksóknari hefur stöðu og almennar heimildir lögreglustjóra samkvæmt lögreglulögum og lögum um meðferð sakamála og fer hann með stjórn lögreglu sem starfar við embætti hans. Sérstakur saksóknari og saksóknarar við embætti hans eru ákærendur samkvæmt lögum um meðferð sakamála. Sérstakur saksóknari skiptir verkum með sér og saksóknurum við embættið. Fela má saksóknara að fara með stjórn á rannsókn máls. Að rannsókn lokinni úthlutar sérstakur saksóknari máli til sín eða annars saksóknara við embættið og skal sá taka ákvörðun um saksókn, gefa eftir atvikum út ákæru í máli og flytja það nema sérstakur saksóknari feli öðrum flutning málsins skv. 4. mgr. Sérstakur saksóknari eða saksóknari við embætti hans tekur ákvörðun um kæru til Hæstaréttar í málum sem hann höfðar. Sérstakur saksóknari hefur umsjón með störfum annarra saksóknara við embættið og gætir samræmis í störfum þeirra. Hann getur þegar sérstaklega stendur á tekið í sínar hendur mál sem hann hefur úthlutað saksóknara til meðferðar eða falið öðrum saksóknara að fara með það.

Sérstakur saksóknari ræður aðra starfsmenn embættisins en saksóknara. Við ráðningu þeirra gildir ekki 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Í héraði flytur sérstakur saksóknari eða saksóknari við embætti hans þau mál sem hann höfðar, svo og kærumál vegna þeirra fyrir Hæstarétti. Sérstakur saksóknari getur einnig falið saksóknarfulltrúum við embættið, lögreglustjóra, héraðsdóms- eða hæstaréttarlögmanni að flytja þau mál fyrir héraðsdómi. Sé lögmanni falið að flytja mál hefur hann sömu skyldur og ákærandi. Ríkissaksóknari tekur ákvörðun um áfrýjun héraðsdóms og fer um flutning slíkra mála fyrir Hæstarétti eftir almennum reglum, en einnig er honum heimilt að fela það verk sérstökum saksóknara eða saksóknara við embætti hans.

Ef háttsemi felur í sér annað eða önnur brot en þau sem sérstakur saksóknari fer með skv. 1. gr. tekur ríkissaksóknari ákvörðun um hvort hann fari með málið. Rísi vafi um valdsvið sérstaks saksóknara gagnvart öðrum ákærendum skal ríkissaksóknari leysa á sama hátt úr honum.

2. 3. og 4. gr. falli brott.
3. 6. gr. orðist svo:

   Við 1. mgr. 26. gr. laganna bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Nú telur ríkissaksóknari sig vanhæfan til að fara með ótilgreind mál á afmörkuðu sviði um tiltekinn tíma og setur þá dómsmálaráðherra annan löghæfan mann til að gegna hlutverki ríkissaksóknara í slíkum málum.
4. Fyrirsögn II. kafla verði: **Breyting á lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008, með síðari breytingum.**
5. Fyrirsögn frumvarpsins verði: Frumvarp til laga um breyting á lögum um embætti sérstaks saksóknara, nr. 135/2008, með síðari breytingum, og lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008, með síðari breytingum.

279. Fyrirspurn [158. mál]

til forsætisráðherra um uppbyggingu á Þingvöllum.

Frá Sigurði Inga Jóhannssyni.

1. Hver er stefna ráðherra í uppbyggingu þjónustu á svokölluðum Valhallarreit á Þingvöllum eftir hinn hörmulega bruna föstudaginn 10. júní sl.?
2. Hver er stefna ráðherra í uppbyggingu þjónustu á Þingvöllum, þ.m.t. veitinga- og gistiþjónustu?
3. Hyggst ráðherra breyta fyrirkomulagi yfirstjórnar þjóðgarðsins á Þingvöllum? Ef svo er, með hvaða hætti?

Skriflegt svar óskast.

280. Fyrirspurn [159. mál]

til samgönguráðherra um vegamál og sjóvarnargarð við Vík í Mýrdal.

Frá Sigurði Inga Jóhannssyni.

1. Hver er stefna ráðherra varðandi nýjan veg um Mýrdal? Hvernig líst ráðherra á hugmyndir heimamanna um göng í gegnum Reynisfjall og nýjan veg sunnan byggðarinnar sem styrki uppbyggingu sjóvarnargarðs?
2. Hver er staða uppbyggingar sjóvarnargarðs við Vík? Óskað er eftir upplýsingum um fjárframlög til verkefnisins og áætlunum um verktíma.

Skriflegt svar óskast.

281. Frumvarp til laga [160. mál]

um breytingu á lögum nr. 162/2006, um fjármál stjórnmálasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra.

Flm.: Jóhanna Sigurðardóttir, Bjarni Benediktsson, Steingrímur J. Sigfússon, Sigmundur Davíð Gunnlaugsson, Birgitta Jónsdóttir.

1. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða sem orðast svo:

Ríkisendurskoðun skal að ósk stjórnmálasamtaka veita viðtöku og birta upplýsingar um öll bein fjárframlög til þeirra sem og önnur framlög sem metin eru að fjárhæð 200.000 kr. eða meira á árunum 2002 til 2006, að báðum árum meðtöldum, jafnt til landsflokkanna sem allra eininga sem undir þá falla eða tengjast rekstri og eignum flokksins, svo sem sérsambanda, kjördæmisráða, eignarhaldsfélaga og tengdra sjálfseignarstofnana. Þó er heimilt að undanskilja flokkseiningar ef tekjur þeirra eru undir 300.000 kr. á ári.

Ríkisendurskoðun skal að ósk frambjóðanda í forvali eða prófkjöri innan stjórnmálasamtaka fyrir alþingis- og sveitarstjórnarkosningar 2006 og 2007 veita viðtöku og birta upplýsingar um öll bein fjárframlög til þeirra sem og önnur framlög sem metin eru að fjárhæð 200.000 kr. frá 1. janúar 2005 – 31. maí 2007. Jafnframt skal Ríkisendurskoðun með sama hætti að ósk frambjóðenda í kosningum til æðstu tveggja embætta innan stjórnmálasamtaka, formanns og varaformanns, veita viðtöku og birta upplýsingar um öll bein fjárframlög til þeirra sem og önnur framlög sem metin eru að fjárhæð 200.000 kr. eða meira á árunum 2005 til 2009, að báðum árum meðtöldum. Sé heildarfjárhæð framlaga til frambjóðanda undir 300.000 kr. getur hann beint einfaldri yfirlýsingu til Ríkisendurskoðunar um að svo sé án nánari tilgreiningar eða sundurliðunar upphæða, sbr. 4. mgr.

Við túlkun á hugtökunum stjórnmálasamtök, prófkjör, framlög og tengdir aðilar skal taka mið af skilgreiningu þeirra hugtaka í 2. gr. laganna.

Ríkisendurskoðun skal í þessu skyni veita viðtöku upplýsingum frá viðkomandi stjórnmálasamtökum og frambjóðendum um framlög til þeirra á tilgreindu tímabili, sbr. 1. og 2. mgr., og skulu upplýsingar sem veittar eru flokkaðar eftir uppruna þeirra, þannig að greint sé á milli ríkisframlags, framlaga frá sveitarfélögum, framlaga frá lögaðilum, félagsgjalda og framlaga frá einstaklingum. Upplýsingum skal fylgja yfirlýsing viðkomandi stjórnmálasamtaka eða frambjóðanda um að upplýsingarnar sé veittar samkvæmt bestu vitneskju og getur Ríkisendurskoðun kallað eftir nánari upplýsingum og skýringum ef hún telur annmarka á upplýsingagjöfinni. Skal upplýsingamiðlun til Ríkisendurskoðunar frá stjórnmálasamtökum og frambjóðendum þeirra sem óska eftir úrvinnslu og birtingu upplýsinga vera lokið fyrir 15. nóvember 2009. Ríkisendurskoðun er þó heimilt að framlengja þann frest um allt að einn mánuð.

Ríkisendurskoðun skal samræma upplýsingar sem miðlað er til hennar skv. 4. mgr. og birta með samræmdum hætti fyrir lok árs 2009 niðurstöður fyrir hver stjórnmálasamtök og frambjóðendur þeirra sem hér segir:

a. Heildarfjárhæð árlegra framlaga samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum.
b. Heildarfjárhæð árlegra framlaga frá einstaklingum samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum.
c. Heildarfjárhæð árlegra framlaga frá lögaðilum samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum.
d. Tilgreina skal sérstaklega þá aðila sem veitt hafa framlag að fjárhæð 500.000 kr. eða meira. Hafi lögaðili krafist trúnaðar um framlög sín til viðkomandi stjórnmálasamtaka skal engu að síður birta upplýsingar um fjárhæð framlagsins en upplýsingar um heiti viðkomandi aðila skulu ekki birtar. Sé um einstakling að ræða skal birting á nafni hans sem styrkveitanda ávallt byggjast á samþykki hans.

Ríkisendurskoðun getur sett reglur um það með hvaða hætti framlög, sem ekki eru bein fjárframlög, skuli metin til fjár.

Að öðru leyti en um getur í 5. mgr. er Ríkisendurskoðun bundin trúnaði um allar upplýsingar sem stjórnmálasamtök og frambjóðendur þeirra miðla til hennar samkvæmt ákvæði þessu.

Ákvæði 12. gr. laganna gildir ekki um upplýsingagjöf samkvæmt ákvæði þessu.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta er flutt af forustumönnum allra þeirra stjórnmálasamtaka sem fulltrúa eiga á Alþingi. Frumvarpið byggist á sameiginlegri viljayfirlýsingu viðkomandi stjórnmálasamtaka, auk Frjálslynda flokksins, sem undirrituð var þann 14. júlí 2009 á vettvangi nefndar sem forsætisráðherra skipaði 15. maí 2009 til að endurskoða lög um fjármál stjórnmálasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra sem og til að taka afstöðu til mögulegrar úttektar á framlögum til flokkanna á árunum áður en lögin tóku gildi. Fylgir viljayfirlýsingin frumvarpi þessu sem fylgiskjal.

Fyrir síðustu alþingiskosningar átti sér stað mikil umræða um styrkveitingar til stjórnmálaflokkanna og frambjóðenda þeirra á árunum áður en lög um fjármál stjórnmálasamtaka tóku gildi þann 1. janúar 2007. Er það samdóma álit þeirra stjórnmálasamtaka sem standa að framangreindri viljayfirlýsingu að samræmd upplýsingagjöf um framlög til flokkanna aftur í tímann sé besta leiðin til að auka traust og draga úr tortryggni sem skapast hefur meðal almennings á starfsemi þeirra. Er það jafnframt álit þeirra að rétt sé að fela Ríkisendurskoðun, með sérstakri lagaheimild, að annast úrvinnslu þessara upplýsinga og birta þær með samræmdum hætti. Er frumvarpið lagt fram í þeim tilgangi að endurskapa það traust sem nauðsynlegt er að ríki um starfsemi stjórnmálasamtaka í landinu.

Samkvæmt frumvarpinu er lagt til að við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða þar sem Ríkisendurskoðun verði veitt heimild til að taka við og birta upplýsingar um framlög til stjórnmálasamtaka og frambjóðenda þeirra aftur í tímann. Úrvinnsla og birting upplýsinga um framlög til einstakra stjórnmálaflokka byggist, samkvæmt ákvæðinu, á því að viðkomandi stjórnmálasamtök óski sjálf eftir slíkri úttekt. Með hliðsjón af framangreindri viljayfirlýsingu stjórnmálaflokkanna er þó ljóst að þau stjórnmálasamtök sem að yfirlýsingunni standa munu öll beina slíkri ósk til Ríkisendurskoðunar. Með sama hætti er það skilyrði úttektar á framlögum til einstaklinga aftur í tímann að einstakir frambjóðendur óski sjálfir eftir því að slík úttekt fari fram og miðli í því skyni upplýsingum til Ríkisendurskoðunar. Í framangreindri viljayfirlýsingu skora þau stjórnmálasamtök sem að henni standa á frambjóðendur sína að miðla upplýsingum til Ríkisendurskoðunar í þessu skyni. Það er þó eftir sem áður alfarið á valdi hvers frambjóðanda fyrir sig hvort hann verður við þeirri áskorun eða ekki. Í þessu sambandi skal það tekið fram að ekki þykir unnt með hliðsjón af grundvallarreglum um bann við afturvirkni laga að leggja lagaskyldu á frambjóðendur um upplýsingagjöf aftur í tímann. Undirstrika ber að hlutverk Ríkisendurskoðunar samkvæmt ákvæðinu felst einvörðungu í því að veita upplýsingum um framlög til stjórnmálasamtaka og frambjóðenda þeirra viðtöku og birta þær með samræmdum hætti. Er Ríkisendurskoðun þó heimilt að kalla eftir frekari upplýsingum og skýringum ef hún telur annmarka á upplýsingagjöf. Birting upplýsinga af hálfu Ríkisendurskoðunar felur því ekki í sér staðfestingu stofnunarinnar á réttmæti þeirra heldur hvílir sú ábyrgð alfarið á stjórnmálasamtökunum sjálfum og frambjóðendum þeirra að miðla upplýsingum til stofnunarinnar samkvæmt bestu vitneskju og mun allur misbrestur sem á því kann að verða vera á ábyrgð viðkomandi aðila.

Þær heimildir sem lagt er til að Ríkisendurskoðun fái eru í meginatriðum þríþættar.

Í fyrsta lagi er lagt til að Ríkisendurskoðun verði veitt heimild, að ósk stjórnmálasamtaka, til að taka við og birta upplýsingar um öll bein fjárframlög til þeirra sem og önnur framlög sem metin eru að fjárhæð 200.000 kr. eða meira á árunum 2002–2006, jafnt til landsflokkanna sem allra eininga sem undir þá falla eða tengjast rekstri og eignum flokksins, svo sem sérsambanda, kjördæmisráða, eignarhaldsfélaga og tengdra sjálfseignarstofnana. Þó er lagt til að stjórnmálasamtökum verði heimilt að undanskilja flokkseiningar ef tekjur þeirra eru undir 300.000 kr. á ári, sbr. 2. málsl. 1. mgr. 8. gr. laganna. Ef erindi frá stjórnmálasamtökum undanþiggur fleira en þarna er heimilað ber Ríkisendurskoðun að vísa því frá.

Í öðru lagi er lagt til að Ríkisendurskoðun verði veitt heimild, að ósk frambjóðenda í forvali eða prófkjöri innan stjórnmálasamtaka fyrir alþingis- og sveitarstjórnarkosningar sem fram fóru árunum 2006 og 2007, til að taka við og birta upplýsingar um öll bein fjárframlög til þeirra sem og önnur framlög sem metin eru að fjárhæð 200.000 kr. eða meira.

Í þriðja lagi er lagt til að Ríkisendurskoðun verði veitt heimild, að ósk frambjóðenda í kosningum til æðstu tveggja embætta, formanns og varaformanns, innan stjórnmálasamtaka, til að taka við og birta upplýsingar um öll bein fjárframlög til þeirra sem og önnur framlög sem metin eru að fjárhæð 200.000 kr. eða meira á tímabilinu frá og með árinu 2005 til og með ársins 2009.

Hvað frambjóðendur varðar þá er lagt til að hafi heildarfjárhæð framlaga til frambjóðanda á ársgrundvelli verið undir 300.000 kr. geti hann beint einfaldri yfirlýsingu til Ríkisendurskoðunar um að svo sé án þess að tilgreina nánar eða sundurliða upphæðir. Er þetta í samræmi við ákvæði 2. mgr. 10. gr. laganna.

Í 3. mgr. er kveðið á um að túlkun á hugtökunum stjórnmálasamtök, prófkjör, framlög, tengdir aðilar skuli taka mið af skilgreiningu þeirra hugtaka í 2. gr. laganna.

Í 4. mgr. ákvæðisins er mælt fyrir um að Ríkisendurskoðun skuli í framangreindu skyni veita viðtöku upplýsingum frá viðkomandi stjórnmálasamtökum og frambjóðendum þeirra um framlög til þeirra á umræddu tímabili og skulu upplýsingar sem veittar eru flokkaðar eftir uppruna þeirra, þannig að greint sé á milli ríkisframlags, framlaga frá sveitarfélögum, framlaga frá lögaðilum, félagsgjalda og framlaga frá einstaklingum. Upplýsingum skal fylgja yfirlýsing viðkomandi stjórnmálasamtaka eða frambjóðanda um að upplýsingarnar sé veittar samkvæmt bestu vitneskju og getur Ríkisendurskoðun kallað eftir nánari upplýsingum og skýringum ef hún telur annmarka á upplýsingagjöfinni. Er lagt til að frestur stjórnmálasamtaka og frambjóðenda þeirra til að skila upplýsingum til Ríkisendurskoðunar verði til 15. nóvember 2009 en að Ríkisendurskoðun geti framlengt þann frest um allt að einn mánuð.

Í 5. mgr. ákvæðisins er mælt fyrir um að Ríkisendurskoðun skuli taka við þeim upplýsingum sem til hennar er miðlað, skv. 4. mgr., og birta með samræmdum hætti niðurstöður fyrir hver stjórnmálasamtök og frambjóðendur þeirra sem hér segir:

a. Heildarfjárhæð árlegra framlaga samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum.
b. Heildarfjárhæð árlegra framlaga frá einstaklingum samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum.
c. Heildarfjárhæð árlegra framlaga frá lögaðilum samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum.
d. Tilgreina skal sérstaklega þá aðila sem veitt hafa framlag að fjárhæð 500.000 kr. eða meira. Hafi lögaðili krafist trúnaðar um framlög sín til viðkomandi stjórnmálasamtaka skal engu að síður birta upplýsingar um fjárhæð framlagsins en upplýsingar um heiti viðkomandi aðila skulu ekki birtar. Sé um einstakling að ræða skal birting á nafni hans sem styrkveitanda ávallt byggjast á samþykki hans.

Með hliðsjón af persónuverndarsjónarmiðum er ekki talið unnt að birta upplýsingar um nöfn einstaklinga sem veitt hafa framlag að fjárhæð 500.000 kr. eða meira nema fyrir liggi ótvírætt samþykki þeirra fyrir slíku. Slík persónuverndarsjónarmið eiga ekki við þegar um lögaðila er að ræða. Þó er talið eðlilegt að hafi lögaðili krafist trúnaðar um styrkveitingar sínar til stjórnmálasamtaka eða einstakra frambjóðenda, hvort sem það var gert við veitingu styrksins eða síðar, þá skuli slíkur trúnaður virtur.

Þá er í 6. mgr. kveðið á um að Ríkisendurskoðun geti sett reglur um það með hvaða hætti framlög, sem ekki eru bein fjárframlög, skuli metin til fjár.

Í 7. mgr. er kveðið á um að Ríkisendurskoðun sé bundin trúnaði um allar upplýsingar sem stjórnmálasamtök og frambjóðendur þeirra miðla til hennar samkvæmt ákvæðinu að öðru leyti en leiðir af 5. mgr.

Loks er í 8. mgr. ákvæðisins mælt fyrir um að viðurlagaákvæði laganna taki ekki til upplýsingagjafar samkvæmt ákvæðinu. Þykir rétt að tekinn sé af allur vafi um þetta en ekki verður talið að unnt sé að beita viðurlögum samkvæmt ákvæðinu þar sem það felur ekki í sér lagaskyldu til upplýsingagjafar heldur byggist á frjálsu vali viðkomandi stjórnmálasamtaka og frambjóðenda þeirra. Eftir sem áður er gengið út frá því að upplýsingar séu veittar samkvæmt bestu vitund og ber að hafa í huga að misbrestur á því kann eftir atvikum að hafa pólitískar afleiðingar fyrir viðkomandi stjórnmálasamtök og frambjóðendur þeirra.

Fylgiskjal I.

Viljayfirlýsing
um birtingu upplýsinga um framlög til stjórnmálasamtaka og frambjóðenda þeirra.

Samfylkingin, Sjálfstæðisflokkurinn, Vinstri hreyfingin – grænt framboð, Framsóknarflokkurinn og Frjálslyndi flokkurinn ásamt Borgarahreyfingunni lýsa hér með yfir vilja sínum til þess að Ríkisendurskoðun verði falið, með sérstakri lagaheimild, að taka við og birta upplýsingar um öll bein fjárframlög til þeirra sem og önnur framlög sem metin eru að fjárhæð 200.000 kr. eða meira á árunum 2002 til 2006 að báðum árunum meðtöldum eða til þess tíma þegar lög nr. 162/2006, um fjármál stjórnmálasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra, tóku gildi. Við túlkun á hugtökunum stjórnmálasamtök, prófkjör, framlög og tengdir aðilar skal í viljayfirlýsingu þessari taka mið af skilgreiningu hugtakanna í 2. gr. laga nr. 162/2006. Miðast tímarammi við geymsluskyldu bókhaldsgagna samkvæmt lögum nr. 145/1994, um bókhald.

Aðilar að þessari viljayfirlýsingu munu veita Ríkisendurskoðun samkvæmt bestu vitneskju allar fyrirliggjandi upplýsingar um öll bein fjárframlög til þeirra á umræddu tímabili auk upplýsinga um önnur framlög sem metin eru að fjárhæð 200.000 kr. eða meira, jafnt til landsflokkanna sem og allra eininga sem undir þá falla eða tengjast rekstri og eignum flokksins, svo sem sérsambanda, kjördæmisráða, eignarhaldsfélaga og tengdra sjálfseignarstofnana. Þó er heimilt að undanskilja flokkseiningar ef tekjur þeirra eru undir 300.000 kr. á ári. Í þeim tilvikum þar sem þau stjórnmálasamtök sem að viljayfirlýsingu þessari standa hafa myndað kosningabandalög eða staðið sameiginlega að framboði í kosningum skulu þau gera samkomulag sín á milli um það hvernig staðið skuli að upplýsingamiðlun til Ríkisendurskoðunar

vegna þeirra. Flokka skal framlög eftir uppruna, þannig að greint sé á milli ríkisframlags, framlaga frá sveitarfélögum, framlaga frá lögaðilum, félagsgjalda og framlaga frá einstaklingum.

Ríkisendurskoðun verði falið að taka við framangreindum upplýsingum sem til hennar er miðlað og birta með samræmdum hætti niðurstöður fyrir hver stjórnmálasamtök og kosningabandalög eftir atvikum sem hér segir:

1. Heildarfjárhæð árlegra framlaga samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum.
2. Heildarfjárhæð árlegra framlaga frá einstaklingum samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum.
3. Heildarfjárhæð árlegra framlaga frá lögaðilum samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum.
4. Tilgreina skal sérstaklega þá aðila sem veitt hafa framlag að fjárhæð 500.000 kr. eða meira. Hafi lögaðili krafist trúnaðar um framlög sín til viðkomandi stjórnmálasamtaka skal engu að síður birta upplýsingar um fjárhæð framlagsins en upplýsingar um heiti viðkomandi aðila skulu ekki birtar án samþykkis hans. Sé um einstakling að ræða skal birting á nafni hans sem styrkveitanda ávallt byggjast á samþykki hans.

Aðilar að viljayfirlýsingu þessari lýsa jafnframt vilja sínum til þess að Ríkisendurskoðun verði, með sérstakri lagaheimild, veitt heimild til að taka við og birta upplýsingar með sama hætti um framlög til einstakra frambjóðenda vegna forvala, prófkjara innan stjórnmálasamtaka fyrir alþingis- og sveitarstjórnarkosningar á tímabilinu frá 1. janúar 2005 – 31. maí 2007 eða til þess tíma er lög nr. 162/2006, um fjármál stjórnmálasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra, tóku gildi enda fari slík úrvinnsla og birting upplýsinga fram með fullu samþykki og þátttöku viðkomandi frambjóðanda. Jafnframt er það vilji aðila að Ríkisendurskoðun verði, með sérstakri lagaheimild, veitt sams konar heimild til að taka við og birta upplýsingar um framlög til einstakra frambjóðenda vegna kosninga til æðstu embætta innan stjórnmálasamtaka á árunum 2005 til 2009 að báðum árunum meðtöldum. Sé heildarfjárhæð framlaga til frambjóðanda undir 300.000 kr. skal hann þó eiga kost á því að beina einfaldri yfirlýsingu til Ríkisendurskoðunar um að svo sé án nánari tilgreiningar eða sundurliðunar upphæða. Fái Ríkisendurskoðun viðeigandi lagaheimild skora Samfylkingin, Sjálfstæðisflokkurinn, Vinstri hreyfingin – grænt framboð, Framsóknarflokkurinn og Frjálslyndi flokkurinn, með undirritun viljayfirlýsingar þessarar, á frambjóðendur sína að veita Ríkisendurskoðun samkvæmt bestu vitneskju allar fyrirliggjandi upplýsingar um framlög til þeirra á umræddu tímabili.

Miðað verði við að upplýsingamiðlun til Ríkisendurskoðunar verði lokið fyrir 15. nóvember 2009 og að Ríkisendurskoðun birti niðurstöður sínar fyrir lok ársins.

Yfirlýsing þessi er gerð á vettvangi nefndar um endurskoðun laga um fjármál stjórnmálasamtaka og um upplýsingaskyldu þeirra sem forsætisráðherra skipaði 15. maí sl. Nefndin er skipuð fulltrúum allra stjórnmálasamtaka sem átt hafa fulltrúa á Alþingi á umræddu tímabili

auk fulltrúa Borgarahreyfingarinnar og undirrita þeir viljayfirlýsingu þessa í umboði stjórnmálasamtaka sinna. Yfirlýsingin er undirrituð í sjö samhljóða eintökum.

Reykjavík 14. júlí 2009.

Margrét S. Björnsdóttir f.h. Samfylkingarinnar	Gréta Ingþórsdóttir f.h. Sjálfstæðisflokksins
Drífa Snædal f.h. Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs	Sigfús Ingi Sigfússon f.h. Framsóknarflokksins
Magnús Reynir Guðmundsson f.h. Frjálslynda flokksins	Jóhann Kristjánsson f.h. Borgarahreyfingarinnar

Ágúst Geir Ágústsson
formaður nefndar um fjármál stjórnmálaflokkanna

Fylgiskjal II.

Bókun við viljayfirlýsingu.

Með yfirlýsingu sem fylgir frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 162/2006, um fjármál stjórnmálasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra, skora stjórnmálaflokkarnir á frambjóðendur sína að veita Ríkisendurskoðun samkvæmt bestu vitneskju upplýsingar um framlög til þeirra á tímabilinu 1. janúar 2005 til 31. maí 2007. Vegna þessa er rétt að hafa í huga að 1. janúar 2007 tóku gildi ný lög um fjárreiður stjórnmálaflokka og frambjóðenda þeirra sem gerbreyttu fjármálaumhverfi stjórnmálanna á Íslandi. Helstu breytingarnar voru þær að framtalsskylda var lögð á og hámark sett á framlög, jafnt til einstakra frambjóðenda sem og stjórnmálahreyfinga.

Fyrir gildistöku laganna voru stjórnmálaflokkar bókhaldsskyldir og því ætti að vera hægt að skoða gögn þeirra aftur í tímann og sjá hvaðan styrkir til þeirra komu. Það sama gildir hins vegar ekki um einstaka frambjóðendur. Það að ætla sér að draga saman upplýsingar um hverjir styrktu frambjóðendur svo löngu eftir á mun aldrei verða annað en ófullkomin tilraun, viðleitni til þess að bregðast við neikvæðri umræðu um fjármál flokka og frambjóðenda. Hætt er við að upplýsingar vegna einstakra frambjóðenda verði illa samanburðarhæfar, bæði vegna þess að styrkir voru ekki eingöngu veittir í formi peninga og einnig vegna þess að fjöldi þeirra kjósenda, sem verið var að reyna að ná til, er mjög mismikill í einstökum kjördæmum og þátttaka mismikil eftir flokkum. Þeir sem greiddu atkvæði í prófkjöri Sjálfstæðisflokksins árið 2006 í Reykjavík voru til að mynda yfir tíu þúsund talsins og almennt hefur þátttaka í prófkjörum Sjálfstæðisflokksins verið mun meiri en hjá öðrum framboðum.

Þar sem engin skylda hvíldi á frambjóðendum á þessum tíma að halda til haga gögnum um framboð sín eða gera á nokkurn hátt grein fyrir þeim verður ekki hægt að koma við neinni

tryggingu eða eftirliti með því að frambjóðendur geri grein fyrir öllum stuðningi sem þeir hafa fengið. Þessum veiku forsendum málsins er nauðsynlegt að halda til haga því miklar væntingar hafa verið til þeirrar vinnu sem hér hefur verið unnin. Það er að teknu tilliti til alls þessa sem Sjálfstæðisflokkurinn skorar á frambjóðendur sína að reiða fram upplýsingar vegna prófkjara sem þeir hafa tekið þátt í á umræddu tímabili. Á endanum er það undir hverjum frambjóðanda komið hvernig hann kýs að bregðast við.

Bjarni Benediktsson,
formaður Sjálfstæðisflokksins.

282. Svar [135. mál]

samgönguráðherra við fyrirspurn Birkis Jóns Jónssonar um afkomu sveitarfélaga.

1. *Hver var afkoma sveitarfélaganna árið 2008, greint eftir sveitarfélögum?*

Yfirlit yfir afkomu einstakra sveitarfélaga á árinu 2008 er birt í töflum í fylgiskjali I. Niðurstaða fyrir landið í heild er dregin saman í eftirfarandi töflu (þús. kr.):

	Sveitarsjóðir	**Samstæða**
Tekjur	166.780.192	213.109.023
Gjöld	–166.654.173	–202.847.313
Fjármunatekjur og (fjármagnsgjöld)	–16.877.061	–133.569.283
Óreglulegir liðir	–2.410.869	13.844.064
Framlög frá eigin sjóðum	–122.907	0
Rekstrarniðurstaða	**–19.284.819**	**–109.463.508**

2. *Hver er áætluð afkoma sveitarfélaganna árið 2009 samkvæmt fjárhagsáætlunum þeirra?*

Yfirlit yfir áætlaða afkomu einstakra sveitarfélaga samkvæmt fjárhagsáætlunum 2009 er birt í töflum í fylgiskjali II. Niðurstaða fyrir landið í heild er dregin saman í eftirfarandi töflu (þús. kr.):

	Sveitarsjóðir	**Samstæða**
Tekjur	162.780.214	213.278.259
Gjöld	–163.132.063	–203.007.140
Fjármunatekjur og (fjármagnsgjöld)	1.590.754	12.412.455
Óreglulegir liðir	–2.835.118	–7.668.780
Rekstrarniðurstaða	**–1.596.213**	**15.014.794**

3. *Hver er áætluð afkoma sveitarfélaga frá 1. janúar til 1. maí 2009?*

Ráðuneytið hefur ekki upplýsingar um afkomu sveitarfélaga á umræddu tímabili. Samstarf hefur verið milli ráðuneytisins, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Hagstofu Íslands um mánaðarlega söfnun upplýsinga um fjárhagslega framvindu einstakra sveitarfélaga. Tilgangurinn er að geta fylgst vel með stöðu sveitarfélaganna og hvert stefnir í fjármálum þeirra og hófst samstarf þetta í kjölfar efnahagshrunsins í haust. Vel gekk framan af að safna upplýsingum frá sveitarfélögum en það sem af er þessu ári hafa skil verið afar dræm. Ráðuneytið

mun í samstarfi við sambandið og Hagstofuna meta leiðir til að tryggja greiðari skil samtímaupplýsinga um fjármál sveitarfélaganna.

4. *Hverjar voru heildarskuldir sveitarfélaga 31. desember 2007, greint eftir sveitarfélögum, og hverjar voru þær 31. desember 2008, greint á sama hátt?*

Yfirlit yfir heildarskuldir einstakra sveitarfélaga árið 2008 og 2007 er birt í töflum í fylgiskjali III. Niðurstaða fyrir landið í heild er dregin saman í eftirfarandi töflu (þús. kr.):

	2008		**2007**	
	Sveitarsjóðir	**Samstæða**	**Sveitarsjóðir**	**Samstæða**
Eigið fé	140.771.213	192.305.604	160.519.827	267.774.093
Skuldbindingar	39.638.152	42.068.191	37.556.126	44.456.683
Langtímaskuldir	106.283.992	376.911.693	57.924.787	201.036.668
Skammtímaskuldir	48.256.471	68.161.126	40.143.733	55.286.171
Skuldir og eigið fé	334.949.827	679.446.613	296.144.473	568.553.615
Skuldir samtals (án skuldbindinga)	**154.540.463**	**445.072.818**	**98.068.520**	**256.322.839**

Í þessum tölum eru ekki skuldbindingar sveitarfélaga utan efnahags.

5. *Hverjar voru áætlaðar skuldir sveitarfélaga 1. maí sl.?*

Ráðuneytið hefur ekki upplýsingar um afkomu sveitarfélaga á umræddu tímabili, sbr. svar í 3. tölul.

6. *Hversu hátt hlutfall skulda sveitarfélaga var í erlendri mynt 31. desember 2008?*

Ráðuneytið hefur ekki nákvæmar upplýsingar um heildarskuldir sveitarfélaga, en samkvæmt mati sem ráðuneytið vann í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga má ætla að heildarskuldir sveitarsjóðanna í erlendri mynt séu um 65,3 milljarðar kr. Í þá tölu eru teknar með erlendar skuldir vegna skuldbindinga utan efnahags, svo sem rekstrarleigusamningar.

7. *Hversu mörg sveitarfélög eru til sérstakar athugunar hjá eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga vegna erfiðrar fjárhagsstöðu?*

Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga hefur á síðustu 12 mánuðum gert einn samning um eftirlitsaðgerðir, en það er við Bolungarvíkurkaupstað. Nefndin hefur síðustu mánuðina unnið að greiningu á fjárhagsáætlunum sveitarsjóðanna og hefur jafnframt, nú þegar ársreikningar sveitarfélaga vegna ársins 2008 liggja fyrir, metið þörf fyrir frekari eftirlitsaðgerðir. Samkvæmt frumathugun á fjárhagsáætlunum og ársreikningum munu 10–15 sveitarfélög verða tekin til frekari skoðunar. Nákvæmari upplýsingar munu liggja fyrir að lokinni yfirferð ársreikninga allra sveitarfélaga.

Fylgiskjal I.

A-hluti. Rekstrarreikningar 2008.

	Tekjur	Gjöld	Fjármuna-tekjur og (fjár-magnsgjöld)	Óreglulegir liðir	Framlög frá eigin sjóðum	Rekstrar-niðurstaða
Reykjavíkurborg	58.797.352	–56.766.809	296.309	0	0	2.326.852
Kópavogsbær	15.444.977	–15.363.659	–5.992.647	–2.304.623	0	–8.215.952
Seltjarnarneskaupstaður	2.249.464	–2.472.018	127.535	0	0	–95.019
Garðabær	5.021.354	–4.789.966	–186.798	0	0	44.590
Hafnarfjarðarkaupstaður	12.671.076	–14.140.044	–661.386	0	0	–2.130.354
Sveitarfélagið Álftanes	1.160.207	–1.289.487	–703.093	0	0	–832.373
Mosfellsbær	4.267.897	–3.856.720	–439.280	2.438	0	–25.666
Kjósarhreppur	106.466	–89.726	13.683	0	0	30.423
Reykjanesbær	6.580.638	–7.776.609	–1.849.574	0	0	–3.045.545
Grindavíkurbær	1.331.557	–1.515.077	386.330	–37.173	0	165.637
Sandgerðisbær	989.976	–1.197.032	91.772	0	0	–115.284
Sveitarfélagið Garður	698.348	–762.160	393.444	0	0	329.632
Sveitarfélagið Vogar	599.749	–677.936	221.766	0	0	143.579
Akraneskaupstaður	3.330.028	–3.595.483	–928.154	0	0	–1.193.609
Skorradalshreppur	0	0	0	0	0	0
Hvalfjarðarsveit	525.825	–457.455	37.736	0	0	106.106
Borgarbyggð	2.231.003	–2.332.757	–708.432	0	0	–810.185
Grundarfjarðarbær	553.822	–539.717	–383.435	0	0	–369.330
Helgafellssveit	26.082	–23.754	3.882	0	0	6.210
Stykkishólmsbær	667.706	–638.473	–80.489	0	0	–51.256
Eyja- og Miklaholtshreppur	133.807	–64.140	15.870	0	0	85.537
Snæfellsbær	1.209.660	–910.963	–168.539	–8.578	0	121.580
Dalabyggð	493.332	–464.472	–31.585	0	0	–2.725
Bolungarvíkurkaupstaður	533.787	–576.102	–62.049	0	0	–104.364
Ísafjarðarbær	2.293.911	–2.187.401	–624.694	0	0	–518.184
Reykhólahreppur	183.432	–187.563	8.564	0	0	4.433
Tálknafjarðarhreppur	190.200	–216.972	9.386	0	0	–17.386
Vesturbyggð	804.966	–831.148	–125.393	0	0	–151.575
Súðavíkurhreppur	152.804	–157.873	–232.609	0	0	–237.678
Árneshreppur	45.785	–43.175	3.405	0	0	6.015
Kaldrananes–hreppur	0	0	0	0	0	0
Bæjarhreppur	72.357	–67.723	17.861	0	0	22.494
Strandabyggð	335.680	–320.526	–40.168	0	0	–25.014
Sveitarfélagið Skagafjörður	2.541.545	–2.543.689	–124.950	2.815	0	–124.280
Húnaþing vestra	836.323	–754.706	27.296	0	–5.163	103.750
Blönduósbær	532.904	–533.260	–8.870	0	0	–9.226
Sveitarfélagið Skagaströnd	361.467	–357.577	81.347	0	0	85.237
Skagabyggð	60.017	–57.383	8.252	0	0	10.886
Húnavatnshreppur	329.103	–315.800	7.682	0	0	20.985
Akrahreppur	0	0	0	0	0	0

	Tekjur	Gjöld	Fjármuna-tekjur og (fjár-magnsgjöld)	Óreglulegir liðir	Framlög frá eigin sjóðum	Rekstrar-niðurstaða
Akureyrarkaupstaður	9.942.965	–10.211.753	–1.887.857	0	0	–2.156.645
Norðurþing	1.937.377	–2.050.821	–238.754	0	0	–352.198
Fjallabyggð	1.447.026	–1.371.294	15.288	0	0	91.020
Dalvíkurbyggð	1.118.317	–976.137	–29.366	0	0	112.814
Grímseyjarhreppur	69.785	–56.651	–12.611	0	0	523
Arnarneshreppur	100.603	–98.225	4.444	–26.760	0	–19.938
Eyjafjarðarsveit	614.217	–597.660	–80.652	0	0	–64.095
Hörgárbyggð	231.034	–209.471	–15.726	0	0	5.837
Svalbarðsstrandarhreppur	212.364	–184.158	22.227	0	0	50.433
Grýtubakkahreppur	247.587	–237.655	3.801	0	0	13.733
Skútustaðahreppur	270.397	–275.015	12.918	0	0	8.300
Tjörneshreppur	26.143	–25.529	2.702	0	0	3.315
Þingeyjarsveit	562.431	–591.472	–30.988	0	0	–60.029
Svalbarðshreppur	58.166	–61.062	635	0	0	–2.261
Langanesbyggð	406.829	–389.609	–30.641	0	0	–13.420
Seyðisfjarðarkaupstaður	479.167	–492.107	–23.761	0	0	–36.701
Fjarðabyggð	3.070.153	–3.002.067	–1.209.668	0	0	–1.141.582
Vopnafjarðarhreppur	405.275	–364.216	–68.779	0	0	–27.720
Fljótsdalshreppur	206.266	–108.797	–2.211	–1.550	0	93.709
Borgarfjarðarhreppur	97.134	–74.622	2.718	0	0	25.229
Breiðdalshreppur	150.198	–152.761	–16.327	0	0	–18.891
Djúpavogshreppur	275.074	–243.840	–93.113	0	–22.219	–84.098
Fljótsdalshérað	1.924.083	–2.081.018	–340.899	0	–24.220	–522.053
Sveitarfélagið Hornafjörður	1.399.223	–1.138.190	–40.369	0	0	220.664
Vestmannaeyjabær	2.532.604	–2.469.374	372.692	0	0	435.922
Sveitarfélagið Árborg	3.430.931	–3.504.313	–961.093	–173.597	0	–1.208.072
Mýrdalshreppur	305.749	–283.433	–12.150	0	–6.850	3.316
Skaftárhreppur	300.635	–269.141	–14.263	0	–6.000	11.231
Ásahreppur	142.619	–116.804	–21.676	0	0	4.138
Rangárþing eystra	917.321	–885.374	19.382	0	0	51.329
Rangárþing ytra	906.186	–893.926	–329.911	0	0	–317.651
Hrunamannahreppur	515.388	–448.617	–74.531	0	–29.640	–37.400
Hveragerðisbær	1.193.844	–1.177.084	–174.481	0	0	–157.721
Sveitarfélagið Ölfus	1.069.035	–1.012.418	–32.636	136.159	0	160.140
Grímsnes- og Grafningshreppur	466.035	–457.161	57.641	0	–15.750	50.765
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	379.150	–355.288	–18.850	0	–3.065	1.948
Bláskógabyggð	634.180	–576.360	–45.604	0	–10.000	2.216
Flóahreppur	370.096	–335.396	15.436	0	0	50.135
Landið allt	**166.780.192**	**–166.654.173**	**–16.877.061**	**–2.410.869**	**–122.907**	**–19.284.819**

Samstæða. Rekstrarreikningar 2008.

	Tekjur	Gjöld	Fjármuna-tekjur og (fjármagns-gjöld)	Óreglulegir liðir	Framlög frá eigin sjóðum	Rekstrar-niðurstaða
Reykjavíkurborg	89.414.958	–81.301.569	–99.783.794	20.174.498	0	–71.495.907
Kópavogsbær	16.679.394	–16.105.991	–7.889.200	–2.304.623	0	–9.620.420
Seltjarnarneskaupstaður	2.397.088	–2.616.856	1.878	0	0	–217.890
Garðabær	5.400.200	–4.925.843	–513.215	0	0	–38.858
Hafnarfjarðarkaupstaður	13.928.635	–14.927.386	–3.216.896	0	0	–4.215.647
Sveitarfélagið Álftanes	1.160.207	–1.289.487	–703.093	0	0	–832.373
Mosfellsbær	4.650.228	–4.114.773	–694.344	–9.190	0	–168.079
Kjósarhreppur	106.466	–89.726	13.683	0	0	30.423
Reykjanesbær	7.593.552	–8.486.006	–3.185.980	–4.031.295	0	–8.109.729
Grindavíkurbær	1.545.609	–1.637.990	188.717	–37.173	0	59.163
Sandgerðisbær	1.103.823	–1.324.208	–113.962	0	0	–334.347
Sveitarfélagið Garður	727.133	–792.368	323.125	0	0	257.890
Sveitarfélagið Vogar	631.328	–691.853	193.346	0	0	132.821
Akraneskaupstaður	3.330.028	–3.595.483	–928.154	0	0	–1.193.609
Skorradalshreppur	0	0	0	0	0	0
Hvalfjarðarsveit	525.825	–457.455	37.736	0	0	106.106
Borgarbyggð	2.313.123	–2.400.136	–754.569	0	0	–841.582
Grundarfjarðarbær	651.887	–600.760	–449.849	0	0	–398.722
Helgafellssveit	26.082	–23.754	3.882	0	0	6.210
Stykkishólmsbær	713.882	–672.449	–170.989	0	0	–129.556
Eyja- og Miklaholtshreppur	133.807	–64.140	15.870	0	0	85.537
Snæfellsbær	1.515.579	–1.170.610	–246.470	–8.578	0	89.921
Dalabyggð	589.806	–567.963	–42.018	0	0	–20.174
Bolungarvíkurkaupstaður	617.190	–564.276	–169.179	0	0	–116.265
Ísafjarðarbær	2.753.672	–2.641.832	–990.037	0	0	–878.197
Reykhólahreppur	289.905	–287.212	–11.916	0	0	–9.222
Tálknafjarðarhreppur	199.197	–210.874	–8.842	0	0	–20.518
Vesturbyggð	881.683	–891.145	–212.585	0	0	–222.046
Súðavíkurhreppur	161.469	–166.975	–237.407	0	0	–242.913
Árneshreppur	44.838	–43.579	2.594	–521	0	3.331
Kaldrananeshreppur	0	0	0	0	0	0
Bæjarhreppur	72.570	–67.757	17.846	0	0	22.659
Strandabyggð	350.197	–340.836	–52.715	0	0	–43.354
Sveitarfélagið Skagafjörður	2.914.665	–2.765.178	–607.028	–25.234	0	–482.775
Húnaþing vestra	902.454	–816.548	–75.736	–133	0	10.036
Blönduósbær	571.811	–559.988	–90.631	17.387	0	–61.421
Sveitarfélagið Skagaströnd	429.071	–411.152	38.412	0	0	56.331
Skagabyggð	60.017	–57.383	8.252	0	0	10.886
Húnavatnshreppur	330.188	–320.553	14.108	–570	0	23.172
Akrahreppur	0	0	0	0	0	0
Akureyrarkaupstaður	13.977.784	–13.618.704	–5.429.995	5.913	0	–5.065.002
Norðurþing	2.458.353	–2.558.116	–1.380.138	138.106	0	–1.341.795
Fjallabyggð	1.573.495	–1.514.691	–115.321	0	0	–56.517

	Tekjur	Gjöld	Fjármuna-tekjur og (fjármagns-gjöld)	Óreglulegir liðir	Framlög frá eigin sjóðum	Rekstrar-niðurstaða
Dalvíkurbyggð	1.336.705	–1.124.840	–163.303	–294	0	48.268
Grímseyjarhreppur	77.799	–61.062	–12.665	0	0	4.072
Arnarneshreppur	100.603	–98.225	4.444	–26.760	0	–19.938
Eyjafjarðarsveit	659.736	–603.512	–107.910	–5.728	0	–57.414
Hörgárbyggð	231.869	–209.915	–17.020	0	0	4.934
Svalbarðsstrandarhr.	216.314	–185.721	17.709	0	0	48.302
Grýtubakkahreppur	286.174	–271.186	–17.832	0	0	–2.844
Skútustaðahreppur	277.279	–280.637	6.013	–2.075	0	580
Tjörneshreppur	26.143	–25.529	2.702	0	0	3.315
Þingeyjarsveit	577.167	–608.966	–59.757	0	0	–91.556
Svalbarðshreppur	58.166	–61.062	635	0	0	–2.261
Langanesbyggð	555.239	–529.542	–112.504	506	0	–86.302
Seyðisfjarðarkaupstaður	584.683	–568.764	–156.554	0	0	–140.635
Fjarðabyggð	4.098.540	–3.634.836	–2.004.742	–2.536	0	–1.543.574
Vopnafjarðarhreppur	507.530	–436.907	–198.205	0	0	–127.583
Fljótsdalshreppur	206.866	–109.322	–4.083	–1.550	0	91.912
Borgarfjarðarhreppur	99.037	–79.243	–6.277	0	0	13.518
Breiðdalshreppur	157.268	–164.909	–40.753	0	0	–48.394
Djúpavogshreppur	308.773	–268.615	–115.901	0	0	–75.743
Fljótsdalshérað	2.247.059	–2.354.834	–695.511	–5.690	0	–808.975
Sveitarfélagið Hornafjörður	1.581.257	–1.246.733	–147.338	0	0	187.186
Vestmannaeyjabær	3.324.047	–3.138.439	134.220	0	0	319.828
Sveitarfélagið Árborg	4.141.139	–3.886.031	–1.449.211	–170.182	0	–1.364.285
Mýrdalshreppur	313.325	–292.040	–27.414	127	0	–6.002
Skaftárhreppur	309.517	–278.938	–46.116	0	0	–15.537
Ásahreppur	143.045	–117.388	–23.540	0	0	2.118
Rangárþing eystra	948.766	–901.582	–62.000	–16	0	–14.832
Rangárþing ytra	958.929	–924.419	–383.446	0	0	–348.936
Hrunamannahreppur	564.843	–490.635	–175.728	–1.485	0	–103.005
Hveragerðisbær	1.268.393	–1.220.485	–225.619	0	0	–177.711
Sveitarfélagið Ölfus	1.228.976	–1.140.637	–111.272	136.159	0	113.226
Grímsnes- og Grafningshreppur	515.212	–510.638	–17.216	5.179	0	–7.463
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	384.953	–358.417	–25.002	–177	0	1.358
Bláskógabyggð	707.847	–625.987	–110.835	0	0	–28.975
Flóahreppur	378.625	–343.713	–2.640	0	0	32.272
Landið allt	**213.109.023**	**–202.847.313**	**–133.569.283**	**13.844.064**	**0**	**–109.463.508**

Fylgiskjal II.

A-hluti. Fjárhagsáætlanir 2009.

	Tekjur	Gjöld	Fjármuna-tekjur og (fjármagnsgjöld)	Óreglulegir liðir	Rekstrar-niðurstaða
Reykjavíkurborg	57.243.097	–59.778.392	2.532.398	0	–2.897
Kópavogsbær	15.939.063	–11.701.195	–556.731	–3.334.348	346.789
Seltjarnarneskaupstaður	2.269.211	–2.398.871	155.653	0	25.993
Garðabær	4.648.245	–4.558.648	–7.021	0	82.576
Hafnarfjarðarkaupstaður	11.576.791	–11.719.595	229.772	0	86.968
Sveitarfélagið Álftanes	1.352.385	–1.281.164	–159.386	0	–88.165
Mosfellsbær	3.812.048	–4.026.315	559	80.000	–133.708
Kjósarhreppur	94.690	–104.202	8.455	0	–1.057
Reykjanesbær	6.657.160	–7.445.110	417.950	370.000	0
Grindavíkurbær	1.335.760	–1.590.872	522.202	0	267.090
Sandgerðisbær	1.025.724	–1.161.560	149.411	0	13.575
Sveitarfélagið Garður	639.616	–720.620	259.086	0	178.082
Sveitarfélagið Vogar	556.804	–682.124	168.905	0	43.585
Akraneskaupstaður	3.399.426	–3.966.623	510.343	0	–56.854
Skorradalshreppur	35.915	–36.265	1.780	0	1.430
Hvalfjarðarsveit	499.531	–442.855	19.507	0	76.183
Borgarbyggð	2.124.321	–2.107.997	–91.291	0	–74.967
Grundarfjarðarbær	536.330	–506.962	–41.427	10.000	–2.059
Helgafellssveit	18.000	–17.900	0	0	100
Stykkishólmsbær	822.886	–815.741	–6.820	0	325
Eyja- og Miklaholtshreppur	63.177	–80.757	18.000	0	420
Snæfellsbær	1.094.627	–1.053.307	–171.175	0	–129.855
Dalabyggð	417.744	–417.714	–32.323	0	–32.294
Bolungarvíkurkaupstaður	547.054	–455.331	–67.258	0	24.465
Ísafjarðarbær	2.554.175	–2.431.960	–7.202	0	115.013
Reykhólahreppur	161.724	–178.642	2.626	0	–14.292
Tálknafjarðarhreppur	167.019	–164.446	2.625	0	5.198
Vesturbyggð	564.225	–516.013	–97.692	0	–49.479
Súðavíkurhreppur	152.669	–150.243	1.955	0	4.381
Árneshreppur	32.573	–37.061	2.750	0	–1.738
Kaldrananeshreppur	62.922	–68.922	1.292	0	–4.708
Bæjarhreppur	61.984	–72.474	10.594	0	104
Strandabyggð	295.203	–270.057	–33.474	0	–8.328
Sveitarfélagið Skagafjörður	2.560.988	–2.588.550	–147.947	0	–175.510
Húnaþing vestra	760.240	–798.403	–19.175	0	–57.338
Blönduósbær	535.415	–525.606	–19.242	0	–9.433
Sveitarfélagið Skagaströnd	310.000	–358.107	64.402	0	16.295
Skagabyggð	53.275	–71.166	9.570	0	–8.321
Húnavatnshreppur	313.937	–316.278	4.372	–200	1.831
Akrahreppur	95.600	–98.086	5.000	0	2.514

	Tekjur	Gjöld	Fjármuna-tekjur og (fjármagnsgjöld)	Óreglulegir liðir	Rekstrar-niðurstaða
Akureyrarkaupstaður	10.094.212	–10.250.601	–939.418	0	–1.095.808
Norðurþing	1.780.496	–1.905.474	–119.352	0	–244.330
Fjallabyggð	1.430.214	–1.355.344	–47.592	0	27.278
Dalvíkurbyggð	1.061.469	–947.507	–14.053	0	99.909
Grímseyjarhreppur	0	0	0	0	0
Arnarneshreppur	80.300	–76.457	–3.000	–570	273
Eyjafjarðarsveit	532.780	–501.275	–12.229	0	19.276
Hörgárbyggð	216.377	–229.117	12.748	0	8
Svalbarðsstrandarhr.	187.145	–193.121	18.133	0	12.157
Grýtubakkahreppur	208.304	–213.425	6.359	0	1.237
Skútustaðahreppur	253.190	–261.788	11.682	0	3.084
Tjörneshreppur	24.630	–24.380	700	0	950
Þingeyjarsveit	578.542	–580.699	–28.029	0	–30.186
Svalbarðshreppur	55.200	–57.100	2.500	0	600
Langanesbyggð	378.797	–361.837	–48.369	0	–31.410
Seyðisfjarðarkaupstaður	421.535	–411.767	–39.807	0	–30.039
Fjarðabyggð	2.629.292	–2.738.585	–209.678	0	–318.971
Vopnafjarðarhreppur	410.466	–359.833	16.611	0	67.244
Fljótsdalshreppur	130.858	–199.680	42.710	0	–26.112
Borgarfjarðarhreppur	109.560	–98.876	–301	0	10.383
Breiðdalshreppur	148.375	–144.331	–13.454	0	–9.410
Djúpavogshreppur	337.422	–293.865	–56.616	0	–13.059
Fljótsdalshérað	2.261.976	–2.217.057	–252.106	0	–207.187
Sveitarfélagið Hornafjörður	1.243.570	–1.198.853	–22.745	0	21.972
Vestmannaeyjabær	2.407.383	–2.598.919	475.473	0	283.937
Sveitarfélagið Árborg	3.606.798	–3.637.464	–555.759	40.000	–546.425
Mýrdalshreppur	275.200	–264.738	–15.034	0	–4.572
Skaftárhreppur	272.177	–264.179	–11.759	0	–3.761
Ásahreppur	136.584	–96.996	–14.128	0	25.459
Rangárþing eystra	913.830	–875.510	–14.508	0	23.812
Rangárþing ytra	820.116	–790.713	–48.797	0	–19.394
Hrunamannahreppur	459.811	–459.075	6.772	0	7.508
Hveragerðisbær	1.139.496	–1.090.242	–190.116	0	–140.862
Sveitarfélagið Ölfus	1.035.765	–1.031.500	–58.723	0	–54.458
Grímsnes- og Grafningshreppur	440.633	–440.798	74.667	0	74.502
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	377.057	–353.893	11.396	0	34.560
Bláskógabyggð	613.738	–564.267	–29.471	0	20.000
Flóahreppur	315.362	–326.662	15.003	0	3.703
Landið allt	**162.780.214**	**–163.132.063**	**1.590.754**	**–2.835.118**	**–1.596.213**

Samstæða. Fjárhagsáætlanir 2009.

	Tekjur	Gjöld	Fjármuna-tekjur og (fjármagnsgjöld)	Óreglulegir liðir	Rekstrar-niðurstaða
Reykjavíkurborg	91.429.623	–87.879.352	20.125.681	–4.867.247	18.808.705
Kópavogsbær	17.216.643	–12.351.844	–1.301.680	–3.338.748	224.371
Seltjarnarneskaupstaður	2.458.643	–2.536.872	67.643	0	–10.586
Garðabær	5.062.204	–4.732.416	–246.758	0	83.030
Hafnarfjarðarkaupstaður	12.735.300	–12.288.960	–210.395	0	235.945
Sveitarfélagið Álftanes	1.352.385	–1.281.164	–159.386	0	–88.165
Mosfellsbær	4.196.478	–4.300.304	–151.503	80.000	–175.330
Kjósarhreppur	94.690	–104.202	8.455	0	–1.057
Reykjanesbær	7.546.970	–8.047.535	–121.010	370.000	–251.575
Grindavíkurbær	1.542.562	–1.714.208	373.186	0	201.540
Sandgerðisbær	1.157.830	–1.262.016	–3.237	0	–107.423
Sveitarfélagið Garður	659.800	–748.497	205.006	0	116.310
Sveitarfélagið Vogar	592.307	–703.652	140.946	0	29.601
Akraneskaupstaður	3.399.426	–3.966.623	510.343	0	–56.854
Skorradalshreppur	38.015	–37.365	–220	0	430
Hvalfjarðarsveit	499.531	–442.855	19.507	0	76.183
Borgarbyggð	2.211.378	–2.174.246	–124.737	0	–87.606
Grundarfjarðarbær	631.370	–566.072	–108.042	10.000	–32.744
Helgafellssveit	18.000	–17.900	0	0	100
Stykkishólmsbær	870.216	–851.795	–48.281	0	–29.860
Eyja- og Miklaholtshreppur	63.177	–80.757	18.000	0	420
Snæfellsbær	1.432.093	–1.372.312	–243.526	0	–183.745
Dalabyggð	521.219	–517.113	–40.910	0	–36.803
Bolungarvíkurkaupstaður	707.998	–518.320	–142.398	0	47.280
Ísafjarðarbær	3.141.221	–2.930.854	–202.624	0	7.743
Reykhólahreppur	271.627	–289.212	–12.050	0	–29.635
Tálknafjarðarhreppur	183.819	–179.802	–12.857	0	–8.840
Vesturbyggð	630.672	–564.305	–192.369	0	–126.001
Súðavíkurhreppur	163.239	–159.617	–45	0	3.577
Árneshreppur	32.823	–37.932	1.777	0	–3.332
Kaldrananeshreppur	72.522	–76.667	–2.320	0	–6.464
Bæjarhreppur	62.209	–72.738	10.586	0	56
Strandabyggð	313.094	–291.557	–38.348	0	–16.811
Sveitarfélagið Skagafjörður	2.929.391	–2.819.790	–325.401	0	–215.800
Húnaþing vestra	860.738	–890.336	–97.652	0	–127.251
Blönduósbær	608.895	–569.130	–54.643	0	–14.878
Sveitarfélagið Skagaströnd	368.235	–406.387	42.605	0	4.453
Skagabyggð	53.275	–71.166	9.570	0	–8.321
Húnavatnshreppur	315.237	–316.928	4.372	–200	2.481
Akrahreppur	95.600	–98.086	5.000	0	2.514
Akureyrarkaupstaður	14.491.151	–13.777.795	–1.670.016	0	–956.660
Norðurþing	2.325.366	–2.467.752	–614.641	37.985	–719.042
Fjallabyggð	1.604.361	–1.558.573	–156.170	0	–110.382

	Tekjur	Gjöld	Fjármuna-tekjur og (fjármagnsgjöld)	Óreglulegir liðir	Rekstrar-niðurstaða
Dalvíkurbyggð	1.280.807	–1.117.077	–137.967	0	25.763
Grímseyjarhreppur					
Arnarneshreppur	80.300	–76.457	–3.000	–570	273
Eyjafjarðarsveit	538.658	–503.389	–22.157	0	13.113
Hörgárbyggð	216.912	–229.642	12.748	0	18
Svalbarðsstrandarhreppur	191.175	–195.506	16.099	0	11.767
Grýtubakkahreppur	264.042	–253.988	–3.830	0	6.224
Skútustaðahreppur	277.139	–282.723	8.291	0	2.707
Tjörneshreppur	24.630	–24.380	700	0	950
Þingeyjarsveit	593.422	–594.960	–56.712	0	–58.250
Svalbarðshreppur	55.200	–57.100	2.500	0	600
Langanesbyggð	524.497	–491.692	–94.260	0	–61.455
Seyðisfjarðarkaupstaður	538.614	–498.995	–142.742	0	–103.123
Fjarðabyggð	3.683.502	–3.473.505	–525.137	0	–315.140
Vopnafjarðarhreppur	522.933	–434.068	–64.570	0	24.294
Fljótsdalshreppur	131.458	–200.555	41.910	0	–27.187
Borgarfjarðarhreppur	116.851	–107.329	–9.240	0	282
Breiðdalshreppur	156.191	–154.006	–32.516	0	–30.331
Djúpavogshreppur	376.422	–324.180	–71.466	0	–19.224
Fljótsdalshérað	2.526.384	–2.413.014	–379.176	0	–265.806
Sveitarfélagið Hornafjörður	1.412.460	–1.306.656	–103.278	0	2.526
Vestmannaeyjabær	3.097.285	–3.320.444	320.496	0	97.337
Sveitarfélagið Árborg	4.293.251	–3.993.588	–847.350	40.000	–507.687
Mýrdalshreppur	287.100	–263.882	–27.075	0	–3.857
Skaftárhreppur	285.364	–265.656	–36.163	0	–16.455
Ásahreppur	137.186	–96.387	–15.685	0	25.113
Rangárþing eystra	966.870	–912.354	–68.080	0	–13.564
Rangárþing ytra	901.916	–821.355	–107.458	0	–26.897
Hrunamannahreppur	516.092	–461.604	–66.474	0	–11.987
Hveragerðisbær	1.221.067	–1.131.160	–226.529	0	–136.622
Sveitarfélagið Ölfus	1.191.415	–1.150.875	–121.899	0	–81.359
Grímsnes- og Grafningshreppur	492.482	–469.873	–15.760	0	6.850
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	388.658	–357.161	3.389	0	34.886
Bláskógabyggð	703.062	–611.640	–76.355	0	15.067
Flóahreppur	323.582	–336.932	–257	0	–13.606
Landið allt	**213.278.259**	**–203.007.140**	**12.412.455**	**–7.668.780**	**15.014.794**

Fylgiskjal III.

Skuldir og eigið fé 31. desember 2008.

	Eigið fé	Skuld-bindingar	Langtíma-skuldir	Skammtíma-skuldir	Skuldir og eigið fé	Skuldir samtals (án skuld-bindinga)
Reykjavíkurborg	60.470.692	11.880.511	8.173.552	11.612.801	92.137.556	19.786.353
Kópavogsbær	9.918.919	3.915.751	23.430.130	5.796.132	43.060.932	29.226.262
Seltjarnarneskaupstaður	4.148.459	748.236	264.878	545.354	5.706.927	810.232
Garðabær	5.683.661	1.121.000	2.073.248	1.163.809	10.041.718	3.237.057
Hafnarfjarðarkaupstaður	1.366.275	4.490.983	17.077.285	7.960.253	30.894.796	25.037.538
Sveitarfélagið Álftanes	–125.732	121.528	1.322.121	1.070.593	2.388.510	2.392.714
Mosfellsbær	2.316.332	821.020	2.770.088	1.693.699	7.601.140	4.463.788
Kjósarhreppur	130.598	0	2.375	17.754	150.727	20.129
Reykjanesbær	2.423.605	2.363.055	7.067.264	1.290.104	13.144.028	8.357.368
Grindavíkurbær	5.538.157	318.639	1.312.810	480.019	7.649.625	1.792.829
Sandgerðisbær	2.850.613	239.341	934.597	246.608	4.271.159	1.181.206
Sveitarfélagið Garður	2.957.407	103.288	755.644	201.492	4.017.831	957.136
Sveitarfélagið Vogar	1.585.068	71.447	314.569	127.081	2.098.166	441.650
Akraneskaupstaður	4.514.468	1.887.571	2.493.261	765.967	9.661.267	3.259.228
Skorradalshreppur	0	0	0	0	0	0
Hvalfjarðarsveit	1.472.712	105	2.195	43.599	1.518.611	45.794
Borgarbyggð	490.920	469.275	1.976.804	1.183.302	4.120.301	3.160.106
Grundarfjarðarbær	–95.002	42.140	975.868	211.148	1.134.154	1.187.016
Helgafellssveit	63.828	0	0	9.067	72.895	9.067
Stykkishólmsbær	689.072	210.065	735.530	165.157	1.799.824	900.687
Eyja- og Miklaholtshreppur	196.220	0	0	2.027	198.247	2.027
Snæfellsbær	629.990	320.934	812.774	214.538	1.978.236	1.027.312
Dalabyggð	327.583	47.499	139.145	74.506	588.734	213.652
Bolungarvíkurkaupstaður	124.989	89.596	460.860	247.518	922.963	708.378
Ísafjarðarbær	804.608	826.991	1.667.110	797.509	4.096.218	2.464.619
Reykhólahreppur	319.503	0	41.940	49.520	410.963	91.460
Tálknafjarðarhreppur	262.490	0	63.264	48.720	374.474	111.984
Vesturbyggð	584.746	100.701	409.838	265.672	1.360.956	675.510
Súðavíkurhreppur	458.845	0	47.526	167.935	674.306	215.461
Árneshreppur	72.561	0	0	7.775	80.336	7.775
Kaldrananeshreppur	0	0	0	0	0	0
Bæjarhreppur	130.374	0	1.064	11.743	143.181	12.807
Strandabyggð	344.254	20.163	241.522	30.885	636.824	272.408
Sveitarfélagið Skagafjörður	791.821	650.224	1.053.426	528.349	3.023.820	1.581.775
Húnaþing vestra	1.141.262	60.188	181.792	137.280	1.520.523	319.073
Blönduósbær	607.606	112.464	257.015	122.729	1.099.814	379.744
Sveitarfélagið Skagaströnd	1.082.411	84.399	29.227	85.008	1.281.046	114.236
Skagabyggð	101.410	0	0	8.059	109.469	8.059
Húnavatnshreppur	354.452	0	84.837	42.111	481.400	126.948
Akrahreppur	0	0	0	0	0	0

	Eigið fé	Skuld-bindingar	Langtíma-skuldir	Skammtíma-skuldir	Skuldir og eigið fé	Skuldir samtals (án skuld-bindinga)
Akureyrarkaupstaður	4.466.121	984.754	9.314.414	3.647.694	18.412.983	12.962.108
Norðurþing	1.037.103	979.151	979.837	324.254	3.320.345	1.304.091
Fjallabyggð	1.256.928	569.098	480.958	238.143	2.545.127	719.101
Dalvíkurbyggð	791.509	299.502	356.144	277.695	1.724.850	633.839
Grímseyjarhreppur	35.842	0	76.150	10.038	122.030	86.188
Arnarneshreppur	142.645	0	33.021	25.335	201.001	58.356
Eyjafjarðarsveit	519.650	0	271.790	91.292	882.732	363.082
Hörgárbyggð	251.803	0	82.410	88.747	422.960	171.157
Svalbarðsstrandarhreppur	434.713	0	16.725	29.656	481.094	46.381
Grýtubakkahreppur	354.129	28.918	73.607	30.073	486.727	103.680
Skútustaðahreppur	293.524	38.303	37.609	64.459	433.895	102.068
Aðaldælahreppur	0	0	0	0	0	0
Tjörneshreppur	42.912	0	0	1.496	44.408	1.496
Þingeyjarsveit	322.470	0	152.233	97.053	571.756	249.286
Svalbarðshreppur	102.356	0	12.038	16.625	131.019	28.663
Langanesbyggð	475.391	22.419	249.083	202.203	949.096	451.286
Seyðisfjarðarkaupstaður	114.458	198.566	330.146	100.596	743.766	430.742
Fjarðabyggð	489.627	1.083.579	3.917.530	817.766	6.308.502	4.735.296
Vopnafjarðarhreppur	421.019	48.108	319.276	329.558	1.117.961	648.834
Fljótsdalshreppur	696.715	0	38.758	39.095	774.569	77.854
Borgarfjarðarhreppur	190.290	9.096	3.519	8.796	211.700	12.314
Breiðdalshreppur	167.932	8.868	98.791	25.736	301.327	124.527
Djúpavogshreppur	145.888	0	388.416	134.418	668.721	522.834
Fljótsdalshérað	940.177	254.153	2.036.146	592.067	3.822.543	2.628.213
Sveitarfélagið Hornafjörður	1.496.063	208.213	642.828	269.573	2.616.677	912.401
Vestmannaeyjabær	3.563.374	2.081.049	847.507	280.716	6.772.646	1.128.223
Sveitarfélagið Árborg	1.007.499	1.044.978	4.657.043	1.278.965	7.988.485	5.936.008
Mýrdalshreppur	222.023	53.122	106.145	42.489	423.778	148.633
Skaftárhreppur	353.127	3.990	187.059	59.644	603.820	246.703
Ásahreppur	86.678	0	100.323	60.887	247.888	161.210
Rangárþing eystra	1.403.856	64.776	287.527	117.759	1.873.917	405.285
Rangárþing ytra	473.525	20.546	626.388	480.829	1.601.289	1.107.218
Hrunamannahreppur	318.089	0	347.671	73.615	739.374	421.286
Hveragerðisbær	238.701	282.328	1.042.854	337.555	1.901.438	1.380.409
Sveitarfélagið Ölfus	1.395.766	237.520	442.086	322.908	2.398.280	764.994
Grímsnes- og Grafningshreppur	872.142	0	12.055	46.190	930.387	58.245
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	338.819	0	47.046	78.535	464.401	125.582
Bláskógabyggð	190.333	0	462.029	140.884	793.246	602.913
Flóahreppur	382.842	0	33.270	47.301	463.413	80.571
Landið allt	**140.771.213**	**39.638.152**	**106.283.992**	**48.256.471**	**334.949.827**	**154.540.463**

Skuldir og eigið fé 31. desember 2008. Samstæða.

	Eigið fé	Skuld-bindingar	Langtíma-skuldir	Skammtíma-skuldir	Skuldir og eigið fé	Skuldir samtals (án skuld-bindinga)
Reykjavíkurborg	116.324.444	12.796.423	231.439.551	28.008.771	388.569.189	259.448.322
Kópavogsbær	10.156.946	3.915.751	27.509.834	6.016.387	47.598.918	33.526.221
Seltjarnarneskaupstaður	3.717.198	792.216	337.649	625.885	5.472.948	963.534
Garðabær	5.450.443	1.121.000	2.387.623	1.169.301	10.128.367	3.556.924
Hafnarfjarðarkaupstaður	2.548.362	4.630.683	24.640.406	7.728.331	39.547.782	32.368.737
Sveitarfélag Álftanes	–125.732	121.528	1.322.121	1.070.593	2.388.510	2.392.714
Mosfellsbær	2.696.835	821.020	3.400.914	1.696.004	8.614.773	5.096.918
Kjósarhreppur	130.598	0	2.375	17.754	150.727	20.129
Reykjanesbær	1.690.208	2.408.164	12.144.333	2.046.093	18.288.798	14.190.426
Grindavíkurbær	5.214.381	367.321	2.186.905	488.048	8.256.655	2.674.953
Sandgerðisbær	2.191.320	308.614	2.046.634	312.033	4.858.600	2.358.667
Sveitarfélagið Garður	2.752.527	103.288	974.040	210.509	4.040.364	1.184.549
Sveitarfélagið Vogar	1.527.642	71.447	446.873	122.974	2.168.936	569.847
Akraneskaupstaður	4.514.468	1.887.571	2.493.261	765.967	9.661.267	3.259.228
Skorradalshreppur	0	0	0	0	0	0
Hvalfjarðarsveit	1.472.712	105	2.195	43.599	1.518.611	45.794
Borgarbyggð	435.097	469.275	2.210.549	1.169.083	4.284.004	3.379.632
Grundarfjarðarbær	–170.465	42.140	1.351.481	223.601	1.446.757	1.575.082
Helgafellssveit	63.828	0	0	9.067	72.895	9.067
Stykkishólmsbær	429.291	210.065	926.449	195.611	1.761.416	1.122.060
Eyja- og Miklaholtshreppur	196.220	0	0	2.027	198.247	2.027
Snæfellsbær	756.073	320.934	1.200.949	255.925	2.533.881	1.456.874
Dalabyggð	348.552	47.499	208.645	79.480	684.176	288.125
Bolungarvíkurkaupstaður	–179.038	89.596	810.879	294.842	1.016.279	1.105.721
Ísafjarðarbær	518.982	826.991	3.260.306	921.085	5.527.364	4.181.391
Reykhólahreppur	309.798	0	67.833	54.822	432.453	122.655
Tálknafjarðarhreppur	214.314	0	103.183	44.085	361.582	147.268
Vesturbyggð	298.028	100.701	876.014	309.658	1.584.401	1.185.672
Súðavíkurhreppur	431.254	0	72.561	170.485	674.300	243.046
Árneshreppur	67.816	0	0	7.775	75.591	7.775
Kaldrananeshreppur	0	0	0	0	0	0
Bæjarhreppur	130.252	0	1.064	11.743	143.059	12.807
Strandabyggð	241.276	20.163	286.607	32.531	580.577	319.138
Sveitarfélagið Skagafjörður	704.288	694.023	2.594.395	746.042	4.738.747	3.340.437
Húnaþing vestra	887.158	60.188	574.775	159.404	1.681.525	734.179
Blönduósbær	455.158	112.464	533.104	134.671	1.235.397	667.775
Sveitarfélagið Skagaströnd	1.062.054	84.399	277.857	85.319	1.509.629	363.176
Skagabyggð	101.410	0	0	8.059	109.469	8.059
Húnavatnshreppur	359.025	0	83.657	41.873	484.555	125.530
Akrahreppur	0	0	0	0	0	0
Akureyrarkaupstaður	4.659.417	1.492.554	16.484.798	5.069.086	27.705.855	21.553.884
Norðurþing	248.653	1.064.686	3.684.566	706.002	5.703.907	4.390.568
Fjallabyggð	1.023.518	594.751	928.195	256.848	2.803.312	1.185.043

	Eigið fé	Skuld-bindingar	Langtíma-skuldir	Skammtíma-skuldir	Skuldir og eigið fé	Skuldir samtals (án skuld-bindinga)
Dalvíkurbyggð	1.126.784	343.466	952.496	263.780	2.686.526	1.216.276
Grímseyjarhreppur	46.801	0	76.150	10.701	133.652	86.851
Arnarneshreppur	142.645	0	33.021	25.335	201.001	58.356
Eyjafjarðarsveit	464.038	0	338.249	97.934	900.221	436.183
Hörgárbyggð	248.445	0	82.410	88.747	419.602	171.157
Svalbarðsstrandarhreppur	436.401	0	27.894	16.631	480.926	44.525
Grýtubakkahreppur	310.044	28.918	156.751	31.892	527.605	188.643
Skútustaðahreppur	381.809	38.303	37.609	38.553	496.274	76.162
Aðaldælahreppur	0	0	0	0	0	0
Tjörneshreppur	42.912	0	0	1.497	44.409	1.497
Þingeyjarsveit	277.194	0	267.627	115.135	659.956	382.762
Svalbarðshreppur	102.356	0	12.038	16.625	131.019	28.663
Langanesbyggð	418.346	32.968	518.870	107.151	1.077.334	626.020
Seyðisfjarðarkaupstaður	–105.749	198.566	889.198	146.249	1.128.264	1.035.447
Fjarðabyggð	163.719	1.155.354	6.495.224	1.009.876	8.824.173	7.505.100
Vopnafjarðarhreppur	182.109	48.108	820.408	233.580	1.284.204	1.053.988
Fljótsdalshreppur	689.884	0	49.118	39.475	778.477	88.593
Borgarfjarðarhreppur	156.462	9.096	59.943	10.892	236.392	70.834
Breiðdalshreppur	50.424	8.868	223.037	29.139	311.468	252.177
Djúpavogshreppur	114.870	0	455.351	141.135	711.356	596.486
Fljótsdalshérað	879.889	265.898	3.325.656	651.367	5.122.810	3.977.023
Sveitarfélagið Hornafjörður	1.592.767	235.589	993.601	288.469	3.110.426	1.282.070
Vestmannaeyjabær	3.268.812	2.300.711	1.667.259	376.061	7.612.843	2.043.320
Sveitarfélagið Árborg	1.404.962	1.142.847	6.252.211	1.245.068	10.045.088	7.497.279
Mýrdalshreppur	191.614	53.122	158.278	40.069	443.082	198.347
Skaftárhreppur	270.034	3.990	254.965	61.172	590.161	316.137
Ásahreppur	82.937	0	100.323	62.661	245.921	162.984
Rangárþing eystra	1.228.363	64.776	476.766	121.252	1.891.157	598.018
Rangárþing ytra	424.620	20.546	828.185	496.742	1.770.092	1.324.927
Hrunamannahreppur	162.469	0	601.185	102.104	865.759	703.289
Hveragerðisbær	229.484	282.328	1.126.014	309.434	1.947.260	1.435.448
Sveitarfélagið Ölfus	1.829.821	259.176	773.809	354.844	3.217.650	1.128.653
Grímsnes- og Grafningshreppur	749.376	0	238.522	58.045	1.045.943	296.568
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	346.710	0	69.939	56.167	472.815	126.105
Bláskógabyggð	191.165	0	573.688	152.701	917.554	726.388
Flóahreppur	348.779	0	103.317	49.272	501.368	152.589
Landið allt	**192.305.604**	**42.068.191**	**376.911.693**	**68.161.126**	**679.446.613**	**445.072.818**

Skuldir og eigið fé 31. desember 2007.

	Eigið fé	Skuldbind-ingar	Langtíma-skuldir	Skammtíma-skuldir	Skuldir og eigið fé	Skuldir samtals (án skuld-bindinga)
Reykjavíkurborg	58.143.842	13.984.246	6.709.509	9.689.141	88.526.738	16.398.650
Kópavogsbær	18.134.873	3.110.586	7.484.748	4.991.267	33.721.474	12.476.015
Seltjarnarneskaupstaður	4.243.478	679.314	349.015	388.208	5.660.015	737.223
Garðabær	5.639.071	1.001.000	1.682.491	1.039.854	9.362.417	2.722.346
Hafnarfjarðarkaupstaður	3.496.625	3.425.561	5.684.650	7.550.874	20.157.710	13.235.524
Sveitarfélagið Álftanes	706.641	112.308	1.183.031	324.824	2.326.804	1.507.855
Mosfellsbær	2.225.778	706.883	1.720.701	695.210	5.348.572	2.415.911
Kjósarhreppur	100.175	0	2.551	23.140	125.866	25.691
Reykjanesbær	5.469.150	2.180.157	2.998.961	1.301.380	11.949.648	4.300.341
Grindavíkurbær	5.357.217	317.243	954.339	639.987	7.268.786	1.594.326
Sandgerðisbær	2.965.897	191.077	240.280	386.565	3.783.819	626.845
Sveitarfélagið Garður	2.627.775	92.868	713.951	364.805	3.799.399	1.078.755
Sveitarfélagið Vogar	1.441.490	62.440	302.746	272.016	2.078.691	574.762
Akraneskaupstaður	5.708.077	1.508.135	1.285.128	592.280	9.093.620	1.877.408
Skorradalshreppur	75.105	0	0	8.755	83.860	8.755
Hvalfjarðarsveit	1.366.607	0	4.931	55.989	1.427.527	60.920
Borgarbyggð	1.301.105	431.143	1.455.920	784.201	3.972.369	2.240.121
Grundarfjarðarbær	274.332	39.155	522.402	233.740	1.069.629	756.142
Helgafellssveit	57.618	0	0	6.015	63.633	6.015
Stykkishólmsbær	740.329	191.015	602.614	150.984	1.684.942	753.598
Eyja- og Miklaholtshreppur	110.682	0	0	4.476	115.158	4.476
Snæfellsbær	387.438	298.688	800.893	184.125	1.671.144	985.018
Dalabyggð	330.308	37.832	145.382	54.238	567.759	199.619
Bolungarvíkurkaupstaður	229.352	79.692	383.614	127.858	820.516	511.472
Ísafjarðarbær	1.325.876	781.331	1.204.634	327.812	3.639.653	1.532.446
Reykhólahreppur	315.070	0	130.396	39.689	485.154	170.084
Tálknafjarðarhreppur	290.344	0	64.029	22.517	376.890	86.546
Vesturbyggð	736.321	92.598	315.663	163.858	1.308.440	479.521
Súðavíkurhreppur	692.309	0	70.052	81.581	843.942	151.633
Árneshreppur	66.547	0	0	7.315	73.861	7.315
Kaldrananeshreppur	250.903	0	21.049	10.029	281.981	31.078
Bæjarhreppur	107.880	0	993	9.446	118.319	10.439
Strandabyggð	369.268	18.002	227.816	26.262	641.349	254.078
Sveitarfélagið Skagafjörður	916.100	567.094	1.007.866	461.435	2.952.495	1.469.301
Húnaþing vestra	1.024.992	53.566	170.463	202.205	1.451.226	372.668
Blönduósbær	616.832	104.024	195.837	93.653	1.010.346	289.490
Sveitarfélagið Skagaströnd	997.175	73.854	34.353	68.818	1.174.200	103.172
Skagabyggð	90.444	0	0	2.687	93.131	2.687
Húnavatnshreppur	333.467	0	60.370	25.576	419.413	85.946
Akrahreppur	222.786	0	0	13.555	236.340	13.555
Akureyrarkaupstaður	6.622.765	646.664	5.080.044	2.446.485	14.795.958	7.526.529
Norðurþing	1.389.301	852.264	672.464	306.185	3.220.214	978.649
Fjallabyggð	1.165.908	518.461	481.452	223.015	2.388.836	704.467

	Eigið fé	Skuldbind-ingar	Langtíma-skuldir	Skammtíma-skuldir	Skuldir og eigið fé	Skuldir samtals (án skuld-bindinga)
Dalvíkurbyggð	678.695	268.671	347.721	276.905	1.571.992	624.626
Grímseyjarhreppur	35.320	0	71.326	12.097	118.743	83.423
Arnarneshreppur	155.636	0	0	4.424	160.060	4.424
Eyjafjarðarsveit	559.772	0	226.782	80.337	866.891	307.119
Hörgárbyggð	245.966	0	56.609	20.942	323.516	77.551
Svalbarðsstrandarhreppur	384.280	0	17.554	29.087	430.921	46.641
Grýtubakkahreppur	340.396	25.212	75.600	25.900	467.107	101.500
Skútustaðahreppur	285.224	34.029	19.684	73.744	412.681	93.428
Aðaldælahreppur	67.307	0	76.323	10.489	154.119	86.812
Tjörneshreppur	39.596	0	0	252	39.848	252
Þingeyjarsveit	269.520	0	95.775	59.337	424.632	155.112
Svalbarðshreppur	104.615	0	12.672	11.413	128.700	24.085
Langanesbyggð	483.213	18.534	164.706	221.412	887.865	386.118
Seyðisfjarðarkaupstaður	151.159	179.900	307.677	81.908	720.644	389.585
Fjarðabyggð	1.681.396	948.212	2.725.816	924.302	6.279.726	3.650.118
Vopnafjarðarhreppur	448.739	43.534	294.165	238.319	1.024.757	532.484
Fljótsdalshreppur	603.006	0	40.002	29.198	672.206	69.200
Borgarfjarðarhreppur	165.060	8.568	3.780	9.994	187.402	13.774
Breiðdalshreppur	186.823	8.342	94.473	16.226	305.864	110.699
Djúpavogshreppur	232.568	0	360.390	85.347	678.304	445.737
Fljótsdalshérað	1.462.230	254.800	1.067.204	382.682	3.166.916	1.449.886
Sveitarfélagið Hornafjörður	1.275.399	196.318	454.116	176.547	2.102.380	630.663
Vestmannaeyjabær	3.144.936	1.871.148	1.141.255	551.901	6.709.240	1.693.156
Sveitarfélagið Árborg	2.165.473	960.398	2.516.558	1.079.603	6.722.032	3.596.161
Mýrdalshreppur	218.707	46.324	102.270	37.526	404.827	139.796
Skaftárhreppur	341.895	2.653	153.193	38.734	536.476	191.927
Ásahreppur	82.539	0	119.331	47.961	249.831	167.292
Rangárþing eystra	1.352.527	55.560	279.177	113.877	1.801.142	393.055
Rangárþing ytra	791.178	18.283	299.379	309.884	1.418.725	609.263
Hrunamannahreppur	355.489	0	250.697	60.446	666.632	311.143
Hveragerðisbær	396.424	250.470	735.433	307.275	1.689.602	1.042.708
Sveitarfélagið Ölfus	1.381.968	207.969	429.510	166.850	2.186.297	596.360
Grímsnes- og Grafningshreppur	821.377	0	14.347	56.480	892.205	70.828
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	336.871	0	52.674	68.376	457.921	121.049
Bláskógabyggð	276.617	0	321.167	93.351	691.136	414.519
Flóahreppur	330.652	0	32.084	38.554	401.290	70.638
Landið allt	**160.519.827**	**37.556.126**	**57.924.787**	**40.143.733**	**296.144.473**	**98.068.520**

Skuldir og eigið fé 31. desember 2007. Samstæða.

	Eigið fé	Skuldbind-ingar	Langtíma-skuldir	Skammtíma-skuldir	Skuldir og eigið fé	Skuldir samtals (án skuld-bindinga)
Reykjavíkurborg	158.808.327	19.523.408	114.228.893	21.672.008	314.232.636	135.900.901
Kópavogsbær	17.266.539	3.110.586	10.474.741	5.341.075	36.192.941	15.815.816
Seltjarnarneskaupstaður	3.935.092	720.977	412.598	393.306	5.461.973	805.904
Garðabær	5.489.300	1.001.000	1.915.817	1.043.926	9.450.043	2.959.743
Hafnarfjarðarkaupstaður	6.764.005	3.538.090	10.359.927	7.684.924	28.346.946	18.044.851
Sveitarfélagið Álftanes	706.641	112.308	1.183.031	324.824	2.326.804	1.507.855
Mosfellsbær	2.748.696	706.883	2.304.906	718.238	6.478.723	3.023.144
Kjósarhreppur	100.175	0	2.551	23.140	125.866	25.691
Reykjanesbær	6.755.162	2.224.142	6.293.717	2.457.826	17.730.847	8.751.543
Grindavíkurbær	5.155.221	347.132	1.616.566	680.346	7.799.265	2.296.912
Sandgerðisbær	2.525.668	242.255	1.054.595	476.323	4.298.841	1.530.918
Sveitarfélagið Garður	2.494.638	92.868	906.725	372.781	3.867.012	1.279.506
Sveitarfélagið Vogar	1.394.820	62.440	428.246	277.562	2.163.068	705.808
Akraneskaupstaður	5.708.077	1.508.135	1.285.128	592.280	9.093.620	1.877.408
Skorradalshreppur	68.393	0	34.055	8.601	111.049	42.656
Hvalfjarðarsveit	1.366.607	0	4.931	55.989	1.427.527	60.920
Borgarbyggð	1.276.679	431.143	1.681.050	774.773	4.163.645	2.455.823
Grundarfjarðarbær	234.451	39.155	859.223	243.340	1.376.169	1.102.563
Helgafellssveit	57.618	0	0	6.015	63.633	6.015
Stykkishólmsbær	558.848	191.014	801.954	155.335	1.707.151	957.289
Eyja- og Miklaholtshreppur	110.682	0	0	4.476	115.158	4.476
Snæfellsbær	666.146	298.688	1.164.867	207.822	2.337.523	1.372.689
Dalabyggð	368.727	37.832	226.139	63.156	695.854	289.295
Bolungarvíkurkaupstaður	–62.776	79.692	717.172	162.669	896.757	879.841
Ísafjarðarbær	1.417.272	781.331	2.649.518	482.710	5.330.831	3.132.228
Reykhólahreppur	319.019	0	68.403	43.603	431.025	112.006
Tálknafjarðarhreppur	234.833	0	100.792	24.713	360.338	125.505
Vesturbyggð	520.073	92.598	738.494	199.360	1.550.525	937.854
Súðavíkurhreppur	669.940	0	93.550	84.664	848.154	178.214
Árneshreppur	64.484	0	0	7.314	71.798	7.314
Kaldrananeshreppur	239.495	0	21.883	10.314	271.692	32.197
Bæjarhreppur	107.593	0	992	9.446	118.031	10.438
Strandabyggð	284.631	18.002	267.676	27.611	597.920	295.287
Sveitarfélagið Skagafjörður	1.193.046	603.930	2.206.004	653.173	4.656.153	2.859.177
Húnaþing vestra	867.632	53.566	504.834	225.951	1.651.983	730.785
Blönduósbær	516.580	104.024	473.338	106.601	1.200.543	579.939
Sveitarfélagið Skagaströnd	1.005.723	73.854	253.596	77.943	1.411.116	331.539
Skagabyggð	90.444	0	0	2.687	93.131	2.687
Húnavatnshreppur	335.851	0	62.534	24.970	423.355	87.504
Akrahreppur	222.786	0	0	13.555	236.341	13.555
Akureyrarkaupstaður	9.720.444	1.084.664	10.264.409	2.944.505	24.014.022	13.208.914
Norðurþing	1.598.951	950.517	2.708.333	525.079	5.782.880	3.233.412
Fjallabyggð	1.080.036	543.945	877.083	257.416	2.758.480	1.134.499

Dalvíkurbyggð	1.070.181	318.338	848.747	254.774	2.492.040	1.103.521
Grímseyjarhreppur	42.729	0	71.326	12.097	126.152	83.423
Arnarneshreppur	155.636	0	0	4.424	160.060	4.424
Eyjafjarðarsveit	521.452	0	285.046	81.994	888.492	367.040
Hörgárbyggð	243.511	0	56.608	20.940	321.059	77.548
Svalbarðsstrandarhreppur	388.100	0	27.363	16.196	431.659	43.559
Grýtubakkahreppur	312.890	25.212	148.474	27.402	513.978	175.876
Skútustaðahreppur	381.231	34.029	19.683	28.909	463.852	48.592
Aðaldælahreppur	67.307	0	76.323	10.489	154.119	86.812
Tjörneshreppur	39.596	0	0	252	39.848	252
Þingeyjarsveit	255.774	0	173.994	48.437	478.205	222.431
Svalbarðshreppur	104.615	0	12.672	11.413	128.700	24.085
Langanesbyggð	499.049	31.539	379.487	115.340	1.025.415	494.827
Seyðisfjarðarkaupstaður	34.885	179.900	783.778	115.670	1.114.233	899.448
Fjarðabyggð	1.757.482	1.010.979	4.827.772	1.000.279	8.596.512	5.828.051
Vopnafjarðarhreppur	309.691	43.534	751.362	113.463	1.218.050	864.825
Fljótsdalshreppur	597.972	0	49.190	29.535	676.697	78.725
Borgarfjarðarhreppur	142.946	8.568	53.681	11.789	216.984	65.470
Breiðdalshreppur	98.817	8.342	204.070	19.310	330.539	223.380
Djúpavogshreppur	193.196	0	426.015	96.321	715.532	522.336
Fljótsdalshérað	1.688.865	267.807	1.949.467	460.863	4.367.002	2.410.330
Sveitarfélagið Hornafjörður	1.405.581	224.924	762.151	195.552	2.588.208	957.703
Vestmannaeyjabær	2.966.465	2.065.016	2.066.074	667.056	7.764.611	2.733.130
Sveitarfélagið Árborg	2.756.400	1.063.643	3.788.354	1.135.491	8.743.888	4.923.845
Mýrdalshreppur	197.617	46.324	148.404	38.604	430.949	187.008
Skaftárhreppur	285.571	2.653	213.462	40.347	542.033	253.809
Ásahreppur	80.820	0	119.331	48.245	248.396	167.576
Rangárþing eystra	1.243.195	55.560	444.105	94.982	1.837.842	539.087
Rangárþing ytra	773.556	18.283	476.150	326.132	1.594.121	802.282
Hrunamannahreppur	265.473	0	366.321	73.484	705.278	439.805
Hveragerðisbær	407.196	250.470	819.046	276.541	1.753.253	1.095.587
Sveitarfélagið Ölfus	1.862.939	227.383	731.804	191.113	3.013.239	922.917
Grímsnes- og Grafningshreppur	756.840	0	118.015	55.313	930.168	173.328
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	345.355	0	72.706	48.851	466.912	121.557
Bláskógabyggð	220.140	0	423.834	111.894	755.868	535.728
Flóahreppur	314.451	0	93.582	40.319	448.352	133.901
Landið allt	**267.774.093**	**44.456.683**	**201.036.668**	**55.286.171**	**568.553.615**	**256.322.839**

283. Þingsályktun [38. mál]

um aðildarumsókn að Evrópusambandinu.

(Afgreidd frá Alþingi 16. júlí 2009.)

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að leggja inn umsókn um aðild Íslands að ESB og að loknum viðræðum við sambandið verði haldin þjóðaratkvæðagreiðsla um væntanlegan aðildarsamning. Við undirbúning viðræðna og skipulag þeirra skal ríkisstjórnin fylgja þeim sjónarmiðum um verklag og meginhagsmuni sem fram koma í áliti meiri hluta utanríkismálanefndar.

284. Svar [130. mál]

menntamálaráðherra við fyrirspurn Vigdísar Hauksdóttur um skólaeinkunnir og inntöku nemenda í framhaldsskóla.

1. *Hefur ráðherra látið kanna skólaeinkunnir (í íslensku, ensku, stærðfræði, dönsku, náttúrufræði og samfélagsfræði) hjá nemendum sem útskrifuðust úr grunnskóla nú í vor og hvort skólaeinkunnir nemenda í 10. bekk hafa hækkað milli áranna 2008 og 2009?*

Menntamálaráðuneytið hefur ekki látið kanna kerfisbundið skólaeinkunnir með tilliti til hækkunar á milli ára. Athugun á skólaeinkunnum nemenda sem fengu skólavist í einum af þeim fjórum framhaldsskólum sem mest voru til umræðu á höfuðborgarsvæðinu nú í vor sýnir að meðaltal skólaeinkunna í íslensku, stærðfræði og ensku var ekki marktækt hærra en árin 2007 og 2008.

2. *Ef í ljós kom mikill munur á einkunnum á milli skóla og að einkunnadreifing er með öðrum hætti en undanfarin ár, hvert er mat ráðherra á því og hver gæti verið ástæðan?*

Eins og segir í svari við fyrri spurningu er ekki vitað um mun á einkunnum á milli skóla og breytingar á einkunnadreifingu í grunnskólum. Samkvæmt Námsmatsstofnun má almennt segja að töluverður breytileiki er í einkunnagjöf milli skóla, milli kennara í einstaka námsgreinum og milli einstakra kennara sömu námsgreinar. Grundvöllur skólaeinkunna er annar en samræmdra og því ekki víst að samræmi eigi að vera á milli þessa tveggja tegunda námsmats. Samræmt námsmat hefur þann tilgang að aðstoða skóla við að vera leiðbeinandi um áherslur í kennslu fyrir einstaka nemendur, veita nemendum, forsjáraðilum og skólum upplýsingar um námsárangur og námsstöðu nemenda og veita upplýsingar um hvernig skólar standa í þeim námsgreinum sem prófað er úr, miðað við aðra skóla landsins. Skólaeinkunnir eru mat á því hvernig hver nemandi stendur út frá þeim viðmiðum sem skólinn hefur sett sér í skólanámskrá og eru bundnari skólastefnu hvers skóla.

3. *Hefur í þessu sambandi verið kallað eftir faglegu áliti sérfræðinga í námsmati, t.d. hjá Námsmatsstofnun, og eftir áliti skólastjórnenda grunn- og framhaldsskóla hvað varðar þetta nýja fyrirkomulag og reynslu þeirra af því?*

Leitað hefur verið álits Námsmatsstofnunar sem vísar í jákvæða umsögn sem lögð var fram á sínum tíma um frumvarp til laga um grunnskóla þar sem stofnunin lýsti sig almennt

mjög hlynnta þeim breytingum sem gerðar voru á samræmdu námsmati með upptöku könnunarprófa í 10. bekk. Breytingarnar miðuðu að því að gera samræmd próf nýtilegri fyrir vinnu nemenda og kennara og fjarlægja marga þá galla sem hrjáðu þáverandi kerfi. Stofnunin telur ekki tímabært að fella dóm um reynsluna af núverandi fyrirkomulagi. Ekki hefur á þessu stigi gefist tóm til að kalla eftir áliti skólastjórnenda en þeir lýstu á sínum tíma yfir stuðningi við breytingar á samræmdu námsmati.

4. *Hefur ráðherra hug á að kalla saman faghóp til þess að fara yfir reynsluna af breyttu fyrirkomulagi og fá hann til þess að leggja mat á kosti og galla og leiðir til úrbóta ef í ljós kemur að þess er þörf?*

Menntamálaráðuneytið mun meta vandlega reynsluna af innritun í framhaldsskóla nú í vor og þar með talið álitamál varðandi skólaeinkunnir. Ýmsar ábendingar hafa þegar kom fram við útskriftar- og innritunarferlið í heild. Verður væntanlega leitað til fagaðila um slíkt mat.

5. *Hvenær má ætla að almennur hluti námskrár taki gildi og þá ákvæði um skólaeinkunnir?*

Áætlanir ráðuneytisins gera ráð fyrir að almennur hluti aðalnámskrár verði gefinn út vorið 2010.

6. *Telur ráðherra eðlilegt að grunnskólar hafi engin samræmd viðmið eða leiðbeiningar frá ráðuneytinu hvað varðar skólaeinkunn upp úr 10. bekk, þ.e. við lok skyldunáms?*

Aðalnámskrá sem gefin er út af menntamálaráðuneyti skilgreinir þau samræmdu viðmið sem skólar þurfa að fara eftir. Út frá þeim móta skólar sér skólanámskrá en skólaeinkunnir eiga að byggja á þessum viðmiðum og taka mið af þeim áherslum sem dregin eru fram í skólanámskrá. Samkvæmt nýjum grunnskólalögum skal útfæra ákvæði um lok grunnskóla og útskrift í aðalnámskrá. Til greina kemur að gefa út sérstaklega reglur eða viðmið um námsmat og útskrift áður en aðalnámskrá verður gefin út í heild.

7. *Telur ráðherra að jafnræðis hafi verið gætt við inntöku nemenda í framhaldsskóla nú í vor?*

Ekki er ástæða til að ætla annað en að framhaldsskólar hafi gætt jafnræðis við inntöku einstakra nemenda nú í vor út frá þeim innritunarreglum sem stjórnendur þar höfðu sett sér. Gagnrýnt hefur verið að innritunarkerfið útilokaði umsækjendur með góðar umsóknir frá skólavist. Er t.d. gagnrýnt að nemandi sem flyst í varaskóla fái ekki þar inni þótt einkunnir hans séu hærri en þeirra lægstu sem fengu skólavist í þeim sama skóla í gegnum aðalval. Þetta er mjög vel skiljanlegt sjónarmið. Skólarnir hafa gjarnan tekið við nemendum með þá í fyrsta vali og þar með lokað á umsóknir úr varavali. Þetta er ekki bara kerfislægt atriði því heyrst hefur frá skólameisturum að þeir meti fyrsta val til forgangs umfram örlítið hærri meðaleinkunn frá nemanda með skólann í varavali. Þannig er ekki einhlítur skilningur á því að afgreiða beri aðalval í samhengi við fyrirliggjandi varaval. Ákvarðanir skólameistara um inntöku eru kæranlegar til ráðuneytisins og hafa engar slíkar kærur borist vegna innritunar. Hvað varðar jafnræði milli tiltekinna hópa svo sem eftir búsetu eða öðrum þáttum þá hafa borist ábendingar um að kerfi innritunar geti falið í sér mismunun og verður það tekið til skoðunar sem hluti af mati á innritun í heild sinni. Ættu niðurstöður úr þeirri skoðun að liggja fyrir í haust.

8. *Telur ráðherra eðlilegt að framhaldsskólar hafi markað sér stefnu um inntökuskilyrði eftir að umsóknarfrestur rann út nú í vor?*

Í reglugerð um innritun nemenda í framhaldsskóla segir að framhaldsskólar skuli birta í skólanámskrá þær forsendur sem lagðar er til grundvallar við mat á umsókn um innritun og þær kröfur sem skóli gerir til undirbúnings náms á einstökum námsbrautum. Ráðuneytinu er ekki kunnugt um að framhaldsskólar hafi vikið frá þeim viðmiðum um innritun sem þeir hafa gefið út.

9. *Hefur ráðherra skoðað þann möguleika að nemendum standi til boða að taka samræmd próf jafnhliða skólaeinkunn, að taka upp hverfisskóla eins og áður var eða að framhaldsskólum verði leyft að bjóða upp á inntökupróf?*

Mikilvægt er að árétta að innritun 96% nemenda gekk greiðlega fyrir sig og vandinn sem upp kom virtist fyrst og fremst eiga við þá fjóra bóknámsskóla sem staðsettir eru miðsvæðis í höfuðborginni. Eins og segir í svari við fyrri spurningu þá mun menntamálaráðuneyti fara yfir innritun í framhaldsskóla nú í vor með tilliti til þess sem betur mætti fara. Í samræmi við lög um leik-, grunn- og framhaldsskóla er mikilvægt að innritun í framhaldsskóla falli skýrlega að markmiðum laganna um samfellu náms á ólíkum skólastigum. Inntaka í framhaldsskóla á að vera samstarfsverkefni grunn- og framhaldsskóla þar sem ráðgjöf og leiðsögn til nemenda er höfð að leiðarljósi við val á námi og skóla. Æskilegt er að slíkt samráð fari fram á lokaári nemenda í grunnskóla og í apríl verði nánast búið að ganga frá skráningu í skólana. Til að svo geti orðið þarf að koma á markvissu samstarfi og upplýsingaflæði milli grunn- og framhaldsskóla þannig að nemendur geti flust á milli skólastiga á ábyrgan og upplýstan hátt. Vísar að þess konar samstarfi grunn- og framhaldsskóla eru þegar til staðar. Það hefur einnig ótvíræða kosti að sem flest börn sem ljúka grunnskóla geti gengið að menntun við hæfi í nálægum framhaldsskóla. Ekki hefur verið tekin endanleg afstaða til þeirra kosta sem nefndir eru í spurningunni. Hins vegar er ljóst að samræmt mat mun áfram vera mikilvæg stoð í gæðamati og samræmd könnunarpróf verða haldin í haust samkvæmt nýjum grunnskólalögum. Ráðuneytið hefur ekki heimilað framhaldsskólum sem þess hafa óskað að taka upp inntökupróf.

10. *Hefur ráðherra markað sér stefnu hvað varðar aukna faglega ráðgjöf í námsmati og formlegt eftirlit með námsmati í grunnskólum landsins?*

Við innleiðingu nýrra laga um grunnskóla verður hugað almennt að faglegri ráðgjöf um námsmat sem og aðra þætti skólastarfs. Hvað varðar formlegt eftirlit með námsmati þá eru ákvæði um mat og eftirlit með gæðum skólastarfs í lögum um grunnskóla og reglugerð sem verða útfærð frekar í aðalnámskrá. Til greina kemur að ráðuneytið gefi út leiðbeiningar um námsmat fyrir grunn- og framhaldsskóla og beiti sér fyrir þróunarverkefnum á því sviði.

285. Svar [97. mál]

sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra við fyrirspurn Helga Hjörvar um kynningarstarf vegna hvalveiða.

1. *Hvernig hefur verið háttað kynningu á málstað og sjónarmiðum stjórnvalda í hvalveiðimálum á árunum 1998–2008, sbr. þingsályktun á 123. löggjafarþingi (92. mál), hverjir hafa markhóparnir verið og hverjir hafa skipulagt kynningarstarfið og annast það?*

Kynning á málstað Íslands varðandi hvalveiðimál hefur farið fram bæði gagnvart stjórnvöldum og fjölmiðlum víða um heiminn í gegnum árin. Málið hefur verið tekið upp í viðræðum við stjórnvöld erlendra ríkja við ýmis tækifæri og ýmsir þættir afstöðu Íslands þannig kynntir fyrir bæði stjórnmálamönnum og embættismönnum. Áhersla hefur verið lögð á Bandaríkin í þessu efni. Einnig hefur málstaður Íslands verið kynntur fyrir forráðamönnum ýmissa fyrirtækja sem stunda verslun við Ísland. Þetta hefur verið gert bæði á vettvangi þar sem hvalveiðimál hafa einungis verið eitt umræðuefni af mörgum og þar sem hvalveiðimál hafa verið aðalumræðuefnið.

Varðandi fjölmiðla þá hafa ráðherrar og ýmsir embættismenn í sjávarútvegsráðuneytinu og öðrum ráðuneytum kynnt hvalveiðimál og málefni þeim tengd fyrir blaðamönnum víða að. Hefur málstað Íslands þannig verið komið á framfæri við almenning ýmissa landa t.d. í gegnum dagblöð, netmiðla og útvarps- og sjónvarpsútsendingar. Þessir fjölmiðlar eru allt frá því að vera staðbundnir í ákveðnum borgum til þess að nást um allan heim, svo sem CNN, BBC WORLD og BBC World Service.

Við kynningu á málstað Íslands hefur verið lögð áhersla á rétt Íslands til nýtingar á náttúruauðlindum sínum með sjálfbærum hætti. Upplýsingum um stöðu ólíkra hvalastofna hefur jafnframt verið komið á framfæri.

Skipulagning og framkvæmd kynningarstarfsins hefur undanfarið verið í höndum starfsmanna ráðuneytisins, en viðamiklir þættir starfsins hafa verið unnir í samvinnu við önnur ráðuneyti, undirstofnanir og utanaðkomandi ráðgjafa. T.d. vann sérstakur ráðgjafi að kynningarstarfi í Bandaríkjunum á vegum sjávarútvegsins á árunum 2000–2008, en það starf sneri bæði að þessu málefni sem og öðrum hagsmunamálum íslensks sjávarútvegs.

2. *Hversu miklir fjármunir hafa runnið til slíkrar kynningar af fjárlögum hvers árs á þessu tímabili, af ráðstöfunarfé ráðherra og úr einstökum sjóðum sem ráðherra ber ábyrgð á, og hvernig hefur þeim verið varið, flokkað eftir árum, svo sem til ráðgjafar- og almannatengslafyrirtækja heima og erlendis, samtaka sem berjast fyrir hvalveiðum, í auglýsingar (hvar?), til annars kynningarefnis (hvers?), ferða á ráðstefnur (hverjar?), annars ferðakostnaðar (hvers?) o.s.frv., bæði af fjárlagalið 05-190-1.33 og öðrum liðum ráðuneytisins?*

Það er mjög flókið og tímafrekt að taka saman þær upplýsingar sem þarf til að unnt sé að svara þessum lið fyrirspurnarinnar. Vegna mikilla anna við undirbúning fjárlaga auk sumarleyfa treystir ráðuneytið sér ekki til að veita svarið nú en mun taka þessar upplýsingar saman svo fljótt sem auðið er.

286. Frumvarp til laga [161. mál]

um breyting á almennum hegningarlögum, nr. 19 12. febrúar 1940, með síðari breytingum (upptaka, hryðjuverk, skipulögð brotastarfsemi, mansal og peningaþvætti).

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

1. gr.

Við 6. gr. laganna bætast tveir nýir töluliðir er orðast svo:

19. Fyrir háttsemi sem greinir í samningi Sameinuðu þjóðanna gegn fjölþjóðlegri, skipulagðri brotastarfsemi frá 15. nóvember 2000 og í bókun við þann samning til að koma í veg fyrir, berjast gegn og refsa fyrir verslun með fólk, einkum konur og börn, frá 15. nóvember 2000.
20. Fyrir háttsemi sem greinir í Evrópuráðssamningi um aðgerðir gegn mansali frá 3. maí 2005.

2. gr.

Í stað 69. gr. laganna kemur nýr kafli, er verður VII. kafli A, **Upptaka,** með átta nýjum greinum er orðast svo:

a. (69. gr.)

Gera má upptækan ávinning af broti eða fjárhæð sem svarar til hans í heild eða að hluta. Sama gildir um muni sem keyptir eru fyrir ávinninginn eða komið hafa í stað hans. Þegar ekki er unnt að færa fullar sönnur á fjárhæð ávinnings er heimilt að áætla fjárhæðina.

Kostnaður sem tengist framkvæmd brots dregst ekki frá fjárhæð ávinnings.

b. (69. gr. a.)

Gera má upptæka með dómi:

1. Hluti sem hafa verið notaðir, ætlaðir eru til notkunar eða hætta þykir á að verði notaðir við framningu brots.
2. Hluti sem hafa orðið til við brot.
3. Hluti sem með öðrum hætti tengjast framningu brots.

Í stað upptöku á hlutum skv. 1. mgr. má gera upptæka fjárhæð sem svarar til andvirðis þeirra í heild eða að hluta.

Nú er félagi slitið með dómi og má þá gera fjármuni, bækur, skjöl og aðrar eignir þess upptækar.

c. (69. gr. b.)

Gera má upptæk verðmæti, að hluta eða í heild, sem tilheyra einstaklingi sem gerst hefur sekur um brot þegar:

1. brotið er til þess fallið að hafa í för með sér verulegan ávinning og
2. það getur varðað að minnsta kosti 6 ára fangelsi.

Með sömu skilyrðum og greinir í 1. mgr. má gera upptæk verðmæti, að hluta eða í heild, sem núverandi eða fyrrverandi maki eða sambúðarmaki þess sem framið hefur brot hefur aflað nema:

1. verðmætanna hafi verið aflað meira en 5 árum áður en brotið var framið eða

2. viðkomandi hafi ekki verið í hjúskap eða sambúð á þeim tíma sem verðmætanna var aflað.

Með sömu skilyrðum og greinir í 1. mgr. má gera upptæk verðmæti, að hluta eða í heild, sem runnið hafa til lögaðila sem viðkomandi einstaklingur, einn eða með sínum nánustu, hefur ráðandi stöðu í. Sama gildir ef verulegur hluti af tekjum lögaðilans rennur til viðkomandi. Upptaka er þó ekki heimil ef verðmætin hafa runnið til lögaðilans meira en 5 árum áður en brotið var framið.

Nú sýnir viðkomandi fram á að verðmætanna hefur verið aflað á lögmætan hátt og skulu þau þá ekki gerð upptæk.

Í stað upptöku á tilgreindum verðmætum skv. 1.–3. mgr. má gera upptæka fjárhæð sem svarar til andvirðis þeirra í heild eða að hluta.

d. (69. gr. c.)

Nú hefur ávinningi af broti verið blandað saman við eignir sem aflað hefur verið með lögmætum hætti og má þá gera þær eignir upptækar allt að matsvirði þess ávinnings sem blandað var við þær.

e. (69. gr. d.)

Upptaka skv. 69. gr. má fara fram hjá þeim sem notið hefur ávinnings af broti.

Upptaka skv. 1. og 2. mgr. 69. gr. a má fara fram hjá þeim sem framið hefur brot og þeim sem hann hefur unnið fyrir.

Tryggingarréttindi yfir hlutum sem sæta upptöku geta aðeins fallið brott samkvæmt ákvörðun dómstóls þegar rétthafi er grandsamur.

Hafi einhver þeirra sem nefndur er í 1. og 2. mgr. gert ráðstafanir eftir að brot var framið sem varða eignarhald eða réttindi yfir ávinningi eða hlut sem gera á upptækan má gera ávinninginn eða hlutinn upptækan hjá þriðja manni hafi hann vitað um tengsl ávinningsins eða hlutarins við brot eða sýnt af sér stórfellt gáleysi í því sambandi. Sama gildir þegar um gjöf er að ræða.

Upptöku verður ekki komið við hafi viðkomandi látist, nema um sé að ræða upptöku skv. 69. gr.

f. (69. gr. e.)

Hafi einhver beðið tjón við brot má í dómi ákveða að nýta andvirði upptækra verðmæta til greiðslu á skaðabótakröfu viðkomandi.

Hafi dómfelldi greitt skaðabætur til brotaþola í slíkum tilvikum, eftir uppkvaðningu dóms, skal lækka þá fjárhæð sem gerð er upptæk í sama hlutfalli.

g. (69. gr. f.)

Nú er krafist upptöku á ávinningi, hlutum, munum, verðmætum eða eignum annarra en sakbornings og skal þá beina þeirri kröfu að eigandanum eða handhafa réttindanna.

Nú er ekki vitað hver er eigandi eða handhafi réttindanna eða hann hefur ekki þekktan dvalarstað hér á landi og má dómstóll þá beita upptöku í máli gegn sakborningi.

Nú er ekki vitað hver hefur gerst brotlegur eða er handhafi réttindanna og má þá beita upptöku með dómi án þess að nokkur sé ákærður.

Nú hefur verið lagt hald á verðmæti við rannsókn máls og ekki er vitað hver eigandi þeirra er og enginn gerir lögmætt tilkall til þeirra innan 5 ára og má þá gera þau upptæk.

h. (69. gr. g.)

Það sem gert er upptækt er eign ríkissjóðs nema annað sé sérstaklega ákveðið í lögum. Það á þó ekki við þegar andvirðið er nýtt til að greiða skaðabótakröfu þess sem beðið hefur tjón við brot, sbr. 69. gr. e.

Dómsmálaráðuneytinu er heimilt að ákveða að því sem gert er upptækt sé skipt á milli íslenska ríkisins og annars ríkis eða ríkja. Við slíka ákvörðun skal m.a. leggja til grundvallar þau útgjöld sem málið hefur leitt af sér í ríkjunum, hvort þar hafi orðið tjón vegna málsins og hvaðan upptækt verðmæti er runnið. Skipting samkvæmt þessari málsgrein má ekki leiða til þess að bótagreiðslur til tjónþola séu takmarkaðar.

3. gr.

Upphafsmálsliður 1. mgr. 100. gr. a laganna orðast svo: Fyrir hryðjuverk skal refsa með allt að ævilöngu fangelsi hverjum sem fremur eitt eða fleiri af eftirtöldum brotum í þeim tilgangi að valda almenningi verulegum ótta eða þvinga með ólögmætum hætti íslensk eða erlend stjórnvöld eða alþjóðastofnun til að gera eitthvað eða láta eitthvað ógert eða í því skyni að veikja eða skaða stjórnskipun eða stjórnmálalegar, efnahagslegar eða þjóðfélagslegar undirstöður ríkis eða alþjóðastofnunar.

4. gr.

Á eftir 175. gr. laganna kemur ný grein, 175. gr. a, er orðast svo:

Sá er sammælist við annan mann um að fremja verknað sem varðar minnst 4 ára fangelsi og framkvæmd hans er liður í starfsemi skipulagðra brotasamtaka skal sæta fangelsi allt að 4 árum, nema brot hans varði þyngri refsingu samkvæmt öðrum ákvæðum laga þessara eða öðrum lögum.

Með skipulögðum brotasamtökum er átt við félagsskap þriggja eða fleiri manna sem hefur það að meginmarkmiði, beint eða óbeint í ávinningsskyni, að fremja með skipulegum hætti refsiverðan verknað sem varðar minnst 4 ára fangelsi, eða þegar verulegur þáttur í starfseminni felst í því að fremja slíkan verknað.

5. gr.

227. gr. a laganna orðast svo:

Hverjum þeim sem gerist sekur um eftirtalda verknaði, einn eða fleiri, í þeim tilgangi að misnota mann kynferðislega eða til nauðungarvinnu eða til að nema á brott líffæri hans skal refsa fyrir mansal með allt að 8 ára fangelsi:

1. Að útvega, flytja, afhenda, hýsa eða taka við einhverjum og við það er beitt eða hefur verið beitt ólögmætri nauðung skv. 225. gr., eða frelsissviptingu skv. 226. gr., eða hótun skv. 233. gr., eða ólögmætum blekkingum með því að vekja, styrkja eða hagnýta sér villu viðkomandi um aðstæður eða með því að hagnýta sér bága stöðu viðkomandi.
2. Að útvega, flytja, afhenda, hýsa eða taka við einstaklingi yngri en 18 ára.
3. Að láta af hendi greiðslu eða annan ávinning til að afla samþykkis til misnotkunarinnar hjá manni sem ræður gerðum annars manns.

Sömu refsingu skal sá sæta sem tekur við greiðslu eða öðrum ávinningi skv. 3. tölul. 1. mgr.

Beinist brot skv. 1. mgr. gegn barni skal taka það til greina til þyngingar refsingunni.

Sömu refsingu skal hver sá sæta sem gerist sekur um eftirtalda verknaði, einn eða fleiri, í því skyni að greiða fyrir mansali:

1. Að falsa ferða- eða persónuskilríki.
2. Að annast milligöngu um slík skilríki eða útvega þau.
3. Að halda eftir, fjarlægja, skemma eða eyðileggja ferða- eða persónuskilríki annars einstaklings.

6. gr.

264. gr. laganna orðast svo:

Hver sem tekur við, nýtir eða aflar sér eða öðrum ávinnings af broti á lögum þessum eða af refsiverðu broti á öðrum lögum, eða meðal annars umbreytir slíkum ávinningi, flytur hann, sendir, geymir, aðstoðar við afhendingu hans, leynir honum eða upplýsingum um uppruna hans, eðli, staðsetningu, ráðstöfun eða flutningi ávinnings skal sæta fangelsi allt að 6 árum.

Sá sem framið hefur frumbrot og fremur jafnframt brot skv. 1. mgr. skal sæta sömu refsingu og þar greinir. Ákvæði 77. gr. gildir þá eftir því sem við á.

Refsing getur orðið fangelsi allt að 12 árum ef um ræðir ávinning af broti skv. 173. gr. a.

Sé brot skv. 1. mgr. framið af gáleysi varðar það sektum eða fangelsi allt að 6 mánuðum.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Almenn atriði.

Frumvarp þetta er samið í refsiréttarnefnd að tilhlutan dómsmálaráðherra. Frumvarpið var lagt fram á 135. og 136. löggjafarþingi en var ekki afgreitt. Það er nú lagt fram á ný með breyttu sniði þar sem tekið er mið af athugasemdum og breytingartillögum allsherjarnefndar frá síðastliðnum vetri, en nefndin lagði m.a. til að ákvæði frumvarpsins um fjármögnun og hvatningu til hryðjuverka yrðu felld brott, en þau var áður að finna í 4. og 5. gr. í fyrri frumvörpunum.

Við samningu frumvarpsins var leitað umsagnar embættis ríkissaksóknara og tekið tillit til athugasemda og ábendinga sem bárust frá embættinu við lokafrágang þess.

Með frumvarpinu er lagt til að gerðar verði breytingar á ákvæðum almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, um hryðjuverk, peningaþvætti og mansal. Þá er lagt til að lögfestur verði nýr heildstæður kafli um upptöku auk þess sem lögfest verði nýtt ákvæði um skipulagða brotastarfsemi.

Með frumvarpinu er með heildstæðum hætti leitast við að endurskoða gildandi ákvæði almennra hegningarlaga um framangreind efnisatriði með það í huga að fært sé í fyrsta lagi að fullgilda samning Sameinuðu þjóðanna gegn fjölþjóðlegri, skipulagðri brotastarfsemi (Palermó-samning) frá 15. nóvember 2000 og bókun við þann samning frá sama tíma um að koma í veg fyrir, berjast gegn og refsa fyrir verslun með fólk, einkum konur og börn, og í öðru lagi að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að hægt sé að fullgilda Evrópuráðssamning um aðgerðir gegn mansali frá 3. maí 2005. Í því sambandi verður þó að gera þann fyrirvara að efni síðarnefnds samnings kann að kalla á aðrar lagabreytingar svo unnt verði að fullgilda hann. Hvað varðar endurskoðun á ákvæðum almennra hegningarlaga um upptöku eigna hefur einnig verið tekið tillit til athugasemda í annarri matsskýrslu GRECO (Samtaka ríkja gegn spillingu, e. Group of States Against Corruption) frá 2. júlí 2004. Þá er með frumvarpinu

komið til móts við þær athugasemdir varðandi gildandi löggjöf um peningaþvætti sem fram koma í skýrslu FATF (Financial Action Task Force) um aðgerðir gegn peningaþvætti á Íslandi frá 13. október 2006.

Helstu efnisákvæði frumvarpsins eru eftirfarandi:

1. Lagt er til í 2. gr. að lögfestur verði nýr kafli, VII. kafli A, um upptöku.
2. Með 3. gr. er lagt til að verknaðarlýsing hryðjuverka í 1. mgr. 100. gr. a verði gerð skýrari.
3. Með 4. gr. er lagt til að lögfest verði sérstakt ákvæði, 175. gr. a, um skipulagða brotastarfsemi.
4. Með 5. gr. er lagt til að gerðar verði breytingar á 227. gr. a um mansal.
5. Með 6. gr. er lagt til að gerðar verði breytingar á 264. gr. um peningaþvætti.

Áður en fjallað er um einstakar frumvarpsgreinar er í II.–VI. kafla fjallað almennt um einstaka efnisþætti frumvarpsins. Í II. kafla er vikið að alþjóðlegri baráttu gegn skipulagðri brotastarfsemi sem horft var til við samningu frumvarpsins og lýst meginefni Palermó-samningsins. Í III. kafla er fjallað um Evrópuráðssamninginn um aðgerðir gegn mansali. Þessu næst er í IV. kafla vikið að þeim meginsjónarmiðum sem höfð voru í huga við endurskoðun ákvæða almennra hegningarlaga um upptöku eigna og við þá útfærslu sem fram kemur í 2. gr. frumvarpsins. Í V. kafla er fjallað um þær réttarpólitísku röksemdir sem liggja til grundvallar þeirri tillögu 4. gr. frumvarpsins að lögfest verði nýtt sérákvæði um skipulagða brotastarfsemi í almenn hegningarlög. Loks er í VI. kafla fjallað um hvort nauðsyn sé sérstakra lagabreytinga vegna innleiðingar á bókun við Palermó-samninginn um að koma í veg fyrir, berjast gegn og refsa fyrir verslun með fólk, einkum konur og börn.

II. Alþjóðleg barátta gegn skipulagðri brotastarfsemi – Palermó-samningurinn.

Samningur Sameinuðu þjóðanna gegn fjölþjóðlegri, skipulagðri brotastarfsemi var samþykktur á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna 15. nóvember 2000 og hefur verið nefndur Palermó-samningurinn. Einnig voru sama dag samþykktar á vettvangi allsherjarþingsins bókanir við samninginn, þar á meðal bókun til að koma í veg fyrir, berjast gegn og refsa fyrir verslun með fólk, einkum konur og börn. Palermó-samningurinn gekk í gildi 29. september 2003 en af hálfu íslenska ríkisins var hann undirritaður 13. desember 2000 ásamt framangreindri bókun við samninginn, en um hana verður nánar fjallað í VI. kafla athugasemdanna.

Með Palermó-samningnum er tekið skref fram á við í baráttunni gegn fjölþjóðlegri, skipulagðri brotastarfsemi. Með tilkomu alþjóðavæðingar, framfara í upplýsingatækni, stóraukinna alþjóðaviðskipta, auðveldari samgangna og breyttrar landamæravörslu hefur starfsumhverfi skipulagðra brotasamtaka gjörbreyst. Hér má sem dæmi vekja athygli á því að 1. maí 2004 fjölgaði ríkjum Evrópusambandsins úr 15 í 25 og þann 1. janúar 2007 bættust tvö ríki við til viðbótar. Talið er líklegt að sú stækkun auki tækifæri skipulagðra brotasamtaka til að sækja sér nýja markaði og auðveldi þeim að skipuleggja brotastarfsemi sína. Stækkunin mun auðvelda viðskipti milli landa og draga úr ýmsum hömlum á starfsemi brotasamtaka, en löggæslu- og eftirlitsstofnanir einstakra ríkja eru áfram háðar landamærum. Brotasamtök hafa nýtt sér þessar breyttu landfræðilegu aðstæður og ógna nú þjóðum án tillits til landamæra. Er engum vafa undirorpið að alvarleg brotastarfsemi á alþjóðlegum vettvangi er vaxandi vandamál í þjóðfélögum nútímans.

Eitt af því sem einkennir skipulagða brotastarfsemi er fagmennska, skipulagning og nær ótakmörkuð fjárráð. Fyrir vikið er hér um sífellt vaxandi og erfiðari mál að ræða. Ágóði af skipulagðri brotastarfsemi eykst jafnt og þétt og ógnar ríkisvaldi og samfélagi þar sem brota-

mennirnir festa illa fengið fé sitt í löglegri starfsemi (peningaþvætti) og bjóða heim hættunni á spillingu. Skipulögð brotastarfsemi er eins og fram er komið ekki bundin af landamærum einstakra ríkja og eykur það þörfina fyrir alþjóðasamstarf lögreglu. Jafnmikilvæg er samræming löggjafar á milli ríkja og pólitísk áhersla á upprætingu slíkra brota. Mismunandi framkvæmd löggæslu og ósamræmi milli landa er augljóslega til trafala, ekki síst í ljósi þess að brotamennirnir eru ekki háðir slíkum takmörkunum. Með samningnum eiga ríki að geta treyst hvort á annað við rannsókn, saksókn og refsingu brota sem framin eru af skipulögðum brotasamtökum þar sem annaðhvort brotin eða þeir sem þau fremja tengjast á einhvern hátt milli landa. Með tilkomu samningsins ætti skipulögðum brotasamtökum að vera gert erfiðara fyrir við starfsemi sína, t.d. með því að misnota glufur í löggjöf einstakra ríkja eða vandamál varðandi lögsögu ríkja.

Megintilgangur Palermó-samningsins er að stuðla að samvinnu á milli ríkja með það markmið í huga að berjast gegn fjölþjóðlegri, skipulagðri brotastarfsemi með skilvirkari hætti en áður hefur tíðkast og efla þar með alþjóðlegt samstarf, sbr. 1. gr. samningsins.

Samningurinn hefur að telja 41 grein sem margar hverjar skiptast niður í fjölda undirliða. Í 2. gr. samningsins eru hin ýmsu hugtök sem fram koma í samningnum skilgreind, m.a. skipulögð brotasamtök, stórfelld brot, samhæfð samtök og frumbrot. Gildissvið samningsins er afmarkað í 3. gr. hans en samkvæmt henni gildir hann um varnir gegn, rannsókn á og saksókn vegna þeirra brota sem lýst eru refsinæm skv. 5., 6., 8. og 23. gr. samningsins og alvarlegra brota samkvæmt skilgreiningu 2. gr. enda sé brotið liður í fjölþjóðlegri brotastarfsemi þar sem skipulögð brotasamtök koma við sögu. Þá kemur fram í 2. mgr. 3. gr. að brot teljist vera liður í fjölþjóðlegri brotastarfsemi taki framkvæmd og afleiðingar þess til fleiri en eins ríkis. Í 4. gr. samningsins er fjallað um fullveldisvernd og í 5. gr. hans er þátttaka í starfsemi skipulagðra brotasamtaka lýst refsiverð. Í 6.–7. gr. er fjallað um peningaþvætti og í 8.–9. gr. er fjallað um spillingu og forvarnir. Ákvæði 10. gr. beinist að ábyrgð lögaðila og í 11. gr. er fjallað um skyldur ríkisins til saksóknar, dómsálagningar og til að koma við viðurlögum vegna þeirra verknaða sem lýstir eru refsiverðir samkvæmt samningnum.

Þá er í samningnum fjallað um upptöku og haldlagningu sem og alþjóðlega samvinnu í slíkum málum, sbr. 12.–14. gr. samningsins. Í 15. gr. er fjallað um lögsögureglur og í 16.–22. gr. er fjallað um framsal, sbr. 16. gr., flutning dæmdra manna, sbr. 17. gr., gagnkvæma dómsmálaaðstoð og rannsóknir, sbr. 18.–20. gr., flutning meðferðar sakamáls milli aðildarríkja, sbr. 21. gr., og atriði tengd skráningu í sakaskrá, sbr. 22. gr. Í 23. gr. er fjallað um skyldu aðildarríkja til að lýsa hindrun á framgangi réttvísinnar refsiverða. Í 24. og 25. gr. samningsins er fjallað um vitnavernd og aðstoð við brotaþola og vernd þeirra.

Í 26. og 27. gr. er fjallað um ráðstafanir til að efla samstarf við yfirvöld aðildarríkja sem framfylgja efnisákvæðum samningsins, sbr. 26. gr., og samvinnu milli ríkja varðandi brot þau sem samningurinn tekur til, sbr. 27. gr. samningsins. Í 28. gr. samningsins er fjallað um skyldur ríkja til að safna og miðla upplýsingum um eðli skipulagðrar brotastarfsemi. Þá er í 29. og 30. gr. samningsins vikið að nauðsyn þess að aðildarríki þrói og betrumbæti sértækar áætlanir um þjálfun þeirra starfsmanna sem framfylgja þeim lagaákvæðum sem samningurinn leiðir af sér, sbr. 29. gr., og komi á fót samstarfi milli aðildarríkja sem og við alþjóðastofnanir og svæðisstofnanir til að berjast gegn skipulagðri, fjölþjóðlegri brotastarfsemi, sbr. 30. gr. samningsins. Þá er í 31. gr. samningsins fjallað um forvarnastarf í aðildarríkjunum til að koma í veg fyrir fjölþjóðlega, skipulagða brotastarfsemi.

Í 32.–41. gr. samningsins er svo að finna ýmis lokaákvæði.

Loks má geta þess að réttarfarsnefnd hefur farið yfir efni samningsins sem snertir réttarfar og telur það ekki gefa tilefni til breytinga á íslenskri réttarfarslöggjöf.

III. Evrópuráðssamningur um aðgerðir gegn mansali og íslensk refsilög um mansal.

Árlega verða þúsundir einstaklinga, aðallega konur og börn, fórnarlömb mansals, ýmist í eigin heimalandi eða erlendis, og er markmiðið meðal annars hagnýting í kynferðislegum tilgangi. Bendir flest til þess að fjöldi fórnarlamba fari vaxandi. Aðgerðir gegn mansali hafa hlotið mikla athygli um heim allan og er ástæðan sú að mansal ógnar mannréttindum og grundvallargildum í lýðræðisþjóðfélögum. Aðgerðir til að berjast gegn þessari plágu er einn þáttur í baráttu Evrópuráðsins fyrir helstu markmiðum þess, mannréttindum og mannlegri reisn. Til að ná árangri í þessari baráttu verða aðgerðir að fela í sér þverfaglega aðkomu sem grundvallast á forvörnum, verndun mannréttinda fórnarlambanna og saksókn þeirra sem standa að mansali, en á sama tíma verður að leitast við að samræma viðeigandi ákvæði í landslögum ríkja og tryggja að þeim verði beitt með samstilltum og árangursríkum hætti.

Ríki heims hafa í auknum mæli beint sjónum sínum að baráttunni gegn mansali og hafa nokkrir alþjóðasamningar verið gerðir innan vébanda Sameinuðu þjóðanna. Má þar nefna alþjóðasamning Sameinuðu þjóðanna um afnám allrar mismununar gegn konum frá 1979, en sá samningur leggur þær skyldur á aðildarríki að vinna gegn hvers konar verslun með konur og gróðastarfsemi sem tengist vændi kvenna. Var samningurinn fullgiltur af Íslands hálfu 18. júní 1985 og öðlaðist gildi mánuði síðar. Einnig má nefna bókun við samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins sem fjallar um sölu á börnum, barnavændi og barnaklám frá 25. maí 2000. Var bókunin undirrituð af Íslands hálfu 7. september 2000 og fullgilt 9. júlí 2001.

Á árinu 1991 samþykkti ráðherranefnd Evrópuráðsins tilmæli nr. R(91)11 um hagnýtingu í kynferðislegum tilgangi, klám, vændi og mansal barna og ungmenna og var það fyrsti alþjóðlegi gerningurinn sem tók sérstaklega á þessum málum. Þá voru á árunum 2000 og 2001 samþykkt tilmæli ráðherranefndarinnar nr. R(2000)11 um aðgerðir gegn mansali vegna hagnýtingar í kynferðislegum tilgangi og tilmæli nefndarinnar R(2001)16 um verndun barna gegn hagnýtingu þeirra í kynferðislegum tilgangi. Þá má einnig nefna áðurnefnda bókun frá 15. nóvember 2000 til að koma í veg fyrir, berjast gegn og refsa fyrir verslun með fólk, einkum konur og börn, en um er að ræða bókun við Palermó-samninginn um fjölþjóðlega, skipulagða brotastarfsemi.

Sérstakt refsiákvæði um mansal var sett inn í almenn hegningarlög, sem 227. gr. a, með lögum nr. 40/2003. Refsing fyrir brot gegn ákvæðinu getur numið allt að átta ára fangelsi. Í almennum athugasemdum í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 40/2003 segir að með hliðsjón af alþjóðasamningum sé lagt til að lögfest verði sérstakt ákvæði í hegningarlög um refsinæmi mansals. Þótt sú háttsemi sem fjallað hafi verið um í frumvarpinu hafi þegar verið refsinæm segir í greinargerð að með frumvarpinu sé lögð sérstök áhersla á þessi brot og refsivernd gegn þeim aukin, en brotastarfsemin beinist gegn helgustu persónuréttindum, svo sem frjálsræði. Þá segir í frumvarpinu að við ákvörðun viðurlaga reyni á ýmis sjónarmið, og er það virt til refsiþyngingar ef brot beinist að barni eða ef brotastarfsemin er skipulögð. Þá sé brot refsivert án tillits til þess hvort fólk er flutt til landsins eða úr landi með sama hætti og þegar starfsemin fari að öllu leyti fram hér á landi. Í þessu sambandi verði að gæta þess að brotastarfsemi tengd mansali sé alþjóðleg og virði ekki landamæri.

Á þríhliða fundi sem haldinn var í Genf 14. febrúar 2003, þar sem saman voru komnir háttsettir embættismenn Evrópuráðsins, Öryggis- og framfarastofnunar Evrópu (ÖSE) og

Sameinuðu þjóðanna, var lýst yfir stuðningi við gerð sérstaks Evrópuráðssamnings um aðgerðir gegn mansali. Sérfræðinganefnd, sem sett var á fót til að sinna þessu verkefni, samþykkti endanleg drög að samningnum í desember 2004 og var hann samþykktur af ráðherranefnd Evrópuráðsins 3. maí 2005. Samningurinn var lagður fram til undirritunar 16. maí 2005 og var hann undirritaður af hálfu Íslands sama dag. Hinn 12. júní 2009 höfðu 25 ríki fullgilt samninginn.

Samningur Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali styðst að mörgu leyti við áðurnefnda bókun við Palermó-samninginn (Palermó-bókun), en er mun ítarlegri og gildir til að mynda bæði um mansal innan lands sem og fjölþjóðlegt mansal. Þá gildir samningurinn án tillits til þess hvort skipulögð brotasamtök standa að baki mansali eða ekki, en bókunin gildir hins vegar eingöngu um mansal sem á sér stað milli landa fyrir tilstilli skipulagðra brotasamtaka, sbr. meðal annars 4. gr. og 2. mgr. 1. gr. Palermó-bókunarinnar, sbr. 1. og 2. mgr. 3. gr. og 2. gr. a Palermó-samningsins. Loks má nefna að allnokkur atriði er að finna í Evrópuráðssamningnum sem ekki er að finna í Palermó-bókuninni, til að mynda ákvæði um vitna- og upplýsingavernd og ákvæði um refsiábyrgð lögaðila.

Hér á eftir verður gerð grein fyrir meginefni Evrópuráðssamningsins um aðgerðir gegn mansali, en sjónum verður einkum beint að þeim ákvæðum sem þýðingu hafa fyrir frumvarp þetta.

Í 1. gr. eru talin upp þau markmið sem stefnt er að með samningnum. Megináherslan er lögð á verndun réttinda fórnarlamba mansals og málshöfðun á hendur þeim sem eru ábyrgir fyrir þeim brotum. Fjallað er um gildissvið samningsins í 2. gr., en hann tekur bæði til mansals innan lands og fjölþjóðlegs mansals, óháð því hvort það tengist skipulagðri brotastarfsemi. Í 3. gr. er fjallað um bann við mismunun.

Í a-lið 4. gr. samningsins er að finna skilgreiningu á mansali, en til að berjast gegn mansali á alþjóðlegum vettvangi er undirstöðuatriði að notast sé við skilgreiningu á mansali sem alþjóðasamfélagið hefur náð samstöðu um. Umrædd skilgreining styðst að nær öllu leyti við skilgreininguna í a-lið 3. gr. Palermó-bókunarinnar. Ákvæði 4. gr. er svohljóðandi samkvæmt frumtexta samningsins:

For the purposes of this Convention:

a. *"Trafficking in human beings" shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs;*
b. *The consent of a victim of "trafficking in human beings" to the intended exploitation set forth in subparagraph (a) of this article shall be irrelevant where any of the means set forth in subparagraph (a) have been used;*
c. *The recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of a child for the purpose of exploitation shall be considered "trafficking in human beings" even if this does not involve any of the means set forth in subparagraph (a) of this article;*
d. *"Child" shall mean any person under eighteen years of age;*
e. *"Victim" shall mean any natural person who is subject to trafficking in human beings as defined in this article.*

Í skilgreiningunni felast þrír meginþættir; a) verknaður, þ.e. að útvega, flytja, afhenda, hýsa eða taka við einstaklingum, b) aðferð, þ.e. með því hóta valdbeitingu, beita valdi eða annars konar nauðung, brottnámi, svikum, blekkingum o.fl., og c) tilgangur, þ.e. að misnotkunin sé til hvers konar hagnýtingar (e. exploitation). Til að um mansal geti verið að ræða verða allir þessir þrír þættir að vera til staðar, en þegar um er að ræða börn skiptir ekki máli hvaða aðferð er beitt við mansalið, sbr. c-lið 4. gr. Efnislega er skilgreining 227. gr. a almennra hegningarlaga á mansali svipuð skilgreiningunni í samningnum. Með 5. gr. frumvarpsins er þó lagt til að gerðar verði ákveðnar breytingar á gildandi mansalsákvæði hegningarlaga, og vísast að öðru leyti í því efni til sérstakra athugasemda við greinina.

Í 5. gr. samningsins er fjallað um forvarnir gegn mansali. Fjallað er um aðgerðir til að draga úr eftirspurn í 6. gr. og um landamæraeftirlit í 7. gr. sem er að miklu leyti byggð á 11. gr. Palermó-bókunarinnar.

Ákvæði 8. gr., sem styðst við 12. gr. Palermó-bókunarinnar, fjallar um öryggi og skoðun skilríkja. Samkvæmt ákvæðinu er sú skylda lögð á herðar samningsaðilum að grípa til viðeigandi ráðstafana til að tryggja gæði ferða- eða persónuskilríkja og tryggja að þau séu traust og örugg í því skyni að erfitt sé að falsa þau eða breyta þeim, afrita þau eða gefa þau út ólöglega. Ferða- og persónuskilríki eru nauðsynleg tæki í tengslum við mansal, sérstaklega fjölþjóðlegt mansal. Samvinna milli samningsaðila við að ganga úr skugga um lögmæti og gildi slíkra skilríkja er þar af leiðandi nauðsynleg forvörn. Samkvæmt 9. gr., sem er byggð á 13. gr. Palermó-bókunarinnar, skal samningsaðili að beiðni annars samningsaðila, staðfesta innan hæfilegs frest, í samræmi við landslög sín, lögmæti og gildi ferða- og persónuskilríkja sem eru gefin út eða sögð hafa verið gefin út í umboði hans og grunur leikur á að séu notuð til mansals. Með þessu er átt við að sá aðili sem beiðni er beint til skuli ganga úr skugga um bæði formlegt og efnislegt lögmæti skilríkja. Skilríki sem notuð eru til mansals geta verið hrein fölsun frá grunni og þar af leiðandi ekki gefin út af þeim aðila sem beiðni er beint til. Skilríki geta einnig hafa verið gefin út af þeim aðila sem beiðni er beint til en síðan getur þeim verið breytt á síðari stigum til að falsa þau. Í slíkum tilfellum eru skilríkin formlega ólögmæt. Á hinn bóginn geta skilríki sem hvorki eru fölsuð né hefur verið breytt verið notuð við mansal. Má sem dæmi nefna gild og lögmæt skilríki sem eru notuð af öðrum en þeim sem þau tilheyra. Í slíkum tilvikum eru skilríkin efnislega ólögmæt.

Í III. kafla samningsins er að finna ákvæði sem fjalla um vernd og aðstoð við fórnarlömb mansals. Sum ákvæði kaflans eiga við um öll fórnarlömb (10., 11., 12., 15. og 16. gr.), en önnur eiga sérstaklega við um fórnarlömb sem dvelja ólöglega í viðtökuríkinu (13. og 14. gr.). Þá eiga sum ákvæði við um einstaklinga sem hafa ekki enn þá verið greindir sem fórnarlömb mansals en líkur benda til þess að svo sé (2. mgr. 10. gr., 1. og 2. mgr. 12. gr. og 13. gr.).

Í 1. mgr. 12. gr. er fjallað um þá aðstoð sem samningsaðilum ber að veita fórnarlömbum mansals. Í 13. gr. er vikið að þeim fórnarlömbum mansals sem dvelja ólöglega í viðtökuríki eða sem dvelja þar löglega og hafa skammtímadvalarleyfi. Ákvæði 14. gr. samningsins fjallar um dvalarleyfi og 15. gr. um bætur og lagalega úrlausn, þar á meðal um rétt til lögfræðiaðstoðar og gjafsóknar. Ákvæði 16. gr., sem er að hluta til byggt á 8. gr. Palermó-bókunarinnar, tekur bæði til sjálfviljugrar og þvingaðrar endurkomu fórnarlamba mansals. Áhersla er þó lögð á að slík endurkoma skuli helst vera með samþykki fórnarlambs.

Með 17. gr. er leitast við að koma í veg fyrir ójafnrétti á grundvelli kynferðis og leggja áherslu á þá staðreynd að samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum eru konur aðalmarkhópurinn í tengslum við mansal. Í 18., 19. og 20. gr. er mælt fyrir um refsinæmi tiltekinna verknaða,

en samræming löggjafar samningsaðila um þau atriði sem þar er fjallað um auðveldar aðgerðir gegn mansali. Með 18. gr. er leitast við að gera mansal að refsiverðu athæfi, en greinin er byggð á 5. gr. Palermó-bókunarinnar. Rétt er að taka fram að fórnarlamb þarf ekki að hafa t.d. orðið fyrir misnotkun í kynferðislegum tilgangi til þess að um mansal sé að ræða. Sem fyrr greinir var sérstakt refsiákvæði um mansal sett inn í almenn hegningarlög, 227. gr. a, með lögum nr. 40/2003.

Samkvæmt 19. gr. skulu samningsaðilar íhuga að mæla fyrir um refsinæmi þess að nýta af ásettu ráði þá þjónustu sem mansal miðar að. Tilgangur þess er að draga úr eftirspurn eftir þeirri þjónustu sem mansal miðar að, hvort sem það er í kynferðislegum tilgangi, ánauð, þrælahald eða brottnám líffæra. Sem dæmi má nefna að samkvæmt þessu ákvæði væri það refsivert fyrir eiganda fyrirtækis að hafa í vinnu verkamenn sem eru fórnarlömb mansals. Í slíku tilviki ætti 18. gr. ekki við um eigandann, heldur mundi brotið varða við 19. gr. Með sama hætti væri hægt að refsa kaupanda vændis sem er meðvitaður um að viðkomandi einstaklingur sé fórnarlamb mansals. Áhersla skal lögð á að skilyrði refsinæmis er að viðkomandi hafi framið brotið vísvitandi en slíkt gæti reynst ákæruvaldinu erfitt að sanna.

Í tengslum við þetta má nefna að í apríl sl. voru samþykktar á Alþingi breytingar á ákvæði 206. gr. almennra hegningarlaga, sbr. lög nr. 54/2009. Samkvæmt lögunum er nú refsivert að greiða eða heita greiðslu eða annars konar endurgjaldi fyrir vændi. Liggja sektir eða fangelsi allt að einu ári við slíku broti, en ef um er að ræða einstakling undir 18 ára aldri er refsiramminn sektir og fangelsi allt að tveimur árum. Tilgangur 20. gr. samningsins er að litið verði á tiltekna verknaði sem tengjast ferða- eða persónuskilríkjum sem refsiverð brot þegar þeir eru framdir í tengslum við mansal. Slík skjöl, sem oft eru fölsuð, eru nauðsynleg verkfæri þegar um er að ræða mansal sem á sér stað milli landa. Í 5. gr. frumvarpsins eru gerðar nauðsynlegar breytingar á 227. gr. a almennra hegningarlaga til að innleiðing þessa ákvæðis samningsins sé fullnægjandi.

Í 21. gr. er annars vegar fjallað um tilraun til brots og hins vegar aðstoð við brot eða hvatningu til þess. Sams konar ákvæði er einnig að finna í 2. mgr. 5. gr. Palermó-bókunarinnar. Í hegningarlögum er að finna ákvæði um þetta, sbr. 20. og 22. gr.

Ákvæði 22. gr. samningsins er í samræmi við þá ríkjandi stefnu að draga lögaðila til refsiábyrgðar. Með lögum nr. 74/2006, um breyting á almennum hegningarlögum, þágildandi lögum um meðferð opinberra mála og lögum um fjarskipti (samningur Evrópuráðsins um tölvubrot frá 23. nóvember 2001), var lögfest nýtt ákvæði í almenn hegningarlög, 19. gr. d, sem veitir almenna heimild til að leggja refsiábyrgð á lögaðila fyrir brot á ákvæðum þeirra laga, þar á meðal ákvæði 227. gr. a um mansal.

Í 23. gr. er kveðið á um viðurlög við brotum gegn 18.–22. gr. samningsins. Skulu samningsaðilar tryggja að viðurlögin séu áhrifarík, í réttu hlutfalli við brotið og letjandi.

Ákvæði 24. gr. leggur þær skyldur á herðar samningsaðilum að tryggja að tilteknar aðstæður hafi áhrif til þyngingar refsingar vegna brots gegn 18. gr. Í 70. gr. almennra hegningarlaga er að finna ákvæði um atriði sem hafa áhrif á refsihæð þegar hegning er tiltekin. Að öðru leyti vísast hér til athugasemda við 5. gr. frumvarpsins.

Samkvæmt 25. gr. samningsins skal hver samningsaðili eftir atvikum gera nauðsynlegar breytingar á löggjöf og aðrar ráðstafanir til þess að hægt verði að taka tillit til erlendra refsidóma við ákvörðun refsingar. Í 2. mgr. 71. gr. almennra hegningarlaga segir: „Dómstólunum er heimilt að láta refsidóma, er kveðnir hafa verið upp erlendis, hafa ítrekunaráhrif, eins og þeir hefðu verið kveðnir upp hér á landi.“ Er því ekki þörf á lagabreytingum vegna þessa ákvæðis samningsins.

Í 26. gr. samningsins er kveðið á um undanþágu frá refsingu. Samkvæmt henni skal fórnarlömbum ekki refsað fyrir aðild sína að ólöglegri starfsemi, enda hafi þau verið þvinguð til hennar. Hér má líta til 74. gr. almennra hegningarlaga.

Í V. kafla samningsins er fjallað um rannsókn, saksókn og um málsmeðferð. Í VI. kafla er fjallað um alþjóðlega samvinnu og samvinnu við borgaralegt samfélag. Þá er í VII. kafla fjallað um eftirlitskerfi. Í VIII. kafla er fjallað um tengsl samningsákvæðanna við alþjóðlega gerninga. Ákvæði 39. gr. fjallar um tengsl við Palermó-bókunina. Í 40. gr. er fjallað um tengsl við aðra alþjóðlega gerninga.

IV. Nýr kafli í almenn hegningarlög um upptöku.

Ákvæði 69. gr. almennra hegningarlaga um upptöku eigna hefur staðið óbreytt frá setningu laganna, að öðru leyti en því að síðari málsliður 3. tölul. 1. mgr. greinarinnar var lögfestur með lögum nr. 10/1997. Endurskoðun á ákvæðunum er því orðin tímabær og er markmið frumvarpsins að gera ákvæðin skýrari og færa þau í nútímalegt horf til að um upptöku gildi skýrar og ótvíræðar reglur og unnt sé að bregðast við skipulagðri brotastarfsemi með skilvirkari hætti. Þá er þörf á endurskoðun ákvæðanna til innleiðingar á 12. gr. Palermó-samningsins og til að bregðast við athugasemdum í annarri matsskýrslu GRECO frá 2. júlí 2004. Er í þessu skyni lagt til að nýr heildstæður kafli um upptöku, VII. kafli A, verði settur í almenn hegningarlög og komi hann í stað núgildandi ákvæðis 69. gr.

Með 12. gr. Palermó-samningsins er samningsaðilum gert skylt að samþykkja ráðstafanir, að því marki sem frekast er unnt, til að gera upptækan ávinning af refsiverðri háttsemi, sem leiddur er af þeim brotum sem samningurinn tekur til, eða eign sem svarar til slíks ávinnings og eignir, búnað eða önnur tæki sem notuð eru eða ætluð eru til notkunar við framningu brots sem samningurinn tekur til, sbr. 1. mgr. 12. gr. Hafi ávinningi af refsiverðu broti verið breytt eða skipt í aðra eign, að hluta eða að öllu leyti, skal vera unnt að gera hana upptæka í stað ávinningsins, sbr. 3. mgr. 12. gr. Hafi ávinningi af refsiverðu broti verið blandað saman við eignir, sem hefur verið aflað með lögmætum hætti, skal vera unnt að gera þær eignir upptækar allt að matsverði þess ávinnings sem blandað var við þær, sbr. 4. mgr. 12. gr. Þá skal vera unnt að gera upptækar tekjur og annan hagnað af ávinningi af refsiverðu broti, af eignum sem ávinningi hefur verið breytt eða skipt í og af eignum sem ávinningi hefur verið blandað saman við, sbr. 5. mgr. 12. gr. samningsins.

Ákvæði 69. gr. almennra hegningarlaga þykir ekki fullnægjandi til innleiðingar á 3. og 4. mgr. 12. gr. samningsins og er brugðist við því með a- og d-lið 2. gr. frumvarpsins. Í fyrrgreindum tilmælum GRECO er meðal annars lagt til að íslenska ríkið rýmki gildissvið ákvæða um upptöku eigna og ávinnings af refsiverðum brotum og íhugi að endurskoða reglur um sönnunarbyrði í því skyni að auka skilvirkni upptöku í málum sem varða spillingu, einkum að því er varðar aðstæður þar sem ekki er hægt að koma við sakfellingu og þegar verðmæti er í vörslum þriðja manns. Með c- og g-lið 2. gr. frumvarpsins er leitast við að koma til móts við þessi tilmæli GRECO.

Við gerð þessa hluta frumvarpsins voru ákvæði danskra og norskra hegningarlaga um upptöku eigna og gögn sem standa þeim að baki könnuð vandlega, en gerðar voru veigamiklar breytingar á dönsku ákvæðunum með lögum nr. 411/1997 og á norsku ákvæðunum með lögum nr. 39/1999. Ákvæði frumvarpsins voru samin með hliðsjón af dönsku og norsku ákvæðunum og eiga sér flest hliðstæðu þar, en þess var þó gætt að laga ákvæðin að íslensku lagaumhverfi og gera ekki tillögur að breytingum á því sem gefist hefur vel í gildandi löggjöf.

Í nýja kaflanum er að finna ýmis nýmæli og má þar í fyrsta lagi nefna að lagt er til að lögfest verði rýmri heimild til upptöku verðmæta hafi einstaklingur gerst sekur um alvarlegt brot sem er til þess fallið að hafa í för með sér verulegan ávinning og er við þær aðstæður hugsanlegt að gera upptæk verðmæti sem tilheyra öðrum en honum sjálfum, sbr. c-lið 2. gr. frumvarpsins. Í öðru lagi er sérstaklega fjallað um upptöku hafi ávinningi verið blandað saman við eignir sem aflað hefur verið með lögmætum hætti, sbr. d-lið 2. gr. frumvarpsins. Í þriðja lagi er mælt fyrir um hjá hverjum upptaka getur farið fram, sbr. e-lið 2. gr. frumvarpsins, og í fjórða lagi er fjallað ítarlega um tengsl skaðabótakröfu þess sem beðið hefur tjón af broti og upptöku verðmæta vegna sama brots, sbr. f-lið 2. gr. frumvarpsins. Þá er í fimmta lagi kveðið á um að hverjum beina á kröfu um upptöku og þá aðstöðu þegar sakborningur, eigandi eða handhafi réttinda sem gera á upptæk er óþekktur, sbr. g-lið 2. gr. frumvarpsins. Loks er í sjötta lagi mælt fyrir um heimild dómsmálaráðuneytis til að ákveða að því sem gert er upptækt skuli skipt milli íslenska ríkisins og annars ríkis eða ríkja, sbr. h-lið 2. gr. frumvarpsins. Það nýmæli sem felst í c-lið 2. gr. frumvarpsins hefur að geyma veigamestu breytinguna á gildandi löggjöf og verður því sérstaklega fjallað um álitaefni því tengd hér á eftir. Um önnur nýmæli vísast til athugasemda við einstakar greinar frumvarpsins.

Með c-lið 2. gr. frumvarpsins er lagt til að unnt verði að gera upptæk verðmæti án þess að sýnt sé fram á að þau megi rekja til tiltekins refsiverðs brots hafi viðkomandi gerst sekur um brot sem er til þess fallið að hafa í för með sér verulegan ávinning og geti brotið varðað að minnsta kosti 6 ára fangelsi. Að þessum skilyrðum uppfylltum má gera upptæk verðmæti sem tilheyra viðkomandi, nema hann sýni fram á að þeirra hafi verið aflað með lögmætum hætti. Við þessar aðstæður og að uppfylltum nánar tilgreindum skilyrðum má jafnframt gera upptæk verðmæti sem tilheyra maka eða sambúðarmaka viðkomandi og verðmæti sem runnið hafa til lögaðila sem viðkomandi hefur einn eða með sínum nánustu ráðandi stöðu í, sé ekki sýnt fram á að þeirra hafi verið aflað með lögmætum hætti. Er því gert ráð fyrir fráviki frá meginreglunni um sönnunarbyrði ákæruvaldsins við þessar aðstæður. Sambærilegt ákvæði er að finna í 76. gr. a dönsku hegningarlaganna og á það rætur að rekja til laga nr. 411/1997 sem sóttu að einhverju leyti fyrirmynd í skýrslu svokallaðrar upptökunefndar (n. Inndragningsudvalget) frá 17. september 1996 sem skipuð var af norska dómsmálaráðherranum og bar meðal annars að gera tillögur að breytingum á ákvæðum norskra hegningarlaga um upptöku eigna, sbr. NOU 1996:21. Í 68. gr. norsku hegningarlaganna er að finna ákvæði sem gerir ráð fyrir sams konar fráviki frá sönnunarbyrði ákæruvaldsins hafi einstaklingur gerst sekur um eitt eða fleiri brot sem eru til þess fallin að hafa í för með sér verulegan ávinning og að uppfylltum nánar tilgreindum skilyrðum sem lúta að alvarleika brota.

Við setningu ákvæðis af þessu tagi í íslenska löggjöf verður að ganga úr skugga um að það samræmist ákvæðum í stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Þá verður einnig að huga að þjóðréttarlegum skuldbindingum íslenska ríkisins samkvæmt ákvæðum mannréttindasáttmála Evrópu sem einnig hefur verið lögfestur hér á landi, sbr. lög nr. 62/1994. Kemur til skoðunar annars vegar hvort ákvæði c-liðar 2. gr. frumvarpsins, sem mælir fyrir um frávik frá sönnunarbyrði ákæruvaldsins, samrýmist 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmálans þar sem mælt er fyrir um að hver sá sem borinn er sökum um refsiverða háttsemi skuli talinn saklaus uns sekt hans hefur verið sönnuð. Hins vegar þarf að taka til athugunar hvort ákvæðið gangi nærri stjórnskipulegri eignarréttarvernd skv. 72. gr. stjórnarskrárinnar þar sem mælt er fyrir um friðhelgi eignarréttarins, sbr. 1. gr. 1. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu.

Við setningu sambærilegra ákvæða í Danmörku og Noregi var fjallað um þessi álitaefni, einkum í Noregi, og komist að þeirri niðurstöðu að þau brytu ekki gegn ákvæðum innlendra laga og fyrrnefndum ákvæðum mannréttindasáttmála Evrópu.

Í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Phillips gegn Bretlandi frá 5. júlí 2001* reyndi á upptökuákvæði í breskum lögum þar sem vikið er frá sönnunarbyrði ákæruvaldsins, en þarlend löggjöf gengur þó nokkuð lengra í þessum efnum en lagt er til í c-lið 2. gr. frumvarpsins. Álitaefnið var það hvort fyrirkomulag bresku laganna gengi lengra en heimilt væri skv. 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Málsatvik voru þau að kærandi var sakfelldur fyrir innflutning fíkniefna og dæmdur til að sæta fangelsi í níu ár. Í sérstöku upptökumáli, sem höfðað var í kjölfarið, var ákveðið að hann skyldi sæta upptöku á ákveðinni fjárhæð og honum gerð vararefsing. Kærandi hélt því fram að brotið hefði verið gegn 2. mgr. 6. gr. sáttmálans í síðara málinu þar sem hann hefði samkvæmt breskum lögum þurft að sýna fram á að þeirra fjármuna, sem krafist var upptöku á, hefði verið aflað með lögmætum hætti til að komast hjá upptöku þeirra. Mannréttindadómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að ekki reyndi á 2. mgr. 6. gr. við þessar aðstæður þar sem kærandi hefði ekki verið „borinn sökum um refsiverða háttsemi“ þegar tekin var ákvörðun um upptöku fjármunanna. Markmið málsins hefði enda ekki verið að sakfella eða sýkna hann fyrir annað brot en hann hafði þegar verið sakfelldur fyrir. Taldi dómstóllinn þessa málsmeðferð vera hliðstæða ákvörðun dómstóls um fjárhæð sektar eða tímalengd fangelsis eftir að maður hefði verið sakfelldur.

Við gerð þessa frumvarps hefur verið lagt til grundvallar að við túlkun 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar verði að horfa til þess að það ákvæði á rætur sínar að rekja til 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu eins og fram kemur í lögskýringargögnum að baki stjórnarskrárákvæðinu. Að þessi virtu og með vísan til áðurnefnds dóms Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Phillips gegn Bretlandi frá 5. júlí 2001* hefur hér verið lagt til grundvallar að það frávik frá sönnunarbyrði ákæruvaldsins sem mælt er fyrir um í c-lið 2. gr. frumvarpsins brjóti ekki í bága við 2. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar eða 2. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Það fyrirkomulag á upptöku verðmæta sem lagt er til með c-lið 2. gr. frumvarpsins hefur enda ekki áhrif á þann rétt sem mönnum er tryggður með áðurnefndum ákvæðum, enda er sá er slík upptökukrafa beinist að við þær aðstæður ekki „borinn sökum“ um annað brot en hann hefur þegar verið sakfelldur fyrir, eins og lagt er til grundvallar í framangreindum dómi Mannréttindadómstólsins.

Hvað varðar síðara álitaefnið er fyrir mælt í 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar að eignarrétturinn sé friðhelgur og að engan megi skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þurfi til þess lagaboð og komi fullt verð fyrir. Þrátt fyrir ákvæðið hefur eignarupptaka á grundvelli 69. gr. almennra hegningarlaga verið talin heimil og hefur ekki verið talið skipta máli að viðkomandi sé sviptur eignarrétti án þess að fá nokkrar bætur fyrir. Samkvæmt 1. gr. 1. viðauka mannréttindasáttmála Evrópu verður eignarsvipting að eiga sér stoð í lögum og þjóna almannahagsmunum, auk þess sem hún verður að vera í samræmi við almennar meginreglur þjóðaréttar. Af dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu verður ráðið að skerðing eignarréttar þurfi auk þess að fullnægja kröfum meðalhófsreglunnar, en í því felst að skerðingin má ekki raska því réttláta jafnvægi sem ríkja skal á milli almannahagsmuna og verndar eignarréttar. Í 2. mgr. ákvæðisins segir meðal annars að ríki hafi rétt til að fullnægja þeim lögum sem það telur nauðsynlegt til að tryggja greiðslu skatta, annarra opinberra gjalda eða viðurlaga. Fjallað var um hvort ákvæði af því tagi sem c-liður 2. gr. frumvarpsins hefur að geyma væri í samræmi við fyrrgreint ákvæði mannréttindasáttmálans við setningu sambærilegs ákvæðis í Noregi. Vísað var til þess að í undantekningartilvikum gæti

komið til þess að hin rúma heimild til upptöku leiddi til þess að eignir, sem ekki hefði verið aflað með refsiverðri háttsemi, yrðu gerðar upptækar. Var þó talið að hagsmunir almennings af skilvirkum reglum um upptöku sem væru nauðsynlegar í baráttunni gegn brotastarfsemi í ágóðaskyni hefðu meira vægi en þessi möguleiki. Væri ákvæðið því í samræmi við meðalhófsregluna og 1. gr. 1. viðauka mannréttindasáttmála Evrópu.

Í fyrrnefndu máli *Phillips gegn Bretlandi frá 5. júlí 2001* reyndi á það fyrir Mannréttindadómstól Evrópu hvort heimild til upptöku samkvæmt ákvæði breskrar fíkniefnalöggjafar væri það víðtæk að hún bryti gegn umræddu ákvæði mannréttindasáttmálans um friðhelgi eignarréttar. Dómstóllinn vísaði til þess að ákvörðun um upptöku í þessu tilviki væri „viðurlög“ í skilningi 2. mgr. ákvæðisins og að aðildarríkjum væri heimilt að fullnægja þeim lögum sem það teldi nauðsynlegt til að tryggja greiðslu viðurlaga. Hins vegar yrði kröfum meðalhófsreglunnar að vera fullnægt. Í ljósi þess markmiðs upptökunnar að berjast gegn útbreiðslu fíkniefna og annarra atvika málsins var ekki talið að brotið hefði verið gegn meðalhófsreglunni í máli kæranda og að því væri ekki um að ræða brot gegn 1. gr. 1. viðauka mannréttindasáttmálans. Að framangreindu virtu og í ljósi þess markmiðs c-liðar 2. gr. frumvarpsins að berjast gegn skipulagðri brotastarfsemi er hér lagt til grundvallar að ákvæðið brjóti ekki gegn 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. viðauka mannréttindasáttmála Evrópu, enda sé því í hverju tilviki beitt þannig að gætt sé meðalhófs að virtum atvikum máls.

Í 2. og 3. mgr. c-liðar 2. gr. frumvarpsins er lagt til að með sömu skilyrðum og greinir í 1. mgr. sé heimilt að gera upptæk verðmæti, að hluta eða í heild, sem núverandi eða fyrrverandi maki eða sambúðarmaki þess sem framið hefur brot hefur aflað eða þau verðmæti sem runnið hafa til lögaðila sem viðkomandi einstaklingur einn eða með sínum nánustu hefur ráðandi stöðu í eða ef verulegur hluti af tekjum lögaðilans renna til viðkomandi. Frá þessum reglum er mælt fyrir um tiltekin frávik sem fram koma í 2. og 3. mgr. Í þessu sambandi ber að geta þess að af hálfu fræðimanna hefur ekki verið talið að rök standi til þess að líta svo á að í íslenskum rétti ráðist mörkin milli eignarnáms og eignarupptöku af því hvort eignarskerðing komi niður á mönnum sem eru á einhvern hátt viðriðnir refsiverð brot eða brotastarfsemi eða ekki. Skipti þar ekki máli þótt unnt sé að benda á að slík eignarupptaka komi mjög hart niður. Á þessum grundvelli er á því byggt í doktorsriti Gauks Jörundssonar *Um eignarnám* (Bókaútgáfa Menningarsjóðs, Reykjavík 1969, bls. 153) að meginmáli skipti í þessu sambandi hvort eignarskerðingin geti talist liður í aðgerðum löggjafans til að koma fram refsingu fyrir brot „eða hindra, að þau séu framin“. Niðurstaða Gauks er sú að „eignarnámsákvæði stj.skr. [komi] því aðeins til álita, að telja megi, að verið sé að fara á svig við það undir því yfirskini, að verið sé að hindra afbrot eða refsa fyrir þau“. Í frumvarpi þessu er lagt til grundvallar að tilvitnuð sjónarmið endurspegli ríkjandi viðhorf um efni og inntak eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar. Því sé ekki ástæða til að ætla að það fyrirkomulag sem lagt er til í 2. og 3. mgr. c-liðar 2. gr. frumvarpsins gangi nærri hinni stjórnskipulegu eignarréttarvernd með tilliti til efnis þessara ákvæða og þeirra markmiða sem að baki þeim búa um skipulega og skilvirka framkvæmd refsivörslu. Ekki verður séð að ákvæði 1. gr. 1. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu leiði til annarrar niðurstöðu.

V. Nýtt ákvæði um bann við skipulagðri brotastarfsemi.

Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. Palermó-samningsins ber samningsaðilum að lögfesta í refsilöggjöf sinni ákvæði sem mælir fyrir um að þátttaka í starfsemi skipulagðra brotasamtaka sé refsinæm, enda sé um ásetning að ræða. Hugtakið skipulögð brotasamtök er skilgreint í a-lið 2. gr. samningsins, en þetta mun vera í fyrsta skipti sem hugtak þetta er skilgreint í alþjóða-

samningi. Þá viðleitni má rekja til þess að skortur á slíkri skilgreiningu gerði það nokkuð erfitt fyrir alþjóðasamfélagið að gera sér nægjanlega grein fyrir umfangi skipulagðrar brotastarfsemi þar sem mikill munur er á réttarfars- og refsilöggjöf á milli landa sem og kerfisbundnum afbrotaskráningaraðferðum lögreglu og ákæruvalds. Birtast sjónarmið þessi glögglega í markmiðslýsingu 1. gr. samningsins.

Af 5. gr. Palermó-samningsins verður að draga þá ályktun að til þess að fullnægja skuldbindingum samkvæmt þessu ákvæði sé það ekki viðhlítandi fyrir ríki að gera háttsemi þessa refsinæma á grundvelli tilraunarákvæða í landslögum. Í þessu sambandi verður þó að líta til þess að íslensk lög um tilraunarábyrgð, sbr. hið almenna ákvæði 20. gr. almennra hegningarlaga, ganga töluvert lengra en tíðkast í rétti flestra evrópskra ríkja, að Danmörku undanskilinni, við að heimila refsiábyrgð fyrir undirbúningsathafnir, jafnvel þótt fjarlægar séu frá framkvæmdarathöfn. Þannig kann það að sammælast um að fremja refsiverðan verknað að vera nægur grundvöllur refsiábyrgðar, einkum og sér í lagi þegar eitthvað liggur fyrir um hvernig framkvæma eigi verknaðinn eða hafist hefur verið handa um að útvega eitthvað til undirbúnings í tengslum við framkvæmdina, sbr. m.a. Hrd. 1948, bls. 1. Umrætt ákvæði virðist hins vegar ekki útiloka samkvæmt efni sínu að ríki geri þátttöku í skipulögðum brotasamtökum refsiverða með hlutdeildarákvæðum refsilaga. Ekki eru þó forsendur til að rýmka 22. gr. almennra hegningarlaga á þann veg að brot það sem hér um ræðir geti tekið til athafna þegar ekki er fyrir hendi ásetningur til hlutdeildar í ákveðnu broti.

Hafa verður í huga markmið þau er 5. gr. Palermó-samningsins byggist á, þ.e. að veita virka refsivernd gegn þessari alvarlegu brotastarfsemi, auk þess sem tryggja verður með ótvíræðum hætti að Ísland fullnægi þeim þjóðréttarlegu skuldbindingum sem fullgilding samningsins hefur í för með sér. Í þessu sambandi má geta þess að við könnun danskra yfirvalda á efnisákvæðum sáttmálans komu upp efasemdir um að hlutdeildarákvæði dönsku hegningarlaganna (23. gr.) mundu teljast fullnægjandi með hliðsjón af innleiðingu á efnisákvæðum 1. mgr. 5. gr. samningsins. Hins vegar var það ekki talið útilokað en það álitaefni mundi koma til skoðunar við fullgildingu samningsins. Norðmenn hafa aftur á móti fullgilt samninginn og gerðu í því sambandi breytingar á hegningarlögum til þess að uppfylla þær skuldbindingar er felast í umræddri grein samningsins, sbr. lög nr. 78 frá 4. júlí 2003. Annars vegar er um að ræða refsihækkunarástæðu (60. gr. a) en hins vegar er um að ræða sjálfstætt brot sem er að finna í kafla um almannahættubrot (162. gr. c).

Eftir vandlega athugun af hálfu refsiréttarnefndar er í frumvarpi þessu lagt til grundvallar að rök standi til að stíga nú það skref að lögfesta sérstakt refsiákvæði í almenn hegningarlög um *bann við þátttöku í skipulagðri brotastarfsemi*. Þær röksemdir sem hefur verið horft til í þessu sambandi eru einkum að það kunni eftir atvikum að vera vafamál hvort og þá að hvaða marki hin almennu tilraunar- og hlutdeildarákvæði 20. og 22. gr. almennra hegningarlaga taki til þeirrar háttsemi sem skilgreind er í 5. gr. Palermó-samningsins. Í ljósi þeirrar áherslu á alþjóðavettvangi um að ríki standi saman í baráttunni við skipulagða brotastarfsemi, sem að framan er lýst, sé nauðsynlegt að hafið sé yfir allan vafa að íslensk refsilög hafi að geyma refsinæma lýsingu á þátttöku í slíkri starfsemi. Með þetta í huga er í 4. gr. þessa frumvarps lagt til að lögfest verði nýtt ákvæði í almenn hegningarlög, 175. gr. a, sem geri skipulagða brotastarfsemi refsiverða, eins og henni er þar nánar lýst. Sú útfærsla sem þar lítur dagsins ljós er annars vegar byggð á ákvæðum 2. og 5. gr. Palermó-samningsins, en einnig hefur verið horft til 162. gr. c norsku hegningarlaganna sem að framan var vísað til. Um nánari skýringar á inntaki ákvæðisins og einstökum efnisþáttum vísast til athugasemda við 4. gr. frumvarpsins.

VI. Bókun við Palermó-samning til að koma í veg fyrir, berjast gegn og refsa fyrir verslun með fólk, einkum konur og börn, frá 15. nóvember 2000.

Með 5. gr. frumvarpsins er jafnframt stefnt að því að innleiða bókun frá 15. nóvember 2000 við samning Sameinuðu þjóðanna gegn fjölþjóðlegri, skipulagðri brotastarfsemi sem fjallar um aðgerðir gegn mansali (Palermó-bókunin). Íslenska ríkið undirritaði bókunina 13. desember 2000 en hún tók gildi 25. desember 2003, sbr. 17. gr. hennar. Í 3. gr. bókunarinnar er meðal annars að finna skilgreiningu á verslun með fólk og er ákvæðið samhljóða 4. gr. framangreinds samnings Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali, að öðru leyti en því að síðarnefndur samningur hefur einnig að geyma skilgreiningu á hugtakinu fórnarlamb.

Með 1. mgr. 5. gr. Palermó-bókunarinnar er aðildarríkjum gert skylt að lýsa þá háttsemi sem lýst er í 3. gr. refsiverða þegar hún er framin af ásetningi. Samkvæmt 2. mgr. sömu greinar skulu tilraun, hlutdeild og skipulag eða stjórnun slíks verknaðar einnig vera refsiverð. Orðalag þess ákvæðis sem lagt er til í 5. gr. frumvarpsins dugir til innleiðingar á 1. mgr. 5. gr. Palermó-bókunarinnar. Þá eru ákvæði 20. og 22. gr. almennra hegningarlaga um tilraun og hlutdeild fullnægjandi til innleiðingar á 2. mgr. 5. gr. bókunarinnar.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 6. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, eru heimildir til að sækja mann til saka eftir íslenskum hegningarlögum fyrir tiltekin brot enda þótt þau séu framin utan íslenska ríkisins og án tillits til þess hver er að þeim valdur. Hér er um að ræða reglur um rýmkaða refsilögsögu.

Í 1. gr. frumvarpsins er annars vegar lögð til viðbót, sem verður 19. tölul. við 6. gr. almennra hegningarlaga, sem mælir fyrir um að það ákvæði taki einnig til brota sem falla undir samning Sameinuðu þjóðanna gegn fjölþjóðlegri, skipulagðri brotastarfsemi frá 15. nóvember 2000 og bókun við þann samning frá sama degi til að koma í veg fyrir, berjast gegn og refsa fyrir verslun með fólk, einkum konur og börn. Með þessu er tryggt að íslensk lög fullnægi þeim kröfum um refsilögsögu sem mælt er fyrir um í 15. gr. Palermó-samningsins og 4. gr. áðurnefndrar bókunar við þann samning.

Hins vegar er lagt til að við 6. gr. almennra hegningarlaga bætist nýr 20. tölul. þannig að hin rýmkaða refsilögsaga taki einnig til brota sem falla undir Evrópuráðssamning um aðgerðir gegn mansali frá 3. maí 2005, sbr. áskilnað í 13. gr. samningsins.

Um 2. gr.

Lagt er til að nýr heildstæður kafli, VII. kafli A, um upptöku, verði lögfestur í almenn hegningarlög.

Um a-lið (69. gr.).

Ákvæðið er efnislega sambærilegt 3. tölul. 1. mgr. 69. gr. núgildandi laga, eins og greininni var breytt með 2. gr. laga nr. 10/1997. Þar er mælt fyrir um almenna heimild til upptöku ávinnings af broti, fjárhæðar sem svarar til hans í heild eða að hluta og muna sem keyptir hafa verið fyrir ávinning eða komið hafa í stað hans. Dómara er veitt sérstök heimild til mats á umfangi ávinnings, en í framkvæmd getur reynst erfitt að færa fullar sönnur á fjárhæð hans. Lagt er til að heimild til upptöku nái einnig til muna sem komið hafa í stað ávinnings, enda getur ávinningi verið breytt í önnur verðmæti án þess að eiginleg kaup fari fram. Er þetta orðalag í betra samræmi við 3. mgr. 12. gr. Palermó-samningsins þar sem fram kemur að hafi

ávinningi af refsiverðu broti verið breytt eða skipt í aðra eign, að hluta eða að öllu leyti, skuli vera unnt að gera hana upptæka í stað ávinningsins,

Með ávinningi er átt við þann hagnað sem maður hefur haft af broti. Sem dæmi má nefna ágóða af sölu ávana- og fíkniefna og verðmæti sem hefur verið stolið. Sparnaður sem brot hefur í för með sér getur einnig fallið undir ávinning, svo sem ef komist er hjá greiðslu launa eða leigu. Ætla má að algengast verði í framkvæmd að fjárhæð sem svarar til ávinnings sé gerð upptæk, þ.e. svokölluð jafnvirðisupptaka. Ástæða þess er sú að erfitt getur reynst að aðgreina þau verðmæti sem mynda eiginlegan ávinning af broti frá öðrum verðmætum í vörslum þess sem framið hefur brot. Skilyrði fyrir upptöku samkvæmt ákvæðinu er að framið hafi verið refsivert brot og getur upptaka farið fram þrátt fyrir að gerandinn sé ósakhæfur, sbr. 14.–16. gr. almennra hegningarlaga. Loks skal getið að eðli máls samkvæmt verður ekki fallist á kröfu um jafnvirðisupptöku á ávinningi af broti nema sýnt sé fram á að fjármunir til upptöku séu fyrir hendi, sbr. dóm Hæstaréttar frá 9. júní 2005 í máli nr. 72/2005.

Ýmis álitaefni geta vaknað við útreikning á fjárhæð ávinnings og má sem dæmi nefna hvort hugsanlegt sé að draga kostnað sem tengist broti frá ávinningi af því. Í 2. mgr. er tekið af skarið um að kostnaður sem tengist framkvæmd brots dragist ekki frá fjárhæð ávinnings. Að því leyti sem skilja má niðurstöðu Hæstaréttar frá 22. febrúar 2001 í máli nr. 312/2000 á þá leið að þar sé byggt á því að draga beri kaupverð fíkniefna frá söluverði þeirra er með 2. mgr. ótvírætt lagt til grundvallar að slíkur kostnaður dragist ekki frá fjárhæð ávinnings. Önnur dæmi um slíkan kostnað má nefna greiðslu til samverkamanns eða kostnað sem ólögmætt er að greiða, svo sem mútur. Er þetta í samræmi við 7. mgr. 5. gr. laga nr. 65/1974, um ávana- og fíkniefni, þar sem gert er ráð fyrir að heimilt sé að gera upptækt til ríkissjóðs andvirði ólögmætrar sölu efna sem lögin taka til og 2. tölul. 50. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, þar sem sérstaklega er tekið fram að kostnað, hverju nafni sem nefnist, við öflun ólöglegs upptæks hagnaðar eða kostnað tengdan saknæmum brotum megi ekki telja til rekstrarkostnaðar eða til frádráttar skattskyldum tekjum.

Sé um að ræða skyld en aðskilin brot ber að reikna ávinning hvers brots fyrir sig og leggja hann saman, en ekki líta til heildarávinnings þannig að fjárhagslegt tap af tilteknu broti sé dregið frá ávinningi af öðru broti. Miða skal við að heimild til upptöku samkvæmt ákvæðinu nái bæði til beins og óbeins ávinnings af broti, en sem dæmi um óbeinan ávinning má nefna leigutekjur af verðmæti sem hefur verið stolið. Er slík túlkun í samræmi við 5. mgr. 12. gr. Palermó-samningsins þar sem gert er ráð fyrir að unnt sé að gera upptækar tekjur og annan hagnað af ávinningi af refsiverðu broti, af eignum sem ávinningi hefur verið breytt eða skipt í og af eignum sem ávinningi hefur verið blandað saman við. Um útreikning ávinnings hafi skaðabótakrafa verið greidd vísast til athugasemda við f-lið 2. gr. frumvarpsins.

Um b-lið (69. gr. a).

Í ákvæðinu er fjallað um upptöku hluta sem tengjast broti. Í fyrsta lagi er um að ræða hluti sem hafa verið notaðir, ætlaðir eru til notkunar eða hætta þykir á að verði notaðir við framningu brots og má sem dæmi nefna vopn sem notuð hafa verið við líkamsárás eða rán og farartæki sem ætluð eru til innflutnings fíkniefna. Í öðru lagi er um að ræða hluti sem hafa orðið til við brot og má þar nefna myndir sem teljast barnaklám og falsaða peninga. Í þriðja lagi er um að ræða hluti sem með öðrum hætti tengjast framningu brots. Vikið er að fyrstu tveimur flokkunum í 1. og 2. tölul. 69. gr. núgildandi laga, en með síðasta flokknum er leitast við að tryggja að heimild til upptöku nái til allra hluta sem tengjast framningu brots. Það getur verið álitaefni hvort sýnt hafi verið fram á nægileg tengsl milli hlutar, sem krafist er upptöku á, og refsiverðs brots og fellur það í hlut dómstóla að meta hvort sú sönnun hafi tekist.

Í 2. mgr. er tekið fram að í stað upptöku á þeim hlutum sem taldir eru upp í 1. mgr. megi gera upptæka fjárhæð sem svarar til andvirðis þeirra í heild eða að hluta. Þetta er sams konar heimild og í 1. málsl. a-liðar 2. gr., en samkvæmt núgildandi lögum má aðeins gera upptæka fjárhæð sem svarar til andvirðis muna sem aflað hefur verið með broti eða muna sem keyptir eru fyrir ávinning. Hér er því lögð til rýmkun á heimild til jafnvirðisupptöku þannig að hún verði ætíð heimil þegar um er að ræða hluti sem tengjast framningu brots. Valfrjálst er hvort upptöku skv. 1. eða 2. mgr. er beitt og getur upptaka skv. 2. mgr. því bæði komið að gagni þegar gera mætti hlutinn upptækan og þegar það er ekki hægt.

Í 3. mgr. er að finna heimild til að gera fjármuni, bækur, skjöl og aðrar eignir félags sem slitið er með dómi upptækar. Í 3. mgr. 69. gr. núgildandi laga er mælt fyrir um skyldu til upptöku við þessar aðstæður, en rétt þykir að breyta orðalagi ákvæðisins þar sem upp geta komið aðstæður þar sem upptaka þjónar ekki tilgangi.

Um c-lið (69. gr. b).

Með þessu ákvæði er lagt til að lögfest verði rýmri heimild til upptöku verðmæta vegna alvarlegra brota sem eru til þess fallin að hafa í för með sér verulegan ávinning. Ekki er gerð krafa um að sýnt sé fram á tengsl milli ákveðins brots og þess sem gert er upptækt og er hugsanlegt að gera verðmæti sem tilheyra öðrum en sakborningi upptæk. Gert er ráð fyrir að sönnunarbyrði sé snúið við þannig að viðkomandi verður að sýna fram á að verðmæti megi ekki rekja til brotastarfsemi. Tilgangur ákvæðisins er einkum að ná til einstaklinga sem hafa lifibrauð sitt eða verulegar tekjur af brotastarfsemi og má gera ráð fyrir að því verði aðallega beitt vegna innflutnings ávana- og fíkniefna, auðgunarbrota og annarrar skipulagðrar brotastarfsemi. Þá má ætla að því verði einkum beitt til upptöku reiðufjár, innstæðna á bankareikningum, verðbréfa og annarra fjármuna sem sá sem framið hefur brot getur ekki útskýrt hvernig hann hefur aflað. Þessi heimild er til viðbótar almennum upptökuheimildum sem gert er ráð fyrir í a- og b-lið 2. gr. og má beita henni samhliða þeim. Um almenn atriði og röksemdir fyrir lögfestingu þessa ákvæðis, m.a. að virtum ákvæðum stjórnarskrárinnar, vísast til umfjöllunarinnar í IV. kafla í almennum athugasemdum hér að framan.

Skilyrði til upptöku samkvæmt ákvæðinu er í fyrsta lagi að einstaklingur hafi framið brot sem er til þess fallið að hafa í för með sér verulegan ávinning. Það er ekki nauðsynlegt að viðkomandi hafi í raun hagnast af brotinu, heldur nægir að hann hefði getað hagnast af því. Sé einstaklingur til dæmis sakfelldur fyrir stórfelldan innflutning fíkniefna en ekki fyrir sölu efnanna væri skilyrðið uppfyllt ef sala þeirra hefði getað haft í för með sér verulegan ávinning. Með sama hætti getur tilraun til brots verið grundvöllur upptöku samkvæmt ákvæðinu. Í öðru lagi er skilyrði að brotið geti varðað að minnsta kosti sex ára fangelsi. Rétt er að taka fram að brot gegn lögum nr. 65/1974, um ávana- og fíkniefni, geta orðið grundvöllur upptöku samkvæmt ákvæðinu, enda segir í 1. mgr. 5. gr. laganna, sbr. 1. gr. laga nr. 13/1985, að brot gegn lögunum, reglugerðum og öðrum fyrirmælum samkvæmt þeim varði sektum eða fangelsi allt að sex árum.

Sem dæmi um beitingu ákvæðisins má nefna þá aðstöðu þegar einstaklingur sem hefur verið gripinn á flugvelli með fíkniefni í farangri sínum, sem ætluð eru til sölu, er sakfelldur fyrir stórfellt fíkniefnalagabrot. Þótt enginn ávinningur hafi þannig hlotist af brotinu er ljóst miðað við eðli þess og umfang að það var til þess fallið að hafa í för með sér verulegan ávinning. Við rannsókn ákæruvalds á eignastöðu og fjárhag viðkomandi kemur í ljós að hann á verulegar eignir og fjármuni sem ekki eru í samræmi við uppgefnar tekjur hans eða aðrar fjárhagslegar upplýsingar sem aflað hefur verið. Við slíkar aðstæður getur ákæruvaldið krafist upptöku á þessum verðmætum, þó svo að þau verði ekki rakin til þess brots sem viðkom-

andi hefur verið sakfelldur fyrir og nær slík krafa fram að ganga nema viðkomandi sýni fram á að verðmætanna hafi verið aflað með lögmætum hætti.

Með 2. og 3. mgr. er gerð undantekning frá þeirri meginreglu að verðmæti sem gerð eru upptæk skuli tilheyra þeim einstaklingi sem gerst hefur sekur um brot. Þar er gert ráð fyrir að heimild til upptöku geti náð til verðmæta sem tilheyra núverandi eða fyrrverandi maka eða sambúðarmaka viðkomandi eða lögaðila sem hann tengist. Stefnir þessi heimild að því að tryggja skilvirkni reglnanna þannig að viðkomandi geti ekki komist hjá upptöku með því að skjóta verðmætum til þeirra sem honum tengjast.

Til að unnt sé að gera upptæk verðmæti sem tilheyra maka eða sambúðarmaka þess sem framið hefur brot þarf ekki að sýna fram á að þau stafi frá hinum brotlega. Rökin fyrir þessu ákvæði eru að hafi einstaklingur, sem tengist með þessum hætti þeim sem gerst hefur sekur um brot, í vörslum sínum verðmæti sem ekki er unnt að sýna fram á hvernig var aflað séu líkur fyrir því að þau megi rekja til hins brotlega. Hins vegar má upptaka ekki fara fram ef verðmætanna hefur verið aflað meira en fimm árum áður en brotið var framið eða viðkomandi voru ekki í hjúskap eða sambúð á þeim tíma sem verðmætanna var aflað.

Heimild til upptöku verðmæta getur jafnframt náð til lögaðila sem viðkomandi einstaklingur einn eða með sínum nánustu hefur ráðandi stöðu í og gildir hið sama ef verulegur hluti af tekjum lögaðilans renna til viðkomandi. Við þessar aðstæður þarf að sýna fram á að viðkomandi hafi látið verðmætin renna til lögaðilans, en líkt og þegar um er að ræða verðmæti sem tilheyra maka eða sambúðarmaka er upptaka ekki heimil ef þau hafa runnið til lögaðilans meira en fimm árum áður en brot var framið. Með hugtakinu „sínum nánustu“ er átt við þá sem undanþegnir eru vitnaskyldu skv. 1. mgr. 117. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

Samkvæmt 4. mgr. ber eigandi þeirra verðmæta sem 1.–3. mgr. ná til sönnunarbyrði fyrir því að þeirra hafi verið aflað á lögmætan hátt og skulu þau þá ekki gerð upptæk. Meginreglan er því sú að allt sem viðkomandi getur ekki sýnt fram á að hafi verið aflað með lögmætum hætti má gera upptækt. Með vísan til orðalags ákvæðisins og þar sem um frávik frá sönnunarbyrði ákæruvaldsins er að ræða ber ekki að gera strangar kröfur til þess að viðkomandi sýni fram á þetta. Í sumum tilvikum kunna að liggja fyrir kvittanir eða skrifleg gögn, í öðrum tilvikum getur framburður vitna dugað og í enn öðrum tilfellum getur skýring ákærða verið nægilega trúverðug. Þá getur skattframtal viðkomandi þar sem fram koma upplýsingar um tekjur hans og eignir haft ákveðið vægi. Auk þess getur við matið skipt máli hvernig verðmætin hafa verið geymd, t.d. hvort reiðufé hefur verið falið eða fjárhæðir geymdar á erlendum bankareikningum.

Í 5. mgr. er mælt fyrir um heimild til þess að gera upptæka fjárhæð sem svarar til verðmætis þeirra eigna sem greinir í 1.–3. mgr. í heild eða að hluta. Er um að ræða sambærilega heimild og í a-lið og 2. mgr. b-liðar 2. gr. frumvarpsins.

Um d-lið (69. gr. c).

Hér er lagt til nýmæli í því skyni að bregðast við þeirri aðstöðu þegar ávinningi af broti hefur verið blandað saman við eignir sem aflað hefur verið með lögmætum hætti. Lagt er til að við þær aðstæður verði heimilað að gera þær eignir upptækar allt að matsvirði þess ávinnings sem blandað var við þær. Hafi ávinningur til dæmis verið nýttur til endurbóta á húsnæði, svo sem með viðbyggingu, væri hægt að gera húsnæðið upptækt að matsvirði ávinningsins sem nýttur var. Með þessu er stefnt að því að innleiða 4. tölul. 12. gr. Palermó-samningsins og er markmið ákvæðisins að koma í veg fyrir að ávinningi af broti sé komið undan með því að blanda honum saman við aðrar eignir.

Um e-lið (69. gr. d).

Hér er mælt fyrir um hjá hverjum upptaka getur farið fram, en í núgildandi lögum er ekki að finna ákvæði um þetta. Samkvæmt 1. mgr. getur upptaka samkvæmt hinni nýju 69. gr., sbr. a-lið 2. gr. frumvarpsins, farið fram hjá þeim sem notið hefur ávinnings af broti. Í flestum tilvikum er um að ræða þann sem framið hefur brot eða átt hlutdeild í því. Einnig getur verið um að ræða þriðja mann, svo sem fyrirtæki sem sá sem framið hefur brotið starfar hjá og gæti upptaka þá farið fram hjá því. Það er hugsanlegt að upptaka fari fram hjá tveimur eða fleiri aðilum og að krafa um upptöku beinist óskipt að þeim. Sem dæmi má nefna að gera mætti kröfu um upptöku ávinnings óskipt hjá tveimur mönnum sem staðið hafa saman að innflutningi og sölu fíkniefna.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að upptaka á hlutum eða samsvarandi fjárhæð samkvæmt nýjum ákvæðum, sem verða 1. og 2. mgr. 69. gr. a, sbr. b-lið 2. gr. frumvarpsins, geti farið fram hjá þeim sem framið hefur brot og þeim sem hann hefur unnið fyrir. Það er skilyrði að viðkomandi eigi hlutinn, en hafi hann til dæmis fengið hlutinn lánaðan eða leigðan getur upptaka varla farið fram nema lán- eða leigusalinn hafi átt hlutdeild í brotinu. Upptaka samkvæmt þessu ákvæði fer almennt fram hjá þeim sem fremur brot eða því fyrirtæki eða stofnun sem hann starfar hjá. Ekki er nægilegt til að upptaka geti farið fram hjá fyrirtæki eða stofnun að einstaklingur sem ber refsiábyrgð hafi starfað þar, heldur verður að meta hvort brotið hefur verið framið á vegum þess eða sem liður í starfsemi þess. Á grundvelli þessa ákvæðis væri t.d. hægt að gera upptæka bifreið sem tilheyrði fyrirtæki hefði starfsmaður þess notað hana við framningu brots í vinnu sinni.

Í 3. mgr. er tekið fram að tryggingarréttindi yfir hlutum sem sæta upptöku geti aðeins fallið brott samkvæmt ákvörðun dómstóls þegar rétthafi er grandsamur. Með þessu er tekið af skarið um hvenær tryggingarréttindi geta fallið á brott, en meginreglan er sú að upptaka hluta hefur ekki áhrif á slík réttindi.

Í 4. mgr. er að finna heimild til að gera ávinning eða hlut upptækan hjá þriðja manni að ákveðnum skilyrðum uppfylltum hafi einhver þeirra sem nefndur er í 1. og 2. mgr. gert ráðstafanir eftir að brot var framið sem varða eignarhald eða réttindi yfir ávinningnum eða hlutnum. Með þessu ákvæði er leitast við að koma í veg fyrir að ávinningi eða hlutum, sem tengjast broti og geta sætt upptöku, sé komið undan þannig að upptaka geti ekki farið fram. Ákvæðið nær ekki aðeins til ráðstafana þeirra sem bera refsiábyrgð, heldur til allra þeirra sem upptaka getur farið fram hjá á hlutlægum grunni skv. 1. og 2. mgr. Getur ákvæðið því náð til tilvika þegar aðili gerir ráðstafanir varðandi ávinning eða hlut, en hvorki vissi né mátti vita að ávinningurinn eða hluturinn hefði tengsl við refsivert brot. Það er hins vegar skilyrði að sá sem upptaka fer fram hjá sé grandsamur um tengsl ávinningsins eða hlutarins við brot eða hafi sýnt af sér stórkostlegt gáleysi í því sambandi. Ákvæðið nær einnig til ráðstafana sem varða takmörkuð réttindi yfir hlutum og til þess þegar um gjöf er að ræða.

Um f-lið (69. gr. e).

Í ákvæðinu er fjallað um tengsl skaðabótakröfu þess sem beðið hefur tjón við brot og upptöku verðmæta vegna sama brots. Segir þar að nýta megi andvirði þeirra verðmæta sem gerð hafa verið upptæk til greiðslu á skaðabótakröfu viðkomandi. Heimildin nær til upptöku samkvæmt öllum ákvæðum kaflans. Þegar upptaka fer fram samkvæmt ákvæði c-liðar 2. gr. frumvarpsins verða verðmætin ekki endilega rakin til ákveðins brots og því ekki um ákveðinn brotaþola að ræða. Hins vegar mundi nægja að viðkomandi sýndi fram á að hann hefði beðið tjón vegna þeirra brota sem eru grundvöllur upptöku samkvæmt ákvæðinu.

Hafi dómfelldi greitt skaðabætur áður en hann er dæmdur til að sæta upptöku skal lækka fjárhæð ávinnings hans til samræmis við það. Hafi sá sem beðið hefur tjón við brot fallið frá kröfu sinni, ekki gert kröfu um skaðabætur eða ekki er vitað hver hann er er ekki þörf á að líta til hugsanlegrar skaðabótakröfu við útreikning ávinnings. Hugsanlegt er að skaðabótakrafa sé hærri en ávinningur þess sem framið hefur brot og getur þá komið til þess að heildarandvirði þess sem gert er upptækt renni til brotaþola.

Í 2. mgr. er áréttað að hafi dómfelldi greitt skaðabætur til brotaþola, eftir uppkvaðningu dóms, þar sem ekki var litið til skaðabóta við ákvörðun fjárhæðar ávinnings, skuli lækka þá fjárhæð sem gerð er upptæk í sama hlutfalli. Sönnunarbyrði fyrir því að slík greiðsla hafi átti sér stað hvílir á dómfellda.

Vandamál geta komið upp ef um er að ræða marga brotaþola og tjón þeirra nemur hærri fjárhæð en andvirði þess sem gert hefur verið upptækt. Þarf þá að meta hvað á að koma í hlut hvers og eins í ljósi aðstæðna. Hafi upptaka farið fram án þess að skaðabótakrafa brotaþola hafi komið til álita má ætla að hann geti krafið íslenska ríkið um greiðslu kröfunnar að því marki sem andvirði hins upptæka nægir til greiðslu hennar.

Um g-lið (69. gr. f).

Í ákvæðinu er kveðið á um að hverjum beina á kröfu um upptöku á ávinningi, hlutum, munum, verðmætum eða eignum sem tilheyra öðrum en sakborningi og þá aðstöðu þegar sakborningur, eigandi eða handhafi réttinda sem gera á upptæk er óþekktur.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um að beina eigi kröfu um upptöku á eignum sem tilheyra öðrum en sakborningi að eiganda eða handhafa réttindanna. Sú staða getur komið upp að ekki liggi fyrir hver eigandi eða handhafi réttinda sé eða hann eigi ekki þekktan dvalarstað hér á landi. Brugðist er við því í 2. mgr. með því að mæla fyrir um að þá megi dómstóll beita upptöku í máli gegn sakborningi. Einnig er hugsanlegt að til staðar séu ávinningur, hlutir, munir, verðmæti eða eignir sem rakin eru til brots en óvíst er hverjum tilheyra og hver sakborningur er. Við slíkar aðstæður er ekki unnt að beina kröfu um upptöku að neinum og til að upptaka geti farið fram er kveðið á um í 3. mgr. að beita megi upptöku með dómi án þess að nokkur sé ákærður. Þá er tekið fram í 4. mgr. að hafi verið lagt hald á verðmæti vegna rannsóknar máls og ekki er vitað hver eigandi þeirra er megi gera þau upptæk hafi enginn gert lögmætt tilkall til þeirra innan fimm ára.

Um h-lið (69. gr. g).

Í 1. mgr. er mælt fyrir um þá meginreglu að það sem gert er upptækt sé eign ríkissjóðs, nema annað sé sérstaklega ákveðið í lögum eða ef andvirðið hefur verið nýtt til að greiða skaðabótakröfu brotaþola. Þetta er í samræmi við 2. mgr. 69. gr. núgildandi laga.

Samkvæmt 2. mgr. er dómsmálaráðuneytinu heimilt að ákveða að því sem gert er upptækt sé skipt milli íslenska ríkisins og annars ríkis eða ríkja og er kveðið á um til hvers ber að líta við slíka skiptingu. Þessi heimild er í samræmi við 14. gr. Palermó-samningsins þar sem mælt er fyrir um ráðstöfun samningsaðila á ávinningi eða eignum sem gerðar hafa verið upptækar. Verður að telja sanngjarnt og eðlilegt að ávinningur af brotum renni ekki óskipt til íslenska ríkisins hafi annað ríki beðið tjón vegna þeirra eða málið leitt af sér útgjöld þar, svo sem vegna rannsóknar. Heimild til skiptingar þess sem gert er upptækt milli ríkja er einnig til þess fallin að efla alþjóðlega samvinnu við rannsókn sakamála. Sambærilegt ákvæði er að finna í 3. mgr. 75. gr. norsku hegningarlaganna.

Um 3. gr.

Með 1. gr. laga nr. 99/2002, um breyting á almennum hegningarlögum og lögum um refsiábyrgð lögaðila vegna mútugreiðslu til opinbers starfsmanns (hryðjuverk), voru lögfest gildandi ákvæði 100. gr. a – 100. gr. c um hryðjuverk í hegningarlög. Með þeim ákvæðum voru gerðar nauðsynlegar lagabreytingar vegna innleiðingar á alþjóðasamningi um að koma í veg fyrir hryðjuverkasprengingar frá 15. desember 1997 og alþjóðasamningi um að koma í veg fyrir fjármögnun hryðjuverkastarfsemi frá 9. desember 1999. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 99/2002 er ítarlega fjallað um alþjóðlega samvinnu gegn hryðjuverkum og aðild Íslands að alþjóðasamningum á því sviði, um efni þeirra samninga sem lagabreytingarnar tóku til og um ákvæði íslenskrar löggjafar um hryðjuverk og hryðjuverkastarfsemi, þar á meðal um fjármögnun slíkrar starfsemi. Vísast hér til þeirrar umfjöllunar. Eins og fram kemur í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 99/2002 var við lögfestingu hryðjuverkaákvæðis 100. gr. a, sbr. a-lið 2. gr. laganna, horft að mestu leyti til lagafrumvarps danska dómsmálaráðuneytisins um sama efni. Tillögur þess frumvarps fólu í sér að verknaðurinn hryðjuverk var skilgreindur í refsilögum og látinn ná til alvarlegustu afbrota gegn hegningarlögum auk þess sem fjárhagslegur stuðningur við hryðjuverkastarfsemi var gerður sjálfstætt refsivert brot. Þá var lagt til að lögfest yrði heimild til að refsa lögaðila fyrir slík brot sem framin eru í starfsemi þeirra.

Á undanförnum árum hefur verknaðarlýsing hryðjuverks í upphafsmálslið 100. gr. a almennra hegningarlaga sætt nokkurri gagnrýni fyrir að vera of matskennd og óljós, m.a. af hálfu íslenskra fræðimanna. Þá er í áðurnefndri skýrslu FATF frá 13. október 2006, 101. mgr., sett fram sú athugasemd að lok ákvæðisins sem eru svohljóðandi: „þegar verknaðurinn í ljósi eðlis hans eða með hliðsjón af aðstæðum þegar og þar sem hann er framinn getur skaðað ríki eða alþjóðastofnun alvarlega“, feli í sér of matskennda og óljósa lýsingu á hlutrænum efnisþáttum hryðjuverkabrotsins sem ekki sé áskilin samkvæmt áðurnefndum alþjóðasamningum um að koma í veg fyrir hryðjuverkasprengingar frá 15. desember 1997 og um að koma í veg fyrir fjármögnun hryðjuverkastarfsemi frá 9. desember 1999. Af hálfu FATF-nefndarinnar er lagt til að þetta skilyrði verið afnumið úr 100. gr. a, sjá 111. mgr. Einnig má hér benda á athugasemdir mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna frá 25. apríl 2005 þar sem nefndin lýsir áhyggjum sínum yfir því að í „100. gr. a laga nr. 99/2002, um breytingu á almennum hegningarlögum, [sé] að finna óljósa og víðtæka skilgreiningu á hryðjuverkum, sem gæti náð til lögmæts athæfis í lýðræðisþjóðfélagi og stefnt því í hættu, einkum þátttöku í opinberum mótmælum (sjá 2. og 21. gr. sáttmálans)“. Mælist nefndin til þess að Ísland „móti og taki upp nákvæmari skilgreiningu á hryðjuverkum“.

Á þessum grundvelli er lagt til í 3. gr. frumvarpsins að tilvitnaður setningarliður í lokin á upphafsmálslið 100. gr. a hegningarlaga verði felldur brott. Verður enda að telja að sú viðbót sem hann felur í sér sé óþörf í ljósi annarra efnisþátta ákvæðisins. Þótt ekki verði hjá því komist að orða verknaðarlýsingu hryðjuverkabrotsins þannig að notaðir séu matskenndir efnisþættir verður að telja að þessi breyting feli í sér nauðsynlega einföldun á ákvæðinu og geri það skýrara. Um nánari skýringar á verknaðarlýsingu 100. gr. a, sem eftir stendur, vísast að öðru leyti til athugasemda greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 99/2002.

Um 4. gr.

Með þessari grein er lagt til að lögfest verði nýtt ákvæði í almenn hegningarlög, 175. gr. a, sem geri það refsivert að taka þátt í *skipulagðri brotastarfsemi*. Um almenn atriði og rök-

semdir í þessu sambandi vísast til umfjöllunarinnar í II. kafla í almennum athugasemdum hér að framan.

Í 1. mgr. er hinni refsinæmu háttsemi lýst. Í fyrsta lagi er áskilið að maður sammælist við annan mann um að fremja verknað sem varðar *minnst fjögurra ára fangelsi*. Afmörkunin við að brot varði a.m.k. fjögurra ára fangelsi er byggð á skilgreiningu b-liðar 2. gr. Palermó-samningsins. Er þar áskilið, sbr. i-lið a-liðar 1. mgr. 5. gr. samningsins, að skipulögð brotastarfsemi taki til allra stórfelldra brota (e. serious crime) í merkingu samningsins, en samkvæmt áðurnefndum b-lið 2. gr. falla þar undir brot sem varða að minnsta kosti fjögurra ára fangelsi. Ekki er áskilið samkvæmt ákvæðinu að um sé að ræða brot samkvæmt almennum hegningarlögum. Öll refsiverð brot, sem fullnægja þeirri kröfu að varða a.m.k. fjögurra ára fangelsi, geta orðið grundvöllur að verknaði sem er liður í starfsemi skipulagðra brotasamtaka. Leiðir það einnig af orðalaginu í niðurlagi 1. mgr.: nema brot hans varði þyngri refsingu samkvæmt öðrum ákvæðum laga þessara *eða öðrum lögum*. Við nánari túlkun á hlutræna efnisskilyrðinu um *sammæli* manna verður að horfa til þess hvort maður hafi vitandi vits tekið þá ákvörðun að taka virkan þátt í starfsemi skipulagðra brotasamtaka með því að fremja verknað sem fullnægir framangreindum skilyrðum og framkvæmd verknaðarins er liður í starfsemi slíkra samtaka eins og þau eru skilgreind í 2. mgr.

Í 2. mgr. er hugtakið skipulögð brotasamtök skilgreint. Áskilið er að um sé að ræða félagsskap þriggja eða fleiri manna sem hefur það að meginmarkmiði, beint eða óbeint í ávinningsskyni, að fremja með skipulegum hætti refsiverðan verknað sem varðar minnst fjögurra ára fangelsi eða þegar verulegur þáttur í starfseminni felst í því að fremja slíkan verknað. Hér er byggt á skilgreiningu a-liðar 2. gr. Palermó-samningsins og einnig að sumu leyti 162. gr. c norsku hegningarlaganna. Það er því áskilið að tilvist og mótun félagsskaparins sé ekki tilviljunarkennd heldur sé um að ræða meðvitað samstarf á milli þriggja eða fleiri manna um skipulega framkvæmd refsiverðra verka sem fullnægja framangreindum skilyrðum eða að verulegur þáttur í starfseminni felist í því að fremja slíkan verknað. Þá verður framkvæmd refsiverðs verknaðar að vera beint eða óbeint í ávinningsskyni. Ekki er þar áskilið að ávinningurinn sé fjárhagslegur heldur getur hvers konar efnislegur ávinningur eftir atvikum fullnægt hlutrænum efnisskilyrðum ákvæðisins.

Um 5. gr.

Ákvæði 227. gr. a almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, um mansal var lögfest með lögum nr. 40/2003, en frumvarp þeirra laga var samið á vegum þáverandi refsiréttarnefndar. Við lýsingu brotsins var höfð hliðsjón af 3. gr. bókunar við Palermó-samninginn til að koma í veg fyrir, berjast gegn og refsa fyrir verslun með fólk, einkum konur og börn, en henni þó ekki fylgt út í hörgul. Skilgreiningin á mansalsbrotinu, sem fram kemur í 4. gr. Evrópuráðssamningsins um aðgerðir gegn mansali, er samhljóða 3. gr. fyrrgreindrar Palermó-bókunar. Ákvæði 4. gr. Evrópuráðssamningsins er rakið orðrétt í III. kafla hér að framan. Lagt er til í þessari frumvarpsgrein að texta 4. gr. verði fylgt með nákvæmari hætti. Er í þessu efni einkum litið til mansalsákvæðis 262. gr. a dönsku hegningarlaganna.

Um 1. málsl. 1. mgr.

Lagt er til að sögnin að *misnota* komi í stað orðalagsins að *notfæra* sér í ákvæðinu. Þá er hnykkt á því að um geti verið að ræða einn eða fleiri verknaði sem nánar er lýst í 1.–3. tölul. 1. mgr.

Um 1. tölul. 1. mgr.

Hér þykir rétt að bæta inn sögninni *að afhenda*, einkum með hliðsjón af enska orðinu „transfer“. Þá þykir réttara að nota orðalagið „og við það er beitt eða hefur verið beitt“ í stað „sem beittur er eða hefur verið beittur“. Orðalagið þykir skýrara að því leyti að verið er m.a. að mæla refsivert sem mansal að útvega, flytja mann og beita við það ólögmætri nauðung, frelsissviptingu o.s.frv. Núverandi orðalag kann að verða túlkað þannig að maður sem t.d. einungis hýsir brotaþola, sem beittur hefur verið hótun af öðrum á fyrri stigum brotsins, og beitir við það t.d. hótun, teljist ekki hafa gerst sekur um mansal heldur einungis frelsissviptingu eða hótun. Mikilvægt er að atriði sem þessi orki ekki tvímælis þar sem alþekkt er að verkaskipting á sér stað við framningu mansals m.a. í því skyni að villa um fyrir lögreglu um raunveruleg atvik. Við þessa breytingartillögu hefur verið höfð hliðsjón af tilvitnuðu ákvæði dönsku hegningarlaganna um mansal þar sem umrætt atriði er orðað svo: „hvor der anvendes eller har været anvendt“.

Lagt er til að bætt verði inn í ákvæðið verknaðarlýsingunni „með því að hagnýta sér bága stöðu viðkomandi“, og fellt út orðalagið „annarri ótilhlýðilegri aðferð“, sbr. „anden utilbørlig fremgangsmåde“ í dönsku hegningarlögunum, enda með öllu óljóst hvað þar er átt við. Þessari verknaðaraðferð er ekki lýst í núgildandi mansalsákvæði en er skýrlega lýst í 4. gr. a í Evrópuráðssamningnum.

Um 2. og 3. tölul. 1. mgr.

Ákvæði 2. tölul. er skipt upp og til verður 3. tölul. Jafnframt er lagt til að verknaðarlýsingin í 3. tölul. nái ekki einungis til þeirra sem láta af hendi greiðslu eða annan ávinning til að afla samþykkis frá þeim sem hefur umsjón með barni, heldur verði slík greiðsla refsiverð þegar hún er látin af hendi við þann sem ræður gerðum annars manns. Hér er litið til 4. gr. Evrópuráðssamningsins og 2. tölul. 2. mgr. 262. gr. a dönsku hegningarlaganna.

Um 2. mgr.

Greinin vísar til 3. tölul. í stað 2. tölul. áður.

Um 3. mgr.

Í ákvæðum 24. gr. Evrópuráðssamningsins er fjallað um refsiþyngingarástæður sem samningsaðilum ber að hafa í löggjöf sinni. Hér er lagt til grundvallar að einungis þurfi að lögfesta sérstaklega ákvæði sem varðar mansalsbrot gegn barni. Við ákvæðið bætist því ný málsgrein sem gerir ráð fyrir refsiþyngingarástæðu ef brot skv. 1. mgr. beinist gegn barni.

Um 4. mgr.

Við bætist ný málsgrein sem lýsir refsinæmi athafna sem tengjast ferða- eða persónuskilríkjum, sbr. ákvæði 20. gr. Evrópuráðssamningsins. Í gildandi refsilögum hér á landi eru ekki til staðar ákvæði sem gera þá háttsemi refsiverða sem lýst er í a-, b- og c-liðum greinarinnar og er efni hennar því tekið hér upp og talið rétt að hafa það í ákvæðinu um mansal.

Um 6. gr.

Ákvæði 1. mgr. 6. gr. Palermó-samningsins leggur þá skyldu á herðar aðildarríkjum að gera peningaþvætti að refsinæmum verknaði. Er refsiábyrgð afmörkuð við ásetning. Ákvæði 1. mgr. 264. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, sbr. 4. gr. laga nr. 10/1997, er svohljóðandi í heild sinni: „Hver sem tekur við eða aflar sér eða öðrum ávinnings af broti samkvæmt lögum þessum skal sæta sektum eða fangelsi allt að 2 árum. Sömu refsingu skal sá sæta sem geymir eða flytur slíkan ávinning, aðstoðar við afhendingu hans eða stuðlar á annan sambærilegan hátt að því að tryggja öðrum ávinning af broti. Nú er brot ítrekað eða stórfellt og getur refsing þá orðið fangelsi allt að fjórum árum.“

Framangreind lagabreyting frá árinu 1997 átti rætur sínar að rekja til fullgildingar Íslands á tveimur alþjóðasamningum, annars vegar samningi Sameinuðu þjóðanna gegn ólöglegri verslun með fíkniefni og skynvilluefni frá 20. desember 1988 (fíkniefnasamningurinn) og hins vegar Evrópuráðssamningi um þvætti, leit, hald og upptöku ávinnings af afbrotum frá 8. nóvember 1990 (þvættissamningurinn). Með tilvitnaðri 4. gr. laga nr. 10/1997 var þvættisbrot gert að sjálfstæðu broti svo unnt væri að fullnægja þeim áskilnaði sem fram kemur í 6. gr. þvættissamningsins. Þessi lagabreyting hafði það með öðrum orðum í för með sér að þvætti ávinnings af brotum var gert að sjálfstæðum refsiverðum verknaði, án tillits til þess um hvaða brotategund er að ræða. Með þessari hegningarlagabreytingu var 173. gr. b, sbr. 1. gr. laga nr. 39/1993, felld út, sbr. 3. gr. laga nr. 10/1997, en samkvæmt þeirri grein var einungis heimilt að refsa fyrir þvætti ávinnings af fíkniefnabrotum.

Með 6. gr. frumvarpsins eru lagðar til verulegar breytingar á gildandi ákvæði 264. gr. almennra hegningarlaga um peningaþvætti. Hér hefur að meginstefnu til verið horft til 6. gr. Palermó-samningsins og athugasemda FATF-nefndarinnar frá 13. október 2006.

Í 1. mgr. er lagt til að almenn verknaðarlýsing peningaþvættis í 1. mgr. 264. gr. almennra hegningarlaga verði gerð skýrari og gildissvið hennar rýmkað. Í núgildandi ákvæði er þessu broti lýst með eftirfarandi hætti: „Hver sem tekur við eða aflar sér eða öðrum ávinnings af broti samkvæmt lögum þessum skal sæta sektum eða fangelsi allt að 2 árum. Sömu refsingu skal sá sæta sem geymir eða flytur slíkan ávinning, aðstoðar við afhendingu hans eða stuðlar á annan sambærilegan hátt að því að tryggja öðrum ávinning af broti.“ Í fyrsta lagi er lagt til að í stað lokamálsliðarins, sem vísar til verknaða sem á *sambærilegan hátt stuðla að því að tryggja öðrum ávinning af broti,* verði verknaðarlýsing peningaþvættis gerð skýrari með því að orða sérstaklega þær verknaðaraðferðir sem slíkt brot tekur til. Er þá höfð hliðsjón af 1. og 2. mgr. 6. gr. Palermó-samningsins. Í öðru lagi verði gildissvið peningaþvættisbrotsins skv. 1. mgr. 264. gr. rýmkað þannig að það taki ekki einungis til frumbrota á almennum hegningarlögum, heldur einnig til refsiverðra frumbrota á öðrum lögum sem fullnægja að öðru leyti hlutrænum og huglægum efnisskilyrðum ákvæðisins. Er að þessu leyti tekið tillit til athugasemda FATF-nefndarinnar í skýrslunni frá 13. október 2006, sjá 67. mgr.

Verði þessi frumvarpsgrein að lögum verður því óþarfi að orða sérstakar heimildir í sérrefsilögum til að refsa fyrir peningaþvætti, annaðhvort sjálfstætt eða með tilvísun til 264. gr. almennra hegningarlaga. Hvað varðar mat á hvort nægilega sé sýnt fram á að ávinningur stafi af frumbroti eða sé af lögmætum toga skal tekið fram að þær breytingar sem hér eru lagðar til raska í engu þeirri túlkun á 1. mgr. 264. gr. almennra hegningarlaga sem lögð er til grundvallar í *dómi Hæstaréttar frá 8. nóvember 2001 í máli nr. 200/2001*. Þar sagði í forsendum Hæstaréttar: „Í 1. mgr. 264. gr. hegningarlaganna er áskilið að um ávinning sé að ræða af broti samkvæmt þeim lögum. Þegar litið er til eðlis og tilgangs ákvæðisins þykir hins vegar ekki verða gerð sú krafa, að fyrir liggi, hvaða brot sé nákvæmlega um að ræða. Verður að meta í ljósi atvika hverju sinni, hvort sýnt sé nægilega fram á að ávinningur sé ekki af lögmætum toga, heldur stafi hann frá broti á lögunum.“ Með rýmkun á gildissviði ákvæðisins er hér á því byggt að sömu sjónarmið skuli lögð til grundvallar þegar metið er hvort ávinningur stafi af broti samkvæmt öðrum refsilögum en almennum hegningarlögum.

Einnig er lögð áhersla á að með þessari frumvarpsgrein eru ekki gerðar breytingar á skilgreiningu hugtaksins *ávinningur* í merkingu 1. mgr. 264. gr. almennra hegningarlaga. Það hugtak tekur sem fyrr til allra tegunda eigna, hvort sem er fasteigna eða lausafjármuna, eða fjárverðmæta, áþreifanlegra eða óáþreifanlegra, auk skjala eða gagna sem teljast skilríki fyrir eignum eða fjárverðmætum. Að þessu leyti skal túlka inntak þessarar frumvarpsgreinar með

hliðsjón af d- og e-liðum 2. gr., sbr. og 6. gr. Palermó-samningsins. Hér má einnig vísa til 64. mgr. í skýrslu FATF-nefndarinnar frá 13. október 2006.

Samkvæmt framangreindu gerir frumvarpsgreinin ráð fyrir allt að sex ára fangelsi til handa þeim sem tekur við, nýtir eða aflar sér eða öðrum ávinnings af broti á lögum þessum eða af refsiverðu broti á öðrum lögum, eða meðal annars umbreytir slíkum ávinningi, flytur hann, sendir, geymir, aðstoðar við afhendingu hans, leynir honum eða upplýsingum um uppruna hans, eðli, staðsetningu, ráðstöfun eða flutningi ávinnings. Peningaþvætti getur tekið á sig ýmsar myndir eins og glöggt sést af þessu orðalagi. Við túlkun einstakra verknaðarþátta verður sem fyrr að horfa til þess að peningaþvætti er í megindráttum hver sú starfsemi sem lýtur að því að fela uppruna og eiganda fjár sem er ávinningur af brotastarfsemi. Meginmarkmiðið með því að gera háttsemina refsiverða er að höggva að rótum afbrota með því að uppræta aðalhvata þeirra, þann ávinning sem af þeim kann að leiða, sbr. áðurnefndan *dóm Hæstaréttar frá 8. nóvember 2001 í máli nr. 200/2001*. Við nánari afmörkun á einstökum hugtökum í frumvarpsgreininni skal túlka þau samkvæmt orðanna hljóðan, til samræmis við framangreind markmið og með hliðsjón af 6. gr. Palermó-samningsins.

Samkvæmt núgildandi 1. mgr. 264. gr. almennra hegningarlaga varðar peningaþvætti allt að tveggja ára fangelsi, en allt að fjögurra ára fangelsi ef brot er ítrekað eða stórfellt. Í skýrslu FATF-nefndarinnar frá 13. október 2006 eru gerðar athugasemdir við refsihámark gildandi ákvæðis. Er mælst til þess að gerðar verði breytingar á peningaþvættisákvæðinu þannig að refsihámarkið sé a.m.k. í samræmi við refsihámark sem almennt séð er lagt til grundvallar hér á landi þegar framið er auðgunarbrot, þ.e. allt að sex ára fangelsi. Í samræmi við tilmæli FATF-nefndarinnar er í frumvarpsgreininni lagt til að refsihámark vegna brots gegn 1. mgr. 264. gr. almennra hegningarlaga verði allt að sex ára fangelsi. Þá er lagt til að um verði að ræða eitt almennt refsihámark, en ekki um tvískipta refsireglu þar sem sérstök refsihækkunarheimild verði til staðar vegna stórfelldra eða ítrekaðra brota eins og er í núgildandi ákvæði. Ekki er hins vegar hróflað við reglu 3. mgr. 264. gr. almennra hegningarlaga þar sem kveðið er á um það að refsing geti orðið fangelsi allt að tólf árum ef um ræðir ávinning af broti skv. 173. gr. a almennra hegningarlaga.

Í 2. mgr. er lagt til að skýrt verði kveðið á um það að sá sem framið hefur frumbrot, og fremur *jafnframt* brot skv. 1. mgr. (peningaþvætti), skuli sæta sömu refsingu og þar greinir (sjálfsþvætti, e. sef-laundering). Hér er horft til þeirra athugasemda sem fram koma í 71. mgr. í skýrslu FATF-nefndarinnar frá 13. október 2006. Þar sem framning frumbrots og síðar tilkomið sjálfsþvætti á ávinningi sem af því stafar verða þannig tvö sjálfstæð brot er í frumvarpsgreininni áréttað að 77. gr. almennra hegningarlaga um brotasamsteypu gildi eftir því sem við á.

Í núgildandi 3. mgr. 264. gr. er kveðið svo á að ef ávinningur er smávægilegur og engin sérstök atvik auka saknæmi brotsins skuli mál eigi höfðað nema almenningshagsmunir krefjist. Í 65. mgr. í skýrslu FATF-nefndarinnar er að því vikið að ekki hafi komið fram skýringar á því hvað teljist „smávægilegur“ ávinningur í þessu sambandi. Í ákvæðinu sjálfu eða lögskýringargögnum sé ekki að finna neina hlutlæga viðmiðun í þessu sambandi. Vegna eðlis og alvarleika peningaþvættis, og í ljósi þess að með 1. mgr. hér að framan er lagt til að refsihámark vegna þessa brots sé hækkað umtalsvert, er hér jafnframt lagt til að núgildandi 3. mgr. 264. gr. verði felld brott. Sömu röksemdir búa að baki þeirri tillögu að fella brott núgildandi síðari málslið 4. mgr. 264. gr. en þar er veitt heimild til að *láta refsingu falla niður* varði brotið sem ávinningur stafar frá ekki þyngri refsingu en fangelsi allt að einu ári.

Loks er efnislega ekki hróflað við núgildandi 4. mgr. 264. gr. um heimild til að refsa fyrir brot skv. 1. mgr. sem framið er af gáleysi. Þá er sérstaklega hnykkt á því að það taki til gáleysisbrots *skv. 1. mgr.*

Um 7. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 19/1940, almennum hegningarlögum, með síðari breytingum.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á ákvæðum almennra hegningarlaga sem snúa að upptöku eigna, hryðjuverkum, mansali og peningaþvætti. Tilgangurinn með frumvarpinu er að laga þessi ákvæði að alþjóðlegum skuldbindingum, annars vegar vegna fullgildingar samninga um alþjóðlega brotastarfsemi og hins vegar vegna tilmæla frá alþjóðlegum nefndum eins og nánar er greint frá í almennum athugasemdum við frumvarpið. Þar á meðal er lagt til að lögfest verði rýmri heimild til upptöku eigna en er í núgildandi lögum hafi einstaklingur gerst sekur um alvarleg brot sem fela í sér verulegan ávinning. Eðli málsins samkvæmt er ekki hægt að segja fyrir um í hvaða mæli reyna kynni á það ákvæði þannig að upptæk verðmæti rynnu til ríkissjóðs.

Ekki er ástæða til að ætla að ákvæði frumvarpsins hafi í för með sér aukin útgjöld ríkissjóðs verði það óbreytt að lögum.

287. Breytingartillaga [124. mál]

við brtt. á þskj. 244 [Bankasýsla ríkisins].

Frá Álfheiði Ingadóttur.

Við b-lið 1. tölul. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Fjármálaráðherra leggur tillögu um skipun stjórnar Bankasýslunnar fyrir viðskiptanefnd Alþingis og skipar hana að fengnu áliti nefndarinnar.

288. Frumvarp til laga [162. mál]

um breytingu á lögum um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, og lögum um kosningar til sveitarstjórna, nr. 5/1998.

Flm.: Árni Þór Sigurðsson, Steinunn Valdís Óskarsdóttir, Ólöf Nordal,
Höskuldur Þórhallsson, Þór Saari, Atli Gíslason.

I. KAFLI
Breyting á lögum um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, með síðari breytingum.

1. gr.

Við 12. gr. laganna bætast tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Nú fær framboð sem á fulltrúa á Alþingi ekki kjörinn fulltrúa í landskjörstjórn og skal því þá heimilt að tilnefna áheyrnarfulltrúa til setu í henni. Áheyrnarfulltrúi hefur sama rétt og kjörinn fulltrúi annan en atkvæðisrétt.

2. gr.

Við 1. mgr. 13. gr. laganna bætast tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Nú fær framboð sem á fulltrúa á Alþingi ekki kjörinn fulltrúa í yfirkjörstjórn og skal því þá heimilt að tilnefna áheyrnarfulltrúa til setu í henni. Áheyrnarfulltrúi hefur sama rétt og kjörinn fulltrúi annan en atkvæðisrétt.

II. KAFLI
Breyting á lögum um kosningar til sveitarstjórna, nr. 5/1998, með síðari breytingum.

3. gr.

Við 4. mgr. 14. gr. laganna bætast tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Nú fær framboð sem fulltrúa á í sveitarstjórn ekki kjörinn fulltrúa í yfirkjörstjórn og skal því þá heimilt að tilnefna áheyrnarfulltrúa til setu í kjörstjórninni. Áheyrnarfulltrúi hefur sama rétt og kjörinn fulltrúi annan en atkvæðisrétt.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var fyrst lagt fram á 135. löggjafarþingi. Frumvarpið er nú endurflutt í sömu mynd.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á annars vegar lögum um kosningar til Alþingis og hins vegar á lögum um kosningar til sveitarstjórna. Gert er ráð fyrir að framboð sem á fulltrúa á Alþingi eða í sveitarstjórn geti tilnefnt áheyrnarfulltrúa í landskjörstjórn og/eða yfirkjörstjórn eigi framboðið ekki kjörinn fulltrúa þar. Gengið er út frá því að strax eftir gildistöku geti framboð óskað eftir áheyrnaraðild að landskjörstjórn og yfirkjörstjórnum.

Kosningarrétturinn er einn mikilvægasti rétturinn í lýðræðissamfélagi. En lýðræði er þó ekki tryggt þótt kosningarréttur sé til staðar. Mýmörg dæmi eru til um ríki þar sem aðeins einn flokkur hefur fengið að bjóða fram eða þar sem ríkjandi stjórnvöldum er tryggður sigur

í kosningum með kosningasvindli. Kjörstjórnir gegna mikilvægu hlutverki við að tryggja að kosningar fari rétt og eðlilega fram, þær séu leynilegar og úrslit kosninga séu í samræmi við það sem kjósendur hafa raunverulega kosið. Það má því aldrei verða þannig að kjörstjórnir verði lokaður hópur fulltrúa fárra stjórnmálaflokka, enda þótt þeir njóti stuðnings meiri hluta kjósenda. Starf kjörstjórna er heldur ekki flokkspólitískt, það er fyrst og fremst lýðræðislegs eðlis og því afar þýðingarmikið að tryggja hagsmuni og sjónarmið sem allra flestra innan þeirra. Eðlilegt hlýtur að teljast að allir flokkar eða framboðslistar sem eiga fulltrúa á Alþingi geti tekið þátt í störfum landskjörstjórnar og yfirkjörstjórna. Hið sama á við um sveitarstjórnarkosningar.

Eftir alþingiskosningar vorið 2007 fóru fram kosningar í landskjörstjórn og yfirkjörstjórnir í hverju kjördæmi. Þar sem hlutfallskosningareglunni er beitt við kosningar af þessu tagi gat þáverandi stjórnarmeirihluti á Alþingi tilnefnt fjóra af fimm fulltrúum í öllum kjörstjórnum. Tveir stjórnmálaflokkar gátu þannig tilnefnt 80% allra kjörstjórnarfulltrúa með 67% þingmanna á bak við sig. Þrír stjórnmálaflokkar, með um 33% þingmanna, höfðu á sama tíma aðeins 20% kjörstjórnarmanna. Þessi staða er ekki mjög lýðræðisleg. Í þessu efni er mikilvægt að hafa í huga hlutverk kjörstjórna: Að tryggja að kosningar fari lýðræðislega fram.

Til að taka á þessum lýðræðishalla er vafalaust hægt að fara mismunandi leiðir. Ein leið væri að tryggja öllum flokkum að lágmarki einn fulltrúa í hverri kjörstjórn en þá þyrfti væntanlega að fjölga í kjörstjórnum til að tryggja um leið vissan jöfnuð milli flokka eftir stærð þeirra. Sú leið sem hér er lögð til kallar ekki á fjölgun í kjörstjórnunum sjálfum en gefur flokkum og framboðslistum sem fá kjörinn fulltrúa á Alþingi eða í sveitarstjórn, rétt til að tilnefna áheyrnarfulltrúa til starfa með kjörstjórnum. Þannig er tryggt að rödd allra heyrist, og um leið viðurkennt að það er jafnmikilvægt að lítill stjórnmálaflokkur geti á lýðræðislegan hátt fylgst með gangi kosninga eins og stór flokkur.

289. Breytingartillögur [124. mál]

við frv. til l. um Bankasýslu ríkisins.

Frá Guðlaugi Þór Þórðarsyni, Ragnheiði E. Árnadóttur
og Margréti Tryggvadóttur.

1. 10. gr. orðist svo:
   Lög þessi taka gildi 1. október 2009.
2. Við bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:
   Þrátt fyrir ákvæði 10. gr. um gildistöku taka lögin einungis gildi ef ríkið er þá meirihlutaeigandi Landsbanka, Nýja Kaupþings og Íslandsbanka.

290. Lög [83. mál]

um breytingu á lögum nr. 35/2009, um náms- og starfsráðgjafa.

(Afgreidd frá Alþingi 23. júlí 2009.)

Samhljóða þskj. 95.

291. Lög [82. mál]

um breyting á lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna, nr. 21/1992, með síðari breytingum.

(Afgreidd frá Alþingi 23. júlí 2009.)

Samhljóða þskj. 203 með þessari breytingu:

1. gr. hljóðar svo:
Eftirfarandi breytingar verða á 6. gr. laganna:

a. 5. mgr. orðast svo:
Námsmenn, sem fá lán úr sjóðnum, skulu undirrita skuldabréf við lántöku, teljist þeir lánshæfir samkvæmt reglum stjórnar sjóðsins. Teljist námsmaður ekki lánshæfur getur hann lagt fram ábyrgðir sem sjóðurinn telur viðunandi. Ábyrgðir geta m.a. verið ábyrgðaryfirlýsing fjármálastofnunar eða yfirlýsing ábyrgðarmanns um sjálfskuldarábyrgð á endurgreiðslu námsláns ásamt vöxtum og verðtryggingu þess allt að tiltekinni fjárhæð.

b. 6. mgr. orðast svo:
Stjórn sjóðsins er heimilt að veita námslán allt að hámarksfjárhæð samkvæmt úthlutunarreglum eða fyrir þeirri fjárhæð sem ábyrgð hefur verið veitt fyrir skv. 5. mgr.

292. Frumvarp til laga [138. mál]

um breyting á lögum um embætti sérstaks saksóknara, nr. 135/2008, með síðari breytingum, og lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008, með síðari breytingum.

(Eftir 2. umr., 23. júlí.)

I. KAFLI

Breyting á lögum um embætti sérstaks saksóknara, nr. 135/2008, með síðari breytingum.

1. gr.

2. gr. laganna orðast svo:
Dómsmálaráðherra skipar sérstakan saksóknara og skal hann veita forstöðu rannsóknar- og saksóknaraembætti skv. 1. gr. Þá skipar dómsmálaráðherra þrjá sjálfstæða saksóknara við

embætti sérstaks saksóknara. Sérstakur saksóknari og saksóknarar við embætti hans skulu allir fullnægja skilyrðum til skipunar í embætti héraðsdómara, en heimilt er þó að víkja frá 70 ára aldurshámarki sem um héraðsdómara gildir. Ákvæði laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, um fimm ára skipunartíma og biðlaunarétt taka ekki til þessara starfsmanna. Skipun þeirra fellur niður þegar embætti sérstaks saksóknara verður lagt niður eða sameinað annarri ríkisstofnun, sbr. 7. gr., en þeir skulu þá halda óbreyttum launakjörum í þrjá mánuði frá þeim tíma. Nú velst dómari til einhverra þessara starfa og skal þá dómsmálaráðherra veita honum leyfi frá störfum á skipunartímanum.

Sérstakur saksóknari hefur stöðu og almennar heimildir lögreglustjóra samkvæmt lögreglulögum og lögum um meðferð sakamála og fer hann með stjórn lögreglu sem starfar við embætti hans. Sérstakur saksóknari og saksóknarar við embætti hans eru ákærendur samkvæmt lögum um meðferð sakamála. Sérstakur saksóknari skiptir verkum með sér og saksóknurum við embættið. Fela má saksóknara að fara með stjórn á rannsókn máls. Að rannsókn lokinni úthlutar sérstakur saksóknari máli til sín eða annars saksóknara við embættið og skal sá taka ákvörðun um saksókn, gefa eftir atvikum út ákæru í máli og flytja það nema sérstakur saksóknari feli öðrum flutning málsins skv. 4. mgr. Sérstakur saksóknari eða saksóknari við embætti hans tekur ákvörðun um kæru til Hæstaréttar í málum sem hann höfðar. Sérstakur saksóknari hefur umsjón með störfum annarra saksóknara við embættið og gætir samræmis í störfum þeirra. Hann getur þegar sérstaklega stendur á tekið í sínar hendur mál sem hann hefur úthlutað saksóknara til meðferðar eða falið öðrum saksóknara að fara með það.

Sérstakur saksóknari ræður aðra starfsmenn embættisins en saksóknara. Við ráðningu þeirra gildir ekki 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Í héraði flytur sérstakur saksóknari eða saksóknari við embætti hans þau mál sem hann höfðar, svo og kærumál vegna þeirra fyrir Hæstarétti. Sérstakur saksóknari getur einnig falið saksóknarfulltrúum við embættið, lögreglustjóra, héraðsdóms- eða hæstaréttarlögmanni að flytja þau mál fyrir héraðsdómi. Sé lögmanni falið að flytja mál hefur hann sömu skyldur og ákærandi. Ríkissaksóknari tekur ákvörðun um áfrýjun héraðsdóms og fer um flutning slíkra mála fyrir Hæstarétti eftir almennum reglum, en einnig er honum heimilt að fela það verk sérstökum saksóknara eða saksóknara við embætti hans.

Ef háttsemi felur í sér annað eða önnur brot en þau sem sérstakur saksóknari fer með skv. 1. gr. tekur ríkissaksóknari ákvörðun um hvort hann fari með málið. Rísi vafi um valdsvið sérstaks saksóknara gagnvart öðrum ákærendum skal ríkissaksóknari leysa á sama hátt úr honum.

2. gr.

1. málsl. 1. mgr. 4. gr. laganna orðast svo: Saksóknarar, lögreglumenn og löglærðir starfsmenn sérstaks saksóknara við embættið fara með lögregluvald skv. 1. mgr. 9. gr. lögreglulaga.

3. gr.

Ákvæði til bráðabirgða í lögunum fellur brott.

II. KAFLI
Breyting á lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008, með síðari breytingum.

4. gr.

Við 1. mgr. 26. gr. laganna bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Nú telur ríkissaksóknari sig vanhæfan til að fara með ótilgreind mál á afmörkuðu sviði um tiltekinn tíma og setur þá dómsmálaráðherra annan löghæfan mann til að gegna hlutverki ríkissaksóknara í slíkum málum.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

293. Frumvarp til laga [134. mál]

um breyting á lögum nr. 6/2007, um Ríkisútvarpið ohf., með síðari breytingum.

(Eftir 2. umr., 23. júlí.)

1. gr.

Í stað 2. og 3. málsl. 2. mgr. 11. gr. laganna koma þrír nýir málsliðir, svohljóðandi: Í stað tíu gjalddaga skulu gjalddagar einstaklinga vera 1. ágúst, 1. september og 1. október. Gjalddagi lögaðila er 1. nóvember. Dragist framlagning álagningarskrár fram yfir 1. ágúst eða 1. nóvember færast gjalddagar til um einn mánuð.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

294. Frumvarp til laga [37. mál]

um aðild starfsmanna við samruna félaga með takmarkaðri ábyrgð yfir landamæri.

(Eftir 2. umr., 23. júlí.)

I. KAFLI
Gildissvið, markmið og orðskýringar.

1. gr.

Gildissvið.

Lög þessi gilda um millilandasamruna félaga með takmarkaðri ábyrgð og félög sem hyggjast taka þátt í stofnun slíks yfirtökufélags og hafa staðfestu á Íslandi þegar starfsmenn a.m.k. eins yfirtökufélags hafa áunnið sér réttindi til aðildar að málum og ákvörðunum sem varða starfsemi slíkra félaga.

2. gr.
Markmið.

Markmið þessara laga er að vernda áunninn rétt starfsmanna félaga sem verða til við samruna yfir landamæri (millilandasamruna) til aðildar að málum og ákvörðunum sem varða starfsemi slíkra félaga. Í því skyni að tryggja að svo verði skal koma á fastri tilhögun um aðild starfsmanna í yfirtökufélögum samkvæmt lögum þessum í samræmi við málsmeðferð við samningaviðræður, sbr. II. kafla, eða við þær aðstæður sem tilgreindar eru í 13. gr., sbr. 14. gr., í samræmi við III. kafla.

3. gr.
Orðskýringar.

Í lögum þessum er merking eftirfarandi hugtaka sem hér segir:

1. *Aðild starfsmanna:* Hvert það fyrirkomulag, þ.m.t. upplýsingamiðlun, samráð og þátttaka, þar sem fulltrúar starfsmanna geta haft áhrif á ákvarðanatöku í félaginu.
2. *Dótturfélag:* Fyrirtæki sem félag hefur ráðandi aðstöðu gagnvart samkvæmt skilgreiningu laga um evrópsk samstarfsráð í fyrirtækjum.
3. *Félag með takmarkaðri ábyrgð:* Hlutafélag samkvæmt lögum um hlutafélög eða einkahlutafélag samkvæmt lögum um einkahlutafélög.
4. *Fulltrúanefnd:* Nefnd starfsmanna sem er sett á fót samkvæmt samkomulagi með það í huga að upplýsa og hafa samráð við starfsmenn yfirtökufélags, dótturfélaga og starfsstöðva þess og, þar sem við á, beita þátttökurétti starfsmanna hvað yfirtökufélagið varðar.
5. *Fulltrúar starfsmanna:* Trúnaðarmenn stéttarfélaga samkvæmt lögum og aðrir fulltrúar sem starfsmenn samrunafélags tilnefna samkvæmt lögum þessum eða samkomulagi á vinnustað.
6. *Hlutaðeigandi dótturfélag eða starfsstöð:* Dótturfélag eða starfsstöð samrunafélags sem fyrirhugað er að verði dótturfélag eða starfsstöð yfirtökufélagsins við myndun þess.
7. *Millilandasamruni:* Samruni þar sem samrunafélag lýtur löggjöf minnst tveggja ríkja sem eru á Evrópska efnahagssvæðinu, aðildarríki stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða Færeyjar, svo og annarra ríkja samkvæmt heimild í reglugerð sem viðskiptaráðherra setur í samráði við fjármálaráðherra.
8. *Samráð:* Viðræður og skoðanaskipti fulltrúanefndar starfsmanna og/eða fulltrúa starfsmanna og þar til bærrar stjórnarstofnunar viðkomandi félags, á þeim tíma, á þann hátt og með því inntaki sem gerir fulltrúum starfsmanna kleift, á grundvelli fenginna upplýsinga, að láta í ljós álit sitt á ráðstöfunum sem þar til bæra stjórnarstofnunin hefur fyrirhugað og kann að verða tekið tillit til við ákvarðanatöku í félaginu.
9. *Samrunafélag:* Félag með takmarkaðri ábyrgð sem á beinan þátt í að stofna yfirtökufélag.
10. *Samruni:* Þegar félagi með takmarkaðri ábyrgð er slitið án skuldaskila með þeim hætti að félagið er alveg sameinað öðru félagi með takmarkaðri ábyrgð með yfirtöku eigna og skulda (samruni með yfirtöku) og þegar tvö eða fleiri félög með takmarkaðri ábyrgð renna saman í nýtt félag með takmarkaðri ábyrgð (samruni með stofnun nýs félags).
11. *Sérstök samninganefnd:* Nefnd sem sett er á fót til að semja við þar til bæra stjórnarstofnun samrunafélaganna um fasta tilhögun á aðild starfsmanna í yfirtökufélaginu.
12. *Upplýsingar:* Upplýsingar sem þar til bær stjórnarstofnun yfirtökufélags miðlar til fulltrúanefndar starfsmanna og/eða fulltrúa starfsmanna um málefni er varða félagið sjálft

og dótturfélög eða starfsstöðvar þess sem eru í öðru aðildarríki eða eru utan valdsviðs þeirra stjórnarstofnana sem taka ákvarðanir í hverju aðildarríki. Upplýsingar skal veita á þeim tíma, á þann hátt og með því inntaki sem gerir fulltrúum starfsmanna kleift að gera ítarlegt mat á hugsanlegum áhrifum og, þar sem við á, undirbúa samráð við þar til bæra stjórnarstofnun yfirtökufélagsins nema annað leiði af ákvæðum þessara laga.

13. *Yfirtökufélag:* Félag sem verður til við samruna tveggja eða fleiri félaga í skilningi laga þessara.
14. *Þátttaka:* Áhrif fulltrúanefndar starfsmanna og/eða fulltrúa starfsmanna á málefni yfirtökufélagsins annaðhvort með:
    a. rétti til að kjósa eða tilnefna fulltrúa í stjórn félagsins eða eftirlitsstjórn, eða
    b. rétti til að mæla með og/eða gegn tilnefningu einhverra eða allra fulltrúa í eftirlitsstjórn eða stjórn félagsins.

II. KAFLI
Myndun sérstakrar samninganefndar og málsmeðferð við viðræður um mótun reglna um þátttöku starfsmanna.

4. gr.
Upphaf samningaviðræðna og upplýsingagjöf.

Þegar framkvæmdastjórnir eða stjórnir samrunafélaga gera áætlun um stofnun yfirtökufélags skulu þær gera nauðsynlegar ráðstafanir til að hefja samningaviðræður við fulltrúa starfsmanna samrunafélaganna um tilhögun á aðild starfsmanna í yfirtökufélaginu eins fljótt og unnt er, eftir að samin hefur verið áætlun um samruna.

Framkvæmdastjórnir eða stjórnir samrunafélaga skulu láta fulltrúum starfsmanna þeirra fyrirtækja sem stofnun yfirtökufélags snertir í té upplýsingar um heiti samrunafélaganna, viðkomandi dótturfélaga eða starfsstöðva og fjölda starfsmanna þeirra svo fljótt sem unnt er eftir að áætlun um stofnun yfirtökufélagsins liggur fyrir og hafa frumkvæði að skipun sérstakrar samninganefndar, sbr. 5. gr.

5. gr.
Myndun sérstakrar samninganefndar.

Áður en viðræður geta hafist samkvæmt þessum kafla skal stofnuð sérstök samninganefnd sem er í forsvari fyrir starfsmenn samrunafélaga og hlutaðeigandi dótturfélaga eða starfsstöðva, í samræmi við ákvæði þessarar greinar.

Þegar fulltrúar í þessa sérstöku samninganefnd eru kosnir eða tilnefndir skal tryggja að:

a. fulltrúarnir séu kosnir eða tilnefndir í hlutfalli við fjölda starfsmanna hjá samrunafélögum og hlutaðeigandi dótturfélögum og starfsstöðvum í hverju aðildarríki fyrir sig með því að úthluta hverju aðildarríki einu sæti fyrir hvern hluta starfsmanna í því ríki sem jafngildir hverjum byrjuðum tug af hundraði starfsmanna sem ráðnir eru af samrunafélögunum og hlutaðeigandi dótturfélögum eða starfsstöðvum í öllum aðildarríkjunum samanlagt,
b. bætt sé við aðilum frá hverju aðildarríki fyrir sig, eftir þörfum, til að tryggt sé að í sérstöku samninganefndinni sé a.m.k. einn fulltrúi fyrir hvert samrunafélag sem er skráð og hefur starfsmenn í því aðildarríki og sem fyrirhugað er að verði ekki lengur sérstakur lögaðili eftir skráningu yfirtökufélagsins, að svo miklu leyti sem:
    1. þessir viðbótarfulltrúar verði ekki fleiri en nemur tuttugu af hundraði þeirra fulltrúa sem eru kjörnir skv. a-lið; og

2. skipan sérstöku samninganefndarinnar hafi ekki í för með sér að starfsmenn viðkomandi samrunafélags eigi tvo fulltrúa.

Ef samrunafélögin sem b-liður 2. mgr. á við um eru fleiri en tiltæk viðbótarsæti skal viðbótarsætum úthlutað á samrunafélög í mismunandi aðildarríkjum í fallandi röð eftir fjölda starfsmanna í þeim.

Ef svo umfangsmiklar breytingar verða á hinu fyrirhugaða yfirtökufélagi að þær hafi áhrif á landfræðilega skiptingu fulltrúa í sérstöku samninganefndinni skal nefndin meta hvort nauðsynlegt sé að endurúthluta sætum samkvæmt þessari grein. Ef þörf er á endurúthlutun skal hún fara fram svo skjótt sem unnt er og á þann hátt að sem minnstar tafir verði á framhaldi viðræðna.

6. gr.

Fulltrúar í sérstöku samninganefndinni.

Fulltrúar sem kjörnir eru á Íslandi til setu í sérstöku samninganefndinni skulu kosnir af trúnaðarmönnum stéttarfélaga. Starfsmenn sem ekki eiga trúnaðarmann skulu velja sér sameiginlegan fulltrúa sem tekur þátt í kjöri fulltrúa í samninganefndina.

Þeir sem rétt eiga á að taka þátt í kjöri fulltrúa skv. 1. mgr. skulu kjósa úr sínum hópi fulltrúa til setu í sérstöku samninganefndinni. Vægi atkvæða hvers trúnaðarmanns eða fulltrúa ræðst af fjölda starfsmannanna að baki honum.

Hafi engir trúnaðarmenn verið skipaðir eiga allir starfsmenn samrunafélags rétt á að taka þátt í kjöri fulltrúa í samninganefndina.

Ef kjósa á fleiri en einn fulltrúa frá Íslandi í samninganefndina skal tryggja eins og unnt er að starfsmenn sem flestra samrunafélaga eigi þar fulltrúa.

Í þeim tilvikum sem úthlutað er aukasæti í samninganefndinni, sbr. b-lið 2. mgr. 5. gr., fer um val þeirra fulltrúa samkvæmt þessari grein, eftir því sem við á.

Ef starfsmenn samrunafélags á Íslandi missa rétt til fulltrúa, svo sem vegna þess að félagið tekur ekki lengur þátt í myndun yfirtökufélags, skal því sæti úthlutað að nýju samkvæmt þessari grein.

7. gr.

Hlutverk sérstöku samninganefndarinnar.

Sérstaka samninganefndin og þar til bærar stjórnarstofnanir samrunafélaganna skulu ákveða, með skriflegu samkomulagi, tilhögun á aðild starfsmanna í yfirtökufélagi samkvæmt lögum þessum.

Í þessu skyni skulu þar til bærar stjórnarstofnanir samrunafélaganna greina sérstöku samninganefndinni frá áætluninni um stofnun yfirtökufélagsins og sjálfu stofnunarferlinu fram að skráningu. Nefndinni er heimilt að ákveða að greina fulltrúum utanaðkomandi samtaka sem hagsmuna eiga að gæta, þ.m.t. stéttarfélaga, frá byrjun samningaviðræðna.

Sérstaka samninganefndin getur valið sérfræðinga sér til aðstoðar, t.d. fulltrúa frá viðkomandi samtökum stéttarfélaga á Evrópska efnahagssvæðinu. Þessir sérfræðingar geta verið viðstaddir samningafundi til að veita ráðgjöf að beiðni nefndarinnar.

Samrunafélög skulu bera þann kostnað sem hlýst af samningaviðræðum og rekstri sérstöku samninganefndarinnar, þ.m.t. kostnað vegna a.m.k. eins sérfræðings, þannig að nefndinni sé gert kleift að sinna verkefnum sínum með eðlilegum hætti.

8. gr.

Ákvarðanataka innan sérstöku samninganefndarinnar.

Sérstaka samninganefndin tekur ákvarðanir með hreinum meiri hluta fulltrúa, að því tilskildu að sá meiri hluti sé einnig fulltrúi hreins meiri hluta starfsmanna. Hver fulltrúi greiðir eitt atkvæði.

Ef niðurstaða samningaviðræðna er sú að þátttökuréttur starfsmanna minnkar þarf samkomulagið að hljóta atkvæði frá ⅔ hlutum fulltrúanna sem jafnframt eru fulltrúar a.m.k. ⅔ hluta starfsmanna, þ.m.t. atkvæði fulltrúa starfsmanna sem starfa í a.m.k. tveimur aðildarríkjum þegar a.m.k. fjórðungur starfsmanna samrunafélaganna í yfirtökufélaginu á þátttökurétt.

Það að þátttökuréttur starfsmanna minnkar merkir að áhrif fulltrúa starfsmanna á skipan stjórnarstofnana yfirtökufélagsins verða minni en hæsta hlutfallið sem var í gildi í samrunafélögunum.

9. gr.

Lengd samningaviðræðna.

Samningaviðræður skulu hefjast um leið og sérstaka samninganefndin er stofnuð og þeim má halda áfram í sex mánuði eftir það. Miða skal upphaf frests til að ljúka samningaviðræðum samkvæmt þessari grein við tvo mánuði frá því að fullnægjandi upplýsingar skv. 2. mgr. 4. gr. bárust fulltrúum starfsmanna hafi fyrsti fundur ekki verið haldinn fyrir þann tíma.

Aðilar geta komið sér saman um að framlengja samningaviðræðurnar fram yfir þann tíma sem um getur í 1. mgr. í allt að eitt ár samanlagt.

10. gr.

Slit samningaviðræðna.

Sérstöku samninganefndinni er heimilt að ákveða að hefja ekki samningaviðræður eða binda enda á samningaviðræður sem þegar eru hafnar og bera fyrir sig þær reglur um aðild/þátttöku sem eru í gildi í aðildarríkinu þar sem skráð skrifstofa yfirtökufélagsins verður staðsett. Til slíkra ákvarðana þarf atkvæði ⅔ hluta starfsmanna og skulu a.m.k. ⅔ af fulltrúum starfsmanna greiða atkvæði, þ.m.t. atkvæði þeirra sem eru fulltrúar starfsmanna í a.m.k. tveimur aðildarríkjum.

11. gr.

Efni samkomulags.

Samningaviðræður þar til bærra stjórnarstofnana samrunafélaganna og sérstöku samninganefndarinnar skulu fara fram í anda samvinnu með það í huga að ná skriflegu samkomulagi um tilhögun á aðild starfsmanna innan félagsins. Í samkomulaginu skal að lágmarki tilgreina eftirfarandi atriði:

a. gildissvið samkomulagsins,
b. ef aðilarnir verða ásáttir í samningaviðræðum um að koma á tilhögun á þátttöku, inntak þeirrar tilhögunar, þ.m.t. fjölda fulltrúa í stjórn eða, ef við á, eftirlitsstjórn félagsins, sem starfsmennirnir eiga rétt á að kjósa, tilnefna og mæla með eða á móti, reglur um hvernig starfsmennirnir kjósa, tilnefna og mæla með eða á móti þessum fulltrúum og réttindi þeirra,
c. dagsetninguna þegar samkomulagið öðlast gildi og gildistíma þess, í hvaða tilvikum það skal endurskoðað og málsmeðferð við endurskoðun þess.

Ákvæði III. kafla gilda ekki ef aðilar ná samkomulagi samkvæmt þessari grein nema þess sé sérstaklega getið í samkomulaginu.

12. gr.

Löggjöf sem gildir um málsmeðferð við samningaviðræður.

Löggjöf þess aðildarríkis þar sem skráð skrifstofa yfirtökufélagsins verður staðsett gildir um málsmeðferð við samningaviðræður nema annað leiði af ákvæðum þessara laga eða eðli máls.

13. gr.

Val um að hlíta almennum reglum.

Viðkomandi stjórnarstofnunum samrunafélaganna er heimilt að taka ákvörðun, án þess að samningaviðræður hafi áður farið fram samkvæmt kafla þessum, um að þær heyri beint undir almennar reglur um þátttöku skv. III. kafla og að hlíta þeim reglum frá dagsetningu skráningar.

III. KAFLI
Ákvæði til vara.

14. gr.

Gildissvið.

Ákvæði þessa kafla gilda um yfirtökufélög sem skráð eru hér á landi frá skráningardegi ef:

a. aðilarnir koma sér saman um það, eða
b. ekkert samkomulag hefur náðst þegar fresturinn sem mælt er fyrir um í 9. gr. er runninn út og eftirfarandi skilyrði eru uppfyllt:
   1. þar til bær stjórnarstofnun hvers samrunafélags hefur tekið ákvörðun um að samþykkja beitingu almennu reglnanna, sbr. 15. gr., í tengslum við yfirtökufélagið og halda þar með áfram skráningu þess, og
   2. sérstaka samninganefndin hefur ekki tekið ákvörðun sem kveðið er á um í 10. gr.

Enn fremur skulu ákvæði 15. gr. eingöngu gilda í eftirtöldum tilvikum og að uppfylltum eftirgreindum skilyrðum:

a. ef þátttaka var fyrir hendi með einum eða öðrum hætti í einu samrunafélaganna eða fleiri og tók til a.m.k. þriðjungs af heildarfjölda starfsmanna allra samrunafélaganna, eða
b. ef þátttaka í einni eða fleiri myndum var fyrir hendi í einu samrunafélaganna eða fleiri og tók til minna en fjórðungs af heildarfjölda starfsmanna allra samrunafélaganna og sérstaka samninganefndin ákveður það.

Við beitingu heimilda skv. 2. mgr. skal sérstaka samninganefndin ákveða, með sama meiri hluta og kveðið er á um í 1. mgr. 8. gr., hvaða form á þátttöku starfsmanna skuli gilda í yfirtökufélagi. Nefndin skal greina þar til bærum stjórnarstofnunum samrunafélaganna frá þeim ákvörðunum sem teknar eru samkvæmt þessari málsgrein.

15. gr.

Almennar reglur um þátttöku.

Starfsmenn yfirtökufélags, dótturfélaga þess og starfsstöðva og/eða fulltrúanefnd starfsmanna eiga rétt á að kjósa, tilnefna og mæla með eða gegn tilnefningu tiltekins fjölda fulltrúa í stjórn eða eftirlitsstjórn yfirtökufélagsins til jafns við hæsta hlutfallið sem í gildi er í viðkomandi samrunafélögum áður en yfirtökufélagið er skráð.

Ef ekkert samrunafélaganna starfar samkvæmt þátttökureglum fyrir skráningu yfirtökufélagsins er þess ekki krafist að það setji reglur um þátttöku starfsmanna.

Fulltrúanefndin ákveður hvernig sætum í stjórn eða eftirlitsstjórn er úthlutað til fulltrúa starfsmanna í samræmi við hlutfall starfsmanna í hverju aðildarríki fyrir sig. Ef hlutfallsviðmiðun leiðir til þess að starfsmenn í einhverjum aðildarríkjum fá engan fulltrúa skal fulltrúanefndin leitast við að jafna skiptingu sæta og skulu starfsmenn í aðildarríki þar sem skrifstofa yfirtökufélagsins er skráð njóta forgangs við þá jöfnun hafi þeir ekki þegar fengið úthlutað sæti samkvæmt hlutfallsreglu.

Fulltrúanefndin setur reglur um á hvern hátt fulltrúar starfsmanna geta mælt með eða gegn tilnefningu fulltrúa í stjórnarstofnanir yfirtökufélagsins, ef við á.

Ef starfsmenn á Íslandi öðlast rétt til að tilnefna eða kjósa fulltrúa samkvæmt þessari grein skal ákvæði 6. gr. gilda um það val. Um kjör eða tilnefningu annarra fulltrúa gildir löggjöf viðkomandi aðildarríkis en ef þar er ekki mælt fyrir um hvernig tilnefning fer fram skal fulltrúanefndin tilnefna fulltrúa starfsmanna þess aðildarríkis.

Hver fulltrúi í stjórn eða, þar sem það á við, eftirlitsstjórn yfirtökufélagsins sem fulltrúanefndin eða, eftir atvikum, starfsmenn, hefur kosið, tilnefnt eða mælt með samkvæmt þessari grein, skal vera fullgildur stjórnarmaður með sömu réttindi og skyldur og fulltrúar hluthafa, þ.m.t. rétt til að greiða atkvæði.

IV. KAFLI
Ýmis ákvæði.

16. gr.
Þagnarskylda.

Fulltrúum í sérstöku samninganefndinni eða fulltrúanefndinni og sérfræðingum, sem eru þeim til aðstoðar, er óheimilt að láta af hendi upplýsingar sem þeim hafa verið veittar í trúnaði.

Hið sama gildir um fulltrúa starfsmanna í tengslum við upplýsingamiðlun og samráð.

Þessi kvöð fylgir fulltrúunum og sérfræðingunum, sem eru þeim til aðstoðar, hvar sem þeir kunna að vera og einnig eftir að umboð þeirra er á enda.

17. gr.
Upplýsingar sem ekki er skylt að veita.

Eftirlitsstjórn eða stjórn yfirtökufélags eða samrunafélags sem stofnað er á Íslandi er ekki skuldbundin til að veita upplýsingar samkvæmt ákvæðum þessara laga ef upplýsingarnar eru samkvæmt hlutlægu mati þess eðlis að þær geti haft mjög skaðleg áhrif á starfsemi félagsins eða dótturfélaga þess og starfsstöðva eða valdið þeim tjóni.

18. gr.
Vernd fulltrúa starfsmanna.

Fulltrúar í sérstöku samninganefndinni, fulltrúar í fulltrúanefndinni og fulltrúar starfsmanna í stjórn stjórnarstofnana yfirtökufélagsins skulu hvorki sæta uppsögn né skerðingu á kjörum sínum vegna starfa sinna. Þeim skal einnig tryggður réttur með samningi við vinnuveitanda til að taka sér frí frá störfum svo að þeir geti á eðlilegan hátt sinnt skyldum sínum við gerð og framkvæmd samninga samkvæmt lögum þessum. Þetta á einkum við um fundasetu í sérstöku samninganefndinni eða fulltrúanefndinni og fundi stjórnarstofnana yfirtökufélagsins, m.a. varðandi greiðslu launa til fulltrúa sem starfa hjá samrunafélagi, yfirtökufélag-

inu eða dótturfélögum þess eða starfsstöðvum fyrir þann tíma sem þeir þurfa að vera fjarverandi.

Fulltrúar starfsmanna sem starfa samkvæmt málsmeðferð um upplýsingamiðlun og samráð skulu njóta sams konar réttarverndar og trúnaðarmenn samkvæmt lögum nr. 80/1938, um stéttarfélög og vinnudeilur, með síðari breytingum, eftir því sem við á.

19. gr.

Viðurlög.

Þeir sem þrátt fyrir þagnarskylduákvæði 16. gr. láta af hendi trúnaðarupplýsingar sem þeim hafa verið veittar skulu dæmdir til fésekta nema þyngri refsing liggi við samkvæmt öðrum lögum.

Brot sem framin eru í starfsemi lögaðila gegn 4. og 18. gr. laga þessara varða lögaðila sektum, sbr. II. kafla A almennra hegningarlaga, ef brotið er framið af ásetningi og er til þess fallið að svipta starfsmenn félags rétti sem varinn er samkvæmt þessum lögum.

Með mál út af brotum skal farið að hætti opinberra mála.

20. gr.

Ágreiningur.

Unnt er að skjóta til dómstóla ágreiningi sem varðar framkvæmd þessara laga, þ.m.t. ágreiningi um rétt fulltrúa starfsmanna til að fá í hendur upplýsingar og rétt samrunafélaga eða yfirtökufélaga samkvæmt lögum þessum til að binda upplýsingar trúnaði. Rétt til málshöfðunar hafa allir sem taldir eru upp í 18. gr., hlutaðeigandi stéttarfélög og aðrir sem hagsmuna eiga að gæta.

21. gr.

Vernd þátttökuréttar.

Ef reglur þessara laga gilda um yfirtökufélag er því félagi skylt að gera ráðstafanir til að tryggja að þátttökuréttur starfsmanna sé varinn í samræmi við ákvæði laga þessara komi til innlends samruna á næstu þremur árum eftir að samruninn yfir landamæri tók gildi.

22. gr.

Reglugerð.

Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd þessara laga.

23. gr.

Innleiðing tilskipunar.

Með lögum þessum er innleidd 16. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2005/56/EB frá 26. október 2005, um samruna hlutafélaga yfir landamæri.

24. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

25. gr.

Breytingar á öðrum lögum.

1. Við 2. mgr. 133. gr. f í lögum nr. 2/1995, um hlutafélög, með síðari breytingum, bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Eftir því sem við á skal þó við skráningu félagsins gætt 12. gr. reglugerðar ráðsins (EB) nr. 2157/2001 frá 8. október 2001, um samþykktir fyrir Evrópufélög (SE), sem hefur lagagildi hér á landi skv. 1. gr. laga nr. 26/2004, um Evrópufélög.
2. Við 2. mgr. 107. gr. g í lögum nr. 138/1994, um einkahlutafélög, með síðari breytingum, bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Eftir því sem við á skal þó við skráningu félagsins gætt 12. gr. reglugerðar ráðsins (EB) nr. 2157/2001 frá 8. október 2001, um samþykktir fyrir Evrópufélög (SE), sem hefur lagagildi hér á landi skv. 1. gr. laga nr. 26/2004, um Evrópufélög.

295. Frumvarp til laga [13. mál]

um breytingar á ýmsum lögum vegna innleiðingar á tilskipun 2005/29/EB um óréttmæta viðskiptahætti.

(Eftir 2. umr., 23. júlí.)

I. KAFLI

Breyting á lögum nr. 56/2007, um samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „skulu hafa lagagildi hér á landi“ í 1. málsl. kemur: skulu, að undanskildum viðauka við reglugerðina, hafa lagagildi hér á landi.
b. Í stað orðsins „Reglugerðin“ í 2. málsl. kemur: Reglugerðin, að undanskildum viðaukanum.
c. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Viðskiptaráðherra skal í reglugerð kveða á um að viðauki við reglugerð skv. 1. mgr. og breytingar á honum, sem innleiddar hafa verið, skuli hafa reglugerðargildi hér á landi.

II. KAFLI

Breyting á lögum nr. 141/2001, um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda.

2. gr.

1. tölul. 1. gr. laganna orðast svo: Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2005/29/EB frá 11. maí 2005 um óréttmæta viðskiptahætti gagnvart neytendum á innri markaðnum.

III. KAFLI

Innleiðing á tilskipun og gildistaka.

3. gr.

Lög þessi fela í sér innleiðingu á 16. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2005/29/EB frá 11. maí 2005 um óréttmæta viðskiptahætti gagnvart neytendum á innri markaðnum

og um breytingu á tilskipun ráðsins 84/450/EBE, tilskipunum Evrópuþingsins og ráðsins 97/7/EB, 98/27/EB og 2002/65/EB og reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 2006/2004 (Tilskipun um óréttmæta viðskiptahætti).

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

296. Frumvarp til laga [15. mál]

um breytingu á lögum um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög (einföldun reglna við samruna og skiptingu).

(Eftir 2. umr., 23. júlí.)

I. KAFLI

Lög um hlutafélög, nr. 2/1995, með síðari breytingum.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 122. gr. laganna:

a. Við bætist ný málsgrein er verður 4. mgr. og orðast svo:
   Ef allir hluthafar í samrunafélögum samþykkja er þess ekki krafist að óháðir, sérfróðir matsmenn geri skýrslu um samrunaáætlunina, m.a. um endurgjald fyrir hluti, sbr. 1.–3. mgr.
b. Í stað orðanna „enn fremur“ í 4. mgr. kemur: ætíð.

2. gr.

Í stað „4. mgr. 122. gr.“ í 1. og 2. mgr. 123. gr., fyrri málslið 4. mgr. 124. gr., 1. mgr. 126. gr., 3. mgr. 129. gr. og 1. málsl. 1. mgr. 151. gr. laganna kemur: 5. mgr. 122. gr.

3. gr.

Í stað „1.–3. mgr. 122. gr.“ í 130. gr. laganna kemur: 122. gr.

4. gr.

Í stað orðanna „133. gr. a – 133. gr. f“ í 2. mgr. 133. gr. a og 4. mgr. 133. gr. g laganna kemur: 133. gr. a – 133. gr. c og 133. gr. e – 133. gr. f.

5. gr.

133. gr. d í lögunum fellur brott.

II. KAFLI

Lög um einkahlutafélög, nr. 138/1994, með síðari breytingum.

6. gr.

4. mgr. 97. gr. laganna orðast svo:

Ef allir hluthafar í samrunafélögum samþykkja er þess ekki krafist að gerð sé skýrsla um samrunaáætlunina, m.a. um endurgjald fyrir hluti, sbr. 1.–3. mgr. Þó skal ætíð gefa yfirlýs-

ingu um að hve miklu leyti samruninn kunni að rýra möguleika lánardrottna á fullnustu í hinum einstöku félögum.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 98. gr. laganna:

a. Síðari málsliður 1. mgr. orðast svo: Einnig skal samtímis senda hlutafélagaskrá yfirlýsingu skv. 4. mgr. 97. gr., sbr. 99. gr.
b. Síðari málsliður 2. mgr. orðast svo: Ef sá sem gefur yfirlýsingu skv. 4. mgr. 97. gr. telur í yfirlýsingu sinni að samruninn kunni að rýra möguleika lánardrottna á fullnustu skulu í tilkynningu vera upplýsingar þar að lútandi og athygli lánardrottna vakin á rétti þeirra skv. 97. gr. og 101. gr.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 99. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „yfirlýsingu endurskoðanda eða skoðunarmanns skv. 4. mgr. 97. gr.“ í fyrri málslið 4. mgr. kemur: yfirlýsingu skv. 4. mgr. 97. gr.
b. 5. tölul. 5. mgr. orðast svo: skýrsla og yfirlýsing skv. 97. gr.

9. gr.

Í stað orðanna „Ef endurskoðandi eða skoðunarmaður telur í yfirlýsingu sinni skv. 4. mgr. 97. gr.“ í 1. mgr. 101. gr. laganna kemur: Ef sá sem gefur yfirlýsingu skv. 4. mgr. 97. gr. telur í yfirlýsingu sinni.

10. gr.

3. mgr. 104. gr. laganna orðast svo:

Samin skal yfirlýsing í samræmi við 4. mgr. 97. gr.

11. gr.

Í stað tilvísunarinnar „1.–3. mgr. 97. gr.“ í 105. gr. laganna kemur: 97. gr.

12. gr.

Í stað tilvísunarinnar „107. gr. b – 107. gr. g“ í 2. mgr. 107. gr. b og 4. mgr. 107. gr. h í lögunum kemur: 107. gr. b – 107. gr. d og 107. gr. f – 107. gr. g.

13. gr.

107. gr. e í lögunum fellur brott.

14. gr.

Með lögum þessum er innleidd tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2007/63/EB frá 13. nóvember 2007 um breytingu á tilskipunum ráðsins 78/855/EBE og 82/891/EBE að því er varðar kröfu um skýrslu óháðs sérfræðings í tengslum við samruna eða skiptingu hlutafélaga.

Ríkisstjórninni er heimilt að staðfesta fyrir Íslands hönd ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 58/2008 frá 25. apríl 2008 um breytingu á XXII. viðauka (Félagaréttur) við EES-samninginn frá 2. maí 1992.

15. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

297. Framhaldsnefndarálit [134. mál]

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 6/2007, um Ríkisútvarpið ohf., með síðari breytingum.

Frá menntamálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið að nýju milli 2. og 3. umræðu. Fram hefur komið að eðli innheimtunnar hefur breyst úr innheimtu á afnotagjöldum í skattheimtu. Áður sá Ríkisútvarpið um innheimtu afnotagjalds en við þær breytingar sem gerðar voru á lögum um Ríkisútvarpið í lok síðasta árs var gjaldtakan færð til skattyfirvalda. Á þeim tíma sem Ríkisútvarpið sá um innheimtu afnotagjaldanna var m.a. samið sérstaklega við Öryrkjabandalag Íslands um afslátt frá gjaldinu til handa lögblindum og heyrnarskertum.

Nefndin telur eðlilegt að litið verði til sanngirnissjónarmiða við gjaldtökuna eins og verið hefur og beinir því til ríkisstjórnarinnar að skoðað verði sem allra fyrst hvaða afslættir voru veittir á gjöldunum og hvernig unnt er að viðhalda þeim.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt.**

Skúli Helgason var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 23. júlí 2009.

Oddný G. Harðardóttir, form., frsm.	Ásmundur Einar Daðason.	Ragnheiður Ríkharðsdóttir.
Jónína Rós Guðmundsdóttir.	Eygló Harðardóttir.	Lilja Rafney Magnúsdóttir.
Unnur Brá Konráðsdóttir.	Margrét Tryggvadóttir.	

298. Nefndarálit [89. mál]

um frv. til l. um breyt. á ýmsum lögum vegna tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðs Íslands.

Frá meiri hluta allsherjarnefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Pál Þórhallsson og Halldór Árnason frá forsætisráðuneyti, Þórunni J. Hafstein og Jón Magnússon frá dóms- og kirkjumálaráðuneyti, Áslaugu Árnadóttur og Jónínu Lárusdóttur frá viðskiptaráðuneyti, Guðmund Árnason, Angantý Einarsson og Arnar Þór Másson frá fjármálaráðuneyti, Tryggva Axelsson frá Neytendastofu, Rósmund Guðnason og Magnús Sigmund Magnússon frá Hagstofu Íslands, Frank-

lín Georgsson og Svein Margeirsson frá Matís ohf. og Eiríkur Blöndal frá Bændasamtökum Íslands.

Umsagnir bárust frá Neytendastofu, Nýsköpunarsjóði atvinnulífsins, Kauphöll Íslands, Byggðastofnun, tollstjóranum í Reykjavík, Hagstofu Íslands, Íbúðalánasjóði, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum fjármálafyrirtækja, Framkvæmdasýslu ríkisins, Ríkisendurskoðun, Samtökum atvinnulífsins, Matís ohf., ríkisskattstjóra, Ríkisútvarpinu ohf., sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti, Viðskiptaráði Íslands, Félagi íslenskra stórkaupmanna, Fjármálaeftirlitinu, Keflavíkurflugvelli ohf., Fasteignaskrá Íslands, Neytendasamtökunum, Bændasamtökum Íslands og Seðlabanka Íslands.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á ýmsum lögum vegna breytinga á heitum ráðuneyta og tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðs Íslands. Flestar breytingarnar lúta að flutningi verkefna til efnahags- og viðskiptaráðuneytis, þ.e. málefna Seðlabanka Íslands og Hagstofu Íslands frá forsætisráðuneyti, og flutningi málefna er varða ársreikninga, endurskoðun og bókhald frá fjármálaráðuneyti. Auk þess er lagt til að stofnuð verði sjálfstæð rannsóknareining innan Hagstofu Íslands sem hafi það hlutverk að fylgjast með afkomu þjóðarbúsins, semja þjóðhagsspár og áætlanir og birta þær opinberlega. Þá er mælt fyrir um flutning verkefna til dómsmála- og mannréttindaráðueytis, þ.e. flutning á málefnum sveitarstjórnarkosninga frá samgönguráðuneyti, flutning á málefnum fasteignamats og fasteignaskráningu frá fjármálaráðuneyti og flutning neytendamála frá viðskiptaráðuneyti o.fl.

Fyrir nefndinni kom fram að þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu væru fyrsti þátturinn í þeim stjórnkerfisumbótum sem ráðist verður í á næstu mánuðum og árum. Þær varða tilfærslu verkefna milli ráðuneyta sem ætlað er að bæta stjórnsýslu og þjónustu við atvinnulíf og almenning. Meiri hlutinn leggur áherslu á mikilvægi þess að vandað sé til þeirra breytinga sem lagðar eru til í frumvarpinu svo ekki sé hætta á að mannauður og þekking fari forgörðum.

Meginmarkmið frumvarpsins er að efla og styrkja viðskiptaráðuneyti sem verður efnahags- og viðskiptaráðuneyti. Þá verður dóms- og kirkjumálaráðuneyti dóms- og mannréttindamálaráðuneyti. Breytingarnar í frumvarpinu endurspeglast í breytingum á heitum ráðuneyta. Meiri hlutinn telur mikilvægt að fækka ráðuneytum, styrkja þau og samræma verkefni. Fyrir nefndinni kom fram að verkefni ráðuneyta skarast og koma mörg ráðuneyti því að sömu málaflokkum og því getur yfirsýn og samhæfing tapast eins og í tilfelli Seðlabanka og Fjármálaeftirlits. Meiri hlutinn lítur svo á að frumvarpið sé áfangi í átt að skilvirkara Stjórnarráði en áréttar mikilvægi þess að sem fyrst komi fram frumvarp sem lýtur að heildarsýn á Stjórnarráðið, sýn sem byggist á hagræðingu, skilvirkni, fækkun ráðuneyta og styrkingu þeirra.

Fram kom að til þess að tryggja sem best framkvæmd þeirra breytinga sem gera þarf hefur verið sett á fót verkefnisstjórn um stjórnkerfisumbætur þar sem í eiga sæti ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytis, auk sérfræðinga ráðuneytisins og fjármálaráðuneytis og fulltrúar þeirra ráðuneyta sem verkefnaflutningur varðar. Þá muni auk þess verða haft samráð við aðila vinnumarkaðarins, Samband íslenskra sveitarfélaga og aðra hagsmunaaðila. Meiri hlutinn telur mjög mikilvægt að slíkt samráð verði haft svo að unnt verði að skapa sátt um nauðsynlegar breytingar á næstu mánuðum og árum.

Á fundum nefndarinnar kom einnig fram að á vegum forsætisráðuneytis væri starfandi vinnuhópur sem miðaði að því að útbúa sóknaráætlun fyrir alla landshluta og samræma ýmsar áætlanir sem stjórnvöld standa fyrir. Þannig verði hugsanlega til atvinnu- og þjónustusvæði sem hafa hagnýta skírskotun. Meiri hlutinn telur mikilvægt að við þá vinnu verði einnig haft náið samráð við hagsmunaaðila.

Nefndin ræddi nokkuð um þær breytingar sem fela í sér flutning eignarhalds ríkisins í opinberum hlutafélögum, svo sem Ríkisútvarpinu ohf., Matvælarannsóknum hf. og hlutafélagi um rekstur Keflavíkurflugvallar, frá fagráðuneytum til fjármálaráðuneytis. Markmiðið með breytingunum er m.a. að tryggja að ríkið hafi eina samræmda eigendastefnu til að auka trúverðugleika og einingu um hlutverk þess sem eiganda. Þessi þróun hefur verið innan ríkja OECD og áherslan þar með lögð á ríkið sem eiganda. Fram kom að með breytingunum mætti draga verulega úr þeirri hættu sem felst í að sami aðili sé í eigandafyrirsvari tiltekins félags auk þess að hafa faglegt eftirlit með starfsemi eða starfsumhverfi þess. Þeim sjónarmiðum var hreyft fyrir nefndinni að með þessu gæti samvinna og samráð fagráðuneyta við viðkomandi stofnanir minnkað og komið niður á faglegri vinnu. Meiri hlutinn leggur af því tilefni áherslu á að með þessum breytingum sé einungis verið að færa hlutabréfið til fjármálaráðuneytis en vald yfir málefnasviðum, reglusetning á þeim og faglegt samstarf við stofnanir verður hjá viðkomandi fagráðuneyti. Meiri hlutinn ítrekar mikilvægi þess að við skipan og tilnefningar stjórnarmanna í félög, sem eru að hluta eða í heild í opinberri eigu, verði gætt að faglegum sjónarmiðum og litið til fagþekkingar viðkomandi þannig að tryggt verði að breytingarnar verði ekki til þess fallnar að veikja samvinnu ráðuneytanna við stofnanirnar.

Fyrir nefndinni komu fram upplýsingar, sem varða flutning eignarhalds á Matvælarannsóknum hf. frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti til fjármálaráðuneytis, um að hjá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti gæti þurft að grípa til umfangsmikilla aðgerða á ýmsum sviðum til þess að mæta þeim erfiðu fjárhagsaðstæðum sem nú eru. Þannig gæti reynst óhjákvæmilegt að ráðast í gagngerar breytingar á uppbyggingu stofnana, sem getur þýtt formbreytingu á hluta starfseminnar og að Matvælarannsóknir hf. gætu orðið órjúfanlegur hluti af þeirri leið sem valin verður. Meiri hlutinn telur að þegar litið sé til þessa sé rétt að fresta þessari breytingu þar sem að hún kann að flækja málin og gera nauðsynlegar breytingar erfiðari. Meiri hlutinn leggur því til að 66. gr. frumvarpsins falli brott.

Meiri hlutinn ræddi einnig þær breytingar sem lagðar eru til á neytendamálum en að meginstefnu til á sá málaflokkur að færast frá viðskiptaráðuneyti yfir í dómsmála- og mannréttindaráðuneyti fyrir utan þá lagabálka sem snúa að fjármálamarkaðinum, en þeir verða áfram á verksviði efnahags- og viðskiptaráðuneytis enda þótt alltaf megi búast við einhverri skörun við neytendamálaflokkinn, sbr. lög um rafrænar undirskriftir og rafræn viðskipti. Undir neytendamálaflokkinn falla ýmis lög á verksviði Neytendastofu og talsmanns neytenda. Í skýrslu, sem unnin var fyrir viðskiptaráðuneytið af þremur stofnunum Háskóla Íslands, Félagsvísindastofnun, Hagfræðistofnun og Lagastofnun um úttekt á stöðu neytendamála á Íslandi, *Ný sókn í neytendamálum*, komu fram tillögur að breytingum á skipan neytendamála sem byggjast að nokkru á norrænni fyrirmynd. Tillögur skýrsluhöfunda voru að sameina Neytendastofu og embætti talsmanns neytenda. Fram kom að ekki hefði unnist tími til að vinna úr þessum tillögum í viðskiptaráðuneyti vegna mikilla anna í tengslum við bankahrunið. Meiri hlutinn telur að þær tillögur sem settar eru fram í skýrslunni séu til þess fallnar að styrkja þennan málaflokk sem fer sífellt stækkandi og er t.d. ákveðin þungamiðja í rétti nágrannaríkjanna sem og í Evrópusambandslöggjöf. Með sameiningunni mætti einnig ná fram nokkurri hagræðingu og telur nefndin því mikilvægt að á vegum nýs dóms- og mannréttindamálaráðuneytis verði farið í að skoða þær tillögur sem koma fram í skýrslunni.

Þá var einnig rætt um málefni Hagstofu Íslands en í frumvarpinu er gert ráð fyrir að hún færist undir efnahags- og viðskiptaráðuneyti. Þá er í frumvarpinu lagt til að við Hagstofu Íslands verði starfrækt sjálfstæð rannsóknareining sem verði aðskilin frá þeirri hagskýrslustarfsemi sem fyrir er og verði henni ætlað að fylgjast með afkomu þjóðarbúsins, semja þjóðhagsspár og áætl-

anir og birta opinberlega. Þessi vinna fer nú fram á efnahagsskrifstofu fjármálaráðuneytis og er í frumvarpinu gert ráð fyrir að sá hluti hennar verði fluttur til Hagstofunnar. Í lögum og reglum um hagskýrslustarfsemi er lögð áhersla á faglegt sjálfstæði hagstofa, að þær séu hlutlausar og beiti viðeigandi verklagi. Einnig er lögð áhersla á gæði hagskýrslna, trúnað og gagnsæi í vinnubrögðum. Meiri hlutinn leggur áherslu á að skýran greinarmun þarf að gera á söfnun og úrvinnslu upplýsinga annars vegar og stefnumörkun og ályktunum sem byggjast á tölfræðinni hins vegar. Fyrir nefndinni kom fram að mjög mikilvægt væri að þessi sjálfstæða rannsóknareining verði aðskilin algerlega frá hagskýrslugerðinni og að hún heyri þannig beint undir hagstofustjóra. Meiri hlutinn telur því nauðsynlegt að gerðar verði breytingar á skipuriti stofnunarinnar samhliða þessum breytingum og enn fremur að settar verði mjög skýrar verklagsreglur byggðar á lögum og alþjóðlegum reglum um samskipti þessarar sjálfstæðu rannsóknareiningar og annarra rannsakenda við Hagstofuna.

Meiri hlutinn leggur til nokkrar lagfæringar á frumvarpinu en í 1. gr. þess eru lagðar til breytingar á 4. gr. laga um Stjórnarráð Íslands þar sem ráðuneyti eru talin upp í stafrófsröð á eftir forsætisráðuneyti. Meiri hlutinn telur rétt að halda núverandi tilhögun laganna og leggur því til breytingu á frumvarpinu í þá átt. Meiri hlutinn leggur auk þess til að við frumvarpið bætist tveir nýir kaflar. Sá fyrri varðar breytingar á lögum um lögbann og dómsmál til verndar heildarhagsmunum neytenda sem falla eiga undir verksvið dómsmála- og mannréttindaráðuneytis og hinn síðari varðar breytingar á lögum um neytendalán sem eftir breytingar á ráðuneytum heyra undir efnahags- og viðskiptaráðherra í stað viðskiptaráðherra. Þá leggur meiri hlutinn til smávægilegar lagfæringar á frumvarpinu sem þarfnast ekki skýringa.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með framangreindum breytingum sem gerðar eru tillögur um í sérstöku þingskjali.

Sigríður Ingibjörg Ingadóttir skrifar undir álitið með fyrirvara.

Alþingi, 24. júlí 2009.

Steinunn Valdís Óskarsdóttir, form., frsm.	Atli Gíslason.	Sigríður Ingibjörg Ingadóttir, með fyrirvara.
Ásmundur Einar Daðason.	Róbert Marshall.	Þráinn Bertelsson.

299. Fyrirspurn [163. mál]

til viðskiptaráðherra um skilanefndir.

Frá Eygló Harðardóttur.

1. Hver skipar og hvernig er skipað í skilanefndir?
2. Hver eru verkefni, markmið, ábyrgð og valdsvið skilanefndar?
3. Gagnvart hverjum eru skilanefndirnar ábyrgar?
4. Eftir hvaða viðmiðum og/eða reglum er farið við skipun skilanefndar?
5. Hvernig og hve oft gera skilanefndir grein fyrir störfum sínum?
6. Hver hefur eftirlit með störfum skilanefnda?

7. Hafa fulltrúar í skilanefnd þurft að hætta störfum, og ef svo er af hverju?

Skriflegt svar óskast.

300. Nefndarálit [89. mál]

um frv. til l. um breyt. á ýmsum lögum vegna tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðs Íslands.

Frá minni hluta allsherjarnefndar.

Allsherjarnefnd hefur fjallað um málið og fengið umsagnir auk þess sem gestir hafa komið á fundi nefndarinnar eins og rakið er í áliti meiri hlutans. Minni hlutinn leggst gegn því að frumvarpið verði afgreitt sem lög frá Alþingi og rökstyður þá afstöðu sína með eftirfarandi hætti:

1. Þær breytingar sem felast í frumvarpinu eru ekki nægilega undirbúnar, greinilegt er að ekki hefur verið haft samráð við þær stofnanir sem málið varðar og ekkert bendir til þess að málið hafi á nokkurn hátt verið unnið í samstarfi við samtök starfsmanna. Undirbúningur að þessu leyti virðist því í fullkomnu ósamræmi við þær verklagsreglur og leiðbeiningar um undirbúning lagafrumvarpa sem finna má í handbók forsætisráðuneytis, dómsmálaráðuneytis og skrifstofu Alþingis frá nóvember 2007. Einungis hefur verið um að ræða samráð milli ráðuneyta og jafnvel það virðist ekki hafa verið fullnægjandi, sbr. erindi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra til allsherjarnefndar dags. 8. júlí sl.
2. Breytingarnar í frumvarpinu virðast á margan hátt fálmkenndar og tilviljunarkenndar og sárlega skortir þá heildarsýn á skipulag og tilfærslu innan verkefna Stjórnarráðsins sem boðaðar hafa verið af hálfu ríkisstjórnarinnar. Í ljósi þess er vandkvæðum bundið að taka afstöðu til einstakra tillagna frumvarpsins þar sem óljóst er hvernig þær munu falla að frekari breytingum sem í einhverjum tilvikum munu jafnvel birtast í nýju lagafrumvarpi strax í haust. Telur minni hlutinn að skynsamlegra hefði verið að ríkisstjórnin legði fram heildstæðar tillögur í þessum efnum þannig að Alþingi hefði möguleika á því að taka afstöðu til þeirra í eðlilegu samhengi. Þess í stað velur ríkisstjórnin leið smáskammtalækninga.
3. Ekki hafa komið fram nein fullnægjandi rök fyrir því að þær breytingar sem frumvarpið felur í sér séu svo brýnar að ekki megi bíða með þær þangað til sú heildarendurskoðun, sem vikið er að hér að framan, liggur fyrir. Engin af þeim breytingum sem þar eru lagðar til getur talist bráðaaðgerð til að mæta einhverjum aðsteðjandi vanda. Ef markmið ríkisstjórnarinnar er að leggja fram nýtt frumvarp á haustþingi með öðrum breytingum sem hún telur mikilvægar til framtíðar væri eðlilegra að taka tillögurnar í þessu frumvarpi inn í þá vinnu. Vel getur komið til þess að strax í haust standi þingið frammi fyrir nýjum tillögum um breytingar á þeim lagaákvæðum sem fjallað er um í þessu frumvarpi. Það eru sérkennileg vinnubrögð, ekki síst í ljósi þess sem áður er sagt um skort á rökstuðningi fyrir því að nauðsynlegt sé að afgreiða þetta mál í sumar.
4. Miðað við yfirlýst markmið ríkisstjórnarinnar er eitt helsta markmið fyrirhugaðra breytinga á Stjórnarráðinu og stjórnkerfinu almennt að ná fram hagræðingu og sparnaði. Í frumvarpi því sem hér liggur fyrir er ekki að finna neinar tillögur sem stuðla að því að það markmið

náist. Þetta kemur meðal annars skýrt fram í kostnaðarmati fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins sem metur áhrifin svo að fyrst og fremst verði um tilflutning útgjalda að ræða milli ráðuneyta og stofnana og auki þannig ekki heildarkostnað ríkissjóðs. Fjárlagaskrifstofa hefur reyndar skýra fyrirvara um að þetta geti breyst vegna breytinga á kostnaði, starfsmannafjölda eða húsnæði, en vegna óvissu um slíka þætti telur skrifstofan að um það verði að fjalla sérstaklega síðar. Hvað sem því líður liggur a.m.k. fyrir, að þetta frumvarp sem slíkt leiðir ekki hagræðingar og sparnaðar eins og ríkisstjórnin segist stefna að.

5. Veigamesta efnisbreytingin í frumvarpinu lýtur að tilfærslu málefna og stofnana á sviði efnahagsmála til viðskiptaráðuneytis. Minni hlutinn tekur undir þau sjónarmið að reynsla undanfarinna mánaða kalli á endurskoðun í þeim efnum, aukna samræmingu og samhæfingu, hugsanlega tilfærslu verkefna og stofnana og aðrar breytingar sem leitt geta til þess að þeir kraftar innan stjórnarkerfisins sem með þessi mál hafa að gera nýtist sem best. Minni hlutinn telur hins vegar nauðsynlegt að fyrir liggi mótaðar hugmyndir og tillögur um fyrirkomulag í þeim efnum í samhengi við aðrar boðaðar breytingar áður en einstök skref eru stigin í þeim efnum. Þá telur minni hlutinn óeðlilegt að forræði á sviði efnahagsmála verði fært frá forsætisráðuneyti með þeim hætti sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Efnahagsmálin hafa um langt skeið verið mikilvægasta viðfangsefni forsætisráðuneytisins. Eðli málsins samkvæmt snerta þau mál svið allra annarra ráðuneyta að meira eða minna leyti. Verkstjórnarhlutverk forsætisráðherra er því hvað veigamest, einmitt á því sviði. Tillögur um breytingar í þessum efnum eru sérstaklega undarlegar við þær aðstæður sem nú ríkja í þjóðfélaginu. Öllum má vera ljóst að einmitt nú eru efnahagsmálin brýnasta og alvarlegasta viðfangsefni stjórnvalda og skýtur því skökku við að færa forræði þess málaflokks frá forsætisráðherra.

Með hliðsjón af þessum sjónarmiðum getur minni hlutinn ekki fallist á að þetta frumvarp verði afgreitt á þessu þingi. Minni hlutinn mun ekki leggja fram breytingartillögur að svo stöddu en áskilur sér rétt til að gera frekari athugasemdir eða leggja fram tillögur síðar við meðferð málsins.

Alþingi, 24. júlí 2009.

Birgir Ármannsson, frsm.	Unnur Brá Konráðsdóttir.	Vigdís Hauksdóttir.

301. Breytingartillögur [89. mál]

við frv. til l. um breyt. á ýmsum lögum vegna tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðs Íslands.

Frá meiri hluta allsherjarnefndar (SVÓ, AtlG, SII, ÁsmD, RM, ÞrB).

1. Við 1. gr.
   a. A-liður orðist svo: Í stað orðanna „dóms- og kirkjumálaráðuneyti“ í 1. mgr. kemur: dómsmála- og mannréttindaráðuneyti, efnahags- og viðskiptaráðuneyti.
   b. D-liður orðist svo: Í stað orðanna „utanríkisráðuneyti og viðskiptaráðuneyti“ í 1. mgr. kemur: og utanríkisráðuneyti.

2. Við 7. gr. B-liður orðist svo: Í stað orðsins „framfarastofnunarinnar“ í 1. gr. laganna og í heiti laganna kemur: framfarastofnunar.
3. Við bætist nýr kafli er verði X. kafli, **Breyting á lögum um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda, nr. 141/2001**, með einni nýrri grein, svohljóðandi:
   Í stað orðsins „Viðskiptaráðuneytið“ í 1. mgr. 3. gr. laganna kemur: Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið.
4. Við bætist nýr kafli er verði XVII. kafli, **Breyting á lögum um neytendalán, nr. 121/1994**, með einni nýrri grein, svohljóðandi:
   Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 21.–23. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.
5. Við 50. gr. A-liður orðist svo: Í stað orðsins „Fjármálaráðherra“ í 42. gr. og 1. málsl. 3. mgr. 43. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.
6. 66. gr. falli brott.

302. Frumvarp til laga [164. mál]

um stjórnlagaþing.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

I. KAFLI
Hlutverk og skipan.

1. gr.
Hlutverk.

Forseti Íslands skal boða til ráðgefandi stjórnlagaþings til að endurskoða stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33 17. júní 1944.

2. gr.
Skipan og starfstími.

Stjórnlagaþing skal skipað minnst 25 og mest 31 þjóðkjörnum fulltrúa. Þeir skulu kosnir persónukosningu.

Þingið skal koma saman eigi síðar en 17. júní 2010 og ljúka störfum 17. febrúar 2011 en getur ákveðið sjálft að ljúka störfum fyrr.

Þingið skal koma þrisvar sinnum saman á starfstíma sínum á eftirfarandi tímabilum:

1. Frá 17. júní til 15. júlí 2010.
2. Frá 4. október til 5. nóvember 2010.
3. Frá 10. janúar til 17. febrúar 2011.

Á milli samkomutímabila þingsins skulu starfa nefndir þær sem þingið kýs skv. 16. og 17. gr.

Alþingi er heimilt með ályktun að verða við beiðni þingsins um að framlengja starfstíma þess um allt að þrjá mánuði.

3. gr.

Viðfangsefni.

Stjórnlagaþing skal sérstaklega taka til umfjöllunar eftirfarandi þætti:

1. Undirstöður íslenskrar stjórnskipunar og helstu grunnhugtök hennar.
2. Skipan löggjafarvalds og framkvæmdarvalds og valdmörk þeirra.
3. Hlutverk og stöðu forseta lýðveldisins.
4. Sjálfstæði dómstóla og eftirlit þeirra með öðrum handhöfum ríkisvalds.
5. Ákvæði um kosningar og kjördæmaskipan.
6. Lýðræðislega þátttöku almennings.

Stjórnlagaþing getur ákveðið að taka til umfjöllunar fleiri þætti en getið er í 1. mgr.

II. KAFLI
Kosning til stjórnlagaþings.

4. gr.

Kjördagur.

Kosning til stjórnlagaþings skal fara fram samhliða kosningum til sveitarstjórna vorið 2010. Skal kosningin vera leynileg.

5. gr.

Kosningarréttur.

Kosningarrétt til stjórnlagaþings hafa allir sem eiga kosningarrétt við kosningar til Alþingis.

6. gr.

Kjörgengi.

Kjörgengir til stjórnlagaþings eru þeir menn sem eru kjörgengir við kosningar til Alþingis. Forseti Íslands, alþingismenn, varamenn þeirra og ráðherrar eru þó ekki kjörgengir.

7. gr.

Auglýsing um kosninguna.

Landskjörstjórn skal auglýsa kosningu til stjórnlagaþings í helstu fjölmiðlum og Lögbirtingablaði eigi síðar en átta vikum fyrir kjördag.

8. gr.

Framboð.

Framboðum til kosningar til stjórnlagaþings skal skila í hendur landskjörstjórnar ekki síðar en sex vikum fyrir kjördag.

Með framboði skal fylgja samþykki frambjóðanda og nöfn minnst 30 og mest 50 meðmælenda sem skulu fullnægja skilyrðum kosningarréttar til Alþingis. Þá skal vera meðfylgjandi skrifleg yfirlýsing frá hverjum meðmælanda sem staðfest hefur verið af tveimur vottum. Landskjörstjórn skal útbúa sérstakt eyðublað í þessu skyni. Nöfn meðmælenda, staða þeirra og sveitarfélög þar sem þeir eru búsettir skulu birt ásamt nöfnum frambjóðenda í helstu fjölmiðlum og Lögbirtingablaði.

Hverjum kosningarbærum manni er einungis heimilt að mæla með einum frambjóðanda.

Landskjörstjórn skal innan þriggja daga frá því að framboði er skilað tilkynna frambjóðanda hvort ágallar séu á framboðinu eða lista yfir meðmælendur. Skal frambjóðanda veittur tveggja daga frestur til að bæta úr ágöllum.

Náist ekki tilskilinn fjöldi frambjóðenda þegar framboðsfrestur rennur út skal landskjörstjórn framlengja frestinn um tvær vikur.

9. gr.

Kynning á frambjóðendum og kosningu.

Landskjörstjórn skal útbúa kynningarefni um frambjóðendur þar sem einnig komi fram hverjir eru meðmælendur þeirra. Skal kynningarefni dreift til allra kjósenda. Einnig skal kynningarefni birt á vefsíðu landskjörstjórnar.

Ákvæði laga um fjármál stjórnmálasamtaka og frambjóðenda og upplýsingaskyldu þeirra gilda um framlög eða styrki til frambjóðenda eftir því sem við á.

Dreifa skal til allra kjósenda afriti af kjörseðli, auðkenndum sem kynningarseðill, ásamt skýringum á því hvernig kosning fer fram. Kynningarseðillinn skal jafnframt birtur á vefsíðu landskjörstjórnar ásamt skýringum. Kynningarseðilinn má kjósandi hafa með sér í kjörklefa.

10. gr.

Gerð og prentun kjörseðla.

Dómsmálaráðuneytið sér um gerð og prentun kjörseðla og sendingu þeirra til yfirkjörstjórna sem síðan annast framsendingu þeirra til undirkjörstjórna með sama hætti og kjörseðla við alþingiskosningar.

Á kjörseðla skal prenta skýru letri nafn, stöðu og sveitarfélag frambjóðenda til stjórnlagaþings í stafrófsröð en fyrsta nafn á kjörseðli skal valið af handahófi. Skal ferningur vera fyrir framan nafn hvers frambjóðanda. Efst á kjörseðli skulu koma fram leiðbeiningar um hvernig atkvæðagreiðsla fer fram, sbr. reglur 11. gr. laga þessara.

11. gr.

Atkvæðagreiðsla á kjörfundi.

Kjósandi sem greiðir atkvæði á kjörfundi setur tölustafinn 1 í reit í ferning fyrir framan nafn þess frambjóðanda sem hann vill helst að nái kjöri, töluna 2 í ferninginn fyrir framan nafn þess frambjóðanda sem hann vill að komi næstur til álita, töluna 3 í ferninginn fyrir framan nafn þess frambjóðanda sem hann vill að komi næstur til álita o.s.frv.

Kjósanda er í sjálfsvald sett hversu mörgum frambjóðendum er forgangsraðað með þeim hætti sem lýst er í 1. mgr. en skal þó að lágmarki raða átta frambjóðendum. Atkvæði telst þó gilt þótt færri frambjóðendur séu valdir.

Útstrikun á nafni hefur enga merkingu.

12. gr.

Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar.

Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar skal eigi hefjast fyrr en þremur vikum fyrir kjördag. Eftir þann tíma og til kjördags á kjósandi rétt á að greiða atkvæði utan kjörfundar.

Í atkvæðagreiðslu utan kjörfundar skal nota sömu kjörseðla og lýst er í 10. gr. en þeir skulu þó vera í öðrum lit. Gildir ákvæði 11. gr. öðru leyti um atkvæðagreiðsluna.

13. gr.

Framkvæmd kosningar og talning atkvæða.

Um kosningarathöfnina sjálfa, sem og undirbúning hennar, og atkvæðagreiðslu utan kjörstaða og á kjörstað, meðferð og talningu atkvæða fer að öðru leyti samkvæmt lögum um kosningar til Alþingis eftir því sem við á.

Landskjörstjórn ákveður verkaskiptingu milli sín og annarra kjörstjórna, svo og milli kjörstjórna innbyrðis.

14. gr.

Úrslit, útgáfa kjörbréfa og úrskurðir í ágreiningsmálum.

Þegar landskjörstjórn hefur fengið í hendur eftirrit gerðabóka allra yfirkjörstjórna og ágreiningsseðla skal hún úthluta sætum á stjórnlagaþingi. Í því skyni skal hún raða frambjóðendum með eftirfarandi hætti:

1. *Talnaröð rofin:* Aðgætt skal hvort talnaröð kjósanda á frambjóðendum sé samfella tölustafanna 1, 2, 3 o.s.frv. Eftirfarandi gildir ef talnaröðin er rofin eða aðrir gallar reynast á henni:
   a. Horft skal fram hjá merkingu með krossi svo og merkingu með tölustöfum utan talnarununnar frá 1 til og með 25. Hafi þó einungis verið merkt við nafn eins frambjóðanda með krossi eða öðrum hætti í ferninginn fyrir framan nafn hans skal líta svo á að kjósandinn hafi raðað honum númer 1.
   b. Sé eyða í talnaröðun frambjóðenda skal líta svo á að röðin nái aðeins að eyðunni.
   c. Sé tölustafur tvítekinn er röðin aðeins gild fram að tvítekna tölustafnum.
   d. Ef engin talnaröðun verður lesin af kjörseðli vegna atvika sem greinir í a–c-lið, svo sem ef enginn frambjóðandi telst tölusettur að 1. vali, telst atkvæðið ekki lengur gilt.
2. *Sætishlutur:* Ákvarða skal sætishlut listans með þeim hætti að deila tölu gildra atkvæða með 26.
3. *Flokkun kjörseðla:* Atkvæði skulu flokkuð í bunka eftir nöfnum þeirra frambjóðenda sem tilgreindir eru númer 1 í talnaröð á viðkomandi kjörseðlum. Hafi frambjóðandi ekki verið tilgreindur númer 1 á neinum kjörseðli skal hann fá tóman bunka í upphafi.

   Ákvarða skal gildi atkvæða í hverjum bunka. Í upphafi er gildi hvers atkvæðis jafnt einum en síðar fer að ákvæðum 4. tölul. Með atkvæðagildi frambjóðanda er átt við samtölu gilda allra atkvæða í bunka hans.
4. *Röðun í efstu sæti:* Frambjóðendum skal raðað í sæti með eftirgreindum hætti að því marki sem unnt er:
   a. Sé hæsta atkvæðagildi frambjóðanda jafnt eða hærra en nemur sætishlut skal frambjóðandanum raðað í efsta lausa sæti, í byrjun í fyrsta sæti.
   b. Sé atkvæðagildi annarra frambjóðenda einnig jafnt eða hærra en nemur sætishlut skal þeim raðað í efstu lausu sæti í réttri röð miðað við atkvæðagildi.
   c. Ákvarða skal færsluhlutfall atkvæða hvers þeirra frambjóðenda sem raðað hefur verið í sæti og fæst það með því að deila þeim hluta atkvæðagildis frambjóðandans sem er umfram sætishlut með fullu atkvæðagildi hans.
   d. Endurmeta skal atkvæðagildi hvers frambjóðanda á viðkomandi seðlum með því að margfalda fyrra atkvæðagildi með færsluhlutfallinu.
   e. Atkvæðin skulu síðan færð til þeirra frambjóðenda sem raðað hefur verið númer 2 á umræddum kjörseðlum sé það að finna, að teknu tilliti til 1. og 7. tölul.

5. *Röðun í neðstu sæti:* Finnist enginn frambjóðandi með atkvæðagildi sem er jafnt eða hærra en sætishluturinn, sbr. 4. tölul., skal finna þann frambjóðanda sem hefur lægsta atkvæðagildið jafnt þótt það sé núll að gildi, sbr. 3. tölul. Þessum frambjóðanda skal raðað í neðsta lausa sæti, í upphafi í sæti með raðtölu sem er jöfn fjölda frambjóðenda til stjórnlagaþings. Atkvæði þessa frambjóðanda skulu síðan færð til þeirra frambjóðenda sem raðað hefur verið númer 2 á umræddum kjörseðlum að því marki að kjósendur hafi tilgreint slíka röðunartölu og þau nöfn hafi ekki verið afmáð vegna uppfærslu skv. 7. tölul.
6. *Lok röðunar:* Beita skal ákvæðum 4. og 5. tölul. samkvæmt röðunartölum á kjörseðlum allt þar til öllum frambjóðendum til stjórnlagaþings hefur verið raðað. Ákvæði 4. tölul. hefur ávallt forgang.
7. *Uppfærsla nafna og valtalna:* Í hvert sinn sem frambjóðanda hefur verið skipað í sæti samkvæmt ákvæðum 4. eða 5. tölul. skal samstundis afmá nafn hans af öllum kjörseðlum. Skapist af þeim sökum eyða í talnaröð á kjörseðli skal hækka röðunartölur þeirra frambjóðenda sem næstir standa þeim frambjóðanda sem um ræðir. Þetta hvort tveggja skal gera áður en kjörseðlar eru færðir í bunka annarra frambjóðenda. Tæmist talnaröð kjósanda á kjörseðli við beitingu 4. eða 5. tölul. kemur atkvæðið ekki lengur til álita og skal lagt til hliðar.
8. *Hlutkesti:* Nú eru einhverjar stærðir sem hafa áhrif á framvindu röðunarinnar jafnstórar og skal þá hluta um þær.

Nú skal þeim úthlutað sætum á stjórnlagaþingi sem eru í efstu 25 sætum miðað við framangreinda röðun.

Hafi frambjóðendur af öðru kyninu fengið úthlutað færri en 10 sætum eða sem nemur tveimur fimmtu allra þingsæta skal úthluta sætum til þeirra frambjóðenda af því kyni sem næstir eru í röðinni, sé þá að finna, þangað til að hlutfall þeirra nemur að minnsta kosti tveimur fimmtu allra fulltrúa, þó aldrei þannig að heildarfjöldi þingfulltrúa fari yfir 31.

Að lokinni talningu og úthlutun sæta boðar landskjörstjórn frambjóðendur til stjórnlagaþings eða umboðsmenn þeirra til fundar þar sem hún úrskurðar um gildi ágreiningsseðlanna, lýsir úrslitum kosningarinnar til stjórnlagaþingsins og gefur út kjörbréf handa þjóðkjörnum fulltrúum á stjórnlagaþingi, sbr. 5. mgr.

Nú er ágreiningur um kjörgengi frambjóðanda til stjórnlagaþings og sker þá landskjörstjórn úr með meiri hluta atkvæða landskjörstjórnarmanna.

15. gr.

Staðfest eftirrit af úrslitum.

Staðfest eftirrit af úrslitum kosningar til stjórnlagaþings sendir landskjörstjórn forseta Alþingis, forsætisráðherra og forseta Hæstaréttar.

III. KAFLI
Skipulag og starfshættir stjórnlagaþings.

16. gr.

Forseti og forsætisnefnd.

Forseti Íslands setur stjórnlagaþing og stýrir kjöri forseta þingsins úr hópi þingfulltrúa í sérstöku kjöri og víkur forseti Íslands svo af stjórnlagaþingi.

Forseti stjórnlagaþings stýrir kjöri varaforseta og þriggja formanna starfsnefnda úr hópi þingfulltrúa á fyrsta fundi stjórnlagaþings.

Forseti, varaforseti og formenn starfsnefnda skipa forsætisnefnd stjórnlagaþings.

Forseti stjórnlagaþings er formaður forsætisnefndar. Hann ber ábyrgð á rekstri stjórnlagaþings og hefur æðsta vald í stjórnsýslu þess.

Forsætisnefnd hefur yfirumsjón með skipulagi þingsins og gerir starfsáætlun um samkomutíma þess, svo og um skipulag á störfum starfsnefnda, sbr. 17. gr.

17. gr.

Starfsnefndir.

Auk forsætisnefndar skulu þrjár starfsnefndir starfa á vegum þingsins:

1. Nefnd um undirstöður íslenskrar stjórnskipunar, dómstóla og réttarríkið.
2. Nefnd um skipan löggjafarvalds og framkvæmdarvalds og hlutverk forseta lýðveldisins.
3. Nefnd um kosningamál og þjóðaratkvæðagreiðslur.

Nefndirnar skal kjósa á öðrum fundi stjórnlagaþings eftir að það kemur saman. Skal þingið kjósa tvo þingfulltrúa til setu í hverri nefnd auk formanns nefndarinnar.

Sama þingfulltrúa má ekki kjósa til setu í fleiri en einni nefnd.

Nefndirnar starfa á milli samkomutímabila þingsins. Allir þingfulltrúar eiga seturétt á fundum nefnda með málfrelsi og tillögurétti.

Nefndir geta ákveðið að halda fundi sína í heyranda hljóða og opna öllum eftir því sem húsrúm leyfir.

18. gr.

Þingfundir og fundarsköp.

Stjórnlagaþing starfar í einni málstofu.

Þingfundir skulu haldnir í heyranda hljóði og eru öllum opnir eftir því sem húsrúm leyfir.

Forseti þingsins stýrir þingfundum. Um fundarsköp skulu settar nánari reglur í starfsreglum þingsins.

19. gr.

Réttindi og skyldur fulltrúa þingsins.

Stjórnlagaþingsfulltrúar eru eingöngu bundnir við sannfæringu sína og ekki við nein fyrirmæli frá kjósendum sínum eða öðrum.

Fulltrúar á stjórnlagaþingi skulu á samkomutímabilum þingsins njóta launa sem samsvara þingfararkaupi alþingismanna og skulu laun þeirra greidd úr ríkissjóði. Forseti stjórnlagaþings nýtur samsvarandi launa og forseti Alþingis.

Þingfulltrúar í nefndum þingsins njóta launa allan starfstíma þingsins og nefndarformenn njóta samsvarandi launa og formenn fastanefnda Alþingis.

Stjórnlagaþing skal njóta sömu verndar og Alþingi skv. 36. gr. stjórnarskrárinnar og XI. kafla almennra hegningarlaga.

20. gr.

Kynning og þátttaka almennings.

Á vegum stjórnlagaþings skal setja upp vefsíðu þar sem birt verði kynningarefni um stjórnarskrána og störf þingsins, erindi sem þinginu berast, útsending þingfunda, þingskjöl sem varða meðferð tillagna og frumvarp til stjórnarskipunarlaga o.fl.

Stjórnlagaþing skal auglýsa með víðtækum hætti eftir tillögum frá almenningi, hagsmunasamtökum eða öðrum sem kunna að vilja koma tillögum sínum og öðrum erindum á framfæri við þingið.

Tillögur og erindi sem þinginu berast skulu sendar viðeigandi starfsnefnd til meðferðar.

21. gr.

Skrifstofa og sérfræðiaðstoð.

Forsætisnefnd stjórnlagaþings skal hafa eftirlit með því að kostnaður við þingið rúmist innan ramma fjárlaga. Ákvarðanir nefndarinnar um útgjöld við þingið sjálft, svo sem vegna aðstöðu, starfsfólks eða sérfræðiráðgjafar, skulu teknar í samráði við forsætisráðuneytið.

Forsætisnefnd skal ráða starfsmenn þingsins, þar á meðal skrifstofustjóra, og fer um verksvið og ráðningarkjör þeirra eftir nánari ákvörðun hennar. Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins gilda um réttindi og skyldur starfsmanna þingsins og greiðast laun þeirra úr ríkissjóði.

Forsætisnefnd skal ráða sérfræðinga til þess að starfa með nefndum þingsins.

Forsætisnefnd staðfestir kostnaðarreikninga frá nefndum vegna sérfræðiaðstoðar og annars sem hún telur nauðsynlegt. Kostnaður við stjórnlagaþing skal greiddur úr ríkissjóði.

22. gr.

Starfsaðstaða.

Forsætisráðuneytið skal sjá stjórnlagaþingi fyrir starfsaðstöðu.

IV. KAFLI
Undirbúningur og meðferð frumvarps til stjórnarskipunarlaga.

23. gr.

Ákvörðun um viðfangsefni nefnda þingsins.

Á fyrsta samkomutímabili þingsins skal rætt um viðfangsefni og verkaskiptingu nefnda, með sérstöku tilliti til 3. gr.

Í lok tímabilsins skal þingið samþykkja verksvið og verkáætlun nefnda sem þeim verði falið að vinna eftir þar til þingið kemur næst saman.

24. gr.

Málsmeðferð í nefndum þingsins.

Nefndir geta á öllum stigum á starfstíma þingsins óskað skriflegra umsagna frá aðilum utan þings. Á sama hátt geta allir komið skriflegum athugasemdum sínum að eigin frumkvæði á framfæri við nefnd. Þá getur nefndin samþykkt að taka við gestum og hlýða á mál þeirra.

Nánari reglur um meðferð erinda og umsagna sem berast nefndum skulu settar í starfsreglum þingsins.

25. gr.

Umræður um niðurstöður nefnda þingsins.

Á öðru samkomutímabili þingsins skulu niðurstöður og tillögur nefnda þingsins kynntar af nefndarformönnum.

Í starfsreglum þingsins skal nánar kveðið á um meðferð og umræður um tillögur nefnda þingsins.

Við lok tímabilsins skal forsætisnefnd falið að undirbúa frumvarp til stjórnarskipunarlaga.

26. gr.

Undirbúningur og meðferð frumvarps.

Frumvarp til stjórnarskipunarlaga skal undirbúið af forsætisnefnd þingsins og sérfræðingum sem unnið hafa með nefndum þess.

Forseti þingsins leggur fram frumvarp til stjórnarskipunarlaga á fyrsta degi þriðja samkomutímabils þingsins.

Frágangur frumvarpsins skal fylgja þeim reglum sem gilda um lagafrumvörp í ákvæðum laga um þingsköp Alþingis.

Frumvarpið skal rætt við tvær umræður. Við fyrri umræðu skal ræða frumvarpið í heild sinni. Þegar þeirri umræðu er lokið gengur það til síðari umræðu og forsætisnefndar.

Starfsnefndir þingsins skulu senda umsögn sína til forsætisnefndar eftir fyrri umræðu um frumvarpið.

Síðari umræða fer eigi fram fyrr en eftir útbýtingu álits forsætisnefndar. Skal þá ræða greinar frumvarpsins og breytingartillögur við þær en auk forsætisnefndar hefur sérhver þingfulltrúi rétt til að leggja fram breytingartillögur við frumvarpið. Þegar umræðu er lokið skal greiða atkvæði um hverja grein frumvarpsins og breytingartillögur við þær og loks frumvarpið í heild sinni með áorðnum breytingum ef einhverjar eru. Séu engar breytingartillögur má þó bera frumvarpið upp í heild.

Um meðferð frumvarpsins fer að öðru leyti eftir starfsreglum þingsins.

27. gr.

Frumvarp sent Alþingi.

Þegar stjórnlagaþing hefur samþykkt frumvarp til stjórnarskipunarlaga skal það sent Alþingi til meðferðar.

Verði frumvarp ekki samþykkt skal stjórnlagaþing engu síður senda það Alþingi ásamt breytingartillögum sem fram komu við meðferð þess.

28. gr.

Starfsreglur.

Forsætisráðherra setur stjórnlagaþingi starfsreglur.

Stjórnlagaþing getur ákveðið að leggja til breytingar á starfsreglunum og skulu þær staðfestar af forsætisráðherra.

29. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða.

Við gildistöku þessara laga skal forsætisráðherra skipa þriggja manna undirbúningsnefnd stjórnlagaþings til að undirbúa stofnun og starfsemi þingsins og skal nefndin ráða framkvæmdastjóra. Skal einn nefndarmanna tilnefndur af Alþingi.

Nefndin skal semja drög að starfsreglum fyrir þingið sem forsætisráðherra gefur út fyrir 15. apríl 2010.

Nefndin skal undirbúa kynningu á starfsemi þingsins og setja upp vefsíðu þess, útvega húsnæði og undirbúa ráðningu starfsmanna þingsins. Þá skal hún hefja gagnaöflun til undirbúnings fyrir tillögugerð stjórnlagaþings.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

1. Inngangur.

Í frumvarpi þessu er lagt til að sett verði á fót stjórnlagaþing sem falið verði að endurskoða stjórnarskrá lýðveldisins. Frumvarpið er lagt fram af forsætisráðherra en það var unnið í samráði við fulltrúa allra þingflokka.

Forsaga frumvarpsins er sú að á síðasta löggjafarþingi lögðu þingmenn Samfylkingarinnar, Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs, Framsóknarflokks og Frjálslynda flokksins fram frumvarp til stjórnarskipunarlaga þar sem meðal annars var lagt til að stjórnlagaþing yrði sett á fót með þjóðkjörnum fulltrúum. Ráðgert var að nýtt ákvæði um stundarsakir bættist við stjórnarskrána þar sem mælt var fyrir um stofnun þingsins, hvernig háttað yrði reglum um kjör fulltrúa á þingið og jafnframt að það skyldi semja frumvarp að nýrri stjórnarskrá. Loks var lagt til í frumvarpinu að samráð skyldi vera milli stjórnlagaþings og Alþingis, áður en frumvarp stjórnlagaþings til nýrrar stjórnarskrár yrði lagt í þjóðaratkvæðagreiðslu og skyldi þjóðin þá kjósa um nýja stjórnarskrá með bindandi niðurstöðu. Með frumvarpinu fylgdu drög að frumvarpi til laga um stjórnlagaþing. Þar var lagt til að settar yrðu nánari reglur um kosningar til þingsins, hlutverk þess og skipan, starfshætti og skipulag og samráð við Alþingi.

Frumvarpið til stjórnarskipunarlaga varð ekki útrætt. Þar sem ekki varð af þeim stjórnarskrárbreytingum sem þar voru ráðgerðar um stofnun stjórnlagaþingsins og að frumvarp þess yrði lagt undir þjóðaratkvæði með bindandi niðurstöðu, er lagt til í frumvarpi þessu að stjórnlagaþingið verði ráðgefandi enda skortir heimild í stjórnarskrána um annað. Að öðru leyti byggist frumvarpið í meginatriðum á þeim hugmyndum sem fram komu í fyrrgreindum drögum að lögum um stjórnlagaþing, eftir því sem við getur átt. Eru almennar athugasemdir frumvarpsins hér á eftir um sögu íslensku stjórnarskrárinnar, hugtakið stjórnlagaþing og ástæður að baki tillögu um stjórnlagaþing einnig í meginatriðum þær sömu og fram komu í frumvarpinu sem var lagt fram á síðasta löggjafarþingi.

Til þess að draga úr kostnaði er nú lagt til að umfang stjórnlagaþingsins verði nokkuð minna en áður var stefnt að og starfstími þess styttri. Eins er ráðgert að starf þingsins verði vandlega undirbúið áður en það tekur til starfa svo starfstími þess nýtist sem best og skilvirkni í vinnu við gerð frumvarpsins verði sem mest.

Veigamesta efnislega breytingin frá fyrri tillögum felst þó í því að frumvarp til stjórnarskipunarlaga sem stjórnlagaþingi er ætlað að samþykkja verður nú sent Alþingi til áframhaldandi meðferðar og hefur Alþingi eins og endranær endanlegt ákvörðunarvald um þær breytingar sem samþykktar verða á stjórnarskrá. Verður þá í kjölfarið að rjúfa þing skv. 1. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar og láta fara fram almennar kosningar. Samþykki Alþingi frumvarpið óbreytt að því loknu teljast stjórnarskrárbreytingarnar samþykktar.

Þótt niðurstaðan sem stjórnlagaþing samþykkir sé ráðgefandi fyrir Alþingi en ekki bindandi er vafalaust að frumvarp þess til laga um stjórnarskrárbreytingar hlýtur að hafa veigamikla pólitíska þýðingu, einkum ef ríkt samstaða næst um samþykkt frumvarpsins.

2. Saga íslensku stjórnarskrárinnar.

Uppbygging og kaflaskipan lýðveldisstjórnarskrárinnar frá 1944 eru í meginatriðum sambærileg fyrstu stjórnarskrá íslenska ríkisins um hin sérstaklegu málefni Íslands frá 5. janúar 1874 sem var sett einhliða af Kristjáni níunda Danakonungi. Ástæður þess að fyrsta íslenska stjórnarskráin var sett með einhliða ákvörðun konungs án samþykkis Alþingis má rekja til togstreitu á milli Íslendinga og dönsku ríkisstjórnarinnar um stjórnskipulega stöðu íslenska ríkisins gagnvart Danmörku sem þá hafði staðið í áratugi. Barátta Íslendinga fyrir sjálfstæði fór vaxandi

upp úr 1830 samhliða því sem kröfur um afnám einveldis í Danmörku og öðrum Evrópuríkjum jukust. Hugmyndir um þjóðfrelsi og lýðræði og stofnun stéttaþinga í Danmörku kyntu undir kröfum um endurreisn Alþingis og sjálfstæði íslensku þjóðarinnar og var Alþingi endurreist sem ráðgefandi þing árið 1843 en kom fyrst saman árið 1845.

Eftir að einveldi var afnumið í Danmörku árið 1848 efndi Friðrik sjöundi Danakonungur til sérstaks stjórnarlagaþings sem var falið að semja stjórnlög fyrir danska ríkið. Helstu fyrirmyndir sem stuðst var við í þeim efnum voru norsku grundvallarlögin sem samþykkt höfðu verið á Eiðsvöllum 1814 og stjórnarskrá Belgíu frá 1830. Afrakstur danska stjórnlagaþingsins varð ný grundvallarlög fyrir danska ríkið (d. *Danmarks Riges Grundlove)* sem samþykkt voru 5. júní 1849.

Óvissa var hins vegar uppi um stöðu Íslands innan danska konungsríkisins og höfnuðu Íslendingar því að dönsku grundvallarlögin væru gild stjórnlög fyrir Ísland, enda væri Ísland ekki hluti danska ríkisins. Á Þjóðfundinum sem efnt var til í Reykjavík 5. júlí 1851 lagði danska stjórnin fram frumvarp til laga um stöðu Íslands í danska ríkinu og ríkisþingkosningar sem mætti harðri mótstöðu, enda stefndi það að algerri innlimun Íslands í danska ríkið. Í 1. gr. frumvarpsins var vísað til þess að dönsku grundvallarlögin frá 1849 skyldu vera gild á Íslandi, nema í þeim atriðum sem sérreglur væru um í frumvarpinu. Var frumvarpið sent til nefndar sem kjörin var af þinginu undir forustu Jóns Sigurðssonar og skilaði meiri hluti hennar ítarlegu áliti og tillögum um víðtækar breytingar á því varðandi sambandið milli Íslands og Danmerkur sem gengu þvert á þær tillögur sem komu fram í stjórnarfrumvarpinu.

Ný stjórnarfrumvörp voru lögð fyrir Alþingi 1867, 1869 og 1871 en ekki gekk enn saman með Íslendingum og dönsku stjórninni. Var meginásteytingarsteinninn sem fyrr sambandið milli ríkjanna tveggja. Voru frumvörpin nær samhljóða þágildandi ákvæðum nýrra grundvallarlaga Danmerkur frá 1866 sem höfðu breyst lítillega frá samþykkt grundvallarlaganna frá 1849.

Á þinginu 1873 freistaði Alþingi þess, í kjölfar Þingvallafundar, að samþykkja nýtt stjórnarskrárfrumvarp og óskaði þess að konungur veitti því lagagildi ekki síðar en á árinu 1874, en á því ári var stefnt að því að halda þjóðhátíð í tilefni af 1000 ára afmæli Íslandsbyggðar. Til vara var þó sú krafa gerð að féllist konungur ekki á þessar tillögur skyldi hann setja Íslendingum stjórnarskrá. Viðbrögð konungs við þessu voru að setja Íslendingum stjórnarskrá um hin sérstaklegu málefni Íslands 5. janúar 1874, án þess að hún hefði verið samþykkt af Alþingi. Var þar ekki farið að tillögum Íslendinga hvað varðaði sambandið milli ríkjanna. Byggðist stjórnarskráin á skilgreiningu laga um hina stjórnskipulegu stöðu Íslands í danska ríkinu, svokallaðra stöðulaga, sem sett höfðu verið árið 1871 þvert á vilja Íslendinga, enda mæltu þau fyrir um að Ísland væri óaðskiljanlegur hluti Danaveldis með sérstökum landsréttindum. Var stjórnarskráin í öllum meginatriðum samhljóða dönsku grundvallarlögunum sem þá giltu, frá 1866, þótt ýmislegt í athugasemdum og tillögum Alþingis frá 1867, 1869 og 1871 virðist hafa haft áhrif á útfærslu hennar í endanlegri gerð.

Sá mikilvægi áfangi náðist með stjórnarskránni 1874 að Alþingi Íslendinga fékk löggjafarvald þótt takmarkað væri við íslensk sérmál. Þá skyldi framkvæmdarvaldið vera hjá konungi en hann láta ráðherra Íslandsmála framkvæma það vald en sá ráðherra sat jafnframt í ríkisstjórn Dana. Æðsta framkvæmdarvald innan lands skyldi hins vegar vera í höndum landshöfðingja, sem skipaður væri af konungi, en starfaði á ábyrgð ráðherrans. Frá árinu 1881 urðu stjórnarskrármálefni margsinnis borin upp á Alþingi sem í meginatriðum endurspeglaði viðleitni íslenskra stjórnmálamanna til að knýja á um aukin réttindi Íslendinga gagnvart danska ríkinu og breytta skilgreiningu á stöðu Íslands en þó einkum að framkvæmdarvaldið flyttist inn í landið og ráðherra bæri ábyrgð gagnvart þinginu.

Breytingar á stjórnarskránni náðust þó aðeins fram tvisvar. Árið 1903 voru gerðar nauðsynlegar breytingar vegna heimastjórnar á Íslandi og inn komu ákvæði um ráðherra. Árið 1915 var breytt ýmsum ákvæðum um ráðherra, m.a. að fjölga mætti ráðherrum. Konur fengu kosningarrétt og kosningarréttur karla og kvenna var gerður almennur.

Árið 1919 voru gerðar þær breytingar á stjórnarskránni sem leiddi af fullveldi Íslands og árið 1920 var samþykkt stjórnarskrá konungsríkisins Íslands, nr. 9/1920. Þessar breytingar vörðuðu meðal annars stjórnskipun ríkisins, konungsvaldið, ráðherra og ríkisstjórn. Íslenska ríkið fékk utanríkismál í sínar hendur. Ákvæði um eftirlaun embættismanna var innleitt á ný. Alþingi skyldi koma saman hvert ár. Fallið var frá tímaáætlun um rýmkun kosningarréttar og kosningaaldur festur við 25 ár. Heimilað var að innleiða hlutfallskosningar í Reykjavík og að fjölga þingmönnum með lögum. Innleitt var sérstakt ákvæði um að útlendingar gætu ekki fengið ríkisborgararétt á Íslandi nema með lögum og að heimildum útlendinga til að eiga fasteignarréttindi hér á landi skyldi skipað með lögum. Ýmsar smávægilegri breytingar voru einnig gerðar þetta ár.

Umræður um breytingar á stjórnarskrá á þriðja áratug tuttugustu aldarinnar snerust einkum um fækkun ráðherra og þinghald annað hvert ár. Í upphafi fjórða áratugarins var hins vegar kosningakerfið komið á dagskrá og það átti eftir að móta mjög allar umræður um breytingar á stjórnarskrá það sem eftir lifði aldarinnar.

Tvisvar voru gerðar breytingar á stjórnarskránni frá 1920 áður en lýðveldisstjórnarskráin 1944 tók við. Meiri hluti fékkst fyrir stjórnarskrárbreytingu einnig árið 1927 en sú breyting hlaut ekki staðfestingu hjá nýju þingi eftir kosningar. Árið 1934 voru m.a. gerðar þær breytingar að kjördæmaskipunin var fest í stjórnarskrá, þingmönnum var fjölgað, jöfnunarsæti voru tekin upp en landskjör afnumið, kosningarréttur lækkaður í 21 ár, ákvæði um að sveitarstyrkþegar skyldu ekki njóta kosningarréttar var afnumið og fjárlög skyldu lögð fyrir sameinað þing.

Árið 1942 var kosningafyrirkomulagi breytt og síðar á árinu var samþykkt frávik frá ákvæðum stjórnarskrárinnar um stjórnarskrárbreytingu sem gerði landsmönnum kleift að samþykkja breytingar á stjórnarskránni vegna sambandsslitanna við Dani í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Samkvæmt dansk-íslensku sambandslögunum frá 1918 gátu hvort heldur sem er danska þingið eða Alþingi krafist endurskoðunar sambands ríkjanna eftir árslok 1940. Væri nýr samningur ekki gerður innan þriggja ára gæti hvor aðili um sig krafist þess að hann skyldi úr gildi felldur. Slík ákvörðun krafðist ⅔ hluta atkvæða í hvorri deild danska þingsins eða í sameinuðu Alþingi og ¾ hluta kjósenda staðfestu síðan þá ákvörðun í atkvæðagreiðslu sem að minnsta kosti ¾ hlutar kjósenda tækju þátt í. Ljóst var að eftir því sem nær dró þessu tímamarki jókst stuðningur við að slíta sambandinu við Dani. Í upphafi árs 1940 skipaði forsætisráðherra nefnd til að semja frumvarp að nýrri stjórnarskrá og hafði hún lokið verki sínu um mitt ár. Ekki varð þó af því að frumvarpið væri lagt fram á Alþingi. Í millitíðinni hafði Danmörk verið hertekin af Þjóðverjum og í kjölfar þess ályktaði Alþingi um yfirtöku Íslendinga á meðferð konungsvalds, utanríkismála og landhelgisgæslu, 10. apríl 1940. Mánuði síðar var Ísland hernumið af Bretum.

Árið 1941 lagði ríkisstjórnin fram á Alþingi þrjár þingsályktunartillögur þar sem lýst var yfir í fyrsta lagi að Ísland hefði öðlast rétt til sambandsslita og jafnframt vilja Alþingis til sambandsslita við Danmörku, í öðru lagi að Alþingi mundi kjósa ríkisstjóra til eins árs í senn til að fara með æðsta vald í málefnum ríkisins og loks í þriðja lagi að Alþingi stefndi á lýðveldisstofnun jafnskjótt og sambandinu við Danmörku yrði formlega slitið.

Í maí 1942 samþykkti Alþingi eftirfarandi þingsályktun:

Alþingi ályktar að kjósa 5 manna milliþinganefnd til þess að gera tillögur um breytingar á stjórnskipunarlögum ríkisins í samræmi við yfirlýstan vilja Alþingis um, að lýðveldi verði stofnað á Íslandi, og skili nefndin áliti nógu snemma til þess að málið geti fengið afgreiðslu á næsta Alþingi. Nefndin kýs sér sjálf formann. Nefndarkostnaður greiðist úr ríkissjóði.

Í nefndina voru kosnir tveir fulltrúar frá bæði Sjálfstæðisflokki og Framsóknarflokki en einn frá Alþýðuflokki. Enginn fulltrúi Sósíalistaflokksins var kosinn í nefndina. Virðist ætlun þingsins hafa verið að hraða viðskilnaðinum við Dani og ekki nauðsynlega bíða þess að sá frestur sem tilskilinn var í sambandslögunum væri útrunninn. Upp úr miðjum júlímánuði hafði nefndin gengið frá uppkasti að nýrri stjórnarskrá. Þessi áform mættu nokkurri andstöðu innan lands en meiru skipti þó að Bretar og Bandaríkjamenn voru þeim andsnúnir. Voru þau því lögð á hilluna í bili.

Í september 1942 var samþykkt frumvarp til stjórnskipunarlaga sem heimilaði að breyta stjórnarskránni með afbrigðilegum hætti, þ.e. með samþykkt eins þings og meiri hluta kosningarbærra manna í þjóðaratkvæðagreiðslu. „Þó er óheimilt“ eins og segir í stjórnskipunarlögunum „að gera með þessum hætti nokkrar aðrar breytingar á stjórnarskránni en þær, sem beinlín is leiðir af sambandsslitum við Danmörku og því, að Íslendingar taka með stofnun lýðveldis til fullnustu í sínar hendur æðsta vald í málefnum ríkisins.“

Jafnframt var samþykkt þingsályktunartillaga um fjölgun í stjórnarskrárnefndinni í átta og höfðu þá allir stjórnmálaflokkar tvo fulltrúa í henni. Nefndin skilaði áliti sínu og frumvarpi að stjórnarskrá til forsætisráðherra í apríl 1943 en lagði til að gildistaka yrði miðuð við 17. júní 1944 enda væri þá fullnægt þeim tímafresti sem gefinn var í sambandslögunum frá 1918. Samstaða var í nefndinni um önnur atriði en heiti forseta (ríkisforseti eða forseti lýðveldisins) og val á forseta (þingkjörinn eða þjóðkjörinn). Meiri hluti nefndarinnar hallaðist að heitinu forseti lýðveldisins og að hann skyldi þingkjörinn. Vilji nefndarmeirihlutans varð þó ekki ofan á hvað þessi atriði varðar. Heiti embættis forseta er forseti Íslands (þótt forseti lýðveldisins komi einnig fyrir í stjórnarskrá) og á endanum varð ofan á að hafa forsetann þjóðkjörinn eftir að sú hugmynd hafði fengið frekar dræmar undirtektir hjá almenningi að forsetinn yrði þingkjörinn. Í þinginu var deilt um ýmis fleiri atriði málsins, meðal annars hvort forseti ætti að hafa frestandi synjunarvald við lagasetningu (eins og forsætisráðherra utanþingsstjórnarinnar, Björn Þórðarson, lagði til) eða málskotsrétt til þjóðarinnar eins og varð niðurstaðan.

Mikilvæg forsenda þeirrar samstöðu sem ríkti við afgreiðslu stjórnarskrárinnar 1944 var að hún náði einungis til mjög afmarkaðra þátta stjórnskipunarinnar. Um þetta segir í áliti milliþinganefndarinnar sem undirbjó frumvarpið:

Samkvæmt endursamþykkt þingsályktunartillögunnar um skipun milliþinganefndarinnar í stjórnarskrármálinu, er gerð var hinn 8. sept. 1942, skilar nefndin með þessu stjórnarskrárfrumvarpi og greinargerð fyrri hluta þess verkefnis, er henni var falið, en mun áfram vinna að seinni hluta verkefnisins, sem sé að „undirbúa aðrar breytingar á stjórnskipulaginu, er þurfa þykir og gera verður á venjulegan hátt“. Má ætla að það starf verði öllu víðtækara og þurfi þar til að afla ýmissa gagna, er nú liggja eigi fyrir, svo og að gaumgæfa reynslu þá, er lýðræðisþjóðir heimsins óefað öðlast í þessum efnum á þeim tímum, sem nú líða yfir mannkynið. Þangað til því verki yrði lokið, ætti sú stjórnarskrá sem hér er lögð fram, að nægja, enda eru ákvæði hennar mestmegnis þau, er nú gilda í stjórnskipunarlögum hins íslenska ríkis, að breyttu hinu æðsta stjórnarformi, frá konungdæmi til lýðveldis o.s.frv.

Þær breytingar sem gerðar voru á stjórnskipuninni 1944 voru í samræmi við þetta fyrst og fremst að felld voru út ákvæði um konung og innleidd ákvæði um forseta. Hlutverk forseta í stjórnskipun landsins var að flestu leyti mjög sambærilegt við hlutverk konungs áður. Þó voru

gerðar vissar breytingar á þessum ákvæðum hér og þar – t.d. voru meiri takmarkanir á synjunarvaldi forseta en áður höfðu verið á neitunarvaldi konungs og eins voru sérstök ákvæði um frávikningu forseta. Að öðru leyti stóð stjórnarskráin óbreytt.

3. Vinna við endurskoðun lýðveldisstjórnarskrárinnar.

Stjórnarskrárnefndin starfaði, eins og fram kemur í áliti hennar, áfram að heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar. Árið 1945 ákvað Alþingi að skipa 12 manna nefnd til ráðgjafar eldri nefndinni og tveimur árum síðar var samþykkt þingsályktunartillaga um skipan nýrrar sjö manna nefndar til að endurskoða stjórnarskrá þar sem starfsemi hinnar fyrri hafði lognast út af.

Framan af virðist það einkum hafa háð starfi nefndarinnar að stjórnmálaflokkarnir höfðu ekki mótað sér afstöðu í þeim málum sem nefndin átti að fjalla um. Þannig sagði Steingrímur Steinþórsson forsætisráðherra í svari við fyrirspurn um störf nefndarinnar á þingi 1952 að fljótlega hafi það komið í ljós að „fulltrúar hinna pólitísku flokka, sem sæti áttu í nefndinni, höfðu ekki neinar till. fram að bera, vegna þess að þeir, sem sendu þá í nefndina, höfðu ekki gert sér ljóst, hvernig þeir stæðu í málinu. … Það hefur verið í samráði við ríkisstjórn, að störf þessarar nefndar hafa legið niðri nú alllangan tíma.“

Önnur fyrirspurn kom fram á Alþingi árið 1955 um hvað liði störfum stjórnarskrárnefndarinnar. Í svari sínu sagði Ólafur Thors forsætisráðherra meðal annars:

Um störf stjórnarskrárnefndarinnar, er skipuð var 14. nóv. 1947 samkv. þáltill. frá 14. maí 1947, er það að segja, að í henni var lengi leitað samkomulags um málið. Hinn 18. nóv. 1952 var svo enn haldinn fundur í þessari stjórnarskrárnefnd. Bjarni Benediktsson, formaður nefndarinnar, afhenti þá nm. þar ákveðnar tillögur um efni nýrrar stjórnarskrár frá þeim Bjarna Benediktssyni, Gunnari Thoroddsen og Jóhanni Hafstein. Skýrði Bjarni Benediktsson síðan opinberlega frá þessum tillögum, og er sú frásögn birt í Morgunblaðinu 22.–24. jan. 1953. Tillögurnar voru nokkuð ræddar á nefndum fundi 18. nóv., og lýkur fundargerðinni þannig: „Að lokum var ákveðið að nefndarmenn létu formann vita, þegar þeir væru búnir að kynna sér tillögur þremenninganna og taka afstöðu til þeirra, og skyldi þá kallaður saman fundur að nýju.“

Tillögur þær sem Bjarni Benediktsson lagði fram í nóvember 1952 gerði hann síðar að umræðuefni á Varðarfundi í ræðu sem birtist í Morgunblaðinu 22.–24. janúar 1953. Tillögurnar voru í tuttugu liðum og vörðuðu völd forseta, varaforseta, afnám landsdóms, reglur um stjórnarmyndun, aukafjárveitingar, kosningaaðferð, hæstarétt, ákæruvaldið, mannréttindi, sveitarfélög, aðferðir við að breyta stjórnarskrá og ýmislegt fleira. Ekki verður vart mikilla ummerkja um störf nefndarinnar eftir 1953. Framsóknarmenn héldu því fram í deilum um stjórnarskrárbreytingar 1959 að þótt nefndin hefði ekki starfað héldi hún samt umboði sínu. Í Ríkishandbók Íslands árið 1965 er einnig litið svo á að nefndin sé enn þá til. Gögn hafa hins vegar ekki fundist um störf hennar á þessum tíma.

Þótt stjórnarskrárnefndin frá 1947 næði ekki að skila áliti hefur þó hugmyndin um þá heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar sem fyrirheit voru gefin um 1944 reglulega komið til tals á Alþingi. Stór hluti þingsályktunartillagna sem snerta stjórnarskrármálefni hefur snúist um þetta.

Árið 1972 var samþykkt þingsályktunartillaga á Alþingi um myndun stjórnarskrárnefndar til að vinna að heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar og var sjö manna nefnd kosin af Alþingi til að sinna því verki. Þessi nefnd skilaði miklu starfi fram til 1983 og hún skilaði af sér skýrslum um málið en ekki náðist í henni full samstaða um endanlegar tillögur. Gunnar Thoroddsen forsætisráðherra lagði hins vegar fram stjórnarskrárfrumvarp 1983 í sínu nafni sem byggðist á störfum nefndarinnar. Í frumvarpinu var tekið á mörgum þeirra atriða sem fjallað hafði verið um áratuginn á undan.

Sum þeirra atriða sem var að finna í stjórnarskrárfrumvarpinu 1983 hafa komist í framkvæmd, fyrir tilstilli almennra laga eða í þeim stjórnarskrárbreytingum sem gerðar voru 1984, 1991 og 1995. Alþingi afgreiddi hins vegar ekki stjórnarskrárfrumvarpið í heild sinni og mörg þeirra atriða sem þar var að finna eru utan við stjórnarskrá.

Stjórnarskrárnefndir störfuðu áfram eftir kosningarnar 1983, 1987 og 1991 eftir því sem næst verður komist. Engin gögn eru þó á Þjóðskjalasafni um störf þeirra eftir 1987. Í athugasemdum og framsöguræðum sem voru undanfari stjórnarskrárbreytingarinnar 1991 kemur fram að frumvarpið var samið af nefnd formanna þingflokkanna að beiðni forseta Alþingis og ekkert kemur fram um að stjórnarskrárnefnd hafi komið þar við sögu. Hins vegar segir í greinargerð með frumvarpinu um mannréttindakaflann 1994–95:

Í apríl 1994 sendi stjórnarskrárnefnd formönnum þingflokka tillögur um breytingar á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar. Með ályktun Alþingis 17. júní 1994 í tilefni 50 ára lýðveldis á Íslandi var samþykkt að stefnt skyldi að því að ljúka endurskoðun alls VII. kafla stjórnarskrárinnar fyrir næstu reglulegar alþingiskosningar. Við endurskoðunina skyldi höfð hliðsjón af áðurgreindum tillögum stjórnarskrárnefndar frá 5. apríl 1994 en einnig skyldi fjalla um önnur ákvæði kaflans, svo sem um skipan skattamála, ríkisborgararétt og stöðu sveitarfélaga. Á síðara stigi var enn fremur ákveðið að taka til endurskoðunar ákvæðin um trúfrelsi í VI. kafla.

Frumvarpið sem hér liggur fyrir, er í mörgum atriðum sambærilegt við tillögur stjórnarskrárnefndar að því er varðar mannréttindaákvæðin. Þó hafa þær sætt nokkrum breytingum frá upprunalegri mynd því að formenn þingflokka ákváðu síðla sl. sumar að taka þær til frekari athugunar og fengu til liðs við sig virta lögfræðinga og sérfræðinga á sviði mannréttinda og stjórnskipunar. Tillögurnar hafa enn tekið nokkrum breytingum eftir viðræður formanna þingflokka um málið og umræður í þingflokkum að undanförnu.

Um undirbúning að stjórnarskrárbreytingu 1999 segir í frumvarpi:

Hinn 8. september 1997 skipaði forsætisráðherra nefnd til að endurskoða kjördæmaskipan og tilhögun kosninga til Alþingis. Nefndin var skipuð samkvæmt tilnefningum þingflokka að undangengnu samráði við formenn allra stjórnmálaflokka sem þá áttu fulltrúa á Alþingi.… Nefndin skilaði forsætisráðherra skýrslu 6. október 1998 sem hann hefur lagt fyrir Alþingi á yfirstandandi þingi.

Nefndin lagði til að formenn stjórnmálaflokkanna legðu sameiginlega fram frumvarp um breytingu á ákvæðum stjórnarskrár um alþingiskosningar og gekk það eftir.

Í ársbyrjun 2005 skipaði þáverandi forsætisráðherra nefnd um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands. Fulltrúar allra flokka áttu sæti í nefndinni og var Jón Kristjánsson, þáverandi heilbrigðisráðherra, formaður nefndarinnar. Með nefndinni starfaði hópur sérfræðinga undir forustu Eiríks Tómassonar prófessors. Samkvæmt skipunarbréfi skyldi endurskoðunin „einkum bundin við I., II. og V. kafla stjórnarskrárinnar og þau ákvæði í öðrum köflum hennar sem tengjast sérstaklega ákvæðum þessara þriggja kafla“. Í upphafi nefndarstarfsins lýsti formaður nefndarinnar því yfir að engir hlutar stjórnarskrárinnar væru fyrir fram undanskildir. Nefndin skilaði af sér áfangaskýrslu í febrúar 2007 og frumvarpi til breytinga á 79. gr. stjskr. Var markmiðið meðal annars að nefndin gæti unnið áfram í kjölfar þingkosninga vorið 2007 og hægt yrði að bera nýja stjórnarskrá upp á Alþingi og í þjóðaratkvæðagreiðslu um mitt næsta kjörtímabil. Frumvarp stjórnarskrárnefndar var hins vegar aldrei lagt fram og nefndin kom ekki saman eftir kosningarnar vorið 2007.

Þeirri heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar sem fara átti fram eftir að lýðveldisstjórnarskráin var sett 1944 hefur því aldrei lokið. Einstakar breytingar hafa hins vegar verið gerðar.

Sumar þeirra hafa verið mjög afmarkaðar, eins og breyting á kosningaaldri árið 1968 en aðrar víðtækari, eins og breytingar á starfsháttum Alþingis og fleira 1991 og endurskoðaður mannréttindakafli 1995.

Þeir kaflar stjórnarskrárinnar sem hafa verið endurskoðaðir rækilega eru III. kafli um þingkosningar, IV. kafli um störf Alþingis og VII. kafli um mannréttindi. Öðrum köflum hefur minna verið breytt. Þannig hefur I. kafla aldrei verið breytt, II. kafla breytt í nokkrum atriðum árið 1991, mest til að taka mið af afnámi deildaskiptingar Alþingis, V. kafla um dómsvaldið hefur nær ekkert verið breytt en ein af þremur greinum VI. kafla um kirkju og trúfrelsi var endurskoðuð 1995.

4. Um hugtakið stjórnlagaþing og hlutverk þess.

Hugtakið stjórnlagaþing er ekki fastmótað en eins og nafnið gefur til kynna hefur slíkt þing það hlutverk að semja ný stjórnlög eða reglur um stjórnskipun ríkis eða breyta þeim sem fyrir eru og þar sitja venjulega þjóðkjörnir fulltrúar, oftast af þjóðþingum. Slík þing hafa verið haldin víða um heim á ýmsum tímum sögunnar og marka gjarnan upphaf að stofnun nýrra ríkja eða nýjum stjórnarháttum í ríki í kjölfar stríðsátaka, byltinga eða niðurbrots í þjóðfélagsskipan og stjórnlagakreppu sem myndast hefur í kjölfarið.

Markmið stjórnlagaþings er að undirstrika þær stoðir hvers lýðræðisþjóðfélags að allt vald spretti frá þjóðinni og því skuli stjórnlög sett af fulltrúum fólksins. Þessum þjóðkjörnu fulltrúum er falið að setja þær grundvallarreglur sem gilda um æðstu stjórn og skipulag ríkisins, uppsprettu ríkisvalds, verkefni handhafa ríkisvaldsins, verkaskiptingu þeirra og valdmörk. Hugmyndir þessar birtust m.a. í ritum heimspekinganna John Locke (1632–1704) um uppsprettu ríkisvaldsins og Jean-Jacques Rousseau (1712–1778) um samfélagssáttmála (Du Contrat social), svo og kenningum fleiri stjórnmálaheimspekinga 17. og 18. aldar sem byggjast á því að ríkisvald réttlætist af samkomulagi borgaranna um að fela yfirvöldum tiltekin afmörkuð verkefni en jafnframt að ríkisvaldinu skuli sett ákveðin mörk sem þau megi ekki fara út fyrir. Ákvörðun um gerð slíks sáttmála er þannig í höndum þjóðarinnar því þjóðin sjálf er stjórnarskrárgjafinn.

5. Nokkur dæmi um stjórnlagaþing og afrakstur þeirra.

Þegar einveldi konunga var aflagt í Evrópuríkjum á 18. og 19. öld og ríki tóku upp lýðræðislega stjórnarhætti voru ýmis dæmi þess að stjórnlagaþing væru sett á fót til að semja stjórnarskrár ríkisins. Eitt frægasta þingið af þeim toga var sett í Fíladelfíu í Bandaríkjunum sumarið 1787 með 55 fulltrúum allra fylkja Bandaríkjanna sem lýst höfðu yfir sjálfstæði sínu árið 1776. Varð afrakstur þingsins stjórnarskrá Bandaríkjanna sem var samþykkt sama ár og er enn í gildi en margir viðaukar hafa síðar verið gerðir við hana. Eins má nefna samþykkt norsku stjórnarskrárinnar sem fram fór á þjóðfundi sem haldinn var á Eiðsvöllum í Noregi 17. maí 1814. Loks má árétta að fyrstu dönsku grundvallarlögin frá 5. júní 1849 voru samþykkt af sérstöku stjórnlagaþingi sem sett var á fót árið áður.

Segja má að Þjóðfundurinn sem fram fór í Reykjavík 5. júlí 1851 hafi verið ígildi stjórnlagaþings hér á landi. Markmið hans var að samþykkja ný stjórnskipunarlög fyrir Ísland en Íslendingar höfðu hafnað því að dönsku grundvallarlögin frá 1849 væru bindandi fyrir Ísland. Á Þjóðfundinum lagði danska stjórnin fram frumvarp til laga um stöðu Íslands í danska ríkinu og ríkisþingkosningar, sem mætti algerri mótstöðu fundarmanna, enda stefndi það að beinni innlimun Íslands í danska ríkið. Sem kunnugt er lauk fundinum með orðum Jóns Sigurðssonar sem þjóðkjörnir fulltrúar fundarins tóku undir: „Vér mótmælum allir“ en þá var fundi slitið af fulltrúa

konungs á þinginu. Meira en tveir áratugir liðu frá þessu þar til Íslendingum var sett stjórnarskrá, en þá var hún einhliða sett af Danakonungi árið 1874 eins og áður er getið og án samþykkis þjóðkjörinna fulltrúa á Alþingi.

Frá 20. öldinni má finna allmörg dæmi um stjórnlagaþing sem samþykktu nýjar stjórnarskrár, t.d. í Þýskalandi eftir lok síðari heimsstyrjaldarinnar og varð afrakstur þess þýska stjórnarskráin frá 1949 sem er enn í gildi. Þá má nefna stjórnlagaþing Nýfundnalands frá 1946. Í síðarnefnda tilvikinu var kosið beint til þingsins en slík tilhögun virðist vera sjaldgæfari. Nýjasta dæmið sem finna má frá Evrópuríki var ráðgefandi stjórnlagaþing sem sett var á fót í Austurríki árið 2003. Það starfaði í tvö ár en tillögur þess um breytingar á austurrísku stjórnarskránni, sem er að stofni til frá 1920, hafa ekki náð fram að ganga. Algengt virðist að stjórnlagaþing séu sett á fót í sambandsríkjum þar sem lögð er áhersla á að öll ríki eða fylki eigi fulltrúa og markmið nýrra stjórnlaga er m.a. að skilgreina valdmörk á milli valds fylkjanna og sambandsvaldsins. Í öllum fyrrgreindum tilvikum var um sambandsríki að ræða. Í kjölfar afnáms kynþáttaaðskilnaðar í Suður-Afríku og falls stjórnar hvíta minni hlutans var sett á fót stjórnlagaþing sem skyldi semja og afgreiða nýja stjórnarskrá og ljúka því starfi á 18 mánuðum, fram til vors 1996. Stjórnlagaþingið samanstóð af báðum deildum suður-afrískra þingsins en hafði sér til ráðgjafar nefnd sjö óháðra sérfræðinga.

Í Sviss er komin rík hefð á að stjórnlagaþing endurskoði stjórnarskrár kantónanna. Þannig hafa níu kantónur af 22 sett á fót stjórnlagaþing frá árinu 1980 til þess að endurskoða stjórnarskrá sína. Sú síðasta er Genf, þar sem kosið var til slíks þings haustið 2008. Hinar kantónurnar hafa flestar endurskoðað sínar stjórnarskrár á sama tímabili en þá með hefðbundnari hætti. Endurskoðun með þessum hætti er gjarnan hleypt af stað með samþykkt stjórnskipunarlaga í þjóðaratkvæðagreiðslu. Tilgangurinn er yfirleitt sá að færa texta sem á uppruna á 19. öld nær nútímanum og taka í slíku grundvallarskjali á vandamálum samtímans. Fjöldi þingmanna á stjórnlagaþingi kantónanna hefur verið á bilinu 60–200. Sá tími sem stjórnlagaþingin hafa fengið til umráða er 3,5–9,5 ár. Í flestum tilvikum er niðurstaðan borin beint undir þjóðaratkvæði en þó er gert ráð fyrir því varðandi stjórnlagaþing Genfar að niðurstaðan fari til löggjafarþingsins til afgreiðslu. Oftast hefur verið kosið til þinganna með listakosningu og hefðbundnir stjórnmálaflokkar hafi yfirleitt átt flesta fulltrúa.

Um skipulag og starfshætti stjórnlagaþinga og niðurstöður þeirra hafa gilt mjög fjölbreyttar reglur eftir því hvaða ríki á í hlut. Þannig eru ólíkar reglur um hvernig er háttað vali fulltrúa á stjórnlagaþing. Aðalreglan er að fulltrúar á stjórnlagaþingi séu þjóðkjörnir, t.d. sem þingmenn á þjóðþingum, en ekki sé kjörið beint á stjórnlagaþingið eins. Auk þess veljast þangað fulltrúar ríkja eða fylkja þegar um sambandsríki er að ræða. Þá er ekki einhlítt hver eru bindandi áhrif samþykkta stjórnlagaþings og jafnframt er misjafnt hvort niðurstaða stjórnlagaþinga um nýja stjórnarskrá er borin undir þjóðina í þjóðaratkvæðagreiðslu. Eitt eiga flest stjórnlagaþing þó sameiginlegt. Þau eru ekki varanlegar stofnanir en hlutverk þeirra takmarkast við að setja stjórnlög eða stjórnarskrá í eitt skipti og er oft markaður til þess ákveðinn tími. Þaðan í frá er venjulegt gert ráð fyrir því í stjórnarskránni að unnt sé að breyta ákvæðum hennar eftir sérstökum reglum um samþykkt þjóðþings og eftir atvikum einnig með þjóðaratkvæðagreiðslu.

6. Tillögur um stjórnlagaþing á Íslandi.

Hugmyndin um stjórnlagaþing hér á landi er ekki ný af nálinni. Við undirbúning lýðveldisstofnunarinnar kom til umræðu á Alþingi að kalla saman stjórnlagaþing. Var því hreyft snemma árið 1941 af Jónasi Jónassyni alþingismanni að eðlilegt væri að saman yrði kvaddur sérstakur Þjóðfundur til ákvörðunar um lýðveldisstofnun hér á landi en með þessu var einnig skírskotað

til Þjóðfundarins árið 1851. Þjóðfundarhugmyndin var mjög rækilega rædd, einkum sumarið 1942 þegar þingmenn og ríkisstjórn ræddu ýmsa kosti um hvernig stofnun lýðveldisins yrði best tryggð. Ekki varð þó af þessu, m.a. vegna ótta um að málið gæti valdið töfum. Þá voru aðstæður með þeim hætti að rétt þótti að bíða með heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar, eins og áður var rakið. Þess í stað var ákveðið að leggja frumvarp til nýrrar stjórnarskrár í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Frá lýðveldisstofnun hefur frumvarp um stjórnlagaþing þrisvar sinnum verið lagt fram. Fyrst af Páli Zóphóníassyni, þingmanni Framsóknarflokksins, árið 1948 og svo aftur af Jóhönnu Sigurðardóttur, núverandi forsætisráðherra, árið 1995. Á síðasta löggjafarþingi lagði Siv Friðleifsdóttir, ásamt öðrum þingmönnum Framsóknarflokksins, fram frumvarp um stjórnlagaþing og eins og lýst var í inngangi hér að framan var einnig lagt fram á síðasta löggjafarþingi frumvarp þingmanna fjögurra stjórnmálaflokka um stofnun stjórnlagaþings, sem er helsta fyrirmynd þessa frumvarps.

Ástæður þess að hugmyndir um stjórnlagaþing hafa verið endurvaktar má einkum rekja til víðtækrar þjóðfélagsumræðu um nauðsyn þess að endurskoða grundvöll íslenska stjórnkerfisins í kjölfar bankahrunsins sl. haust og þeirra áfalla sem íslenska efnahagskerfið hefur orðið fyrir. Kröfur hafa komið fram um að endurskoðaðar verði ýmsar grundvallarreglur í íslensku stjórnskipulagi, þar á meðal þær sem lúta að skipulagi löggjafarvalds og framkvæmdarvalds og aðskilnaði milli þessara tveggja valdþátta, hvernig er háttað reglum um ábyrgð handhafa framkvæmdarvaldsins og eftirliti með starfi stjórnvalda og um möguleika þjóðarinnar á því að taka beinan þátt í ákvörðunum með þjóðaratkvæðagreiðslu. Í þeirri umræðu hefur sjónum verið beint að stjórnarskrá lýðveldisins, setningarhætti hennar og þeirri staðreynd að raunveruleg lýðræðisleg umræða hefur aldrei farið fram hér á landi um það hvernig beri að haga þessum málum á Alþingi Íslendinga. Enn er byggt á því skipulagi sem var við lýði í konungsríkinu Íslandi árið 1874 sem Danakonungur ákvað, skipulagi sem endurspeglar engan veginn þann raunveruleika sem nú er í íslenskum stjórnmálum.

Í ljósi þess að stjórnmálaflokkunum hefur ekki tekist að ná samstöðu um nauðsynlegar breytingar á núgildandi stjórnarskrá, þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir, er lagt til að stofnað verði til sérstaks stjórnlagaþings með þjóðkjörnum fulltrúum sem verði falið þetta mikilvæga verkefni.

7. Helstu efnisatriði frumvarpsins.

7.1. Afmarkað hlutverk og starfsemi stjórnlagaþings.

Í frumvarpinu er ráðgert að stjórnlagaþing hafi tímabundið og afmarkað hlutverk sem er að endurskoða og gera tillögur um breytingar á stjórnarskrá lýðveldisins. Með þessu er brugðist við þeirri aðstöðu að ekki hefur tekist, þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir undanfarna áratugi og yfirlýsingar nær allra stjórnmálaflokka um að breytinga sé þörf, að ljúka þeirri heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar sem stefnt var að árið 1944 og lýst var að framan.

Í frumvarpinu er ráðgert að stjórnlagaþing taki m.a. sérstaklega til skoðunar efnisatriði sem staðið hafa nær óbreytt allt frá setningu stjórnarskrárinnar 1874 og falla einkum undir I. kafla hennar um nokkur grunnhugtök íslensks stjórnskipulags, II. kafla um framkvæmdarvaldið og tengsl þess við löggjafarvaldið og V. kafla um dómsvaldið. Þingið getur þó jafnframt tekið til endurskoðunar hvaðeina annað sem það kýs eða lagt til að bætt verði við stjórnarskrána nýjum ákvæðum og köflum sem ekki hafa staðið þar til þessa.

Ekki er hins vegar gert ráð fyrir því að setning stjórnlagaþings verði framvegis hin venjulega aðferð til þess að endurskoða stjórnarskrá. Þinginu er markaður tími til þess að ljúka störfum sínum í átta mánuði, frá 17. júní 2010 til 17. febrúar 2011, en Alþingi getur framlengt starfstím-

ann um allt að þrjá mánuði. Tillögum þingsins er ætlað að vera ráðgefandi fyrir Alþingi og skal frumvarp sem stjórnlagaþing samþykkir sent Alþingi til meðferðar.

7.2. Þjóðkjörnir fulltrúar og persónukjör.

Í tillögum frumvarpsins endurspeglast það markmið með setningu stjórnlagaþings að þjóðkjörnir fulltrúar íslensku þjóðarinnar setji stjórnlög ríkisins og þar með er undirstrikað að allt ríkisvald spretti frá þjóðinni. Þessum þjóðkjörnu fulltrúum er falið að setja þær grundvallarreglur sem gilda um æðstu stjórn og skipulag ríkisins, uppsprettu ríkisvalds, verkefni handhafa ríkisvaldsins, verkaskiptingu þeirra og valdmörk. Frumvarpið gerir ráð fyrir því að fulltrúar á stjórnlagaþingi verði kosnir persónukosningu og gerðar eru tillögur um ítarlegar reglur varðandi framkvæmd persónukjörsins sem miði að því að endurspegla vilja kjósenda eins vel og unnt er, þar sem jafnframt verði stuðlað að jöfnu hlutfalli kynjanna eins og kostur er í hópi þingfulltrúanna.

Þá eru í frumvarpinu sérreglur um kjörgengi fulltrúa á þingið, en ráðgert er að sömu skilyrði gildi um það og varðandi kjörgengi til Alþingis, með þeirri undantekningu þó að forseti Íslands, alþingismenn, varamenn þeirra og ráðherrar séu ekki kjörgengir. Með þessu er stefnt að því tryggja að þingið vinni sjálfstætt að tillögum sínum gagnvart Alþingi og öðrum handhöfum ríkisvalds og án beinnar aðkomu fulltrúa þessara handhafa. Ástæða þess að efnt er til stjórnlagaþingsins sem starfar þannig við hlið Alþingis er einmitt að skapa nýjan vettvang fyrir endurskoðun stjórnarskrárinnar í ákveðinni fjarlægð frá stjórnmálaflokkum og fulltrúum þeirra á Alþingi.

7.3. Samkomutímabil og störf nefnda.

Til þess að nýta starfstíma og skilvirkni þingsins sem best og draga úr kostnaði er nánar afmarkið í frumvarpinu á hvaða tímabilum þingið kemur saman og heldur fundi og mælt er fyrir um störf nefnda þingsins þess á milli. Lagt er til að á starfstíma þingsins séu þrjú starfstímabil; það fyrsta verði nýtt til að kjósa nefndir þingsins og skipuleggja störf þeirra og verkáætlun fyrir þingið, annað tímabilið verði nýtt til að ræða framkomnar tillögur nefnda og þriðja tímabilið til þess að taka til meðferðar og samþykkja frumvarp til stjórnarskipunarlaga.

Forseti stjórnlagaþings sem kjörinn er á fyrsta fundi þess er æðsti embættismaður þingsins og fer hann jafnframt fyrir forsætisnefnd þess. Þá ber hann ábyrgð á rekstri stjórnlagaþings og hefur æðsta vald í stjórnsýslu þess.

Er forsætisnefnd og þremur starfsnefndum sem kjörnar eru af þinginu í upphafi starfstímans falið lykilhlutverk í starfsemi þess og stjórnun og mótun tillagna. Nefndunum þremur er samkvæmt frumvarpinu falið að fjalla um tiltekna þætti en verksvið þeirra er þó ekki einskorðað við þá enda orðað með almennum hætti. Stjórnlagaþinginu sjálfu er ætlað, í upphafi starfa þingsins, að afmarka nánar þau verkefni sem nefndunum er ætlað að vinna að. Ráðgert er að þingið ráði sérfræðinga til þess að vinna með nefndum við gerð tillagna og ritun frumvarps. Samhæfing á verkefnum nefndanna þriggja á sér síðan stað í forsætisnefnd, þar sem frumvarpið verður unnið í endanlegri gerð áður en forseti þingsins leggur það fram til meðferðar og samþykktar á síðasta samkomutímabili þingsins.

7.4. Kynning á starfsemi og þátttaka almennings.

Í ljósi þess mikilvæga hlutverks stjórnlagaþings að vera vettvangur þjóðkjörinna fulltrúa með það afmarkaða verkefni að endurskoða stjórnlög ríkisins er ráðgert í frumvarpinu að starfsemi þess verði kynnt með víðtækum hætti í samfélaginu, bæði fyrir og eftir kosningu á þingið. Það

er forsenda þess að hægt verði að stuðla að skoðanaskiptum og virkja áhuga í samfélaginu á því sem fram fer á þinginu og kalla megi eftir framlagi almennings inn í starfið.

Þannig skal stjórnlagaþing markvisst lýsa eftir tillögum og erindum frá einstaklingum, hagsmunasamtökum, félögum og öðrum og taka þau til meðferðar og umræðu. Starfsnefndir þingsins gegna hér einnig miklu hlutverki þar sem þeim er ætlað að fara yfir öll erindi, kalla eftir umsögnum frá þeim og taka við gestum. Eins hafa allir þingfulltrúar seturétt á fundum nefndanna með málfrelsi og tillögurétt auk þess sem þær geta ákveðið að fundir þeirra verði opnir almenningi.

Loks kemur fram í frumvarpinu að þingfundir skuli fara fram í heyranda hljóði og opnir öllum.

7.5. Ítarlegur undirbúningur til að nýta sem best starfstíma þingsins.

Stjórnlagaþingi er markaður fremur stuttur tími, eða átta mánuðir, til þess að ljúka störfum sínum með möguleika á framlengingu í allt að þrjá mánuði ef Alþingi ákveður svo. Til þess að þingið geti snúið sér strax að kjarna viðfangsefnis síns þegar það kemur saman, þ.e. að efnislegri skoðun stjórnarskrárinnar, er afar mikilvægt að undirbúa störf þingsins vel.

Til þess að ná því markmiði er lagt til að sérstakt bráðabirgðaákvæði verði í frumvarpinu þar sem mælt er fyrir um að forsætisráðherra skuli skipa undirbúningsnefnd til að undirbúa stofnun og starfsemi þingsins og að nefndin skuli ráða framkvæmdastjóra. Nefndinni er ætlað að taka til starfa við gildistöku laganna. Meðal mikilvægustu verkefna nefndarinnar er að semja drög að starfsreglum fyrir þingið sem forsætisráðherra skal svo gefa út fyrir 15. apríl 2010. Eins er mikilvægt að nefndinni er ætlað að setja af stað víðtæka kynningu á starfsemi stjórnlagaþingsins og fyrirhuguðu verkefni þess, m.a. að setja upp vefsíðu, útvega húsnæði og undirbúa ráðningu starfsmanna. Með víðtækri kynningu á stjórnlagaþinginu verður einnig stuðlað að því að fleiri bjóði sig fram til þingsins.

Með þessari tilhögun á undirbúningi aukast einnig líkur á því að skilvirkni í störfum stjórnlagaþingsins aukist og tími þess til að vinna að hinu vandasama verkefni verði sem best nýttur.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í upphafsgrein frumvarpsins er ráðgert að forseti Íslands boði til stjórnlagaþings. Greinina ber að skýra í samhengi við ákvæði stjórnarskrárinnar varðandi athafnir forseta, einkum 13. og 19. gr. þannig að þær verða almennt ekki virkar nema ráðherra veiti þeim atbeina sinn. Því skal forsætisráðherra eiga atbeina að því ásamt forseta að boða til þingsins og skal hann bera upp fyrir forseta tillögu um að þingið verði kvatt saman í síðasta lagi 17. júní 2010. Eftir því sem við á má hafa 22. gr. stjórnarskrárinnar til hliðsjónar um tilhögun á boðun til stjórnlagaþingsins, en þar er mælt fyrir um að forseti stefni saman Alþingi. Í 1. gr. er ekki gert ráð fyrir öðru hlutverki forseta Íslands en að setja stjórnlagaþing og stýra kjöri forseta þingsins. Þaðan í frá tekur forseti stjórnlagaþingsins við stjórn þess, eins og nánar er lýst í 16. gr. frumvarpsins.

Í greininni er tekið fram að stjórnlagaþing skuli endurskoða stjórnarskrá lýðveldisins Ísland. Með þessu er þó ekki tekin afstaða til þess hvort um er að ræða endurskoðun í heild eða að hluta, en eins og lýst er í 3. gr. skal þingið þó einkum taka ákveðna þætti stjórnarskrárinnar til umfjöllunar. Þá er gert ráð fyrir því að á þinginu verði lagt fram frumvarp til stjórnarskipunarlaga þar sem fram komi tillögur til breytinga á stjórnarskránni, sbr. ákvæði IV. kafla frumvarpsins.

Eins og lýst var í almennum athugasemdum kemur fram í 1. gr. að stjórnlagaþinginu er ætlað að vera ráðgefandi. Ókleift er að óbreyttri stjórnarskrá að veita stjórnlagaþingi lagasetningarvald með bindandi niðurstöðu en slíkt vald er eingöngu á hendi Alþingis skv. 2. gr. stjórnarskrárinnar. Af sömu ástæðu getur stjórnlagaþing ekki heldur skuldbundið Alþingi með niðurstöðu sinni til þess að breyta stjórnarskránni. Verður frumvarp til stjórnarskipunarlaga sem stjórnlagaþing samþykkir því sent Alþingi til áframhaldandi meðferðar og hefur Alþingi eins og endranær endanlegt ákvörðunarvald um þær breytingar sem samþykktar verða á stjórnarskrá. Verður þá í kjölfarið að rjúfa þing skv. 1. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar og láta fara fram almennar kosningar. Samþykki Alþingi frumvarpið óbreytt að því loknu teljast stjórnarskrárbreytingarnar samþykktar. Eins og áður var rakið er vafalaust að tillögur stjórnlagaþingsins um breytingar á stjórnarskrá hafa mikilvæga pólitíska þýðingu. Verður að ætla líklegt að Alþingi muni fara eftir þeim í meginatriðum, enda er það markmið frumvarpsins að stuðla að slíkum breytingum með aðkomu þjóðkjörinna fulltrúa sem eru sérstaklega valdir til þessa verkefnis.

Um 2. gr.

Í 1. mgr. þessarar greinar er kveðið á um fjölda þjóðkjörinna og atkvæðisbærra fulltrúa á stjórnlagaþingi en ýmsar skoðanir eru uppi um hvaða fjöldi telst eðlilegur. Eftir því sem fulltrúar eru fleiri er líklegra að breiðari eða fjölbreyttari hópur manna sitji á þinginu en jafnframt geta störf þess þó orðið þyngri í vöfum. Á Þjóðfundinum 1851 sátu 37 þjóðkjörnir fulltrúar og sex konungskjörnir. Hér er lagt til að minnst 25 og mest 31 fulltrúi sitji á þinginu. Í nýlegum svissneskum fyrirmyndum hafa fulltrúar verið á bilinu 60 til 200 talsins og á austurríska stjórnlagaþinginu sem efnt var til árið 2003 voru fulltrúar 71. Lagt er til að þingið verði skipað 25–31 fulltrúa en með því ætti að nást nokkur breiður hópur fulltrúa þjóðarinnar auk þess sem halda má kostnaði í skefjum.

Fulltrúar á stjórnlagaþingi skulu vera þjóðkjörnir og kjörnir persónukjöri. Með þessu er undirstrikað að þeim er ætlað að hafa beint umboð frá þjóðinni. Með því að fulltrúar eru persónukjörnir er einnig stefnt að því að þeir séu ekki fulltrúar stjórnmálaflokka heldur bjóði sig fram sem einstaklingar. Þó verður vitaskuld ekki hægt að útiloka að frambjóðendur tengi framboð sitt ákveðnum stjórnmálastefnum eða njóti yfirlýsts stuðnings tiltekinna stjórnmálaflokka.

Í 2.–4. mgr. greinarinnar er fjallað um starfstíma og nokkur meginatriði um starfsfyrirkomulag þingsins. Þannig er þinginu markaður fremur stuttur starfstími og situr ekki allan þann tíma allt við störf. Auk þess getur þingið sjálft ákveðið að ljúka störfum eins og fram kemur í niðurlagsorðum 2. mgr. Að baki þessari tilhögun liggja bæði sjónarmið um að halda kostnaði við starf þingsins niðri en einnig að ná fram meiri skilvirkni í störfum þess.

Þannig er lagt til í 3. mgr. að þingið allt starfi á þremur nánar tilgreindum tímabilum sem getið er í ákvæðinu og að starfið fari í meginatriðum fram í ákveðnum skrefum sem er nánar lýst í IV. kafla frumvarpsins. Þar kemur fram að fyrsta tímabilið skuli nýtt til að kjósa nefndir þingsins og skipuleggja störf þeirra og verkáætlun, annað tímabilið verði nýtt til að ræða framkomnar tillögur starfsnefnda og þriðja tímabilið til þess að taka til meðferðar og samþykkja frumvarp til stjórnarskipunarlaga.

Á milli funda þingsins gegna forsætisnefnd þess og þrjár starfsnefndir þingsins sem mælt er fyrir um í 16. og 17. gr. frumvarpsins veigamiklu hlutverki við að vinna að tillögum þess auk þess sem þeim er ætlað að fjalla um tillögur og erindi sem þinginu berast og kallað er eftir frá almenningi eða félagasamtökum skv. 20. gr. frumvarpsins, eins og nánar verður rakið í skýringum við þessi ákvæði.

Sá varnagli er sleginn í 5. mgr. að vanti enn upp á þann tíma sem þarf til að ljúka viðfangsefni stjórnlagaþingsins þegar komið er nærri starfslokum þess, geti það óskað eftir því við Alþingi að það framlengi starfstíma þess um allt að þrjá mánuði. Hefur stjórnlagaþingið þá svigrúm til þess að ákveða hvernig það hyggst skipuleggja störf sín þann tíma sem er umfram fyrir fram ákveðinn starfstíma í 3. mgr.

Um 3. gr.

Í 1. mgr. ákvæðisins eru taldir þeir þættir sem stjórnlagaþingi er einkum ætlað að taka til umfjöllunar. Er hér m.a. litið til þeirra hluta stjórnarskrárinnar sem standa lítt breyttir allt frá árinu 1874. Í 1. tölul. 1. mgr. er vísað til atriða sem nú er fjallað um í I. kafla stjórnarskrárinnar en þar eru tvær fyrstu greinar stjórnarskrárinnar sem lúta að lýðveldisskipan og þrískiptingu ríkisvaldsins. Álitaefni er hvort ekki sé rétt að festa skýrum stöfum í inngangskaflann önnur mikilvæg atriði sem eru hornsteinar íslenskrar stjórnskipunar, t.d. að allt vald sé sprottið frá þjóðinni og hver séu markmið að baki ríkisvaldi, um lýðræðisfyrirkomulagið, skyldu til að tryggja mannréttindi og réttarríki, yfirráðasvæði íslenska ríkisins og nokkur einkenni íslensku þjóðarinnar á borð við íslenskt tungumál og annan menningararf og að vernda beri verðmæti þjóðarinnar sem fólgin eru í náttúruauðlindum. Í flestum nýrri stjórnarskrám Evrópuríkja er að finna inngangskafla þar sem undirstöðum ríkis og þjóðar og slíkum grunnhugtökum er lýst þótt framsetning og efni slíkra ákvæða sé afar breytilegt á milli ríkja. Var það meðal verkefna stjórnarskrárnefndarinnar sem skipuð var árið 2005 að endurskoða I. kafla stjórnarskrárinnar að þessu leyti.

Í 2. og 3. tölul. 1. mgr. er vísað til atriða sem fjallað er um í II. kafla stjórnarskrárinnar sem er einn veigamesti kafli hennar. Ákvæði kaflans fjalla að mestu um framkvæmdarvaldið og tengsl þess við löggjafarvaldið, svo og hlutverk og stöðu forseta lýðveldisins sem annars handhafa framkvæmdarvalds og löggjafarvalds. Litlar breytingar voru gerðar á þessum ákvæðum við setningu lýðveldisstjórnarskrárinnar eins og lýst var í almennum athugasemdum að framan en voru þær helstar að felld voru út ákvæði um konung og innleidd ákvæði um forseta. Hlutverk forseta í stjórnskipun landsins var þannig að flestu leyti mjög sambærilegt við hlutverk konungs áður, með nokkrum undantekningum þó.

Eitt helsta verkefni stjórnarskrárnefndarinnar sem skipuð var árið 2005 var að endurskoða II. kafla en engin ákveðin tillaga koma fram um efnið í starfi nefndarinnar. Orðalag ákvæða kaflans er óskýrt um margt og lýsir ekki nægilega hver er verkaskipting á milli forseta og ríkisstjórnar við meðferð framkvæmdarvalds. Þá þyrfti að skýra hlutverk og vald ríkisstjórnar, stöðu starfsstjórna, þingrofsréttinn og hvernig standa beri að stjórnarmyndun en um þetta skortir annaðhvort ákvæði í stjórnarskrána nú eða óvissa er um hvernig beri að túlka þau sem fyrir eru. Þá er vert að huga að stjórnarskrárákvæðum um samskipti Íslands við önnur ríki og þátttöku ríkisins í samvinnu innan alþjóðastofnana. Í stjórnarskránni nú er eitt ákvæði í 21. gr. um að forseti geri samninga við önnur ríki, en stjórnarskráin er að öðru leyti þögul um slíkt samstarf við önnur ríki og alþjóðastofnanir og hvernig beri að tryggja áhrif Alþingis í utanríkismálum þótt áhrif alþjóðasamninga á íslenskt réttarkerfi og samfélag séu afar mikil.

Við endurskoðun þeirra atriða sem lýst er í 2. og 3. tölul. 1. mgr. þarf væntanlega að taka afstöðu til ýmissa grundvallarspurninga um valdmörk löggjafarvalds og framkvæmdarvalds. Þar má nefna álitaefni um hvort skilja eigi með öllu á milli þessara tveggja valdþátta og jafnvel kjósa framkvæmdarvaldið beint eða hvort styrkja eigi það að fyrirkomulag sem nú er við lýði, einkum með því að festa þingræðisregluna skýrum stöfum í stjórnarskrá, en fram til þessa hefur þingræðið byggst á stjórnskipunarvenju. Þótt þingræði sé þannig við lýði þarf að huga að úr-

ræðum til að raunveruleg völd Alþingis, sem æðsta handhafa ríkisvalds, séu nægilega tryggð. Þannig þyrfti að huga að skilvirkari úrræðum til að hafa eftirlit með ríkisstjórn og veita henni nauðsynlegt aðhald. Til álita getur því komið að veita minni hluta þingmanna skilgreind stjórnskipuleg úrræði við ákveðnar aðstæður, til dæmis með því að geta lagt umdeild mál í dóm þjóðarinnar. Eins er vert að huga að því hvort tryggja beri mikilvægustu eftirlitsstofnun á vegum Alþingis, umboðsmanni Alþingis, ákveðinn sess í stjórnarskránni og bæta við skýrari heimildum en nú eru til þess að þingið skipi rannsóknarnefndir til að rannsaka tiltekin mál.

Í 4. tölul. 1. mgr. er lagt til að meðal umfjöllunarefna stjórnlagaþings verði atriði sem lúta að sjálfstæði dómstóla og eftirliti þeirra með öðrum handhöfum ríkisvalds. Sjálfstæðir dómstólar eru hornsteinn réttarríkisins. Því ber að tryggja eftirlit þeirra með öðrum handhöfum ríkisvaldsins, einkum að mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar séu virt. Hefur V. kafla stjórnarskrárinnar um dómstóla lítið sem ekkert verið breytt frá árinu 1874 og eru ákvæði hans afar fábreytt. Þar er t.d. ekki nefnt að Hæstiréttur sé æðsti dómstóll landsins. Auk þess þarf að líta til mikilvægra þátta í störfum dómstóla, t.d. hvort rétt sé að kveða skýrum orðum á um vald þeirra til að víkja til hliðar lögum sem stríða gegn stjórnarskránni en það vald er nú talið venjuhelgað. Þá hefur töluvert verið rætt um skipun dómara, einkum hæstaréttardómara, og leiðir til að tryggja að hún verði sem faglegust. Þá er rétt að huga að því hvort tryggja beri sjálfstæði ákæruvaldsins í landinu með skýrum hætti í stjórnarskránni, en slík ákvæði má víða finna í nýrri stjórnarskrám Evrópuríkja.

Síðustu tveir töluliðir 1. mgr. lúta að málum tengdum kosningum, kjördæmaskipan og þátttöku almennings í lýðræði. Æskilegt er að stjórnlagaþingið kanni leiðir til þess að gera lýðræðisumbætur í þá átt að auka lýðræði. Þar er m.a. vert að kanna kosti um það hvernig megi jafna atkvæðisrétt landsmanna í þingkosningum. Hér er einnig mikilvægt að fjalla um hvernig megi setja reglur um þjóðaratkvæðagreiðslur í stjórnarskrána. Í stjórnarskrárnefndinni sem starfaði frá 2005 til 2007 var allmikið rætt um þetta atriði og taldi nefndin vert að rýmka möguleika á því að halda þjóðaratkvæðagreiðslur um mikilvæg málefni. Hér má einkum benda á tillögur nefndarinnar um að allar stjórnarskrárbreytingar verði bornar undir þjóðaratkvæði í ljósi þess að þjóðin sjálf sé stjórnarskrárgjafinn.

Ýmsar leiðir koma einnig til álita um hvort og þá hvernig megi skjóta lögum frá Alþingi til þjóðarinnar og hver eigi að geta framkallað slíka þjóðaratkvæðagreiðslu, svo sem forseti lýðveldisins, eins og nú er, tiltekinn hluti þingmanna eða jafnvel tiltekinn hluti kjósenda. Þá er vert að kanna möguleika á því að tiltekinn hluti kjósenda á kjörskrá, t.d. 10% eða 20%, geti fengið því framgengt að mál séu tekin til afgreiðslu á Alþingi eða jafnvel að um þau eða önnur mikilvæg málefni sé kosið í þjóðaratkvæðagreiðslu. Tillaga af þessum toga, þ.e. um þjóðaratkvæðagreiðslu að þjóðarfrumkvæði, kom fram í frumvarpinu til stjórnarskipunarlaga sem þingmenn Samfylkingarinnar, Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs, Framsóknarflokks og Frjálslynda flokksins lögðu fram á síðasta löggjafarþingi og lýst var í almennum athugasemdum að framan en frumvarpið varð ekki útrætt.

Í 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins er tekið af skarið um að stjórnlagaþing getur ákveðið að taka til umfjöllunar og gera tillögur um fleiri atriði en talin eru í 1. mgr. ef það svo kýs.

Um 4. gr.

Í þessari grein frumvarpsins er lagt til að kosning til stjórnlagaþings skuli fara fram samhliða kosningum til sveitarstjórna vorið 2010. Fyrir liggur að kosningar til sveitarstjórna fara fram laugardaginn 29. maí 2010.

Markmið þessarar tilhögunar er einkum að tryggja að kosningaþátttaka verði góð. Það er mikilvægt til þess að umboð stjórnlagaþingsins til þess að vinna að tillögum um stjórnarskrárbreytingar verði skýrt. Þá sparar það ríkinu talsverð útgjöld að láta kosningar til sveitarstjórna og stjórnlagaþings fara fram samhliða í stað þess að halda sérstaka kosningu til stjórnlagaþingsins síðar á árinu 2010.

Um 5. gr.

Hér er lagt til að kosningarrétt til stjórnlagaþings hafi allir sem eiga kosningarrétt við kosningar til Alþingis. Í ljósi þess að viðfangsefni þau sem fjallað er um á vettvangi stjórnlagaþings verða alla jafna þau sömu og almennt heyra undir verksvið Alþingis þykir eðlilegt að miða kosningarrétt í þjóðaratkvæðagreiðslu við þann sem gildir í alþingiskosningum.

Samkvæmt 33. gr. stjórnarskrárinnar hafa slíkan rétt allir sem eru 18 ára eða eldri þegar kosning fer fram og hafa íslenskan ríkisborgararétt. Þá skulu þeir einnig hafa lögheimili hér á landi, nema undantekningar frá þeirri reglu verði ákveðnar í lögum um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, en nánari reglur um það er að finna í 2. mgr. 1. gr. laganna um kosningar til Alþingis.

Ljóst er að skilyrði kosningarréttar til stjórnlagaþings eru nokkru þrengri en í kosningum til sveitarstjórna, nr. 5/1998, en skv. 3. mgr. 2. gr. þeirra laga eiga enn fremur kosningarrétt danskir, finnskir, norskir og sænskir ríkisborgarar sem átt hafa lögheimili hér á landi í þrjú ár samfellt fyrir kjördag og aðrir erlendir ríkisborgarar sem átt hafa lögheimili hér á landi í fimm ár samfellt fyrir kjördag.

Af þessari ástæðu verður að hafa í huga að kjörskrá vegna kosningar til stjórnlagaþings er ekki sú sama og kjörskráin sem gildir í kosningum til sveitarstjórnar.

Um 6. gr.

Í greininni er lýst kjörgengi fulltrúa á þingið. Lagt er til að sömu skilyrði gildi um það og varðandi kjörgengi til Alþingis, sbr. 34. gr. stjórnarskrárinnar, með þeirri undantekningu þó að forseti Íslands, alþingismenn, varamenn þeirra og ráðherrar séu ekki kjörgengir. Með því að starfandi stjórnmálamenn sitji ekki á stjórnlagaþinginu er stefnt að því tryggja betur sjálfstæði stjórnlagaþingsins gagnvart Alþingi og öðrum handhöfum ríkisvalds.

Um 7. gr.

Hér er mælt fyrir um skyldur landskjörstjórnar til að auglýsa kosningu til stjórnlagaþings í helstu fjölmiðlum og Lögbirtingablaði eigi síðar en 8 vikum fyrir kjördag. Hér er um formbundna auglýsingu að ræða, enda liggur þegar fyrir og með nokkuð löngum fyrirvara hver kjördagurinn verður, sbr. 4. gr. frumvarpsins. Efni greinarinnar þarfnast ekki sérstakra skýringa.

Vert er að hafa í huga að ítarleg kynning á fyrirhugaðri kosningu mun hefjast strax í upphafi ársins 2010 þegar undirbúningsnefnd, samkvæmt ákvæði til bráðabirgða við frumvarpið, hefur tekið til starfa. Svigrúm til þess að frambjóðendur undirbúi framboð sitt, afli meðmælenda o.fl. er því nokkuð.

Um 8. gr.

Í þessari grein er mælt fyrir um það hvernig beri að standa að framboðum til stjórnlagaþings og um tímafresti í þeim efnum. Hér er um ýmis nýmæli að ræða í ljósi þess að þessi aðferð, þ.e. hreint persónukjör án listaframboða í almennum kosningum á landsvísu, hefur ekki verið reynd hér á landi fyrr. Markmið ákvæðisins er að reyna að tryggja eins og unnt er að vandað verði til

framboða án þess þó að skilyrði, t.d. um fjölda meðmælenda, verði svo ströng eða viðurhlutamikil að það reynist almennum borgurum illmögulegt að uppfylla þau eða hafi fælandi áhrif á að menn bjóði sig fram.

Í 1. mgr. kemur fram að frambjóðendur skuli skila framboðum sínum til kosningar á stjórnlagaþing ekki síðar en sex vikum fyrir kjördag. Hér verður að gera ráð fyrir nokkuð rúmum tíma, bæði til þess að unnt sé að standa að kynningu á frambjóðendum á vegum landskjörstjórnar, eins og lýst er í 9. gr. frumvarpsins, og einnig að hægt sé að framlengja frestinn ef ekki koma fram nægilega mörg framboð, sbr. 5. mgr. hér á eftir.

Sérstaða framboða til stjórnlagaþings kemur einkum fram í 2. mgr. greinarinnar. Samkvæmt ákvæðinu skulu fylgja hverju framboði samþykki frambjóðanda og nöfn minnst 30 og mest 50 meðmælenda sem skulu fullnægja skilyrðum kosningarréttar til Alþingis. Þá er ráðgert að framboði skuli fylgja skrifleg yfirlýsing frá hverjum meðmælanda sem staðfest hefur verið af tveimur vottum á eyðublaði sem landskjörstjórn skal útbúa sérstaklega. Nöfn meðmælenda, staða þeirra og sveitarfélög þar sem þeir eru búsettir skulu birt ásamt nöfnum frambjóðenda í helstu fjölmiðlum og Lögbirtingablaði. Með þessari tilhögun á að afla meðmælenda er stefnt að því að gera ekki kröfu um of marga meðmælendur, sem frambjóðendum gæti reynst örðugt að útvega, en á sama tíma að meðmælendur gefi opinberlega til kynna að þeir styðji frambjóðanda til framboðsins. Þetta þýðir að sá hópur manna sem stendur að baki frambjóðandanum getur endurspeglað þau sjónarmið eða skoðanir sem frambjóðandinn stendur fyrir og lýst þannig í verki stuðningi sínum. Við þessi skilyrði er ólíklegt að menn mæli með frambjóðanda án þess að íhuga vel hvort þeir telji hann vel fallinn til þess verkefnis að vinna að endurskoðun stjórnarskrárinnar og þannig verður stuðlað að vandaðri framboðum.

Til að undirstrika stuðning meðmælenda við frambjóðanda er lagt til að yfirlýsing þeirra um meðmæli við hann fylgi með framboðinu og jafnframt að tveir vottar séu að réttri undirskrift. Eftir það verða nöfn meðmælenda birt samhliða nafni frambjóðandans á kynningarefni um frambjóðendur. Fjöldi meðmælenda skal vera á bilinu 30 til 50. Er frambjóðanda hér veitt nokkurt svigrúm til þess að afla meðmælenda. Er jafnframt hagkvæmt að geta gert ráð fyrir því að séu meðmælendur nokkuð umfram 30 talsins eru minni líkur á að frambjóðandi þurfi að nýta sér frest til að bæta úr ágöllum á framboðinu skv. 4. mgr. greinarinnar. Til þess að votta undirskrift meðmælenda skal fylgja staðfesting tveggja votta.

Í 3. mgr. er tekið fram að hverjum kosningarbærum manni verði einungis heimilt að mæla með einum frambjóðanda. Þar sem nægilegt er að meðmælendur með hverjum frambjóðanda séu að lágmarki 30 ætti ekki að vera örðugt að ná þessu marki. Rökin að baki eru þau að þannig verði undirstrikað mikilvægi þess að um persónukjör er að ræða þar sem einstaklingar bjóða sig fram á eigin forsendum þótt vitanlega verði ekki unnt að sporna við því að frambjóðandi boði stefnu ákveðins stjórnmálaflokks eða tiltekins hóps manna. Með því að hver kosningarbær maður geti aðeins mælt með einum frambjóðanda er þó tryggt að sami hópur meðmælenda standi ekki að framboði á hópi frambjóðenda, þannig að kosningin fái á sig yfirbragð listakosningar. Vert er að taka fram að þessi regla á ekki við um votta, sem getið er í 2. mgr., og því getur sami vottur staðfest yfirlýsingu fleiri en eins meðmælanda.

Í 4. mgr. er lagt til að landskjörstjórn skuli tilkynna frambjóðanda innan þriggja daga frá því að framboði er skilað hvort ágallar séu á framboðinu eða lista yfir meðmælendur. Hér gæti t.d. komið til álita hvort nafn sama meðmælanda fylgir tveimur eða fleiri frambjóðendum sem væri andstætt 3. mgr. eins og lýst var að framan. Ber þá að gera öllum þeim frambjóðendum sem eiga í hlut viðvart um þennan ágalla. Þykir tveggja daga frestur nægilegur til að gera úrbætur sem landskjörstjórn bendir á á framboði eða meðmælendalista. Hafa má í huga að ef fjöldi með-

mælenda er hvort eð er yfir 30 hefur frambjóðandi valkost um hvort hann endurbætir lista yfir meðmælendur eða lætur sitja við þá 30 eða fleiri sem eftir standa þótt einn meðmælandi falli af listanum.

Sá varnagli er sleginn í 5. mgr. greinarinnar að náist ekki tilskilinn fjöldi frambjóðenda og varamanna þeirra, alls 62 frambjóðendur, skal landskjörstjórn framlengja frestinn um tvær vikur.

Um 9. gr.

Mikilvægt er að þjóðin öll verði hvött til að kynna sér hverjir frambjóðendur til stjórnlagaþings eru með góðum fyrirvara og kynningarefni sé gert aðgengilegt öllum. Af þeirri ástæðu er ráðgert í 1. mgr. þessarar greinar að hlutlausum aðila, landskjörstjórn, verði falið að útbúa kynningarefni um alla frambjóðendur þar sem einnig komi fram hverjir eru meðmælendur þeirra og slíku kynningarefni dreift til allra kjósenda. Einnig skal kynningarefni, upplýsingar um frambjóðendur og jafnvel efni frá þeim eða tenging við heimasíður sem þeir kunna að setja upp birt á vefsíðu landskjörstjórnar. Eðlilegt þykir að ákveðin takmörk séu sett á það hversu mikið frambjóðendum er heimilt að þiggja af styrkjum og framlögum frá öðrum og er því lagt til í 2. mgr. greinarinnar að ákvæði laga um fjármál stjórnmálasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra gildi um framlög eða styrki til frambjóðenda eftir því sem við á.

Þar sem persónukjör er nýnæmi hér á landi og aðferðir við að forgangsraða frambjóðendum án fjöldatakmörkunar kunna að reynast flóknar fyrir kjósendur, t.d. að leggja á minnið í hvaða röð þeir vilja raða frambjóðendum, er lagt til að landskjörstjórn sendi kjörseðil, auðkenndan sem kynningarseðil, til allra kjósenda. Þannig getur kjósandi gert upp hug sinn áður enn hann fer í kjörklefa og verið búinn að fylla út kynningareintak af kjörseðli, sem hann getur haft með sér í kjörklefann. Með þessu verður einnig stuðlað að því að kosningin gangi greiðar.

Um 10. gr.

Hér er gert ráð fyrir því að dómsmálaráðuneytið annist gerð og prentun kjörseðla og sendingu þeirra til yfirkjörstjórna sem síðan annast framsendingu þeirra til undirkjörstjórna eins og venja stendur til með kjörseðla í alþingiskosningum. Þarfnast fyrri málsgrein ákvæðisins ekki frekari skýringa.

Í 2. mgr. er síðan lýst uppsetningu texta á kjörseðli og frágangi hans þar sem koma skal fram nafn, staða og sveitarfélag frambjóðenda. Lagt er til að fyrsta nafn á kjörseðli skuli valið af handahófi en þetta er gert til að tryggja jafna möguleika frambjóðenda á að vera efstir í röðinni án tillits til þess hvar þeir standa í stafrófsröð. Þá er mikilvægt að leiðbeiningar komi fram á kjörseðlinum um það hvernig atkvæðagreiðslan sjálf fer fram, sbr. 11. gr., enda reynir hér í fyrsta skipti á nýja aðferð við kosningar sem fólgin er í persónukjöri og röðun frambjóðenda á kjörseðlinum.

Um 11. gr.

Í greininni er lýst þeirri aðferð sem kjósandi skal viðhafa þegar persónukjörið fer fram. Samkvæmt þessu skal kjósa með þeim hætti að kjósandi forgangsraðar frambjóðendum; tölustafinn 1 setur hann í reit framan við þann frambjóðanda sem hann vill helst að nái kjöri, síðan 2, 3 og 4 við þá frambjóðendur sem hann vill að komi næst á eftir og svo koll af kolli.

Kjósandi getur forgangsraðað með þessum hætti eins mörgum frambjóðendum og hann vill án tiltekins hámarks, sbr. 2. mgr. greinarinnar. Mikilvægt er hins vegar að skv. 3. mgr. skal kjósandi að lágmarki raða átta frambjóðendum í 1. til 8. sæti. Markmið með þessu er að tryggja

að ákveðin dreifing verði í atkvæðum á milli frambjóðenda, þ.e. að kjósendur láti ekki sitja við að velja einn eða tvo frambjóðendur sem hugsanlega gæti haft þær afleiðingar að óeðlilegt hátt hlutfall atkvæða safnist á örfáa frambjóðendur. Skylda til þess að raða a.m.k. átta frambjóðendum er líkleg til að hvetja kjósendur til að kynna sér betur upplýsingar um þá frambjóðendur sem ekki eru sérstaklega þekktir í samfélaginu af fyrri störfum sínum, t.d. stjórnmálaþátttöku. Er fjöldi sem miðar við átta frambjóðendur einnig viðráðanlegur og hægt er að ætlast til að kjósendur ákveði að kynna sér og velja átta úr þeim fjölda frambjóðenda sem fram er kominn, í stað þess að þeir einskorði val sitt við þá sem þeir kannast við af fyrri afspurn.

Á hinn bóginn yrði of langt gengið til að skerða lýðræðislegt frelsi kjósenda að telja ógild þau atkvæði þar sem færri frambjóðendur eru valdir. Á slíkum kjörseðli er óumdeilanlega lýst með skýrum hætti vilja kjósenda til að velja viðkomandi frambjóðendur og einnig hugsanlega þeirri afstöðu að þeir vilji ekki ljá öðrum atkvæði sitt. Af þessari ástæðu er lagt til í niðurlagi 11. gr. að atkvæði teljist gilt þótt færri frambjóðendur en átta séu valdir.

Loks er tekið af skarið um það í 3. mgr. 11. gr. að útstrikun á nafni frambjóðenda hefur enga þýðingu á þann veg að t.d. þannig dragist atkvæði frá viðkomandi frambjóðanda.

Um 12. gr.

Hér er lýst utankjörfundaratkvæðagreiðslu og tímafrestum varðandi kosningu til stjórnlagaþings. Nægilegt þykir að miða hér við þriggja vikna tímabil fram til kjördags, þar sem atkvæðagreiðsla utan kjörfundar stendur. Hér er einnig litið til þess að kjörseðillinn með nöfnum frambjóðenda verði tilbúinn þegar atkvæðagreiðsla utan kjörfundar hefst og verði nýttur í þeirri atkvæðagreiðslu, sbr. einnig 2. mgr. Þó er gert ráð fyrir að hann verði í öðrum lit en kjörseðlar sem notaðir eru á kjördag.

Um 13. gr.

Í greininni er fjallað um framkvæmd kosningar, talningu atkvæða og störf kjörstjórna. Er hér að öllu leyti vísað til þeirra reglna sem gilda um framkvæmdina eftir lögum um kosningar til Alþingis og þarfnast ákvæðið ekki frekari skýringa.

Um 14. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að í persónukjöri til stjórnlagaþings verði beitt svonefndri forgangsröðunaraðferð (e. *Single Transferable Vote*). Aðferðin er í öllum grundvallaratriðum sú sama og lögð er til í frumvarpi til laga um breytingar á lögum um kosningar til Alþingis og sömuleiðis í frumvarpi til laga um kosningar til sveitarstjórna sem lögð hafa verið fyrir Alþingi og er um nánari útskýringar á aðferðinni vísað til athugasemda með þeim frumvörpum.

Ferli þess að raða frambjóðendum til stjórnlagaþings í sæti samkvæmt úrslitum persónukjörsins er lýst í átta töluliðum. 1.–3. tölul. eru inngangs- og skilgreiningarliðir. Sjálf röðunin fer fram í skrefum sem lýst er í 4.–6. tölul. 7. tölul. er um tæknileg atriði. 8. tölul. er hefðbundið ákvæði um hlutkesti reynist viðmiðunartölur jafnstórar.

1. Í 1. tölul. er mælt fyrir um það í fjórum stafliðum hvernig farið skuli með ef *talnaröð er rofin* eða aðrir gallar reynast á henni. Skv. a-lið skal horft fram hjá merkingu með krossi eða öðrum hætti en tölumerkingum við frambjóðanda, svo og merkingu með tölustöfum utan talnarununnar frá 1 til og með 25. Hafi þó einungis verið merkt við nafn eins frambjóðanda á persónukjörshluta listans með krossi eða öðrum hætti í ferninginn fyrir framan nafn hans skal líta svo á að kjósandinn hafi raðað honum númer 1. Í b-lið er kveðið á um það að sé eyða í talnaröðun frambjóðenda til persónukjörs innan lista skal líta svo á að röð-

in nái aðeins að eyðunni. Þetta á einnig við ef eyðan verður til vegna atvika skv. a-lið. Í c-lið kemur fram að sé tölustafur tvítekinn er röðin aðeins gild fram að tvítekna tölustafnum. Í d-lið kemur fram að ef engin talnaröðun verður lesin af kjörseðli vegna atvika sem greinir í a–c-lið, svo sem ef enginn frambjóðandi telst tölusettur að 1. vali, telst atkvæðið ekki lengur gilt.

2. Í 2. tölul. er svonefndur *sætishlutur* skilgreindur. Sætishlutur segir til um það hvaða atkvæðamagni frambjóðandi þarf að ná til að ná kjöri. Við útreikning á sætishlut er beitt svonefndri Droops-aðferð en hún er kennd við nítjándu aldar Englendinginn *Henry Richmond Droop*. Hugsunin að baki sætishlut Droops er sú að aldrei geti fleiri frambjóðendur komist í senn yfir þennan þröskuld en svarar til tölu þingsæta. Er Droops-hlutur minnsta stærðin sem hefur þennan eiginleika en lýsa má Droops-hlutnum sem meðaltali atkvæða að baki sæta ef þau væri einu fleiri en raunin er. Víða þar sem aðferðinni er beitt, t.d. á Írlandi, er lagt kapp á að sætishluturinn sé heiltala. Þá er tölunni 1 bætt við hlutinn eins og honum er hér lýst og broti síðan sleppt. Slíkt kapp á heiltölugildi á rætur að rekja til handtalningar. Gert er ráð fyrir því að vinna við talninguna verði með rafrænum hætti. Eru því ekki rök fyrir þessari heiltölugerð sætishlutarins.
3. Í 3. tölul. er *flokkun kjörseðla* lýst og skulu atkvæði flokkuð í bunka eftir nöfnum þeirra frambjóðenda sem tilgreindir eru númer 1 í talnaröð á viðkomandi kjörseðlum. Hafi frambjóðandi ekki verið tilgreindur númer 1 á neinum kjörseðli skal hann fá tóman bunka í upphafi, sbr. 7. tölul. Ákvarða skal gildi atkvæða í hverjum bunka. Í upphafi er gildi hvers atkvæðis jafnt einum en síðar fer að ákvæðum 4. tölul. Með atkvæðagildi frambjóðanda er átt við samtölu gilda allra atkvæða í bunka hans.
4. Í 4. tölul. er kveðið á um *röðun í efstu sæti*. Raðað skal í efstu sætin þeim frambjóðendum sem hafa atkvæðagildi sem er jafnt eða hærra en nemur sætishlut. Þau atkvæði sem þá eru umfram sætishlut skulu færð til frambjóðenda að næsta vali. Við færslu atkvæða er horft til allra atkvæða í bunka þess frambjóðanda sem nú hefur verið raðað. En vega verður atkvæðin með svokölluðu *færsluhlutfalli*. Heildarsumma atkvæða, eða réttara sagt atkvæðagilda, breytist ekki við færsluna.
5. Í 5. tölul. er kveðið á um *röðun í neðstu sæti*. Samkvæmt töluliðnum skal þegar enginn frambjóðandi finnst með atkvæðagildi sem er jafnt eða hærra en sætishluturinn, sbr. 4. tölul., finna þann frambjóðanda sem hefur lægsta atkvæðagildið jafnt þótt það sé núll að gildi, sbr. 3. tölul. Þessum frambjóðanda skal raðað í neðsta lausa sæti, í upphafi í sæti með raðtölu sem er jöfn fjölda frambjóðenda til stjórnlagaþings. Atkvæði þessa frambjóðanda skulu síðan færð til þeirra frambjóðenda sem raðað hefur verið númer 2 á umræddum kjörseðlum að því marki að kjósendur hafi tilgreint slíka röðunartölu og þau nöfn hafi ekki verið afmáð vegna uppfærslu skv. 7. tölul. Þarf þá ekki að skerða atkvæðagildin fyrir færsluna og er færsluhlutfallið jafnt einum heilum.
6. Í 6. tölul. er kveðið á um *lok röðunar* en samkvæmt töluliðnum skal raða eftir ákvæðum 4. og 5. tölul. samkvæmt röðunartölum á kjörseðlum allt þar til raðað hefur verið öllum frambjóðendum. Röðun skv. 4. tölul. hefur ávallt forgang. Frambjóðendum er þannig raðað ýmist í efsta lausa sæti listans, skv. 4. tölul., eða neðan frá, skv. 5. tölul. Þó skal röðun samkvæmt þeim fyrri ávallt hafa forgang.
7. Í 7. tölul. er kveðið á um *uppfærslu nafna og valtalna*. Í hvert sinn sem frambjóðanda hefur verið raðað í sæti samkvæmt ákvæðum 4. eða 5. tölul. skal samstundis afmá nafn hans af öllum atkvæðum. Skapist af þeim sökum eyða í talnaröð á kjörseðli skal hækka röðunartölur þeirra frambjóðenda sem næstir standa þeim frambjóðanda sem um ræðir. Þetta hvort

tveggja skal gera áður en kjörseðlar eru færðir í bunka annarra frambjóðenda. Tæmist talnaröð kjósanda á kjörseðli við beitingu 4. eða 5. tölul. kemur atkvæðið ekki lengur til álita og skal lagt til hliðar. Þetta gerist áður en atkvæði er fært. Segjum að frambjóðandi *A* hafi verið númer 1 á kjörseðli og *B* númer 2. Nú er *A* raðað. Við það þokast *B* upp í efsta val og atkvæðið færist með skerðingu í samræmi við færsluhlutfall í bunka frambjóðanda *B*.

8. Í 8. tölul. er kveðið á um hlutkesti þegar einhverjar stærðir sem hafa áhrif á framvindu röðunarinnar eru jafnstórar.

Ákvæði 2. mgr. skýrir sig sjálft. Þeim frambjóðendum sem ná kjöri í 25 efstu sætin samkvæmt ákvæðinu skal úthlutað sætum á stjórnlagaþinginu. Þetta svarar til þess að verið sé að kjósa um þingsæti í 25 manna kjördæmi samkvæmt írsku forgangsröðunaraðferðinni.

Ákvæði 3. mgr. miðar að því að tryggja að hlutfall karla og kvenna á stjórnlagaþinginu verði innan markanna 40–60%. Séu kynjahlutföll innan þessara marka að lokinni úthlutun þingsæta til þeirra frambjóðenda sem lenda í 25 efstu sætunum er úthlutun þingsæta lokið. Fái annað kynið hins vegar minna en 40% þingsæta skal bæta við allt að 6 sætum að því marki sem þarf til að rétta hlutföllin við. Eru þá teknir inn frambjóðendur af fámennara kyninu sem næstir koma á röðunarlistanum, þ.e.a.s. þeir næstir koma á eftir þeim 25 sem þegar hefur verið úthlutað sæti. Eftirfarandi tafla sýnir hve mörgum þyrfti að bæta við miðað við ólíka kynjadreifingu í fyrstu 25 þingsætunum:

Kyn A	Kyn B	Kyn B – viðbót	Hlutfall kyns B
15	10	0	40,0%
16	9	2	40,7%
17	8	4	41,4%
18	7	5	40,0%
19	6	6	38,7%

Með þessu móti tekst að tryggja að kynjahlutföllin verði innan markanna 40%–60%, svo lengi sem a.m.k. 7 karlar eða 7 konur verði meðal efstu 25 frambjóðendanna í persónukjörinu.

Um 15. gr.

Í greininni kemur fram að landskjörstjórn skuli senda staðfest eftirrit af úrslitum kosninga til stjórnlagaþings til forseta Alþingis, forsætisráðherra og forseta Hæstaréttar, en efni hennar þarfnast ekki frekari skýringar.

Um 16. gr.

Greinin fjallar um fyrstu skref í störfum stjórnlagaþings þegar það kemur saman og lýsir jafnframt hlutverki forseta þingsins og forsætisnefndar. Skv. 1. mgr. skal forseti Íslands setja stjórnlagaþing með þeim aðdraganda sem lýst var í athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins. Hann skal jafnframt á fyrsta fundi stýra kjöri forseta þingsins úr hópi þingfulltrúa og víkur forseti Íslands síðan af stjórnlagaþingi.

Forseti stjórnlagaþings er æðsti embættismaður þess. Hann tekur við stjórn fyrsta þingfundar eftir að hann hefur verið kjörinn og eins og kemur fram í 2. mgr. stýrir hann kjöri varaforseta og þriggja nefndarformanna úr hópi þingfulltrúa á fyrsta fundi stjórnlagaþings. Þegar liggur fyrir hver verða viðfangsefni þriggja starfsnefnda þingsins, sbr. 17. gr. Nefndirnar þrjár og formenn þeirra munu gegna lykilhlutverki í störfum stjórnlagaþingsins og við mótun tillagna um

endurskoðun á stjórnarskránni. Forseti, varaforseti og formenn starfsnefnda þingsins mynda síðan forsætisnefnd þingsins.

Í 4. og 5. mgr. er nánar lýst hlutverki forseta og forsætisnefndar. Þannig segir í 4. mgr. að forseti stjórnlagaþings sé formaður nefndarinnar. Jafnframt ber hann ábyrgð á rekstri þingsins og hefur æðsta vald í stjórnsýslu þessu. Gegnir forseti að mörgu leyti hliðstæðu hlutverki og forseti Alþingis. Forsætisnefndin sem hann stýrir hefur síðan yfirumsjón með skipulagi þingsins og gerir nánari starfsáætlun um samkomutíma þess og skipulag á störfum starfsnefnda. Þar sem formenn starfsnefndanna þriggja sitja ásamt forseta í nefndinni er hún vettvangur til þess að samræma og samhæfa störf nefnda, móta stefnu um störf þingsins og hafa yfirsýn yfir stöðu mála í þinginu, auk þess að taka ákvarðanir í öllum helstu málum sem koma upp og lúta að störfum þingsins.

Um 17. gr.

Þessi grein lýtur að verksviði og starfsháttum þriggja starfsnefnda sem starfa á vegum stjórnlagaþings, en í 16. gr. frumvarpsins er fjallað um kjör formanna nefndanna. Skv. 1. mgr. eru starfsnefndir þingsins þrjár og er hverri þeirri ætlað að fjalla um ákveðna þætti endurskoðunarinnar. Fyrsta nefndin fjallar um undirstöður íslenskrar stjórnskipunar, dómstóla og réttarríkið, önnur nefndin um skipan löggjafarvalds og framkvæmdarvalds og hlutverk forseta lýðveldisins og hin þriðja um kosningamál og þjóðaratkvæðagreiðslur.

Í ljósi þess að stjórnlagaþing hefur fremur stuttan starfstíma er hér ráðgert að undirbúa sem best störf þess, svo sem varðandi skipulag og helstu verkefni nefnda, svo að þingið megi strax á fyrsta samkomutímabili snúa sér að viðfangsefni sínu. Er hér þó aðeins mælt fyrir um skiptingu málefna í þrjú meginsvið sem nefndunum er falið að vinna með sem eru þó almennt orðuð og rúma mjög fjölbreytta efnisþætti. Í meginatriðum vísa viðfangsefni nefndanna þó til þeirra þátta sem stjórnlagaþing skal sérstaklega taka til umfjöllunar og lýst er í sex töluliðum í 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins. Er vísað til athugasemda að framan um það ákvæði um nánari lýsingu þessara efnisþátta.

Þannig er gert ráð fyrir að fyrsta starfsnefndin um undirstöður íslenskrar stjórnskipunar, dómstóla og réttarríkið mundi einkum fjalla um þá þætti sem getið er í 1. og 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins, önnur nefndin um skipan löggjafarvalds og framkvæmdarvalds mundi fjalla um 2. og 3. tölul. sömu greinar og þriðja nefndin um kosningamál og þjóðaratkvæðagreiðslur um 5. og 6. tölul. sömu greinar. Þessir efnisþættir og yfirskrift á viðfangsefnum nefnda veita þeim víðtækt svigrúm til þess að fella undir verksvið sitt endurskoðun allra þátta stjórnarskrárinnar, en eins og fram kemur í 2. mgr. 3. gr. eru viðfangsefni þingsins ekki einvörðungu bundin við þessa þætti.

Mikilvægt er að störf nefnda hefjist sem fyrst á fyrsta samkomutímabili þingsins og er mælt fyrir um í 2. mgr. þessarar greinar að kjósa skuli fulltrúa í nefndina á öðrum fundi þingsins. Þá skal þingið kjósa tvo þingfulltrúa til setu í hverri nefnd auk formanns nefndarinnar, sem þegar hefur verið kjörinn á fyrsta fundi skv. 2. mgr. 16. gr.

Mikilvægt er að dreifa lykilstörfum þingsins, á borð við setu í starfsnefndum, á sem flesta fulltrúa þingsins auk þess sem stöðugt vinnuálag er á nefndarmönnum á öllum starfstíma þingsins. Af þeirri ástæðu er lagt til í 3. mgr. að ekki megi kjósa sama þingfulltrúa til setu í fleiri en einni nefnd.

Í 4. gr. kemur fram að nefndunum er ætla að starfa á milli samkomutímabila þingsins en allir þingfulltrúar eiga þó seturétt á fundum nefnda með málfrelsi og tillögurétti. Ljóst er að mesta efnislega vinnan mun fram í nefndunum á milli samkomutímabila þingsins. Þeim er ætlað að

taka við og fjalla um erindi og tillögur sem þeim berast frá almenningi, félagasamtökum eða öðrum, afla annarra gagna, ræða og móta tillögur um breytingar hver á sínu sviði og er ætlast til að hver nefnd njóti aðstoðar sérfræðinga við sína vinnu. Mikilvægt er að nefndir geta haldið fundi sína í heyranda hljóði og opna öllum. Er eðlilegt að nefndir nýti sér þetta á milli venjulegra vinnufunda, t.d. þegar til umfjöllunar eru mál sem mörg erindi til stjórnlagaþingsins fjalla um.

Um 18. gr.

Í greininni er lýst nokkrum meginatriðum sem varða þingfundi og fundarsköp stjórnlagaþings. Á samkomutímabilum þingsins er stjórnlagaþinginu ætlað að starfa í einni málstofu eins og lýst er í 1. mgr. en á milli þessara tímabila fer vinna þingsins fram í starfsnefndum eins og áður hefur verið lýst.

Þingfundir skulu haldnir í heyranda hljóði og eru öllum opnir eftir því sem húsrými leyfir eins og fram kemur í 2. mgr. greinarinnar.

Í lokamálsgrein greinarinnar kemur fram að forseti þingsins stýri þingfundum og að nánari reglur um fundarsköp skuli settar í starfsreglum þingsins. Eins og fram kemur í 28. gr. frumvarpsins er ráðgert að forsætisráðherra hafi þegar sett starfsreglur þingsins þegar kosið er til þess, þar á meðal um fundarsköp þess. Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða við frumvarpið er það meðal fyrstu verkefna undirbúningsnefndar stjórnlagaþings að semja drög að starfsreglum. Ætla má að reglur um fundarsköp taki að nokkru leyti mið af reglum um fundarsköp Alþingis eftir því sem við getur átt.

Um 19. gr.

Í greininni er lýst reglum sem varða réttindi og skyldur þingfulltrúa. Skv. 1. mgr. skulu stjórnlagaþingsfulltrúar eingöngu bundnir við sannfæringu sína og ekki við nein fyrirmæli frá kjósendum sínum eða öðrum. Er hér sótt fyrirmynd til 48. gr. stjórnarskrárinnar sem er með samsvarandi reglu varðandi alþingismenn. Mikilvægt er að árétta þetta hvað varðar fulltrúa á stjórnlagaþingi og af þessu er einnig ljóst að þeir verða ekki bundnir af neinum fyrirmælum, t.d. frá meðmælendum með framboðum þeirra.

Í 2. mgr. kemur fram að fulltrúar á stjórnlagaþingi skuli njóta launa án orlofs þá daga sem stjórnlagaþing situr, sbr. 3. mgr. 2. gr. frumvarpsins og er hér miðað við samsvarandi kjör og gilda um þingfararkaup alþingismanna. Þá kemur fram að forseti stjórnlagaþings skuli njóta samsvarandi launa og forseti Alþingis. Ljóst er að starf forseta er fullt starf sem stendur allan starfstíma þingsins, enda starfar forsætisnefndin sem hann stýrir, eins og aðrar nefndir þingsins, á milli þeirra tímabila sem þingið allt fundar.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um að þingfulltrúar í nefndum þingsins njóta launa allan starfstíma þingsins og nefndarformenn njóta samsvarandi launa og formenn fastanefnda Alþingis. Þá kemur fram í 4. mgr. að stjórnlagaþing skuli njóta sömu verndar og Alþingi skv. 36. gr. stjórnarskrárinnar en samkvæmt því er stjórnlagaþing friðheilagt og má enginn raska friði þess eða frelsi. Gilda ákvæði XI. kafla almennra hegningarlaga um brot sem fela í sér rof á þessari friðhelgi, en í ákvæðum þess kafla er lögð refsing við brotum gegn stjórnskipan ríkisins og æðstu stjórnvöldum þess.

Um 20. gr.

Mikilvægt er að tryggja að hlutverk og starfsemi stjórnlagaþingsins verði kynnt með víðtækum hætti í þjóðfélaginu. Markmið stjórnlagaþings er að skapa nýjan og breiðan vettvang fyrir

opna umræðu um stjórnlög ríkisins og hlutverk æðstu stofnana þess, og einnig að skapa vakningu og skoðanaskipti í samfélaginu um hvernig þeim málum verið best skipað. Þannig verður best náð fram beinum áhrifum þjóðarinnar á mótun stjórnlaga fyrir milligöngu þeirra þjóðkjörnu fulltrúa sem eru kjörnir sérstaklega á þingið til að vinna þetta verkefni.

Efnisatriði greinarinnar eru þríþætt. Í fyrsta lagi er ráðgert í 1. mgr. að á vegum stjórnlagaþings skuli starfrækt vefsíða þar sem birt verði kynningarefni um stjórnarskrána og störf þingsins, erindi sem þinginu berast, útsending þingfunda, þingskjöl sem varða meðferð tillagna og frumvarp til stjórnarskipunarlaga o.fl. Með þessu móti geta allir kynnt sér ítarlega hvernig vinnu vindur fram við mótun tillagna og meðferð frumvarpsins varðandi endurskoðun stjórnarskrárinnar og einnig hvaða tillögur og erindi hafa borist þinginu.

Í öðru lagi er lagt til í 2. mgr. að stjórnlagaþingið sjálft hafi frumkvæði að því að virkja almenning, félög og hagsmunasamtök og aðra til þess að skila inn tillögum og taka þátt í umræðum um málefni sem þingið vinnur með. Þannig skal þingið auglýsa eftir slíkum tillögum og öðrum erindum sem almenningur kann að vilja koma á framfæri.

Loks er í þriðja lagi lagt til að meðferð tillagna og erinda sem þinginu berast sé fundinn ákveðinn farvegur til þess að þau fái viðeigandi umfjöllun og er því lagt til að þeim verði vísað til viðeigandi starfsnefnda þingsins. Verður ákvörðun um það hvert erindum er vísað væntanlega í höndum forsætisnefndar. Með þessu er reynt að stuðla að því að þau sjónarmið sem þjóðin vill koma á framfæri við þingið komi þar til skoðunar og afstaða tekin til þeirra.

Um 21. gr.

Hér er mælt fyrir um ýmis atriði sem lúta að stjórnun stjórnlagaþings og kostnaðarþætti. Í 1. mgr. er áréttað að eins og á við um aðrar stofnanir á vegum ríkisins ber stjórnlagaþingi að halda sig innan fjárlaga og ber forsætisnefnd þingsins að hafa eftirlit með því. Þar sem þingið mundi vera í flokki stofnana sem tilheyra forsætisráðuneyti í fjárlagalegu tilliti er lagt til að ákveðið samráð eigi sér stað við ráðuneytið þegar stofnað er til útgjalda, svo sem vegna aðstöðu, starfsfólks eða sérfræðiráðgjafar.

Í 2. mgr. kemur fram að meðal verkefna forsætisnefndar er að ráða starfsmenn þingsins, þar á meðal skrifstofustjóra, og fer um verksvið og ráðningarkjör þeirra eftir nánari ákvörðun hennar. Einnig er tekið af skarið um að lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins gildi um réttindi og skyldur starfsmanna þingsins og að laun þeirri greiðist úr ríkissjóði.

Gert er ráð fyrir því í 3. mgr. að með nefndum þingsins starfi sérfræðingar sem forsætisnefnd ræður til starfa. Þeir munu gegna mikilvægu hlutverki í ráðgjöf og vinnu með starfsnefndunum, afla gagna og gera tillögur að texta stjórnarskrárbreytinga sem fram koma í frumvarpinu sem lagt verður fram. Má ætla að hver starfsnefnd mundi ráða 1–2 sérfræðinga til að vinna að þessum málum hvern á sínu sviði og á vettvangi forsætisnefndar mundu sérfræðingar sem unnið hafa með nefndum samræma vinnu sína og einkum vinna sameiginlega að gerð frumvarps.

Í lokamálsgrein þessarar greinar er nánar fjallað um kostnað sem stofnast til vegna starfa þingsins en kostnaður skal greiddur úr ríkissjóði. Skal forsætisnefnd staðfesta alla kostnaðarreikninga frá nefndum vegna sérfræðiaðstoðar og annars sem hún telur nauðsynlegt. Er miðað við að gætt verði ýtrasta aðhalds í öllum rekstri þingsins þannig að kostnaði við þingið sé haldið í lágmarki.

Um 22. gr.

Samkvæmt þessari grein skal forsætisráðuneytið sjá stjórnlagaþingi fyrir starfsaðstöðu. Mikilvægt er að ákveðið sé með góðum fyrirvara hvar starfsaðstaða þingsins verður og að slík

aðstaða verði tilbúin þegar þingið kemur saman á fyrsta fundi. Eins og fram kemur í ákvæði til bráðabirgða við frumvarpið er það eitt af verkefnum undirbúningsnefndar sem forsætisráðherra skipar við gildistöku laganna að útvega húsnæðisaðstöðu. Er miðað við að leitað verði sem hagstæðastra kosta í þeim efnum. Að öðru leyti þarfnast greinin ekki frekari skýringa.

Um 23. gr.

Samkvæmt greininni skal stjórnlagaþing á fyrsta samkomutímabili þingsins ræða og taka ákvörðun um viðfangsefni og verkaskiptingu nefnda, með sérstöku tilliti til 3. gr., sbr. athugasemdir við þá grein hér að framan. Skal þingið í lok tímabilsins samþykkja verksvið og verkáætlun nefnda sem þeim verði falið að vinna eftir þar til þingið kemur næst saman.

Um 24. gr.

Í greininni er kveðið á um málsmeðferð í nefndum þingsins en samkvæmt ákvæðinu geta nefndirnar á öllum stigum á starfstíma þingsins óskað skriflegra umsagna frá aðilum utan þings. Á sama hátt geta allir komið skriflegum athugasemdum sínum að eigin frumkvæði á framfæri við nefnd. Þá getur nefndin samþykkt að taka við gestum og hlýða á mál þeirra. Skal nánar kveðið á um meðferð erinda og umsagna sem berast nefndum í starfsreglum þingsins, sbr. 28. gr. frumvarpsins.

Um 25. gr.

Samkvæmt greininni skulu niðurstöður og tillögur nefnda þingsins kynntar á öðru samkomutímabili þingsins af hálfu nefndarformanna. Er gert ráð fyrir því að nánar verði kveðið á um meðferð og umræður um tillögur nefndanna í starfsreglum þingsins, sbr. 28. gr.

Þá skal þingið, samkvæmt greininni, við lok annars tímabilsins fela forsætisnefnd að undirbúa frumvarp til stjórnarskipunarlaga.

Um 26. gr.

Í greininni er kveðið á um undirbúning og meðferð frumvarps til stjórnarskipunarlaga en samkvæmt ákvæðinu skal frumvarpið undirbúið af forsætisnefnd þingsins í samstarfi við sérfræðinga sem unnið hafa með nefndum þess. Skal forseti þingsins leggja frumvarpið fram á þinginu á fyrsta degi þriðja samkomutímabils þingsins.

Er mælt fyrir um að við frágang frumvarpsins skuli fylgja þeim reglum sem gilda um lagafrumvörp í ákvæðum laga um þingsköp Alþingis.

Lagt er til að frumvarpið verði rætt við tvær umræður á þinginu. Í fyrri umræðu skal frumvarpið rætt í heild sinni en að þeirri umræðu lokinni skal það ganga til síðari umræðu og forsætisnefndar. Mælt er fyrir um að við meðferð forsætisnefndar á frumvarpinu milli umræðna skuli starfsnefndir þingsins senda umsögn sína um frumvarpið til forsætisnefndar eftir fyrri umræðu um frumvarpið.

Síðari umræða um frumvarpið fer eigi fram fyrr en eftir útbýtingu álits forsætisnefndar. Skal þá ræða frumvarpsgreinar og breytingartillögur við þær. Áréttað er að auk forsætisnefndar hafi sérhver þingfulltrúi rétt til að leggja fram breytingartillögur við frumvarpið. Þegar síðari umræðu er lokið gengur frumvarpið til atkvæðagreiðslu í þinginu og skal greiða atkvæði um hverja frumvarpsgrein og breytingartillögur við þær og loks frumvarpið í heild sinni með áorðnum breytingum ef einhverjar eru. Séu engar breytingartillögur má þó bera frumvarpið upp í heild.

Loks er lagt til að um meðferð frumvarpsins fari að öðru leyti eftir starfsreglum þingsins, sbr. 28. gr.

Um 27. gr.

Í greininni er kveðið á um að stjórnlagaþing skuli eftir samþykkt frumvarpsins senda það til Alþingis til meðferðar. Sé frumvarpið hins vegar ekki samþykkt skal engu að síður senda það Alþingi ásamt breytingartillögum sem fram komu við meðferð þess. Er það síðan undir ákvörðun Alþingis komið hvaða meðferð frumvarpið fær, þ.e. hvort frumvarpið verði lagt fram sem lagafrumvarp til stjórnarskipunarlaga á Alþingi og þá hvort það verði lagt fram óbreytt eða með breytingum. Í þessu sambandi má þó ætla að stjórnmálalegt vægi frumvarpsins gagnvart Alþingi verði meira eftir því sem breiðari samstaða næst um frumvarpið meðal þjóðkjörinna fulltrúa stjórnlagaþingsins.

Um 28. gr.

Í greininni er lagt til að forsætisráðherra setji stjórnlagaþinginu starfsreglur. Er í því skyni lagt til í ákvæði til bráðabirgða að forsætisráðherra skipi þegar við gildistöku laganna þriggja manna nefnd sem hafi m.a. það hlutverk að leggja drög að starfsreglunum. Miðar þetta að því að öll formleg umgjörð þingsins verði tilbúin þegar þingið kemur saman á fyrsta samkomutímabili sínu skv. 3. mgr. 2. gr. frumvarpsins en ella má ætla að verulegur tími þingsins færi í þetta verkefni í upphafi þingstarfa.

Stjórnlagaþingið mun hins vegar eftir að það hefur tekið til starfa hafa heimildir til að leggja til breytingar á starfsreglunum að því leyti sem þingið telur það nauðsynlegt og skulu slíkar breytingar staðfestar af forsætisráðherra.

Um 29. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að lögin, verði þau samþykkt, öðlist þegar gildi.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Í ákvæðinu er lagt til að við gildistöku laganna skuli forsætisráðherra skipa þriggja manna undirbúningsnefnd stjórnlagaþings til að undirbúa stofnun og starfsemi þingsins og skal nefndin ráða framkvæmdastjóra. Skal einn nefndarmanna tilnefndur af Alþingi. Skal nefndin semja drög að starfsreglum fyrir þingið sem forsætisráðherra gefur út fyrir 15. apríl 2010 verði frumvarpið samþykkt.

Þá skal nefndin jafnframt undirbúa kynningu á starfsemi þingsins og setja upp vefsíðu þess, útvega húsnæðisaðstöðu og undirbúa ráðningu starfsmanna þingsins. Loks skal nefndin hefja gagnaöflun til undirbúnings fyrir tillögugerð stjórnlagaþings.

Miðar ákvæðið að því eins og áður segir að öll formleg umgjörð stjórnlagaþings sé fullbúin þegar þingið kemur saman þannig að það geti þá þegar snúið sér að viðfangsefni sínu.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um stjórnlagaþing.

Samkvæmt frumvarpinu skal forseti Íslands boða til ráðgefandi stjórnlagaþings til að endurskoða stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Stjórnlagaþing skal skipað minnst 25 og mest 31 þjóð-

kjörnum fulltrúa sem kjósa skal samhliða kosningum til sveitarstjórna vorið 2010. Þingið skal koma saman eigi síðar en 17. júní 2010 og ljúka störfum 17. febrúar 2011. Þingið getur þó sjálft ákveðið að ljúka störfum fyrr og eins er Alþingi heimilt að verða við beiðni stjórnlagaþings um að framlengja starfstíma þess um allt að þrjá mánuði. Stjórnlagaþing skal koma þrisvar sinnum saman á starfstíma sínum, fjórar til sex vikur í senn, samtals í u.þ.b. 15 vikur. Þingið kýs fimm manna forsætisnefnd og þrjár þriggja manna starfsnefndir sem starfa á milli samkomutíma þess.

Forsætisnefnd stjórnlagaþings skal hafa eftirlit með því að kostnaður við þingið rúmist innan ramma fjárlaga. Ákvarðanir nefndarinnar um útgjöld vegna þingsins sjálfs, svo sem vegna aðstöðu, starfsfólks eða sérfræðiráðgjafar, skulu teknar í samráði við forsætisráðuneyti. Forsætisnefnd skal ráða starfsmenn þingsins og ákveða verksvið þeirra og ráðningarkjör. Jafnframt skal forsætisnefnd ráða sérfræðinga til þess að starfa með nefndum þingsins og staðfesta kostnaðarreikninga frá nefndum vegna sérfræðiaðstoðar og annars sem hún telur nauðsynlegt. Forsætisráðuneyti skal sjá stjórnlagaþingi fyrir starfsaðstöðu og forsætisráðherra setur þinginu starfsreglur. Við gildistöku laganna skal forsætisráðherra skipa þriggja manna undirbúningsnefnd stjórnlagaþings til að undirbúa stofnun og starfsemi þingsins og skal nefndin ráða sér framkvæmdastjóra.

Kostnaði við stjórnlagaþing má í stórum dráttum skipta í rekstrarkostnað, húsnæðiskostnað og stofnkostnað. Til rekstrarkostnaðar teljast laun þingfulltrúa og starfsfólks, ferða-, húsnæðis- og dvalarkostnaður þingfulltrúa sem búa utan höfuðborgarsvæðisins, aðkeypt sérfræðiaðstoð fyrir nefndir þingsins og ýmis annar rekstrarkostnaður. Undir húsnæðiskostnað fellur húsaleiga, rafmagn, hiti, ræsting og önnur húsumsjón. Til stofnkostnaðar telst standsetning á húsnæði, kaup og uppsetning á innréttingum, húsgögnum og öðrum húsbúnaði fyrir þingfulltrúa, starfsfólk og gesti, símakerfi, tölvur og annar tæknibúnaður.

Erfitt er að meta kostnað við stjórnlagaþing með nákvæmni. Fyrir utan óvissu um endanlegan fjölda þingfulltrúa og tímalengd þinghalds er óvissa um margt annað sem hefur áhrif á kostnað. Gildir það um nánari tilhögun og fyrirkomulag á þinghaldinu sjálfu, aðbúnað allan og umgjörð, starfsmannafjölda, aðkeypta sérfræðiaðstoð, húsnæðismál og annað sem áhrif hefur á kostnað við þinghaldið og starfrækslu þingsins. Samkvæmt frumvarpinu skulu fulltrúar á stjórnlagaþingi njóta samsvarandi launa sem samsvara þingfararkaupi alþingismanna. Þingfulltrúar í nefndum þingsins njóta launa allan starfstíma þingsins en aðrir þingfulltrúar taka einungis laun á samkomutímabilum þingsins. Um aðra kostnaðarliði verður að gefa sér forsendur. Fjármálaráðuneytið miðar við að þingfulltrúar verði 25, starfsmenn þingsins verði 10 og að þinginu verði séð fyrir 1.000 fermetra húsnæði. Ráðuneytið áætlar að ýmis rekstrarkostnaður þingsins fyrir utan húsnæðiskostnað verði 20% af launakostnaði. Annar ófyrirséður kostnaður er áætlaður 5%.

Heildarkostnaður við stjórnlagaþing mun talsvert ráðast af því hversu langt þinghaldið verður. Þingfulltrúar og starfsfólk verða á launum þann tíma. Þó er gert ráð fyrir að starfsmenn þingsins verði 2 mánuðum lengur á launaskrá og að þeir hefji störf áður en þingið kemur saman, auk þess sem gera má ráð fyrir einhverri frágangsvinnu að þinghaldi loknu. Eins er í þessari áætlun gert ráð fyrir að stjórnlagaþinginu verði tryggt húsnæði tveimur mánuðum umfram starfstíma þess. Miðað við það sem hér hefur verið rakið áætlar fjármálaráðuneytið að mánaðarlegur rekstrarkostnaður stjórnlagaþings geti orðið nálægt 30 m.kr. með húsnæðiskostnaði og stofnkostnaður 38 m.kr. Samkvæmt því yrði heildarkostnaður við 8 mánaða þinghald 312 m.kr. og heildarkostnaður við 11 mánaða þinghald 392 m.kr. Til viðbótar kostnaði við þinghaldið sjálft, undirbúning þess og rekstur má ætla að kostnaður landskjörstjórnar við að útbúa og dreifa kynningarefni um frambjóðendur og kosningarnar ásamt kostnaði ríkissjóðs við kosningu full-

trúa á stjórnlagaþingið samhliða sveitarstjórnarkosningum geti orðið um 50 m.kr. Eftirfarandi tafla gefur nánari yfirlit yfir áætlaðan kostnað. Áréttað skal að um er að ræða grófa áætlun miðað við gefnar forsendur og að enn er eftir að taka ákvarðanir og útfæra nánar margt sem getur haft áhrif á kostnað þingsins, svo sem húsnæðismál, starfsmannafjölda og aðkeypta sérfræðiþjónustu.

Kostnaðaráætlun vegna stjórnlagaþings.

m.kr.

		Heildarkostnaður	
	Kostn. pr. mánuð	Starfstími í 8 mánuði	Starfstími í 11 mánuði
Launagjöld þingfulltrúa	11,8	94,7	122,2
Launagjöld starfsfólks	6,1	60,5	78,7
Ýmis rekstrarkostnaður, 20% af launakostnaði	3,6	31,0	40,2
Ferða- og dvalarkostnaður fulltrúa sem búa utan höfuðborgarsvæðisins	1,0	8,2	10,5
Sérfræðiaðstoð og annar kostnaður við nefndir þingsins	4,1	32,8	45,1
Húsnæðiskostnaður	2,2	22,0	28,6
Vinnustöðvar þingfulltrúa og starfsfólks, uppsetning og búnaður		18,0	18,0
Ýmis sameiginlegur búnaður, innréttingar og uppsetning		20,0	20,0
Annað ófyrirséð, 5%	1,9	14,9	18,7
Undirbúningsnefnd stjórnlagaþings og framkvæmdastjóri	0,8	10,2	10,2
Kostnaður við undirbúning og rekstur stjórnlagaþings	31,5	**312,3**	**392,0**
Kynning og kjör fulltrúa á stjórnlagaþing samhliða sveitarstjórnarkosningum		50,0	50,0
Heildarkostnaður		**362,3**	**442,0**

303. Frumvarp til laga [114. mál]

um breytingu á lögum um kjararáð og fleiri lögum.

(Eftir 2. umr., 24. júlí.)

I. KAFLI
Breyting á lögum um kjararáð, nr. 47/2006, með síðari breytingum.

1. gr.

Við 1. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Kjararáð skal einnig ákveða laun og starfskjör framkvæmdastjóra hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttareðlis, sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins og félaga sem eru að meiri hluta í eigu félaga sem undir þessa málsgrein falla. Ákvæði 1. málsl. tekur ekki til félags sem nefnt er dótturfélag móðurfélagsins í 2. mgr. 2. gr. laga um hlutafélög og 2. mgr. 2. gr. laga um einkahlutafélög. Ákvæði 1. málsl. tekur ekki heldur til félaga sem viðskiptabankar, sparisjóðir og lánafyrirtæki í meirihlutaeigu ríkisins eða dótturfélög þessara fjármálafyrirtækja yfirtaka til að tryggja fullnustu kröfu. Í vafatilvikum úrskurðar fjármálaráðuneyti um hvort kjararáð eigi úrskurðarvald samkvæmt þessari málsgrein.

2. gr.

Við 1. mgr. 8. gr. laganna bætist nýr málsliður er verður 2. málsl., svohljóðandi: Við ákvörðun sína skal kjararáð gæta þess að föst laun fyrir dagvinnu, annarra en forseta Íslands, verði ekki hærri en föst laun forsætisráðherra skv. 3. gr.

II. KAFLI
Breyting á lögum um Ríkisútvarpið ohf., nr. 6/2007, með síðari breytingum.

3. gr.

Orðin „ákveða laun hans og önnur starfskjör“ í 1. tölul. 1. mgr. 9. gr. laganna falla brott.

4. gr.

1. mgr. 10. gr. laganna orðast svo:

Útvarpsstjóri er framkvæmdastjóri Ríkisútvarpsins ohf. og skal uppfylla skilyrði 2. mgr. 8. gr. Kjararáð ákveður starfskjör útvarpsstjóra. Útvarpsstjóri er jafnframt æðsti yfirmaður allrar dagskrárgerðar.

III. KAFLI
Breyting á samkeppnislögum, nr. 44/2005, með síðari breytingum.

5. gr.

1. mgr. 6. gr. laganna orðast svo:

Forstjóri Samkeppniseftirlitsins skal ráðinn af stjórn stofnunarinnar og setur hún honum starfslýsingu. Kjararáð ákveður starfskjör forstjóra. Forstjóri annast daglega stjórnun á starfsemi og rekstri stofnunarinnar.

IV. KAFLI
Breyting á lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001, með síðari breytingum.

6. gr.

B-liður 28. gr. laganna orðast svo: Ákveða laun og önnur starfskjör aðstoðarseðlabankastjóra og fulltrúa í peningastefnunefnd, þ.m.t. rétt til biðlauna og eftirlauna. Kjararáð ákveður laun og önnur starfskjör seðlabankastjóra önnur en rétt til biðlauna og eftirlauna og önnur atriði sem varða fjárhagslega hagsmuni hans sem bankaráðið ákveður.

V. KAFLI
Breyting á lögum um Byggðastofnun, nr. 106/1999.

7. gr.

Við 5. gr. laganna bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Kjararáð ákveður starfskjör forstjóra.

VI. KAFLI
Breyting á lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998, með síðari breytingum.

8. gr.

3. málsl. 1. mgr. 5. gr. laganna orðast svo: Kjararáð ákveður starfskjör forstjóra.

VII. KAFLI

Breyting á lögum um húsnæðismál, nr. 44/1998, með síðari breytingum.

9. gr.

Við 8. gr. laganna bætist nýr málsliður er verður 2. málsl., svohljóðandi: Kjararáð ákveður starfskjör framkvæmdastjóra.

VIII. KAFLI

Breyting á lögum um Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins, nr. 61/1997, með síðari breytingum.

10. gr.

Við 5. gr. laganna bætist ný málsgrein er verður 2. mgr., svohljóðandi:
Kjararáð ákveður starfskjör framkvæmdastjóra.

IX. KAFLI

Breyting á lögum um hlutafélög, nr. 2/1995, með síðari breytingum.

11. gr.

1. málsl. 1. mgr. 79. gr. a laganna orðast svo: Félagsstjórn í félagi sem ber skylda til að kjósa sér endurskoðanda skv. 1.–3. mgr. 98. gr. laga nr. 3/2006, um ársreikninga, skal samþykkja starfskjarastefnu félagsins varðandi laun og aðrar greiðslur til forstjóra og annarra æðstu stjórnenda félagsins, svo og stjórnarmanna þess, þó ekki laun og aðrar greiðslur til forstjóra hlutafélags sem er að meiri hluta í eigu ríkissjóðs og forstjóra hlutafélags í eigu þess.

X. KAFLI

Breyting á lögum um Landsvirkjun, nr. 42/1983, með síðari breytingum.

12. gr.

1. mgr. 6. gr. laganna orðast svo:
Stjórn Landsvirkjunar ræður forstjóra er veitir fyrirtækinu forstöðu. Kjararáð ákveður starfskjör forstjóra. Forstjóri skal eiga sæti á stjórnarfundum.

XI. KAFLI

Gildistaka.

13. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

304. Frumvarp til laga [3. mál]

um breytingu á lögum nr. 52/1988, um eiturefni og hættuleg efni, með síðari breytingum.

(Eftir 2. umr., 24. júlí.)

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. gr. laganna:

a. Á eftir 4. mgr. koma þrjár nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Flúoreraðar gróðurhúsalofttegundir eru í skilningi þessara laga vetnisflúorkolefni (HFC), perflúorkolefni (PFC) og brennisteinshexaflúoríð (SF_6).

Rekstraraðili er einstaklingur eða lögaðili sem ber ábyrgð á stjórn tæknilegrar virkni þess búnaðar sem lög þessi taka til.

Þjónustuaðili er einstaklingur eða lögaðili sem þjónustar þann búnað sem lög þessi taka til.

b. 5. mgr., sem verður 8. mgr., orðast svo:

Markmið þessara laga er að eiturefni, hættuleg efni, sæfiefni, fegrunar- og snyrtiefni og flúoreraðar gróðurhúsalofttegundir notist með gát og varúð þannig að hvorki hljótist af tjón á mönnum né dýrum, né að matvæli eða umhverfi mengist af efnunum.

2. gr.

Á eftir IV. kafla laganna kemur nýr kafli, V. kafli, **Ákvæði um flúoreraðar gróðurhúsalofttegundir,** með fimm nýjum greinum, svohljóðandi, og breytast númer annarra greina og kafla laganna samkvæmt því:

a. (27. gr.)

Geymsla flúoreraðra gróðurhúsalofttegunda.

Rekstraraðilum staðbundinna kælikerfa, loftkælinga, varmadælukerfa og staðbundinna slökkvikerfa sem innihalda flúoreraðar gróðurhúsalofttegundir ber að hindra leka þessara lofttegunda og stöðva slíkan leka komi hann til, með öllum þeim tæknilegu ráðstöfunum sem eru mögulegar. Enn fremur ber rekstraraðilum að sjá til þess að haldin sé skrá yfir flúoreraðar gróðurhúsalofttegundir og að lekaleit sé framkvæmd af vottuðum aðilum.

b. (28. gr.)

Endurnýting.

Rekstraraðilar staðbundins búnaðar sem inniheldur flúoreraðar gróðurhúsalofttegundir, og nánar er tiltekinn í reglugerð, bera ábyrgð á endurnýtingu flúoreraðra gróðurhúsalofttegunda til að tryggja endurvinnslu, endurheimt eða eyðingu þeirra. Endurnýting skal framkvæmd af vottuðum aðilum.

c. (29. gr.)

Menntun og vottun.

Starfsmenn sem annast uppsetningu, viðhald, áfyllingu, lekaleit og aðra þjónustu vegna staðbundinna kælikerfa, loftkælinga, varmadælukerfa, spenna með hárri rafspennu, loftkælinga í vélknúnum ökutækjum, leysiefna og staðbundinna slökkvikerfa sem innihalda flúoreraðar gróðurhúsalofttegundir skulu hafa vottun. Til að hljóta slíka vottun skulu þeir hafa lokið námi með fullnægjandi hætti samkvæmt reglugerð sem ráðherra setur.

Rekstrar- og þjónustuaðilar skulu hafa vottun um að þeir uppfylli kröfur reglugerða sem ráðherra setur um húsnæði, öryggi og lágmarkstækjabúnað vegna starfsemi sinnar. Enn fremur skulu rekstrar- og þjónustuaðilar hafa vottun um að starfsmenn þeirra hafi hlotið vottun skv. 1. mgr.

Vottun samkvæmt lögum þessum er framkvæmd af faggiltri skoðunarstofu samkvæmt lögum nr. 24/2006, um faggildingu o.fl., og gildir í fjögur ár. Hafi viðkomandi sannanlega verið að vinna við umrædd kerfi framlengist vottunin um önnur fjögur ár.

d. (30. gr.)

Merking.

Óheimilt er að flytja, setja á markað eða afhenda vöru og búnað sem inniheldur flúoreraðar gróðurhúsalofttegundir nema á vörunni og búnaðinum sé merkiskilti með viðurkenndum iðnaðarheitum, innihaldslýsingu og varnaðarorðum.

e. (31. gr.)

Reglugerðir um flúoreraðar gróðurhúsalofttegundir.

Ráðherra er heimilt, að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar, að setja reglugerð vegna flúoreraðra lofttegunda um eftirtalin atriði:

a. nánari ákvæði um framkvæmd lekaleitar, áskilnað um lekaleitarkerfi og skráningu flúoreraðra gróðurhúsalofttegunda,
b. framkvæmd endurnýtingar,
c. framkvæmd vottunar,
d. framkvæmd og mat menntunar,
e. húsnæði, öryggi og lágmarkstækjabúnað starfsemi sem tengist notkun og meðferð efnanna,
f. nánari ákvæði um merkingar vöru og búnaðar,
g. ákvæði um notkun og bann við notkun flúoreraðra gróðurhúsalofttegunda.

3. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Heimilt er að gefa út bráðabirgðavottun skv. 29. gr. Slík bráðabirgðavottun gildir ekki lengur en til 4. júlí 2011. Umhverfisráðherra gefur út reglugerð um skilyrði bráðabirgðavottunar.

Heimilt er að meta aðra menntun sem umsækjandi hefur sem jafngildi náms skv. 29. gr. Skal slíkt mat fara fram fyrir 4. júlí 2011.

4. gr.

Innleiðing á reglugerð.

Lög þessi eru sett til innleiðingar á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 842/2006 um tilteknar flúoreraðar gróðurhúsalofttegundir. Jafnframt var höfð hliðsjón af reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 303/2008 sem er í samræmi við reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 842/2006, um lágmarkskröfur og aðstæður fyrir gagnkvæmri viðurkenningu á vottorðum fyrirtækja og starfsfólks sem þjónusta staðbundin kælikerfi, loftkælingar og varmadælur sem innihalda tilteknar flúoreraðar gróðurhúsalofttegundir, sem vísað er til í ii. lið í XX. viðauka samningsins um Evrópska efnahagssvæðið eins og honum var breytt með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 112/2008 frá 7. nóvember 2008.

5. gr.

Ríkisstjórninni er heimilt að staðfesta fyrir Íslands hönd ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 112/2008 frá 7. nóvember 2008 um breytingu á II. viðauka (Tæknilegar reglugerðir, staðlar, prófanir og vottun) og XX. viðauka (Umhverfismál) við EES-samninginn frá 2. maí 1992 og fella inn í samninginn reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 842/2006 um tilteknar flúoreraðar gróðurhúsalofttegundir.

6. gr.
Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

305. Frumvarp til laga [4. mál]

um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs, nr. 55/2003, með síðari breytingum.

(Eftir 2. umr., 24. júlí.)

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

a. Eftirfarandi skilgreiningar bætast við greinina í viðeigandi stafrófsröð:
Framleiðandi úrgangs: aðili sem veldur því að úrgangur myndast.
Tilkynnandi: hver sá sem hyggst flytja út úrgang eða láta flytja út úrgang og er skylt að tilkynna um það samkvæmt lögum þessum. Tilkynnandi er einn af eftirfarandi aðilum sem forgangraðast svo: framleiðandi úrgangs, sá sem meðhöndlar úrgang, flytjandi úrgangs. Ef enginn af framangreindum aðilum er þekktur er tilkynnandi sá sem hefur úrgang í vörslu sinni.
b. Skilgreining á umflutningi verður svohljóðandi: *Umflutningur:* flutningur úrgangs í höfn eða á flugvöll og þaðan aftur án tollafgreiðslu.
c. Í stað orðanna „13. gr.“ í skilgreiningum á spilliefni og úrgangi kemur: 20. gr.

2. gr.

1. málsl. 9. gr. laganna orðast svo: Rekstraraðili skal fyrir 1. maí ár hvert skila til Umhverfisstofnunar skýrslu um þær tegundir úrgangs sem fargað er eða eru endurnýttar eða endurnotaðar, um heildarmagn og um árangur af vöktunaráætlun, sbr. 32. og 33. gr., fyrir undangengið ár.

3. gr.

Í stað orðanna „15. gr.“ í 1. mgr. 11. gr. laganna kemur: 22. gr.

4. gr.

Í stað 12. gr. laganna kemur nýr kafli, III. kafli, **Flutningur úrgangs á milli landa,** með átta nýjum greinum, ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi, og breytast númer annarra greina og kafla samkvæmt því:

a. (12. gr.)
Skráning og tilkynningarskylda.

Framleiðandi úrgangs eða sá sem hefur úrgang í vörslu sinni skal halda skrá m.a. yfir magn og uppruna úrgangs, áfangastað og hver sé viðtakandi hans, samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð sem ráðherra setur. Framleiðandi úrgangs eða sá sem hefur úrgang í vörslu sinni skal hafa skrána aðgengilega fyrir eftirlitsaðila.

Sá aðili sem meðhöndlar úrgang, sem er nánar tilgreindur í reglugerð sem ráðherra setur, skal jafnframt tilkynna Umhverfisstofnun um magn og uppruna úrgangsins, áfangastað og hver sé viðtakandi hans.

b. (13. gr.)

Takmörkun á flutningi úrgangs.

Óheimilt er að flytja tilteknar tegundir úrgangs milli tiltekinna landa, annars vegar til förgunar og hins vegar til endurnýtingar, hvort sem um er að ræða útflutning, innflutning eða umflutning. Tilgreina skal í reglugerð sem ráðherra setur tegundir úrgangs sem óheimilt er að flytja og þau lönd sem óheimilt er að flytja slíkan úrgang til, sbr. 1. málsl.

Óheimilt er að þynna eða blanda úrgang við undirbúning flutnings og á meðan á flutningi stendur.

Umhverfisstofnun sker úr ágreiningi um hvort um vöru eða úrgang er að ræða. Kæra til ráðherra frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunar Umhverfisstofnunar.

c. (14. gr.)

Samþykki.

Umhverfisstofnun samþykkir tilkynningar fyrir innflutning, útflutning og umflutning úrgangs sem tilgreindur er nánar í reglugerð sem ráðherra setur. Ráðherra kveður í reglugerð á um skilyrði fyrir samþykki stofnunarinnar fyrir flutningi úrgangs.

d. (15. gr.)

Eftirlit og sýnataka.

Umhverfisstofnun fer með eftirlit með flutningi úrgangs milli landa. Stofnuninni skal heimill aðgangur til skoðunar og eftirlits að einstökum förmum úrgangs sem fluttur er milli landa, þar á meðal til töku sýna og myndatöku. Heimild þessi nær einnig til úrgangs sem er undirbúinn til flutnings. Um eftirlit og sýnatöku skal kveða nánar á í reglugerð.

e. (16. gr.)

Gjaldtaka.

Umhverfisstofnun er heimilt að innheimta gjald vegna umsýslu við tilkynningar, sbr. 14. gr. Þá er stofnuninni heimilt að innheimta gjald vegna sýnatöku og eftirlits, sbr. 15. gr. Ráðherra setur, að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar, gjaldskrá fyrir veitta þjónustu og verkefni stofnunarinnar vegna flutnings á úrgangi milli landa. Upphæð gjalda skal taka mið af kostnaði við veitta þjónustu og verkefni samkvæmt þessum kafla.

f. (17. gr.)

Trygging um fjárhagslega ábyrgð vegna flutnings úrgangs.

Umhverfisstofnun er heimilt að setja sem skilyrði fyrir samþykki stofnunarinnar fyrir útflutningi, innflutningi og umflutningi úrgangs að framleiðandi úrgangs eða sá sem hefur úrgang í vörslu sinni framvísi tryggingu um fjárhagslega ábyrgð fyrir kostnaði við meðhöndlun úrgangsins. Trygging um fjárhagslega ábyrgð getur verið bankaábyrgð, vátrygging eða önnur trygging sem Umhverfisstofnun metur fullnægjandi. Upphæð tryggingar um fjárhagslega ábyrgð skal ná yfir kostnað við meðhöndlun úrgangsins, þ.m.t. geymslu úrgangsins í 90 daga, kostnað við að flytja úrganginn á annan endurnýtingar- eða förgunarstað og að flytja úrganginn til baka til upprunalands.

g. (18. gr.)

Ólöglegur flutningur.

Nú uppgötvar Umhverfisstofnun flutning sem stofnunin telur vera ólöglegan og skal hún þá þegar tilkynna það öðrum hlutaðeigandi lögbærum stjórnvöldum. Jafnframt skal Umhverfisstofnun taka til baka úrgang sem hefur verið fluttur ólöglega út eða láta endurvinna eða farga úrganginum í samráði við önnur lögbær stjórnvöld sem hlut eiga að máli. Ráðherra setur nánari ákvæði í reglugerð um framkvæmd aðgerða vegna ólöglegs flutnings úrgangs.

Sá kostnaður sem hlýst af ólöglegum flutningi úrgangs skv. 1. mgr. skal greiddur í eftirfarandi röð af:

a. tilkynnanda í reynd, eða ef engin tilkynning hefur verið lögð fram,
b. tilkynnanda að lögum, eða,
c. öðrum aðila sem tengist úrganginum, eða ef því verður ekki komið við,
d. lögbæru sendingarstjórnvaldi.

Kostnaður sem leggst á Umhverfisstofnun skv. 2. mgr. greiðist úr ríkissjóði.

h. (19. gr.)

Skylda að taka úrgang til baka.

Umhverfisstofnun skal taka til baka úrgang þegar flutningur hans er ekki í samræmi við skilyrði samþykkis fyrir flutningnum. Umhverfisstofnun er þó ekki skylt að taka til baka úrgang ef:

a. hlutaðeigandi lögbær stjórnvöld sem hlut eiga að máli telja fullnægjandi að úrgangurinn sé meðhöndlaður með öðrum hætti þar sem hann er staðsettur eða annars staðar; skal það gert af tilkynnanda, lögbæru stjórnvaldi þar sem úrgangurinn er staðsettur eða af aðila á vegum þess,
b. úrgangurinn hefur blandast öðrum úrgangi áður en Umhverfisstofnun var gert viðvart um að úrgangurinn uppfyllti ekki skilyrði samþykkis fyrir flutningnum.

Umhverfisstofnun skal tilkynna hlutaðeigandi lögbærum stjórnvöldum um að flutningur úrgangs sé ekki í samræmi við samþykki fyrir honum um leið og stofnuninni verður það ljóst.

Sá kostnaður sem hlýst af móttöku úrgangs skv. 1. mgr. skal greiddur í eftirfarandi röð af:

a. tilkynnanda, eða ef því verður ekki komið við,
b. öðrum aðila sem tengist úrganginum, eða ef því verður ekki komið við,
c. Umhverfisstofnun, eða ef því verður ekki komið við,
d. samkvæmt samkomulagi milli hlutaðeigandi lögbærra stjórnvalda sem hlut eiga að máli.

Kostnaður sem leggst á Umhverfisstofnun skv. 2. mgr. greiðist úr ríkissjóði.

5. gr.

Á undan 13. gr. laganna, sem verður 20. gr. þeirra, kemur ný kaflafyrirsögn, svohljóðandi: IV. KAFLI, **Reglugerðir,** og breytast númer kafla samkvæmt því.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 13. gr. laganna, er verður 20. gr.:

a. Í stað orðanna „15. gr.“ í f-lið kemur: 22. gr.
b. Í stað orðanna „17. gr.“ í h-lið kemur: 24. gr.
c. Í stað k- og l-liðar koma sex nýir stafliðir, svohljóðandi:
   k. eftirlit með flutningi úrgangs milli landa og tilkynningarskyldu þeirra sem meðhöndla og flytja slíkan úrgang, fjárhagslega ábyrgð og tryggingu skv. 17. gr.,

l. bann eða takmörkun á flutningi úrgangs til og frá tilteknum löndum, annars vegar til förgunar og hins vegar til endurnýtingar,
m. nánari atriði er varða ólöglegan útflutning, innflutning og umflutning á úrgangi og skyldur aðila til að taka úrgang til baka,
n. skrá sem framleiðandi úrgangs eða sá sem hefur úrgang í vörslu sinni skal halda, m.a. yfir magn og uppruna úrgangs, áfangastað og viðtakanda hans,
o. samþykki Umhverfisstofnunar, hvaða úrgangur er háður slíku samþykki og eyðublöð fyrir tilkynningu um flutning úrgangs, ásamt sértækum leiðbeiningum og hvaða upplýsingar og skjöl þurfa að fylgja tilkynningunni,
p. önnur atriði sem samræmast lögum þessum.

7. gr.

Í stað orðanna „20. gr.“ í 6. mgr. 19. gr. laganna kemur: 27. gr.

8. gr.

Í stað orðanna „a–d-lið 4. mgr. 19. gr.“ og „3. mgr. 21. gr“ í 2. mgr. 20. gr. laganna kemur: a–d-lið 4. mgr. 26. gr., og: 3. mgr. 28. gr.

9. gr.

Í stað orðanna „14. gr.“ í a-lið 22. gr. laganna og „16., 17. og 18. gr.“ í e-lið sömu greinar kemur: 21. gr., og: 23., 24. og 25. gr.

10. gr.

Í stað orðanna „17. gr.“ í 2. mgr. 24. gr. laganna kemur: 24. gr.

11. gr.

Í stað orðanna „15. gr.“ í 4. mgr. 26. gr. laganna kemur: 22. gr.

12. gr.

Innleiðing á reglugerð.

Lög þessi eru sett til innleiðingar á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1013/2006/EB frá 14. júní 2006 um flutning úrgangs, sem vísað er til í V. kafla í XX. viðauka samningsins um Evrópska efnahagssvæðið eins og honum var breytt með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 73/2008.

13. gr.

Ríkisstjórninni er heimilt að staðfesta fyrir Íslands hönd ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 73/2008, frá 14. júní 2006, um breytingu á XX. viðauka (Umhverfismál) við EES-samninginn frá 2. maí 1992 og fella inn í samninginn reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1013/2006/EB um flutning úrgangs.

14. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

306. Lög [138. mál]

um breyting á lögum um embætti sérstaks saksóknara, nr. 135/2008, með síðari breytingum, og lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008, með síðari breytingum.

(Afgreidd frá Alþingi 24. júlí 2009.)

Samhljóða þskj. 292.

307. Lög [134. mál]

um breyting á lögum nr. 6/2007, um Ríkisútvarpið ohf., með síðari breytingum.

(Afgreidd frá Alþingi 24. júlí 2009.)

Samhljóða þskj. 293.

308. Lög [37. mál]

um aðild starfsmanna við samruna félaga með takmarkaðri ábyrgð yfir landamæri.

(Afgreidd frá Alþingi 24. júlí 2009.)

Samhljóða þskj. 294.

309. Lög [70. mál]

um breytingu á lögum nr. 10/2004, um starfsmenn í hlutastörfum.

(Afgreidd frá Alþingi 24. júlí 2009.)

Samhljóða þskj. 82.

310. Lög [78. mál]

um breytingu á lögum nr. 139/2003, um tímabundna ráðningu starfsmanna.

(Afgreidd frá Alþingi 24. júlí 2009.)

Samhljóða þskj. 90.

311. Lög [13. mál]

um breytingar á ýmsum lögum vegna innleiðingar á tilskipun 2005/29/EB um óréttmæta viðskiptahætti.

(Afgreidd frá Alþingi 24. júlí 2009.)

Samhljóða þskj. 295.

312. Lög [15. mál]

um breytingu á lögum um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög (einföldun reglna við samruna og skiptingu).

(Afgreidd frá Alþingi 24. júlí 2009.)

Samhljóða þskj. 296.

313. Frumvarp til laga [124. mál]

um Bankasýslu ríkisins.

(Eftir 2. umr., 24. júlí.)

1. gr.

Markmið og gildissvið.

Bankasýsla ríkisins er sérstök ríkisstofnun sem heyrir undir fjármálaráðherra.

Bankasýsla ríkisins fer með eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum, í samræmi við lög, góða stjórnsýslu- og viðskiptahætti og eigendastefnu ríkisins á hverjum tíma og leggur þeim til fé fyrir hönd ríkisins á grundvelli heimildar í fjárlögum.

Bankasýsla ríkisins skal í starfsemi sinni leggja áherslu á endurreisn og uppbyggingu öflugs innlends fjármálamarkaðar og stuðla að virkri og eðlilegri samkeppni á þeim markaði,

tryggja gagnsæi í allri ákvarðanatöku varðandi þátttöku ríkisins í fjármálastarfsemi og tryggja virka upplýsingamiðlun til almennings.

Bankasýslu ríkisins er heimilt að setja á fót og fara með eignarhluti ríkisins í félögum sem samræmast hlutverki og markmiðum hennar.

2. gr.
Stjórn.

Með yfirstjórn Bankasýslu ríkisins fer þriggja manna stjórn sem fjármálaráðherra skipar. Einn varamaður skal skipaður með sama hætti. Stjórnarmenn skulu uppfylla hæfisskilyrði 6. gr. Fjármálaráðherra skipar formann og varaformann og ákveður þóknun stjórnarmanna.

Hlutverk stjórnar er að móta áherslur í starfi og fylgjast með starfsemi og rekstri stofnunarinnar. Allar meiri háttar ákvarðanir skal bera skriflega undir stjórnina til samþykktar eða synjunar.

Ákveði fjármálaráðherra í undantekningartilvikum að beina tilmælum til stjórnar stofnunarinnar um tiltekin mál getur stjórnin tjáð ráðherra afstöðu sína til þeirra áður en við þeim er orðið. Viðskiptanefnd Alþingis skal gerð grein fyrir tilmælum ráðherra og afstöðu stjórnarinnar til þeirra eins fljótt og auðið er.

3. gr.
Forstjóri.

Forstjóri Bankasýslu ríkisins er ráðinn af stjórn stofnunarinnar. Forstjóri skal uppfylla hæfisskilyrði 6. gr. laga þessara. Kjararáð ákveður starfskjör forstjóra og stjórn stofnunarinnar semur starfslýsingu hans.

Forstjóri mótar helstu áherslur, verkefni og starfshætti stofnunarinnar og annast daglega stjórn hennar ásamt því að ráða starfslið. Hann ber ábyrgð gagnvart stjórninni á starfsemi og rekstri stofnunarinnar.

4. gr.
Verkefni.

Verkefni Bankasýslu ríkisins eru:

a. Að fara með eignarhluti ríkisins í fyrirtækjum og félögum, sbr. 1. gr.
b. Að sjá um samskipti ríkisins við fjármálafyrirtæki sem ríkið á eignarhluti í og tengjast eigendahlutverki þess. Samskiptin fara fram í gegnum bankaráð og stjórnir fjármálafyrirtækjanna.
c. Að hafa eftirlit með framkvæmd eigendastefnu ríkisins, eins og hún er á hverjum tíma.
d. Að fara með atkvæði ríkissjóðs á hluthafafundum fjármálafyrirtækja og á fundum stofnfjáreigenda sparisjóða.
e. Að gera samninga við stjórnir hlutaðeigandi fjármálafyrirtækja, þar á meðal um eiginfjárframlög og um sérstök og almenn markmið í rekstri þeirra. Bankasýsla ríkisins setur þau skilyrði sem hún telur nauðsynleg vegna eiginfjárframlaga. Útdrættir úr samningum skulu birtir opinberlega 12 mánuðum eftir að þeir hafa verið gerðir.
f. Að fylgjast með að settum markmiðum í samningum verði náð.
g. Að gera tillögur til fjármálaráðherra um frekari fjármögnun fjármálafyrirtækja á grundvelli hlutverks og markmiða stofnunarinnar.
h. Að meta og setja skilyrði um endurskipulagningu og sameiningu fjármálafyrirtækja með hliðsjón af hlutverki og markmiðum stofnunarinnar og eigendastefnu ríkisins.

i. Að gera tillögur til fjármálaráðherra um hvort og hvenær tilteknir eignarhlutir í fjármálafyrirtækjum verða boðnir til sölu á almennum markaði með hliðsjón af markmiðum stofnunarinnar, sbr. 3. mgr. 1. gr., og í samræmi við gildandi lög og markmið um dreifða eignaraðild.
j. Að undirbúa og vinna tillögur um sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum.

5. gr.

Samkeppnissjónarmið.

Stofnunin skal í starfsemi sinni og við meðferð eignarhluta ríkisins kappkosta að efla og styrkja samkeppni á fjármálamarkaði, m.a. með því að stuðla að því að öflug og virk samkeppni ríki milli fjármálafyrirtækja í eigu ríkisins.

Við starfsemi stofnunarinnar skal þess vandlega gætt að trúnaðarupplýsingar um rekstur og starfsemi einstakra fjármálafyrirtækja sem hún fær vitneskju um berist ekki til annarra fjármálafyrirtækja.

6. gr.

Hæfisskilyrði.

Stjórnarmenn og forstjóri skulu hafa haldgóða menntun auk sérþekkingar á banka- og fjármálum. Gæta skal þess við skipun stjórnar að starfsreynsla og menntun stjórnarmanna sé sem fjölbreyttust á þessu sviði og þeir hafi trausta þekkingu á góðum stjórnarháttum fyrirtækja.

Stjórnarmenn og forstjóri skulu vera lögráða. Þeir mega ekki á síðustu fimm árum hafa verið úrskurðaðir gjaldþrota eða hlotið dóm í tengslum við atvinnurekstur samkvæmt almennum hegningarlögum, samkeppnislögum, lögum um fjármálafyrirtæki, lögum um hlutafélög, lögum um einkahlutafélög, lögum um bókhald, lögum um ársreikninga, lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. eða þeim sérlögum sem gilda um aðila sem lúta opinberu eftirliti með fjármálastarfsemi.

Stjórnarmenn og forstjóri skulu hvorki taka þátt í meðferð mála þar sem þeir eiga verulegra hagsmuna að gæta né mála sem varða aðila sem eru tengdir þeim persónulega eða fjárhagslega.

7. gr.

Valnefnd.

Stjórn Bankasýslu ríkisins skipar sérstaka þriggja manna valnefnd sem tilnefnir aðila fyrir hönd ríkisins sem rétt hafa til setu fyrir hönd ríkisins í bankaráðum eða stjórnum fyrirtækja á forræði stofnunarinnar. Valnefndin skal tryggja að í bankaráðum og stjórnum fyrirtækja sitji sem næst jafnmargar konur og karlar. Bankasýsla ríkisins óskar formlega eftir tilnefningum valnefndar um stjórnarmenn fyrir stjórnarkjör í hlutaðeigandi bankaráðum eða stjórnum.

Stjórn Bankasýslu ríkisins skal setja nefndinni starfsreglur þar sem fram koma þau viðmið sem valnefndin styðst við í mati sínu á hæfni, menntun og reynslu einstaklinga sem til greina koma til setu í bankaráðum eða stjórnum fyrirtækja. Starfsreglurnar skulu birtar opinberlega á vefsvæði Bankasýslu ríkisins.

Nefndin kemur saman svo oft sem þurfa þykir og ákveður fjármálaráðherra þóknun nefndarmanna.

Unnt er að bjóða sig fram til setu í bankaráðum og stjórnum fyrirtækja með því að senda nefndinni ferilskrá sína.

8. gr.
Skýrslugjöf.

Bankasýsla ríkisins skal gefa fjármálaráðherra ítarlega skýrslu um starfsemi sína fyrir 1. júní ár hvert. Í framhaldi af því gerir fjármálaráðherra Alþingi grein fyrir starfsemi stofnunarinnar og hvernig til hefur tekist varðandi meðferð eignarhluta ríkisins og hverjar framtíðaráherslur ríkisins eru varðandi þá.

9. gr.
Lok starfseminnar.

Stofnunin skal hafa lokið störfum eigi síðar en fimm árum frá því að hún er sett á fót og verður hún þá lögð niður.

10. gr.
Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða.
I.

Þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. 1. gr. er fjármálaráðherra heimilt að leggja bönkum og sparisjóðum til eigið fé er uppfylli lágmarkskröfur um eiginfjárhlutfall án milligöngu Bankasýslu ríkisins enda hafi hún ekki tekið að fullu til starfa. Sé slík heimild nýtt skal fjármálaráðherra binda eiginfjárframlagið viðeigandi skilyrðum, sbr. e-lið 4. gr. Réttur Bankasýslu ríkisins til þess að setja frekari skilyrði, breyta skilmálum samninga og réttur til upplýsinga til að fylgjast með árangri fjármálastofnana skal vera hluti af slíkum skilyrðum. Frekari eiginfjárframlög og endanleg fjármögnun verður á hendi Bankasýslunnar.

II.

Þrátt fyrir ákvæði 8. gr. skal Bankasýsla ríkisins gefa fjármálaráðherra ítarlega skýrslu um starfsemi sína í fyrsta sinn fyrir 1. nóvember 2009. Í framhaldi af því gerir fjármálaráðherra Alþingi grein fyrir starfsemi stofnunarinnar og hvernig til hefur tekist varðandi meðferð eignarhluta ríkisins og hverjar framtíðaráherslur ríkisins eru varðandi þá.

314. Frumvarp til laga [165. mál]

um breytingu á lögum um ráðstafanir í ríkisfjármálum, nr. 70/2009.

Frá efnahags- og skattanefnd

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

a. Eftirgreind tollskrárnúmer falla brott úr A-lið viðaukans: 0901.1100, 0901.1200, 0901.2101, 0901.2109, 0901.2201, 0901.2209, 0901.9000, 0902.1000, 0902.2000, 0902.3000, 0902.4000, 0903.0000, 0909.1001, 0909.5001, 1211.9001, 1211.9002, 1806.1000, 1905.3011, 1905.3019, 1905.3021, 1905.3029, 1905.3030, 2006.9025,

2006.9026, 2101.1100, 2101.1201, 2101.1209, 2101.2001, 2101.2009, 2101.3001, 2101.3009, 2106.9023, 3003.5004, 3003.9004, 4011.9100, 4012.1000.

b. Eftirgreind tollskrárnúmer bætast við A-lið viðaukans:

Tollskrárnúmer	kr./kg	Tollskrárnúmer	kr./kg	Tollskrárnúmer	kr./kg
1806.1001	130	1905.3139	80	4011.6300	20
1806.1009	130	1905.3201	80	4011.6900	20
1806.9024	100	1905.3209	80	4011.9200	20
1806.9025	100	2106.9063	60	4011.9300	20
1806.9026	100	3004.5004	130	4011.9400	20
1905.3110	80	3004.9004	130	4012.1100	20
1905.3120	80	4011.6100	20	4012.1200	20
1905.3131	80	4011.6200	20	4012.1900	20

2. gr.

Í stað ártalsins „2010“ í 7. mgr. 29. gr. laganna kemur: 2009.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Í lögum um ráðstafanir í ríkisfjármálum, nr. 70/2009, var lagt til að tilgreind matvæli færðust upp í efra þrep virðisaukaskatts með það að markmiði að auka tekjur ríkissjóðs en einnig voru undirliggjandi sjónarmið um lýðheilsu. Í ljósi gagnrýni sem fram kom við umfjöllun málsins í efnahags- og skattanefnd lagði meiri hlutinn til við 3. umræðu að í stað hækkunarinnar yrðu tekin upp vörugjöld á matvæli sem byggðust á vörugjaldskerfi sem aflagt var 1. mars 2007. Tillögur þessar voru unnar með skömmum fyrirvara og er tilgangur frumvarpsins að laga þær betur að þeim markmiðum sem að var stefnt.

Í annan stað er í frumvarpinu lögð til breyting á 7. mgr. 29. gr. laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum, nr. 70/2009. Ákvæðin sem þar eru tilgreind varða staðgreiðslu vaxtatekna aðila með takmarkaða skattskyldu en þeim var ætlað að taka gildi samtímis 6. gr. laganna sem markar upphaf skattskyldu þessara sömu tekna.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Eftirfarandi eru útlistanir á þeim breytingum á tollskrárnúmerum sem frumvarpsgreinin kveður á um:

1. Vörur sem bera númerin 0901.1100, 0901.1200, 0901.2101, 0901.2109, 0901.2201, 0901.2209, 0901.9000, 0902.1000, 0902.2000, 0902.3000, 0902.4000, 0903.0000, 0909.1001, 0909.5001, 1211.9001, 1211.9002, 2101.1100, 2101.1201, 2101.1209, 2101.2001, 2101.2009, 2101.3001, 2101.3009 og 2106.9023 eru allt kaffi og te, þ.m.t. jurtate, og eru þessar vörur teknar út úr 4. gr. laganna.
2. Auk þess eru eftirfarandi númer tekin út úr lagagreininni: 1806.1000, 1905.3011, 1905.3019, 1905.3021, 1905.3029, 1905.3030, 2006.9025, 2006.9026, 3003.5004, 3003.9004, 4011.9100 og 4012.1000. Þessi númer eru ekki til í tollskránni í dag og því engar vörur á bak við þessi númer.

3. Í stað númera í 1. og 2. tölul. koma eftirfarandi inn í 4. gr. laganna: 1806.1001, 1806.1009, 1806.9024, 1806.9025, 1806.9026, 1905.3110, 1905.3120, 1905.3131, 1905.3139, 1905.3201, 1905.3209, 2106.9063, 3004.5004 og 3004.9004. Samkvæmt upplýsingum frá tollstjóra voru hjúpaður og húðaður lakkrís, hnetur, konfekt, sætakex o.fl., svo og íssósur með súkkulaði, ekki í lögunum fyrir mistök en koma inn með þessari breytingu frumvarpsins.
4. Vörur sem bera númerin 4011.1000, 4011.2000, 4011.4000, 4011.5000, 4011.9900, 4012.2000, 4012.9000, 4013.1000, 4013.2000, 4013.9000 og 4016.9922 voru í 4. gr. laganna í þeim tilgangi að varna því að álagning vörugjalda á hjólbarða og skyldar vörur félli niður við breytingar sem þar voru ráðgerðar og tóku að meginstefnu til tilgreindra matvæla. Í frumvarpinu er lagt til að bætt verði við númerunum 4011.6100, 4011.6200, 4011.6300, 4011.6900, 4011.9200, 4011.9300, 4011.9400, 4012.1100, 4012.1200 og 4012.1900 sem láðist að geta um við afgreiðslu umræddra laga. Samkvæmt upplýsingum frá fjármálaráðuneytinu eiga þessar breytingar ekki að hafa í för með sér aukin vörugjöld á hjólbarða og skyldar vörur frá því sem var fyrir gildistöku laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum.

Um 2. gr.

Lagt er til að í stað ártalsins 2010 komi ártalið 2009 en um er að ræða augljósa prentvillu. Um nánari skýringar vísast til almennra athugasemda hér að framan.

Um 3. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

315. Svar [141. mál]

samgönguráðherra við fyrirspurn Sigurðar Inga Jóhannssonar um uppbyggingu fjarskipta á landsbyggðinni.

1. *Hyggst ráðherra endurskoða núverandi stefnu um uppbyggingu fjarskipta um land allt með tilstyrk Fjarskiptasjóðs?*
2. *Ef svo er, hvernig mun sú endurskoðun þá fara fram? Ef svo er ekki, er það þá mat ráðherra að núverandi uppbygging sé fullnægjandi? Óskað er eftir yfirliti sem sýnir útbreiðslu háhraðatenginga á landinu.*

Nú er í gildi fjarskiptaáætlun fyrir árin 2005–2010. Framkvæmdaverkefni fjarskiptaáætlunar eru fjármögnuð af fjarskiptasjóði í samræmi við lög og reglugerð um hann. Eftirfarandi eru sérstaklega skilgeind framkvæmdaverkefni fjarskiptaáætlunar sem fjarskiptasjóði var falið að framfylgja:

Verkefni 1. Að allir landsmenn, sem þess óska, hafi aðgang að háhraðanettengingum.
Verkefni 2. GSM-farsímaþjónusta verði aðgengileg á þjóðvegi 1, öðrum helstu stofnvegum og á helstu ferðamannastöðum.
Verkefni 3. Dreifing sjónvarpsdagskrár Ríkisútvarpsins, auk hljóðvarps Rásar 1 og Rásar 2, til sjómanna á miðum við landið og til strjálbýlli svæða verði stafræn um gervihnött.

Verkefni 1. 25. febrúar sl. var skrifað undir samning við Símann um uppbyggingu á háhraðanettengingum til þeirra rúmlega 1.700 staða sem samkvæmt upplýsingum sjóðsins hafa ekki aðgang að slíkri þjónustu á markaðslegum forsendum. Uppbygging er hafin og gerir verkáætlun ráð fyrir að um 500 staðir muni eiga kost á tengingu í lok ágúst á þessu ári, þ.e. að sala verði hafin á þeim stöðum. Verklok eru áætluð í nóvember 2010.

Verkefni 2 og 3 er lokið.

Endurskoðun fjarskiptaáætlunar er hafin og hefur m.a. verið haldinn vinnufundur með hagsmunaaðilum þar sem þeim var gefinn kostur að koma á framfæri þeim atriðum sem þeir telja að mestu máli skipti varðandi þróun fjarskipta á næstu árum. Á haustþingi verður svo lagt fram á Alþingi frumvarp um endurskoðaða samskiptaáætlun fyrir árin 2010–2013. Framhald uppbyggingar fjarskipta ræðst síðan m.a. af því að fjármagni sem fæst af fjárlögum til áframhaldandi stuðnings við uppbyggingu fjarskipta á landsbyggðinni.

Varðandi ósk um yfirlit sem sýnir útbreiðslu háhraðanettenginga á landinu þá er því til að svara að unnið er að uppfærslu yfirlitsins og verður það gert aðgengilegt þegar þeirri vinnu lýkur.

3. *Kemur til greina að mati ráðherra að kaupa upp minni sprotafyrirtæki sem af fórnfýsi og frumkvöðlaþrótti hafa byggt upp fjarskiptasambönd á einstökum svæðum, en eru nú talin vera fyrir „markaðslegri uppbyggingu“ fjarskipta á landsbyggðinni?*

Tekið er undir með fyrirspyrjanda að mörg minni og oft staðbundin fjarskiptafyrirtæki hafa haft mikla þýðingu fyrir uppbyggingu fjarskipta á einstökum landsvæðum. Þau hafa séð íbúum fyrir mikilvægum internettengingum í mörgum byggðarlögum. Aðkoma ríkisins að uppbyggingu fjarskipta er mörkuð með fjarskiptaáætlun sem fjármögnuð er af fjarskiptasjóði eins og áður var vikið að. Samkvæmt löggjöf um fjarskiptasjóð skal hann að undangengnu útboði, úthluta fjármagni til verkefna sem stuðla að uppbyggingu stofnkerfa fjarskipta, verkefna sem stuðla að öryggi og samkeppnishæfni þjóðfélagsins á sviði fjarskipta og annarra verkefna, enda sé kveðið á um þau í fjarskiptaáætlun og ætla má að ekki verði ráðist í á markaðslegum forsendum

Í undirbúningi útboðs fjarskiptasjóðs var óskað eftir að fyrirtæki gerðu grein fyrir þeim svæðum sem þau þjónuðu á markaðslegum forsendum. Í útboði fjarskiptasjóðs á háhraðanettengingum var tekið fullt tillit til markaðssvæða og markaðsáforma þessara aðila. Þau landsvæði sem þeir upplýstu um fyrir undirritun samnings að þeir þjónuðu á markaðslegum forsendum eru ekki með í útboðinu.

Varðandi kaup á minni sprotafyrirtækjum þá er því til að svara að fjarskiptasjóði er ekki heimilt að úthluta fjármunum nema í kjölfar útboðs sem fyrr segir, að því tilskildu að markaðslegar forsendur séu ekki til staðar. Erfitt er að sjá að hægt sé að koma þessu við með öðrum hætti án þess að það varði samkeppnislög. Því verður ekki séð að forsendur séu til þess að kaupa upp minni sprotafyrirtæki með þeim hætti sem vikið er að í fyrirspurninni.

316. Framhaldsnefndarálit [124. mál]

um frv. til l. um Bankasýslu ríkisins.

Frá meiri hluta viðskiptanefndar.

Nefndin fundaði um málið að nýju á milli 2. og 3. umræðu og fékk á sinn fund Guðlaug Stefánsson frá Samtökum atvinnulífsins, Evu Ómarsdóttur og Pál Gunnar Pálsson frá Samkeppniseftirlitinu, Guðjón Rúnarsson frá Samtökum fjármálafyrirtækja og Harald I. Birgisson frá Viðskiptaráði. Einnig var rætt við Mats Josefsson í síma en hann var staddur í Svíþjóð. Þá barst nefndinni umsögn Samkeppniseftirlits vegna Bankasýslu ríkisins og eigendastefnu ríkisins.

Nefndin fjallaði um frumvarpið að nýju í ljósi þess samkomulags sem náðst hefur við kröfuhafa í gömlu bönkunum og komið getur til framkvæmda í kjölfar endurfjármögnunar bankanna 14. ágúst nk. Í því er m.a. gert ráð fyrir að kröfuhafar í Glitni og Gamla Kaupþingi geti eignast Íslandsbanka og Nýja Kaupþing að mestu leyti að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Einnig fjallaði nefndin um drög að eigendastefnu ríkisins sem kynnt hafa verið í þinginu og einkum þau ákvæði hennar sem snúa að Bankasýslu ríkisins.

Meiri hlutinn telur sýnt að enda þótt samkomulagið gangi eftir og kröfuhafar eignist allt að 90% hlut í Íslandsbanka og Nýja Kaupþingi þá muni ríkið enn um hríð vera eini eigandi Landsbankans, eiga 10–12% eignarhlut í hinum bönkunum tveimur ásamt eignarhlutum í allmörgum sparisjóðum. Ef svo fer gæti ríkið því verið með 60–70% hlutdeild á fjármálamarkaði. Þegar frumvarpið var fyrst lagt fram var talið að ríkið yrði eini eigandi stóru bankanna þriggja. Ljóst er að ef samkomulag við erlenda kröfuhafa gengur eftir munu umsvif af rekstri eignarhluta ríkisins verða minni en ella. Engu að síður telur meiri hlutinn að umsvif ríkisins á fjármálamarkaði verði svo mikil að þörf sé fyrir Bankasýslu til að fara með þá eignarhluti. Þá bendir meiri hlutinn á að samkomulagið er ekki enn í höfn og að ekki mun skýrast hvort kröfuhafar geta uppfyllt skilyrði Fjármálaeftirlits og eru tilbúnir til að taka að sér eignarhluti í nýju bönkunum tveimur fyrr en undir lok septembermánaðar.

Þá ræddi nefndin jafnframt breytingartillögu þess efnis að fjármálaráðherra leitaði álits nefndarinnar áður en hann skipaði í stjórn Bankasýslunnar. Meiri hlutinn áréttar mikilvægi þess að fastanefndir þingsins sinni lögbundnu hlutverki sínu og hafi eftirlit í þeim málaflokkum sem undir þær falla. Þó telur nefndin einnig nauðsynlegt að skil milli valdsviða framkvæmdarvalds og löggjafans séu skýr og ekki leiki vafi á því hvar ábyrgð á ákvörðunum liggi. Ekki verður séð að það samræmist valdsviði nefndarinnar eins og það er skilgreint í lögum um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, að gefa álit eða veita framkvæmdarvaldinu umsögn af þessu tagi. Meiri hlutinn telur þó mikilvægt að ráðherra kynni nefndinni tillögur sínar að skipun stjórnar Bankasýslunnar.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt.**

Alþingi, 5. ágúst 2009.

Álfheiður Ingadóttir, form., frsm. | Magnús Orri Schram. | Lilja Mósesdóttir.

Oddný Harðardóttir. | Guðbjartur Hannesson.

317. Nefndarálit [156. mál]

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 92/2008, um framhaldsskóla.

Frá meiri hluta menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Þóri Ólafsson og Baldur Guðlaugsson frá menntamálaráðuneyti, Guðbjörgu Aðalbergsdóttur frá Félagi íslenskra framhaldsskóla, Ásgeir Guðmundsson, Hreiðar Má Árnason og Sindra Snæ Einarsson frá Sambandi íslenskra framhaldsskólanema og Önnu Maríu Gunnarsdóttur og Ásdísi Ingólfsdóttur frá Kennarasambandi Íslands. Umsögn barst frá Rafiðnaðarsambandi Íslands.

Með frumvarpinu er lagt til að gildistöku ákvæðis í lögum um framhaldsskóla, um að skólum sé óheimilt að innheimta efnisgjöld fyrir efni sem nemendum er látið í té samkvæmt einhliða ákvörðun skóla, verði frestað til ársins 2012.

Með 45. gr. laga nr. 92/2008, um framhaldsskóla, voru gjaldtökuheimildir opinberra framhaldsskóla þrengdar frá því sem var í eldri lögum um framhaldsskóla, nr. 80/1996. Í 2. mgr. 7. gr. þeirra laga var gert ráð fyrir því að heimilt væri að innheimta efnisgjald af nemendum sem nytu verklegrar kennslu vegna efnis sem skóli léti þeim í té og þeir þyrftu að nota í námi sínu. Hámark gjaldsins var ákveðið 50.000 kr. á skólaári eða 25.000 kr. á önn. Í b-lið 1. mgr. 45. gr. gildandi laga er almennt við það miðað að innheimta efnisgjalds sé ekki heimil fyrir efni sem nemendum er látið í té samkvæmt einhliða ákvörðun skóla. Þó sé heimilt að innheimta efnisgjald fyrir efni sem skóli lætur nemendum í té ef nemandi hefur af því ávinning eða sérstök not. Á árinu 2008 munu framhaldsskólar hafa innheimt um 200 millj. kr. í formi efnisgjalda. Að óbreyttu er ljóst að lagagreinin mun leiða til aukins kostnaðar fyrir framhaldsskóla umfram þær kröfur sem gerðar hafa verið um hagræðingu innan skólanna. Í þessu ljósi er lagt til að ákvæði 2. mgr. 7. gr. eldri laga um heimildir framhaldsskóla til innheimtu efnisgjalda gildi tímabundið eða út skólaárið 2011–2012.

Meiri hlutinn bendir á að í lögum um framhaldsskóla, nr. 92/2008, er m.a. að finna tvö ákvæði sem ætlað er að draga úr kostnaði nemenda við að stunda nám í framhaldsskólum. Í 45. gr. er dregið úr heimildum skólanna til að innheimta efnisgjöld af nemendum. Þá er í 51. gr. kveðið á um að í fjárlögum ár hvert skuli tilgreind sú fjárhæð sem veitt er til að mæta kostnaði nemenda vegna námsgagna. Ljóst er að framhaldsskólarnir þurfa nú í ljósi efnahagsástandsins að taka á sig umtalsverðan niðurskurð á fjárveitingum eins og aðrar ríkisstofnanir. Ekki er gert ráð fyrir að dregið verði úr kjarnaþjónustu skólanna en niðurskurður verði á öðrum þáttum. Afnám efnisgjalda fyrir efni sem skóli lætur nemendum í té og þeir þurfa að nota í námi sínu hefði í för með sér enn þrengri fjárhag skólanna þar sem ekki er gert ráð fyrir að mæta þeim með nýjum framlögum í fyrirliggjandi fjárlagatillögum. Með því að framlengja ákvæði laganna frá 1996 um efnisgjöld væri skólunum hlíft við enn harðari niðurskurði. Meiri hlutinn áréttar að ekki sé verið að taka upp nýja gjaldtöku hjá verknámsnemendum heldur framlengja óbreytt ástand. Einnig er áréttað að gjaldið á að mæta raunverulegum kostnaði og ekki er gert ráð fyrir hækkun á gjaldinu þó að efni sem notað er til verklegrar kennslu í framhaldsskólum hafi hækkað frá ákvörðun gjaldsins í eldri lögum.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt óbreytt.**

Unnur Brá Konráðsdóttir og Margrét Tryggvadóttir voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 30. júlí 2009.

Oddný G. Harðardóttir, form., frsm. Ásmundur Einar Daðason. Árni Þór Sigurðsson.

Skúli Helgason. Sigmundur Ernir Rúnarsson.

318. Svar [140. mál]

samgönguráðherra við fyrirspurn Sigurðar Inga Jóhannssonar um Suðurlandsveg og gangagerð.

1. *Hver er staða undirbúnings framkvæmda við endurbætur á Suðurlandsvegi annars vegar og við Vaðlaheiðargöng hins vegar?*

Suðurlandsvegur:

Hólmsá – Hveragerði.

Mat á umhverfisáhrifum. Skipulagsstofnun skilaði mati á umhverfisáhrifum 9. júlí sl.

Skipulagsmál. Engar frekari breytingar þarf að gera á skipulagi viðkomandi sveitarfélaga á þessum kafla.

Hönnun og útboð. Búið er að vinna frumdrög hönnunar fyrir allan kaflann. Verkhönnun og undirbúningi fyrir útboð vegna u.þ.b. 6 km vegarkafla milli Fossvalla og Litlu kaffistofunnar er lokið og hægt er að bjóða út framkvæmdir þegar fjármagn liggur fyrir. Eftir er að vinna endanlega verkhönnun og útboðsgögn fyrir aðra hluta þessa kafla.

Hveragerði – austur fyrir Selfoss.

Mat á umhverfisáhrifum. Unnið er að frummatsskýrslu og er reiknað með að henni ljúki í ágúst 2009. Matsferli gæti í fyrsta lagi verið lokið um áramót en líklegra er niðurstaða liggi fyrir um mitt ár 2010 með áliti Skipulagsstofnunar.

Skipulagsmál. Hveragerðisbær hefur lokið nauðsynlegum undirbúningi og aðalskipulag er í auglýsingaferli. Sveitarfélagið Ölfus er að vinna að heildarendurskoðun aðalskipulags og áætlanir sveitarfélagsins gera ráð fyrir að nauðsynlegar breytingar á framkvæmdasvæðinu verði hægt að auglýsa í lok árs 2009. Sveitarfélagið Árborg: Fyrirliggjandi hugmyndir varðandi valkosti eru ekki í samræmi við aðalskipulag Árborgar. Vegagerðin er með tvo valkosti til skoðunar varðandi brúarstæði yfir Ölfusá og stangast annar þeirra á við stefnu sveitarfélagsins í gildandi aðalskipulagi. Það er því líklegt, ef Vegagerðin velur þann kost, að málsmeðferðin taki lengri tíma. Sveitarfélagið Flóahreppur: Annar af fyrirliggjandi valkostum er í samræmi við gildandi aðalskipulag sveitarfélagsins.

Frumdrög hönnunar og þar með mismunandi valkostir fyrir brúarstæði eiga að liggja fyrir í ágúst 2009.

Verkhönnun og útboð. Ekki hefur verið tekin ákvörðun um að hrinda af stað vinnu við verkhönnun og útboðsgögn enda vart tímabært fyrr en skipulagsmál eru komin á hreint og

þá hvaða kostur verður valinn fyrir brúarstæði á Ölfusá, auk þess sem niðurstaða umhverfismats þyrfti að liggja fyrir. Gera má ráð fyrir að sú vinna taki um 9–12 mánuði og eins og áður segir er líklegt að hægt væri hefja þá vinnu um mitt næsta ár.

Vaðlaheiðargöng:

Aðalskipulag vegna Vaðlaheiðarganga liggur fyrir og ekki er þörf á mati á umhverfisáhrifum. Rannsóknir vegna gangagerðarinnar hafa farið fram. Gögn vegna forvals verktaka í útboði einkaframkvæmdar eru tilbúin. Framkvæmdir við Vaðlaheiðargöng geta hafist um einu ári eftir auglýsingu forvals.

2. *Hvor framkvæmdin er komin lengra í undirbúningsferlinu, m.a. hvað varðar skipulagsmál?*

Undirbúningsferli þessara tveggja framkvæmda er gjörólíkt og helgast meðal annars af því að önnur framkvæmdin er ofan jarðar en hin neðan jarðar. Skipulagsvinna neðan jarðar er einfaldari í framkvæmd. Því skyldi varast að lesa úr stöðu verkanna að annað hafi forgang fram yfir hitt. Bæði verkefni eru brýn en þau eru óskyld og hafa ekki áhrif hvort á annað hvað tímasetningu varðar, né nokkra aðra verkþætti. Sjá að öðru leyti svar við 1. lið fyrirspurnarinnar

3. *Hefur ráðherra tjáð opinberlega að hægt væri að ráðast í þessar framkvæmdir á svipuðum tíma? Ef svo er, hvernig hyggst ráðherra fjármagna þær?*

Vísað er til samþykktar Alþingis á þingsályktun um viðauka við fjögurra ára samgönguáætlun fyrir árin 2007–2010:

„Gert er ráð fyrir að Vaðlaheiðargöng verði byggð í einkaframkvæmd með veggjöldum. Göngin verði þó fjármögnuð að hálfu af ríkissjóði með jöfnum árlegum greiðslum eftir að framkvæmdatíma lýkur árið 2011 í 25 ár.

Gert er ráð fyrir að Suðurlandsvegur frá Hveragerði að sýslumörkum Gullbringusýslu verði gerður í einkaframkvæmd. Vegurinn verður fjármagnaður af ríkissjóði með jöfnum árlegum greiðslum eftir að framkvæmdum lýkur árið 2010 í 25 ár.“

4. *Hver er munurinn á umferðarþunga um eftirtalda vegi: Héðinsfjarðargöng, Víkurskarð og Suðurlandsveg? Hver er munurinn á tíðni slysa, þ.m.t. banaslysa, á þessum vegum?*

Umferðarþungi.

Vegur	**Kafli**	**Umferð ÁDU 2008** [bílar/sólarhring]
Héðinsfjarðargöng	*	*
Víkurskarð	Grenivíkurvegur – Illugastaðavegur	1.190
Suðurlandsvegur	Neðan Lögbergs	8.633
Suðurlandsvegur	Í Svínahrauni	8.105
Suðurlandsvegur	Á Hellisheiði	6.599
Suðurlandsvegur	Vestan Biskupstungnabrautar	7.309

* Rétt er að vekja athygli á að Héðinsfjarðargöng hafa ekki verið tekin í notkun.

Slysatíðni 2004–2008, slys/milljón ekinna km.

Vegur	Kafli	Öll slys, tíðni	Tíðni slysa með meiðslum eða bana	Tíðni alvarlegra slysa og banaslysa	Tíðni banaslysa
Héðinsfjarðargöng	*	*	*	*	*
Víkurskarð	Grenivíkurvegur – Illugastaðavegur	0,89	0,28	0,116	0,000
Suðurlandsvegur	Neðan Lögbergs	0,58	0,14	0,014	0,014
Suðurlandsvegur	Í Svínahrauni	1,80	0,40	0,060	0,014
Suðurlandsvegur	Á Hellisheiði	1,09	0,29	0,042	0,010
Suðurlandsvegur	Vestan Biskupstungnabraut	0,76	0,18	0,045	0,021

* Rétt er að vekja athygli á að Héðinsfjarðargöng hafa ekki verið tekin í notkun.

5. *Hvert er arðsemismat framkvæmda við:*
   a. *Héðinsfjarðargöng,*
   b. *Vaðlaheiðargöng,*
   c. *endurbætur á Suðurlandsvegi?*

Héðinsfjarðargöng.

Í skýrslunni *Vegtengingar milli byggðarlaga á norðanverðum Tröllaskaga*, Vegagerðin, nóvember 1999, er reiknuð arðsemi framkvæmda fyrir fimm mismunandi tilvik umferðar og ferns konar vegakerfi. Ef tekið er mið af jarðgöngum borið saman við núverandi veg yfir Lágheiði þá er arðsemi ganganna 14,5%. Ef hins vegar er tekið mið af jarðgöngum borið saman við nýjan veg um Lágheiði þá er arðsemi ganganna 6,7%. Margir óvissuþættir eru í þessum reikningum, einkum umferðin og meðhöndlun þeirrar umferðar sem leiðir af styttingu leiðarinnar með gerð ganganna. Á móti þessu koma ýmsir þættir sem ekki voru metnir til verðs eins og ýmis opinber þjónusta sem hagræða mætti eftir gerð ganganna. Ekki var lagt mat á verðmæti náttúrunnar sem lögð var undir framkvæmdina en nýjar aðferðir hagfræðinnar munu væntanlega gera það mögulegt í framtíðinni. Raunarðsemi ganganna mun síðan koma í ljós fljótlega eftir opnun þeirra.

Vaðlaheiðargöng.

Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri hefur reiknað arðsemi Vaðlaheiðarganga og eru niðurstöður í skýrslunni *Vaðlaheiðargöng, mat á þjóðhagslegri arðsemi*, janúar 2006, RHA. Arðsemi framkvæmdarinnar er reiknuð 7,9%. Frummat Vegagerðarinnar á arðsemi Vaðlaheiðarganga var 2–4% árið 2002. Hinn mikli munur á niðurstöðum þessara tveggja aðila byggist fyrst og fremst á mati á því hve stór hluti ökumanna kýs að fara Vaðlaheiðargöng frekar en Víkurskarð. Aðrir sömu fyrirvarar eiga við um óvissu í Vaðlaheiðargöngum og nefndir eru í Héðinsfjarðargöngum.

Suðurlandsvegur.

Í skýrslunni breikkun *Suðurlandsvegar milli Reykjavíkur og Selfoss, arðsemismat*, Verkfræðistofa Sigurðar Thoroddsen hf., ágúst 2007, er reiknuð arðsemi breikkunar vegarins fyrir þrenns konar tilvik:

A. Vegur með 2 + 2 akreinar og breiða miðeyju. Gatnamót mislæg – 16% arðsemi.
B. Vegur með 2 + 2 akreinar, mjóa miðeyju og vegrið. Gatnamót mislæg – 21% arðsemi.
C. Vegur með 2 + 1 akrein, mjó miðeyja og vegrið. Plangatnamót – 28% arðsemi.

Helsta óvissa arðsemisreikninganna felst í þróun umferðar á reikningstímabilinu.

319. Svar [142. mál]

viðskiptaráðherra við fyrirspurn Sigurðar Inga Jóhannssonar um niðurfærslu skulda.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

Hyggst ráðherra beita sér á einhvern hátt fyrir því að afskriftir sem fara á milli gömlu og nýju bankanna gangi að einhverju leyti til skuldaranna, þ.e. að skuldir verði færðar niður? Ef ekki, þá hvers vegna ekki?

Viðskiptaráðherra vill í upphafi taka fram að stjórnvöld hafa stuðlað að ýmsum úrræðum til að koma til móts við þá sem lent hafa í eða eru við það að lenda í greiðsluerfiðleikum. Má í því sambandi nefna greiðslujöfnun verðtryggðra og gengistryggðra húsnæðislána, greiðsluaðlögun óveðtryggðra skulda og tímabundna greiðsluaðlögun fasteignaveðkrafna. Einnig hafa stjórnvöld gert samning við lánveitendur fasteignaveðlána um að þeir beiti sömu greiðsluvandaúrræðum vegna fasteignaveðlána og Íbúðarlánasjóður.

Það er bankanna að taka ákvörðun um það hvort þeir breyti útistandi kröfum með einhverjum hætti, umfram það sem stjórnvöld hafa kveðið á um, sbr. umfjöllun hér að framan. Slíka ákvörðun tekur banki á grundvelli mats á greiðslugetu skuldara. Ráðherra telur það ekki í sínum verkahring að taka fram fyrir hendur bankanna við þessar ákvarðanir. Verði Íslandsbanki og Nýja Kaupþing að miklum meiri hluta í eigu annars vegar Glitnis og hins vegar Kaupþings þá breytir það í grundvallaratriðum þýðingu verðmats eigna sem færðar voru frá gömlu bönkunum til þeirra nýju. Gangi þetta eftir verður stjórn bankanna jafnframt ekki í höndum íslenska ríkisins. Þegar af þeirri ástæðu mun viðskiptaráðherra ekki beita sér fyrir því að afskriftir gangi að einhverju leyti til skuldara, að því er varðar þá banka.

Ráðherra hefur áður lýst þeirri einörðu afstöðu sinni að ekki sé skynsamlegt að mæla fyrir um tiltekna almenna afskrift skulda. Slíkt leiðir til þess að þeir sem þurfa ekki á því að halda fá niðurfelldar skuldir og um leið verður ekki svigrúm til að koma til móts við þá sem hafa þörf fyrir það. Ráðherra telur því rétt að bankar beiti þeirri aðferðarfræði, sem þeir hafa alltaf gert, að meta hvern skuldara út frá því hversu mikið hann getur greitt af skuld sinni. Með þeim hætti munu afskriftirnar í raun ganga til þeirra skuldara sem þurfa á því að halda.

Einnig hefur ráðherra áður lýst þeirri skoðun að mikilvægt sé að bankarnir hafi samkeppnissjónarmið til hliðsjónar þegar þeir reyna að greiða úr vanda fyrirtækja. Horfa verði til til þeirra hagsmuna sem neytendur geta haft af því að fyrirtæki í samkeppni geti starfað áfram og þeim fækki ekki, sbr. álit Samkeppniseftirlitins þar að lútandi frá 12. nóvember 2008.

320. Frumvarp til laga [166. mál]

um breyting á lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

1. gr.

Við 103. gr. laganna bætast fjórar nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Til tryggingar greiðslu væntanlegrar skattkröfu, fésektar og sakarkostnaðar í málum er sæta rannsókn hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins er heimilt að krefjast kyrrsetningar hjá skattaðila og öðrum þeim er grunur um refsiverða háttsemi skv. 109. gr. beinist að ef hætta þykir á að eignum verði ella skotið undan eða þær glatist eða rýrni að mun. Með sama hætti er heimilt að krefjast kyrrsetningar hjá aðilum sem bera ábyrgð á skattgreiðslum skv. 116. gr.

Tollstjóri annast rekstur mála skv. 8. mgr. og skal skattrannsóknarstjóri tilkynna honum um aðgerðir þar að lútandi. Tollstjóra er heimill aðgangur að hvers konar upplýsingum og gögnum sem skattyfirvöld, fjármálastofnanir og aðrir aðilar búa yfir, sbr. 94. gr., og snerta ráðstafanir samkvæmt þessari grein. Um framkvæmd og gildi kyrrsetningar fer sem um kyrrsetningu fjármuna almennt sé að ræða, með þeim undantekningum að tryggingu þarf ekki að setja, mál þarf ekki að höfða til staðfestingar kyrrsetningu og gjöld skal ekki greiða fyrir ráðstafanirnar.

Tollstjóri skal þegar hefjast handa um að skattaðili leggi fram fullnægjandi tryggingar eða ráðstafi að öðrum kosti ekki eignum sínum, sbr. 6. mgr. 113. gr.

Kyrrsetning fellur niður ef rannsókn skattrannsóknarstjóra ríkisins leiðir ekki til þess að skattar skattaðila verði hækkaðir eða honum eða öðrum þeim er grunur um refsiverða háttsemi skv. 109. gr. beinist að verði gerð fésekt. Sá er kyrrsetning beinist að á þá heimtingu á að felldar verði úr gildi þær ráðstafanir sem gerðar hafa verið til tryggingar kyrrsetningunni. Kyrrsetning fellur á sama hátt niður ef inntar eru af hendi þær greiðslur sem kyrrsetning á að tryggja.

2. gr.

Við 109. gr. laganna bætist ný málsgrein, er verður 7. mgr., svohljóðandi:

Hver sá sem af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi ráðstafar eignum í bága við 6. mgr. 113. gr. skal sæta sektum eða fangelsi allt að 2 árum.

3. gr.

Við 113. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Til tryggingar greiðslu væntanlegrar skattkröfu, fésektar og sakarkostnaðar vegna rannsóknaraðgerða skattrannsóknarstjóra ríkisins skv. 103. gr. getur tollstjóri krafist þess að skattaðili leggi fram yfirlýsingu banka eða fjármálastofnunar eða aðrar tryggingar sem tollstjóri telur fullnægjandi, ella sé skattaðila óheimilt að ráðstafa eignum sínum með sölu þeirra, veðsetningu eða öðrum löggerningum.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Með hruni íslensku bankanna í október 2008 var fótunum kippt undan íslensku efnahagslífi og um leið urðu kaflaskipti á nánast öllum sviðum íslensks samfélags. Óhjákvæmilegt reyndist fyrir stjórnvöld að bregðast við því ástandi sem myndaðist með róttækum aðgerðum, m.a. neyðarlögum, sem engan veginn dugðu þó til að koma í veg fyrir það gífurlega tjón sem varð við hrunið og við blasir nú hjá einstaklingum, fyrirtækjum og opinberum aðilum. Þá hafa fregnir á undanförnum vikum og mánuðum af milljarða fjármagnsflutningum frá Íslandi inn á bankareikninga í þekktum skattaskjólum af hálfu forsvarsmanna fjármálafyrirtækja sem annarra vakið upp ótal spurningar um íslensk lög og rétt. Þær raddir verða því sífellt háværari

sem segja að auka þurfi verulega við refsiheimildir stjórnvalda, m.a. til kyrrsetningar og/eða haldlagningar eigna þeirra aðila sem taldir eru bera ábyrgð á tjóninu og verða dæmdir sem slíkir.

Stjórnvöld hafa þegar brugðist við þessum kröfum með ýmsum hætti með það að markmiði að rannsaka hvað úrskeiðis fór og hvort einhver brot hafi verið framin sem varði refsingu. Þannig hefur verið sett á fót rannsóknarnefnd Alþingis og embætti sérstaks saksóknara, auk þess sem Fjármálaeftirlitið hefur verið eflt. Þá hafa skattyfirvöld fengið auknar heimildir til upplýsingaöflunar, jafnt frá fjármálastofnunum og öðrum þeim sem skattaráðgjöf stunda.

Hjá skattyfirvöldum er þegar í gangi umfangsmikið starf sem miðar að því að kanna hvort farið hafi verið á svig við skattalög í tengslum við hrun bankanna eða starfsemi þeirra og þá hvort tekjum hafi verið skotið undan og refsiverð brot framin. Fyrir liggur að mál af þessum toga eru oftar en ekki mjög flókin og taka því eðli máls samkvæmt oft langan tíma. Í ljósi þess hefur jafnframt verið settur á laggirnar sérstakur starfshópur skattyfirvalda undir stjórn skattrannsóknarstjóra ríkisins í því skyni að hraða rannsókn á hugsanlegum skattalagabrotum í tengslum við fall bankanna sem kostur er, hvort sem er hjá eigendum, stjórnendum eða starfsmönnum þeirra, eða félögum sem þeim tengjast.

Ljóst er að með löngum málsmeðferðartíma skapast ákveðin hætta á að eignum sé komið undan enda er skattaðilum oftast ljóst þegar við upphaf meðferðar máls að til endurákvörðunar opinberra gjalda muni koma auk fésektar sé grunur uppi um refsiverð brot. Sú hætta er ekki síst talin til staðar nú við þær sérstöku aðstæður sem hér ríkja. Af þeim sökum er talið nauðsynlegt að veita skattyfirvöldum auknar heimildir til varnar því að þeir aðilar sem málið varðar geti komið sér undan greiðslum opinberra gjalda og mögulegra fésekta vegna skattalagabrota með því að færa eignir sínar í hendur annarra. Í frumvarpi þessu er að finna tillögur þess efnis, þ.e. um kyrrsetningu eigna og aðrar tryggingarráðstafanir vegna rannsóknar hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er lagt til að heimilt verði að kyrrsetja eignir aðila sem eru til rannsóknar hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins. Mál er sæta rannsókn vegna gruns um brot gegn skattalögum eru oft afar vandmeðfarin og taka auk þess eðli máls samkvæmt mun lengri tíma en venjulegar skattákvarðanir. Með löngum rannsóknartíma er hætt við að eignum sé komið undan enda er skattaðilum oftast ljóst þegar við upphaf rannsóknar að til endurákvörðunar opinberra gjalda muni koma og lögbundnum fésektum verði beitt. Er því mikilvægt að tryggt sé að þeir sem eru til rannsóknar geti ekki með skipulegum hætti komið eignum undan. Er ákvæðinu ætlað er að koma í veg fyrir það. Með ákvæðinu er greiðsla í ríkissjóð vegna yfirvofandi skattkröfu ríkisins, fésektarkröfu og annars útlagðs kostnaðar er ríkið kann að hafa af meðferð máls, svo sem verjendakostnað, mun betur tryggð. Gert er ráð fyrir að kyrrsetningu sé heimilt að beita gagnvart skattaðilanum sjálfum og öðrum þeim er bera ábyrgð á skattgreiðslum hans skv. 116. gr., sem og öðrum þeim er grunur um refsiverða háttsemi beinist að og kann þar af leiðandi að verða gert að greiða fésekt vegna refsiverðra brota.

Hér er tekið mið af 88. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, þar sem lögreglu er fengin heimild til kyrrsetningar eigna. Skv. 7. mgr. 103. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, fer skattrannsóknarstjóri ríkisins við rannsókn mála eftir lögum um meðferð sakamála, með takmörkunum þó. Er því nærtækt að slík heimild verði fengin vegna rannsóknar mála hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins og kyrrsetningu beitt strax á stigi rannsóknar hjá því embætti.

Lagt er til að tollstjóri fari fram með kyrrsetningarkröfuna að undangenginni sérstakri tilkynningu skattrannsóknarstjóra ríkisins til tollstjóra. Lagt er til að reglur um kyrrsetningu fjármuna almennt gildi um kyrrsetningu samkvæmt greininni, en þar er einkum vísað til laga nr. 31/1990, um kyrrsetningu, lögbann o.fl. Þó er gert ráð fyrir að reglur um tryggingu fyrir kyrrsetningu, málshöfðun og lögboðin gjöld vegna ráðstafananna taki ekki til kyrrsetningar tollstjóra. Er það í samræmi við áðurgreint ákvæði 88. gr. laga um meðferð sakamála.

Þá er lagt til að ráðstafanir samkvæmt greininni falli niður um leið og ljóst er að rannsókn skattrannsóknarstjóra muni ekki leiða til hækkunar á sköttum eða fésektar. Að sama skapi getur skattaðili fengið kyrrsetningarráðstafanir felldar brott með því að inna af hendi greiðslur sem kyrrsetningu er ætlað að tryggja. Er þar með sama hætti tekið mið af ákvæði 88. gr. laga um meðferð sakamála.

Um 2. gr.

Í greininni er mælt fyrir um refsinæmi ráðstöfunar sem fer gegn þeim ákvæðum sem mælt er fyrir um í 3. gr. frumvarpsins og lagt er til að verði 6. mgr. 113. gr. laganna. Ákvæðinu er ætlað að tryggja skaðlausa heimtu opinberra gjalda vegna eftirlits- og rannsóknaraðgerða skattyfirvalda. Með því að gera ráðstöfun eigna óheimila og refsiverða er leitast við að koma í veg fyrir að það ástand skapist að allar eigur skattaðila komist á annarra hendur áður en meðferð máls lýkur.

Um 3. gr.

Mál vegna eftirlits- og rannsóknaraðgerða skattyfirvalda eru oft umfangsmikil og málsmeðferðartími langur. Þá hafa skattaðilar ríkan rétt til andmæla á grundvelli stjórnsýsluréttar. Of mörg dæmi eru um að aðilar hafi notað slíkan rétt til að tefja málsmeðferð og skaða niðurstöðu máls þannig að hagsmunir hins opinbera séu fyrir borð bornir. Í greininni er lagt til að innheimtumaður ríkissjóðs geti krafið skattaðila um tryggingar fyrir greiðslu yfirvofandi skattkröfu vegna eftirlits- eða rannsóknaraðgerða skattyfirvalda. Ber þá skattaðila að leggja fram yfirlýsingu banka eða fjármálastofnunar eða aðrar tryggingar sem innheimtumaður ríkissjóðs telur fullnægjandi til tryggingar skaðlausum efndum. Verði skattaðili ekki við þeirri beiðni er honum óheimilt að ráðstafa eignum sínum með sölu þeirra, veðsetningu eða öðrum löggerningum að viðlagðri refsiábyrgð skv. 2. gr. frumvarpsins.

Um 4. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um breyting á lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, með síðari breytingum.

Með frumvarpi þessu er lagt til að bætt verði í lög um tekjuskatt ákvæði sem ætlað er að koma í veg fyrir að skattaðilar geti komið sér undan greiðslum opinberra gjalda með því að

flytja eða færa eignir úr sinni vörslu í hendur annarra. Þannig verður skattaðila, eftir að skattrannsóknarstjóri tilkynnir um rannsókn, óheimilt að ráðstafa eignum sínum með sölu þeirra, veðsetningu eða öðrum löggerningum, hafi tollstjóri krafist tryggingar, nema fyrir liggi tryggingar sem innheimtumaður ríkissjóðs telur fullnægjandi, til tryggingar skaðlausum efndum væntanlegrar skattkröfu. Þetta á einnig við ef skattaðila hefur verið tilkynnt um eftirlitsaðgerðir ríkisskattstjóra eða skattstjóra.

Tollstjóra, sem innheimtumanni ríkissjóðs, verður heimilt að krefjast kyrrsetningar hjá skattaðila eða öðrum þeim sem kunna að bera fésektarábyrgð til að tryggja væntanlegar skattkröfur ef hætta þykir á að eignum verði skotið undan eða þær glatist eða rýrni í verði. Sömu reglur gilda um kyrrsetningar samkvæmt þessu frumvarpi eins og um kyrrsetningar fjármuna almennt, með þeim undantekningum að tryggingu þarf ekki að setja, mál þarf ekki að höfða til staðfestingar og ekki verða greidd gjöld fyrir ráðstafanirnar. Kyrrsetningin fellur niður ef rannsóknin leiðir ekki til þess að skattar skattaðila verði hækkaðir eða honum eða öðrum sem refsiábyrgð kunna að bera verði gerð fésekt.

Óvissa er um í hvaða mæli grípa þarf til þessara úrræða á næstunni. Skattyfirvöld kunna að þurfa að taka til rannsóknar ýmis mál þar sem á þau kynni að reyna í kjölfar efnahagshrunsins sl. haust. Ef um nokkurn fjölda mála af þessum toga yrði að ræða gæti þurft að fjölga starfsmönnum við innheimtuaðgerðir tollstjóra tímabundið um einn til tvo. Um er að ræða tiltölulega lítinn kostnaðarauka fyrir málaflokkinn sem gert er ráð fyrir að rúmist innan útgjaldaramma ráðuneytisins.

321. Lög [3. mál]

um breytingu á lögum nr. 52/1988, um eiturefni og hættuleg efni, með síðari breytingum.

(Afgreidd frá Alþingi 11. ágúst 2009.)

Samhljóða þskj. 304.

322. Lög [4. mál]

um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs, nr. 55/2003, með síðari breytingum.

(Afgreidd frá Alþingi 11. ágúst 2009.)

Samhljóða þskj. 305.

323. Frumvarp til laga [89. mál]

um breytingu á ýmsum lögum vegna tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðs Íslands.

(Eftir 2. umr., 11. ágúst.)

1. ÞÁTTUR

Breytingar á heitum ráðuneyta.

I. KAFLI

Breyting á lögum nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands, með síðari breytingum.

1. gr.

Eftirtaldar breytingar verða á 4. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „dóms- og kirkjumálaráðuneyti“ í 1. mgr. kemur: dómsmála- og mannréttindaráðuneyti, efnahags- og viðskiptaráðuneyti.
b. Í stað orðsins „menntamálaráðuneyti“ í 1. mgr. kemur: mennta- og menningarmálaráðuneyti.
c. Í stað orðsins „samgönguráðuneyti“ í 1. mgr. kemur: samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti.
d. Í stað orðanna „utanríkisráðuneyti og viðskiptaráðuneyti“ í 1. mgr. kemur: og utanríkisráðuneyti.

2. ÞÁTTUR

Breytingar á verkefnum efnahags- og viðskiptaráðuneytisins.

II. KAFLI

Breyting á lögum um hönnun, nr. 46/2001, með síðari breytingum.

2. gr.

a. Í stað orðsins „viðskiptaráðuneyti“ í 1. málsl. 1. mgr. 36. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðuneyti.
b. Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 2. mgr. 52. gr. og 1. mgr. 53. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.

III. KAFLI

Breyting á lögum um félagamerki, nr. 155/2002, með síðari breytingum.

3. gr.

a. Í stað orðsins „viðskiptaráðuneyti“ í 2. málsl. 1. mgr. 8. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðuneyti.
b. Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 1. mgr. 9. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.

IV. KAFLI

Breyting á tollalögum, nr. 88/2005, með síðari breytingum.

4. gr.

Í stað orðanna „iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti“ í 1. mgr. 145. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðuneyti.

V. KAFLI

Breyting á lögum um verslanaskrár, firmu og prókúruumboð, nr. 42/1903, með síðari breytingum.

5. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 2. mgr. 3. gr. og 5. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

VI. KAFLI

Breyting á lögum um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga, nr. 7/1936, með síðari breytingum.

6. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 40. gr. a laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.

VII. KAFLI

Breyting á lögum um aðild Íslands að samningi um stofnun aðstoðarsjóðs á vegum Efnahags- og framfarastofnunarinnar, nr. 25/1976.

7. gr.

a. Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 2. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.
b. Í stað orðsins „framfarastofnunarinnar“ í 1. gr. laganna og í heiti laganna kemur: framfarastofnunar.

VIII. KAFLI

Breyting á lögum um kjarasamninga starfsmanna banka í eigu ríkisins, nr. 34/1977.

8. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 3. mgr. 2. gr. og 2. mgr. 9. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

IX. KAFLI

Brottfall laga um stjórn efnahagsmála o.fl., nr. 13/1979.

9. gr.

Lög nr. 13/1979, um stjórn efnahagsmála, falla úr gildi.

X. KAFLI

Breyting á lögum um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda, nr. 141/2001.

10. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðuneytið“ í 1. mgr. 3. gr. laganna kemur: Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið.

XI. KAFLI

Breyting á lögum um rétt manna til að kalla sig viðskiptafræðinga eða hagfræðinga, nr. 27/1981, með síðari breytingum.

11. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 1. málsl. 1. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

XII. KAFLI

Breyting á lögum um einkaleyfi, nr. 17/1991, með síðari breytingum.

12. gr.

a. Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 3. málsl. 2. mgr. 3. gr. b og 1. málsl. 2. mgr. 7. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.
b. Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 2. mgr. 5. gr., 3. málsl. 6. gr., 3. mgr. 8. gr. a, 3. málsl. 7. mgr. 22. gr., 1. málsl. 8. mgr. 22. gr., 2. málsl. 2. mgr. 28. gr., 2. mgr. 45. gr., 1. málsl. 1. mgr. 69. gr., 1. og 2. málsl. 2. mgr. 69. gr., 1. málsl. 3. mgr. 69. gr., 1. málsl. 1. mgr. 70. gr., 2. málsl. 3. mgr. 75. gr., 3. tölul. 1. mgr. 88. gr. og 90. gr. laganna kemur: ráðherra.
c. Í stað orðsins „viðskiptaráðuneytið“ í 1. málsl. 1. mgr. 7. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðuneytið.

XIII. KAFLI

Breyting á lögum um samvinnufélög, nr. 22/1991, með síðari breytingum.

13. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 1. og 2. málsl. 2. mgr. 1. gr., 5. málsl. 1. tölul. 2. mgr. 2. gr. a og 2. málsl. 3. tölul. 2. mgr. 2. gr. a laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

XIV. KAFLI

Breyting á lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991, með síðari breytingum.

14. gr.

a. Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 4. tölul. 1. mgr. 4. gr. og 1. mgr. 11. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.
b. Í stað orðsins „viðskiptaráðuneytinu“ í 1. málsl. 1. mgr. 5. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðuneytinu.
c. Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 7. málsl. 1. mgr. 5. gr., 1. málsl. 2. mgr. 5. gr., 1. málsl. 4. mgr. 5. gr., 1. málsl. 1. mgr. 7. gr., 1. og 2. málsl. 2. mgr. 7. gr., 3. málsl. 1. mgr. 10. gr., 2. mgr. 11. gr., 5. og 7. málsl. 1. mgr. 12. gr., 1. málsl. 2. mgr. 12. gr., 1. málsl. 3. mgr. 12. gr. og 13. gr. laganna kemur: ráðherra.

XV. KAFLI

Breyting á lögum um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, með síðari breytingum.

15. gr.

a. Í stað orðsins „viðskiptaráðuneytið“ í 1. málsl. 3. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðuneytið.

b. Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 1. málsl. 1. mgr. 4. gr., 2. málsl. 2. mgr. 7. gr. og 1. málsl. 17. gr. laganna og í 1. málsl. 1. mgr. og 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða í lögunum kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

XVI. KAFLI

Breyting á lögum um innflutning, nr. 88/1992.

16. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 1. málsl. 5. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.

XVII. KAFLI

Breyting á lögum um neytendalán, nr. 121/1994.

17. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 21.–23. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.

XVIII. KAFLI

Breyting á lögum um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, nr. 99/1993, með síðari breytingum.

18. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 2. málsl. 1. mgr. 87. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

XIX. KAFLI

Breyting á lögum um einkahlutafélög, nr. 138/1994, með síðari breytingum.

19. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 2. og 3. málsl. 1. mgr. 1. gr., 1. mgr. 107. gr. b og 1. mgr. 107. gr. h laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

XX. KAFLI

Breyting á lögum um hlutafélög, nr. 2/1995, með síðari breytingum.

20. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 2. og 3. málsl. 1. mgr. 1. gr., 1. mgr. 133. gr. a og 1. mgr. 133. gr. g laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXI. KAFLI

Breyting á lögum um stofnun hlutafélaga um Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands, nr. 50/1997, með síðari breytingum.

21. gr.

a. Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 1., 2. og 4. málsl. 1. mgr. 2. gr., 1. mgr. 3. gr., 4. málsl. 3. mgr. 5. gr. og 1. mgr. 6. gr. laganna kemur: ráðherra.
b. Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 4. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXII. KAFLI

Breyting á lögum um stofnun Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf., nr. 60/1997.

22. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 2. mgr. 1. gr. og 1. málsl. 2. mgr. 4. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXIII. KAFLI

Breyting á lögum um rafræna eignarskráningu verðbréfa, nr. 131/1997, með síðari breytingum.

23. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 1. málsl. 1. mgr. 3. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXIV. KAFLI

Breyting á lögum um verslunaratvinnu, nr. 28/1998, með síðari breytingum.

24. gr.

a. Í stað orðsins „viðskiptaráðuneytisins“ í 2. málsl. 4. mgr. 1. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðuneytisins.
b. Í stað orðsins „viðskiptaráðuneytið“ í 2. málsl. 6. tölul. 1. mgr. 13. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðuneytið.
c. Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 2. málsl. 3. mgr. 19. gr. og 1. málsl. 25. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXV. KAFLI

Breyting á sveitarstjórnarlögum, nr. 45/1998, með síðari breytingum.

25. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 4. mgr. 5. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXVI. KAFLI

Breyting á lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998, með síðari breytingum.

26. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 3. málsl. 3. gr., 1. málsl. 1. mgr. 4. gr. og 1. og 2. málsl. 16. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXVII. KAFLI

Breyting á lögum um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur, nr. 33/1999, með síðari breytingum.

27. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 1. og 2. málsl. 2. mgr. 1. gr. og 44. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXVIII. KAFLI

Breyting á lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1999.

28. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 2.–4. málsl. 1. mgr. 4. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXIX. KAFLI

Breyting á lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 99/1999, með síðari breytingum.

29. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 1. málsl. 1. mgr. 2. gr., 3. mgr. 2. gr. og 1. mgr. 9. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXX. KAFLI

Breyting á lögum um þjónustukaup, nr. 42/2000, með síðari breytingum.

30. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 1. málsl. 1. mgr. og 4. mgr. 40. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXXI. KAFLI

Breyting á lögum um lausafjárkaup, nr. 50/2000, með síðari breytingum.

31. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 1. málsl. 1. mgr. og 4. mgr. 99. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXXII. KAFLI

Breyting á lögum um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001.

32. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 1. málsl. 1. mgr. 15. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXXIII. KAFLI

Breyting á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum.

33. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 2. málsl. 2. mgr. 11. gr., 2. málsl. 2. mgr. 53. gr. og 1. málsl. 2. mgr. 76. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXXIV. KAFLI

Breyting á lögum um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði, nr. 30/2003.

34. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 1. málsl. 67. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXXV. KAFLI

Breyting á lögum um vátryggingarsamninga, nr. 30/2004, með síðari breytingum.

35. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 2. mgr. 12. gr., 2. mgr. 72. gr., 3. mgr. 113. gr., 119. gr., 3. mgr. 140. gr. og 1. málsl. 1. mgr. og 3. mgr. 141. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXXVI. KAFLI

Breyting á lögum um sölu fasteigna, fyrirtækja og skipa, nr. 99/2004, með síðari breytingum.

36. gr.

a. Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 2. mgr. 1. gr., fyrirsögn 23. gr. og 1. málsl. 26. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.
b. Í stað orðsins „viðskiptaráðuneytis“ í 2. málsl. 1. mgr. 6. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðuneytis.

XXXVII. KAFLI

Breyting á lögum um greiðslur yfir landamæri í evrum, nr. 146/2004.

37. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 2. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXXVIII. KAFLI

Breyting á lögum um miðlun vátrygginga, nr. 32/2005.

38. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 4. mgr. 17. gr., 2. málsl. 1. mgr. 18. gr., 2. mgr. 22. gr., 29. gr., 2. mgr. 44. gr., 50. gr. og 1. málsl. 58. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.

XXXIX. KAFLI

Breyting á samkeppnislögum, nr. 44/2005.

39. gr.

a. Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 1. mgr. 5. gr. og 3. mgr. 35. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.
b. Ákvæði til bráðabirgða í lögunum fellur brott.

XL. KAFLI

Breyting á lögum um faggildingu o.fl., nr. 24/2006.

40. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 3. mgr. 3. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.

XLI. KAFLI

Breyting á lögum um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 64/2006.

41. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 1. málsl. 28. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.

XLII. KAFLI

Breyting á lögum um sameignarfélög, nr. 50/2007.

42. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 2. mgr. 1. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.

XLIII. KAFLI

Breyting á innheimtulögum, nr. 95/2008.

43. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 1. málsl. 12. gr., e-lið 1. mgr. 18. gr. og 1. málsl. 21. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

XLIV. KAFLI

Breyting á lögum um ábyrgðarmenn, nr. 32/2009.

44. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 4. mgr. 2. gr., 3. málsl. 1. mgr. 4. gr. og 11. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.

XLV. KAFLI

Breyting á kvikmyndalögum, nr. 137/2001.

45. gr.

Í stað orðanna „iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti“ í 1. málsl. 1. mgr. 12. gr. laganna kemur: iðnaðarráðuneyti.

XLVI. KAFLI

Breyting á lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001, með síðari breytingum.

46. gr.

a. Í stað orðsins „forsætisráðherra“ í 2. málsl. 1. mgr. 3. gr., 3. málsl. 3. mgr. og 4. mgr. 5. gr., 2. mgr. 18. gr., 2. málsl. 2. mgr. 21. gr., 1. málsl. 1. mgr., 1. málsl. 2. mgr. og 3. mgr. 23. gr., 1. málsl. 2. mgr. 24. gr., 2. málsl. 1. mgr. 25. gr., 1.–3. málsl. 3. mgr. 25. gr., i- og j-lið 28. gr., 2. mgr. 32. gr., 3. mgr. 33. gr. og 39. gr. laganna kemur: ráðherra.
b. Í stað orðsins „forsætisráðherra“ í 1. málsl. 22. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

XLVII. KAFLI

Breyting á lögum um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, nr. 163/2007.

47. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. gr. laganna:

a. Í stað orðsins „forsætisráðherra“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.
b. Við bætist ný málsgrein sem orðast svo:

Við Hagstofu Íslands skal starfrækja sjálfstæða rannsóknareiningu sem er aðskilin hagskýrslustarfseminni. Rannsóknareiningin skal fylgjast með afkomu þjóðarbúsins, semja þjóðhagsspár og áætlanir og birta opinberlega.

48. gr.

Í stað orðanna „verkefni sín“ í 1. mgr. 2. gr. laganna kemur: hagskýrsluverkefni.

49. gr.

Í stað orðsins „forsætisráðherra“ í 1. málsl. 1. mgr. 4. gr. og 1. og 2. mgr. 16. gr. laganna kemur: ráðherra.

XLVIII. KAFLI

Breyting á lögum um ársreikninga, nr. 3/2006, með síðari breytingum.

50. gr.

a. Í stað orðsins „Fjármálaráðherra“ í 2. málsl. 1. mgr. 6. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.
b. Í stað orðsins „fjármálaráðherra“ í 1. málsl. 2. mgr. 94. gr. b, 1. málsl. 1. mgr. 116. gr. og 4. mgr. 126. gr. laganna kemur: ráðherra.

XLIX. KAFLI

Breyting á lögum um endurskoðendur, nr. 79/2008.

51. gr.

a. Í stað orðsins „fjármálaráðuneytisins“ í 1. málsl. 6. mgr. 3. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðuneytisins.
b. Í stað orðsins „fjármálaráðuneytinu“ í 2. málsl. 4. mgr. og 5. mgr. 4. gr. laganna kemur: ráðuneytinu.
c. Í stað orðsins „fjármálaráðuneytisins“ í 26. gr. laganna kemur: ráðuneytisins.

L. KAFLI

Breyting á lögum um bókhald, nr. 145/1994, með síðari breytingum.

52. gr.

a. Í stað orðsins „Fjármálaráðherra“ í 42. gr. og 1. málsl. 3. mgr. 43. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.
b. Í stað orðsins „fjármálaráðuneytinu“ í 1. málsl. 1. mgr. 43. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðuneytinu.

LI. KAFLI

Breyting á lögum um jöfnun á flutningskostnaði olíuvara, nr. 103/1994, með síðari breytingum.

53. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 1. og 4. málsl. 6. gr. og 1. málsl. 11. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

LII. KAFLI

Breyting á lögum um rafrænar undirskriftir, nr. 28/2001, með síðari breytingum.

54. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 2. mgr. 2. gr., a-lið 1. mgr. 9. gr. og 16. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðherra.

LIII. KAFLI

Breyting á lögum um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu, nr. 30/2002, með síðari breytingum.

55. gr.

a. Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 3. mgr. 1. gr. laganna kemur: Efnahags- og viðskiptaráðherra.
b. Í stað orðsins „viðskiptaráðuneytið“ í 1. og 2. málsl. 20. gr. laganna kemur: efnahags- og viðskiptaráðuneytið.

3. ÞÁTTUR

Breytingar á verkefnum dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins.

LIV. KAFLI

Breyting á lögum um kosningar til sveitarstjórna, nr. 5/1998, með síðari breytingum.

56. gr.

a. Í stað orðsins „samgönguráðuneytið“ í 2. mgr. 1. gr., 1. málsl. 8. gr., 1. málsl. 1. mgr. 42. gr. og 2. málsl. 1. mgr. og 2. mgr. 46. gr. laganna kemur: dómsmála- og mannréttindaráðuneytið.
b. Í stað orðsins „samgönguráðuneytisins“ í 3. mgr. 93. gr. og 3. mgr. 98. gr. laganna kemur: dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins.

LV. KAFLI

Breyting á lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, með síðari breytingum.

57. gr.

a. Í stað orðsins „fjármálaráðuneytisins“ í 2. málsl. 1. mgr. 7. gr. og 1. málsl. 32. gr. laganna kemur: dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins.
b. Í stað orðsins „fjármálaráðuneytis“ í 8. mgr. 19. gr. laganna kemur: dómsmála- og mannréttindaráðuneytis.
c. Í stað orðsins „fjármálaráðherra“ í 3. mgr. 10. gr., 1. mgr. 24. gr. og 1. málsl. 2. mgr. 33. gr. laganna kemur: ráðherra.

LVI. KAFLI

Breyting á lögum um Neytendastofu og talsmann neytenda, nr. 62/2005, með síðari breytingum.

58. gr.

a. Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 2. málsl. 1. gr. laganna kemur: dómsmála- og mannréttindaráðherra.
b. Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 1. málsl. 1. mgr. 5. gr. og 1. málsl. 1. mgr. 11. gr. laganna og 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða í lögunum kemur: ráðherra.

LVII. KAFLI

Breyting á lögum um húsgöngu- og fjarsölusamninga, nr. 46/2000.

59. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 20. gr. laganna kemur: Dómsmála- og mannréttindaráðherra.

LVIII. KAFLI

Breyting á lögum um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu, nr. 134/1995, með síðari breytingum.

60. gr.

a. Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 5. mgr. 16. gr. og 3. mgr. 27. gr. laganna kemur: Ráðherra.
b. Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 1. mgr. 27. gr. laganna kemur: dómsmála- og mannréttindaráðherra.

LIX. KAFLI

Breyting á lögum um gerð samninga um hlutdeild í afnotarétti orlofshúsnæðis, nr. 23/1997.

61. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 1. málsl. 9. gr. laganna kemur: Dómsmála- og mannréttindaráðherra.

LX. KAFLI

Breyting á lögum um vörur unnar úr eðalmálmum, nr. 77/2002.

62. gr.

a. Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 3. gr. laganna kemur: Dómsmála- og mannréttindaráðherra.
b. Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 1. málsl. 14. gr. laganna kemur: Ráðherra.

LXI. KAFLI

Breyting á lögum um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, nr. 57/2005, með síðari breytingum.

63. gr.

Í stað orðsins „viðskiptaráðherra“ í 4. gr. laganna kemur: dómsmála- og mannréttindaráðherra.

LXII. KAFLI

Breyting á lögum um mælingar, mæligrunna og vigtarmenn, nr. 91/2006.

64. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 1. mgr. 4. gr. laganna kemur: Dómsmála- og mannréttindaráðherra.

LXIII. KAFLI

Breyting á lögum um samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd, nr. 56/2007.

65. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 3. gr. laganna kemur: Dómsmála- og mannréttindaráðherra.

LXIV. KAFLI

Breyting á lögum um alferðir, nr. 80/1994, með síðari breytingum.

66. gr.

Í stað orðsins „Viðskiptaráðherra“ í 16. gr. laganna kemur: Dómsmála- og mannréttindaráðherra.

4. ÞÁTTUR

Breytingar á verkefnum fjármálaráðuneytisins.

LXV. KAFLI

Breyting á lögum um Ríkisútvarpið ohf., nr. 6/2007.

67. gr.

7. gr. laganna orðast svo ásamt fyrirsögn:

Umboð fjármálaráðherra.

Fjármálaráðherra fer með eignarhlut íslenska ríkisins í Ríkisútvarpinu ohf.

LXVI. KAFLI

Breyting á lögum um ráðstafanir í kjölfar samnings við Bandaríkin um skil á varnarsvæðinu á Keflavíkurflugvelli, nr. 176/2006.

68. gr.

Í stað orðsins „Forsætisráðherra“ í 3. mgr. 4. gr. laganna kemur: Fjármálaráðherra.

LXVII. KAFLI

Breyting á lögum um stofnun opinbers hlutafélags um rekstur Keflavíkurflugvallar o.fl., nr. 76/2008.

69. gr.

Í stað orðsins „Samgönguráðherra“ í 2. gr. laganna kemur: Fjármálaráðherra.

LXVIII. KAFLI

Breyting á lögum um stofnun hlutafélags um flugleiðsöguþjónustu og flugvallarekstur Flugmálastjórnar Íslands, nr. 102/2006.

70. gr.

2. gr. laganna orðast svo:

Fjármálaráðherra fer með hlut ríkisins í félaginu.

5. ÞÁTTUR

Breytingar á verkefnum mennta- og menningarmálaráðuneytisins.

LXIX. KAFLI

Breyting á lögum um Grænlandssjóð, nr. 102/1980.

71. gr.

Í stað orðsins „Forsætisráðherra“ í 2. málsl. 6. gr. og 2. mgr. 7. gr. laganna kemur: Mennta- og menningarmálaráðherra.

LXX. KAFLI

Gildistaka.

72. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. september 2009 að frátöldum ákvæðum 69. og 70. gr. sem öðlast gildi 1. janúar 2010.

Ákvæði til bráðabirgða.

Við flutning verkefna frá fjármálaráðuneyti til Hagstofu Íslands, sbr. b-lið 47. gr. laga þessara, skal bjóða hlutaðeigandi starfsmönnum að sinna þeim verkefnum áfram hjá Hagstofu Íslands. Við flutninginn verða ekki breytingar á starfskjörum starfsmanna. Ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, eiga ekki við um ráðstöfun starfa samkvæmt þessari grein. Um flutning starfsmanna á milli ráðuneyta gildir ákvæði 14. gr. laga nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands.

324. Lög [124. mál]

um Bankasýslu ríkisins.

(Afgreidd frá Alþingi 11. ágúst 2009.)

Samhljóða þskj. 313.

325. Lög [114. mál]

um breytingu á lögum um kjararáð og fleiri lögum

(Afgreidd frá Alþingi 11. ágúst 2009.)

Samhljóða þskj. 303.

326. Breytingartillögur [89. mál]

við frv. til l. um breyt. á ýmsum lögum vegna tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðs Íslands.

Frá allsherjarnefnd.

1. Við 67. gr. Greinin orðist svo:
   Eftirfarandi breytingar verða á 7. gr. laganna:
   a. 1. mgr. orðast svo:
      Fjármálaráðherra fer með eignarhlut íslenska ríkisins í Ríkisútvarpinu ohf.
   b. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Umboð fjármálaráðherra.*
2. Við 72. gr. Í stað orðanna „1. september 2009“ komi: 1. október 2009.

327. Nefndarálit [52. mál]

um till. til þál. um náttúruverndaráætlun 2009–2013.

Frá meiri hluta umhverfisnefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Sigurð Ármann Þráinsson og Hafdísi Gísladóttur frá umhverfisráðuneyti, Jón Gunnar Ottósson frá Náttúrufræðistofnun Íslands og Kristínu Lindu Árnadóttur og Sigrúnu Ágústsdóttur frá Umhverfisstofnun. Umsagnir bárust frá Mýrdalshreppi, Náttúrufræðistofu Kópavogs, Skipulagsstofnun, Samtökum sunnlenskra sveitarfélaga, Bændasamtökum Íslands, Reykjanesbæ, Gunnari Jónssyni, Skorradalshreppi, Samráðshóp íbúa og hagsmunaaðila í Mýrdal, Fljótdalshéraði, E. Tryggva Ástþórssyni, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Sveitarfélaginu Vogum, Betri byggð í Mýrdal, Náttúrufræðistofnun Íslands, Samorku, samtökum orku- og veitufyrirtækja, Lundavinafélaginu í Vík, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum ferðaþjónustunnar, Háskólanum á Akureyri, Fornleifavernd ríkisins, Framtíðarlandinu, Reykjavíkurborg, Landsvirkjun, Grímsnes- og Grafningshreppi, Umhverfisstofnun, Náttúruverndarsamtökum Suðurlands, Skeiða- og Gnúpverjahreppi, Grundarfjarðarbæ, Viðskiptaráði Íslands, Hafnafjarðarbæ, Mosfellsbæ, Kópavogsbæ, Skaftárhreppi, Veiðimálastofnun, Flóahreppi og Ísafjarðarbæ.

Að auki kynnti meiri hlutinn sér efni umsagna sem bárust um áætlunina á síðasta þingi (192. mál 136. löggjafarþings) frá Skotveiðifélagi Íslands, Landmælingum Íslands, Líffræðistofnun Háskóla Íslands, Landgræðslu ríkisins, Gunnari Jónssyni, Eyþingi – sambandi sveitarfélaga í Eyjafirði og Þingeyjarsýslum, Náttúruverndarsamtökum Suðurlands, Samtökum sunnlenskra sveitarfélaga, Samtökum ferðaþjónustunnar, Samorku, Náttúrufræðistofu Kópavogs, Náttúrufræðistofnun Íslands, Betri byggð í Mýrdal, Ferðamálastofu, Skipulagsstofnun, Bændasamtökum Íslands, Samtökum atvinnulífsins, Háskólanum á Akureyri, Landsvirkjun, Landvernd, Umhverfisstofnun, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Mýrdalshreppi, Samráðshópi íbúa og hagsmunaaðila í Mýrdal, Skaftárhreppi, Rangárþingi ytra, Sveitarfélaginu Skagafirði og Ásahreppi.

Í tillögunni er lagt til að unnið verði að friðlýsingu þrettán svæða á næstu fimm árum. Tillagan er unnin á grundvelli 65. gr. laga nr. 44/1999, um náttúruvernd, þar sem kveðið er á um

að umhverfisráðherra skuli láta vinna náttúruverndaráætlun fyrir landið eigi sjaldnar en á fimm ára fresti og leggja hana fyrir Alþingi. Tillaga að náttúruverndaráætlun er nú lögð fram í annað sinn enda rann fyrri áætlun út í lok síðasta árs. Tilgangur heildstæðrar náttúruverndaráætlunar er að koma upp neti friðlýstra svæða og skal áætlunin taka til helstu tegunda vistgerða og vistkerfa, svo og jarðmyndana hér á landi, m.a. með tilliti til menningarlegrar og sögulegrar arfleifðar, nauðsynjar á endurheimt vistgerða, nýtingar mannsins á náttúrunni og ósnortinna víðerna, sbr. 66. gr. laganna. Nokkur nýmæli má finna í tillögunni, m.a. er stefnt að því að friðlýsa tvær vistgerðir annars vegar og þrjár tegundir hryggleysingja og búsvæði þeirra hins vegar. Aðaláhersla er þó lögð á sjaldgæfar plöntutegundir og tegundir í hættu, og uppbyggingu heildstæðs nets verndarsvæða með áherslu á svæði sem skipta máli fyrir verndun plantna og búsvæði þeirra. Með það fyrir augum er lagt til að friðlýstar verði 24 tegundir háplantna, 45 tegundir mosa og 90 tegundir fléttna. Auk þeirra þrettán svæða sem og plantna og dýra sem stefnt er að vinna að friðlýsingu á kveður tillagan á um að áfram verði unnið að friðlýsingu svæða sem eru á fyrri náttúruverndaráætlun.

Tillagan er flutt óbreytt frá síðasta þingi þegar hún náði ekki fram að ganga þrátt fyrir að umhverfisnefnd hafi lokið umfjöllun um málið og afgreitt nefndarálit um það (þskj. 864, 192. mál). Fyrir lágu fjöldi umsagna um málið frá síðasta þingi sem meiri hlutinn hafði til hliðsjónar auk þess sem sendar voru umsagnarbeiðnir að nýju og til fleiri aðila en áður. Meiri hlutinn hefur kynnt sér sjónarmið sem fram koma í umsögnum en þar ber mikið á gagnrýni á skort á samráði við landeigendur, sveitarfélög og hlutaðeigandi aðila við gerð áætlunarinnar. Hlaut þetta atriði því mikla umfjöllun í nefndinni. Auk þess var mesta umfjöllunin um samþættingu friðunar og nýtingar lands, samráð um friðlýsingu og friðlýsingarskilmála, markmið friðlýsingar, vísindalegan grunn áætlunarinnar og þá aðferðarfræði sem hún grundvallast á. Vegna þeirrar gagnrýni um að ekki hafi farið fram nægilegt samráð við gerð áætlunarinnar telur meiri hlutinn nauðsynlegt að árétta að samráðsferlið fer fram þegar unnið er að friðlýsingu einstakra svæða og er ákvörðun um friðlýsingarskilmála tekin í fullri samvinnu og samráði við landeigendur og hlutaðeigandi sveitarfélög.

Meiri hlutinn hefur kynnt sér tillögur að friðlýsingu þeirra svæða sem eru í áætluninni. Í athugasemdum með tillögunni er ítarlega gerð grein fyrir ástæðum og markmiðum fyrirhugaðrar friðlýsingar ásamt mörkum svæða og lýsingum á þeim. Meiri hlutinn áréttar að áætlunin er unnin á vísindalegan hátt og á grundvelli aðferðafræði sem almennt er notast við annars staðar í Evrópu. Við ákvörðun þeirra svæða sem lagt er til að verði á náttúruverndaráætlun er stuðst við vísindalega gagnagrunna Náttúrufræðistofnunar Íslands um tegundir, vistgerðir og jarðfræði landsins. Fagleg mat er lagt á það hvaða þættir í náttúru landsins eru verndarþurfi og raunhæfar tillögur um friðlýsingu þannig mótaðar út frá vísindalegum gögnum. Meiri hlutinn telur því ljóst að faglega hafi verið unnið að gerð áætlunarinnar og ákvörðun þeirra svæða sem hún nær til. Gerir meiri hlutinn ekki athugasemdir við tillögur að friðlýsingu einstakra svæða.

Meiri hlutinn telur þó rétt að benda á að samþykkt tillögunnar jafngildir ekki fyrirfram ákvörðun um friðlýsingu svæðanna heldur er hún í reynd viljayfirlýsing frá Alþingi um að unnið verði að friðlýsingu þeirra. Um er að ræða áætlun og því felur samþykkt hennar hvorki í sér friðun né endanlega ákvörðun um mörk friðlanda. Markalínur hins friðlýsta svæðis og reglur um landnotkun, framkvæmdir og aðrar athafnir á svæðinu eru því ekki skýrar fyrr en friðlýsingarskilmálar þess liggja fyrir sem unnir eru í samvinnu við hlutaðeigandi aðila. Meiri hlutinn telur að við endanleg mörk friðlandsins í Þjórsárverum og friðlands við Langasjó beri

að taka til skoðunar í samræmi við þær ábendingar sem fram koma í umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands við áætlunina.

Meiri hlutinn leggur til að tillagan verði **samþykkt óbreytt.**

Birgitta Jónsdóttir var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 12. ágúst 2009.

Atli Gíslason, form., frsm.	Magnús Orri Schram.	Steinunn Valdís Óskarsdóttir.
Lilja Mósesdóttir.	Sigríður Ingibjörg Ingadóttir.	

328. Nefndarálit [52. mál]

um till. til þál. um náttúruverndaráætlun 2009–2013.

Frá minni hluta umhverfisnefndar.

Minni hluti umhverfisnefndar mótmælir harðlega þeim fáheyrðu vinnubrögðum sem meiri hluti nefndarinnar viðhefur í sambandi við afgreiðslu náttúruverndaráætlunar. Meiri hlutinn tekur málið út úr nefndinni án þess að eðlileg umfjöllun hafi átt sér stað í nefndinni. Málið hefur aðeins verið tekið til efnislegrar umfjöllunar á tveimur fundum nefndarinnar og þá aðeins með þeim hætti að fulltrúar umhverfisráðuneytis og stofnana þess kynntu efni hennar. Ekki hefur verið gerð tilraun til að fá til fundar við nefndina þá fjölmörgu umsagnaraðila sem gerðu athugasemdir við einstök atriði hennar á liðnu vori. Ekki var einu sinni farið yfir þær athugasemdir sem þá komu fram og þær ræddar.

Náttúruverndaráætlun er umfangsmikil áætlun sem fela á í sér stefnumörkun Alþingis í mikilvægum málaflokki. Meiri hluti umhverfisnefndar rökstyður ákvörðun sína um að taka málið út úr nefnd svo til umræðulaust með því að það hafi fengið ítarlega umfjöllun síðasta vor. Nauðsynlegt er að benda á að þar var um að ræða aðra umhverfisnefnd og annað kjörtímabil. Hátt í helmingur alþingismanna er nýr og aðeins einn nefndarmaður í núverandi umhverfisnefnd átti sæti í nefndinni á þeim tíma. Það liggur því augum uppi að umfjöllun gömlu nefndarinnar kemur á engan hátt í stað umfjöllunar þeirrar nefndar sem nú situr. Umsagnir frá fyrri umfjöllun liggja að vísu fyrir i gögnum málsins, en eins og áður er bent á var ekki á neinn hátt farið yfir þær á vettvangi nefndarinnar.

Vert er að vekja athygli á því að fyrri umhverfisnefnd gerði ýmsar tillögur um breytingar á þeirri áætlun sem þáverandi umhverfisráðherra lagði fyrir þingið. Núverandi ráðherra lagði hins vegar fram áætlunina óbreytta, án þess að tekið væri tillit til þessara breytingartillagna. Af hálfu núverandi umhverfisnefndar hefur ekkert verið fjallað um þessar breytingartillögur eða reynt að grafast fyrir um röksemdirnar fyrir þeim. Þau vinnubrögð sýna auðvitað svo ekki verður um villst að umfjöllun nefndarinnar síðasta vor getur ekki réttlætt það að málið sé afgreitt nú án efnislegrar umfjöllunar.

Þau vinnubrögð sem viðhöfð eru í þessu máli vekja grundvallarspurningar um það hvernig meiri hluti nefndarinnar telur að umfjöllun í nefndum eigi að vera. Ekki verður annað séð en að nefndin telji slíka umfjöllun óþarfa. Með sama hætti má spyrja hvort meiri hluti nefndar-

innar telur yfir höfuð einhverja ástæðu til að Alþingi fjalli um náttúruverndaráætlun, ef þinginu er aðeins ætlað afgreiða áætlun ráðuneytisins umræðu- og athugasemdalaust.

Minni hluti umhverfisnefndar telur ekki forsendur til að fjalla efnislega um innihald áætlunarinnar í ljósi þessara vinnubragða. Minni hlutinn gagnrýnir hins vegar þessa ómálefnalegu afgreiðslu af hálfu meiri hluta nefndarinnar og telur hana ganga þvert gegn öllum sjónarmiðum um vönduð, fagleg og lýðræðisleg vinnubrögð. Með þessum hætti er bæði málefninu sjálfu og þinginu sem slíku sýnd fádæma vanvirðing.

Alþingi, 12. ágúst 2009.

Birgir Ármannsson, frsm.	Unnur Brá Konráðsdóttir.	Vigdís Hauksdóttir.

Birgitta Jónsdóttir.

329. Svar [159. mál]

samgönguráðherra við fyrirspurn Sigurðar Inga Jóhannssonar um vegamál og sjóvarnargarð við Vík í Mýrdal.

1. *Hver er stefna ráðherra varðandi nýjan veg um Mýrdal? Hvernig líst ráðherra á hugmyndir heimamanna um göng í gegnum Reynisfjall og nýjan veg sunnan byggðarinnar sem styrki uppbyggingu sjóvarnargarðs?*

Í skýrslu Vegagerðarinnar *Hringvegur um Mýrdal. Frumdrög, nóvember 2008*, er gerð grein fyrir athugunum Vegagerðarinnar á framtíðarlegu vegar um Mýrdal. Í aðalatriðum skiptist verkefnið í þrennt: Lega vegarins um kauptúnið í Vík, lega vegarins um Reynisfjall og lega vegarins vestan Reynisfjalls.

Mat Vegagerðarinnar er að lega vegarins um Vík sé heppilegust utan og ofan við þéttbýlið. Samræmist það vel markmiðum stofnunarinnar um greiða, örugga umferð og að leiða umferðina fram hjá þéttbýlinu. Vegagerðin telur varla koma til álita að samnýta sjóvarnargarð og varnargarð fyrir þjóðveginn neðan þéttbýlisins enda þarf varnargarður fyrir veginn að vera miklu öflugri og þar með miklu dýrari en sjóvarnargarður. Auk þess er það mat Vegagerðarinnar að lega Hringvegar ofan byggðar sé ákjósanleg sem flóttaleið í hugsanlegu Kötlugosi.

Með legu Hringvegarins ofan byggðarinnar í Vík verður mögulegt hvort sem er að leggja veginn um Reynisfjall í núverandi legu um Gatnabrún með endurbættri veglínu vestast í fjallinu eða með því að gera jarðgöng um Reynisfjall. Jarðgöngin í þessari lausn yrðu um 1.600 m löng. Jarðgöng eru góður kostur með tilliti til öryggis og greiðfærni en helsti ókosturinn er mikill kostnaður. Með því að velja leiðina um Gatnabrún er ekki lokað á gerð jarðganga í framtíðinni, en arðsemi þeirra eykst með aukinni umferð síðar meir.

Breytingar á veglínu vestan Reynisfjalls tengjast allar gerð jarðganga um fjallið. Ef til slíkrar jarðgangagerðar kemur telur Vegagerðin álitlegt að fara sunnan Geitafjalls og síðan í framhaldinu norðan Dyrhólaóss í hæfilegri fjarlægð. Ef ekki verða gerð jarðgöng um Reynisfjall verður lega vegarins vestan fjallsins að mestu óbreytt nema allra næst fjallinu eins og áður er getið. Aðrar minni háttar breytingar gætu orðið enn vestar.

2. *Hver er staða uppbyggingar sjóvarnargarðs við Vík? Óskað er eftir upplýsingum um fjárframlög til verkefnisins og áætlunum um verktíma.*

Gert er ráð fyrir að fyrsti áfangi sjóvarnargarðs við Vík verði 750 m garður framan við byggðina vestan Víkurár. Nokkuð er í að landbrot austan árinnar verði komið á það stig að mannvirki verði þar í hættu.

Staða uppbyggingar sjóvarnargarðs og fjárframlög.

Á árinu 2009 eru til ráðstöfunar í sjóvarnargarð við Vík í Mýrdal um 11 millj. kr. Þar af er framlag ríkisins á fjárlögum 2009 og fyrr 9,6 millj. kr. (⅞), en er mótframlag Mýrdalshrepps 1,4 millj. kr. (⅛).

Samkvæmt samgönguáætlun skal þessu fé varið til rannsókna og undirbúnings vegna grjótvarnar utan á flóðvarnargarðinn við Vík. Í því felst m.a. grjótnámsrannsóknir, fyrirspurn um matsskyldu framkvæmda, mælingar og hönnun sjóvarnargarðs. Vinna við þessa verkþætti stendur nú yfir. Stefnt er á að í ársbyrjun 2010 verði undirbúningur kominn á það stig að hægt verði að bjóða út 750 m langan sjóvarnargarð vestan Víkurár.

Áætlað er að í þennan garð þurfi um 40.000 m^3 af grjóti og sprengdum kjarna. Frumáætlun gerir ráð fyrir heildarkostnaði um 230 millj. kr. og er þá miðað við að sjóvarnargarðurinn nái upp í 7,7 metra hæð.

Á núgildandi sjóvarnaáætlun eru á árinu 2010 áætlaðar 30 millj. kr. til byrjunarframkvæmda við sjóvarnargarð. Sú tala þyrfti því að hækka um 200 millj. kr. ef klára á garðinn vestan Víkurár á næsta ári.

Áætlun um verktíma.

Áður en til útboðs kemur þarf að liggja fyrir staðfest fjárheimild til verksins. Jafnframt þarf að samþykkja skipulag en enn er til umfjöllunar tillaga að aðalskipulagi Mýrdalshrepps 2005–2025 þar sem sjóvarnargarður er sýndur. Reikna má með að verkið taki 6–8 mánuði frá því að það er boðið út.

Nýr vegur sunnan byggðar í Vík.

Siglingastofnun hefur lagt mat á hæð sjóvarnargarðs með tilliti til þess að ágjöf inn á veginn verði innan viðunandi marka. Ef þjóðvegur verður í 50 m fjarlægð eða meira frá sjóvarnargarði þarf hæð garðsins að vera 7,7 m. Sé vegurinn í um 6 m fjarlægð þarf garðurinn að hækka í 12,3 m.

330. Lög [156. mál]

um breytingu á lögum nr. 92/2008, um framhaldsskóla.

(Afgreidd frá Alþingi 13. ágúst 2009.)

Samhljóða þskj. 274.

331. Frumvarp til laga [167. mál]

um breyting á lögum um dómstóla, nr. 15/1998, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

1. gr.

2. gr. laganna orðast svo:

Héraðsdómur er dómstóll á fyrsta dómstigi og er hann einn fyrir landið allt.

Dómstólaráð ákveður hvar héraðsdómur hefur fastar starfsstöðvar og hvernig landinu er skipt í þinghár. Auglýsing um þetta skal birt í Stjórnartíðindum.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 13. gr. laganna:

a. 2. málsl. 1. mgr. orðast svo: Dómstjóri héraðsdóms á sæti í dómstólaráði, en auk hans skulu tveir kjörnir þar til setu af héraðsdómurum úr þeirra röðum, einn skal kjörinn af Lögmannafélagi Íslands úr hópi starfandi hæstaréttarlögmanna og loks skipar ráðherra einn án tilnefningar og skal hann ekki vera starfandi dómari.
b. Orðin „sem sæti á í dómstólaráði“ í 1. málsl. 2. mgr. falla brott.

3. gr.

14. gr. laganna orðast svo:

Auk þess sem mælt er fyrir um í öðrum ákvæðum þessara laga er hlutverk dómstólaráðs sem hér segir:

1. Að fara með á sína ábyrgð fjárreiður héraðsdóms, þar á meðal að gera tillögur til dómsmálaráðherra um fjárveitingar til hans.
2. Að ákveða hvar starfsstöðvar héraðsdóms eru á landinu og hversu margir dómarar og aðrir starfsmenn starfi við hverja þeirra, auk þess að setja almennar reglur um flutning dómara milli starfsstöðva.
3. Að ráða aðra starfsmenn en dómara til héraðsdóms og fara með öll málefni sem þá varða.
4. Að skipuleggja endurmenntun héraðsdómara og annarra starfsmanna héraðsdóms.
5. Að setja starfsreglur um samræmda framkvæmd við héraðsdóm, en dómstólaráð getur ákveðið að slíkar reglur verði bindandi ef þær varða ekki meðferð dómsmáls að því leyti sem dómari ber einn ábyrgð á henni, sbr. 1. mgr. 24. gr.
6. Að taka saman upplýsingar um fjölda mála og afgreiðslu þeirra og gefa eftir þörfum ábendingar af því tilefni, svo og að stuðla að öðru leyti að því að gætt sé skilvirkni og hraða við meðferð dómsmála.
7. Að setja eftir þörfum almennar reglur um viðveruskyldu héraðsdómara á vinnustað og tilhögun orlofs þeirra, þar á meðal hvort og þá hvernig dregið verði úr starfsemi héraðsdóms vegna orlofs dómara og annarra starfsmanna.
8. Að koma fram gagnvart stjórnvöldum og öðrum í þágu héraðsdóms í tengslum við atriði sem undir dómstólaráð heyra.
9. Að gera tillögur um hvað eina sem getur orðið til úrbóta í störfum héraðsdóms eða löggjöf sem þau varða.

Dómstólaráð skipar ráðinu framkvæmdastjóra til fimm ára í senn. Framkvæmdastjóri stýrir daglegum rekstri dómstólaráðs eftir ákvörðun og í umboði þess, þar á meðal fjárreiðum héraðsdóms og málefnum starfsmanna.

Dómstólaráð skal gefa út ársskýrslu um starfsemi héraðsdóms.

4. gr.

15. gr. laganna orðast svo:

Dómstólaráð ákveður við hvaða starfsstöð héraðsdóms dómari hefur skrifstofu. Sú ákvörðun getur hvort heldur gilt um óákveðinn tíma eða tiltekið tímabil. Þegar embætti héraðsdómara er laust skal að jafnaði taka ákvörðun um við hvaða starfsstöð dómari verður áður en það er auglýst laust til umsóknar.

Eftir því sem frekast er unnt skal dómstólaráð taka tillit til óska héraðsdómara þegar ákveðið er við hvaða starfsstöð hann hefur skrifstofu.

Héraðsdómari á rétt á að skipta um starfsvettvang svo fljótt sem verða má eftir að hafa starfað í þrjú ár samfleytt við sömu starfsstöð, enda standi ákvæði 4. mgr. því ekki í vegi.

Héraðsdómari verður ekki færður á nýja starfsstöð gegn vilja sínum í lengri tíma en sex mánuði á hverju tíu ára tímabili ef hann getur ekki með góðu móti sótt vinnu þar án búferlaflutninga. Þetta gildir þó ekki ef flytja þarf dómara af starfsstöð sinni vegna varanlegra breytinga á starfsemi við hana.

5. gr.

16. gr. laganna orðast svo:

Héraðsdómarar kjósa dómstjóra og varadómstjóra úr sínum röðum til fimm ára í senn. Segi dómstjóri eða varadómstjóri því starfi lausu eða láti hann af dómaraembætti skal nýr maður kjörinn til starfans til loka kjörtímabils þess sem af því hefur látið.

Auk þess að gegna dómstörfum fer dómstjóri með stjórn héraðsdóms að því er varðar meðferð og rekstur dómsmála og ber ábyrgð á henni. Þar á meðal skiptir hann verkum milli dómara og annarra starfsmanna héraðsdóms, hann getur skipt dómurum í deildir og úthlutar dómurum eða deildum þeirra málum, en heimilt er dómstjóra að fela dómara á starfsstöð, þar sem dómstjóri hefur ekki skrifstofu, að vinna þessi verk í umboði hans. Honum ber að fylgjast með störfum dómara og gæta aga gagnvart þeim að því leyti sem ekki kemur í hlut annarra skv. 28.–30. gr. Þá kemur dómstjóri að öðru leyti fram út á við í þágu héraðsdóms og er í fyrirsvari fyrir hann með þeirri takmörkun sem leiðir af 8. tölul. 1. mgr. 14. gr.

6. gr.

17. gr. laganna orðast svo:

Til aðstoðar dómurum má ráða lögfræðinga sem fullnægja skilyrðum 2.–6. tölul. 2. mgr. 12. gr. Aðstoðarmaður skal ráðinn til fimm ára og er heimilt að endurnýja þá ráðningu einu sinni. Að öðru leyti gilda um hann almennar reglur um starfsmenn ríkisins.

Dómstjóri getur falið aðstoðarmanni önnur dómstörf en þau að fara með og leysa að efni til úr hvers konar einkamálum, þar sem vörnum er haldið uppi, og sakamálum frá því að þau koma til aðalmeðferðar. Dómstjóri ber ábyrgð á störfum aðstoðarmanns og getur gefið honum fyrirmæli um hvað eina sem lýtur að rækslu þeirra.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 18. gr. laganna:

a. 2. málsl. 1. mgr. fellur brott.
b. 4. málsl. 3. mgr. fellur brott.
c. 3. og 4. málsl. 4. mgr. falla brott.
d. 2. og. 3. málsl. 5. mgr. falla brott.
e. 2. málsl. 6. mgr. fellur brott.

8. gr.

1. mgr. 19. gr. laganna orðast svo:

Fullnægi enginn dómari við héraðsdóm sérstökum hæfisskilyrðum til að fara með mál kveður dómstjóri í einu lagi upp úrskurð um að þeir víki allir sæti í því. Dómsmálaráðherra skipar þá setudómara til að fara með málið.

9. gr.

Orðin „sérstakar annir krefji og“ í 1. málsl. 2. mgr. 20. gr. laganna falla brott.

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 21. gr. laganna:

a. 1. mgr. orðast svo:

Héraðsdómur skal hafa fastan þingstað í hverri þinghá samkvæmt ákvörðun dómstólaráðs. Um þetta skal birt auglýsing með sama hætti og segir í 2. mgr. 2. gr.

b. 2. málsl. 2. mgr. fellur brott.

11. gr.

Í stað orðsins „héraðsdómstóla“ í 1. málsl. 22. gr. laganna kemur: héraðsdóm.

12. gr.

Fyrirsögn III. kafla laganna verður: **Héraðsdómur.**

13. gr.

Orðin „fyrir héraðsdómi Reykjavíkur“ í 1. málsl. 1. mgr. 30. gr. laganna falla brott.

14. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2010.

15. gr.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Lög um landsdóm, nr. 3/1963, með síðari breytingum:*
   a. A-liður 1. mgr. 2. gr. laganna orðast svo: þeir fimm dómarar við Hæstarétt sem hafa átt þar lengst sæti, dómstjóri héraðsdóms og prófessorinn í stjórnskipunarrétti við Háskóla Íslands. Hæstiréttur kveður til varadómendur hæstaréttardómara úr hópi annarra hæstaréttardómara og síðan lagakennara við háskóla, hæstaréttarlögmanna eða héraðsdómara, sem fullnægja skilyrðum til þess að vera skipaðir dómarar í Hæstarétti. Varamaður dómstjóra héraðsdóms er varadómstjóri, en að honum frá-

gengnum sá héraðsdómari sem lengst hefur gegnt því embætti. Lagadeild Háskóla Íslands kýs varamann prófessorsins í stjórnskipunarrétti.

b. Í stað orðanna „viðkomandi héraðsdómara“ í 2. málsl. 22. gr. laganna kemur: héraðsdóms.

2. *Þinglýsingalög, nr. 39/1978, með síðari breytingum:* Í stað orðanna „héraðsdómara í lögsagnarumdæmi þinglýsingarstjóra“ í 1. málsl. 1. mgr. 3. gr. laganna kemur: héraðsdóm, en það skal gert á starfsstöð héraðsdóms í umdæmi þinglýsingarstjóra.
3. *Lög um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins, nr. 24/1986, með síðari breytingum:* Orðið „Reykjavíkur“ í 2. og 3. málsl. 3. mgr. 9. gr. laganna fellur brott.
4. *Lög um aðför, nr. 90/1989, með síðari breytingum:* 4. mgr. 4. gr. laganna orðast svo:

   Að því leyti sem málefni samkvæmt lögum þessum koma til kasta héraðsdóms skal þeim beint til starfsstöðvar hans í umdæmi þess sýslumanns sem fer með viðkomandi aðfarargerð, nema annað sé sérstaklega tekið fram.
5. *Lög um kyrrsetningu, lögbann o.fl., nr. 31/1990, með síðari breytingum:* 3. gr. laganna orðast svo:

   Að því leyti sem fyrirmæli laga þessara heimila að ágreiningur um gerð verði borinn undir héraðsdóm, án þess að um mál sé að ræða til staðfestingar á gerðinni, skal ágreiningi beint til starfsstöðvar héraðsdóms í umdæmi þess sýslumanns sem fer með gerðina.
6. *Lög um einkaleyfi, nr. 17/1991, með síðari breytingum:* Orðið „Reykjavíkur“ í 1. málsl. 50. gr. og 1. mgr. 64. gr. laganna fellur brott.
7. *Lög um skipti á dánarbúum o.fl., nr. 20/1991, með síðari breytingum:*
   a. Inngangsmálsliður 1. mgr. 42. gr. laganna orðast svo: Kröfu um opinber skipti skal beint skriflega til starfsstöðvar héraðsdóms í umdæmi þess sýslumanns sem skiptin eiga undir.
   b. 1. mgr. 101. gr. laganna orðast svo:

      Krafa um opinber skipti skal vera skrifleg og skal henni beint til héraðsdóms í þeirri þinghá þar sem aðilarnir eiga eða áttu síðast sameiginlegt lögheimili, nema þeir semji um annað.
   c. 1. mgr. 117. gr. laganna orðast svo:

      Ef krafist er opinberra skipta til slita á skrásettu félagi skal beiðni um þau beint til héraðsdóms í þeirri þinghá þar sem félagið á varnarþing. Sé félag óskrásett skal beiðninni beint til héraðsdóms í þeirri þinghá þar sem félagið hefur aðalstöðvar. Ráðist þinghá ekki með þessum hætti skal krafist skipta í þinghá þar sem formaður félagsstjórnar á heimilisvarnarþing, en sé formaður enginn, þá í þinghá þar sem sá sem krefst skiptanna á heimilisvarnarþing.
   d. Í stað orðanna „þeim héraðsdómstól sem hefur lögsögu“ í 2. málsl. 2. mgr. 119. gr. laganna kemur: starfsstöð héraðsdóms.
   e. Í stað orðanna „þess héraðsdómstóls“ í 1. málsl. 1. mgr. 121. gr. laganna kemur: starfsstöðvar héraðsdóms.
   f. Í stað orðanna „þess héraðsdómstóls“ í 1. málsl. 1. mgr. 122. gr. laganna kemur: þeirrar starfsstöðvar héraðsdóms.
   g. Í stað orðanna „þess héraðsdómstóls sem hefur lögsögu“ í 1. málsl. 1. mgr. 123. gr. laganna kemur: starfsstöðvar héraðsdóms.

h. Eftirfarandi breytingar verða á 124. gr. laganna:
   a. Í stað orðanna „þeim héraðsdómstól“ í 2. málsl. 1. mgr. kemur: þeirri starfsstöð héraðsdóms.
   b. Í stað orðanna „þeim héraðsdómstól sem kvað“ í 2. málsl. 2. mgr. kemur: þeirri starfsstöð héraðsdóms þar sem kveðið var.

8. *Lög um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991, með síðari breytingum:*
   a. Eftirfarandi breytingar verða á 8. gr. laganna:
      a. Í stað orðanna „héraðsdómstóls í því umdæmi“ í 1. mgr. kemur: héraðsdóms í þeirri þinghá.
      b. 2. mgr. orðast svo:
         Ef samtímis er beiðst heimildar til greiðslustöðvunar eða til að leita nauðasamnings eða krafist gjaldþrotaskipta hjá einum manni eða fleirum og firma eða félagi, sbr. 1. mgr. 5. gr., og varnarþing þeirra er ekki það sama, má setja fram kröfu eða beiðni fyrir héraðsdómi í þinghá þar sem einhver þeirra á varnarþing.
      c. 3. mgr. orðast svo:
         Ef beiðni eða krafa kemur fram í þinghá þar sem ekki verður farið með hana skal héraðsdómari beina henni til meðferðar í réttri þinghá, en sá dagur sem beiðni eða krafa barst fyrst héraðsdómi telst frestdagur án tillits til þessa.
      d. 4. mgr. orðast svo:
         Farið verður með beiðni eða kröfu í þeirri þinghá þar sem hún kom réttilega fram þótt skuldari flytji lögheimili sitt eða skráð varnarþing úr þinghánni áður en endanleg afstaða er tekin til beiðninnar eða kröfunnar.
      e. 1. málsl. 5. mgr. orðast svo: Beiðnum eða kröfum skuldarans eða annarra varðandi heimild til greiðslustöðvunar skal beint til héraðsdóms í þeirri þinghá þar sem heimildin var veitt í byrjun þótt skuldarinn hafi flutt lögheimili sitt eða skráð varnarþing úr þinghánni eftir að heimildin var veitt.
   b. Í stað orðsins „héraðsdómstóla“ í 1. mgr. 9. gr. laganna kemur: héraðsdóm.
   c. Á eftir orðinu „héraðsdóms“ í 1. málsl. 1. mgr. 169. gr. laganna kemur: í þinghánni.
   d. Í stað orðanna „þess héraðsdómstóls“ í 1. málsl. 1. mgr. 171. gr. laganna kemur: héraðsdóms í þeirri þinghá.
   e. Í stað orðanna „þeim héraðsdómstól“ í 2. málsl. 1. mgr. 172. gr. laganna kemur: þeirri starfsstöð héraðsdóms.

9. *Lög um nauðungarsölu, nr. 90/1991, með síðari breytingum:*
   a. 4. mgr. 3. gr. laganna orðast svo:
      Að því leyti sem málefni samkvæmt þessum lögum koma til kasta héraðsdóms skal þeim beint til starfsstöðvar hans í umdæmi sýslumannsins sem fer með nauðungarsöluna.
   b. 1. málsl. 3. mgr. 4. gr. laganna orðast svo: Við héraðsdóm skal halda skrá um þau mál sem hann fær til meðferðar eftir ákvæðum þessara laga.

10. *Lög um meðferð einkamála, nr. 91/1991, með síðari breytingum:*
   a. 2. mgr. 1. gr. laganna orðast svo:
      Í héraði eiga mál samkvæmt lögum þessum undir héraðsdóm.
   b. 2. málsl. 3. mgr. 4. gr. laganna orðast svo: Dómsformaður stýrir þó dómi, kveður einn upp úrskurði um annað en frávísun máls, gefur út kvaðningar og tilkynningar, heldur þing til uppkvaðningar dóms, annast gerð og staðfestingu dómgerða og kemur fram út á við fyrir hönd dómsins.

c. Í stað orðanna „hvern héraðsdómstól“ í 1. málsl. 1. mgr. 11. gr. og 1. og 2. mgr. 12. gr. laganna kemur: héraðsdóm.
d. Í stað orðanna „hlutaðeigandi dómstóls“ í 1. málsl. 2. mgr. 13. gr. laganna kemur: héraðsdóms.
e. Í stað orðanna „fyrir öðrum dómi“ í 2. málsl. 1. mgr. 47. gr. laganna kemur: fyrir dómara við aðra starfsstöð héraðsdóms.
f. 4. mgr. 61. gr. laganna fellur brott.
g. Eftirfarandi breytingar verða á 73. gr. laganna:
   a. Í stað orðanna „fyrir öðrum dómi“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: við aðra starfsstöð héraðsdóms.
   b. Í stað orðsins „dómi“ í 2. málsl. 1. mgr. kemur: starfsstöð héraðsdóms.
h. 1. mgr. 74. gr. laganna orðast svo:
   Ef gagnaöflun á að fara fram hér á landi við aðra starfsstöð héraðsdóms en þar sem mál er rekið sendir dómari í málinu hlutaðeigandi starfsstöð skriflegt erindi ásamt beiðni aðila, frumritum eða myndritum nauðsynlegra gagna og endurritum úr þingbók.
i. Í stað orðanna „öðrum dómi“ í 1. málsl. 2. mgr. og 1. málsl. 3. mgr. 75. gr. laganna kemur: dómi þar sem mál er ekki rekið.
j. Fyrirsögn XI. kafla laganna verður: **Öflun sönnunargagna fyrir dómi á öðrum stað en þar sem mál er rekið.**
k. Eftirfarandi breytingar verða á 91. gr. laganna:
   a. 1. mgr. orðast svo:
      Ef stefndi á skráð lögheimili, fasta búsetu eða dvalarstað hér á landi skal stefnufrestur vera ein vika.
   b. 2. mgr. fellur brott.
   c. Orðin „án tillits til ákvæða 2.–4. mgr.“ í 1. málsl. 5. mgr. falla brott.
l. Í stað orðanna „sama eða hliðsettan dómstól“ í 1. málsl. 2. mgr. 116. gr. laganna kemur: héraðsdóm.
m. Eftirfarandi breytingar verða á 123. gr. laganna:
   a. 2. mgr. orðast svo:
      Aðili sem æskir málsmeðferðar eftir reglum þessa kafla skal afhenda dómstjóra héraðsdóms stefnu ásamt skriflegri beiðni um útgáfu hennar og þeim málsgögnum sem geta stutt beiðnina. Í stefnu skal höfð eyða til þess að dómari geti skráð þar stað og stund til þingfestingar og stefnufrest og skal tekið fram í texta hennar að dómstjóri hafi fallist á beiðni um að málið sæti flýtimeðferð. Í beiðni skal rökstutt ítarlega hvernig megi telja skilyrðum 1. mgr. fullnægt.
   b. Í stað orðsins „dómari“ í 1. málsl. 3. mgr. kemur: dómstjóri.
   c. Í stað orðanna „forstöðumaður dómstóls“ í 2. málsl. 5. mgr. kemur: dómstjóri.
n. Eftirfarandi breytingar verða á 138. gr. laganna:
   a. Í stað orðanna „þess dóms þar sem dómur gekk eða stefna var árituð“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: héraðsdóms.
   b. Orðin „eða berst röngum dómi“ í 1. málsl. 2. mgr. falla brott.
o. Í stað orðanna „öðrum dómi“ í e-lið 1. mgr. 143. gr. laganna kemur: dómi á öðrum stað en þar sem mál er rekið.
p. Orðin „fyrir hverjum héraðsdómstóli var leyst úr málinu“ í a-lið 1. mgr. 155. gr. laganna falla brott.

q. Í stað orðanna „héraðsdómstólsins, þar sem leyst var úr máli“ í 3. mgr. 156. gr. laganna kemur: héraðsdóms.

11. *Lög um alþjóðlega samvinnu um fullnustu refsidóma, nr. 56/1993, með síðari breytingum*: Í stað orðanna „þann héraðsdóm sem kvað upp útivistardóminn“ í 1. málsl. 1. mgr. 36. gr. laganna kemur: héraðsdóm þar sem útivistardómurinn var kveðinn upp.
12. *Lög um fjöleignarhús, nr. 26/1994, með síðari breytingum:* Í stað orðanna „viðkomandi héraðsdóms“ í 1. málsl. 3. mgr. 22. gr. a laganna kemur: héraðsdóms á varnarþingi fasteignarinnar.
13. *Lög um réttaraðstoð við alþjóðadómstólinn sem fjallar um stríðsglæpi í fyrrum Júgóslavíu, nr. 49/1994, með síðari breytingum:* Í stað orðanna „viðkomandi héraðsdómstóls“ í 9. gr. laganna kemur: héraðsdóms.
14. *Sóttvarnalög, nr. 19/1997, með síðari breytingum:* Í stað orðanna „því umdæmi“ í 1. málsl. 2. mgr. 15. gr. laganna kemur: þeirri þinghá.
15. *Lögræðislög, nr. 71/1997, með síðari breytingum:*
    a. Í stað orðanna „sama dómstóli“ í 1. mgr. 6. gr. laganna kemur: héraðsdómi.
    b. Í stað orðanna „héraðsdóm Reykjavíkur“ í 3. málsl. 9. gr. laganna kemur: héraðsdóm í Reykjavík.
    c. Í stað orðanna „viðkomandi dómstóls“ í 1. málsl. 3. mgr. 30. gr. laganna kemur: héraðsdóms.
    d. Í stað orðanna „viðkomandi dómstóli“ í 1. málsl. 6. mgr. 31. gr. laganna kemur: héraðsdómi.
16. *Lög um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum:* Í stað orðanna „því umdæmi“ í 1. málsl. 3. mgr. 101. gr. laganna kemur: þeirri þinghá.
17. *Barnalög, nr. 76/2003, með síðari breytingum:* Í stað orðanna „héraðsdómi Reykjavíkur“ í 2. mgr. 9. gr. og 2. mgr. 37. gr. laganna kemur: héraðsdómi í Reykjavík.
18. *Lög um Evrópufélög, nr. 26/2004, með síðari breytingum:* Í stað orðanna „því umdæmi“ í 1. málsl. 14. gr. laganna kemur: þeirri þinghá.
19. *Lög um öflun sönnunargagna vegna ætlaðra brota á hugverkaréttindum, nr. 53/2006:* Í stað orðanna „því umdæmi“ í 1. mgr. 5. gr. laganna kemur: þeirri þinghá.
20. *Lög um evrópsk samvinnufélög, nr. 92/2006:* Í stað orðanna „því umdæmi“ í 1. málsl. 15. gr. laganna kemur: þeirri þinghá.
21. *Lög um meðferð sakamála, nr. 88/2008, með síðari breytingum:*
    a. Í stað orðanna „hina reglulegu héraðsdómstóla“ í 1. mgr. 3. gr. laganna kemur: héraðsdóm.
    b. Í stað orðanna „hvern héraðsdómstól“ í 1. málsl. 1. mgr. 13. gr., 14. gr. og 1. mgr. 17. gr. laganna kemur: héraðsdóm.
    c. Í stað orðanna „hlutaðeigandi dómstóls“ í 2. mgr. 15. gr. laganna kemur: héraðsdóms.
    d. 49. gr. laganna orðast svo:

    Kröfu um rannsóknaraðgerð sem atbeina dómara þarf til skal beint til héraðsdóms. Heimilt er lögreglustjóra sem stýrir rannsókn brots að bera kröfu sína upp við héraðsdómara á starfsstöð héraðsdóms í umdæmi lögreglustjórans. Eins skal farið að þegar ágreiningur skv. 2. mgr. 102. gr. er borinn undir dómara.

    e. Eftirfarandi breytingar verða á 50. gr. laganna:
        a. Orðin „hafi þau öll verið framin í umdæmi sama héraðsdómstóls“ í 2. málsl. 2. mgr. falla brott.

b. 3. mgr. orðast svo:
Höfða má mál í hvaða þinghá sem er á landinu ef brot var framið á íslensku skipi eða í loftfari utan þingháa, svo og ef brot var framið erlendis og mál um það sætir lögsögu íslenskra dómstóla.

f. 51. gr. laganna orðast svo:
Ef ríkissaksóknari, héraðssaksóknari eða lögreglustjóri ber undir dóm mál sem sætir afbrigðilegri meðferð skv. XXVII. kafla skal það gert í þinghá í því umdæmi þar sem hann hefur starfsstöð eða sá sem málið varðar á heimilisvarnarþing. Sé slíkt mál borið undir dóm af öðrum skal það gert í þinghá þar sem hann á sjálfur heimilisvarnarþing en sé það ekki fyrir hendi, þá í hvaða þinghá sem er á landinu.

g. Í stað orðanna „fyrir öðrum dómi“ í 2. málsl. 1. mgr. 112. gr. laganna kemur: fyrir dómara við aðra starfsstöð héraðsdóms.

h. 4. mgr. 128. gr. laganna fellur brott.

i. Eftirfarandi breytingar verða á 138. gr. laganna:
a. Í stað orðanna „fyrir öðrum dómi“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: við aðra starfsstöð héraðsdóms.
b. Í stað orðsins „dómi“ í 2. málsl. 1. mgr. kemur: starfsstöð héraðsdóms.

j. 1. mgr. 139. gr. laganna orðast svo:
Ef gagnaöflun á að fara fram hér á landi við aðra starfsstöð héraðsdóms en þar sem mál er rekið sendir dómari í málinu hlutaðeigandi starfsstöð skriflegt erindi ásamt beiðni aðila, frumritum eða myndritum nauðsynlegra gagna og endurritum úr þingbók.

k. Í stað orðanna „öðrum dómi“ í 1. málsl. 2. mgr. 140. gr. laganna kemur: dómi þar sem mál er ekki rekið.

l. Fyrirsögn XXI. kafla laganna verður: **Öflun sönnunargagna fyrir dómi á öðrum stað en þar sem mál er rekið.**

m. Eftirfarandi breytingar verða á 150. gr. laganna:
a. Í stað orðanna „þess dómstóls þar sem máli var lokið“ í 2. málsl. 5. mgr. kemur: héraðsdóms.
b. Í stað orðanna „hlutaðeigandi dómstóli“ í 1. málsl. 6. mgr. kemur: héraðsdómi.

n. A-liður 1. mgr. 152. gr. laganna orðast svo: í hvaða þinghá málið verður rekið fyrir héraðsdómi.

o. Í stað orðanna „sama dómstóli“ í 1. mgr. 169. gr. laganna kemur: héraðsdómi.

p. Í stað orðanna „sama dómstóli“ í 1. málsl. 3. mgr. 175. gr. laganna kemur: héraðsdómi í sömu þinghá.

q. Í stað orðanna „viðeigandi héraðsdóms“ í 2. málsl. 2. mgr. 178. gr. laganna kemur: héraðsdóms í viðeigandi þinghá.

r. Orðin „dómstól og“ í 1. málsl. 2. mgr. 183. gr. laganna falla brott.

s. Í stað orðanna „sama eða hliðsettan dómstól“ í 1. málsl. 2. mgr. 186. gr. laganna kemur: héraðsdóm.

t. Eftirfarandi breytingar verða á 188. gr. laganna:
a. Í stað orðanna „þess dómstóls þar sem útivistardómur gekk“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: héraðsdóms.
b. Orðin „hún berst röngum dómstóli“ í 1. málsl. 2. mgr. falla brott.

u. Í stað orðanna „öðrum dómi“ í q-lið 1. mgr. 192. gr. laganna kemur: dómi á öðrum stað en þar sem mál er rekið.

v. Orðin „fyrir hverjum héraðsdómstóli var leyst úr því“ í a-lið 2. mgr. 201. gr. laganna falla brott.
w. Í stað orðanna „héraðsdómstóllinn, þar sem leyst var úr máli“ í 1. mgr. 202. gr. laganna kemur: héraðsdómur.

22. *Lög um tímabundna greiðsluaðlögun fasteignaveðkrafna á íbúðarhúsnæði, nr. 50/2009:* Í stað orðanna „héraðsdómstóls í því umdæmi“ í 1. málsl. 1. mgr. 3. gr. laganna kemur: héraðsdóms í þeirri þinghá.

Ákvæði til bráðabirgða.

Þrátt fyrir fyrirmæli 14. gr. taka lög þessi þegar gildi á þann hátt að dómstólaráð getur fyrir 1. janúar 2010 tekið þær ákvarðanir sem um ræðir í 2. mgr. 2. gr. og 1. mgr. 21. gr. laga um dómstóla, sbr. 1. og 10. gr. þessara laga, þótt þær komi ekki til framkvæmda fyrr en nefndan dag. Þá skal fyrir þann tíma kjósa dómstjóra og varadómstjóra héraðsdóms og skipa framkvæmdastjóra dómstólaráðs, sem taka til starfa 1. janúar 2010, svo og tilnefna og skipa menn til að taka sæti í dómstólaráði frá þeim degi.

Þegar skipað er í fyrsta sinn í dómstólaráð eftir gildistöku laga þessara skal einn aðalmaður ásamt varamanni skipaður til eins árs, annar aðalmaður ásamt varamanni til tveggja ára og síðan koll af kolli þannig að fimmti aðalmaður ásamt varamanni verður skipaður til fimm ára. Skal skipunartími hvers ákveðinn af tilviljun þegar ráðið er hverjir veljast þar til starfa. Ákvæði lokamálsliðar 1. mgr. 13. gr. laga um dómstóla um bann við skipun sama aðalmanns í dómstólaráði oftar en tvisvar samfleytt skulu ekki girða fyrir að aðalmenn, sem skipaðir verða nú til eins árs eða tveggja ára, verði skipaðir tvívegis á ný til að eiga þar sæti eftir að sá skipunartími er á enda eða að aðalmaður, sem átt hefur sæti í dómstólaráði þrjú ár eða skemur við gildistöku laga þessara, verði skipaður tvisvar samfleytt eftir það.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er samið á vegum réttarfarsnefndar að tilhlutan dóms- og kirkjumálaráðherra. Frumvarpið á þann aðdraganda að dómstólaráð gerði vorið 2009 tillögur til ráðherra í tengslum við ráðagerðir um sparnað í rekstri héraðsdómstóla, þar sem því var meðal annars hreyft að draga mætti talsvert úr kostnaði af þeim með því að sameina þá, en halda þó starfsemi þeirra áfram eftir þörfum utan höfuðborgarsvæðisins á sérstökum starfsstöðvum. Með þessu mundi kostnaður minnka vegna yfirstjórnar og húsnæðis auk tækjabúnaðar og mannahalds, þótt dómurum yrði ekki fækkað. Um leið mætti stuðla að því að starfskraftar dómara nýttust betur með því að þeir yrðu ekki hver um sig bundnir við tiltekinn dómstól, heldur gætu þeir starfað við héraðsdóm hvar sem er á landinu og yrði þannig betur fært að mæta álagi á einstökum stöðum þegar þörf krefði. Á þennan hátt yrði einnig búið í haginn til að mæta auknu álagi á héraðsdómstóla, sem reiknað hefur verið með vegna aðstæðna í þjóðfélaginu, en vænta mætti að síður yrði þá þörf á að fjölga héraðsdómurum í bráð af þeim sökum. Á grundvelli þessara tillagna hefur frumvarpið verið samið og hefur í þeim efnum verið haft samráð við dómstólaráð.

Sú meginástæða að baki frumvarpinu sem að framan greinir veldur því að gera verður tillögur um margvíslegar breytingar á lögum um dómstóla, nr. 15/1998, og þá ekki aðeins á 2. gr. þeirra, þar sem nú er mælt fyrir um tilvist átta héraðsdómstóla, sem hver fer með dómsvald á fyrsta stigi í nánar tilgreindu umdæmi. Samhliða breytingu á því ákvæði þarf öðru fremur að endurskoða reglur um stjórn héraðsdóms, sem eftir frumvarpinu yrði einn fyrir landið allt, annars vegar varðandi dómstjóra og hins vegar dómstólaráð. Í frumvarpinu felst

sú ráðagerð að dómstjóri, sem yrði einn ásamt föstum varadómstjóra, færi eins og núverandi stjórnendur héraðsdómstólanna átta, sem bera sama starfsheiti, með faglega yfirstjórn sameinaðs héraðsdóms og stýrði þar verkum við meðferð og rekstur dómsmála, sem hann bæri ábyrgð á. Dómstólaráð, sem skipað yrði nokkuð á annan veg en eftir gildandi reglum, færi á hinn bóginn með yfirstjórn alls, sem varði stjórnsýslu, fjármál og málefni annarra starfsmanna við héraðsdóm en dómaranna. Verkaskipting þessi er að nokkru leyti við lýði eftir núverandi reglum, en þó með þeim hætti að hver héraðsdómstóll hefur haft sjálfstæðan rekstur með viðeigandi starfsemi og stjórnsýslu undir yfirstjórn dómstjórans á hverjum stað, en dómstólaráð hefur haft með höndum að deila út til þeirra fé, sem þeim er veitt í einu lagi með fjárlögum, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 14. gr. laga um dómstóla. Með þeirri meginbreytingu sem felst í frumvarpinu gefst tækifæri til að skerpa á þessari verkaskiptingu og afnema þátttöku og stjórn dómstjóra á þessum þætti í starfsemi héraðsdóms, en þess í stað leggja áherslu á hlutverk dómstjóra sem faglegs stjórnanda dómsins. Þessar hugmyndir eru ekki nýjar, enda var við undirbúning frumvarps sem varð að lögum um dómstóla hugað rækilega að þeim kosti að hafa aðeins einn héraðsdómstól fyrir allt landið og skipta verkum milli dómstjóra og dómstólaráðs í meginatriðum á þann hátt sem hér er lagt til. Á þeim tíma fékkst á hinn bóginn ekki nægur hljómgrunnur fyrir slíkum breytingum. Undanfarinn áratug hefur fengist góð reynsla af þeirri skipan sem lögin leiddu af sér, meðal annars með starfsemi dómstólaráðs og þeirri tilhögun að héraðsdómarar eru ekki skipaðir til starfa við tiltekinn dómstól, heldur ákveður dómstólaráð við hvaða dómstól hver dómari hefur fast sæti. Á vissan hátt má líta svo á að gildandi reglur hafi orðið áfangi í þróun sem nú er lagt til að lokið verði með sameiningu héraðsdómstóla í eina stofnun. Ljóst er að með því að stíga þetta skref til fulls fengist talsverður sparnaður í rekstri og hagræðing, auk þess sem meiri festa yrði í faglegum þætti starfseminnar.

Flest ákvæði frumvarpsins, sem miða að breytingum á lögum um dómstóla, snúa að þeim atriðum sem að framan er getið. Frá þessu er sú undantekning helst að í 6. gr. frumvarpsins er gerð tillaga um breytingar á reglum 17. gr. laganna um störf löglærðra aðstoðarmanna við héraðsdóm. Eins og málum er nú háttað geta þeir ekki í eigin nafni gegnt dómstörfum, en í reynd hafa þeir leyst af hendi margvísleg verk af þeim meiði í nafni og undir umsjón dómstjóra eða einstakra héraðsdómara. Á sínum tíma komu stöður aðstoðarmanna í stað dómarafulltrúa, sem gátu sinnt tilteknum dómstörfum í eigin nafni, en með setningu laga um dómstóla var stefnt að því að breyta eðli starfa þessara lögfræðinga við héraðsdómstólana þannig að þeir yrðu dómurum fremur til hjálpar en að þeir fengjust sjálfstætt við verk. Nú er rúmur áratugur liðinn frá því að breyttar reglur um þetta tóku gildi, en í reynd hafa þær ekki komið að fullu til framkvæmda eins og ætlast var til. Ætla má að ýmislegt búi þar að baki, en öðru fremur virðast fjárhagslegar ástæður hafa valdið því að fjöldi aðstoðarmanna hefur ekki náð þeirri tölu að raunhæft yrði að koma að fullu á þeirri tilhögun, sem stefnt var að í byrjun. Á undanförnum árum hefur því í auknum mæli verið hreyft á vettvangi héraðsdómstóla að hverfa ætti frá þessu og veita aðstoðarmönnum heimildir til takmarkaðra starfa í eigin nafni, en á ábyrgð og undir umsjón dómstjóra. Tillaga um þetta var meðal annars flutt á Alþingi í frumvarpi um breyting á lögum um dómstóla, sem þáverandi dóms- og kirkjumálaráðherra flutti á 133. löggjafarþingi 2006–2007 (496. mál), en það frumvarp varð ekki útrætt. Í tillögum dómstólaráðs til ráðherra, sem urðu kveikjan að þessu frumvarpi, var meðal annars bent á að breyting af þessum toga gæti aukið nokkuð afköst við héraðsdómstólana án þess að til þyrfti að koma fjölgun starfsmanna. Ekki verður annað séð en að sú ábending eigi rétt á sér

og er því lagt til með 6. gr. frumvarpsins að aðstoðarmenn fái heimildir til dómstarfa í sama mæli og dómarafulltrúar höfðu síðustu árin fyrir gildistöku laga um dómstóla.

Auk þeirra atriða sem rætt er um að framan leiða tillögur um nýja skipan héraðsdóms til þess að breyta verður fjölmörgum ákvæðum í öðrum lögum þeim til samræmis. Tillögur um það efni er að finna í 15. gr. frumvarpsins. Þær snúa að mestu leyti að ákvæðum annarra laga þar sem rætt er á einn eða annan hátt um héraðsdómstóla í tilteknu umdæmi, en slíkt ætti ekki lengur við ef frumvarp þetta yrði að lögum.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í þessari grein er að finna viðamestu breytinguna sem felst í frumvarpinu. Þar er nánar tiltekið mælt svo fyrir í 1. mgr. að héraðsdómur sé dómstóll á fyrsta dómstigi og sé hann einn fyrir landið allt. Ástæðurnar fyrir þessari breytingu hafa verið skýrðar að framan í almennum athugasemdum, en með þessu yrði horfið frá þeirri skipan, sem nú gildir, að héraðsdómstólar séu átta og hafi hver um sig landfræðilega afmarkað umdæmi. Ítrekað skal að með þessu yrði ekki horfið frá því að héraðsdómur hefði starfsstöðvar á ýmsum stöðum á landinu, þar sem dómarar hefðu fastan vinnustað og yrðu eftir atvikum búsettir. Skv. 2. mgr. þessarar greinar kæmi í hlut dómstólaráðs að ákveða hvar þessar starfsstöðvar yrðu, auk þess að mæla fyrir um skiptingu landsins í þinghár, en um þetta yrði birt auglýsing í Stjórnartíðindum. Um skiptingu landsins í þinghár eru nú fyrirmæli í 2. mgr. 2. gr. laganna þar sem boðið er að umdæmi hvers dómstóls sé ein þinghá, en frá því megi þó víkja samkvæmt ákvörðun dómsmálaráðherra í reglugerð sem setja skuli að fenginni umsögn viðkomandi dómstóls og dómstólaráðs. Eðlilegt þykir að breyta þessu á þann veg að dómstólaráð taki ákvörðun um skiptingu landsins í þinghár samhliða því að mæla fyrir um hvar starfsstöðvar héraðsdóms yrðu.

Um 2. gr.

Í 13. gr. laga um dómstóla eru ákvæði sem aðallega varða skipan dómstólaráðs, en skv. 1. mgr. þeirrar greinar eiga þar sæti fimm menn, sem skipaðir eru af dómsmálaráðherra ásamt jafn mörgum varamönnum til fimm ára í senn. Af þeim eru tveir kjörnir af héraðsdómurum úr þeirra röðum, tveir eru kjörnir af dómstjórum úr þeirra hópi og einn er skipaður af ráðherra án tilnefningar. Þá eru í 2. mgr. reglur um hvernig brugðist verður við ef héraðsdómari eða dómstjóri, sem á sæti í dómstólaráði, lætur af embætti sínu eða starfi eða fær lausn frá sæti sínu þar. Í 5. gr. frumvarpsins er lagt til að einn dómstjóri verði kjörinn til að veita héraðsdómi forstöðu og verður vegna þeirrar breytingar að mæla fyrir um nýja skipan dómstólaráðs. Með a-lið 2. gr. frumvarpsins er af þessum sökum gert ráð fyrir því að í stað tveggja dómstjóra, sem kjörnir eru til starfa þar, eigi dómstjórinn sjálfkrafa sæti í dómstólaráði, en hitt sætið, sem losni með þessu, verði skipað þannig að Lögmannafélag Íslands tilnefni í það starfandi hæstaréttarlögmann. Með b-lið greinarinnar er mælt fyrir um brottfall orða í 2. mgr. 13. gr. laganna sem snúa að þeirri aðstöðu að dómstjóri, sem á sæti í dómstólaráði, láti af því starfi, en ummæli í ákvæðinu, sem þetta varða, yrðu óþörf ef frumvarpið yrði að lögum, enda ætti dómstjórinn sem fyrr segir ávallt sæti sjálfkrafa í dómstólaráði í skjóli stöðu sinnar.

Um 3. gr.

Hér er kveðið á um hlutverk dómstólaráðs. Eins og getið var í almennum athugasemdum hér að framan er gengið út frá því í frumvarpinu að dómstólaráð fái viðameira hlutverk en nú er mælt fyrir um í 14. gr. laganna með því að í hlut ráðsins kæmi auk núverandi verkefna

að fara á sína ábyrgð með allar fjárreiður sameinaðs héraðsdóms ásamt starfsmannahaldi við þá að frátöldu því sem varðar dómara við dómstólinn. Með þessu yrði úr sögunni hlutverk dómstjóra í þessum efnum, en skv. 5. mgr. 16. gr. laganna sinna þeir bæði fjárreiðum og starfsmannamálum við einstaka héraðsdómstóla ásamt því að gegna þar dómstörfum og stýra starfseminni við meðferð og rekstur dómsmála. Um ástæðurnar fyrir þessari breyttu verkaskiptingu milli dómstólaráðs og dómstjóra vísast til þess sem segir í almennum athugasemdum við frumvarpið.

Í 1. mgr. þessarar greinar eru í níu töluliðum talin upp viðfangsefni dómstólaráðs. Að mestu leyti er sú talning sama efnis og í gildandi ákvæði 1. mgr. 14. gr. laga um dómstóla, en um tvennt er þó öðru fremur munur. Annars vegar er lagt til með 1. tölul. þessa ákvæðis að dómstólaráð fari á sína ábyrgð með fjárreiður héraðsdóms, þar á meðal að gera tillögur um fjárveitingar til hans, en eftir núgildandi reglu gerir dómstólaráð tillögur um sameiginlega fjárveitingu til allra héraðsdómstólanna átta og skiptir síðan veittu fé milli þeirra. Hins vegar eru þau nýmæli í 3. tölul. að dómstólaráð ráði til héraðsdóms aðra starfsmenn en dómara og fari með öll málefni sem þá varða, en eins og fyrr var getið er þetta verkefni nú í höndum dómstjóranna við einstaka dómstóla. Auk þessara atriða má benda á að í 2. tölul. er áréttað að dómstólaráð ákveði hvar héraðsdómur hafi fastar starfsstöðvar, en eins og nú kæmi í hlut þess að ákveða fjölda dómara og annarra starfsmanna við hverja starfsstöð og setja reglur um flutning dómara milli þeirra. Að öðru leyti svarar efni þessarar málsgreinar til núgildandi 1. mgr. 14. gr.

Í 2. mgr. er lagt til að mælt verði fyrir um stöðu framkvæmdastjóra dómstólaráðs, en sú staða hefur nú verið til um árabil án þess að kveðið sé á um hana í lögum. Í ljósi þess að lagt er til með frumvarpinu að færa talsvert út hlutverk dómstólaráðs þykir rétt að setja reglur um þetta efni, en þær taka mið af framkvæmd á þessu sviði.

Ákvæði 3. mgr. þessarar greinar svarar efnislega til núgildandi 2. mgr. 14. gr. laga um dómstóla.

Um 4. gr.

Í 15. gr. laga um dómstóla eru ákvæði um hvernig héraðsdómarar raðast til sæta við héraðsdómstólana átta, en um þetta fer eftir ákvörðun dómstólaráðs, sem lýtur jöfnum höndum að fjölda dómara á hverjum stað og hvaða dómarar skipi þau sæti, auk þess sem dómstólaráð getur mælt fyrir um að allt að þrír dómarar eigi ekki fast sæti við tiltekinn dómstól. Með frumvarpinu er sem fyrr segir stefnt að því að héraðsdómur verði einn, en hafi nokkrar fastar starfsstöðvar. Sú breyting veldur því að endurskoða þarf fyrirmæli 15. gr., svo sem gert er með þessari grein frumvarpsins. Í meginatriðum er hér gengið út frá því að reglur um þetta verði hliðstæðar þeim sem nú gilda. Þannig er hér í 1. mgr. ráðgert að dómstólaráð ákveði við hvaða starfsstöð héraðsdóms einstakir dómarar eigi að hafa skrifstofu, en sú ákvörðun geti hvort heldur gilt um tiltekinn eða ótilgreindan tíma. Jafnframt þessu er lagt til að felld verði niður fyrrnefnd heimild til að til að hafa tiltekinn fjölda dómara án fasts sætis, enda yrði hún óþörf með hliðsjón af því að eftir frumvarpinu gætu héraðsdómarar starfað hvar sem er á landinu án tillits til þess hvar þeir hefðu skrifstofu. Að þessu frátöldu eru ákvæði 4. gr. efnislega þau sömu og nú koma fram í 15. gr. laga um dómstóla, en þó með nokkurri einföldun, sem leiðir af breyttri skipan héraðsdómstólanna.

Um 5. gr.

Í þessari grein er mælt fyrir um val dómstjóra sem forstöðumanns héraðsdóms og hlutverk hans. Ákvæði þetta felur í sér nokkra einföldun frá gildandi reglum, sem taka til skipunar dómstjóra við þá átta héraðsdómstóla sem nú starfa. Í 1. mgr. er lagt til að dómstjóri verði líkt og nú kosinn af héraðsdómurum úr þeirra röðum til fimm ára í senn og að auki varadómstjóri, en eftir núverandi reglum er heimilt að kjósa slíkan staðgengil dómstjóra við þá dómstóla þar sem þrír eða fleiri dómarar eiga fast sæti. Sú meginbreyting felst í 1. mgr. að kosningu dómstjóra er ætlað að ráða niðurstöðu um val á honum og er ekki ráðgert að hann verði sérstaklega skipaður til starfans, en eftir 1. mgr. 16. gr. laga um dómstóla skipar ráðherra dómstjóra að undangengnu kjöri og er ekki bundinn af niðurstöðu þess. Þessi breyting þykir eðlileg með tilliti til sjálfstæðis dómstóla og þeirrar tilhögunar að dómstjóri yrði eftir frumvarpinu einn fyrir héraðsdóm, kosinn úr röðum 38 dómara. Er þá jafnframt horft til þess að forseti Hæstaréttar er kjörinn af dómurum réttarins og er hann ekki skipaður af öðrum til að gegna því starfi, en að þessu leyti felur frumvarpið í sér tillögu um að sams konar regla gildi um dómstjóra héraðsdóms. Regla 1. mgr., sem hér um ræðir, gerir óþörf fyrirmæli sem nú eru í 2., 3. og 4. mgr. 16. gr. laga um dómstóla og taka til staðgengils dómstjóra, kjör nýs dómstjóra ef héraðsdómari, sem gegnir starfinu, flyst til annars dómstóls, og brottvikningu dómstjóra úr því starfi.

Ákvæði 2. mgr. um verkefni dómstjóra eru hliðstæð gildandi reglum í 5. mgr. 16. gr. laga um dómstóla ef frá er talið að í frumvarpinu er ekki mælt fyrir um stjórn hans á fjármálum héraðsdómstóls eða starfsmannahaldi, sem lagt er til eins og fyrr greinir að heyri undir dómstólaráð. Í 2. mgr. er með þessari breytingu lögð áhersla á faglega stjórn dómstjórans á starfsemi héraðsdóms, þar á meðal varðandi ákvörðun um verkaskiptingu héraðsdómara og úthlutun verkefna, en í þessu sambandi má vekja athygli á því að lagt er til að dómstjóra verði heimilt að fela dómara við starfsstöð, þar sem dómstjórinn á ekki sjálfur sæti, að úthluta verkefnum til dómaranna sem þar starfa.

Um 6. gr.

Eins og vikið var að í almennum athugasemdum við frumvarpið er með þessari grein lagt til að teknar verði upp rýmri heimildir um starfssvið aðstoðarmanna héraðsdómara en nú gilda skv. 17. gr. laga um dómstóla með því að aðstoðarmönnum verði veitt vald til að gegna í takmörkuðum mæli dómstörfum í eigin nafni, en í umboði og á ábyrgð dómstjóra og undir boðvaldi hans. Ástæðunum að baki þessari tillögu hefur þegar verið lýst, en með henni yrðu starfsheimildir aðstoðarmanna að þessu leyti færðar í sama horf og gilti um dómarafulltrúa eftir lögum um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds í héraði, nr. 92/1989, eins og þeim var breytt með 1. gr. laga nr. 80/1995. Varðandi þessa grein er að öðru leyti rétt að vekja athygli á því að ráðgert er að aðstoðarmenn verði ráðnir til fimm ára í senn og yrði aðeins heimilt að endurnýja þá ráðningu eitt sinn. Um þetta er regla frumvarpsins áþekk fyrirmælum í 2. málsl. 17. gr. laga um dómstóla um að ráðning aðstoðarmanns sé tímabundin og ekki lengur en til fimm ára við sama dómstól.

Um 7. gr.

Í þessari grein er lagt til að ýmis fyrirmæli í 18. gr. laga um dómstóla falli niður og er það að mestu gert til að laga þá grein að öðrum ákvæðum frumvarpsins. Þannig er í a-lið 7. gr. frumvarpsins ráðgert að niður falli seinni málsliður 1. mgr. 18. gr., þar sem dómstólaráði er ætlað að setja leiðbeiningarreglur handa dómstjórum um úthlutun mála, en slíkar reglur yrðu

óþarfar eftir að héraðsdómur væri orðinn einn og færu að auki á svig við þá verkaskiptingu milli dómstjóra og dómstólaráðs, sem frumvarpið miðar að. Í b- og e-lið er lagt til að niður falli ákvæði í 3. og 6. mgr. 18. gr., sem snúa að því hvernig dómari verði fenginn frá einum héraðsdómstóli til að fara með mál fyrir öðrum, en við sameiningu dómstólanna í einn yrði regla um þetta óþörf. Loks er í c- og d-lið mælt fyrir um brotthvarf reglna í 4. og 5. mgr. 18. gr. um heimild héraðsdómara til að skjóta ákvörðunum dómstjóra varðandi úthlutun mála til dómstólaráðs sem kærustigs, en vegna þess markmiðs frumvarpsins að skerpa á verkaskiptingu milli ráðsins og dómstjóra þykir sú kæruleið ekki lengur eiga við.

Um 8. gr.

Í 1. mgr. 19. gr. laga um dómstóla eru fyrirmæli um hvernig brugðist verði við ef allir dómarar við héraðsdómstól reynast vanhæfir til að fara með tiltekið dómsmál, en í slíku tilviki kveður dómstjóri við dómstólinn upp úrskurð um að dómarar þar víki allir sæti og beinir því til dómstólaráðs að fenginn verði dómari við annan héraðsdómstól til að fara með málið. Séu allir dómarar við aðra dómstóla jafnframt vanhæfir til að fara með málið lætur dómstólaráð frá sér fara rökstutt álit um það og skipar dómsmálaráðherra að því fengnu setudómara til verksins. Með sameiningu héraðsdómstólanna í einn gætu þessar reglur ekki lengur átt við og er því lagt til með 8. gr. frumvarpsins að þessu ferli verði breytt á þann hátt að ráðherra skipi setudómara ef dómstjóri kveður upp úrskurð um að allir dómarar við héraðsdóm séu vanhæfir til að fara með mál.

Um 9. gr.

Í 20. gr. laga um dómstóla er mælt fyrir um setningu manns til að gegna embætti héraðsdómara tímabundið ef dómari fær leyfi frá störfum eða hefur af öðrum sökum forföll. Skv. 1. málsl. 2. mgr. 20. gr. er slík setning háð þeim skilyrðum að dómstólaráð mæli með því að hún verði gerð og sérstakar annir við dómstólinn krefji, en um það atriði hefur dómsmálaráðherra mat. Með þessari grein frumvarpsins er lagt til að síðastnefndur áskilnaður verði felldur niður. Í því sambandi er tekið tillit til þess að dómstólaráði er skv. 3. gr. frumvarpsins ætlað að fara með fjárreiður héraðsdóms á sína ábyrgð, en þáttur í því hlýtur meðal annars að vera að meta hverju sinni hvort stofna eigi til kostnaðar af setningu staðgengils fyrir héraðsdómara, sem fær leyfi frá störfum eða forfallast. Jafnframt er það í samræmi við þá stefnu að auka sjálfstæði dómstóla að takmarka að þessu leyti afskipti framkvæmdarvaldsins af starfsemi þeirra.

Um 10. gr.

Með þessari grein eru lagðar til tvær breytingar á 21. gr. laga um dómstóla. Annars vegar er í a-lið ráðgert að dómstólaráð taki ákvörðun um fasta þingstaði héraðsdóms í einstökum þinghám, en eftir gildandi reglum ákveður dómsmálaráðherra þetta í reglugerð að fenginni tillögu hlutaðeigandi dómstóls. Þessi tillaga er í samræmi við ákvæði 1. gr. frumvarpsins um breytingar á 2. gr. laga um dómstóla, sem fela eins og áður segir meðal annars í sér að dómstólaráð taki ákvörðun um skiptingu landsins í þinghár. Hins vegar er í b-lið lagt til að niður falli ákvæði síðari málsliðar 2. mgr. 21. gr. laganna, þar sem héraðsdómara er heimilað að heyja þing utan umdæmis dómstólsins sem hann starfar við, en með sameiningu héraðsdómstólanna í einn yrði sú regla óþörf.

Um 11. gr.

Í þessari grein er lögð til minni háttar breyting á 22. gr. laga um dómstóla sem leiðir af því að héraðsdómur yrði einn samkvæmt frumvarpinu og niður falla heiti dómstóla sem tengjast umdæmi þeirra.

Um 12. gr.

Með þessari grein er gert ráð fyrir þeirri breytingu á fyrirsögn III. kafla laga um dómstóla að rætt verði þar um héraðsdóm í eintölu í stað þess að kenna kaflann við þær stofnanir í fleirtölu eins og nú er gert. Þetta stafar af þeirri breyttu skipan sem um ræðir í 1. gr. frumvarpsins.

Um 13. gr.

Í þessari grein er lögð til minni háttar breyting á 30. gr. laga um dómstóla sem leiðir af því að héraðsdómur yrði einn samkvæmt frumvarpinu og niður falla heiti dómstóla sem tengjast umdæmi þeirra.

Um 14. gr.

Hér er mælt fyrir um gildistöku laga ef frumvarp þetta nær fram að ganga, en við það er miðað að það gerist 1. janúar 2010 að öðru leyti en því sem kveðið er á um í ákvæði til bráðabirgða.

Um 15. gr.

Í þessari grein eru gerðar tillögur um breytingar á 22 öðrum lögum en lögunum um dómstóla og snúa þær í sumum tilvikum að nokkrum fjölda ákvæða í einstökum lögum. Að mestu helgast þessar tillögur af breytingum sem stefnt er að með frumvarpinu um að aðeins verði til einn héraðsdómur í stað átta, að ekki verði lengur til dómstólar sem kenndir eru við tiltekin umdæmi eða hafi lögsögu á landfræðilega afmörkuðu svæði og að aðeins verði einn dómstjóri við héraðsdóm. Ekki þykir ástæða til að skýra þessar tillögur frekar í einstökum atriðum að öðru leyti en því að vekja verður sérstaka athygli á a- og b-lið k-liðar 10. tölul. þar sem ráðgerðar eru breytingar á reglum 91. gr. laga um meðferð einkamála, nr. 91/1991, sem snúa að því með hvaða lágmarksfyrirvara birta þurfi stefnu í slíku máli áður en það verður þingfest. Nánar tiltekið er nú mælt svo fyrir í 1. mgr. þeirrar lagagreinar að stefnufrestur sé þrír sólarhringar ef stefndi í málinu á heimili í þeirri þinghá þar sem mál verður þingfest eða í þinghá sem hefur sama þingstað, en tekið er síðan fram að í þessu tilliti skoðist umdæmi Héraðsdóms Reykjavíkur og Héraðsdóms Reykjaness sem ein þinghá væri. Skv. 2. mgr. sömu lagagreinar er stefnufrestur að öðrum kosti ein vika ef stefndi á heimili hér á landi. Með því að frumvarpið miðar að því að fyrrnefndir tveir héraðsdómstólar verði ekki lengur til er ljóst að sérreglan um stefnufrest fyrir þeim gæti ekki staðið óbreytt. Sá kostur er vissulega fyrir hendi að breyta 1. mgr. 91. gr. laga um meðferð einkamála á þann hátt að talin verði upp þau sveitarfélög sem nú eiga undir héraðsdómstólana í Reykjavík og á Reykjanesi og láta sérregluna um það landsvæði haldast. Þegar á hinn bóginn er litið til þess að þinghám hefur fækkað mjög undanfarin ár og svæðin innan þeirra að sama skapi stækkað þykja sérstök rök ekki standa til þess að gera mun á stefnufresti eftir því hvort stefndi búi í þinghánni, þar sem mál verður þingfest, eða í annarri þinghá. Því er lagt til með þeim ákvæðum frumvarpsins sem hér um ræðir að stefnufrestur verði í öllum tilvikum ein vika ef stefndi er búsettur hér á landi og gildi þá einu í hvaða þinghá hann eigi heimili.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Hér er gerð tillaga um ákvæði til bráðabirgða í tveimur málsgreinum. Í þeirri fyrri er kveðið á um frávik frá fyrirmælum um gildistöku í 14. gr. frumvarpsins með því að dómstólaráði verði þegar heimilt að taka ákvarðanir um þau atriði sem mælt er fyrir um í 1. og 10. gr. frumvarpsins, þótt ekki sé runninn upp sá dagur sem tiltekinn er í 14. gr. Auk þess verði heimilt fyrir þann tíma að kjósa dómstjóra og varadómstjóra fyrir héraðsdóm, skipa framkvæmdastjóra fyrir dómstólaráð og tilnefna og skipa menn til að taka sæti í dómstólaráði, en í öllum tilvikum kæmu ákvarðanir, kjör, tilnefningar og skipanir ekki til framkvæmda fyrr en lagabreytingar samkvæmt frumvarpinu tækju gildi. Í síðari málsgrein ákvæðisins eru síðan sérreglur um skipun dómstólaráðs í fyrsta skipti eftir reglum frumvarpsins, en þær eiga sér fyrirmynd í bráðabirgðaákvæði sem á sínum tíma var sett um sama efni í 2. mgr. 38. gr. laga um dómstóla.

Fylgiskjal.

Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um dómstóla, nr. 15/1998, með síðari breytingum.

Með frumvarpinu er lagt til að héraðsdómstólarnir átta verði sameinaðir í einn dómstól fyrir landið allt. Dómstólaráð skal ákveða hvar héraðsdómur hefur fastar starfsstöðvar og hvernig landinu er skipt í þinghár. Dómstjóri, sem verður einn ásamt föstum varadómstjóra, skal fara með faglega yfirstjórn héraðsdóms og skipta verkum milli dómara og annarra starfsmanna héraðsdóms. Gert er ráð fyrir að löglærðir aðstoðarmenn dómara fái heimildir til dómstarfa í sama mæli og dómarafulltrúar höfðu áður.

Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að megintilgangur þess sé að draga úr kostnaði við rekstur héraðsdómstóla. Fjármálaráðuneytið gerir ráð fyrir að sameining héraðsdómstólanna í einn dómstól gefi möguleika á að ná fram margvíslegri hagræðingu í rekstri, svo sem vegna yfirstjórnar, húsnæðis, tækja og mannafla. Við sameiningu opnast möguleiki á að nýta betur starfskrafta dómara þannig að þeir verði ekki bundnir við einn tiltekinn dómstól heldur geti starfað við héraðsdóm hvar sem er á landinu. Rekstrarkostnaður héraðsdómstóla á árinu 2008 var tæpur 1 milljarður króna.

Héraðsdómstólar hafa lengi verið fjárhagslega sameinaðir í fjárlögum og ríkisreikningi og hefur frumvarpið því engin áhrif þar á. Lögfesting frumvarpsins leiðir ekki til beins sparnaðar í rekstri héraðsdómstóla, heldur gerir það auðveldara að hagræða í starfseminni og draga þar með úr kostnaði.

332. Frumvarp til laga [168. mál]

um breyting á lögum um laun forseta Íslands, nr. 10/1990.

Frá efnahags- og skattanefnd.

1. gr.

1. málsl. 1. mgr. 7. gr. laganna orðast svo: Handhafar forsetavalds skv. 8. gr. stjórnarskrárinnar skulu samanlagt njóta sem svarar til fimmtungs launa forseta þann tíma sem þeir hverju sinni fara með forsetavald um stundarsakir.

2. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. september 2009.

Greinargerð.

Samkvæmt 7. gr. laga um laun forseta Íslands skulu handhafar forsetavalds skv. 8. gr. stjórnarskrárinnar samanlagt njóta jafnra launa og laun forseta eru þann tíma sem þeir hverju sinni fara með forsetavald um stundarsakir og skulu launin skiptast að jöfnu á milli þeirra. Byggist það á 2. mgr. 9. gr. stjórnarskrárinnar en þar segir að ákveða skuli með lögum greiðslur af ríkisfé til forseta og þeirra sem fara með forsetavald.

Með frumvarpinu er lagt til að þessar launagreiðslur handhafanna verði lækkaðar þannig að þeir njóti samanlagt fimmtungs launa forseta þann tíma sem þeir hverju sinni fara með forsetavald um stundarsakir. Er frumvarpið liður í stefnu stjórnvalda að ná fram hagræðingu og sparnaði í ríkisrekstri sem jafnan er ákveðinn með lögum um ráðstafanir í ríkisfjármálum og hefur því verið til efnislegrar umfjöllunar í efnahags- og skattanefnd.

Greiðslur þessar hafa numið um 10 millj. kr. sl. fimm ár á núverandi verðlagi og lækka því í 2 millj. kr. verði störf handhafanna framvegis áþekk því sem verið hefur. Lækkunin er ákveðin með hliðsjón af því að eðli málsins samkvæmt eru störf handhafa forsetavalds að mestu takmörkuð við lögbundin störf, svo sem staðfestingu laga og þess háttar, þegar forseti Íslands er erlendis, en ekki heimsóknir, móttökur, setningarávörp og annað af því tagi sem m.a. felst í störfum forsetans. Óheimilt yrði hins vegar talið vegna ákvæða 2. mgr. 9. gr. stjórnarskrárinnar að fella þessar greiðslur niður með öllu og því lagt til að þær verði lækkaðar verulega.

Eftir sem áður er gert ráð fyrir því að handhafar forsetavalds fái greiddan útlagðan kostnað vegna starfans eins og ákvæði er um í 2. mgr. 7. gr. laganna.

333. Svar [158. mál]

forsætisráðherra við fyrirspurn Sigurðar Inga Jóhannssonar um uppbyggingu á Þingvöllum.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

1. *Hver er stefna ráðherra í uppbyggingu þjónustu á svokölluðum Valhallarreit á Þingvöllum eftir hinn hörmulega bruna föstudaginn 10. júní sl.?*
2. *Hver er stefna ráðherra í uppbyggingu þjónustu á Þingvöllum, þ.m.t. veitinga- og gistiþjónustu?*
3. *Hyggst ráðherra breyta fyrirkomulagi yfirstjórnar þjóðgarðsins á Þingvöllum? Ef svo er, með hvaða hætti?*

Árið 2005 fól þáverandi forsætisráðherra Þorsteini Gunnarssyni arkitekt og Ríkharði Kristjánssyni verkfræðingi að gera úttekt á ástandi húsnæðis Hótel Valhallar á Þingvöllum og leggja fram hugmyndir sem snúa að framtíðarstarfsemi staðarins. Í skýrslu sem þeir skiluðu þáverandi forsætisráðherra í janúar 2006 er gerð grein fyrir byggingarsögu húsanna. Þá er gerð grein fyrir menningarsögulegu og listrænu gildi Valhallar. Loks eru reifaðir fjórir mismunandi möguleikar á framtíðarskipan Valhallar og farið yfir kosti þeirra og galla.

Hugmyndir skýrsluhöfunda varðandi framtíðarstarfsemi staðarins voru þær að Valhöll yrði öll eða að hluta rifin og reist ný bygging á grunni hennar í samræmi við þarfalýsingu sem unnin yrði í samráði við hagsmunaaðila. Áhersla var lögð á að framkvæmdin yki hið sérstaka gildi sem Þingvellir hafa og stuðlaði að ánægjulegri dvöl þeirra sem heimsækja þjóðgarðinn. Enn fremur lögðu þeir til að efnt yrði til opinnar samkeppni um hönnun hússins í samræmi við samkeppnisreglur Arkitektafélags Íslands. Yrði annaðhvort gengið út frá algerri nýbyggingu eða varðveittu framhúsi gömlu Valhallar að viðbættri nýbyggingu.

Á grundvelli skýrslunnar samþykkti þáverandi ríkisstjórn í ársbyrjun 2006 að láta fara fram þarfalýsingu um framtíðarskipan Valhallar sem unnin yrði í samráði við hagsmunaaðila, svo sem Þingvallanefnd, skrifstofu forseta Alþingis, Biskupsstofu, sveitarstjórn Bláskógabyggðar og rekstraraðila Hótel Valhallar. Var Þorsteini Gunnarssyni falin forusta um gerð þarfalýsingarinnar. Eftir ráðherraskipti um mitt ár 2006 varð ekki framhald á vinnu við gerð þarfalýsingar.

Þingvallanefnd mótaði framtíðarstefnu fyrir þjóðgarðinn árið 2004 þegar hann var skráður á heimsminjaskrá UNESCO. Í henni er gert ráð fyrir aðstöðu til mannamóta á þeim stað þar sem Valhöll hefur staðið, en takmörkuðu gistirými. Allar breytingar á forsendum stefnumörkunar Þingvallanefndar yrði væntanlega að kynna UNESCO.

Talið er að rekstrarhæft hótel á Þingvöllum þurfi að hafa yfir að ráða allt að 80 gistiherbergjum. Umfang sem fylgir hótelrekstri rúmast því vart á Valhallarreitnum auk þess sem ólíklegt er að ríkið muni byggja upp aðstöðu fyrir hótelrekstur á Þingvöllum.

Bæjarstæði Valhallar er á viðkvæmum stað með tilliti til landsigs og Þingvallavatns og mikilvægis verndunar þess. Ef til kæmi að samþykkt yrði að reisa samkomuvettvang á vegum ríkisins á Þingvöllum kemur til greina, auk Valhallarreitsins, að húsinu yrði valinn staður fjær vatninu, t.d. á Völlunum fyrir norðan þinghelgina. Í húsinu mætti gera ráð fyrir veitingaaðstöðu, aðstöðu fyrir minni ráðstefnur á vegum ríkisins, aðstöðu fyrir Alþingi og e.t.v. lítils háttar gistiaðstöðu. Ólíklegt er að afkoma ríkissjóðs leyfi byggingu af þessum toga á næstu árum.

Þingvellir eru helgistaður þjóðarinnar þar sem stærstu samkomur sem tengjast sögu þjóðarinnar hafa verið haldnar. Eðlilegt er að forsætisráðuneytið og Alþingi hafi yfirumsjón með skipulagningu og framkvæmd slíkra hátíða. Sérstaða Þingvalla er fyrst og fremst söguleg og menningarleg. Þingvellir hafa öðlast viðurkenningu á heimsminjaskrá UNESCO vegna hins forna þings sem stofnað var á Þingvöllum árið 930 og stóð þar óslitið til aldamótanna 1800. Forsætisráðuneytið og Þingvallanefnd, sem kjörin er af Alþingi, fara með málefni Þingvalla og þjóðgarðsins. Ekki er talin ástæða til að gera breytingu á því.

Mikilvægt er að nýskipuð Þingvallanefnd taki til umfjöllunar framtíð Þingvalla, m.a. í ljósi hins hörmulega bruna 10. júlí sl., og kynni sér fyrirliggjandi ítarlegar greinargerðir um staðinn. Mikilvægt er að hin nýja nefnd leiti eftir sjónarmiðum sem flestra í þeirri umfjöllun og þá ekki síst heimamanna.

334. Frumvarp til laga [169. mál]

um breytingu á lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001, og lögum um samvinnufélög, nr. 22/1991, með síðari breytingum.

Flm.: Gunnar Bragi Sveinsson, Birkir Jón Jónsson, Einar K. Guðfinnsson, Eygló Harðardóttir, Guðmundur Steingrímsson, Höskuldur Þórhallsson, Sigmundur Davíð Gunnlaugsson, Sigurður Ingi Jóhannsson, Siv Friðleifsdóttir, Vigdís Hauksdóttir.

1. gr.

Breyting á lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001.

1. málsl. 1. mgr. 6. gr. laganna orðast svo: Seðlabanki Íslands tekur við innlánum frá innlánsstofnunum en til þeirra teljast viðskiptabankar, sparisjóðir, útibú erlendra innlánsstofnana og aðrar stofnanir og félög sem heimilt er lögum samkvæmt að starfrækja innlánsdeildir eða taka við innlánum frá almenningi til geymslu og ávöxtunar.

2. gr.

Breyting á lögum um samvinnufélög, nr. 22/1991.

Orðin „og hún telst hvorki innláns- né lánastofnun í skilningi laga um Seðlabanka Íslands“ í 4. mgr. 2. gr. a laganna falla brott.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Í frumvarpi þessu er lagt til að skýrð sé staða stofnana og félaga sem með lögum er heimilað að starfrækja sérstakar innlánsdeildir eða að taka við innlánum frá almenningi til geymslu og ávöxtunar. Lagt er til að orðalagi 1. málsl. 1. mgr. 6. gr. laga um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001, verði breytt þannig að vafalaust sé að ákvæðið taki til þessara stofnana og félaga. Í 2. gr. a laga um samvinnufélög, nr. 22/1991, er slíkum félögum heimilt að starfrækja sérstakar innlánsdeildir sem taka mega við innlögnum frá félagsmönnum og viðskiptaaðilum.

Lagt er til að felld verði úr lögum sú takmörkun 4. mgr. nefndrar lagagreinar að innlánsdeildin teljist ekki innlánsstofnun í skilningi laga um Seðlabanka Íslands.

Innlánsdeildum er nauðsyn, eins og sparisjóðum og bönkum, að geta átt í innstæðuviðskiptum við Seðlabankann til að tryggja stöðu innstæðueigenda. Hér er því um jafnræðismál að ræða milli þeirra sem hafa heimild til að taka við fjármunum til ávöxtunar frá almenningi og eykur þar með öryggi viðskiptaaðila innlánsdeildar. Innlánsdeildir starfa samkvæmt lögum og lúta eftirliti Fjármálaeftirlitsins og greiða í sérstakan tryggingarsjóð.

335. Nefndarálit [136. mál]

um frv. til l. um heimild til handa fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, til að ábyrgjast lán Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá breska og hollenska ríkinu til að standa straum af greiðslum til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf.

Frá meiri hluta fjárlaganefndar.

Nefndin hefur fjallað ítarlega um málið og fengið á sinn fund Ólaf Darra Andrason frá Alþýðusambandi Íslands, Guðlaugu Kristjánsdóttur frá Bandalagi háskólamanna, Árna Huldar Sveinbjörnsson frá Fjármálaeftirlitinu, Steingrím J. Sigfússon fjármálaráðherra og Indriða H. Þorláksson, aðstoðarmann fjármálaráðherra og fulltrúa í samninganefndinni um Icesave, Harald Líndal Haraldsson og Marinó G. Njálsson frá Hagsmunasamtökum heimilanna, Helga Áss Grétarsson og Sigurð Hannesson frá Indefence-hópnum, Benedikt Bogason héraðsdómara, Jakob Möller hrl., Eirík Jónsson frá Kennarasambandi Íslands, Árna Stefán Jónsson frá SFR, Elviru Méndez-Pinedo, lektor og doktor í Evrópulögum, Lárus Ögmundsson og Jón L. Björnsson frá Ríkisendurskoðun, Karl Björnsson og Guðjón Bragason frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Svavar Gestsson, sendiherra og formann samninganefndarinnar um Icesave, Pál Þórhallsson, lögfræðing í forsætisráðuneytinu og fulltrúa í samninganefndinni um Icesave, Sesselju Sigurðardóttur, lögfræðing í utanríkisráðuneytinu, Áslaugu Árnadóttur, skrifstofustjóra í viðskiptaráðuneytinu, formann stjórnar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta og fulltrúa í samninganefndinni um Icesave, Ernu Bjarnadóttur frá Bændasamtökunum, Jónínu Björk Guðnadóttur frá Samtökum fjármálafyrirtækja, Harald Inga Birgisson frá Viðskiptaráði, Jón Steindór Valdimarsson frá Samtökum iðnaðarins, Margréti Kristmannsdóttur frá Samtökum verslunar og þjónustu, Herdísi Hallmarsdóttur, Halldór H. Backman og Kristin Bjarnason frá slitastjórn Landsbanka Íslands hf., Einar Jónsson, Sigurjón Geirsson og Ársæl Hafsteinsson frá skilanefnd Landsbanka Íslands hf., Eirík Elís Þorláksson frá Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta, Gylfa Magnússon viðskiptaráðherra, Svein Harald Øygard seðlabankastjóra, Lilju Alfreðsdóttur, Ásgeir Daníelsson, Sigríði Logadóttur, Sturlu Pálsson, Sigurð G. Thoroddsen og Jón Sigurgeirsson frá Seðlabanka Íslands, en Sturla var jafnframt fulltrúi í samninganefndinni um Icesave, Einar Gunnarsson, skrifstofustjóra í utanríkisráðuneytinu, Ragnar H. Hall hrl. og Eirík Tómasson lagaprófessor, Steinunni Guðbjartsdóttur frá skilanefnd Glitnis hf., Jón Gunnar Jónsson bankamann, Hörð F. Harðarson hrl., Ástráð Haraldsson hrl., Peter Dyrberg, ráðgjafa samninganefndarinnar um Icesave, Gunnar Haraldsson, Sigurð Jóhannesson og Svein Agnarsson frá Hagfræðistofnun Háskóla Íslands og Lee Buchheit, lögmann í New York.

Þá hafa nefndinni borist skriflegar umsagnir frá fjármálaráðuneytinu, Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, Indefence-hópnum, Ríkisendurskoðun, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Seðlabanka Íslands og Siðfræðistofnun Háskóla Íslands, svo og frá lögmönnunum Elviru Méndez-Pinedo og Eiríki Tómassyni. Að auki hefur nefndin kynnt sér mikinn fjölda gagna og fengið álit efnahags- og skattanefndar og utanríkismálanefndar um tiltekna þætti málsins.

I. Markmið.

Markmið frumvarpsins, sem um ræðir, er að veita fjármálaráðherra heimild, fyrir hönd ríkissjóðs, til að ábyrgjast lán Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá breska og hollenska ríkinu til að standa straum af greiðslum innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf. Ábyrgðin tekur til höfuðstóls lánanna eins og hvor um sig mun standa að sjö árum liðnum frá undirritun samninganna, 5. júní 2016, auk vaxta af lánsfjárhæðinni, og afmarkast að öðru leyti af ákvæðum samninganna, þ.m.t. endurskoðun þeirra og fyrirvörum sem fram koma í nefndaráliti þessu og breytingartillögum meiri hlutans.

II. Forsaga málsins.

Í desemberlok 1999 innleiddi Alþingi tilskipanir 94/19/EB um innlánstryggingar og 97/7/EB um tryggingakerfi fyrir fjárfesta með lögum nr. 98/1999, um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, og varð sjálfseignarstofnunin Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta til á grundvelli þeirra. Markmið laganna um innstæðutryggingar er að veita innstæðueigendum lágmarksvernd gegn greiðsluerfiðleikum innlánsstofnunar, og nam hún við fall bankanna allt að 20.887 evrum.

i. Landsbankinn stofnar útibú í Bretlandi og Hollandi.

Landsbanki Íslands hf. stofnaði útibú í Bretlandi í mars 2005 og í Hollandi haustið 2007 og var það tilkynnt Fjármálaeftirlitinu, en stofnun útibús í öðru landi er þó ekki háð sérstöku starfsleyfi frá stofnuninni. Á svipuðum tíma keypti Landsbankinn, og aðrir íslenskir bankar, erlenda banka sem urðu að dótturfélögum þeirra. Þeir lutu eftirliti yfirvalda í viðkomandi löndum og voru innstæður í dótturfélögunum því tryggðar hjá innstæðutryggingakerfum þeirra. Það átti hins vegar ekki við um útibúin þar sem innstæður þeirra voru tryggðar í íslenska kerfinu. Því er eðlismunur á dótturfélögum og útibúum; starfsemi dótturfélaga er tryggð í starfrækslulandinu en útibúin tryggð í upprunalandinu. Dótturfélag er með öðrum orðum sjálfstætt félag en útibú er rekið á ábyrgð þess félags sem það á, í þessu tilviki Landsbanka Íslands hf. á Íslandi. Við fall dótturfélags ber innstæðutryggingarsjóður þess lands þar sem það starfar ábyrgð á innstæðum samkvæmt reglum sem um hann gilda. Ábyrgðin af Icesave-skuldbindingunum í Bretlandi og Hollandi fellur á íslenska innstæðutryggingarsjóðinn en ekki tryggingarsjóði þeirra landa þar sem útibúin voru staðsett. Af þessum sökum urðu Icesave-skuldbindingarnar til.

ii. Landsbankinn tekur við innlánum undir nafninu Icesave.

Landsbanki Íslands hf. hóf að taka við innlánum í útibú sitt í Bretlandi í október 2006 undir nafninu Icesave og undir sama heiti þegar útibúið í Hollandi var opnað síðari hluta maí 2008. Viðskiptin urðu fljótt mikil. Samtals áttu um 340 þúsund sparifjáreigendur innstæður í útibúum Landsbanka Íslands hf. í Bretlandi og Hollandi, þar af á annað hundrað þúsund í hinu síðartalda, þegar yfir lauk.

Innstæður á Icesave-reikningum í útibúi Landsbanka Íslands hf. í Bretlandi námu 4,5 milljörðum punda (jafngildi 963,2 milljarða íslenskra króna á verðlagsforsendum frumvarpsins sem miðast við gengi Seðlabanka Íslands á framlagningardegi þess, 30. júní 2009) og í Hollandi 1,67 milljörðum evra (jafngildi 303,3 milljarða íslenskra króna). Ríflega helmingur þeirra, samtals um 740,8 milljarðar kr., lendir á Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta á Íslandi, eða sem nemur um 2,35 milljörðum punda (jafngildi 500 milljarða íslenskra króna) auk 1,3 milljarða evra (jafngildi 240,8 milljarða íslenskra króna). Eftir standa um 2,2 milljarðar punda (jafngildi 463,2 milljarða íslenskra króna) og 345 milljónir evra (jafngildi 62,5 milljarða íslenskra króna) sem eru utan ábyrgðar sjóðsins og falla á tryggingakerfi Bretlands og Hollands. Allt í allt áttu 469 innstæðueigendur innstæður umfram 100.000 evrur og nemur heildarinnstæðan 40 milljónum evra. Þessir aðilar eiga forgangskröfu í þrotabú Landsbanka Íslands hf.

Heildsöluinnlán, þ.e. innlán flestra fyrirtækja, félagasamtaka og stofnana, standa utan tryggingakerfa Bretlands og Hollands og falla því ekki undir lánasamningana. Heildsöluinnlán í útibúi Landsbanka Íslands hf. í Lundúnum námu í október 2008 um 544,5 milljónum punda og voru innlánseigendur á annað hundrað. Í útibúinu í Amsterdam voru um 30 heildsöluinnstæðueigendur og innlán þeirra námu um 250 milljónum evra. Á Íslandi var þessu á annan veg farið, þar sem íslensk stjórnvöld höfðu ekki nýtt undanþágu tilskipunarinnar til að undanþiggja heildsöluinnlán frá tryggingakerfinu, svo þessir innlánseigendur njóta íslenskrar lágmarkstryggingar sem nemur 20.887 evrum og verða að gera kröfu í þrotabú Landsbanka Íslands hf. eins og aðrir kröfuhafar.

iii. Eignir tryggingarsjóðsins.

Við fall Landsbankans, 6. október 2008, áttu fjölmargir kröfu í bú hans, heima og erlendis. Kröfurnar eru af ólíkum toga, jafnt frá einstaklingum, félagasamtökum, sveitarfélögum og fyrirtækjum. Kröfur innlánseigenda hjá útibúum bankans í Bretlandi og Hollandi lúta íslenskum lögum um lágmarksvernd innstæðutrygginga sem nam við hrun bankans 20.887 evrum. Íslenska tryggingarsjóðnum bar því samkvæmt lögum að greiða öllum innstæðueigendum á Icesave-reikningunum í Bretlandi og Hollandi þessa lágmarksupphæð, eða að því marki sem eignir hans hrykkju til. Auk þess hafði Landsbankinn fengið aukaaðild að breska tryggingarsjóðnum þannig að hann bætti við íslensku lágmarkstrygginguna frá 20.887 evrum upp í 50.000 pund. Við bankahrunið reyndust eignir íslenska sjóðsins ekki duga fyrir lágmarksverndinni og ákváðu bresk og hollensk stjórnvöld að nýta sér umframtryggingarheimildir Evróputilskipunar 94/19/EB um innstæðutryggingar. Stjórnvöld beggja ríkja ákváðu einhliða að auka verndina þannig að í Bretlandi voru innstæður tryggðar til fulls en í Hollandi upp að 100 þúsund evrum.

Eignir íslenska tryggingarsjóðsins voru aðeins brot af þeim skuldbindingum sem hann stóð frammi fyrir, þrátt fyrir að hann hafi uppfyllt reglur um innstæður í samræmi við gildandi lög og ákvæði innstæðutilskipunarinnar, við fall íslensku bankanna, þ.m.t. Landsbankans. Skv. 10. gr. laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta er stjórn sjóðsins heimilt að taka lán svo að sjóðnum sé fært að standa við skuldbindingar sínar. Í þessu tilviki lá ljóst fyrir að um umtalsvert lán yrði að ræða, eða sem nemur um helmingi af áætlaðri vergri landsframleiðslu 2009 en eigið fé innstæðudeildar sjóðsins nam 16,1 milljarði kr. í árslok 2008. Ljóst var að íslenski tryggingarsjóðurinn stóð ekki sjálfur undir skuldbindingu af þessari stærðargráðu. Icesave-skuldbindingin, sem í eðli sínu er skuld einkafyrirtækis og ekki á ábyrgð almennra skattborgara, varð að milliríkjadeilu. Bresk og hollensk stjórnvöld

kröfðust uppgjörs. Þau voru reiðubúin að lána sjóðnum, en þó aðeins gegn því að veitt yrði ríkisábyrgð.

iv. Skuld einkafyrirtækis verður að milliríkjadeilu.

Það er hér sem Icesave-deilan rís. Íslensk stjórnvöld telja að óvissa ríki um að þeim beri lagaleg skylda til að ábyrgjast innstæður í útibúum erlendis umfram þær eignir sem fyrir hendi eru í tryggingarsjóði innstæðueigenda hverju sinni, enda hafi hann verið settur á fót í samræmi við skuldbindingar landsins og standist allar kröfur sem gerðar eru til slíkra sjóða. Sjóðurinn er með öðrum orðum að fullu fjármagnaður í samræmi við kröfur Evrópusambandsins.

Til að leysa þessa deilu gengu íslensk stjórnvöld til samninga við bresk og hollensk stjórnvöld en töldu að þeim bæri engin lagaleg skylda til að veita ríkisábyrgð.

Icesave-samningarnir byggjast á þeirri meginforsendu að íslensk stjórnvöld höfðu ítrekað nokkrum sinnum í aðdraganda bankahrunsins að þau mundu standa við skuldbindingar samkvæmt tilskipun 94/19/EB og að yfirvöld styddu Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta til þess ef þörf krefði. Í því sambandi má nefna bréf viðskiptaráðuneytisins til breska fjármálaráðuneytisins, dagsett 20. ágúst og 5. október 2008. Mikilvægt er að hafa í huga að yfirlýsingarnar voru gefnar áður en fyrir lá að allir stóru íslensku bankarnir lentu í greiðsluerfiðleikum. Þegar bankarnir féllu allir nokkurn veginn samtímis vöknuðu því spurningar um hvort, og þá hvernig, evrópskum tryggingakerfum innstæðna væri ætlað að taka á slíkri stöðu.

v. Lagaleg óvissa.

Íslensk stjórnvöld töldu ljóst að forsendur tilskipunarinnar væru hrun einstakra banka en ekki almennt kerfishrun. Því væri vafi á því hvort tilskipunin ætti við með sama hætti í slíkum tilvikum og nauðsynlegt væri að fá úr því skorið með lögformlegum hætti fyrir dómstóli eða gerðardómi hvort íslenska ríkinu bæri að ábyrgjast greiðslur til innlánseigenda ef þær færu fram úr því sem Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta gæti staðið undir. Þessari afstöðu hefur verið haldið skýrt til haga í öllum viðræðum við stjórnvöld viðkomandi ríkja eftir að bankarnir féllu. Þessari túlkun tilskipunarinnar var alfarið hafnað, ekki einungis af þeim ríkjum sem hlut eiga að máli heldur öllum ESB-ríkjunum og Noregi að auki, eins og fram kemur jafnt í áliti meiri og minni hluta utanríkismálanefndar Alþingis, sem fjárlaganefnd leitaði til vegna umfjöllunar sinnar um málið. Hugmyndir um að úr þessu ágreiningsefni yrði skorið af hlutlausum úrskurðaraðila eða dómstóli náðu því ekki fram að ganga.

Enda þótt lagatúlkun íslenskra stjórnvalda væri áfram og staðfastlega haldið fram árituðu þau samkomulag við Hollendinga 11. október 2008 um lánaskilmála fyrir útgreiðslu lágmarksinnstæðutrygginga til hollenskra innstæðueigenda. Stjórnvöld á Íslandi höfðu þó ekki gefið dómstólaleiðina upp á bátinn. Til marks um það má nefna að á fundi í ráðherraráði ESB 4. nóvember 2008, skipuðu fjármálaráðherrum og ráðherrum efnahagsmála, var gerð tilraun til að ná samkomulagi um að leggja málið í gerðardóm með fulltrúum tilnefndum af ráðherraráði ESB, framkvæmdastjórn ESB, Eftirlitsstofnun EFTA og EFTA, en þann fulltrúa áttu íslensk stjórnvöld að tilnefna. Auk þess skipaði Seðlabanki Evrópu oddamanninn. Þremur dögum síðar, 7. nóvember, sögðu íslensk stjórnvöld sig frá gerðardóminum vegna þess að umboð dómsins, skammur vinnutími, bindandi niðurstaða og að öðru leyti ófullnægjandi málsmeðferð var ekki viðunandi að þeirra mati. Fulltrúar gerðardómsins, aðrir en fulltrúi Íslands, komu engu síður saman og gáfu samdóma álit eftir rúmlega sólarhringsskoðun um

að íslenska ríkinu bæri að ábyrgjast greiðslu lágmarkstrygginga, samkvæmt tilskipuninni, dygðu eignir Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta ekki til.

vi. Umsamin viðmið.

Þegar ljóst var að engar undirtektir hlytust við að leggja málið fyrir dómstól eða annars konar úrskurðaraðila sem íslensk stjórnvöld gátu sætt sig við, ágreiningurinn var farinn að hafa áhrif á stuðning við efnahagsáætlun ríkisstjórnarinnar og tafir urðu á afgreiðslu stjórnar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins á umsókn Íslands ákváðu íslensk stjórnvöld að leita pólitískrar lausnar á málinu. Niðurstaða um umsamin viðmið (e. agreed guidelines) – svokölluð Brussel-viðmið – náðist milli deiluaðila 14. nóvember 2008 en þau hljóða svo:

1. Ríkisstjórn Íslands hefur átt viðræðufundi með stofnunum Evrópusambandsins og hlutaðeigandi aðildarríkjum þess um skuldbindingar Íslands samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið að því er tekur til tilskipunar um innstæðutryggingar 94/19/EB. Aðilar komu sér saman um að tilskipunin um innstæðutryggingar hefði verið felld inn í löggjöfina um Evrópska efnahagssvæðið í samræmi við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið og gilti því á Íslandi með sama hætti og hún gildir í aðildarríkjum Evrópusambandsins.
2. Viðurkenning allra aðila á þessari lagalegu stöðu greiðir fyrir skjótri niðurstöðu samningaviðræðna þeirra sem nú standa yfir um fjárhagsaðstoð við Ísland, þ.m.t. við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn. Þessar samningaviðræður skulu fara fram með samhæfðum og samræmdum hætti og skal þar tekið tillit til hinna erfiðu og fordæmislausu aðstæðna sem Ísland er í og knýjandi nauðsynjar þess að ákveða ráðstafanir sem gera Íslandi kleift að endurreisa fjármála- og efnahagskerfi sitt.
3. Stofnanir Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins munu taka áframhaldandi þátt í þessu ferli sem fer fram í samráði við þær.

Brussel-viðmiðin reyndust vatnaskil í því samningaferli sem hafið var. Með þeim má segja að skorið hafi verið á hnútinn í þeirri milliríkjadeilu sem risin var vegna Icesave-reikninganna; með öðrum orðum losuðu viðmiðin um það þrátefli sem ógnaði efnahagsstöðu Íslands. Að fengnum viðmiðunum var aukinheldur hægt að framlengja og styrkja samstarf Íslendinga og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og þar með gátu íslensk stjórnvöld haldið ótrauð áfram við endurreisn efnahagslífsins. Brussel-viðmiðin eru því grunnurinn að Icesave-samningunum. Þau þýddu í fyrsta lagi að íslensk stjórnvöld viðurkenndu að tilskipun 94/19/EB gilti á Íslandi með sama hætti og í aðildarríkjum ESB en jafnframt og í öðru lagi var lögð áhersla á að samningsaðilar mundu taka tillit til „hinna erfiðu og fordæmislausu aðstæðna“ sem Ísland var komið í „og knýjandi nauðsynjar þess að ákveða ráðstafanir sem gera Íslandi kleift að endurreisa fjármála- og efnahagskerfi sitt“. Þá var þess getið að samkomulagið greiddi fyrir skjótri niðurstöðu samningaviðræðna Íslands við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn. Til að tryggja að þetta gengi eftir var í þriðja lagi lögð sérstök áhersla á að stofnanir ESB og EES tækju áfram þátt í samningaferlinu sem færi fram í samráði við þær. Hér er rétt að hafa í huga að á fundum fulltrúa samninganefndar íslenskra stjórnvalda með fjárlaganefnd hefur komið fram sú skoðun þeirra að Icesave-samningarnir byggist á Brussel-viðmiðunum.

vii. Viljayfirlýsing íslenskra stjórnvalda til Alþjóðagjaldeyrissjóðsins.

Ekki var þó allt fengið með Brussel-viðmiðunum. Eins og fram kemur í athugasemdum með frumvarpinu reyndust hin umsömdu viðmið ekki nægjanleg til þess að greiða fyrir afgreiðslu á efnahagsáætlun Íslands og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins en þau bættu andrúmsloft

allra samningsaðila og skýrðu stöðuna. Daginn eftir að viðmiðin voru samþykkt var því hert sérstaklega á orðalagi 9. liðar viljayfirlýsingar íslenskra stjórnvalda til framkvæmdastjórnar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um að Ísland standi við skuldbindingar sínar á grundvelli innstæðutryggingakerfisins. Þáverandi fjármálaráðherra og seðlabankastjóri undirrituðu eftirfarandi viðbót við viljayfirlýsinguna:

„Ísland hefur heitið því að virða skuldbindingar á grundvelli innstæðutryggingakerfisins gagnvart öllum tryggðum innlánshöfum. Þetta byggist á þeim skilningi að unnt verði að forfjármagna þessar kröfur fyrir tilstyrk viðkomandi erlendra ríkja og að jafnt Ísland sem þessi ríki séu staðráðin í að efna til viðræðna á næstu dögum með það að markmiði að ná samkomulagi um nánari skilmála vegna þessarar forfjármögnunar.“

viii. Ályktun Alþingis 5. desember 2008.

5. desember 2008 samþykkti Alþingi þingsályktun þar sem ríkisstjórninni var falið að ganga til samninga við bresk og hollensk stjórnvöld um lausn Icesave-deilunnar (177. mál á 136. þingi). Þar felur Alþingi ríkisstjórninni „að leiða til lykta samninga við viðeigandi stjórnvöld vegna innstæðna í útibúum íslenskra viðskiptabanka á Evrópska efnahagssvæðinu á grundvelli þeirra sameiginlegu viðmiða sem aðilar hafa komið sér saman um“ eins og segir orðrétt í þingsályktuninni.

Í nefndaráliti meiri hluta utanríkismálanefndar í því máli er m.a. fjallað um umboð ríkisstjórnarinnar til samningsgerðar og fram kemur að hagur af samningsbundinni lausn sé ótvíræður. Þar er skýrt tekið fram að óleystur ágreiningur geti sett EES-samninginn að hluta eða í heild í hættu, auk þess sem Norðurlöndin sæju sér ekki fært að taka þátt í efnahagsáætlun ríkisstjórnarinnar og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins meðan óvissa ríkti um lyktir málsins. Í nefndarálitinu er lagaleg óvissa alls málsins einnig áréttuð og sagt því til staðfestingar „að skýr lagaskylda væri ekki til staðar um ábyrgð íslenska ríkisins ef greiðslur til innlánseigenda færu fram úr því sem Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta gæti staðið undir“. Síðar er dómstólaleiðin reifuð með þeim orðum að miklir hagsmunir séu í húfi verði hin lagalega óvissa útkljáð fyrir dómstólum: „Ljóst er að miklir hagsmunir eru í húfi um niðurstöðu slíks máls fyrir báða aðila. Óhagstæð niðurstaða úr slíku máli um skuldbindingu Íslands hefði alvarlegar afleiðingar fyrir ríkissjóð. Á hinn bóginn má leiða að því líkur að lagaleg óvissa um þetta atriði gæti vegið að fjárhagslegum stöðugleika og trúverðugleika þess lagaumhverfis sem fjármálafyrirtækjum sem starfa innan vébanda Evrópusambandsins hefur verið skapað. Hagur þess að lausn finnist við samningaviðræður er því ótvíræður. Þess má geta að á meðan ágreiningur aðila um þetta efni var óleystur var sú hætta fyrir hendi að Evrópusambandsríkin gripu til aðgerða gagnvart Íslandi sem settu EES-samninginn að hluta eða í heild í hættu. Þá var ljóst að Norðurlöndin voru sammála um að nauðsynlegt væri að Ísland semdi um lausn á þessu máli, til að þau gætu séð sér fært að taka þátt í fjárhagslegri fyrirgreiðslu í tengslum við efnahagsáætlun ríkisstjórnarinnar og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Sama gilti um afstöðu annarra ríkja sem Ísland leitaði fyrirgreiðslu hjá. Með vísan í allt sem að framan greinir er að áliti meiri hlutans ljóst að leita þurfti pólitískrar lausnar á vandamálinu.“

Eftir að Alþingi samþykkti umboðið 5. desember 2008 áttu sér ekki stað formlegar viðræður við hollensk og bresk stjórnvöld fyrr en eftir ríkisstjórnarskiptin í byrjun febrúar. Þáverandi utanríkisráðherra átti hins vegar fundi með flestum utanríkisráðherrum Evrópusambandsins í Ósló og Helsinki dagana 3.–5. desember til að skapa skilning á þeim sérstöku aðstæðum sem væru á Íslandi. Á fundi með David Miliband, utanríkisráðherra Bretlands, var m.a. rætt um hvernig aðgerðir breskra stjórnvalda hefðu skaðað íslensk fyrirtæki og dýpkað

þá kreppu sem Ísland ætti í. Mikilvægt væri að niðurstaða viðræðna ríkjanna tæki mið af þessu.

Hér verður ekki gerð frekari grein fyrir forsögu samninganna en vísað í álit efnahags- og skattanefndar og utanríkismálanefndar um þann þátt málsins.

III. Umfang Icesave-samninganna.

Lagafrumvarp um heimild til að ábyrgjast Icesave-lánin með samnefndum samningum felur í sér stærstu fjárhagsskuldbindingu sem lögð hefur verið fyrir Alþingi og nemur um helmingi áætlaðrar landsframleiðslu ársins 2009. Að mati fjármálaráðuneytisins nema núvirtar skuldbindingar vegna Icesave-lánanna um fjórðungi af skuldum ríkissjóðs þegar frá eru talin lán sem tengjast fyrirgreiðslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins.

Gert er ráð fyrir að 75% af kröfum vegna Icesave-innstæðnanna fáist greidd úr þrotabúi Landsbanka Íslands hf. og verði varið til að greiða niður höfuðstól lánanna og árlega vexti. Eignirnar hafa verið metnar af sérfræðingum á vegum skilanefndar Landsbanka Íslands hf., en veruleg óvissa ríkir um endanlega niðurstöðu matsins af völdum ótryggs efnahagsástands í Evrópu þar sem eigur bankans er að finna.

Fari svo að heimtur verði með þessum hætti reiknast Seðlabanka Íslands svo til að ábyrgð íslenska ríkisins vegna samninganna verði alls um 340 milljarðar kr. miðað við fyrrgreindar heimtur. Núvirði þeirrar fjárhæðar, miðað við umsamda vexti, nemur 240 milljörðum kr., eða sem svarar 17% af áætlaðri vergri landsframleiðslu (VLF) ársins 2009. Þessa fjárhæð er ætlunin að endurgreiða á átta árum, eða 30 milljarða kr. á ári, sem nemur 2,1% af áætlaðri vergri landsframleiðslu árið 2009.

Í Icesave-málinu takast á eignir og ábyrgð, skilvísi og skuldbindingar. Það hverfist ekki síst um þá staðreynd að íslenski tryggingarsjóðurinn hefur yfir tiltölulega litlum fjármunum að ráða miðað við þær miklu kröfur sem uppi eru.

IV. Icesave-samningarnir.

Lánasamningar milli Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta á Íslandi og Íslands, annars vegar, og fulltrúa breska fjármálaráðuneytisins og Hollands, hins vegar, svokallaðir Icesave-samningar, voru undirritaðir 5. júní 2009. Í þeim kemur m.a. fram bakgrunnur samninganna, skilmálar lánanna, gildistaka samninganna, endurgreiðslur, vaxtakjör, ábyrgð samningsaðila og jöfn meðferð kröfuhafa. Einnig taka samningarnir til breyttra aðstæðna, gildandi laga og lögsögu og með hvaða hætti fallið sé frá friðhelgisréttindum.

Í stórum dráttum fela samningarnir í sér að tryggingarsjóðurinn á Íslandi tekur lán hjá Bretum og Hollendingum að fjárhæð 2,35 milljarðar punda, annars vegar, og 1,3 milljarðar evra, hins vegar, sem endurgreiðist á 15 árum. Fyrstu sjö árin þarf ekki að greiða afborganir af lánunum umfram það sem tryggingarsjóðurinn fær greitt úr þrotabúi Landsbanka Íslands hf. Á síðari átta árunum er greitt af lánunum með 32 jöfnum afborgunum. Lánin bera 5,55% fasta ársvexti.

Icesave-samningarnir fela í sér að tryggingarsjóðurinn, sem er sjálfseignarstofnun, tekur lánin en ríkissjóður ábyrgist endurgreiðslur höfuðstóls og vaxta. Tryggingarsjóðurinn notar eignir sínar og eignir þrotabús Landsbankans til að greiða niður lánin en það sem upp á kann að vanta í lokin ábyrgist ríkissjóður. Áhættan sem lántökunni fylgir byggist því á endurheimt eigna úr þrotabúi Landsbankans en þar við bætist m.a. gengisáhætta og efnahagsleg óvissa sem nánar verður vikið að síðar.

V. Verkaskipting milli nefnda Alþingis.

Að lokinni 1. umræðu á Alþingi var frumvarpinu vísað til fjárlaganefndar sem hafði með höndum forræði málsins. Fjárlaganefnd fól tveimur fastanefndum að fjalla um tiltekna þætti málsins, þ.e. efnahags- og skattanefnd og utanríkismálanefnd. Fyrrnefndu nefndinni var falið að skoða getu þjóðarbúsins til að standa undir skuldbindingum og greiðslum tengdum Icesave, í ljósi tekna ríkisins, gjaldeyris- og útflutningstekna og fleira sem tengist því. Einnig var nefndin beðin um að meta þau áhrif sem samningarnir koma til með að hafa á lánshæfismat, gengi og aðrar lykilefnahagsstærðir íslenska þjóðarbúsins, svo og að skoða samstarfsáætlun milli Seðlabankans, fjármálaráðuneytisins og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og leggja mat á þjóðhagshorfur. Verkefni utanríkismálanefndar var aftur á móti að skoða regluverk á Evrópska efnahagssvæðinu í ljósi Icesave-samninganna, samskipti við bresk og hollensk stjórnvöld, stjórnvöld á Norðurlöndum og í ESB, samskipti við aðrar þjóðir og þjóðarétt, aðdraganda samninganna og fleira því tengt. Einnig var óskað eftir því við utanríkismálanefnd að hún mæti áhrif þess á alþjóðasamskipti og þjóðarétt ef Alþingi staðfesti ríkisábyrgð á Icesave-samningunum eða neitaði að veita hana.

Álit meiri hluta og minni hluta nefndanna eru birt sem fylgiskjöl með nefndaráliti þessu.

VI. Lögfræðileg álitaefni.

Helstu lögfræðilegu álitaefnin sem nefndin ræddi á fundum sínum snúa að óvissuþáttum varðandi lánaskuldbindinguna. Einnig ræddi nefndin þjóðréttarlega stöðu íslenska ríkisins, takmörkun á friðhelgisréttindum og rétthæð krafna við úthlutun úr þrotabúinu.

Nefndinni barst fjöldi lögfræðilegra álita um einstök efnisatriði Icesave-samninganna og verða helstu umfjöllunarefnin rakin hér á eftir.

i. Lagaleg óvissa.

Því hefur verið haldið fram að Íslendingum sem þjóð beri ekki að endurgreiða þeim innstæðueigendum sem lögðu inn hjá íslensku bönkunum erlendis fyrir hrunið. Ísland hafi fullnægt skuldbindingum sínum með því að koma á fót innstæðutryggingakerfi sem hefði dugað undir öllum venjulegum kringumstæðum og slík kerfi skuli fjármögnuð af innlánsfyrirtækjum en ekki ríkinu. Þá komi fram í 24. málsgrein aðfaraorða tilskipunar 94/19/EB að aðildarríkin geti ekki orðið ábyrg gagnvart innstæðueigendum ef þau hafa komið upp innstæðutryggingakerfi í samræmi við tilskipunina. Einnig hefur verið bent á að hafi Evrópusambandið vakið upp þær réttmætu væntingar að innlánstryggingakerfin sem byggðust á tilskipuninni mundu að lágmarki tryggja 20.000 evra innstæður hjá hverjum og einum, þá væri Evrópusambandið bótaskylt í þeim tilvikum þar sem tryggingakerfin stæðu ekki undir þeim væntingum. Þeir ágallar sem fram hafi komið á reglum sem samdar voru af Evrópusambandinu geti ekki verið á ábyrgð íslenskrar þjóðar. Bent var á dóm Evrópudómstólsins í máli nr. C-222/02 en þar segir að tilskipunin geti ekki gert aðildarríki eða lögbær yfirvöld þeirra ábyrg gagnvart innstæðueigendum ef þau hafa séð til þess að koma á einu eða fleiri kerfum viðurkenndum af stjórnvöldum sem ábyrgjast innlán eða lánastofnanirnar sjálfar og tryggja að innstæðueigendur fái bætur og tryggingu í samræmi við skilmála í tilskipuninni.

Með tilliti til óvissunnar sem ávallt felst í málaferlum ásamt þeim tíma sem hefði þurft til að leysa deiluna fyrir Evrópudómstólnum eða öðrum alþjóðlegum dómstól var þeim sjónarmiðum komið á framfæri við nefndina að vel mætti færa fyrir því rök að efnahagslegur bati Íslands og hættan á því að brjóta EES-samninginn væri þyngri á metunum en kostnaður ríkisins við að útvega fjármagn til að greiða eigendum sparifjár á Icesave-reikningum lágmarks-

tryggingu. Hagnýt lagaleg lausn gæti verið sú að samþykkja ríkisábyrgð á lánunum til tryggingarsjóðsins og jafnframt leita leiða til að halda til haga rétti ef möguleikar skapast til að fá úrlausn um það efni. Sjö ára tímabil eins og lagt er til í lánasamningunum við Ísland virðist rúmur tími til að kanna til hlítar möguleika í þessu efni.

ii. Þjóðréttarleg staða íslenska ríkisins og endurskoðunarákvæði.

Þeim sjónarmiðum var komið á framfæri við nefndina að með frumvarpinu óbreyttu tæki íslenska ríkið á sig ábyrgð sem lagaleg óvissa ríkti um á sviði Evrópuréttar. Tryggingarsjóðurinn væri einkaréttarlegur aðili og ríkið yrði sett í stöðu einkaréttarlegs samningsaðila þar sem samningsákvæði mundu tryggja stöðu lánveitanda fremur en lántaka. Þá var á það bent að þar sem samningarnir væru einkaréttarlegs eðlis verði alþjóðleg úrlausn þeirrar lagalegu óvissu sem ríkir vegna galla innstæðutryggingakerfisins aðskilin frá efndum ríkisins á Icesave-samningnum og þar sem skýr skil eru á milli þjóðaréttar og einkamálaréttar væri búið að rjúfa tengslin þar á milli með því að færa úrlausnina í þann búning sem hún er í. Þeirri gagnrýni var jafnframt komið á framfæri við nefndina að óvissa væri um það hvort íslenska ríkið ætti beinlínis rétt á að samningarnir yrðu teknir upp og endursamið, sjá 16. gr. breska samningsins, þó svo að skuldaþoli mundi hraka til muna miðað við slíkt mat Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá 19. nóvember 2008 og ekki væri hægt að breyta samningunum nema með skriflegu samkomulagi milli samningsaðila, sbr. 13. gr. breska samningsins. Sambærileg ákvæði eru í hollenska samningnum. Meiri hlutinn telur því rétt að setja ríkisábyrgðinni tiltekin vel afmörkuð skilyrði.

iii. Rétthæð krafna.

Nefndin ræddi á fundum sínum um rétthæð krafna við úthlutun úr þrotabúi og stöðu Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta sem kröfuhafa í búinu. Fyrir nefndinni kom fram gagnrýni á að við samningsgerðina hefði verið gengið út frá því að krafa Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta væri jafnsett kröfum bresku og hollensku sjóðanna. Ágreiningslaust er að þessar kröfur eru allar forgangskröfur í kjölfar setningar neyðarlaganna en deilt er um hvort íslenski tryggingarsjóðurinn eigi að njóta einhvers konar ofurforgangs. Þarna eru miklir fjárhagslegir hagsmunir í húfi. Miðað við forsendur við samningsgerðina fá forgangskröfuhafar allir sama hlutfall úr búinu upp í sínar kröfur. Ef gagnrýnendur hefðu á réttu að standa ætti að úthluta þannig að fyrst gengju fjármunir búsins til að mæta fyrstu 20.887 evrunum af hverri innstæðu áður en úthlutað yrði til þess sem umfram væri.

Fram kom að samninganefndin hefði talið að engin lagaheimild væri til þess að gera upp á milli forgangskröfuhafa. Fyrir lægi að tryggingarsjóðurinn yfirtæki hluta kröfu innstæðueiganda, að því marki sem sjóðurinn hefur greitt hana út til eigandans. Í raun væri um að ræða allt upp í þrjár kröfur sem lýst yrði í búið vegna einnar innstæðu, þ.e. kröfu Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta vegna hinnar skyldubundnu tryggingar, því næst kröfu hollenska eða breska tryggingarsjóðsins vegna umframtryggingar, þar sem það á við, og loks eftirstöðvar kröfu innlánseigandans á hendur fjármálafyrirtækinu. Að kröfu viðsemjenda hefði til öryggis verið sett sérstakt ákvæði í samningana um að jafnræðis verði gætt milli sjóðanna sama á hvern veg verður úthlutað úr búinu, þeir muni með öðrum orðum bæta hver öðrum upp mismun ef einhver verður. Hefði verið á það fallist enda samrýmdist þetta þeim skilningi á íslenskum gjaldþrotarétti sem haldið var fram af hálfu Íslands við samningsgerðina.

Við meðferð málsins í nefndinni komu fram lögfræðingar sem drógu í efa að lagaforsendur við samningsgerðina væru réttar að þessu leyti. Ekki væri samkvæmt íslenskum rétti unnt að skipta upphaflegri kröfu innstæðueiganda upp í margar og framselja öðrum og fá úthlutun upp í hverja og eina sem sjálfstæða kröfu. Telja þeir að krafan gagnvart bankanum eða þrotabúi hans verði eftir sem áður ein, þannig að við úthlutun upp í forgangskröfur skuli eignir bankans fyrst renna til Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta og síðan, hrökkvi eignirnar til þess, til hollenska eða breska sjóðsins vegna umframtryggingar þar sem það á við og loks, ef eitthvað stendur eftir, til hins upphaflega innstæðueiganda eða þess sem komið hefur í hans stað. Máli sínu til stuðnings vísuðu þeir m.a. til framkvæmdar varðandi úthlutun krafna úr búi til Ábyrgðasjóðs launa. Telja þeir að með þeirri leið sem farin var í samningunum hafi í reynd verið fallist á gríðarlega miklar umframskuldbindingar, meiri en sanngjarnt gæti talist að féllu á íslenska skattgreiðendur.

Álit annarra lögfræðinga sem nefndin ræddi við studdu hins vegar samningsforsendurnar. Þar kemur fram að forgangskröfur vegna innstæðna, hvort sem þær hafa verið yfirteknar af Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta eða verið framseldar kröfuhafa, teljist jafnréttháar að því er varðar úthlutun úr búi fjármálafyrirtækja. Tryggingarsjóðurinn njóti því samkvæmt íslenskum gjaldþrotarétti ekki sérstaks forgangs (ofurforgangs) þegar kemur að úthlutun forgangskrafna. Ákvæði Icesave-samninganna um jafnræði milli tryggingarsjóða Íslands, Bretlands og Hollands rýri ekki að neinu leyti rétt íslenska tryggingarsjóðsins þegar kemur að úthlutun úr búi Landsbankans. Ef tryggingarsjóðnum hefði á hinn bóginn með lögum verið veittur sérstakur forgangur umfram aðra kröfuhafa sem ættu sambærilega kröfu, þ.e. kröfu vegna innstæðna, andstætt reglum kröfuréttar og gjaldþrotaréttar hvað kröfuröð og rétthæð krafna varðar, þá væri hætt við að slíkt fæli í sér brot á EES-samningnum.

Meiri hlutinn leggur áherslu á að gríðarlega miklir hagsmunir eru tengdir niðurstöðu um það hvor túlkunin er rétt. Telur hann því rétt að búið verði svo um hnúta að tryggingarsjóðurinn láti reyna á réttarstöðu sína að þessu leyti. Þá lítur meiri hlutinn svo á, í samræmi við ábendingar sem nefndinni bárust, að allur kostnaður við greiðslustöðvun og slitameðferð bankanna og kostnaður við skilanefndir sé búskröfur í skilningi 110. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991.

iv. Beiting hryðjuverkalaga.

Kyrrsetning Breta á eignum Landsbanka Íslands hf. á grunni hryðjuverkalaga olli Landsbanka Íslands hf. og kröfuhöfum hans og Íslendingum öllum stórtjóni. Íslensk stjórnvöld mótmæltu frystingunni ítrekað og könnuðu möguleika til málsóknar vegna hennar. Í upphafi þessa árs komst þáverandi ríkisstjórn að þeirri niðurstöðu eftir gagngera lögfræðilega skoðun málsins að ekki væru forsendur fyrir málarekstri fyrir dómstólum vegna frystingarinnar. Sú niðurstaða gildir þó eingöngu fyrir íslenska ríkið sem slíkt. Í þessu ljósi ber að skilja ákvæði í lánasamningnum við Bretland (8. gr.) þar sem segir að íslenska ríkið falli frá kröfum á hendur viðsemjendum vegna Landsbankans sem risið hefðu fyrir samningsgerðina. Þetta ákvæði bindur til dæmis ekki skilanefnd Landsbanka Íslands hf., hluthafa í bankanum eða aðra hagsmunaaðila.

Nefndin beindi þeirri spurningu til fjármálaráðuneytisins hvers vegna ekki hafi verið farið fram á sambærilegt ákvæði um skaðleysi Íslands gagnvart Bretlandi sem innstæðukröfuhafa vegna setningar laga nr. 125/2008, um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl., neyðarlaganna svonefndu, og færslu innlendra innstæðna auk eigna til nýs félags, félags sem stofnað var á grunni Landsbanka Íslands hf., Nýja Lands-

bankans hf., NBI hf. Í svari ráðuneytisins kom fram að meint tjón Íslands vegna beitingar hryðjuverkalaganna hefði stutt kröfu Íslands um hagstæð lánakjör, svo sem lánstíma, greiðslufrest og vaxtakjör, og talið hefði verið að ásættanleg niðurstaða hefði náðst í því efni. Forsenda samninganna væri sú að bresk og hollensk yfirvöld virtu slitameðferð þrotabúsins, neyðarlögin og ráðstafanir sem gripið hefði verið til á grundvelli þeirra. Viðsemjendur mundu þá ekki höfða mál né styrkja málsókn út af þeirri ráðstöfun Fjármálaeftirlitsins að færa innstæður í útibúum Landsbanka Íslands hf. í NBI hf. og fjármálaráðherra Hollands hefði staðfest þá afstöðu með bréfi dagsettu 8. júlí 2009.

v. Takmörkun á friðhelgisréttindum.

Á fundum nefndarinnar var bent á að óviðunandi væri að ekki finnist í grein 16.3 í hollenska samningnum og 18. gr. í þeim breska einhvers konar takmörkun á því í hvaða eignum íslenska ríkisins unnt er að gera fullnustu.

Í báðum samningunum eru hefðbundin ákvæði lánasamninga um lög, lögsögu og takmörkun á friðhelgisréttindum. Ákvæðin eru samhljóða í samningunum en er skipað með mismunandi hætti. Í hollenska samningnum er ákvæðið hluti kaflans um lög og lögsögu, 16.3, en í breska samningnum er ákvæðið sjálfstæður kafli næst á eftir 17. kafla um lög og lögsögu. Fyrir nefndina komu upplýsingar þess efnis að bresk stjórnvöld hafi staðfest að ekki sé efnismunur á ákvæðunum og í báðum löndunum gildi friðhelgisréttindi á grundvelli Vínarsamningsins um stjórnmálasamband óháð takmörkuninni á friðhelgisréttindunum í samningunum. Þá sé þar jafnframt staðfest að þar sem Seðlabankinn er sjálfstæður lögaðili nái friðhelgistakmörkunin ekki til hans né til gjaldeyrisvarasjóðs bankans.

vi. Meginniðurstaða varðandi lagaleg álitaefni.

Fjárlaganefnd barst fjöldi lögfræðilegra álita um einstök efnisatriði Icesave-samninganna. Helstu álitaefnin sneru að ýmsum óvissuþáttum varðandi skuldbindingar Íslands gagnvart innstæðueigendum Icesave-reikninga í Bretlandi og Hollandi. Sömuleiðis hafa verið uppi ólíkar skoðanir á þjóðréttarlegri stöðu íslenska ríkisins og takmörkun á friðhelgisréttindum ásamt rétthæð krafna á milli tryggingasjóða landanna.

Það er mat meiri hlutans að ekki verði leyst úr öllum lögfræðilegum álitaefnum samninganna nema fyrir dómstólum. Þar er helst að nefna deiluefni sem uppi eru um rétthæð krafna við úthlutun úr þrotabúi Landsbanka Íslands hf. Meiri hlutinn leggur því fram breytingartillögur við frumvarpið sem varða þessi lögfræðilegu atriði.

VII. Efnahagsleg álitaefni.

Deilt er um áhrif Icesave-samninganna á íslenskt samfélag. Við lykilspurningum sem varða samningana hafa ekki fengist óumdeild svör. Pólitísk umræða um Icesave-samningana hefur litast af þessari óvissu.

Líklega verður ekki deilt um það að ein meginforsenda þess að íslenskt hagkerfi rísi undir þeim samningi sem hér er til umfjöllunar sé sú að skuldaþoli landsins verði ekki ógnað, með öðrum orðum að skuldsetningin beri ekki verðmætasköpun þjóðarbúsins ofurliði.

i. Áhrif samninganna á efnahag Íslands og endurskoðunarákvæði.

Það skiptir sköpum þegar efnahagsleg áhrif Icesave-samninganna eru metin að fyrir liggi greinargóð vitneskja um heildarskuldsetningu íslensku þjóðarinnar og ábyrgar og faglegar spár um skuldaþróun landsins á næstu árum. Nefndin áréttar að þessar spár eru háðar mörgum

óvissuþáttum, en hefur engu síður lagt sig fram um að draga fram margar og ólíkar sviðsmyndir eða dæmi með breytilegum forsendum til að glöggva sig á mögulegum áhrifum af umræddum samningum.

Drjúgur tími fjárlaganefndar hefur farið í ítarlega skoðun á vægi endurskoðunarákvæðis samninganna, en þar er kveðið á um heimild íslenska ríkisins til að óska eftir viðræðum um endurskoðun samninganna ef skuldaþol íslenska þjóðarbúsins versnar til muna frá því sem það var áætlað í úttekt Alþjóðagjaldeyrissjóðsins í nóvember 2008. Fram kom við umfjöllun nefndarinnar að þess séu engin þekkt dæmi að í sambærilegum lánasamningum séu ákvæði um endurskoðun vegna þess að aðstæður hafi breyst lántaka verulega í óhag. Umrætt ákvæði felur ekki í sér skilyrðislausan rétt til endurskoðunar á samningunum heldur er hún háð samþykki viðsemjenda Íslendinga.

Það er mat meiri hlutans að herða verði á þessu atriði, sbr. ályktun Alþingis frá 5. desember 2008 um að leiða málið til lykta á grundvelli hinna sameiginlegu viðmiða sem kveða á um að tillit verði tekið til „hinna erfiðu og fordæmislausu aðstæðna“ sem ríkja á Íslandi eftir algert kerfishrun, enda þarf ekki að efast um að endurreisn fjármála- og efnahagskerfis landsins er lykilforsenda þess að þjóðarbúið ráði við samningana. Hér verður vart séð annað en að það sé viðsemjendum Íslendinga beinlínis í hag að einmitt verði hert á þessu ákvæði.

ii. Hagvöxtur næstu ára.

Í fjölmörgum greinargerðum og umsögnum sem fjárlaganefnd hafa borist vegna Icesave-samninganna er bent á að geta þjóðarbúsins til að standa undir skuldbindingum sem af þeim hljótast ráðist ekki síst af hagvaxtarþróun næstu ára.

Í áliti 2. minni hluta efnahags- og skattanefndar Alþingis um Icesave-málið er gagnrýnt að samningarnir taki ekkert mið af þessum þáttum sem einmitt geti haft úrslitaáhrif á möguleika Íslands til að ráða við þá. Í umræddu áliti er greinargóð lýsing á því hve miklu getur hér munað, en þar segir annars vegar: „Ef lítill eða enginn hagvöxtur verður hér á landi næstu árin er fyrirséð að þjóðin mun ekki geta aflað þess gjaldeyris sem þarf til að standa straum af skuldbindingunni.“ Hins vegar segir í álitinu: „Ef hagvöxtur verður myndarlegur næsta áratuginn, til að mynda 4–6% á ári, má sýna fram á að ekki verði vandkvæði bundið að standa við samninginn, jafnvel þótt eignir Landsbankans dugi skemur en gert er ráð fyrir.“

Hér eru dregnar upp ólíkar sviðsmyndir og óvissa ríkir um hver er líklegasta niðurstaðan. Óvissa sem fjárlaganefnd hefur ekki fengið eytt með öllu þrátt fyrir að hún hafi kynnt sér fjölmargar skýrslur og úttektir stofnana og frjálsra félagasamtaka á áhrifum Icesave-samninganna á efnahag landsmanna. Enda er það svo að forsendur hagvaxtar eru margar og nær allar óvissu undirorpnar.

iii. Hagvaxtarspár fjármálaráðuneytisins, Seðlabanka Íslands og Hagfræðistofnunar.

Í þessu ljósi er athyglisvert að skoða heldur ólíkar forsendur og hagvaxtarspár fjármálaráðuneytis, Seðlabanka Íslands og Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands, en fjárlaganefnd óskaði sérstaklega eftir áliti þessara stofnana á efnahagslegum áhrifum Icesave-samninganna á þjóðarbúið. Meiri hlutinn tekur fram að Hagfræðistofnun var fengin sérstaklega til að rýna í álit Seðlabankans.

Í forsendum fjármálaráðuneytisins er gert ráð fyrir að vöxtur vergrar landsframleiðslu á greiðslutímabili Icesave-skuldbindinganna fram til 2024 verði að jafnaði 167 milljarðar kr. og raunvöxtur að jafnaði 110 milljarðar kr. Ráðuneytið bendir reyndar á að hagvöxtur sé ekki beinlínis forsenda þess að þjóðarbúið ráði við Icesave-skuldbindingarnar, en orðrétt segir í

úttekt þess: „Fari svo að ekki verði neinn hagvöxtur fram til loka endurgreiðslutímans en aðrar forsendur óbreyttar vex hlutfall endurgreiðslu um 0,1–0,2% af VLF á ári.“ Ráðuneytið telur að greiðslur vegna Icesave verði að jafnaði um 67 milljarðar kr., eða um 60% af árlegum raunvexti, og kemst að þeirri niðurstöðu að þrátt fyrir að greiðslurnar teljist verulegar sé ljóst að þær muni ekki hafa afleiðingar sem talist geti óbærilegar.

Greinargerð Seðlabanka Íslands gerir ráð fyrir að á tímabilinu 2010–2018 muni raunhagvöxtur hér á landi nema um 3% að meðaltali á ári, en jafnframt er gert ráð fyrir að verðbólga muni þróast hér á landi í samræmi við verðbólgumarkmið Seðlabankans næstu ár. Þessi niðurstaða hefur sætt gagnrýni. Þá hefur og verið gagnrýnt að Seðlabankinn byggir spá sína um sjálfbærni skuldabyrðinnar, þegar Icesave-skuldbindingunum hefur verið bætt við, á því að raungengi verði mjög lágt og mikill afgangur á viðskiptum við útlönd á umræddu tímabili. Bankinn er þannig þeirrar skoðunar að þjóðarbúið hafi efnahagslegar forsendur til að taka á sig Icesave-skuldbindingarnar. Í minnisblaði sínu reiknar Seðlabankinn út mismunandi fráviksdæmi, m.a. dæmi þar sem gert er ráð fyrir engum hagvexti.

Fjármálaráðuneytið tekur mið af hagvaxtarspá Seðlabankans en Hagfræðistofnun Háskóla Íslands telur að árlegur hagvöxtur næstu ára verði allt að tugum milljarða króna minni en grunnspá Seðlabankans gerir ráð fyrir, eða miklu nær 2%, og bendir á að Seðlabankinn hafi ekki lagt mat á mögulegan fólksflótta í úttekt sinni sem geti haft úrslitaáhrif á hagvöxt, hér á landi sem annars staðar. Hagfræðistofnun metur það svo að einvörðungu vegna Icesave-ábyrgðanna muni um hálft prósent þjóðarinnar, um 1.600 manns, flytja af landi brott ef miða má við reynslu annarra þjóða.

Hagfræðistofnun er að öðru leyti gagnrýnin á mat Seðlabankans á efnahagslegum áhrifum Icesave-samninganna á íslenskt samfélag og tekur auk þess útreikningum fjármálaráðuneytisins með ákveðnum fyrirvörum. Einkum og sér í lagi telur stofnunin að gengisþróun geti orðið með öðrum hætti en ráðuneytið og bankinn spá fyrir um og það eitt út af fyrir sig geti haft áhrif á greiðslubyrði lánanna. Þar fyrir utan verði að teljast líkur á því að ríkið verði að gefa sér lengri tíma til að greiða niður skuldir sínar þar sem mikinn aga þurfi á fjármál ríkisins til að mynda 3% árlegan tekjuafgang af rekstri ríkissjóðs frá og með 2014 eins og að sé stefnt.

iv. Álit meiri hluta efnahags- og skattanefndar.

Hér er vert að taka fram að í áliti meiri hluta efnahags- og skattanefndar um Icesave-skuldbindingarnar, sem fjárlaganefnd óskaði eftir, segir að vegna efasemda sem fram hafi komið um greiningu Seðlabanka Íslands hafi verið rætt hvort þörf væri á að skýra nánar endurskoðunarákvæði samninganna. Nokkuð hafi verið rætt um hrein skilyrði fyrir því að veita ríkisábyrgð í þessu efni og hver áhrif það hefði á gildi samkomulagsins, en orðrétt segir í áliti meiri hlutans: „Hugmyndir komu fram um að setja hámark á ábyrgðina sem nemur vissu hlutfalli af landsframleiðslu eða að setja það skilyrði að ábyrgðin félli niður að hluta eða öllu leyti ef efnahagslegar forsendur bresta fyrir ábyrgðinni. Ábendingar komu fram um að landsframleiðsla væri ekki tækt viðmið til að afmarka ábyrgð íslenska ríkisins.

Því var einnig hreyft í nefndinni að ástæða væri til að nota líkindaútreikning til að meta áhættu íslenska ríkisins sem tengist eignum Landsbankans og eftir atvikum öðrum þáttum sem liggja til grundvallar mati á skuldaþoli þess en að fengnu áliti gesta telur meiri hlutinn að þetta sé ekki forsenda upplýstrar ákvarðanatöku í málinu.“

Síðar segir í áliti meiri hlutans: „Í aðalatriðum sýnir úttekt Seðlabankans að meginhagsmunir Íslands felast í því að rjúfa vítahring einangrunar landsins, skapa forsendur fjárfestingar og snúa þannig hjólum verðmætasköpunar á fullan skrið. Að þetta takist sem fyrst mun

ráða mestu um að Ísland standi undir skuldbindingum sínum almennt, Icesave þar með talið. Stærsta ógnin stafar nú af víxlverkunum samdráttar, þar sem erfiðleikar einstakra aðila valda öðrum erfiðleikum og dýpka vandann með hverri viku sem líður. Hér mun ekki síst ráða miklu endurreisn bankanna sem þurfa að verða fjölskyldum og fyrirtækjum bakhjarl endurreisnar. Augljóst er að endurnýjun alþjóðlegrar lánafyrirgreiðslu er forsenda þeirrar endurreisnar.“

v. Endurheimtur eigna og greiðslubyrði.

Geta þjóðarbúsins til að rísa undir þeim byrðum sem hér um ræðir ræðst eins og að framan segir af skuldaþoli þjóðarinnar og hagvexti, en ekki síður af þeim endurheimtum úr búi Landsbanka Íslands hf. sem koma upp í greiðslur ábyrgðarinnar. Hér skiptir sköpum að vel takist til, enda eiga endurheimturnar að standa að mestum hluta undir höfuðstól lánsins sem bresk og hollensk stjórnvöld hafa veitt Íslendingum til að standa skil á sínum þætti áfallsins. Ein af meginforsendum í útreikningum fjármálaráðuneytisins á greiðslubyrði Icesave-lánsins er að eignir úr þrotabúi Landsbankans dugi fyrir 75% skuldbindingarinnar að lágmarki sem er metið gildi og því seint hafið yfir gagnrýni.

Í umfjöllun fjárlaganefndar um Icesave-málið hefur þeirri skoðun oftsinnis verið hreyft að illa verði búið við þá óvissu sem óneitanlega fylgi þessari helstu lykilforsendu að baki útreikningum á greiðslubyrði lánsins, en þar sem annars staðar í umfjöllun um málið greinir menn á um áhættuna sem er falin í mati á eignunum. Þá hefur verið bent á að eignir Landsbankans séu af ýmsum toga, í mörgum löndum og ólíkum myntum. Nokkrar séu mjög háðar efnahagsástandi í viðkomandi löndum, en aðrar síður. Ábyrgt sé í ljósi þessa – og að fenginni reynslu síðustu missira – að gera ráð fyrir mun verri endurheimtum, og hafa allt niður undir 40% verið nefnd í því sambandi af þeim sem helst hafa gagnrýnt útreikninga ráðuneytisins.

Hér eru enn og aftur dregnar upp mismunandi sviðsmyndir. Þegar gengið er út frá þessum tveimur forsendum um endurheimtur, grunndæmi fjármálaráðuneytisins um 75% heimtur og lakari niðurstöðu um 40% heimtur, sést vel hve miklu munar. Í fyrra dæminu gætu skuldbindingarnar vegna Icesave orðið 300 milljarðar kr. þegar greiðslur ættu að hefjast árið 2016 og greiðslubyrðin það ár næmi 44 milljörðum kr. Það jafngildir 2,5% af landsframleiðslu sem minnkar svo niður í 1,4% árið 2023. Í seinna dæminu um 40% heimtur gætu skuldbindingarnar vegna Icesave numið 582 milljörðum kr. við upphaf greiðslnanna árið 2016, sem kallaði á 103 milljarða kr. greiðslubyrði það ár, sem næmi 6,5% af landsframleiðslu í byrjun en lækkaði svo niður í 2,7% árið 2023.

Hér munar miklu. Í seinna dæminu er skuldbindingin tæplega 300 milljörðum kr. hærri en í því fyrra og greiðslubyrði fyrsta afborgunarárs nærri 60 milljörðum kr. meiri en fyrra dæmið gerir ráð fyrir.

Fjárlaganefnd hefur ekki forsendur til að meta verðmæti eignasafns Landsbanka Íslands hf. og byggir því á þeim upplýsingum sem hún hefur fengið frá umsjáraðilum eignanna.

Af samtölum fjárlaganefndar við skilanefnd Landsbankans hefur oftsinnis komið fram að eignasafn bankans hefur verið metið af sérfræðingum sem skilanefndin hefur ráðið sérstaklega til þess. Skilanefndin lýsir því svo að matið byggist eingöngu á vinnu þessara sérfræðinga og verði því að teljast almennt og hlutlægt. Verðmæti þess sé háð markaðsaðstæðum hverju sinni og geti því sveiflast mjög mikið á milli tímabila. Þá ríki óvissa um hvenær endurgreiðslur hefjist þar sem fastlega sé gert ráð fyrir málaferlum sem geti tafið útgreiðslurnar. Þar að auki sé óljóst hversu hratt endurgreiðslur skili sér í ljósi efnahagsástands í heiminum.

Að mati skilanefndar Landsbankans 30. apríl 2009 námu eignir búsins um 1.100 milljörðum kr. en forgangskröfur í búið 1.330 milljörðum kr. Eignir voru því fyrir 83% forgangskrafna. Þetta mat hefur verið í reglulegri endurskoðun og má geta þess að fjármálaráðuneytið hefur í útreikningum sínum í tengslum við samningagerðina miðað við 75% endurheimtur.

Fram hefur komið í viðræðum fjárlaganefndar og slitastjórnar Landsbanka Íslands hf. að skilanefndin hefur ekki gert sérstaka áætlun um endurgreiðsluferli krafna á hendur bankanum. Fjármálaráðuneytið gerir ráð fyrir að fram til ársins 2016 hafi 75% af kröfum forgangsréttarhafa verið greidd úr þrotabúi Landsbankans og þá verði skuldbindingin vegna Icesave-samninganna að meðtöldum áföllnum vöxtum komin í 415 milljarða kr. sem svari til 21% af vergri landsframleiðslu eins og hún er áætluð á þeim tíma. Verði endurheimtur 60% mun skuldbindingin nema 521 milljarði kr., eða 26% af VLF árið 2016, en endurheimtist 90% mun hún nema 309 milljörðum kr., eða 15% af VLF miðað við forsendur fjármálaráðuneytisins.

Hagfræðingar og bankamenn, sem komið hafa á fund fjárlaganefndar, hafa margir bent á mikilvægi þess að ríkið þrýsti á skjóta eignasölu Landsbankans til að greiða niður skuldbindingarnar, en miklar lagalegar og stjórnarfarslegar hindranir séu þar í veginum. Skilanefnd geti ekki áætlað endurheimtur á þessu stigi málsins þar sem kröfulýsingarfrestur sé ekki útrunninn. Hún hafi heldur ekki unnið greiðsluáætlun um útgreiðslur úr búinu og þar af leiðandi sé harla erfitt að sjá fyrir hvernig endurgreiðslum muni reiða af.

vi. Gengi og vextir.

Á fundum fjárlaganefndar, svo og fundum efnahags- og skattanefndar um álitaefni vegna Icesave-samninganna, hefur komið fram gagnrýni á spár Seðlabanka Íslands um þróun gengismála, en hún hefur vitaskuld mikil áhrif á greiðslugetu og skuldaþol.

Í áliti meiri hluta efnahags- og skattanefndar til fjárlaganefndar segir að ekkert einhlítt mat sé unnt að leggja á áhrif Icesave-samninganna á þróun gengis og vaxta og síst yfir jafnlangt tímabil og hér um ræði. Sú þróun sé margvíslegri óvissu háð og á hana hafi fjölmargir aðrir þættir áhrif. Síðar segir meiri hlutinn: „Gengi íslensku krónunnar hefur veikst jafnt og þétt á þessu ári. Í nokkra mánuði hefur verið beðið endurskoðunar á efnahagsáætlun íslenskra stjórnvalda sem unnin er í samstarfi við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn. Á henni byggist lánafyrirgreiðsla sjóðsins og Norðurlandanna. Að svo miklu leyti sem gerð Icesave-samninganna stuðlar að því að endurskoðuninni verði lokið og lánin veitt draga þeir úr líkum á veikingu krónunnar til skemmri tíma.“

Í fundargerð peningastefnunefndar Seðlabankans fyrir júlí 2009 kemur fram að til greina komi að bankinn grípi til stýrivaxtahækkunar til að koma í veg fyrir frekari veikingu krónunnar. Þar sem lánafyrirgreiðsla sjóðsins og Norðurlandaríkjanna á að styrkja gjaldeyrisvaraforðann eru Icesave-samningarnir til þess fallnir að styðja við frekara vaxtalækkunarferli, eða hið minnsta að draga úr líkum á vaxtahækkunum næstu mánuði.

Í áliti meiri hluta efnahags- og skattanefndar um þetta efni segir: „Til lengri tíma litið eru áhrif samninga af þessari stærðargráðu þau að veikja gengi krónunnar frá því sem annars hefði orðið og getur sú þróun haft áhrif á vaxtastig til hækkunar fremur en lækkunar.“ Á hitt beri að líta, segir meiri hlutinn, að samningslaus sé þjóðin ekki síður ótrygg um framtíð sína í þessum efnum: „… óvissan sem því fylgir getur haft afdrifaríkar afleiðingar fyrir gengis- og vaxtaþróun.“

vii. Lánshæfismat.

„Það er erfitt að spá og einkanlega um framtíðina. Þetta á ekki síst við um lánshæfismat. Þau alþjóðlegu fyrirtæki sem sérhæfa sig í lánshæfismati hafa verið gagnrýnd fyrir ofmat á lánshæfi ríkja og fyrirtækja í aðdraganda fjármálakreppunnar. Fram kom að aðferðafræði matsfyrirtækjanna væri til endurskoðunar og að það gæti leitt af sér strangara og neikvæðara viðhorf gagnvart Íslandi, sbr. nýlega lækkun Standard og Poor's á einkunn Landsvirkjunar," segir meiri hluti efnahags- og skattanefndar í áliti sínu til fjárlaganefndar en kveðst samt telja að áhrif Icesave-samninganna á lánshæfismat Íslands eigi eftir að verða jákvæð fremur en neikvæð í ljósi þeirrar óvissu sem hefur verið um skuldir þjóðarbúsins fram að þessu. Í áliti 2. minni hluta sömu nefndar er að hluta tekið undir þessi sjónarmið, Icesave-samningarnir eyði vissulega óvissu og þar af leiðandi verði „auðveldara að meta lánshæfi ríkissjóðs", en 2. minni hluti nefnir því næst til sögunnar annars konar óvissu „um hver raunveruleg skuldastaða ríkissjóðs er", og er hér vísað til óvissu um endurheimt eigna og áhrif hennar á endanlega skuldabyrði, hagvaxtarhorfur, almennar þjóðhagshorfur og það hald sem raunverulega sé í neyðarlögunum.

Erlend matsfyrirtæki á borð við Moody's fara varlega í umsögn sinni um þetta atriði, en álit þess er birt sem fylgiskjal nr. 6 með umsögn Seðlabanka Íslands. Þar segir að þótt enn sé sitthvað óljóst um stefnu í ríkisfjármálum gefist með Icesave-samningunum skýrari mynd en áður af skuldum ríkissjóðs Íslands. Telur matsfyrirtækið jákvætt að ákveðinni óvissu verði eytt um skuldastöðu þjóðarbúsins. Einnig kemur fram að Moody's telur að skuldastaðan með Icesave-samningnum verði viðráðanleg fyrir þjóðarbúið. Þá kom fram við umfjöllun nefndarinnar að fulltrúi Fitch Ratings hefur einnig verið jákvæður í garð þess að ákveðinni óvissu verði eytt í þessu máli.

viii. Meginniðurstaða um efnahagslega óvissu.

Meiri hluti fjárlaganefndar hefur komist að þeirri niðurstöðu að Ísland geti, miðað við gefnar forsendur, staðið við þær skuldbindingar sem felast í samningunum við Bretland og Holland. Fjármálaráðuneytið, Seðlabanki Íslands og Hagfræðistofnun Háskóla Íslands hafa að beiðni fjárlaganefndar gert áætlanir út samningstímann sem benda eindregið til þess að samningarnir geri Íslandi kleift að standa við skuldbindingarnar sem felast í þeim. Að mati meiri hlutans er þó öruggara að gera ráð fyrir því að sú efnahagslega kreppa sem Íslendingar glíma við geti sett mark sitt á greiðslugetu landsins til lengri tíma. Ófyrirséðir erfiðleikar gætu haft neikvæð áhrif á greiðslugetu Íslands og skert lífskjör verulega.

Meiri hlutinn leggur því til að ríkisábyrgðin takmarki greiðslur vegna Icesave-samninganna og að látið verði reyna á endurskoðunarákvæði samninganna komi til þess að ekki verði hægt að standa við greiðslur samkvæmt þeim.

VIII. Pólitísk álitaefni.

i. Tengsl við lánafyrirgreiðslu Norðurlandaríkja.

Í umfjöllun utanríkismálanefndar voru sérstaklega teknar fyrir afleiðingar þess að Alþingi felldi frumvarpið í atkvæðagreiðslu og hafnaði þar með ríkisábyrgð samninganna. Vísaði meiri hluti nefndarinnar til þess að „lausn deilunnar væri forsenda aðkomu Norðurlanda að efnahagsáætlun Íslands og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins" og „eitt skilyrða fyrir lánveitingu grannþjóða okkar".

Það er sömuleiðis álit meiri hluta efnahags- og skattanefndar, eftir athugun sína og viðræður við ýmsa aðila, að lausn Icesave-deilunnar sé ein af forsendunum fyrir lánafyrir-

greiðslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og tengdum lánum Norðurlandaríkja og að höfnun þess að ábyrgjast þau lán sem Icesave-málið veltur á muni leiða til verulegrar óvissu sem ógnað getur efnahagslegu öryggi þjóðarinnar.

Fram hefur komið á fundum nefndarinnar að útgreiðsla lána Norðurlandaríkjanna er háð ársfjórðungslegri endurskoðun efnahagsáætlunar íslenskra stjórnvalda og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Endurskoðunin er aftur háð lánsfjármögnun frá Norðurlöndunum.

Eins og nánar greinir í áliti meiri hluta utanríkismálanefndar um frumvarpið undirgengust íslensk stjórnvöld með 9. lið viljayfirlýsingar íslenskra stjórnvalda til framkvæmdastjórnar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, sem liggur til grundvallar lánafyrirgreiðslu sjóðsins, að virða skuldbindingar á grundvelli evrópska innstæðutryggingakerfisins gagnvart öllum tryggðum innlánshöfum. Í bréfi fulltrúa Norðurlandaríkjanna í samningaviðræðum um lán þeirra til Íslands, dags. 15. maí 2009, var það sett sem skilyrði að Ísland uppfyllti alþjóðlegar skuldbindingar sínar, þ.m.t. hvað varðar innstæðutryggingar. Sami skilningur kemur fram í greinargerð sænsku ríkisstjórnarinnar til sænska þingsins, dags. 2. júlí 2009, um lánafyrirgreiðslu til Íslands. Enn fremur kemur þar fram sá skilningur að með skilyrði um lausn deilu Íslendinga við Hollendinga og Breta með lánasamningum þessara aðila verði umrædd lán Norðurlandanna ekki látin standa undir Icesave-skuldbindingunni.

Því er að mati meiri hluta efnahags- og skattanefndar veruleg hætta á því að ef ábyrgðinni verður hafnað verði ekki af fyrrnefndri fyrirgreiðslu við Ísland og hver muni benda á annan um ástæður þess.

Rétt er að halda því til haga að 2. minni hluti utanríkismálanefndar kveðst ósammála þessu mati í áliti sínu til fjárlaganefndar og segir, svo dæmi sé tekið: „… verður því einfaldlega ekki trúað að Norðurlandaþjóðirnar hyggist beita Ísland þrýstingi við þær erfiðu aðstæður sem nú ríkja og taka upp málstað viðsemjenda okkar með því að skilyrða fyrirgreiðslu sem áður hafði verið samið um á milli grannþjóða.“

ii. Alþjóðapólitísk álitaefni.

Meiri hluti utanríkismálanefndar telur í áliti sínu brýnt að leysa málið nú því „hætt sé við að alþjóðlegri einangrun Íslands linni mun síðar ef samningar nást ekki“. Bendir hann á að slíkt sé í raun ekki valkostur.

Meiri hlutar utanríkismálanefndar og efnahags- og skattanefndar ítreka hins vegar sannfæringu sína í þessu efni og bæta því við að ljóst sé að staða Breta og Hollendinga innan Alþjóðagjaldeyrissjóðsins sé sterk, bæði með beinum hætti og í krafti stöðu þeirra gagnvart öðrum áhrifamiklum aðildarríkjum. Þá gagnrýnir meiri hluti utanríkismálanefndar harðlega hvernig ríkin tvö hafa, að því er virðist, nýtt sér stöðu sína í framkvæmdastjórn Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Bendir hann á að ef ekki sé staðið við skuldbindingu skv. 9. lið viljayfirlýsingar íslenskra stjórnvalda til Alþjóðagjaldeyrissjóðsins geti framkvæmd næstu endurskoðunar tafist eða verið stöðvuð. Meiri hluti efnahags- og skattanefndar telur að skemmst sé þess að minnast þegar endurskoðun efnahagsáætlunar Íslands hafi verið tekin af dagskrá stjórnarfunda sjóðsins sl. haust (og síðast í byrjun ágúst) að því er telja verði að undirlagi Breta og Hollendinga. Meiri hluti nefndarinnar segir enn fremur: „Þá gæti höfnun vakið upp fráleitar aðgerðir gagnvart Íslandi eins og dæmin sanna. Má því leiða líkum að því að höfnun frumvarpsins feli í sér hættu á að landið einangrist á alþjóðavettvangi eins og gerðist sl. vetur í kjölfar hrunsins. Mikilvægt er að hafa í huga að Norðurlöndin og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn eru sem stendur einu aðilarnir sem tilbúnir eru að veita Íslandi lánafyrirgreiðslu og e.t.v. Pólland og Rússland.“

Hér er því sterklega gefið til kynna að Ísland einangrist í pólitísku og efnahagslegum skilningi fallist Alþingi ekki á að ábyrgjast Icesave-samningana. Þessi skoðun meiri hluta efnahags- og skattanefndar kallast á við áðurnefnt álit 2. minni hluta utanríkismálanefndar sem leggur áherslu á að Íslendingar eigi ekki að sætta sig við hvað sem er í þessu efni„ … og ef ekki birtist í verki vilji til að finna lausn, sem er ásættanleg fyrir báða samningsaðila, er ekkert annað að gera en að standa á sínum ýtrasta rétti“. Einnig er bent á að enn hafi ekki verið látið reyna á aðkomu stofnana Evrópusambandsins og Evópska efnahagssvæðisins í þessu ferli.

Hér takast á tvö sjónarmið og verður ekki betur séð en hvort tveggja feli í sér áhættu; að Ísland einangrist, ef samningurinn verður felldur – og betri niðurstöðu verði ekki náð en með því að staðið yrði við samninginn.

iii. Nauðsyn þess að lausn fáist.

Í niðurstöðu álits meiri hluta utanríkismálanefndar segir að viðunandi samningar um Icesave-málið séu forsenda þess að halda áfram endurreisnarstarfi íslensks efnahagslífs af fullum krafti, en meiri hlutinn bendir á, rétt eins og meiri hluti efnahags- og skattanefndar, að lánafyrirgreiðsla Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og Norðurlandaríkjanna sé háð því að samningar takist. Þá sé ljóst að verði deilan ekki til lykta leidd kunni það að hafa alvarleg áhrif á framkvæmd EES-samningsins og þar með á viðskiptahagsmuni Íslands gagnvart helstu viðskiptalöndum sínum. Loks segir að meiri hlutinn geti ekki mælt með því að þeim hagsmunum verði teflt í tvísýnu við þær aðstæður sem nú séu í íslensku efnahagslífi enda geti það haft ófyrirsjáanlegar afleiðingar fyrir endurreisn landsins, en með því sé veruleg hætta á „að óvissuástand geti skapast sem valda muni miklum töfum á endurreisnarstarfi efnahagslífsins“.

Að lokum segir meiri hluti efnahags- og skattanefndar í áliti sínu um hagræn áhrif Icesave-skuldbindinganna á þjóðarbúið: „Meiri hlutinn telur að þjóðhagslegar forsendur þess að veita ábyrgðina séu jákvæð þróun útflutningsverðmæta og fólksfjölda og 3% hagvöxtur til lengri tíma litið. Meiri hlutinn leggur til að fjárlaganefnd skoði hvort árétta eigi fyrirvara um þjóðhagsþróun, sbr. enn fremur Brussel-viðmiðin. Kjósi fjárlaganefnd að binda ábyrgðina fyrirvörum í frumvarpstextanum verður hún að leggja mat sitt á hvernig þeir skulu úr garði gerðir og hvaða áhrif þeir eru líklegir til að hafa á gildi samninganna.“

Í áliti 2. minni hluta efnahags- og skattanefndar hverfist niðurstaðan hins vegar um þá „skoðun að nauðsynlegt sé að finna lausn með samningum sem tekur mið af getu þjóðarinnar til að greiða án þess að lífskjörum á Íslandi sé stefnt í óvissu“, og síðar í sama áliti segir: „Það er ekki hagur Hollendinga eða Breta að þvinga fram samninga sem Íslendingar geta ekki staðið undir.“

Allur arður af starfsemi bankans féll til eigenda hans, en komið hefur í ljós að eignir, þ.m.t. innstæður af Icesave-reikningum, duga ekki fyrir heildarkröfum í þrotabú bankans. Því er ljóst, hverjar svo sem heimtur verða úr þrotabúinu, að skuldir umfram það verða bornar af skattborgurum sem báru ekki nokkra ábyrgð á hlutafélagi Landsbanka Íslands hf.

Meiri hluti fjárlaganefndar telur mikilvægt að koma í veg fyrir að þessar aðstæður komi upp aftur í íslensku samfélagi. Til að svo megi verða er brýnt að viðskiptabankar fái ekki að opna útibú erlendis sem ríkissjóður verði talinn bera ábyrgð á og að tryggt verði að hlutafélög og fyrirtæki beri sjálf óskipta ábyrgð á starfsemi sinni þegar lögbundinni innstæðutryggingu sleppir. Þá er og nauðsynlegt að gallar sem fram hafa komið á innstæðukerfi Evrópusambandsins verði lagfærðir.

iv. Siðferðileg álitaefni.

Siðferðileg álitaefni voru mjög áberandi í umfjöllun fjárlaganefndar sem og í fjölmiðlaumræðu. Sú ágenga spurning vokir yfir allri Icesave-deilunni hvort mönnum beri að borga skuldir sem þeir hafa ekki stofnað til. Spurningin verður jafnvel enn ágengari þegar í ljós kemur að athafnamenn geta, í skjóli frjáls hagkerfis, hirt arðinn af starfsemi sinni en skilið skuldirnar eftir hjá almenningi ef illa fer. Sér er nú hver áhættan, segir almenningur sem vitnar til góðra gilda og almennra mannasiða í viðskiptum forfeðra sinna þar sem handsalið gilti og orðin stóðu.

Ef til vill má segja að Icesave-deilan sé ein helsta birtingarmynd bankahrunsins sem varð á Íslandi haustið 2008. Hún dregur á strigann þá liti sem helst skera í augun, óbeislaða markaðshyggju sem fær næsta eftirlitslítið að leika lausum hala. Hún afhjúpar nýjar og óvenjulegar viðskiptavenjur sem í skjóli bankaleyndar var aldrei ætlað að koma fyrir augu almennings, hinna raunverulegu ábyrgðaraðila sem þó höfðu ekki minnstu hugmynd um að þeir væru ábekingar hins frjálsa hagkerfis. Í þessari mynd blasir það einnig við að bankastjórar, sem fengu ofurlaun og óskiljanlega háa kauprétti fyrir að bera hina miklu samfélagslegu ábyrgð, gátu þegar upp var staðið velt afleiðingum gjörða sinna yfir á hin raunverulegu breiðu bök sem alltaf hafa haldið uppi samfélaginu, almenning í landinu. Hér er kominn kjarni Icesave-deilunnar á Íslandi; bera menn ekki ábyrgð á gjörðum sínum, eða er ekki einmitt svo þegar bankarnir sjálfir krefja almenning um ábyrgðir og ábyrgðarmenn – og hver er miskunnin í frjálsum viðskiptum? Hér verður löggjafinn að staldra við.

Icesave-deilan á Íslandi fjallar einnig um samfélagsgerð. Hún snýst öðrum þræði um endimörk frelsisins í viðskiptum og samskiptum manna – og hvenær frelsið reynir raunverulega á regluverk samfélagsins. Hér kallast því á frelsi og ábyrgð, svigrúm og traust, tækifæri og takmörk.

Við aukið frelsi í íslensku viðskiptalífi á tíunda áratug síðustu aldar var því staðfastlega haldið fram að þeir fjármunir sem þar leystust úr læðingi væru varðir af lögum og reglum, með öðrum orðum að frelsinu fylgdi ábyrgð. Segja má að allur almenningur, sem lagði fé sitt inn í nýfrjálsa banka, hafi talið sig verndaðan af eftirlitsstofnunum ríkisins og grandvörum bankastarfsmönnum sem lutu ströngum reglum um bankaviðskipti. Reyndin var að verndin var ekki sem skyldi – frelsið bar ábyrgðina ofurliði – og þar með var vegið að grunngerð samfélagsins; afleiðingin var siðrof og viðvarandi vantraust á helstu stofnunum samfélagsins, samskiptasáttin var úr sögunni, og spurningin varð ágeng sem aldrei fyrr: Var það raunverulega svo, spyr almenningur eftir hrunið, að fáeinir aðilar komust upp með að koma heilu samfélagi á kné? Íslenskt alþýðufólk er ekki hryðjuverkafólk og á skýlausan rétt til þess að lenda aldrei í aðstöðu sem þessari; það er skylda stjórnvaldsins.

Við bankahrunið lenti íslenskt samfélag í fordæmislausum aðstæðum. Íslendingar, sem um nokkra hríð voru til alls líklegir í viðskiptum og fóru mikinn í þeim efnum um höf og lönd, einangruðust á einni haustnóttu. Frjálsa hagkerfið, sem á tímabili virtust engin takmörk sett, var allt í einu í fjötrum sjálfs sín – og trausti rúið. Í samfélagi þjóðanna varð Ísland í besta falli að athlægi, í versta falli útilokað frá alþjóðaviðskiptum.

Hér var úr vöndu að ráða fyrir niðurlút stjórnvöld sem fyrst um sinn gátu ekki gert margt annað en að biðja þjóð sinni guðs blessunar. Hver var ábyrgð þeirra í samskiptum þjóða? Hver var hlutur þeirra í fallinu? Og hver var staða almennings þegar kemur að ábyrgð samfélagsins?

Með íslensku neyðarlögunum, sem sett voru sama dag og Landsbanki Íslands hf. hrundi, var þess freistað að koma í veg fyrir algert kerfishrun. Ákvarðanir sem teknar voru í kjölfarið

fólu m.a. í sér að innlánseigendur í bönkum á Íslandi héldu aðgangi að sínum innlánsreikningum, ólíkt innlánseigendum í útibúum sömu banka á meginlandi Evrópu. Íslensk stjórnvöld hafa rökstutt þessar aðgerðir með vísan til þeirrar neyðar sem ríkti og nauðsynjar þess að koma í veg fyrir frekara hrun.

Icesave-samningarnir byggjast á þeirri meginforsendu að íslensk stjórnvöld höfðu ítrekað nokkrum sinnum í aðdraganda bankahrunsins að þau mundu standa við skuldbindingar sínar samkvæmt tilskipun Evrópuréttar, en vandi stjórnvalda var að þau gengust undir þessa skilmála áður en fyrir lá að allir stóru íslensku bankarnir lentu í greiðsluerfiðleikum. Þegar bankarnir féllu allir nokkurn veginn samtímis, og algert kerfishrun blasti við, vöknuðu því spurningar um hvort og þá hvernig evrópskum tryggingakerfum innstæðna væri ætlað að taka á slíkri stöðu.

Meginspurningin var þessi og hún er ekki síður siðferðileg en lögfræðileg: Á íslenskt samfélag að borga umfram það sem það getur? Stjórnvöld á Íslandi höfðu fyrir sitt leyti staðið við skuldbindingar um að koma á fót innstæðutryggingakerfi en stóðu allt í einu frammi fyrir því að tryggingarsjóður landsins hafði safnað eignum sem voru í engu samræmi við skuldbindingarnar sem skyndilegu féllu á hann. Áttu stjórnvöld að benda á næsta tóman tryggingarsjóð og láta hann nægja, sem út af fyrir sig kann að vera lögfræðilega nóg, eða áttu þau að bjóða samfélagi þjóðanna að greiða mismuninn sem lýtur þá vitaskuld að siðferðilegri skyldurækni? Það er stundum eitt að ljúka lagalegum skyldum sínum en annað að gera það svo sómi sé að.

Í siðferðilegum efnum snýr spurning þessa efnis einnig að því nýja Íslandi sem margir vilja reisa eftir hrun ellegar finna af því að þeir eru búnir að týna því. Á græðgisvæðingin, sem kippti úr sambandi grunngildum samfélagsins hjá hluta þjóðarinnar, að víkja fyrir orðheldni og trausti í samskiptum manna, hvort heldur er í viðskiptum eða öðrum daglegum verkum? Nægja lögin ein og sér eða er það svo að óskráð gildi á borð við mannasiði verða að fylgja með?

Það er því ekki nema von að spurt sé hvernig stóð á því að ríkisvaldið greip inn í með þeim hætti sem gert var við hrun bankanna? Hvernig stóð á því að lönd í Evrópu og víðar gripu til sambærilegra aðgerða og íslenska ríkið þegar bankar riðuðu til falls?

Hér eins og annars staðar réðu hagsmunir almennings því að ríkisvaldið tók á sig ábyrgð, jafnvel umfram lagalega skyldu, til að verja jafn nauðsynlega þætti samfélagsins og fjármálastofnanir eru.

En fleira skiptir máli. Á síðasta ári, í aðdraganda hrunsins og í kjölfar þess, gáfu þáverandi stjórnvöld út yfirlýsingar þess efnis að Ísland mundi axla ábyrgð á innlánsreikningum íslenskra banka. Ísland er sjálfstæð þjóð sem verður að taka ábyrgð á gerðum sínum. Burtséð frá lagalegri ábyrgð, sem er umdeild, liggur fyrir að Íslendingar og íslensk stjórnvöld geta ekki þvegið hendur sínar af því efnahagshruni sem hér varð og eru málefni Icesave-reikninga Landsbanka Íslands hf. þar ekki undanskilin. Íslendingar bera sjálfir ábyrgð á því að leysa úr þeim vanda sem við er að glíma. Íslendingar þurfa að endurnýja traust annarra ríkja á landinu og koma aftur á eðlilegum viðskiptum við aðrar þjóðir. Samþykkt ríkisábyrgðar þeirrar sem hér um ræðir er að mati meiri hlutans ein af forsendum þess að slíkt takist.

IX. Breytingartillögur meiri hlutans.

Það er mat meiri hlutans, að fengnu áliti þjóðréttarfræðings, að samningsaðilum megi vera ljóst að Alþingi hefur heimild til að setja efnisleg skilyrði fyrir ríkisábyrgð. Í málsgrein 3.1.b í breska samningnum og 3.1.1.b í þeim hollenska segir að þeir öðlist gildi „ef og þegar“ (e.

„if and when“) Alþingi hefur samþykkt að íslenska ríkið taki á sig ábyrgð samkvæmt samningunum. Meiri hlutinn lítur því ekki á veitingu ríkisábyrgðar sem sjálfgefið formsatriði heldur raunverulegt efnislegt skilyrði fyrir gildistöku samninganna og leyfir sér því að setja málefnalega og sanngjarna lagalega og efnislega fyrirvara sem forsendur fyrir ríkisábyrgð. Í ljósi þessa og þeirra álitaefna sem að framan greinir er það mat meiri hlutans að nauðsynlegt sé að gera ákveðnar breytingar á frumvarpinu.

Í fyrsta lagi þykir nauðsynlegt að kveða nánar á um forsendur Alþingis fyrir veitingu ríkisábyrgðarinnar. Þar ber fyrst að telja að nauðsynlegt er að mati meiri hlutans að kveða skýrt á um stöðu hinna svokölluðu Brussel-viðmiða sem grundvallarforsendu lánasamninganna og þar með ríkisábyrgðarinnar.

Í öðru lagi er mikilvægt að árétta þá grundvallarforsendu að íslenska ríkið er þrátt fyrir þessa einkaréttarlegu ábyrgðargjöf fullvalda ríki með þeim takmörkunum sem af því leiðir. Þá er í forsendunum að lokum áréttað að lagasetningin haggi í engu forræði Íslands á náttúruauðlindum sínum.

Í þriðja lagi er talin þörf á að bæta við ákvæðum um efnahagsleg og lagaleg viðmið ríkisábyrgðarinnar. Í ákvæðinu um efnahagslegu viðmiðin er gerð grein fyrir hagfræðilegum forsendum fyrir ábyrgðargjöfinni og greiðslubyrði vegna ábyrgðarinnar takmörkuð með ákveðnum hætti. Í ákvæðinu um lagalegu viðmiðin er gerð grein fyrir tvenns konar tilvikum sem gætu leitt til þess að ábyrgðin yrði takmörkuð. Komi til takmörkunar samkvæmt ákvæðum þessum er gert ráð fyrir því að viðræður eigi sér stað við viðsemjendur og mælt fyrir um aðkomu Alþingis.

Í fjórða lagi er talið rétt að kveða í sérstöku ákvæði á um málsmeðferð vegna ákvörðunar um að virkja endurskoðunarákvæði samninganna og í öðru ákvæði er fjallað um eftirlit Alþingis með framkvæmd þeirra. Að lokum þykir rétt að leggja til sérstakt ákvæði um endurheimtur eigna.

X. Forsendur fyrir skilyrðum eða fyrirvörum við samþykki Alþingis.

Í 2. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um þrígreiningu ríkisvaldsins og fer Alþingi með löggjafarvaldið. Með þingsályktun frá 5. desember sl. markaði Alþingi ramma um samningaviðræður framkvæmdarvalds við erlend stjórnvöld með vísan til Brussel-viðmiðanna sem aðilar höfðu komið sér saman um.

Samkvæmt 21. gr. stjórnarskrárinnar getur framkvæmdarvaldið ekki gert samninga við önnur ríki nema samþykki Alþingis komi til. Þannig er það raunverulegt efnislegt skilyrði fyrir gildistöku samninganna.

Samkvæmt málsgrein 3.1.b í breska samningnum og 3.1.1.b í þeim hollenska öðlast þeir gildi „ef og þegar“ Alþingi hefur samþykkt að íslenska ríkið taki á sig ábyrgð samkvæmt samningunum og samþykkt hver þau lög önnur eða heimildir sem þar er lýst.

Alþingi, sem handhafi löggjafarvalds, getur því augljóslega sett skilyrði fyrir eða gert fyrirvara við ríkisábyrgð sem samræmist hinum sameiginlegu viðmiðum. Meiri hluti fjárlaganefndar Alþingis leggur því til að settir verði ákveðnir fyrirvarar við ríkisábyrgð sem gerð er grein fyrir hér á eftir.

XI. Skýringar við einstakar greinar breytingartillagna meiri hlutans.

Í breytingartillögum meiri hlutans stendur 1. gr. að mestu leyti óbreytt. Meiri hlutinn leggur til að ríkisábyrgðin afmarkist ekki einvörðungu af ákvæðum lánasamninganna eins og

segir í frumvarpinu heldur einnig af þeim fyrirvörum sem meiri hlutinn leggur til að verði teknir upp í frumvarpið. Fyrirvararnir verða því óaðskiljanlegur hluti ríkisábyrgðarinnar.

Þá leggur meiri hlutinn til að efni lokamálsliðar 1. gr. frumvarpsins verði fært í sérstakt ákvæði þar sem nánar er kveðið á um skilmála fjármálaráðherra gagnvart Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta vegna ábyrgðarinnar.

Meiri hlutinn leggur til að við bætist sjö nýjar greinar sem kveða á um forsendur ríkisábyrgðar, efnahagsleg viðmið, lagaleg viðmið, endurskoðun lánasamninganna, eftirlit Alþingis, skilmála ríkisábyrgðar gagnvart tryggingarsjóðnum og endurheimtur á innstæðum.

i. Forsendur fyrir veitingu ríkisábyrgðar.

Í nýrri 2. gr. eru tilgreindar forsendur Alþingis fyrir veitingu ríkisábyrgðarinnar í þremur töluliðum. Í 1. tölul. greinarinnar er kveðið á um að lánasamningarnir verði túlkaðir í samræmi við hin svonefndu „Brussel-viðmið“ en mikil gagnrýni kom fram á það í nefndarstarfinu að samningarnir fælu ekki í sér beina tilvísun til þeirra. Meiri hlutinn telur að með ákvæðinu sé tryggt til hins ýtrasta að túlkun samninganna verði í samræmi við Brussel-viðmiðin þannig að Íslendingum verði gert kleift að endurreisa fjármála- og efnahagskerfi sitt. Sérstaklega er tilgreint í ákvæðinu að í þessu felist meðal annars að viðsemjendur Íslands verði við rökstuddri og málefnalegri beiðni um endurskoðun samninganna samkvæmt ákvæðum þeirra. Slíkur er skilningur meiri hluta nefndarinnar á Brussel-viðmiðunum.

Á fundum nefndarinnar kom fram gagnrýni á að ákvæði samninganna um takmörkun friðhelgisréttinda gengi lengra en venja væri í lánasamningum ríkisins. Meiri hlutinn telur nauðsynlegt að bregðast við þessu og leggur til að í 2. tölul. greinarinnar verði lögð áhersla á að staða Íslands sem fullvalda ríkis komi í veg fyrir að gerð verði aðför í þeim eignum ríkisins sem nauðsynlegar eru vegna hlutverks þess sem fullvalda ríkis. Sama eigi við um eignir íslenska ríkisins erlendis, þar á meðal eignir Seðlabanka Íslands, sem njóta verndar samkvæmt almennum reglum þjóðaréttar. Með ákvæði þessu er vísað til viðtekinna viðhorfa um það að fullnustugerð gagnvart íslenska ríkinu komi vart til álita. Í því sambandi má minna á 40. gr. stjórnarskrárinnar varðandi fasteignir sérstaklega. Eignir íslenska ríkisins erlendis tengjast fyrst og fremst starfrækslu utanríkisþjónustu og njóta verndar samkvæmt Vínarsamningnum um stjórnmálasamband og meginreglum þjóðaréttar. Meiri hlutinn telur rétt að taka fram að samningsaðilar hafa staðfest með óformlegum hætti að ákvæði lánasamninganna feli ekki í sér takmörkun á þessum friðhelgisréttindum en telur rétt að taka af öll tvímæli um það með ákvæði þessu. Þá telur meiri hlutinn einnig nauðsynlegt að kveða á um að hið sama eigi við um eignir Seðlabanka Íslands en einnig liggur fyrir óformleg staðfesting samningsaðila á því að þeir séu sammála þeim skilningi.

Þá leggur meiri hlutinn til að kveðið verði á um það í 3. tölul. að veiting ríkisábyrgðar samkvæmt lánasamningunum haggi í engu óskoruðum yfirráðum Íslands yfir náttúruauðlindum landsins og rétti handhafa íslensks ríkisvalds til að kveða á um nýtingu og skipan eignarhalds á þeim. Telur meiri hlutinn í ljósi umræðu liðinna vikna um lánasamningana, einkum varðandi ákvæði þeirra um bann við lagabreytingum er rýri getu ríkisins til að standa undir skuldbindingum samkvæmt samningunum, að nauðsynlegt sé til öryggis að ítreka þessa grundvallarreglu í íslenskri réttarskipan.

ii. Efnahagsleg viðmið.

Meiri hlutinn leggur til að í nýrri 3. gr. verði fjallað um efnahagsleg viðmið og að í henni verði óbein tilvísun til framangreindra Brussel-viðmiða með þeim hætti að ríkisábyrgðin

verði grundvölluð á því að fjárhagsleg byrði vegna hennar verði innan viðráðanlegra marka þannig að Íslandi verði gert kleift að endurreisa fjármála- og efnahagskerfi sitt. Í endurskoðunarákvæðum samninganna er vísað til IV. greinar úttektar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, samkvæmt samkomulagi um samþykktir sjóðsins frá 1945, með síðari breytingum, sem viðmiðs fyrir ósk um endurskoðun. Að mati meiri hlutans er nauðsynlegt að kveða nánar á um með hvaða hætti skuli óskað eftir slíkri úttekt og innan hvaða tímamarka. Meiri hlutinn leggur áherslu á nokkur atriði sem líta beri til við mat á forsendum til endurskoðunar á samningunum. Því er í 2. mgr. greinarinnar kveðið á um að tillit sé tekið til stöðu í þjóðarbúskapnum og ríkisfjármálum á hverjum tíma og mats á horfum í þeim efnum þar sem sérstaklega sé litið til gjaldeyrismála, gengisþróunar og viðskiptajafnaðar, hagvaxtar og breytinga á landsframleiðslu, svo og þróunar fólksfjölda og atvinnuþátttöku. Það er mat meiri hlutans að þessi atriði hafi beina tilvísun í Brussel-viðmiðin og séu þar af leiðandi þess eðlis að ætlast megi til þess af viðsemjendum að þau séu lögð til grundvallar í þessu samhengi.

Ríkisábyrgðin grundvallast á því að fjárhagsleg byrði vegna hennar verði innan viðráðanlegra marka og hafa því eftirfarandi viðmið verið sett til að unnt sé að leggja mat á greiðslugetu þjóðarbúsins á hverju ári. Er þá miðað við að ekki sé farið fram úr einhverju af eftirfarandi hlutföllum:

1. hlutfall erlendra skulda þjóðarbúsins af vergri landsframleiðslu fer yfir 240%,
2. hlutfall erlendra skulda opinberra aðila af skatttekjum fer yfir 250%,
3. hlutfall erlendra afborgana og vaxta af útflutningstekjum fer yfir 150%.

Þannig er gert ráð fyrir að viðræður verði teknar upp um lánasamningana verði skuldaþol þjóðarbúsins og ríkissjóðs ósjálfbært. Ef farið er fram úr einhverjum þessara þriggja mælikvarða skulu teknar upp viðræður milli aðila skv. 5. gr.

Icesave-samningarnir verða greiddir í erlendri mynt (evrum og pundum) og byggjast á því að umtalsverður afgangur verði á vöruskipta- og þjónustujöfnuði. Til þess að ná fram nauðsynlegum afgangi þarf að auka útflutningstekjur og draga úr innflutningi. Forsendur þess að það takist er að hagvöxtur verði að meðaltali 3% á tímabilinu, gengi krónunnar muni styrkjast og að 75% endurheimtist af eignum Landsbankans hf.

Verði hagvöxtur hér á landi lítill má leiða að því líkum að þjóðarbúið geti átt í erfiðleikum með að afla þess gjaldeyris sem þarf til að standa straum af greiðslum af Icesave-samningunum. Gert er ráð fyrir að 75% eignanna í eignasafninu gangi upp í skuldina vegna Icesave-innstæðureikninganna. Óvissa ríkir enn um hversu mikið endurheimtist af eignunum og hvenær greiðslur muni berast. Verði endurheimtur umtalsvert lægri en 75% og tefjist greiðslur verður greiðslubyrðin þyngri og afla verður aukinna útflutningstekna.

Reiknireglan miðar við að Icesave-skuldbindingin sé greidd að fullu gangi forsendur Seðlabankans eftir varðandi hagvöxt, gengi og endurheimtur. Greiðslur samkvæmt reiknireglunni dreifast hins vegar öðruvísi en gert er ráð fyrir í lánasamningunum þar sem þær verða léttari í upphafi greiðslutímabilsins og þyngjast síðan. Hámarksgreiðslan er fundin þannig að reiknað er fast hlutfall af mismun VLF á viðkomandi ári og VLF árið 2008 í pundum og annað fast hlutfall af mismun VLF á viðkomandi ári og VLF árið 2008 í evrum. Hlutföllin (4% og 2%) eru ákvörðuð þannig að þær hámarksgreiðslur sem fást þegar miðað er við forsendur í grunndæmi Seðlabankans og þjóðhagspá bankans frá í maí 2009 hafi sama áætlað núvirði og greiðslur samkvæmt Icesave-samkomulaginu (þ.e. um 240 milljarðar kr.). Þessi hlutföll eru um 4% af VLF viðkomandi greiðsluárs umfram VLF ársins 2008 í pundum og 2% af VLF viðkomandi greiðsluárs umfram VLF ársins 2008 í evrum. Hér er skiptingin á milli evra og punda miðuð við áætlaða skiptingu Icesave-skuldbindinga í evrur og pund (228

milljarðar kr. og 115 milljarðar kr. í lok árs 2015 miðað við 75% endurheimtur). Reynsla margra annarra þjóða sem farið hafa í gegnum fjármálakreppu sýnir að skuldir eru oft vanmetnar í a.m.k. eitt ár eftir bankahrun og eignir ofmetnar þar sem áhrif fjármálakreppunnar koma ekki að fullu í ljós fyrr en frá líður. Eins og áður hefur verið greint frá í áliti þessu hefur verið deilt um það hvort íslenska ríkið geti risið undir þeim álögum sem ríkisábyrgð hefur í för með sér. Það er mat meiri hlutans á grundvelli fyrirliggjandi umsagna, m.a. frá fjármálaráðuneytinu, Seðlabanka Íslands og Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, að ríkissjóður standi undir ábyrgðinni. Að sama skapi er ljóst að ríkisábyrgðin verður íslenska ríkinu íþyngjandi og hugsanlegt er að greiðslubyrði einstakra ára reynist því ofviða. Þess ber að geta að aðeins ef svo ólíklega vildi til að hagvöxtur yrði enginn öll 15 ár lánatímabilsins þá væru forsendur lánasamninganna brostnar og mundi reyna á endurskoðunarákvæði þeirra. Meiri hlutinn telur því nauðsynlegt og í fullu samræmi við forsendur samninganna að kveða á um hámark árlegrar greiðslubyrði.

Í eftirfarandi töflu eru áætlanir um stöðu Icesave-lánanna í lok áranna 2015–2024, vaxtagreiðslur, afborganir og heildargreiðslur á árunum 2016–2024. Tekið er tillit til þess að á árunum 2016 og 2024 eru tvær greiðslur af lánunum en á árunum 2017–2023 eru fjórar greiðslur. Miðað er við forsendur um hagvöxt og gengi í grunnspá Seðlabankans frá í maí sl. Gerð er grein fyrir þessari spá í Peningamálum 2009/2.

Staða Icesave-lána 2015–2024, vextir, afborganir og greiðslur.

Eining: milljarðar	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ef miðað er við samninginn og grunnforsendur:										
Staða lána	349,9	333,4	291,8	249,6	206,5	161,3	113,6	66,0	21,0	0,0
Afborgun		22,0	44,1	44,5	45,0	45,4	45,1	43,9	42,1	20,3
Greiðsla		31,6	61,5	59,6	57,8	55,8	52,9	49,1	44,7	20,7
Vextir		9,6	17,4	15,1	12,8	10,4	7,8	5,2	2,6	0,4
Ef miðað er við reiknireglu (4% og 2%) og grunnforsendur:										
Staða lána	349,9	351,9	339,1	317,4	285,2	239,2	175,1	91,5	21,0	0,0
Hámarksgreiðsla		13,5	35,0	43,0	51,8	61,1	72,1	85,6	101,1	57,6
Greiðsla		13,5	35,0	43,0	51,8	61,1	72,1	85,6	69,9	20,7
Vextir		9,7	19,0	18,1	16,8	14,7	11,7	7,8	3,1	0,4

Í þeim útreikningum sem sýndir eru í töflunni hefur verið miðað við að þegar hámarksgreiðslan er bindandi (þ.e. öll árin nema 2023 og 2024) hefur greiðslunum verið dreift á gjalddagana 5. mars, 5. júní, 5. september og 5. desember í sömu hlutföllum og áætlaðar greiðslur voru samkvæmt fyrirliggjandi samkomulagi.

Engin bein fyrirmæli eru um það hvernig hámarksgreiðslan sem fundin er út fyrir árið í heild eigi að dreifast á gjalddagana. Ein aðferð gæti verið að greiða í samræmi við upphaflegu lánasamningana 5. mars, 5. júní o.s.frv. uns hámarkinu væri náð.

Miðað við þær forsendur sem lágu til grundvallar við gerð samninganna um líklegar endurheimtur úr þrotabúi Landsbankans hf. og eðlileg vikmörk í efnahagsspám telur meiri hlutinn að fyrrgreint þak eigi að endurspegla með sanngjörnum hætti það sem um var samið. Breytist forsendur til hins verra telur meiri hlutinn ljóst að fullnægjandi forsendur séu fyrir því að virkja endurskoðunarákvæði samninganna. Meiri hlutinn leggur því til að kveðið verði á um það að fari greiðslubyrðin yfir þetta þak skuli teknar upp viðræður við aðila lánasamninganna um áhrifin á samningana og skuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Jafnframt verði kveðið á um að fari slíkar viðræður ekki fram við viðsemjendurna eða ef þær leiða ekki til niðurstöðu takmarkist ríkisábyrgð í samræmi við hámark 3. mgr. greinarinnar, nema Alþingi ákveði annað.

iii. Lagaleg viðmið.

Meiri hlutinn leggur til að í nýrri 4. gr. verði kveðið á um lagaleg viðmið. Í 1. mgr. er fjallað um það álitaefni hvort ríkisábyrgðin byggist á lagalegum grunni. Íslensk stjórnvöld hafa aldrei fallist á slíka lagalega skuldbindingu en hafa hins vegar talið nauðsynlegt að ljúka málinu með samningum á pólitískum grunni, m.a. í ljósi viðbragða alþjóðasamfélagsins. Með vísan til þessa er talið nauðsynlegt að árétta að enn sé óleyst það lagalega álitaefni hvort aðildarríki EES-samningsins beri ábyrgð gagnvart innstæðueigendum vegna lágmarkstryggingar dugi eignir tryggingarsjóða ekki til. Eins og áður hefur komið fram getur Ísland ekki einhliða knúið fram bindandi úrlausn. Hins vegar er ekki loku fyrir það skotið að í framtíðinni kunni aðstæður að breytast með þeim hætti að samningsaðilar Íslands fallist á slíka meðferð málsins eða að leyst verði úr sambærilegu máli annars staðar í Evrópu og íslensk stjórnvöld muni þá leita leiða til að fá úr þessu álitaefni skorið. Því telur meiri hlutinn nauðsynlegt að kveða á um að ef þessi staða kemur upp skuli fara fram viðræður milli samningsaðila um áhrif þess á lánasamningana og skuldbindingar ríkisins.

Í 2. mgr. er fjallað um áhrif mögulegra mismunandi aðferða við úthlutun úr þrotabúi Landsbanka Íslands hf. til eigenda innstæðukrafna. Fyrir liggur sú afstaða viðsemjenda að skylt sé samkvæmt Evrópurétti að gæta jafnræðis milli forgangskröfuhafa að þessu leyti. Jafnframt liggur fyrir að af hálfu íslenska ríkisins hafi verið byggt á því að rétt túlkun íslenskra laga væri í samræmi við þetta.

Eftir lok samningsgerðar hafa komið fram gagnstæð sjónarmið. Sumir lögfræðingar hafa fært fyrir því rök að samkvæmt íslenskum rétti skuli öðruvísi staðið að úthlutun þegar upphafleg krafa innstæðueiganda hefur verið framseld. Þeir telja að krafan gagnvart bankanum eða þrotabúi hans verði eftir sem áður ein þannig að við úthlutun upp í hana skuli eignir bankans fyrst renna til tryggingarsjóðsins og síðan, hrökkvi eignirnar til þess, til hins upphaflega innstæðueiganda eða þess sem komið hefur í hans stað.

Aðrir lögfræðingar hafa komist að þeirri niðurstöðu að líta verði svo á að hin upphaflega krafa skiptist við framsal hluta hennar í tvær eða fleiri sjálfstæðar kröfur. Samkvæmt íslenskum gjaldþrotarétti beri að meðhöndla þær sem slíkar og njóti þær því sömu réttarverndar. Engin heimild sé til að láta kröfu tryggingarsjóðsins njóta sérstaks forgangs í þessu tilfelli.

Ekki hefur verið leyst úr þessu eða sambærilegu álitaefni fyrir íslenskum dómstólum. Miklir hagsmunir eru tengdir niðurstöðu um það hvor túlkunin er rétt og telur meiri hluti fjárlaganefndar rétt að leyst verði úr þessu máli hjá þar til bærum úrskurðaraðilum. Miðað er við að tryggingarsjóðurinn hagi kröfulýsingu sinni þannig að reynt geti á þennan rétt frammi fyrir slita- eða skiptastjórn þrotabús Landsbanka Íslands hf., með málskotsrétti til héraðsdóms og Hæstaréttar, eftir atvikum að fengnu ráðgefandi áliti EFTA-dómstólsins. Leiði þessi meðferð í ljós að framangreind grundvallarforsenda um jafnræði milli forgangskröfuhafa hafi verið röng telur meiri hlutinn að sanngjarnt sé og eðlilegt að málið sé tekið aftur upp í viðræðum samningsaðila. Í slíkum viðræðum þarf að komast að sameiginlegri niðurstöðu um áhrif á lánasamningana fyrir alla aðila, þ.m.t. Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta.

Framangreind tvö atriði í 1. og 2. mgr. greinarinnar eru grundvallarforsendur af því tagi að óhjákvæmilegt er annað en að kveða á um að Alþingi geti, fari viðræður ekki fram eða leiði ekki til niðurstöðu, tekið málið upp að nýju og takmarkað ríkisábyrgð samkvæmt lögunum í eðlilegu samræmi við tilefnið, sbr. 1. tölul. nýrrar 2. gr. um að samningsaðilar verði við rökstuddri og málefnalegri beiðni Íslands um endurskoðun samninganna samkvæmt

ákvæðum þeirra. Rétt er að árétta sérstaklega að slíkar viðræður snúa ekki einvörðungu að ríkisábyrgðinni heldur einnig að skuldbindingum tryggingarsjóðsins. Nauðsynlegt er að á endanum sé samræmi milli ríkisábyrgðarinnar og skuldbindingar sjóðsins.

iv. Endurskoðun lánasamninganna.

Meiri hlutinn telur rétt að kveða sérstaklega á um það í nýrri 5. gr. hvernig ákvörðun um að óska eftir endurskoðun lánasamninganna sé tekin. Greinin sem slík þarfnast ekki skýringa en rétt er að vekja athygli á tengslum hennar við niðurlag 1. tölul. nýrrar 2. gr., sbr. framangreint. Lagt er til að metið verði í síðasta lagi fyrir lok ársins 2015 hvort virkja skuli endurskoðunarákvæði samninganna.

v. Eftirlit Alþingis.

Gerð er tillaga um nýja 6. gr. þar sem fjallað er um eftirlit Alþingis með framkvæmd samninganna. Þar er í fyrsta lagi kveðið á um að fjármálaráðuneytið, viðskiptaráðuneytið og Seðlabanki Íslands skuli reglubundið meta þróun efnahagsþátta er varða ríkisábyrgðina og að Alþingi skuli upplýst árlega um niðurstöðu slíks mats. Þannig skuli meta þróun heildarskulda, greiðslubyrði og skuldaþol íslenska ríkisins og þjóðarbúsins. Kveðið er á um að fjármálaráðherra skuli árlega, í fyrsta sinn fyrir 1. mars 2010, upplýsa Alþingi um framkvæmd samninganna og mat skv. 1. mgr. Í skýrslu ráðherra skuli m.a. gerð grein fyrir því hvort endurheimtur eigna í búi Landsbanka Íslands hf. hafi að marki orðið aðrar en gert var ráð fyrir við gerð samninganna, þ.e. 75%, og lagt mat á greiðslubyrði sem hlutfall af vergri landsframleiðslu.

Í öðru lagi er kveðið á um samstarf fjárlaganefndar við Ríkisendurskoðun og gagnaaðgang Ríkisendurskoðunar vegna eftirlits með framkvæmd lánasamninganna. Við eftirlit fjárlaganefndar með framkvæmd fjárlaga skuli m.a. meta hvernig skuldbindingar samkvæmt lánasamningunum og lögunum þróast. Að lokum er kveðið á um heimild fjárlaganefndar til að leita ráðgjafar frá innlendum og erlendum sérfræðingum og að kostnaður vegna þess greiðist úr ríkissjóði. Það er mat meiri hlutans að ákvæði þetta snúi einvörðungu að innra verklagi íslenska ríkisins og rúmist þannig að öllu leyti innan marka lánasamninganna sem slíkra.

vi. Skilmálar ríkisábyrgðar gagnvart Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta.

Meiri hlutinn leggur til að hluti af efni 1. gr. frumvarpsins verði tekinn upp í sérstaka grein, 7. gr., þar sem gert er ráð fyrir að fjármálaráðherra setji Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta sérstök skilyrði vegna ábyrgðarinnar. Skýringar á efni greinarinnar eru í athugasemd við 1. gr. frumvarpsins og þarfnast ákvæðið því ekki frekari skýringa.

vii. Endurheimtur á innstæðum.

Meiri hlutinn leggur til að í nýrri 8. gr. verði tekið upp ákvæði er felur ríkisstjórninni að grípa til allra nauðsynlegra ráðstafana til að sjá til þess að sem mest endurheimtist af fjármunum sem lagðir voru inn á Icesave-reikningana. Meiri hlutinn telur þetta atriði samofið því að ná breiðri sátt í samfélaginu um að ríkið gangist í ábyrgð fyrir Icesave-skuldunum. Þáttur í því er að rekja hvert innstæður af Icesave-reikningunum voru fluttar en til þess að það sé unnt er nauðsynlegt að ríkisstjórnin eigi samstarf við þar til bæra aðila hér á landi sem erlendis, þar á meðal yfirvöld í Bretlandi, Hollandi og Evrópusambandinu. Þeir innlendu aðilar sem hér um ræðir eru einkum Fjármálaeftirlitið, slitastjórn og skilanefnd Landsbanka Íslands hf. og erlend yfirvöld, t.d. lögregluyfirvöld.

Meiri hlutinn leggur enn fremur til að ríkisstjórninni verði falið að gera ráðstafanir til að þeir sem kunna að bera ábyrgð á tilurð Icesave-reikninganna, og því hvernig farið var með fjármuni sem söfnuðust, axli fjárhagslega ábyrgð á því tjóni sem af hefur hlotist fyrir ríkið. Meiri hlutinn telur rétt að ríkisstjórnin hafi í því sambandi samráð við ríkislögmann sem fer með bótakröfur fyrir hönd ríkisins. Einnig má gera ráð fyrir að atvik mála verði mun ljósari þegar rannsóknarnefnd Alþingis hefur lokið störfum síðar á þessu ári.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með framangreindum breytingum sem lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 15. ágúst 2009.

Guðbjartur Hannesson, form., frsm.	Árni Þór Sigurðsson.	Ásmundur Einar Daðason.
Bjarkey Gunnarsdóttir.	Oddný G. Harðardóttir.	Sigmundur Ernir Rúnarsson.

Þór Saari,
með fyrirvara.

Fylgiskjal I.

Álit

um frv. til l. um heimild til handa fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, til að ábyrgjast lán Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá breska og hollenska ríkinu til að standa straum af greiðslum til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf.

Frá meiri hluta efnahags- og skattanefndar.

Með bréfi dagsettu 2. júlí 2009 óskaði formaður fjárlaganefndar Alþingis eftir umsögn efnahags- og skattanefndar um eftirtalda þætti málsins sem heyra undir málefnasvið nefndarinnar: Getu þjóðarbúsins til að standa undir skuldbindingum og greiðslum tengdum Icesave í ljósi tekna ríkisins, gjaldeyris- og útflutningstekna o.fl. því tengdu; skilgreiningu og mati á þeim efnahagsforsendum sem felast í endurskoðunarákvæði samningsins; mat á áhrifum sem samningurinn kemur til með að hafa á lánshæfismat, gengi og aðrar lykilefnahagsstærðir íslenska þjóðarbúsins; samstarfsáætlun í efnahagsmálum milli Seðlabanka, fjármálaráðuneytis og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og þá er óskað eftir að lagt verði mat á þjóðhagsforsendur.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Indriða H. Þorláksson, Pál Þórhallsson, Áslaugu Árnadóttur, Einar Gunnarsson (staðgengil Martins Eyjólfssonar) og Daníel Svavarsson (staðgengil Sturlu Pálssonar) sem áttu sæti í samninganefnd um Icesave, Franek Rozwadowski og Eddu Rós Karlsdóttur frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum, Svein Harald Øygard, Lilju Alfreðsdóttur, Ásgeir Daníelsson, Sigríði Logadóttur, Sturlu Pálsson, Sigurð G. Thoroddsen og Jón Sigurgeirsson frá Seðlabanka Íslands, Björn Rúnar Guðmundsson frá forsætisráðuneytinu, Sigurð Guðmundsson frá fjármálaráðuneytinu, Hannes G. Sigurðsson frá Sam-

tökum atvinnulífsins, Harald Líndal Haraldsson og Marinó G. Njálsson frá Hagsmunasamtökum heimilanna, Helga Áss Grétarsson, Magnús Árna Skúlason, Sigurð Hannesson og Eirík Svavarsson frá Indefence-hópnum, Gunnar Tómasson hagfræðing, Jón Sigurðsson, ráðgjafa ríkisstjórnarinnar, Gylfa Zoëga prófessor og Kára Sigurðsson lektor. Nefndin átti símafundi með Jóni Daníelssyni sem var í Bretlandi, Gunnari Tómassyni sem staddur var í Bandaríkjunum og Má Guðmundssyni sem var í Sviss.

Þá hafa nefndinni borist gögn og minnisblöð frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum, Seðlabanka Íslands, fjármálaráðuneyti, Hagsmunasamtökum heimilanna, Gunnari Tómassyni, Gylfa Zoëga, Kára Sigurðssyni, Jóni Daníelssyni og Jóni Sigurðssyni.

Endurskoðunarákvæðin.

Fjármálaráðherra fól með erindisbréfi, dags. 24. febrúar 2009, sérstakri samninganefnd að annast viðræður við stjórnvöld í Bretlandi og Hollandi um lán sem þau voru tilbúin til að veita gegn því að íslenski tryggingarsjóðurinn efndi meintar lágmarksskuldbindingar gagnvart innstæðueigendum í útibúum Landsbankans í þessum ríkjum.

Lánasamningar þeir sem samninganefndin eftir umboði sínu gerði (Icesave-samningarnir) eru einkaréttarlegs eðlis og að mestu samhljóða. Samningarnir eru þeir stærstu hvað fjárhæðir snertir sem Ísland hefur gert og nema nær helmingi landsframleiðslu. Að gefnum forsendum áætlar Seðlabanki Íslands að skuld íslenska ríkisins vegna samninganna verði 240 milljarðar kr. að núvirði í lok árs 2015 sem er hátt í 1 millj. kr. á hvert mannsbarn í landinu.

Nefndin ræddi sérstaklega ákvæði í samningunum sem varðar skuldaþol íslenska þjóðarbúsins og heimild íslenska ríkisins til að óska viðræðna um endurskoðun ef það versnar til muna frá því sem það var áætlað í úttekt Alþjóðagjaldeyrissjóðsins í nóvember 2008. Ákvæðið felur ekki í sér skilyrðislausan rétt til endurskoðunar heldur er breyting á samningunum komin undir samþykki viðsemjenda okkar. Í íslenskri þýðingu hljóðar ákvæðið í breska samningnum svo:

16 BREYTTAR AÐSTÆÐUR

16.1 Þegar breytingar verða á aðstæðum

Þessi grein (16. gr.) á við sýni nýjasta IV. greinar úttekt Alþjóðagjaldeyrissjóðsins á stöðu Íslands að skuldaþoli þess hafi hrakað til muna miðað við slíkt mat Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá 19. nóvember 2008.

16.2 Fundur til að fjalla um breyttar aðstæður

Lánveitandi fellst á að, ef aðstæður samkvæmt þessari grein (16. gr.) koma upp og íslenska ríkið óskar eftir því, verði efnt til fundar og staðan rædd og íhugað hvort, og þá hvernig, breyta skuli samningi þessum til að hann endurspegli þá breytingu á aðstæðum sem um er að ræða.

Í úttekt Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá nóvember 2008 er erlend brúttóskuldsetning þjóðarbúsins áætluð 160% af vergri landsframleiðslu (VLF) árið 2009. Fyrir liggur að heildarumfang erlendra skulda var vanmetið eins og fram kemur m.a. í umsögn Seðlabanka Íslands um málið.

Á fundum nefndarinnar var spurt hvort íslenska ríkið gæti þegar við gildistöku samninganna óskað endurskoðunar á þeim í ljósi þess að erlend skuldastaða væri nú áætluð talsvert meiri en í nóvember og að teknu tilliti til ummæla sem fram koma í umræddri úttekt Alþjóðagjaldeyrissjóðsins: „External debt remains extremely vulnerable to shocks – most notably the

exchange rate. A further depreciation of the exchange rate of 30 percent would cause a further precipitous rise in the debt ratio (to 240 percent of GDP in 2009) and would clearly be unsustainable.“ (Í íslenskri þýðingu: Erlendar skuldir verða enn geysimikill óvissuþáttur – ekki síst hvað gengið snertir. Frekara gengisfall um 30% ylli því að hlutfall skulda mundi snarhækka (og færi upp í 240% af vergri landsframleiðslu árið 2009) og yrði það vitaskuld ósjálfbært.)

Fram kom á fundum nefndarinnar að erfitt sé að nefna eitt tiltekið skuldahlutfall sem sé ákvarðandi um ósjálfbæra skuldastöðu og að þetta þurfi að skoða með hliðsjón af aðstæðum. Ýmsir þættir hafi í kjölfar bankahrunsins þróast hér með jákvæðari hætti en gert hafi verið ráð fyrir í umræddri úttekt. Þannig hefðu aðhaldsaðgerðir í ríkisfjármálum hafist fyrr og gengju lengra en þar er gert ráð fyrir og kjör á erlendum lánasamningum væru hagstæðari. Einnig væri nauðsynlegt að horfa til þess að á móti skuldunum stæðu erlendar eignir og að nettóskuldirnar væru því ekki jafnalvarlegar.

Fram kom að IV. greinar úttekt sjóðsins sem vísað er til í ákvæðinu eigi að liggja fyrir í desember ár hvert, en geti dregist um nokkra mánuði. Búast megi við að á fyrri hluta árs 2010 liggi fyrir hvort skuldaþol Íslands hafi batnað eða versnað og síðan árlega upp frá því. Þegar tekið hefði verið tillit til þeirra breytinga sem orðið hafa frá matinu í nóvember 2008 þá væri nú, í júlí 2009, eftir sem áður talið að skuldbindingar landsins væru innan marka, en um það er nánar fjallað í næsta kafla þessa álits.

Geta þjóðarbúsins.

Í skriflegri umsögn Seðlabanka Íslands um Icesave-samningana er fjallað um erlenda skuldastöðu þjóðarbúsins, sem bankinn telur að geti farið talsvert yfir 200% af VLF á næsta ári, og möguleika þess til að standa undir ábyrgð samkvæmt frumvarpinu. Fulltrúar Seðlabanka komu á sameiginlega fundi fjárlaganefndar og efnahags- og skattanefndar til að skýra forsendur sem umsögnin byggist á og er hún birt sem fylgiskjal með áliti þessu.

Nefndin ræddi ítarlega hversu raunhæfar forsendur frumvarpsins og greining Seðlabanka Íslands væru varðandi skuldaþol íslenska þjóðarbúsins. Sjónarmið komu bæði fram um að forsendur væru þar vanmetnar eða ofmetnar.

Seðlabankinn gerir ráð fyrir umtalsverðum jákvæðum viðskiptajöfnuði. Aukning útflutningstekna fyrstu sex mánuðina og samdráttur innflutnings leiddi til u.þ.b. 30 milljarða kr. afgangs af vöru- og þjónustuviðskiptum við útlönd sem nýtist við greiðslu vaxta og afborgana erlendra skulda. Með umskiptum frá viðvarandi viðskiptahalla sýnir hagkerfið enn á ný viðbragðsflýti sinn við breyttar aðstæður. Þó er óvarlegt að ætla að innflutningur verði svo lítill að jafnaði sem hann var á fyrri hluta þessa árs, en jafnframt má vænta umtalsverðrar aukningar útflutningstekna á tímabilinu eins og raunin hefur verið allan lýðveldistímann.

Meiri hlutinn telur að forsendur í umsögn Seðlabanka Íslands séu rökstuddar og að fráviksdæmi sem þar er að finna bendi til þess að íslenska þjóðarbúið hafi getu til að standa undir ábyrgðinni jafnvel þótt veruleg viðbótaráföll ríði yfir þjóðarbúið. Meiri hlutinn leggur auk þess áherslu á að samþykkt frumvarpsins er liður í að rjúfa fjárhagslega einangrun Íslands og getur opnað fyrir aðgengi að erlendum fjármálamörkuðum. Mikilvægt er að Icesave-samningarnir veita sjö ára svigrúm til endurreisnar. Í skýrslu Seðlabanka Íslands er að finna dæmi um hvað hækka þurfi virðisaukaskatt mikið til að standa undir ábyrgð ríkisins samkvæmt frumvarpinu miðað við gefnar forsendur og endurspeglar það dæmi vægi hagstjórnar næstu ára. Er gert ráð fyrir að neðra þrep skattsins (7%) hækki um 0,88% og efra þrepið (24,5%) um 3,07%.

Vegna efasemda sem fram komu um forsendur frumvarpsins og greiningu Seðlabanka Íslands var rætt hvort þörf væri á að skýra nánar endurskoðunarákvæðið. Nefndin ræddi leiðir til að skilyrða ábyrgðina og hver áhrif það hefði á gildi samkomulagsins. Hugmyndir komu fram um að setja hámark á ábyrgðina sem nemur vissu hlutfalli af landsframleiðslu eða að setja það skilyrði að ábyrgðin félli niður að hluta eða að öllu leyti ef efnahagslegar forsendur bresta fyrir ábyrgðinni. Ábendingar komu fram um að landsframleiðsla væri ekki tækt viðmið til að afmarka ábyrgð íslenska ríkisins.

Því var einnig hreyft í nefndinni að ástæða væri til að nota líkindaútreikning til að meta áhættu íslenska ríkisins sem tengist eignum Landsbankans og eftir atvikum öðrum þáttum sem liggja til grundvallar mati á skuldaþoli þess en að fengnu áliti gesta telur meiri hlutinn að þetta sé ekki forsenda upplýstrar ákvarðanatöku í málinu.

Í aðalatriðum sýnir úttekt Seðlabankans að meginhagsmunir Íslands felast í því að rjúfa vítahring einangrunar landsins, skapa forsendur fjárfestingar og snúa þannig hjólum verðmætasköpunar á fullan skrið. Að þetta takist sem fyrst mun ráða mestu um að Ísland standi undir skuldbindingum sínum almennt, Icesave þar með talið. Stærsta ógnin stafar nú af víxlverkunum samdráttar, þar sem erfiðleikar einstakra aðila valda öðrum erfiðleikum og dýpka vandann með hverri viku sem líður. Hér mun ekki síst ráða miklu endurreisn bankanna sem þurfa að verða fjölskyldum og fyrirtækjum bakhjarl endurreisnar. Augljóst er að endurnýjun alþjóðlegrar lánafyrirgreiðslu er forsenda þeirrar endurreisnar.

Skuldir ríkisins í erlendri mynt.

Lögð var áhersla á við umfjöllun nefndarinnar að ekki yrði ruglað saman brúttóskuldum og nettóskuldum annars vegar og skuldum þjóðarbúsins og ríkisins hins vegar. Á fundi með framkvæmdastjóra alþjóðasviðs Seðlabanka Íslands og í gagnaöflun leitaðist meiri hlutinn við að greina skuldir ríkisins í erlendri mynt og leggja mat á getu þess til að standa undir þeim.

Á móti skuldum ríkisins í erlendri mynt, öðrum en þeim sem tengjast gjaldeyrisvarasjóði, Landsvirkjun og Icesave, á Seðlabankinn erlend skuldabréf sem auðvelt er að selja á markaði.

Um hina þrjá þætti skulda ríkisins í erlendri mynt er þetta að segja: Lán til að efla gjaldeyrisvarasjóð eru ýmist ónýttar heimildir eða á móti þeim er lausafjáreign í erlendum gjaldeyri. Stærstur hluti tekna Landsvirkjunar er hlutdeild í útflutningstekjum stóriðjunnar í erlendum gjaldmiðli, en af þeim tekjum er greitt af erlendum lánum fyrirtækisins og var handbært fé þess frá rekstri til að mæta skuldum um 185 millj. bandaríkjadala á sl. ári, eða u.þ.b. 23,4 milljarðar íslenskra kr. á gengi dagsins. Ríkissjóður á hins vegar hvorki tiltækt erlent lausafé né ákveðnar tekjur til að mæta Icesave-ábyrgðinni og þess vegna er það verkefni næstu 15 ára að afla ríkissjóði tekna til að mæta þessu. Greiðslur af skuldum ríkissjóðs í erlendri mynt eru tryggðar út árið 2014, en Landsvirkjun þarfnast nokkurrar endurfjármögnunar árin 2010 og 2011. Gjalddagar lána ríkisins í erlendri mynt árin 2012 til 2014 eru fyrst og fremst lán Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og norrænu lánin, en eftir 2015 hefjast afborganir vegna Icesave.

Gengi og vextir.

Ekkert einhlítt mat er unnt að leggja á áhrif Icesave-samninganna á þróun gengis og vaxta og síst yfir jafnlangt tímabil og hér um ræðir. Sú þróun er margvíslegri óvissu háð og á hana hafa fjölmargir aðrir þættir áhrif.

Gengi íslensku krónunnar hefur veikst jafnt og þétt á þessu ári. Í nokkra mánuði hefur verið beðið endurskoðunar á efnahagsáætlun íslenskra stjórnvalda sem unnin er í samstarfi við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn. Á henni byggist lánafyrirgreiðsla sjóðsins og Norðurlandanna. Að svo miklu leyti sem gerð Icesave-samninganna stuðlar að því að endurskoðuninni verði lokið og lánin veitt draga þeir úr líkum á veikingu krónunnar til skemmri tíma. Í fundargerð peningamálastefnunefndar Seðlabankans fyrir júlí 2009 kemur fram að til greina komi að bankinn grípi til stýrivaxtahækkunar til að koma í veg fyrir frekari veikingu hennar. Þar sem lánafyrirgreiðsla sjóðsins og Norðurlandanna á að styrkja gjaldeyrisvaraforðann eru Icesave-samningarnir til þess fallnir að styðja við frekara vaxtalækkunarferli, eða hið minnsta að draga úr líkum á vaxtahækkunum næstu mánuði.

Til lengri tíma litið eru áhrif samninga af þessari stærðargráðu þau að veikja gengi krónunnar frá því sem annars hefði orðið og getur sú þróun haft áhrif á vaxtastig til hækkunar fremur en lækkunar. Um leið verður að hafa í huga að verði frumvarpið ekki samþykkt verður Icesave-málið ekki úr sögunni og óvissan sem því fylgir getur haft afdrifaríkar afleiðingar fyrir gengis- og vaxtaþróun.

Lánshæfismat.

Það er erfitt að spá og einkanlega um framtíðina. Þetta á ekki síst við um lánshæfismat. Þau alþjóðlegu fyrirtæki sem sérhæfa sig í lánshæfismati hafa verið gagnrýnd fyrir ofmat á lánshæfi ríkja og fyrirtækja í aðdraganda fjármálakreppunnar. Fram kom að aðferðafræði matsfyrirtækjanna væri til endurskoðunar og að það gæti leitt af sér strangara og neikvæðara viðhorf gagnvart Íslandi, sbr. nýlega lækkun Standard og Poor´s á einkunn Landsvirkjunar. Meiri hlutinn telur samt sem áður að áhrif Icesave-samninganna á lánshæfismat Íslands eigi eftir að verða jákvæð fremur en neikvæð í ljósi þeirrar óvissu sem hefur verið um skuldir þjóðarbúsins fram að þessu. Í mati Moody´s sem birt er sem fylgiskjal nr. 6 í skýrslu Seðlabanka Íslands segir: „Although there is still uncertainty about the Icelandic government's fiscal position, the Icesave agreement brings some welcome clarity to the public debt picture.“ (Í íslenskri þýðingu: Þótt enn sé sitthvað óljóst um stefnu í ríkisfjármálum gefst þó sem betur fer með Icesave-samningunum skýrari mynd en áður af skuldum ríkissjóðs Íslands.)

Tekjumöguleikar ríkissjóðs.

Á fundum nefndarinnar hefur verið lögð áhersla á að vegna mikillar erlendrar skuldabyrði þjóðarbúsins þurfi hagstjórn næstu ára að stuðla að batnandi afkomu ríkissjóðs samfara hagstæðum viðskiptajöfnuði og aðgengi að erlendum lánsfjármörkuðum.

Meiri hlutinn leggur til að fjármálaráðherra komi á fót starfshópi til að gera tillögur um tekjuöflun til að standa undir Icesave-ábyrgðinni. Við þá vinnu leggur meiri hlutinn sérstaka áherslu á að þær aðgerðir bitni ekki á velferðarþjónustunni.

Aðrir valkostir.

Það er álit meiri hlutans eftir athugun sína og viðræður við ýmsa aðila að lausn Icesave-deilunnar sé ein af forsendunum fyrir lánafyrirgreiðslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og tengdum lánum Norðurlandanna og að höfnun frumvarpsins muni leiða til verulegrar óvissu sem

ógnað getur efnahagslegu öryggi þjóðarinnar. Fram hefur komið á fundum nefndarinnar að útgreiðsla lána Norðurlandanna er háð ársfjórðungslegri endurskoðun efnahagsáætlunar íslenskra stjórnvalda og sjóðsins. Endurskoðunin er aftur háð lánsfjármögnun frá Norðurlöndunum. Eins og nánar greinir í áliti meiri hluta utanríkismálanefndar um frumvarpið undirgengust íslensk stjórnvöld með 9. lið viljayfirlýsingar sem liggur til grundvallar lánafyrirgreiðslu sjóðsins að virða skuldbindingar á grundvelli evrópska innstæðutryggingakerfisins gagnvart öllum tryggðum innlánshöfum. Í bréfi fulltrúa Norðurlandanna í samningaviðræðum um lán þeirra til Íslands, dags. 15. maí 2009, var það sett sem skilyrði að Ísland uppfyllti alþjóðlegar skuldbindingar sínar, þ.m.t. hvað varðar innstæðutryggingar. Sami skilningur kemur fram í greinargerð sænsku ríkisstjórnarinnar til sænska þingsins, dags. 2. júlí 2009, um lánafyrirgreiðslu til Íslands. Enn fremur kemur þar fram sá skilningur að með skilyrði um lausn deilu Íslendinga við Hollendinga og Breta með lánasamningi þessara aðila verði umrædd lán Norðurlandanna ekki látin standa undir Icesave-skuldbindingunni.

Er því að mati meiri hlutans veruleg hætta á því að verði ábyrgðinni hafnað þá verði ekki af fyrrnefndri fyrirgreiðslu við Ísland og muni hver benda á annan um ástæður þess. Þá er enn fremur ljóst að staða Breta og Hollendinga innan Alþjóðagjaldeyrissjóðsins er sterk, bæði með beinum hætti og í krafti stöðu þeirra gagnvart öðrum áhrifamiklum aðildarríkjum. Er þess skemmst að minnast þegar Ísland var tekið af dagskrá stjórnarfunda sjóðsins sl. haust að því er telja verður að undirlagi Breta og Hollendinga. Þá gæti höfnun vakið upp fráleitar aðgerðir gagnvart Íslandi eins og dæmin sanna. Má því leiða líkum að því að höfnun frumvarpsins feli í sér hættu á að landið einangrist á alþjóðavettvangi eins og gerðist sl. vetur. Mikilvægt er að hafa í huga að Norðurlöndin og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn eru sem stendur einu aðilarnir sem tilbúnir eru að veita Íslandi lánafyrirgreiðslu og e.t.v. Pólland og Rússland.

Meiri hlutinn telur að þjóðhagslegar forsendur þess að veita ábyrgðina séu jákvæð þróun útflutningsverðmæta og fólksfjölda og 3% hagvöxtur til lengri tíma litið. Meiri hlutinn leggur til að fjárlaganefnd skoði hvort árétta eigi fyrirvara um þjóðhagsþróun, sbr. enn fremur Brussel-viðmiðin.

Kjósi fjárlaganefnd að binda ábyrgðina fyrirvörum í frumvarpstextanum verður hún að leggja mat sitt á hvernig þeir skulu úr garði gerðir og hvaða áhrif þeir eru líklegir til að hafa á gildi samninganna. Álit þetta varðar ekki lögfræðileg atriði málsins.

Alþingi, 22. júlí 2009.

Helgi Hjörvar, form.,
Álfheiður Ingadóttir,
Sigríður Ingibjörg Ingadóttir,
Þórunn Sveinbjarnardóttir,
Bjarkey Gunnarsdóttir.

Álitinu fylgdi minnisblað frá Seðlabanka Íslands (15. júlí 2009).

Fylgiskjal II.

Álit

um frv. til l. um heimild til handa fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, til að ábyrgjast lán Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá breska og hollenska ríkinu til að standa straum af greiðslum til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf.

Frá 1. minni hluta efnahags- og skattanefndar.

Efnahags- og skattanefnd hefur verið beðin um að fjalla um þá þætti málsins sem heyra undir hana, þ.m.t. getu þjóðarbúsins til að standa undir skuldbindingum og greiðslum tengdum Icesave með tilliti til tekna ríkisins, gjaldeyris- og útflutningstekna o.fl., svo sem mats á áhrifum sem samningurinn kemur til með að hafa á lánshæfismat, gengi og aðrar lykilefnahagsstærðir íslenska þjóðarbúsins sem og þær þjóðhagsforsendur sem fyrir liggja.

Á fundum efnahags- og skattanefndar voru rædd ýmis álitamál varðandi greiðslugetu þjóðarbúsins, efnahagslegar forsendur Icesave-samkomulagsins og óvissuþættir sem upp gætu komið. Meiri hluti nefndarinnar hafnaði því að skoðaðar væru nýjustu tölur sem sýna fram á að erlendar skuldir ríkissjóðs eru orðnar 258% af skatttekjum og því ekki viðráðanlegar samkvæmt stöðlum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (AGS), en það mál snertir nefndina beint.

Að mati AGS er skuldaþol þjóðarbúsins mikið, þar sem eignir þjóðarinnar erlendis eru verðmiklar og nægir í því sambandi að nefna erlendar eignir lífeyrissjóðanna og gjaldeyrisvarasjóð Seðlabankans. Nettóskuldir eru hins vegar ekki notaðar sem mælikvarði á skuldaþol landa. Telja verður einkennilegt að fjalla með þessum hætti um lífeyrissjóðina sem eru ekki í ríkiseigu.

Einn helsti mælikvarði AGS á skuldaþol þjóða er hlutfall heildarskulda þjóðarbúsins (opinberra og einkaaðila) við erlenda aðila sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (VLF). Í nóvember 2008 mat AGS skuldaþol þjóðarbúsins í fylgiskjali með skýrslu sinni (sjá fylgiskjal 51 vegna frumvarpsins á island.is) og komst þá að þeirri niðurstöðu að hlutfall erlendra skulda þjóðarbúsins á árinu 2009 yrði um 160%. Sjóðurinn hefur nú lýst því yfir að þetta hlutfall sé mun hærra, þar sem komið hefur í ljós að mun stærri hluti af skuldum bankanna (þ.e. innlán þeirra) eru í eigu erlendra aðila en í fyrstu var ætlað. Allt virðist með öðrum orðum stefna í að skuldsetning íslenska þjóðarbúsins samkvæmt þessum mælikvarða sé orðin mjög mikil á alþjóðlegan mælikvarða.

Starfsfólk AGS vinnur nú að mati á skuldaþoli þjóðarbúsins fyrir næstu fimm árin og verður það gert opinbert eftir stjórnarfund AGS í ágúst. Skuldaþolsútreikningar AGS munu því ekki ná fram til þess tíma þegar byrja þarf að greiða af Icesave-láninu. Fram kom að fulltrúi AGS hér á landi telur að skuldahlutfall á bilinu 240–260% sé enn viðráðanlegt (e. sustainable). Þess má hins vegar geta að í skýrslu AGS frá því í nóvember 2008 (sjá fylgiskjal 51 á island.is) stendur á bls. 55: „External debt remains extremely vulnerable to shocks – most notably the exchange rate. A further depreciation of the exchange rate of 30 percent would cause a further precipitous rise in the debt ratio (to 240 percent of GDP in 2009) and would clearly be unsustainable.“ sem útleggst: „Erlendar skuldir eru gríðarlega viðkvæmar fyrir áföllum – sérstaklega gengi. Frekari lækkun á gengi um 30% mundi valda áframhaldandi lóðréttri hækkun á skuldahlutfallinu (í 240 prósent af VLF árið 2009) og klárlega vera

óviðráðanlegt.“ Ástæður þess að skuldaþolið er enn viðráðanlegt að mati fulltrúa AGS eru: meiri afgangur af vöruskiptajöfnuði en gert hafði verið ráð fyrir, niðurskurður á ríkisútgjöldum strax á árinu 2009, hagstæður lánasamningar við önnur norræn ríki og gjaldeyrishöft til að halda aftur af útstreymi fjármagns. Þá taldi AGS mikilvægt að ríkið tæki ekki á sig neinar frekari skuldbindingar t.d. vegna endurreisnar bankanna og héldi sig við áætlun um niðurskurð ríkisútgjalda.

Ljóst er að skuldsetning þjóðarbúsins erlendis er komin langt umfram það sem gerist hjá mjög skuldugum þjóðum heims og miklar líkur á að þjóðarbúið komist í greiðsluþrot haldi ekki þær forsendur sem stjórnvöld gefa sér varðandi endurheimtuhlutfall á eignum Landsbanka Íslands, hagvöxt á Íslandi, gengi krónunnar, mannfjölda og verðlag í Bretlandi og á evrusvæðinu.

Greiðslur af Icesave-lánunum eru í erlendum myntum (evrum og pundum) og þarf að afla þess gjaldeyris með afgangi af útflutningstekjum. Tölur Seðlabankans sýna hins vegar að halli á vöru- og þjónustujöfnuði hefur verið neikvæður í 12 af síðustu 19 árum. Afgangur hefur mest verið 22 milljarðar kr. árið 1994 og fyrir þau sjö ár á tímabilinu 1990–2008 þegar ekki var halli á viðskiptunum var afgangurinn samanlagt um 76 milljarðar kr. Samanlagður halli á vöru- og þjónustujöfnuði frá árinu 2000 er 632 milljarðar kr. eða 70 milljarðar kr. að meðaltali á ári. Umsögn Seðlabankans gerir hins vegar ráð fyrir 163 milljarða kr. afgangi af viðskiptum við útlönd á hverju ári að meðaltali næstu 10 árin. Í ljósi þróunar á viðskiptum við útlönd undanfarna áratugi og þeirrar staðreyndar að Ísland er aðili að samningunum um Evrópska efnahagssvæðið (EES) og getur því ekki hindrað flæði vöru og þjónustu virðist spá Seðlabankans einfaldlega vera algerlega óraunhæf.

Fram kom á fundum nefndarinnar að erfitt sé að nefna eitt ákveðið skuldahlutfall sem sé ákvarðandi um að skuldir verði óviðráðanlegar. Skoða þurfi skuldastöðuna með hliðsjón af aðstæðum í hverju landi. Málið er ekki hvort ríkið geti staðið undir skuldbindingum sínum – heldur hvort þjóðin geti það. Ríkið getur staðið í skilum með því einfaldlega að taka þessa upphæð af þjóðinni í formi hærri skatta eða/og skertrar velferðarþjónustu. Málið snýst um efnahag Íslands á meðan á greiðslum stendur en hugsanlegt er að farið verði svo djúpt í skattlagningu að upp úr því verður seint komist. Fólk og fyrirtæki eru hreyfanleg og mörg þeirra munu flýja land ef of langt verður gengið í skattheimtu og skerðingu lífskjara til að standa í skilum á erlendum lánum þjóðarbúsins. Afar lítið af auði landsins er bundið við landið nema e.t.v. landbúnaðurinn, stóriðjan og hluti af fiskveiðunum.

Alþjóðlegur mælikvarði á skuldaþol ríkissjóðs er hlutfall erlendra skulda ríkissjóðs af skatttekjum. Þetta hlutfall hér á landi er nú orðið 258%. Alþjóðastofnanir veita ríkjum með hlutfall yfir 250% sérstaka aðstoð til að tryggja að þau ráði við skuldabyrðina. Hlutfallið er viðmið um hvenær ekki er hægt að greiða niður skuld af þessari stærðargráðu með frekari skattlagningu. Við útreikninga á greiðslugetu ríkissjóðs var hvorki athugað hvaða áhrif umtalsverðir fólksflutningar úr landi hefðu á skattstofn ríkisins (sem minnkar þegar fólki fækkar) né á hagvöxt en fólksfækkun hefur bein neikvæð áhrif á hagvöxt. Ótrúlegt er að þetta hafi ekki verið skoðað þar sem fram hefur komið að fyrstu fimm mánuði ársins fluttu tíu fjölskyldur úr landi á hverjum einasta degi, hvern virkan daga vikunnar.

Í ljósi nýrra upplýsinga um að skuldabyrði þjóðarbúsins sé mun meira en AGS gerði ráð fyrir í nóvember 2008 var Seðlabanka Íslands falið að meta skuldaþol og greiðslugetu þjóðarbúsins. Í skriflegri umsögn Seðlabanka Íslands frá 15. júlí sl. um Icesave-samningana er fjallað um erlenda skuldastöðu þjóðarbúsins, sem bankinn telur að sé um 200% af VLF á þessu ári. Skilgreining Seðlabankans á skuldum þjóðarbúsins er því miður þrengri en AGS,

þar sem inn í útreikninga vantar skuldir erlendra dótturfélaga, þ.e. álfyrirtækjanna. Ef notuð er skilgreining AGS á skuldum þjóðarbúsins er hlutfallið hins vegar komið í um 240% af VLF.

Þess má geta að Argentína lenti í greiðsluþroti þegar þetta hlutfall var komið yfir 140% af VLF árið 2002. Í ljósi þessa er mikilvægt er að skoða hvað Ísland geti lært af reynslu Argentínu.

Hvað varðar mat á eignum Landsbankans þá hefur enginn fengið að sjá hverjar þessar eignir eru fyrir utan skilanefnd bankans. Gert er ráð fyrir að 75% eignanna í eignasafninu gangi upp í skuldina vegna Icesave-reikninganna. Við venjubundin gjaldþrot telst gott ef endurheimtur á eignum eru á bilinu 20–30%.

Í skýrslu finnska fjármálaeftirlitsins frá árinu 2003 kom fram að í finnsku bankakreppunni hefðu eignir finnsku bankanna verið ofmetnar og skuldirnar vanmetnar í a.m.k. ár eftir að bankarnir lentu í erfiðleikum við upphaf fjármálakreppunnar á tíunda áratug síðustu aldar. Miðað við þá reynslu má telja líklegt að eignir Landbanka Íslands séu enn ofmetnar og skuldir vanmetnar en ekki hefur enn fengist uppgefið hversu stór hluti af eignum Landsbankans eru veðsettar. Ofmat á eignum Landsbankans mun þýða að minna endurheimtist af þeim á næstu árum, þannig að höfuðstóll Icesave-lána verður hærra eftir sjö ár en nú er gert ráð fyrir í athugasemdum við frumvarpið.

Í athugasemdunum er gert ráð fyrir að árlegur hagvöxtur frá 2009–2018 verði 3%. Komið hefur fram að þessi hagvöxtur verði drifinn af stórum hluta af virkjana- og álversframkvæmdum. Samþykki Alþingi ríkisábyrgð á Icesave-lánasamningum mun skuldastaða þjóðarbúsins versna til muna og því litlar líkur á að hægt verði að fjármagna virkjanaframkvæmdir. Margir hagfræðingar telja að núverandi efnahagskreppa í heiminum muni hugsanlega vara í 10 ár. Það er því mikil áhætta fólgin í því að gera ráð fyrir jafnmiklum hagvexti. Verði hagvöxtur minni en útreikningar gera ráð fyrir, er ljóst að þjóðin getur ekki staðið undir skuldabyrðinni. Annar óvissuþáttur er mannfjöldaþróun á næstu árum. Í útreikningum á skuldaþoli gerir AGS ráð fyrir fólksfækkun á árinu 2009 en að þróunin færist í eðlilegt horf árin þar á eftir. Mikið veltur á að spá um mannfjöldaþróun og hagvöxt gangi eftir eigi þjóðarbúið ekki að lenda í greiðslufalli og efnahagslegu öngþveiti.

Rétt er að geta þess að sumir gesta nefndarinnar lýstu yfir áhyggjum af því að forsendur Seðlabankans væru of bjartsýnar en nefndinni fannst ekki ástæða til að láta óháðan aðila rýna í reikninga Seðlabankans til að ganga úr skugga um að svo væri ekki. Til dæmis gera forsendur frumvarpsins ráð fyrir að hagvöxtur verði að meðaltali 3% en það er meiri hagvöxtur en mörg vestræn ríki gera ráð fyrir, þrátt fyrir að vera ekki jafnskuldsett og íslenska þjóðarbúið eftir mikilla efnahagslega kollsteypu. Ekki er heldur tekið tillit til verulegrar fólksfækkunar í þessum hagvaxtarspám en eins og áður hefur komið fram er nú þegar mikið um fólksflutninga frá Íslandi og munu þeir mjög líklega aukast verði þessum skuldbindingum einnig velt yfir á almenning.

Í útreikningum í greinargerð frumvarpsins er gengisáhætta vanmetin og gert ráð fyrir að gengið verði stöðugt. Upphaflegir útreikningar Seðlabankans á skuldaþoli þjóðarbúsins gerðu hins vegar ráð fyrir 20% styrkingu á gengi krónunnar. Síðan þá hefur Seðlabankinn notast við gengisspá sem gerir ráð fyrir mun hærra gengi en gengi krónunnar er í dag. Það er ljóst að mikil óvissa ríkir varðandi gengisþróun, en gengið hefur mikil áhrif á greiðslubyrðina. Rétt er að ítreka að skuldir vegna Icesave-samninganna eru í erlendri mynt og eru því mjög háðar gengi íslensku krónunnar. Útreikningur Seðlabankans um hógværa hækkun virðisauka-

skatts hvílir á forsendunni um að gengi krónunnar haldist óbreytt. Frá upphafi árs 2006 hefur gengi íslensku krónunnar fallið um 15% að jafnaði á ári gagnvart sterlingspundi.

Einnig er hætta á því að núverandi efnahagsþrengingum ljúki ekki nærri strax og því líkur á að verðhjöðnun verði í heiminum á næstu árum sem mundi þýða að íslenska ríkið þyrfti að greiða a.m.k. 5,5% í raunvexti en það eru afar háir raunvextir.

Varðandi lánshæfismat ríkissjóðs þá hafa sumir haldið því fram að staðfesting Alþingis á fyrirliggjandi Icesave-samningum muni bæta lánshæfismatið. Þetta virðist mjög langsótt, þar sem með samþykkt ríkisábyrgðarinnar fylgir gríðarleg óvissa um hvernig ríkissjóður ætlar að standa undir skuldbindingunum. Áður ríkti óvissa um hversu mikið íslenska ríkið þyrfti að taka á sig, þannig að lánshæfisfyrirtækin gátu ekki leyft sér að gera ráð fyrir að ríkið tæki á sig alla skuldbindinguna. En komið er í ljós að með samþykkt fyrirliggjandi Icesave-samninga mun Ísland borga það sem upp á vantar hjá innlánatryggingasjóðum og allan kostnað Breta og Hollenda ásamt vöxtum af lánunum sem þessar þjóðir veita íslenska ríkinu til að standa við skuldbindingarnar. Slík staða getur ekki haft jákvæð áhrif á lánshæfismatið og nægir í því sambandi að benda á að reiknað er með að ársvextir af Icesave-lánum verði um 30 milljarðar kr. árlega

Í ljósi þess að með samþykkt Icesave-samninganna verður skuldabyrði þjóðarbúsins á mörkum þess að vera viðráðanleg, og er jafnvel nú þegar orðið óviðráðanleg, og að lítið eða ekkert má út af bregða til að þjóðin lendi í greiðsluþroti, telur 1. minni hluti sig ekki geta mælt með að Alþingi samþykki ríkisábyrgð á Icesave-samningunum. Of miklar líkur eru á að þjóðin geti ekki staðið undir skuldum á næstu árum sem mundi m.a. þýða að leita yrði ásjár Parísarklúbbsins svokallaða sem aðstoðar mjög skuldsett lönd við að ná fram samningum við kröfuhafa um greiðslujöfnuð og/eða niðurfærslu skulda þjóðarbúsins. Í þessu samhengi er mikilvægt að geta þess að fram kom í máli fulltrúa AGS og samningamanns ríkisins vegna lánasamninga við Norðurlöndin að þessir aðilar gera ekki kröfu um að Alþingi samþykki ábyrgð á fyrirliggjandi Icesave-samningum áður en til greiðslu lánanna kemur. Jafnframt er ljóst að mat AGS á skuldastöðu þjóðarbúsins er mun hærra en gert var ráð fyrir í nóvember og því eru endurskoðunarákvæði samninganna nú þegar orðin virk.

Lögfræðingar Seðlabankans draga hins vegar í efa að skv. 16. gr. samningsins við Breta og 15. gr. samnings við Hollendinga eigi íslenska ríkið rétt á að samningar séu teknir upp og endursamið, þar sem tilvísun vantar í samningana til hinna svokölluðu umsömdu viðmiða sem samþykkt voru í Brussel í nóvember 2008. Með öðrum orðum Ísland yrði að leita sérstakra samninga um slíkt við Holland og Bretland, sjá umsögn Seðlabankans, 15. júlí 2009, bls. 12.

Þessu frumvarpi fylgir mikil óvissa um greiðslugetu ríkissjóðs sem og greiðslugetu þjóðarbúsins í heild. Höfnun samninganna fylgir einnig óvissa en sú óvissa felur líka í sér að hugsanlega er hægt að ná betri samningum

Fyrsti minni hluti leyfir sér að gagnrýna harðlega nefndarálit meiri hlutans og telur það nánast einhliða stuðningsplagg við ósk ríkisstjórnarinnar um ríkisábyrgð en ekki vandaða úttekt á þeim efnisatriðum málsins sem nefndin fjallaði um. Það er einfaldlega hneyksli að ekki skuli hafa verið skoðað að fá úttekt á framlögðum gögnum frá Seðlabankanum og fjármálaráðuneytinu í kjölfar gagnrýni sem kom fram hjá Kára Sigurðssyni og Jóni Daníelssyni á fundi þeirra með nefndinni. Álit meiri hlutans gefur ekki rétta mynd af þeirri hagrænu umgjörð sem er um málið og tekur ekki að neinu leyti á þeirri gríðarlegu áhættu sem samþykkt ríkisábyrgðarinnar felur í sér. Álitið gefur þar af leiðandi ekki rétta mynd af málinu miðað við gögn, upplýsingar og álit gesta sem nefndin fékk á sinn fund. Meiri hlutinn gerir og til-

raun til að setja þjóðhagslegar forsendur fyrir ábyrgðaveitingunni en þær forsendur eru engan veginn nægar, eru almennt orðaðar og algerlega óljósar hvað varðar töluleg viðmið, í stuttu máli sagt, gagnslausar.

Fyrsti minni hluti hvetur því til þess að gerð verði ítarleg hlutlaus úttekt í samræmi við verklýsingu þá er Kári Sigurðsson hagfræðingur hefur lagt til við fjárlaganefnd. Þar er m.a. gert ráð fyrir mælanlegum efnahagslegum fyrirvörum sem munu tryggja að þjóðarbúið geti staðið við skuldbindinguna. Jafnframt áréttar 1. minni hluti nauðsyn þess að fram komi skýr endurskoðunarákvæði sem geri íslenska ríkinu kleift að endursemja verði breyting á forsendum útreikninga á skuldaþoli þjóðarbúsins. Þessar forsendur eru endurheimtuhlutfall á eignum Landsbanka Íslands, hagvöxtur á Íslandi, gengi krónunnar, mannfjöldi, afgangur af útflutningstekjum og verðlag í Bretlandi og á evrusvæðinu. Einnig er mikilvægt að skoða hvernig hægt er að binda greiðslubyrðina við ákveðið hlutfall af aukningu vergrar landsframleiðslu mælt í þeim gjaldmiðlum sem greitt er í (evra og pund) eins og Pétur H. Blöndal hefur lagt til. Jafnframt þarf íslenska ríkið að geta krafist endurskoðunar lækki lánshæfismat íslenska ríkisins frá því sem nú er.

Í framhaldinu verði hafnar sem fyrst samningaviðræður við bresk og hollensk yfirvöld um skuldbindingar þjóðarinnar vegna Icesave-innlánsreikninganna á grundvelli nýrra útreikninga á skuldaþoli þjóðarbúsins.

Einnig hvetur 1. minni hluti til þess að þegar í stað verði gerðar ráðstafanir til að frysta eigur allra þeirra sem stóðu fyrir þessum skuldbindingum og gerð áætlun um með hvaða hætti verður reynt að endurheimta það sem á vantar upp í Iceasave-skuldbindinguna þannig að henni verði ekki velt í heilu lagi yfir á almenning í landinu með tilheyrandi skattahækkunum og niðurskurði ríkisútgjalda.

Alþingi, 25. júlí 2009.

Þór Saari.

Fylgiskjal III.

Álit

um frv. til l. um heimild til handa fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, til að ábyrgjast lán Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá breska og hollenska ríkinu til að standa straum af greiðslum til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf.

Frá 2. minni hluta efnahags- og skattanefndar.

Með bréfi til formanns efnahags- og skattanefndar, dags. 2. júlí 2009, óskar formaður fjárlaganefndar eftir því að nefndin taki til umfjöllunar eftirfarandi atriði vegna Icesave-málsins svo kallaða:

1. Getu þjóðarbúsins til að standa undir skuldbindingum og greiðslum tengdum Icesave í ljósi tekna ríkisins, gjaldeyris- og útflutningstekna o.fl.

2. Skilgreiningu og mat á þeim efnahagsforsendum sem felast í endurskoðunarákvæði samningsins.
3. Mat á áhrifum sem samningurinn kemur til með að hafa á lánshæfismat, gengi og aðrar lykilstærðir íslenska þjóðarbúsins.
4. Samstarfsáætlun í efnahagsmálum milli Seðlabanka Íslands, fjármálaráðuneytis og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (AGS).

Þá er óskað eftir að mat verði lagt á þjóðhagshorfur.

Hér á eftir fer álit 2. minni hluta efnahags- og skattanefndar.

I. Forsaga.

Stuttu eftir að ríkisbankarnir voru einkavæddir jókst framboð á ódýru fjármagni á alþjóðamörkuðum mjög. Rekja má þetta aukna framboð til mikils sparnaðar í nýmarkaðsríkjunum, sérstaklega Kína, Rússlandi og í Miðausturlöndum. Jafnframt urðu fjárfestar almennt áhættusæknari en áhættusækni helst oftast í hendur við ódýrt fjármagn. Í þessu umhverfi uxu íslensku bankarnir þrír með ógnarhraða, skiluðu miklum hagnaði og fengu fljótlega hæsta lánshæfismat hjá alþjóðlegum matsfyrirtækjum. Íslenska ríkið fékk á sama hátt hæstu einkunn enda nánast skuldlaust, skattar hóflegir og útlitið bjart. Þetta háa mat á ríki og bönkum gerði bönkunum kleift að taka að láni gríðarlega fjármuni í hlutfalli við landsframleiðslu Íslands eða um 40 millj. kr. á hvern íbúa.

Með örfáum undantekningum virtust lánveitendur bankanna, stjórnendur þeirra, endurskoðendur, hagfræðingar, matsfyrirtæki, Fjármálaeftirlitið, löggjafinn, stjórnmálamenn og fjölmiðlar ekki hafa haft miklar áhyggjur af þessum mikla vexti fyrr en í byrjun árs 2006 þegar efasemdaraddir tóku að heyrast um hið íslenska „bankamódel“. Féð var notað til útlána til skuldsettra yfirtaka og kaupa á fyrirtækjum um alla Evrópu. Krosseignarhald á milli fyrirtækja, raðeignarhald og lánveitingar til stærstu eigenda mögnuðu upp áhættu og ójafnvægi í fjármálakerfinu og gerðu það óstöðugt og viðkvæmt fyrir áföllum. Þegar vart varð við lausafjárskort í byrjun árs 2006 og sérstaklega eftir fall vogunarsjóða Bear Stearns sumarið 2007 varð snautt um fjármagn og bankarnir stóðu frammi fyrir lausafjárskorti. Landsbankinn og Kaupþing leystu að hluta vanda sinn með því að opna innlánsreikninga víða um Evrópu. Landsbankinn var stórtækari og hóf umfangsmikla móttöku innlána í Bretlandi og í Hollandi undir nafninu Icesave. Bætti sú ráðstöfun stöðu hans umfram Kaupþing og Glitni. Lánsmatsfyrirtækin verðlaunuðu þessa ráðstöfun Landsbankans með hærra lánshæfismati en hinir bankarnir tveir fengu og markaðurinn með lægra skuldatryggingarálagi (CDS-álagi). Í ágúst 2008 voru reikningar í Hollandi yfir 100 þúsund talsins eftir að aðeins þrír mánuðir höfðu liðið frá því hafið var að taka við innlánum og yfir 300 þúsund í Bretlandi eftir tæplega tveggja ára starfsemi þar.

Við fall Lehmann Brothers 15. september 2008 rofnuðu lánalínur til íslensku bankanna meira og minna og mikil óvissa greip um sig í fjármálakerfi heimsins. Glitnir leitaði til Seðlabanka Íslands um neyðarlán sem neitaði en lagði þess í stað til yfirtöku á 75% hlutafjár. Þetta leiddi til keðjuverkunar sem á endanum varð til þess að ríkið þurfti að taka yfir bankann á grundvelli neyðarlaganna svokölluðu sem samþykkt voru af Alþingi 6. október, laga nr. 125/2008. Tveim dögum síðar var Landsbankinn yfirtekinn. Mikill vilji var til að standa vörð um Kaupþing sem m.a. endurspeglaðist í því að lán að upphæð 500 milljón evrur var veitt til bankans gegn veði í hlutafé FIH-bankans danska. Óvarleg ummæli breskra ráðherra og óskiljanleg beiting breskra stjórnavalda á hryðjuverkalögum gegn Landsbankanum kippti

hins vegar grunninum undan Kaupþingi og dótturfyrirtækjum og tilraunir til að bjarga bankanum urðu að engu.

Í kjölfar falls íslensku bankanna varð staða þeirra sem lagt höfðu fé inn á innlánsreikninga í útibúum Landsbankans í Hollandi og í Bretlandi óljós. Tryggingarsjóður innlána, sem starfaði á Íslandi sem sjálfseignarstofnun í samræmi við tilskipun Evrópusambandsins (ESB), réði einungis yfir fé sem dugði fyrir um 3% af innlánum í þessum löndum. Samkvæmt reglum áttu innlánsstofnanir að greiða 0,15% af innlánum í lok hvers árs þar til 1% af innlánum yrði náð. Þannig réð kerfið við áfall sem næmi því að um einn banki af hverjum 100 lenti í vandræðum á sjö ára fresti. Innstæðutryggingakerfið réð hins vegar ekki við kerfishrun eins og varð á Íslandi enda ekki hannað til þess. Veik staða innlánstryggingarsjóðsins stafaði af þeim gífurlega vexti sem verið hafði á innlánum og eins því að 85% af fjármálakerfinu á Íslandi hrundu. Óttast var að vantrú sparifjáreigenda mundi breiðast út og valda áhlaupi á banka í Evrópu ef ekkert yrði að gert.

Þrátt fyrir að tilskipun ESB gerði ráð fyrir að innlánsstofnanir stæðu alfarið straum af kostnaði við innlánstryggingakerfið sáu bresk og hollensk yfirvöld sig því knúin til að taka ákvörðum um að skattgreiðendur landanna greiddu það sem á vantaði að Tryggingarsjóðurinn og eignir Landsbankans dygðu fyrir greiðslu innlánanna vegna fyrrgreinds ótta við áhlaup. Gerð var krafa um að íslensk stjórnvöld og skattgreiðendur stæðu straum af því sem vantaði á að innlánstryggingarsjóðurinn gæti tryggt það sem honum bar samkvæmt tilskipuninni, 20.887 evrur á hvern reikning. Greiddu stjórnvöld í löndunum trygginguna út til innstæðueigendanna og að samkomulagi varð að ríkissjóður landanna mundi lána íslenska ríkinu fjárhæðina sem þau töldu að því bæri að greiða.

Samkvæmt mati fjármálaráðuneytisins gæti upphæðin sem fellur á íslenska skattgreiðendur samkvæmt samningnum orðið allt að 516 milljarðar kr. að núvirði (miðað við 5,55% ávöxtunarkröfu) miðað við að eignir Landsbankans nægi til að greiða 60% af innstæðum Landsbankans. Ljóst er að skuldbindingin mun hafa afdrifarík áhrif á fjármál hins opinbera í framtíðinni og lífskjör á Íslandi almennt ef fram heldur sem horfir.

Framanangreind frásögn er í hnotskurn forsaga þess vandamáls sem Íslendingar standa nú frammi fyrir.

II. Álitamál.

II.1 Geta þjóðarbúsins til að standa undir skuldbindingum.

Geta þjóðarbúsins til að standa undir skuldbindingunni sem um ræðir felst einkum í:

a. Hagvaxtarþróun næstu ára.
b. Endurheimt eigna.
c. Þróun verðlags og gengis í Hollandi og Bretlandi.
d. Ófyrirséðum þáttum.

Hagvaxtarþróun.

Helsta áhættan af skuldbindingu sem þessari fyrir ríkissjóð er hve mikinn hluta af landsframleiðslu, ríkissjóðstekjum og útflutningstekjum hún tekur til sín. Ef lítill eða enginn hagvöxtur verður hér á landi næstu árin er fyrirséð að þjóðin mun ekki geta aflað þess gjaldeyris sem þarf til að standa straum af skuldbindingunni. Ekki er hægt að treysta á endurfjármögnun lána eins og útlitið er í dag.

Samningurinn tekur ekkert mið af þessum þáttum þótt það sé tíundað í svokölluðum Brussel-viðmiðum Íslands og ESB frá nóvember 2008 að staða Íslands sé erfið og fordæma-

laus. Þau viðmið átti að leggja til grundvallar samningagerðinni en það virðist ekki hafa verið gert ef marka má umboð samninganefndarinnar og anda samninganna. Gerir 2. minni hluti alvarlegar athugasemdir við það.

Engin greining liggur fyrir á þeirri áhættu sem samningnum er fylgjandi. Verður að gera alvarlega athugasemd við það. Ef hagvöxtur verður myndarlegur næsta áratuginn, til að mynda 4%–6% á ári, má sýna fram á að ekki verði vandkvæði bundið að standa við samninginn, jafnvel þótt að eignir Landsbankans dugi skemur en gert er ráð fyrir. Hins vegar verður að benda á að forsenda hagvaxtar er aðgengi að tiltölulega ódýru lánsfé, að ekki verði fólksflótti, að hægt verði að halda skattheimtu í hófi og að viðskiptakjör haldist hagstæð og batni. Ekkert af þessu liggur fyrir og er þar allt mikilli óvissu undirorpið.

Á bls. 21 í athugasemdum með frumvarpinu er það rakið hvernig 60% endurheimtur af eignum Landsbankans muni leiða til skuldabyrði sem nemur 26% af vergri landframleiðslu (VLF) árið 2016 (521 milljarður kr.) og 15% miðað við 90% endurheimtur (309 milljarðar kr.). Skuldahlutfallið er fall af hagvaxtarforsendum og endurheimt eigna. Höfundar greinargerðarinnar og úttektar Seðlabankans virðast láta allar forsendur falla samningnum í vil. Greinargerð Seðlabankans gerir þannig ráð fyrir að á tímabilinu 2010–2018 muni raunhagvöxtur nema um 3% að meðaltali á ári sem í fljótu bragi virðist ásættanlegt þótt í bjartsýnna lagi sé. En ekki er allt sem sýnist í þeim efnum, sjá töflu.

Ár	Raunvöxtur VLF	Verðbólga VLF
2009	–11,00	9,60
2010	–0,80	0,00
2011	2,50	1,10
2012	1,50	3,70
2013	2,80	3,60
2014	4,20	2,00
2015	4,60	2,40
2016	4,60	2,20
2017	4,20	2,90
2018	3,80	3,00

Klassísk hagvaxtarfræði gera ráð fyrir að framleiðnivöxtur á mann í þróuðum hagkerfum geti verið um 2,5% á ári. Til að forsendur og kenningar gangi upp er gert ráð fyrir allt að 2% mannfjöldaaukningu á ári eftir 2014. Því er ljóst að hagvaxtarforsendur byggjast á mikilli bjartsýni.

Fólksfjölgun eða -fólksfækkun er úrslitaþáttur þegar fjallað er um hagvöxt. Íslenskur vinnumarkaður hefur stækkað mjög undanfarinn áratug og má fyrst og fremst rekja það til aðflutts vinnuafls sem kom hingað til lands vegna mikillar þenslu og vinnuaflsskorts. Yfirgnæfandi líkur eru á því að þetta vinnuafl muni meira og minna hverfa úr landi þegar atvinnuleysið sverfur að og lífskjörin versna. Líta ber til reynslu Færeyinga af kreppunni sem þar reið yfir snemma á tíunda áratugnum en þá fluttu um 20% þjóðarinnar úr landi. Hagvöxtur er mjög háður þróun fólksfjölda en í greinargerðum fjármálaráðuneytis og Seðlabanka er á engan hátt reynt að geta sér til um hvernig hann muni þróast, sem verður að teljast alvarlegur galli.

Þá er gert ráð fyrir að verðbólga muni þróast hér á landi í samræmi við verðbólgumarkmið Seðlabankans næstu ár. Það væri nýlunda ef stjórn peningamála yrði þannig háttað hér á landi í framtíðinni að þetta markmið næðist. Það er því skoðun 2. minni hluta að forsendur um hagvöxt og verðbólgu flokkist í besta falli undir óskhyggju.

Endurheimt eigna.

Mikil óvissa fylgir mati á eignum Landsbankans sem ætlað er að standa að mestum hluta undir höfuðstóli láns Breta og Hollendinga til Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Þessar eignir eru af ýmsum toga, í mörgum löndum og mörgum myntum. Nokkrar eru mjög háðar efnahagsástandi í viðkomandi löndum en aðrar síður. Auk þess er greiðsluflæðið afturhlaðið þannig að yfir 50% greiðsluflæðis eru á síðustu þremur árum fyrir gjaldaga Icesave-lánsins sem enn eykur á óvissu. Ekki liggur fyrir áhættugreining á greiðsluflæðinu og verður að gera alvarlegar athugasemdir við að slík greining liggi ekki fyrir þegar svo mikið er í húfi. Gengið er út frá því að eignir dugi fyrir 75% af skuldbindingum vegna innlána. Þetta er metið gildi en alla mælikvarða á áhættu vantar, svo sem staðalfrávik. Einungis er sagt að mikil óvissa fylgi matinu. Þá felst áhætta í því hvernig þessar eignir greiðast því málaferli geta tafið þær verulega. Við það þyngist vaxtabyrðin mjög. Ekki hefur verið lagt mat á þessa áhættu.

Við umfjöllun um endurheimt eigna virðast menn hafa litið fram hjá mikilvægu atriði. Skilanefnd Landsbankans gerir ráð fyrir að um 1.100 milljarðar kr. fáist upp í kröfur. Af þeirri upphæð koma um 850 milljarðar kr. frá lánasöfnum gamla Landsbanka en um 250 milljarðar kr. koma vegna skuldabréfs sem nýi Landsbankinn greiðir þeim gamla fyrir eignir sem hafa verið yfirteknar. Ef virði eignanna er minna en endurspeglast í skuldabréfinu mun mismunurinn falla á nýja Landsbankann og þar með minnka eigið fé hans og þar með eign ríkisins sem nemur ofmatinu. Það er því raunveruleg hætta á að kostnaðurinn sé meiri en menn vilja vera láta. Þessari áhættu þarf að gera grein fyrir.

Nýjar upplýsingar frá Ragnari Hall benda til þess að sú jafna skipting á greiðslum á milli allra kröfuhafa sem áttu kröfurnar upprunalega og þeirra sem hafa tekið þær að hluta yfir vegna innlánstryggingakerfis ESB standist hvorki reglur um skipti við gjaldþrotameðferð né þá hugmynd á bak við tilskipun ESB um innlánstryggingar að tryggingin sé lágmarkstrygging (e. minimal). Virðast innlánseigendum vera tryggðar hærri bætur en tilskipunin gerir ráð fyrir vegna þess að lágmarkið er fyrst bætt og síðan er búinu skipt en ekki öfugt.

Gengisþróun evru og punds gagnvart krónu.

Áhætta er falin í því að verðhjöðnun verði á lánstímanum í evru og pundi. Verðhjöðnun leiðir til þess að myntirnar styrkjast og lægra verð fæst fyrir útflutning Íslands auk þess sem raunvextir verða þá hærri á láninu. Sama gerist ef mikil verðbólga verður á Íslandi. Samningurinn verður ekki efndur nema með miklum afgangi á vöruskipta- og viðskiptajöfnuði og þess vegna er áhætta fólgin í minni verðbólgu í þessum myntum en í krónu. Á sama hátt yrði byrðin léttbærari ef þessu væri öfugt farið.

Forsendur um raungengi eru jafnframt þannig að þær verða að teljast óraunhæfar. Gert er ráð fyrir að raungengi verði nær 20% lægra en verið hefur yfir langt árabil. Þessi forsenda gerir það að verkum að samkeppnisstaða verður sterk og útflutningur mikill og innflutningur verður dýr. Því er gert ráð fyrir að viðskiptajöfnuður verði mjög hagstæður og þar með verði hægur vandi að mæta gjaldeyrisþörf vegna afborgunar lána og vaxta.

Á myndinni hér á eftir má sjá viðskiptajöfnuð áranna 1990–2008 og spár Seðlabankans 2009–2018. Eins og sjá má er mestur afgangur á viðskiptum við útlönd 23 milljarðar kr. árið 1994. Spá Seðlabankans um raungengi sem endurspeglast í hagstæðum viðskiptum við útlönd leiðir til afgangs sem á sér engin fordæmi næstu tíu ár á eftir. Þetta verður að teljast djörf forsenda og í meira lagi ótrúverðug.



Forsendan fyrir raungengi leiðir jafnframt til þess að gert er ráð fyrir að lífskjör versni mjög mikið hér á landi og muni leiða til almennrar fátæktar. Hætt er við að ungt fólk flýi land ef þetta verður raunin og þá vindur vandinn upp á sig og landið festist í vítahring. 2. minni hluti getur ekki með nokkru móti fallist á slíka niðurstöðu.

Vextir á lánum frá Bretum og Hollendingum.

Af viðtölum við formann samninganefndar Íslands í Icesave-málinu má ráða að svo kölluð Landsbankaleið sé fólgin í því að ríkisábyrgðin verði ekki virk fyrr en eftir átta ár. Auðvelt er að rökstyðja að ríkisábyrgðin er í raun á hluta af eignum Landsbankans. Ef 100 milljarða kr. krafa eða eign sem Landsbankinn á er afskrifuð, t.d. árið 2012, hækkar skuldbinding ríkissjóðs um hluta af þeirri eign auk vaxta. Vegna þessarar hugsunar hefur samninganefndin sennilega fallist á að notaðir væru svokallaðir CIRR-vextir (e. Commercial Interest Reference Rates) með 124 punkta álagi en þetta eru vextir sem ríkisstjórnir mega ekki fara undir í lánveitingum til einkafyrirtækja, t.d. í útflutningi, án þess að það teljist ríkistyrkir. Slík vaxtaviðmið eru fráleit í lánasamskiptum ríkja og í raun ættu Bretar og Hollendingar fremur að greiða ríkisábyrgðargjald til íslenska ríkisins fyrir að tryggja lán til Tryggingarsjóðs innstæðueigenda. Reyndar er hæpið að semja um vexti yfirleitt í ljósi þess hvernig krafan varð til og óljósrar skyldu íslenskra skattborgara til að ábyrgjast innstæður í erlendum útibúum. Þar sem vextirnir eru umtalsverður hluti af skuldbindingunni og hafa afdrifarík áhrif á lífskjör landsmanna gerir 2. minni hluti alvarlega athugasemd við þennan þátt samninganna. Það vekur einnig athygli að innstæður Landsbankans hjá Englandsbanka bera ekki vexti en samningurinn við Breta ber vexti frá síðustu áramótum. Bresk og hollensk yfirvöld virðast hins vegar fá vexti á yfirtekin innlán frá útgreiðslu til 27. apríl 2009.

Ófyrirséðir þættir.

Standist ákvæði neyðarlaganna, um að innlán njóti stöðu forgangskrafna í þrotabú, en ekki grundvallarreglur stjórnskipunarinnar um eignarrétt og afturvirkni, mun fjárhagslegt tjón íslenska ríkisins aukast gífurlega. Engar fyrirvarar eru í samningunum um gildi neyðarlaganna að þessu leyti. Vegna þessarar áhættu og annarrar áhættu sem getið er um hér að framan er útilokað fyrir fjárveitingavaldið að veita óskoraða ríkisábyrgð. Ætti sú gríðarlega áhætta sem tekin var í útrás bankanna og ýmissa stórfyrirtækja að vera víti til varnaðar því að taka ekki enn óþarfa áhættu. Því er mikilvægt að ríkisábyrgðin verði takmörkuð, sérstaklega þegar höfð eru í huga þau óvenjulegu áföll sem íslenskt þjóðarbú varð fyrir síðastliðið haust.

II.2 Endurskoðunarákvæði samninganna.

Endurskoðunarákvæði samninganna taka mjög almennt á þeirri áhættu sem gæti komið upp ef efnahagslegar forsendur bresta eða önnur ófyrirséð frávik verða. Ekki er skilgreint með fullnægjandi hætti hvaða aðstæður gætu kallað á endurskoðun eða í hverju hún felst og ekki verður séð að Brussel-viðmiðin hafi verið höfð til hliðsjónar við gerð ákvæðanna. Samkvæmt breskum rétti hafa endurskoðunarákvæðin afar litla lagalega þýðingu en ensk lög gilda um samningana. Það er álit 2. minni hluta að ákvæðið hafi takmarkað gildi. Er þetta almennt viðhorf lögfræðinga og er sú skoðun m.a. studd áliti dr. Michaels Waibels, fræðimanns í þjóðarétti við Cambridge.

II.3 Áhrif á lánshæfismat, gengi og aðrar lykilstærðir íslenska þjóðarbúsins.

Samþykkt frumvarpsins og þar með samninganna getur annars vegar haft þær afleiðingar í för með sér að óvissa minnki og þar af leiðandi verði auðveldara að meta lánshæfi ríkissjóðs – óvissa um skuldbindinguna hangir ekki lengur í loftinu. Hins vegar festa samningarnir í sessi annars konar óvissu, óvissu um hver raunveruleg skuldastaða ríkissjóðs er. Benda má á að:

a. endurheimtur eigna skapar mikla óvissu um hver endanleg skuldabyrði verður,
b. hagvaxtarhorfur og greiðslubyrði eru óvissar,
c. neyðarlögunum gæti verið hnekkt,
d. almennar þjóðhagshorfur eru óvissar.

Því er ljóst að þrátt fyrir að samþykkt frumvarpsins mundi eyða óvissu um eitt atriði, þ.e. um hvort Ísland ætli sér að standa við samningana, myndast annars konar óvissa sem felst í framangreindum þáttum. Því eru áhrif á lánshæfismat óviss. Hafa verður í huga að Ísland er ekki á nokkurn hátt bættara í skuldakreppu sem af samningunum leiðir þótt fjármálakreppan linist hugsanlega eitthvað fyrr eins og sumir virðast halda fram ef frumvarpið verður samþykkt óbreytt.

Hvað varðar þróun lykilstærða íslenska þjóðarbúsins vísast til liðar II.1 hér að framan.

II.4 Samstarfsáætlun AGS.

Höfnun samninganna ætti ekki að hafa nein áhrif á samstarfsáætlun Íslendinga við AGS. AGS er stofnun sem ekki tekur þátt í tvíhliða deilum og væri það ekki í anda stofnsamningsins sem samþykktur var í Bretton Woods í júlí 1944 (Ísland var einn af 45 stofnaðilum) ef sjóðurinn mundi beita sér beint gegn Íslandi í málinu. Ef Íslendingar lýstu því yfir að þeir mundu ekki vilja ganga til samninga yfirleitt er hins vegar líklegt að AGS mundi beita sér.

Ekki verður þó horft framhjá því að Hollendingar og Bretar ráða beint yfir rúmlega 7% atkvæðamagns og óbeint mjög miklu í stjórn sjóðsins. Ekki er útilokað að þeir mundu reyna

að beita sér þar líkt og þeir gerðu síðastliðið haust. Þá ríktu þó aðrar og mun viðkvæmari aðstæður en nú og er ólíklegt að þeim tækist í sama mæli nú að hafa áhrif á aðrar aðildarþjóðir er kæmi að misbeitingu valds innan sjóðsins. Því er ólíklegt að höfnun samninganna hefði nokkur áhrif á samstarfsáætlunina ef skýrt kæmi fram að Íslendingar vilji semja en neiti að undirgangast nauðarsamninga.

Rétt er að minna á að Íslendingar verða að fara fram á rannsókn hið fyrsta á því hvernig það mátti vera að hægt var að misbeita sjóðnum síðastliðið haust í þágu þriggja aðildarríkja á kostnað eins.

II.5 Mat á þjóðhagshorfum.

Hvað varðar þennan lið er bent á umfjöllun í lið II.1.

III. Önnur álitamál.

III.1 Opnun útibús á Evrópska efnahagssvæðinu (EES) sem tekur á móti innlánum.

Mikils misskilnings virðist hafa gætt í umræðunni um hver ábyrgð Breta og Hollendinga er í raun á Icesave-reikningunum. Það er því ekki úr vegi að rekja hvernig staðið er að opnun útibús sem tekur á móti innlánum innan EES og hvernig eftirliti er háttað.

Ef fjármálafyrirtæki með starfsleyfi hyggst opna útibú í öðru landi á EES-svæðinu er um einfalt ferli að ræða:

a. Fjármálafyrirtækið sendir tilkynningu til fjármálaeftirlits þar sem móðurfélag er staðsett.
b. Fjármálaeftirlitið getur stöðvað opnun útibús ef fjármálafyrirtækið er fjárhagslega vanbúið á þeim tímapunkti og stjórn þess ekki nægilega traust.
c. Ef fjármálafyrirtækið uppfyllir kröfur um fjárhagslega burði til að stjórna slíku útibúi tilkynnir fjármálaeftirlit heimaríkis gistiríki um fyrirætlan fjármálafyrirtækisins.
d. Fjármálafyrirtækið getur opnað útibú í gistiríki að uppfylltum almennum skilyrðum gistiríkis.

Eins og sjá má er ekki um að ræða sérstakt leyfi frá heimaríki heldur er um einfalda tilkynningu að ræða. Þær fjármálaafurðir sem fyrirtækið ætlar að bjóða upp á þurfa að hljóta samþykki fjármálaeftirlits gistiríkis en eru óháð fjármálaeftirliti heimaríkis. Ef um innlán er að ræða gera tryggingarsjóðir heima- og gistiríkis með sér samning (ef um mismunandi tryggingarupphæðir er að ræða) og fjármálafyrirtækið getur hafið móttöku innlána.

Eftirlit með fjármálafyrirtækinu er af tvennum toga. Fjármálaeftirlit heimaríkis hefur heildarábyrgðina eftirlit með móðurfélagi, þ.m.t. útibúi. Fjármálaeftirlit gistiríkis hefur með neytendavernd (í þessu tilfelli eftirlit með innlánsreikningum) að gera og lausafjárstöðu útibús. Eftirlit með útibúi er því á höndum fjármálaeftirlits gistiríkis sem og heimaríkis.

Eins og sjá má getur heimaríkið stöðvað stofnun útbús ef það hefur réttmæta ástæðu til að ætla að stjórnun og fjárhagsstaða hlutaðeigandi fjármálafyrirtækis sé ekki nægilega traust og þurfa bæði skilyrðin að vera uppfyllt. Slík stöðvun jafngildir því að svipta þyrfti móðurfélag starfsleyfi í heimaríki. Einungis gistiríki getur stöðvað útibú í þeirri fyrirætlan að opna innlánsreikninga að því gefnu að móðurfélag hafi starfsleyfi í heimaríki.

Það eru því Bretar og Hollendingar sem gáfu leyfi fyrir því að netreikningar sem báru ofurvexti voru boðnir í löndunum. Það voru einnig Bretar og Hollendingar sem áttu að hafa eftirlit með lausafé í útibúunum en eins og kunnugt er knésetti lausafjárskortur Landsbankann. Ábyrgð breskra og hollenskra yfirvalda virðist því vera umtalsverð í ljósi þessa.

Til að undirstrika enn frekar ábyrgð gistiríkis er rétt að benda á að fjármagnstekjuskattur af reikningunum runnu til þess en ekki heimaríkis.

Framangreindum atriðum er rétt að halda til haga þegar lagaleg, þjóðréttarleg og siðferðisleg ábyrgð Íslendinga á Icesave-reikningunum er tíunduð.

III.2 Lagaleg óvissa.

2. minni hluti ítrekar þá skoðun að nauðsynlegt sé að finna lausn með samningum sem tekur mið af getu þjóðarinnar til að greiða án þess að lífskjörum á Íslandi sé stefnt í óvissu. Þetta er nauðsynlegt til að flýta endurreisninni og ætti þá að taka mið af öðrum skuldbindingum vegna bankahruns, eignahruns, gjaldþrota heimila og fyrirtækja og atvinnuleysis. T.d. er ljóst að lítill eða enginn vöxtur landsframleiðslu á Íslandi mun valda slíkri stöðnun að útilokað er að standa við skuldbindinguna sem samningurinn felur í sér. Það er ekki hagur Hollendinga eða Breta að þvinga fram samninga sem Íslendingar geta ekki staðið undir.

Að lokum hlýtur 2. minni hluti efnahags- og skattanefndir að benda á lagalega óvissu um hvort yfirleitt beri að greiða umfram getu Tryggingarsjóðs innlánseigenda og fjárfesta. 2. minni hluti setur því fyrirvara við lagalega skyldu Íslendinga til að greiða fyrir innlánstryggingar umfram þær eignir sem Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta býr yfir.

Alþingi, 27. júlí 2009.

Tryggvi Þór Herbertsson.
Pétur H. Blöndal.

Fylgiskjal IV.

Álit

um frv. til l. um heimild til handa fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, til að ábyrgjast lán Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá breska og hollenska ríkinu til að standa straum af greiðslum til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf.

Frá 3. minni hluta efnahags- og skattanefndar.

Með bréfi dagsettu 2. júlí 2009 óskaði formaður fjárlaganefndar eftir umsögn efnahags- og skattanefndar um tilgreinda þætti málsins sem getið er um í áliti meiri hlutans. Eins og þar kemur fram er verkefni efnahags- og skattanefndar ærið enda um að ræða stærstu fjárskuldbindingu ríkissjóðs í sögu lýðveldisins.

Fulltrúar minni hlutans í nefndinni lögðu mikla áherslu á að fá góðan tíma til að fjalla um málið en því miður virðast stjórnarflokkarnir vilja keyra málið áfram í gegnum Alþingi á sem skemmstum tíma enda virðist það þjóna pólitískum hagsmunum þeirra þar sem nýjar upplýsingar berast nær daglega sem undirstrika hversu gerræðislegt það væri að samþykkja fyrirliggjandi Icesave-samninga. Að mati 3. minni hluta hefði nefndin þurft að fá óháða úttekt sérfræðinga á þeim forsendum sem stjórnvöld gefa sér hvað varðar framtíðargengi krónunnar, viðskiptajöfnuð, hagvöxt og mannfjöldaþróun svo nokkuð sé nefnt. Ekki var vilji til þess af hálfu meiri hluta nefndarinnar að fá viðurkennda óháða aðila til að gera slíka úttekt. Fjárlaganefnd verður því að taka tillit til þess í sínum störfum að óháð úttekt var ekki gerð á þeim

þáttum sem efnahags- og skattanefnd átti að fjalla um. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands hefur nú verið falið að gera úttekt á samningunum og forsendum á greiðsluþoli þjóðarbúsins sem mun þá væntanlega taka til þeirra þátta sem efnahags- og skattanefnd átti að skoða. Á undanförnum vikum hafa fjölmargir sérfræðingar hins vegar gagnrýnt forsendurnar sem eru grundvöllur útreikninga á því hvort íslenska þjóðarbúið hafi nægjanlegt greiðsluþol til að standa undir fyrirliggjandi samningi.

Í þessu máli líkt og mörgum öðrum kemur í ljós að það er framkvæmdarvaldið sem í raun stýrir Alþingi. Forystumenn ríkisstjórnarinnar hafa útskýrt áherslur sínar á fjölmörgum blaðamannafundum og þingmenn virðast aðeins hafa getað nálgast upplýsingar þar eða í ljósvakamiðlum þegar svo ber undir að árvökulir fjölmiðlar hafa komist yfir upplýsingar innan úr stjórnkerfinu. Það mál sem hér er til umfjöllunar er birtingarmynd þessa enda var það ekki fyrr en fréttastofa Ríkisútvarpsins náði hollenska hluta Icesave-samninganna í sínar hendur að Alþingi og þjóðin fengu upplýsingar um innihaldið sem stjórnvöld ætluðu sér aldrei að gera opinbert.

Ef leggja á mat á getu þjóðarbúsins til að standa undir Icesave-ábyrgðinni verður að hafa hugfast að skuldbindingin er í erlendri mynt en ekki innlendri. Æskilegast væri ef skuld okkar væri í íslenskri mynt en ekki erlendri af ástæðum sem síðar verða raktar. Í 1. mgr. 9. gr. laga nr. 98/1999, um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, kemur fram að Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta skuli ávallt heimilt að endurgreiða andvirði innstæðu, verðbréfa eða reiðufjár í íslenskum krónum, óháð því hvort það hefur í öndverðu verið í annarri mynt. Lögin eru sett á grundvelli tilskipunar Evrópusambandsins nr. 94/19/EB. Ekkert hefur komið fram um að íslensk stjórnvöld hafi þrýst verulega á þetta atriði við gerð Icesave-samninganna.

Fram hefur komið á fundum nefndarinnar að íslenskt þjóðarbú er mjög skuldsett nú þegar. Of há skuldabyrði í erlendri mynt getur leitt til viðvarandi veikingar á krónunni vegna stöðugra afborgana af erlendum lánum. Þrátt fyrir að veiking krónunnar geti haft jákvæð áhrif á útflutning eins og fylgjendur frumvarpsins hafa lagt áherslu á veldur hún því að skuldir í erlendri mynt hækka og lífskjör almennings versna sem aftur eykur hættu á brottflutningi og langvarandi efnahagsörðugleikum.

Í svari samgönguráðherra á Alþingi nú nýlega við fyrirspurn um afkomu sveitarfélaga (135. mál) kom fram að skuldir sveitarfélaganna hafa stóraukist í kjölfar efnahagshrunsins og námu um síðustu áramót 445 milljörðum kr. Til viðbótar er ljóst að skuldir sveitarfélaga hafa aukist verulega á fyrstu mánuðum þessa árs. Í ljósi þess hversu fjármálaráðherra er tíðrætt um skuldir ríkissjóðs má ekki gleyma því að skuldir sveitarfélaga eru á endanum skuldir íslensks almennings. Stjórnvöld hafa því ekki horft á heildarsamhengi hlutanna þegar kemur að því að meta skuldaþol þjóðarbúsins – enda var það staðfest af aðstoðarmanni fjármálaráðherra á þingflokksfundi framsóknarmanna, eftir að búið var að skrifa undir Icesave-samningana, að verið væri að vinna að greiðsluáætlun ríkissjóðs með hliðsjón af samningunum. Sem sagt: Stjórnvöld skrifuðu undir Icesave-samningana án þess að greiðsluáætlun lægi fyrir! Að mati 3. minni hluta er þetta dæmi um óábyrg vinnubrögð stjórnvalda sem starfa í umboði íslensks almennings.

Forsendur um framtíðarhagvöxt eru vanreifaðar í frumvarpinu. Til dæmis virðast áætlanir fjármálaráðuneytisins um vöxt útflutningsatvinnuvega þjóðarinnar ekki ríma við stefnuskrá stjórnarflokkanna. Í forsendum þjóðhagsspár fjármálaráðuneytisins er gert ráð fyrir stækkun álversins í Straumsvík og uppbyggingu nýs álvers í Helguvík á sama tíma og ekki stendur til af hálfu umhverfisráðherra að viðhalda sérákvæði Íslands samkvæmt Kyoto-bókuninni. Það

er því holur hljómur í áætlanagerð ríkisstjórnarinnar þegar kemur að forsendum framtíðaráætlana um uppbyggingu og hagvöxt hér á landi.

Kári Sigurðsson, lektor við Háskólann í Reykjavík, kom fyrir efnahags- og skattanefnd og hefur í ræðu og riti gert miklar athugasemdir við forsendur frumvarpsins. Í athugasemdum Kára við spá Seðlabanka Íslands segir meðal annars:

„Spá Seðlabankans um hagvöxt hlýtur að teljast mjög óraunhæf … Samkvæmt þessu mun samdráttarskeiðið á Íslandi vera svipað og í Bretlandi næstu 2 ár og síðan mun hagvöxturinn hér verða 30% meiri en í Bretlandi á næstu 7 árum. Þó Bretar búi við erfitt efnahagsástand hafa þeir ekki orðið fyrir kerfishruni líkt og gerst hefur á Íslandi. Þess ber að geta að breska ríkisstjórnin hefur verið gagnrýnd harkalega fyrir óhóflega bjartsýni í spá sinni.“

Í forsendum fjármálaráðuneytisins er gert ráð fyrir nokkurri fólksfjölgun hér á landi á næstu árum. Sú spá er í bjartsýnna lagi, sérstaklega í ljósi þess að tíu fjölskyldur hafa flutt úr landi á hverjum virkum degi frá áramótum. Í mun minni efnahagskreppu sem reið yfir frændþjóð okkar, Færeyinga, varð umtalsverður fólksflótti úr landinu og þá mest af ungu og vel menntuðu fólki. Veruleg hætta er á að þróunin verði eins hér á landi, ekki síst þegar horft er til þeirrar launa- og skattastefnu sem núverandi ríkisstjórn hefur boðað. Hætt er við að vel menntað fólk, sérstaklega ungt fólk, muni sjá meiri tækifæri annars staðar en á Íslandi með hliðsjón af þeim aðstæðum sem stefna ríkisstjórnarinnar mun búa því. Líklegt er að samþykkt frumvarpsins ýti enn frekar undir búferlaflutninga.

Mikil umræða hefur farið fram innan nefndarinnar sem utan um áhrif samþykktar frumvarpsins á lánshæfismat Íslands. Ekki er hægt að fullyrða neitt um þetta en færa má gild rök fyrir því að áhrifin verði neikvæð í ljósi þeirra byrða sem þjóðarbúið þarf að bera samkvæmt Icesave-samningunum, byrða sem enginn veit hversu íþyngjandi verða á endanum. Mikil skuldabyrði þjóðarbúsins getur torveldað endurfjármögnun hvort sem í hlut á ríki, sveitarfélög eða opinber fyrirtæki. Ef erlendir lánveitendur telja áhættusamt að lána þeim fé má gera ráð fyrir að hækkun vaxtakjara endurspegli það.

Ýmsir viðmælendur nefndarinnar hafa bent á að ekki sé ósennilegt að endurheimtur af eignum Landsbankans og þróun hagvaxtar verði lakari en forsendur frumvarpsins og spá Seðlabanka Íslands gera ráð fyrir. Endurskoðunarákvæði Icesave-samninganna um heimild íslenska ríkisins til að óska viðræðna ef skuldabyrði þjóðarbúsins verður óviðráðanleg er veikt og veitir litla vernd gegn kröfum viðsemjendanna um fullar efndir. Ef marka má söguna er líklegast að niðurstaða viðræðna um að fá samningunum breytt yrði lánalenging fremur en niðurfelling skulda. Þannig mun Ísland festast til áratuga í vítahring skulda í erlendri mynt sem þýðir að það mun taka landið áratugi að byggja upp velferðarsamfélag sem er samkeppnishæft við nágrannalöndin.

Á þessum forsendum telur 3. minni hluti efnahags- og skattanefndar það óverjandi að samþykkja fyrirliggjandi ábyrgð íslenska ríkisins á Icesave-samningum. Jafnframt er dregið í efa að sérstakir fyrirvarar af hálfu Alþingis séu nægjanlegir og betra sé að ganga hreint til verks: hafna fyrirliggjandi samningi og ganga á ný til viðræðna.

Alþingi, 27. júlí 2009.

Birkir Jón Jónsson.

Fylgiskjal V.

Álit

um frv. til l. um heimild til handa fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, til að ábyrgjast lán Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá breska og hollenska ríkinu til að standa straum af greiðslum til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf.

Frá meiri hluta utanríkismálanefndar.

Í frumvarpinu er lagt til að fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, verði heimilað að veita Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta ríkisábyrgð vegna lána sjóðsins hjá breska og hollenska ríkinu samkvæmt samningum, dags. 5. júní 2009, til að standa straum af lágmarksgreiðslum, sbr. 10. gr. laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1999, til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf. í Bretlandi og Hollandi. Ábyrgðin tekur til höfuðstóls lánsins eins og hann mun standa að sjö árum liðnum frá undirritun samningsins, 5. júní 2016, auk vaxta af lánsfjárhæðinni.

Frumvarpið er á forræði fjárlaganefndar en utanríkismálanefnd hefur fjallað um þá þætti frumvarpsins sem eru á málefnasviði hennar, sbr. bréf formanns fjárlaganefndar frá 2. júlí sl. Í bréfinu var óskað umsagnar utanríkismálanefndar um eftirfarandi þætti: Regluverk EES í ljósi samninganna; samskipti við Breta, Hollendinga, Norðurlönd og Evrópusambandið (ESB); samskipti við aðrar þjóðir og þjóðarétt; aðdraganda samninganna; og mat á afleiðingum þess í alþjóðasamskiptum Íslands og að þjóðarétti ef Alþingi staðfestir ábyrgðina eða neitar að veita hana.

Utanríkismálanefnd hefur fjallað um málið á 11 fundum og fengið á sinn fund alls 26 gesti frá ráðuneytum, stofnunum, háskólum og félagasamtökum. Þessir gestir voru Össur Skarphéðinsson utanríkisráðherra; Svavar Gestsson, Indriði H. Þorláksson og Páll Þórhallsson úr samninganefnd Íslands um Icesave-samningana; Benedikt Jónsson ráðuneytisstjóri, Sverrir Haukur Gunnlaugsson sendiherra, Einar Gunnarsson, Kristján Guy Burgess og Sesselja Sigurðardóttir frá utanríkisráðuneytinu; Svein Harald Øygard seðlabankastjóri, Jón Sigurgeirsson, Sigríður Logadóttir og Sigurður Thoroddsen frá Seðlabanka Íslands; Franek Rozwadowski frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum; Björg Thorarensen og Elvira Mendez-Pinedo frá lagadeild HÍ; Pétur Dam Leifsson frá lagadeild Háskóla Íslands; Lárus Blöndal hrl., Jakob Möller hrl. og Hjörtur Torfason hrl.; Silja Bára Ómarsdóttir frá Alþjóðamálastofnun HÍ og Agnar Helgason, Eiríkur Svavarsson, Magnús Árni Skúlason, Ólafur Elíasson og Ragnar Ólafsson frá Indefence-hópnum.

Þá hefur utanríkismálanefnd kynnt sér fjölmörg gögn sem tengjast málinu, jafnt þau gögn sem stjórnvöld hafa gert opinber og þau sem enn eru bundin trúnaðarskyldu, auk gagna sem nefndin hefur aflað sér frá öðrum aðilum.

Lagaleg staða íslenskra stjórnvalda og aðdragandi samnings.

Eins og fram kemur í athugasemdum við frumvarpið höfðu íslensk stjórnvöld ítrekað nokkrum sinnum í aðdraganda bankahrunsins að þau mundu standa við skuldbindingar samkvæmt tilskipun 94/19/EB og að yfirvöld mundu styðja Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta til þess ef þörf krefði. Í því sambandi má nefna bréf viðskiptaráðuneytis til breska

fjármálaráðuneytisins, dags. 20. ágúst og 5. október 2008. Mikilvægt er að hafa í huga að yfirlýsingarnar voru gefnar áður en fyrir lá að allir stóru íslensku bankarnir lentu í greiðsluerfiðleikum. Þegar bankarnir féllu allir nokkurn veginn samtímis vöknuðu því spurningar um hvort, og þá hvernig, evrópskum tryggingarkerfum innstæðna væri ætlað að taka á slíkri stöðu.

Íslensk stjórnvöld töldu ljóst að forsendur tilskipunarinnar væru hrun einstakra banka en ekki almennt kerfishrun. Því væri vafi á því hvort tilskipunin ætti við með sama hætti í slíkum tilvikum og nauðsynlegt væri að fá úr því skorið með lögformlegum hætti fyrir dómstóli eða gerðardómi hvort íslenska ríkinu bæri að ábyrgjast greiðslur til innlánseigenda ef þær færu fram úr því sem Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta gæti staðið undir af inngreiðslum í sjóðinn.

Þessari afstöðu hefur verið haldið skýrt til haga í öllum viðræðum við stjórnvöld viðkomandi ríkja eftir að bankarnir féllu. Þessari túlkun tilskipunarinnar var alfarið hafnað, ekki einungis af þeim ríkjum sem hlut eiga að máli heldur öllum ESB-ríkjunum og Noregi að auki. Hugmyndir um að úr þessu ágreiningsefni yrði skorið af hlutlausum úrskurðaraðila eða dómstóli náðu ekki fram að ganga.

Jafnframt því sem lagatúlkun stjórnvalda var haldið fram árituðu íslensk stjórnvöld engu síður samkomulag (*e. Memorandum of Understanding*) við Hollendinga 11. október 2008 um lánaskilmála fyrir útgreiðslu lágmarksinnstæðutrygginga til hollenskra innstæðueigenda. Á fundi fjármálaráðherra og ráðherra efnahagsmála ESB (ECOFIN) 4. nóvember 2008 var gert samkomulag um að leggja málið í gerðardóm, skipaðan fulltrúum ESB, EFTA (íslenskur fulltrúi) og Seðlabanka Evrópu. Íslensk stjórnvöld sögðu sig frá gerðardóminum 7. nóvember vegna þess að umboð dómsins, skammur vinnutími og bindandi niðurstaða voru ekki ásættanleg að þeirra mati. Fulltrúar gerðardómsins, aðrir en fulltrúi Íslands, komu engu síður saman og gáfu samdóma álit eftir rúmlega sólarhringsskoðun um að íslenska ríkinu bæri að ábyrgjast greiðslu lágmarkstrygginga samkvæmt tilskipuninni dygðu eignir Tryggingarsjóðs innstæðueigenda ekki til.

Þegar ljóst var að engar undirtektir hlutust við að leggja málið fyrir dómstól eða annars konar úrskurðaraðila sem íslensk stjórnvöld gátu sætt sig við og ágreiningurinn var farinn að hafa áhrif á stuðning við efnahagsáætlun ríkisstjórnarinnar og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins ákváðu íslensk stjórnvöld að leita pólitískrar lausnar á málinu. Samkomulag um svokölluð umsamin viðmið náðist 14. nóvember 2008. Eins og segir í athugasemdum við frumvarpið fólu viðmiðin í sér í fyrsta lagi að íslensk stjórnvöld viðurkenndu að tilskipun 94/19/EB gilti á Íslandi með sama hætti og í aðildarríkjum ESB en jafnframt og í öðru lagi var lögð áhersla á að samningsaðilar mundu taka tillit til „hinna erfiðu og fordæmislausu aðstæðna sem Ísland er í og knýjandi nauðsynjar þess að ákveða ráðstafanir sem gera Íslandi kleift að endurreisa fjármála- og efnahagskerfi sitt“. Þá var þess getið að samkomulagið greiddi fyrir skjótri niðurstöðu samningaviðræðna Íslands við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn. Til að tryggja að þetta gengi eftir var í þriðja lagi lögð sérstök áhersla á að stofnanir ESB og EES tækju áfram þátt í samningaferlinu sem færi fram í samráði við þær.

Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu reyndust hin umsömdu viðmið ekki nægjanleg til þess að greiða fyrir afgreiðslu á efnahagsáætlun Íslands og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Daginn eftir að viðmiðin voru samþykkt, 15. nóvember 2008, var því hert sérstaklega á orðalagi 9. gr. viljayfirlýsingar íslenskra stjórnvalda til framkvæmdastjórnar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins sem kveður á um að Ísland standi við skuldbindingar sínar á grundvelli

innstæðutryggingakerfisins. Þáverandi fjármálaráðherra og seðlabankastjóri undirrituðu eftirfarandi viðbót við viljayfirlýsinguna:

> „Ísland hefur heitið því að virða skuldbindingar á grundvelli innstæðutryggingakerfisins gagnvart öllum tryggðum innlánshöfum. Þetta byggist á þeim skilningi að unnt verði að forfjármagna þessar kröfur fyrir tilstyrk viðkomandi erlendra ríkja og að jafnt Ísland sem þessi ríki séu staðráðin í að efna til viðræðna á næstu dögum með það að markmiði að ná samkomulagi um nánari skilmála vegna þessarar forfjármögnunar.“

Hinn 5. desember samþykkti Alþingi síðan þingsályktun þar sem ríkisstjórninni var falið að ganga til samninga við Breta og Hollendinga um lausn Icesave-deilunnar á grundvelli hinna sameiginlegu viðmiða.

Yfirlýsingar íslenskra stjórnvalda fyrir og eftir bankahrunið um að styðja við tryggingarsjóð innstæðueigenda og samkomulagið við Hollendinga frá 11. október hafa að mati meiri hluta nefndarinnar ekki sjálfstætt þjóðréttarlegt gildi enda er ekki heimilt að veita ríkisábyrgð eða skuldbinda ríkið nema með ákvörðun Alþingis skv. 40. gr. stjórnarskrárinnar. Því ber að líta á yfirlýsingar og fyrrnefnt samkomulag við Hollendinga sem viljayfirlýsingar sem ekki eru formlega bindandi. Í samkomulaginu við Hollendinga sem kvað á um gerð formlegs lánasamnings voru þó engir fyrirvarar um að slíkur lánssamningur væri háður samþykki Alþingis. Þrátt fyrir að yfirlýsingarnar og samkomulagið hafi ekki verið bindandi er ljóst að þeim var haldið stíft fram af viðsemjendum okkar. Samkomulagið hafði mikil áhrif á samningaviðræðurnar og taldi samninganefndin það þrengja verulega svigrúm sitt.

Með hinum umsömdu viðmiðum frá 14. nóvember og viðbót við yfirlýsingu til framkvæmdastjórnar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá 15. nóvember má segja að ágreiningi um túlkun tilskipunarinnar hafi á vissan hátt verið ýtt til hliðar um sinn á meðan íslensk stjórnvöld leituðu pólitískrar lausnar á deilunni án þess þó að með því væru stjórnvöld á nokkurn hátt að gefa eftir í afstöðu sinni og lagatúlkun. Þeim sjónarmiðum hefur einnig verið haldið á lofti að íslensk stjórnvöld hafi ekki afsalað sér rétti til að láta reyna á lagalegar skyldur Íslands í þessu efni.

Lagaleg staða samninganna.

Utanríkismálanefnd hefur kynnt sér sérstaklega lagalega stöðu þeirra lánasamninga sem fyrir liggja milli Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta á Íslandi og breska og hollenska ríkisins en frumvarpið kveður á um ríkisábyrgð á þeim.

Samningarnir eru einkaréttarlegir og hafa því ekki þjóðréttarlega stöðu. Eins og áður greinir héldu íslensk stjórnvöld fram þeirri afstöðu sinni að lögfræðilegur vafi léki á gildi tilskipunar 94/19/EB við kerfishrun þótt samtímis væri leitað pólitískrar lausnar Icesave-deilunnar með samningum. Í samningunum eru hefðbundin ákvæði lánasamninga um lög, lögsögu og takmörkun á friðhelgisréttindum. Ensk lög gilda um samningana og lúta þeir lögsögu enskra dómstóla. Fallið er frá friðhelgisréttindum en samkvæmt upplýsingum sem nefndin hefur aflað sér er venja að slíkt sé gert í lánasamningum ríkja til þess að friðhelgisréttindi standi ekki í vegi fyrir dómstólameðferð á ágreiningi um túlkun samninganna eða fullnustu á grundvelli dómsniðurstöðu komi til þess. Með friðhelgi er vísað til þeirrar stöðu sem ríki nýtur að þjóðarétti innan lögsögu annarra ríkja og hefur ákvæðið því ekki þýðingu innan lands. Möguleg fullnusta á grundvelli dómsniðurstöðu í eignum íslenska ríkisins á Íslandi lýtur því íslenskum réttarfarsreglum að öllu leyti. Fyrir liggur að eftir að samningsgerð lauk hafa samningamenn Bretlands og Hollands staðfest að í báðum löndum gildi friðhelgisréttindi á grundvelli Vínarsamningsins um stjórnmálasamband ríkja óháð takmörkun á friðhelgis-

réttindum í samningunum. Jafnframt hefur aðalsamningamaður Bretlands staðfest að friðhelgisafsalið nái ekki til Seðlabanka Íslands enda séu seðlabankar sjálfstæðir lögaðilar og njóti sérstakrar friðhelgi samkvæmt breskum lögum, State Immunity Act (SIA). Friðhelgi Seðlabanka Íslands kemur enn fremur skýrt fram í lögfræðiálitum sem nefndin hefur kynnt sér en samkvæmt SIA eru seðlabankar og eigur þeirra í breskri lögsögu friðhelgar. Við vinnu nefndarinnar komu fram ólík sjónarmið um það hvort unnt væri að ganga að auðlindum þjóðarinnar og öðrum samfélagslegum eignum komi til vanefnda Íslands á samningunum en rétt er að undirstrika að ábyrgð ríkisins gildir frá 5. júní 2016 og verður ekki séð að hægt sé yfirleitt að ganga að nokkrum eignum ríkisins fyrir þann tíma. Meiri hluti nefndarinnar telur brýnt að við endanlega afgreiðslu málsins verði sá skilningur Íslendinga skilmerkilega áréttaður að slíkar eignir standi ekki til fullnustu skuldbindingum landsins samkvæmt samningunum.

Endurskoðunarákvæði samninganna.

Sérstakt endurskoðunarákvæði er að finna í samningunum þar sem kveðið er á um rétt Íslands til að óska formlega eftir viðræðum um endurskoðun á lánaskilmálum hafi skuldaþoli Íslands hrakað til muna frá mati Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá 19. nóvember sl. Hin umsömdu viðmið frá 14. nóvember sl. sem getið er að framan og skyldu vera grundvöllur samkomulags eru ekki nefnd í samningunum sjálfum en 2. gr. þeirra kveður á um að taka skuli tillit til hinna erfiðu og fordæmislausu aðstæðna sem Ísland er í og gera landinu kleift að endurreisa fjármála- og efnahagskerfi sitt. Þess ber þó að geta að í þeim viðmiðum kemur hvorki fram hver eigi að meta hinar erfiðu og fordæmislausu aðstæður né hver viðmiðin í endurreisn fjármála- og efnahagskerfisins séu í reynd. Einnig ber að nefna að ákvæði um endurskoðun vegna þess að aðstæður hafi breyst lántakanda verulega í óhag eru óalgeng í alþjóðlegum lánasamningum eftir því sem nefndin kemst næst. Meiri hlutinn bendir þó á að endurskoðunarákvæðið er veikt að því leyti að það veitir einungis rétt til að kalla gagnaðila saman til formlegs fundar þar sem „staðan [er] rædd og íhugað hvort, og þá hvernig, breyta skuli samningi þessum til að hann endurspegli þá breytingu á aðstæðum sem um er að ræða“. Ef til þess kæmi að greiðslugetu Íslendinga hrakaði og stjórnvöld færu fram á endurskoðun er Bretum og Hollendingum því í raun veitt sjálfdæmi um hvort þeir komi til móts við íslensk stjórnvöld. Meiri hlutinn telur að þar sem samningar þessir og endurreisn íslensks efnahagslífs á næstu árum er háð fjölmörgum óvissuþáttum sé afar brýnt að fjárlaganefnd kanni til þrautar hvort setja megi einhverja þá fyrirvara við samþykkt ríkisábyrgðar á samningana sem tryggi Íslendingum skýlausan rétt til endurskoðunar ef skuldaþoli þjóðarbúsins hrakar og skuldbindi Breta og Hollendinga til þess að koma til móts við íslensk stjórnvöld ef slíkar aðstæður koma upp. Hið sama á við ef aðrar mikilvægar forsendur samninganna bresta, svo sem að því er lýtur að endurheimtuhlutfalli eigna Landsbanka Íslands eða endurskoðun hins evrópska innstæðutryggingakerfis.

Valkostur við samningana.

Á fundum nefndarinnar var sérstaklega fjallað um afleiðingar þess að Alþingi felldi frumvarpið í atkvæðagreiðslu og hafnaði þar með ríkisábyrgð á lánasamningana. Eins og fram kom í nefndaráliti þáverandi meiri hluta utanríkismálanefndar um þingsályktunartillögu um umboð til samninga til handa ríkisstjórninni frá 5. desember sl. var sú hætta álitin fyrir hendi að tækist ekki að finna lausn á Icesave-deilunni kynni það að setja aðild Íslands að EES-

samninginn í uppnám auk þess sem lausn væri forsenda aðkomu Norðurlanda að efnahagsáætlun Íslands og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins:

> „Þess má geta að á meðan ágreiningur aðila um þetta efni var óleystur var sú hætta fyrir hendi að Evrópusambandsríkin gripu til aðgerða gagnvart Íslandi sem settu EES-samninginn að hluta eða í heild í hættu. Þá var ljóst að Norðurlöndin voru sammála um að nauðsynlegt væri að Ísland semdi um lausn á þessu máli, til að þau gætu séð sér fært að taka þátt í fjárhagslegri fyrirgreiðslu í tengslum við efnahagsáætlun ríkisstjórnarinnar og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Sama gilti um afstöðu annarra ríkja sem Ísland leitaði fyrirgreiðslu hjá.“ (Sjá þskj. 263, 177. mál 136. löggjafarþings.)

Það er mat meiri hluta nefndarinnar að úrlausn málsins sé ekki síður brýn nú og að hætt sé við að alþjóðlegri einangrun Íslands linni mun síðar ef samningar nást ekki. Fyrir þjóð sem byggir velferð sína á greiðum útflutningsviðskiptum og nánu samstarfi við grannþjóðir er slíkt ekki valkostur.

Ein af forsendum efnahagsáætlunar Íslands og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins er að Ísland standi við skuldbindingar sínar gagnvart Icesave-reikningunum. Eins og fram kom hér að framan var hnykkt sérstaklega á þeirri ábyrgð með viðbót við orðalag 9. gr. viljayfirlýsingar íslenskra stjórnvalda til framkvæmdastjórnar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins 15. nóvember sl. til að tryggja afgreiðslu efnahagsáætlunarinnar hjá sjóðnum.

Efnahagsáætlun Íslands og Alþjóðgjaldeyrissjóðsins er endurskoðuð ársfjórðungslega og er útborgun lána sjóðsins háð slíkri endurskoðun. Ef ekki er staðið við þá skuldbindingu sem framangreind 9. gr. viljayfirlýsingarinnar kveður á um er næsta víst að endurskoðun tefjist eða verði stöðvuð. Þar að auki má ekki vanmeta sterka stöðu Bretlands og Hollands í framkvæmdastjórn Alþjóðagjaldeyrissjóðsins þar sem endurskoðun efnahagsáætlunarinnar er formlega afgreidd. Meiri hlutinn gagnrýnir harðlega hvernig ríkin tvö hafa að því er virðist nýtt sér stöðu sína í framkvæmdastjórninni til þess að tengja aðstoð við Ísland lausn Icesave-deilunnar og telur framgöngu þeirra dæmi um hvernig sterk ríki geta misnotað aðstöðu sinna innan alþjóðastofnana gagnvart smærri ríkjum. Hið sama á við um beitingu hryðjuverkalaganna sem var óafsakanlegt framferði af hálfu breskra stjórnvalda í Íslands garð. Því miður er það ljóst að þessi pólitíska tenging er til staðar sem ein af forsendum efnahagsáætlunar Íslands og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins.

Lán Norðurlandanna til Íslands sem gengið var frá 1. júlí sl. eru einnig hluti af efnahagsáætlun Íslands og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og þau eru líka háð lausn Icesave-deilunnar. Í bréfi samningamanna Norðurlandanna til aðalsamningamanns Íslands, dags. 15. maí sl., kemur skýrt fram að lausn deilunnar er eitt fimm skilyrða fyrir lánveitingu grannþjóða okkar. Enn fremur er kveðið á um þetta skilyrði í greinargerð sænsku ríkisstjórnarinnar um lánafyrirgreiðsluna til Íslands sem lögð var fyrir sænska þingið 2. júlí sl. Á móti hefur verið bent á að yfirlýsingar norrænna ráðamanna um tengsl lánafyrirgreiðslu Norðurlanda og Icesave-deilunnar eru nokkuð misvísandi. Meiri hlutinn harmar að vinaþjóðir á öðrum Norðurlöndum hafi tengt lánafyrirgreiðslu sína við lausn Icesave-deilunnar. Engu síður virðist ljóst að þar eru bein tengsl þar sem útborgun norrænu lánanna er háð ársfjórðungslegri endurskoðun efnahagsáætlunarinnar sem að framan er getið og þar með því að framkvæmdastjórn Alþjóðagjaldeyrissjóðsins telji að Íslendingar standi við 9. gr. viljayfirlýsingar sinnar sem áður er nefnd.

Það eykur enn á óvissuna um fyrirliggjandi endurskoðun efnahagsáætlunar Íslands og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins að hún er háð því að áætlunin sé fullfjármögnuð. Ef svo færi að lausn Icesave-málsins tefðist og framkvæmdastjórn Alþjóðagjaldeyrissjóðsins kysi að líta svo á að

slík töf gengi ekki gegn fyrrgreindri 9. gr. gæti engu síður farið svo að endurskoðun yrði synjað ef lán Norðurlandanna verða ekki afgreidd vegna tafar á lausn Icesave-málsins. Það er vegna þess að lán Norðurlandanna eru stór hluti af fjármögnun efnahagsáætlunarinnar og ein af skilgreindum forsendum endurskoðunar samkvæmt þeim upplýsingum sem nefndin hefur aflað sér er að efnahagsáætlunin teljist fullfjármögnuð.

Niðurlag.

Meiri hlutinn telur ljóst að viðunandi samningar um Icesave-málið séu forsenda þess að halda áfram endurreisnarstarfi íslensks efnahagslífs af fullum krafti enda liggur fyrir af framansögðu að lánafyrirgreiðsla Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og Norðurlandanna er háð því að samningar takist. Þá er ljóst að verði deilan ekki sett niður kann það að hafa alvarleg áhrif á þátttöku Íslands í EES og þar með viðskiptahagsmuni landsins gagnvart helstu viðskiptalöndum. Meiri hlutinn getur ekki mælt með því að þeim hagsmunum verði teflt í tvísýnu við þær aðstæður sem nú eru í íslensku efnahagslífi enda gæti það haft ófyrirsjáanlegar afleiðingar fyrir endurreisn þess. Jafnvel þótt samningnum verði hafnað með skýrum skilaboðum um að ekki sé horfið frá því að leita pólitískrar lausnar og lýst sé vilja til þess að setjast að samningaborðinu að nýju telur meiri hlutinn að óvissuástand geti skapast sem valda muni miklum töfum á endurreisnarstarfi efnahagslífsins. Slíkt óvissuástand getur jafnframt skapað alvarlegar hindranir gagnvart Íslandi í því alþjóðlega samstarfi sem er landi og þjóð nauðsynlegt til að vinna sig út úr yfirstandandi efnahagsþrengingum.

Alþingi, 22. júlí 2009.

Árni Þór Sigurðsson,
form.,
Valgerður Bjarnadóttir,
Þórunn Sveinbjarnardóttir,
Helgi Hjörvar,
Álfheiður Ingadóttir.

Fylgiskjal VI.

Álit

um frv. til l. um heimild til handa fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, til að ábyrgjast lán Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá breska og hollenska ríkinu til að standa straum af greiðslum til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf.

Frá 1. minni hluta utanríkismálanefndar.

Fulltrúi Borgarahreyfingarinnar í utanríkismálanefnd gagnrýnir harðlega vinnubrögðin í nefndinni er lúta að Icesave-samkomulaginu. Það er skrumskæling á lýðræðinu að taka ekki tillit til og hunsa gagnrýni fjölmargra sérfróðra gesta nefndarinnar varðandi málið sem og

annarra sem hafa tjáð sig um það. Þessi vinnubrögð kasta rýrð á fagmennsku þeirra sem eru á öndverðum meiði við þá sem mæra samninginn og segja hann með öllu hættulausan.

Þá gagnrýnir Borgarahreyfingin að ekki fáist leyfi til að kalla til fleiri gesti er varða málið, en daglega koma fram nýjar upplýsingar sem gætu gefið nefndinni heildstæðari mynd af áhrifum þess að samþykkja samninginn í óbreyttri mynd.

Það yrði þinginu til sóma að gefa Icesave-málinu nauðsynlegan tíma þó ekki væri til annars en að hrekja þau varnaðarorð sem um samninginn hafa fallið. Hins vegar er greinilegt að nefndarfundirnir hafa einungis verið settir upp sem leikrit um fyrirframákveðna atburðarás. Keyra skal þetta mál í gegn sama hve alvarleg gagnrýnin er. Erfitt er að skilja hvað vakir nákvæmlega fyrir meiri hluta nefndarinnar með þessari leiksýningu, en álit hans getur valdið þjóðinni stórtjóni ef einhver skyldi álpast til að þýða það og afhenda Bretum.

Utanríkismálanefnd hunsar nánast með öllu í áliti sínu um Icesave þá gagnrýni fjölmargra gesta nefndarinnar að í samningnum séu stórhættuleg ákvæði og gallar, sér í lagi þeim breska, sem óvefengjanlega geta kostað þjóðina himinháar upphæðir ef ekki eru tekin af öll tvímæli um þessa gagnrýni. Utanríkismálanefnd hefur ekki tekist það og ef eitthvað er þá bætast við stöðugt fleiri sem gagnrýna þessa áhættuþætti samningsins.

Þessi vinnubrögð eru óviðunandi því að samningurinn um Icesave-skuldbindingarnar er eitt stærsta mál sem Alþingi hefur fjallað um. Það að gefa út ríkisábyrgð á gjaldfallna skuld væri einsdæmi. Nefndin hefur ekki fengið nema örfáar vikur til að fjalla um Iceasave, enn heyrist af gögnum sem eiga eftir að koma fram sem og nauðsynlegum útreikningum um raunverulega skuldastöðu þjóðarinnar. Það er því enn ekki ljóst hvort við getum yfirhöfuð staðið við þessar skuldbindingar. Það er mat Borgarahreyfingarinnar að það auki ekki á trúverðugleika okkar erlendis að gangast við skuld sem vitað er að þjóðin getur ekki greitt. Því er næsta víst að reyna mun á þau ákvæði samningsins sem hlotið hafa hve mesta gagnrýni.

Borgarahreyfingin hefur lýst því yfir að hún muni ekki gera atlögu að ríkisstjórninni verði Icesave-samkomulagið fellt á þinginu. Þetta er mál sem verður að taka ofar pólitíkinni og leysa af skynsemi og yfirvegun og finna þverpólitíska sátt um. Álit meiri hlutans tekur í engu tillit til þeirrar gagnrýni sem hefur komið fram á fundum nefndarinnar frá gjörvöllum minni hlutanum og því er útilokað fyrir okkur að styðja álitið.

Það er álit 1. minni hlutans að nauðsynlegt sé að fresta þessu máli fram á haust, skipa beri þverpólitíska sérnefnd um málið inni á þingi sem skili af sér áliti í haust. Skýra þarf vel fyrir hlutaðeigendum forsendur og nauðsyn þessarar frestunar og setja nú þegar saman hóp sem mun sjá um að kynna málið erlendis og ráða til þessa verkefnis sérfræðinga í almannatengslum hérlendis sem erlendis til að takmarka skaðann, ef einhver verður, ef þessu verður frestað. Ljóst er að þau tengsl sem reynt var að benda á varðandi Icesave og ESB eru til staðar og styður álit meiri hlutans þá gagnrýni okkar. Hræðsluáróðurinn í áliti meiri hlutans er slíkur að ætla mætti að við værum betur sett undir Danakonungi með ormamjöl og einokun.

Langheiðarlegast væri að láta Breta og Hollendinga vita að það sé ekki vilji til að skrifa undir ríkisábyrgð án þess að koma með alvöruskilyðri um breytingar á samningnum. Fyrir nefndinni hefur verið sagt að það eitt og sér muni fella samninginn. Á sama tíma er ljóst að samningurinn verður felldur á þinginu ef engin alvöruákvæði um breytingar verða gerð. Því væri best að láta Breta og Hollendinga vita af þessu nú þegar og setja strax saman faglega samninganefnd ástamt því að kalla til almannatengslafyrirtæki í Bretlandi og Hollandi og undirbúa hvernig við ætlum að útskýra fyrir umheiminum okkar hlið á málinu. Það er alveg furðulegt þegar því er haldið fram að með því að fella samninginn í þeirri ómögulegu mynd

sem hann er nú séum við að segja umheiminum að við ætlum okkur ekki að axla ábyrgð á þessu máli.

Borgarahreyfingin skorar enn og aftur á ríkisstjórnina að gefa þingmönnum þann tíma sem þeir óska eftir til að ná sátt um þetta mál, til að eyða vafaatriðum og koma með heilsteyptar tillögur að úrbótum ef þörf er á eftir að hafa farið vandlega yfir málið.

Jafnframt er mikilvægt að tekið sé tillit til þess og sett með skýrum hætti fram að þeir sem efndu til þessara skulda eigi á endanum að borga þetta skuldabréf en ekki almenningur í landinu.

Alþingi, 23. júlí 2009.

Birgitta Jónsdóttir.

Fylgiskjal VII.

Álit

um frv. til l. um heimild til handa fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, til að ábyrgjast lán Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá breska og hollenska ríkinu til að standa straum af greiðslum til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf.

Frá 2. minni hluta utanríkismálanefndar.

Um lagalegan ágreining varðandi Icesave-reikningana.

Í kjölfar bankahrunsins hér á landi í byrjun október 2008 sneru ríki innan Evrópusambandsins þar sem íslenskir bankar höfðu rekið útibú sér til íslenskra stjórnvalda í því skyni að kanna með hvaða hætti þau hygðust tryggja að Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta stæði við þær skuldbindingar sem felast í tilskipun 94/19/EB. Tilskipunin kveður á um lágmarksgreiðslur til innstæðueigenda fjármálastofnana sem lenda í greiðsluerfiðleikum og var innleidd hér á landi með lögum nr. 98/1999. Helstu skuldbindingarnar tengdust svokölluðum Icesave-reikningum Landsbanka Íslands í Bretlandi og Hollandi.

Fyrir liggur að í aðdraganda bankahrunsins höfðu íslensk stjórnvöld ítrekað nokkrum sinnum við bresk stjórnvöld að þau mundu standa við skuldbindingar samkvæmt tilskipuninni og að yfirvöld mundu styðja við Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta til þess ef þörf krefði. Yfirlýsingarnar voru gefnar áður en fyrir lá að allir stóru íslensku bankarnir lentu í greiðsluerfiðleikum. Þegar bankarnir féllu vöknuðu því eðlilega spurningar um hvort, og þá hvernig, evrópskum tryggingarkerfum innstæðna væri ætlað að bregðast við slíkum aðstæðum.

Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu töldu íslensk stjórnvöld frá upphafi ljóst að forsendur tilskipunarinnar væru hrun einstakra banka en ekki almennt kerfishrun. Því væri vafi á því hvort tilskipunin ætti við með sama hætti í slíkum tilvikum og nauðsynlegt að fá úr því skorið með lögformlegum hætti fyrir dómstóli eða gerðardómi hvort íslenska rík-

inu bæri að ábyrgjast greiðslur til innlánseigenda ef þær færu fram úr því sem Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta gæti staðið undir af inngreiðslum í sjóðinn.

Hvergi er kveðið á um ríkisábyrgð á greiðslum úr innstæðutryggingarkerfi Evrópu samkvæmt tilskipuninni. 2. minni hluti telur ljóst af fyrirspurnum breskra stjórnvalda til viðskiptaráðuneytisins í aðdraganda hrunsins, um hugsanlegan stuðning ríkisins við Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta ef sjóðurinn réði ekki við útgreiðslur lágmarkstrygginga, að bresk stjórnvöld hafi ekki talið sig geta gengið að slíkri ríkisábyrgð sem vísri samkvæmt tilskipuninni. Með öðrum orðum undirstrikar eftirgrennslan breskra stjórnvalda greinilega hina lagalegu óvissu. Ef bresk stjórnvöld hefðu gengið út frá því sem gefnu að ríkisábyrgð fælist á einhvern hátt í innleiðingu tilskipunarinnar hefði slík eftirgrennslan gagnvart íslenskum stjórnvöldum verið óþörf. Svör íslenskra stjórnvalda gengu heldur aldrei lengra en svo að sagt var að íslensk stjórnvöld mundu styðja sjóðinn í samræmi við getu sína og lagalegar skuldbindingar.

Eftir bankahrunið héldu íslensk stjórnvöld skoðun sinni um lagaóvissu í málinu skýrt til haga í öllum viðræðum við stjórnvöld viðkomandi ríkja eftir að bankarnir féllu. Hinni lagalegu óvissu sem ríkir um málið hefur verið gerð góð skil, m.a. í greinum Stefáns Más Stefánssonar lagaprófessors og Lárusar Blöndals hrl., auk álita fjölda aðila innlendra sem erlendra aðila, nú síðast frá bresku lögmannsstofunni Mischon de Reya. Lagatúlkun íslenskra stjórnvalda hefur hins vegar verið alfarið hafnað, ekki einungis af þeim ríkjum sem hlut eiga að máli heldur öllum ESB-ríkjunum og Noregi að auki. Varðandi afstöðu annarra Evrópuríkja til deilu Íslendinga við Breta og Hollendinga vegna Icesave-reikninganna fyrst eftir hrunið er rétt að geta þess að íslenskir bankar voru starfandi í fleiri ríkjum og um skeið var uppi óvissa um hvort krefja þyrfti íslenska innlánstryggingarsjóðinn um lágmarksgreiðslur vegna þeirra. Það liggur því í augum uppi að hin ríkin höfðu beina hagsmuni af því að standa með Bretum og Hollendingum og hafna lagatúlkun íslenskra stjórnvalda til að tryggja hagsmuni innstæðueigenda sinna.

Fyrir liggur að tillögum íslenskra stjórnvalda um að úr hinni lagalegu óvissu yrði skorið af hlutlausum úrskurðaraðila eða dómstóli var alfarið hafnað. Það var m.a. gert með þeim rökum að lagatúlkun Íslands um takmörkun ábyrgðar á innstæðum við eignir tryggingarsjóða væri til þess fallin að grafa undan, og jafnvel kollvarpa, trausti á fjármálamörkuðum Evrópu eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu. Eins og viðraði á fjármálamörkuðum síðastliðið haust höfðu öll ríkin hagsmuni af því að leggjast gegn málstað íslenskra stjórnvalda. Þeir hagsmunir voru einir og sér næg ástæða til þess að leggjast gegn lagatúlkun íslenskra stjórnvalda án þess að frekari lagaleg rök kæmu þar til.

Jafnframt því að íslensk stjórnvöld héldu lagalegri stöðu sinni á lofti í kjölfar hrunsins gáfu þau út yfirlýsingar um að þau mundu styðja við Tryggingarsjóð innstæðueigenda og standa við allar skuldbindingar sínar sem voru, og eru enn í dag, háðar lagalegri óvissu. Rétt er að halda því til haga að í yfirlýsingum íslenskra stjórnvalda um að styðja við innstæðutryggingarsjóðinn bæði fyrir og eftir bankahrunið var aldrei minnst á ríkisábyrgð fyrir allri lágmarkstryggingunni. Þar að auki eru slíkar yfirlýsingar ekki bindandi að þjóðarétti heldur ber að líta á þær sem viljayfirlýsingar.

Íslensk stjórnvöld áritуðu minnisblað með Hollendingum hinn 11. október við afar erfiðar og viðkvæmar aðstæður um gerð lánasamnings vegna útgreiðslu á lágmarkstryggingu til hollenskra innstæðueigenda. Óumdeilt er sömuleiðis að það minnisblað var ekki skuldbindandi að þjóðarétti enda er skv. 40. gr. stjórnarskrárinnar óheimilt að veita ríkisábyrgð eða skuldbinda ríkið án samþykkis Alþingis.

Á fundi fjármálaráðherra og ráðherra efnahagsmála ESB (ECOFIN) hinn 4. nóvember 2008 var gerð tilraun til þess að leggja málið fyrir dómstól eða þriðja aðila til að úrskurða um lagaóvissuna. Ákveðið var að leggja málið í gerðardóm, skipaðan fulltrúum ESB, íslenskum fulltrúa EFTA og fulltrúa Seðlabanka Evrópu. Skömmu síðar var ljóst á verklagi og flýti á störfum gerðardómsins að aðilar hans aðrir en fulltrúi Íslands voru fyrir fram búnir að gefa sér niðurstöðu og að enginn raunverulegur vilji stóð til þess að fara með opnum huga yfir hina lagalegu stöðu. Í ljósi þess sögðu íslensk stjórnvöld sig frá gerðardómnum 7. nóvember.

Hin umsömdu viðmið og samningsumboð Alþingis.

Þegar engar undirtektir hlutust við að leggja málið fyrir dómstól eða annars konar úrskurðaraðila sem íslensk stjórnvöld gátu sætt sig við, og augljóst var orðið að málið stóð í vegi fyrir fyrirgreiðslu alþjóðasamfélagsins til efnahagslegs endurreisnarstarfs hérlendis, ákváðu íslensk stjórnvöld að leita pólitískrar lausnar á málinu. Fyrir milligöngu Frakklands sem þá fór með formennsku í ráðherraráði ESB náðist samkomulag um svokölluð umsamin viðmið hinn 14. nóvember 2008 og skyldu þau liggja til grundvallar lausnar deilunnar. Hin umsömdu viðmið eru:

a. Ríkisstjórn Íslands hefur átt viðræðufundi með stofnunum Evrópusambandsins og hlutaðeigandi aðildarríkjum þess um skuldbindingar Íslands samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið að því er tekur til tilskipunar um innstæðutryggingar 94/19/EB. Aðilar komu sér saman um að tilskipunin um innstæðutryggingar hafi verið felld inn í löggjöfina um Evrópska efnahagssvæðið í samræmi við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið og gildi því á Íslandi með sama hætti og hún gildir í aðildarríkjum Evrópusambandsins.
b. Viðurkenning allra aðila á þessari lagalegu stöðu greiðir fyrir skjótri niðurstöðu samningaviðræðna þeirra sem nú standa yfir um fjárhagsaðstoð við Ísland, þ.m.t. við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn. Þessar samningaviðræður skulu fara fram með samhæfðum og samræmdum hætti og skal þar tekið tillit til hinna erfiðu og fordæmislausu aðstæðna sem Ísland er í og knýjandi nauðsynjar þess að ákveða ráðstafanir sem gera Íslandi kleift að endurreisa fjármála- og efnahagskerfi sitt.
c. Stofnanir Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins munu taka áframhaldandi þátt í þessu ferli sem fer fram í samráði við þær.

Af gögnum sem utanríkismálanefnd hefur kynnt sér má sjá að í aðdraganda að samþykkt hinna umsömdu viðmiða hafi verið ljáð máls á því af hálfu Frakklands að í viðræðum aðila væri ekki útilokað að upphæð höfuðstóls lágmarkstrygginganna sem féllu á Íslands kæmi til umræðu. Slíkt varð þó ekki.

Með hinum umsömdu viðmiðum var samningsferlið svo að segja „núllstillt“, lagalegum ágreiningi ýtt til hliðar og pólitískrar lausnar leitað á grundvelli viðmiðanna. Í kjölfar þessa lögðu stjórnvöld fram tillögu til þingsályktunar fyrir Alþingi þar sem ríkisstjórninni var falið að leiða til lykta samninga við viðeigandi stjórnvöld vegna innstæðna í útibúum íslenskra viðskiptabanka á Evrópska efnahagssvæðinu á grundvelli hinna sameiginlegu viðmiða. Laut þingsályktunartillagan að því að ríkisstjórninni skyldi falið að ganga til samninga við bresk og hollensk stjórnvöld vegna Icesave-reikninga Landsbanka Íslands í löndunum tveimur.

Utanríkismálanefnd Alþingis fékk áðurnefnda tillögu til þingsályktunar sem samþykkt var hinn 5. desember 2008 til meðferðar. Við afgreiðslu málsins frá nefndinni skilaði meiri hluti nefndarinnar nefndaráliti þar sem meðal annars var fjallað um hin sameiginlegu viðmið sem

vísað er til hér að framan (þskj. 263, 177. mál 136. löggjafarþings). Í nefndarálitinu sagði m.a.:

> „Frumforsenda þess að leitað væri pólitískrar lausnar á málinu var að tryggt yrði að tekið yrði tillit til hinna erfiðu aðstæðna sem nú eru uppi á Íslandi. Þau umsömdu viðmið sem þingsályktunartillagan fjallar um fela í sér viðunandi forsendur fyrir lausn að áliti meiri hlutans. Ekki er fallið frá þeim lagarökum sem Ísland hefur sett fram, en fallist á að leita samninga á grundvelli sameiginlegra viðmiða. Þau eru annars vegar að tilskipunin gildi með sama hætti hér á landi og annars staðar á Evrópska efnahagssvæðinu og hins vegar að samningar um lausn taki mið af sérstakri og fordæmislausri stöðu Íslands. Hvorugar þessara forsendna geta talist íþyngjandi fyrir Ísland eða íslenska hagsmuni. Í þessu sambandi var nefndin upplýst um þau meginsamningsmarkmið sem stjórnvöld hafa sett sér og fram kom að stöðu Íslands verði haldið á lofti í þeim viðræðum sem í hönd fara þannig að sem hagstæðust niðurstaða fáist fyrir Ísland. Leiði samningar ekki til ásættanlegrar niðurstöðu fyrir Ísland er það sjálfstætt úrlausnarefni hvernig stjórnvöld og Alþingi vinna úr þeirri stöðu, en hin umsömdu viðmið fela ekki í sér að stjórnvöld afsali sér með einhverjum hætti lagalegri stöðu að þjóðarétti sem ríkið hefur í dag.“

Með vísan til þess sem fram kemur í álitinu má í fyrsta lagi ljóst vera að frumforsenda þess að þingsályktunartillagan hlaut stuðning meiri hluta alþingismanna var sú að í samningaviðræðum um lyktir málsins skyldu viðsemjendur ríkisstjórnar Íslands taka tillit til hinna erfiðu aðstæðna sem upp komu á Íslandi í kjölfar bankahrunsins og að samningsniðurstaðan tæki mið af hinni sérstöku og fordæmislausu stöðu sem upp var komin á Íslandi.

Í öðru lagi er ljóst að með afgreiðslu málsins frá nefndinni undirstrikaði meiri hluti hennar sérstaklega þann skilning sinn, að hin umsömdu viðmið, sem taka átti tillit til í samningaviðræðum aðila, fælu ekki í sér að stjórnvöld afsöluðu sér með einhverjum hætti lagalegri stöðu að þjóðarétti sem ríkið hafði á þeim tíma.

Að lokum er ljóst að meiri hluti nefndarinnar leit á það sem sjálfstætt úrlausnarefni fyrir stjórnvöld og Alþingi að vinna úr þeirri stöðu sem upp kynni að koma leiddu samningaviðræður ekki til ásættanlegrar niðurstöðu fyrir Ísland, eins og raun varð á.

Samningarnir við Breta og Hollendinga.

Eftir ítarlega yfirferð yfir lagalega þætti samninganna og þá þætti þeirra sem snerta alþjóðlega stöðu Íslands telur 2. minni hluti marga alvarlega hnökra vera á samningum þeim sem falast er eftir ríkisábyrgð á með fyrirliggjandi frumvarpi. Gallarnir eru slíkir að um algeran forsendubrest er að ræða miðað við hin umsömdu viðmið og samningsumboð Alþingis frá 5. desember sem getið er um að framan.

Sýnt hefur verið fram á verulega ágalla á lagalegri hlið samninganna og kemur það hvað skýrast fram í umsögn Seðlabanka Íslands. Þess ber að geta að lögfræðingar Seðlabankans voru ekki hafðir með í ráðum við samningsgerðina og er það í raun óskiljanlegt í ljósi þess að lögfræðingar bankans búa yfir hvað mestri reynslu og sérþekkingu hérlendis varðandi gerð stórra alþjóðlegra lánasamninga.

Samningarnir eru einkaréttarlegir og hafa því ekki þjóðréttarlega stöðu. Sú spurning vaknar af hverju íslensk stjórnvöld semji frá sér þjóðréttarlega stöðu sína í slíkum samningi sem í grunninn er krafa innstæðueigenda á Landsbanka Íslands. Samningarnir sem nú liggja fyrir taka ekki afstöðu til eða skera úr lagaóvissu varðandi innstæðutryggingarkerfi í Evrópu. Þar sem þeir eru einkaréttarlegir munu þeir ekki tengjast hugsanlegri endurskoðun Evrópusambandsins á innstæðutryggingarkerfi sínu í ljósi þeirra galla sem fjármálakreppan í

Evrópu, þ.m.t. hrun bankakerfisins á Íslandi, hafa sýnt fram á. Hugsanleg úrlausn á hinni lagalegu óvissu sem ríkir vegna innstæðutryggingarkerfis Evrópu mun því ekki hafa áhrif á efndir eða gildi samninganna.

Ensk lög gilda um samningana og lúta þeir lögsögu enskra dómstóla. Af þessu tilefni áréttar 2. minni hluti að venja er að í alþjóðlegum lánasamningum gildi lögsaga lánveitanda eða ensk lög sem skýrist af stöðu Lundúna sem alþjóðlegrar fjármálamiðstöðvar. Athygli vekur hins vegar að samkvæmt samningunum má lánveitandi höfða mál vegna ágreiningsefna í annarri lögsögu en samningarnir kveða á um og jafnvel í mörgum lögsögum samtímis og er það óvenjulegt.

Í samningunum er fallið frá friðhelgisréttindum en alvanalegt er að slíkt sé gert í lánasamningum ríkja til þess að friðhelgisréttindi standi ekki í vegi fyrir dómstólameðferð vegna ágreinings um túlkun samninganna. Það vekur hins vegar athygli að friðhelgisafsalið í samningunum við Breta og Hollendinga er að mati lögfræðinga Seðlabankans mun víðtækara en gengur og gerist í flestum lánasamningum íslenska ríkisins. Sem dæmi má nefna að í lánasamningum Íslands við Norðurlöndin, sem undirritaðir voru 1. júlí sl., er í friðhelgisafsali sérstaklega tekið fram að eignir utanríkisráðuneytisins utan Íslands svo og eignir sem eru nauðsynlegar starfsemi íslenska ríkisins séu undanskildar friðhelgisafsali. 2. minni hluti átelur það harðlega að engin slík ákvæði eða takmarkanir sé að finna í samningunum við Breta og Hollendinga.

Þá bendir 2. minni hluti á að gjaldfellingarheimildir samninganna eru víðari en venja er í lánasamningum ríkisins. Kveðið er á um að verði erlend skuldbinding ríkisins, hærri en 10 millj. sterlingspund, gjaldfelld vegna þess að ekki sé greitt á gjalddaga megi gjaldfella lánið. Skilgreining á erlendri skuldbindingu ríkisins í samningunum virðist að mati lögfræðinga Seðlabankans geta náð til skuldbindinga sem ríkið er í ábyrgð fyrir, t.d. fyrir Landsvirkjun og Byggðastofnun. Samkvæmt samningunum gætu lánin gjaldfallið ef fyrrnefnd ríkisfyrirtæki greiða ekki sín lán á gjalddaga.

Sérstakt endurskoðunarákvæði er að finna í samningunum þar sem kveðið er á um að Ísland geti óskað formlega eftir viðræðum um endurskoðun á lánaskilmálum hafi skuldaþol landsins versnað til muna frá mati Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá 19. nóvember sl. 2. minni hluti bendir þó á að endurskoðunarákvæðið er afar veikt þar sem það veitir einungis rétt til að kalla gagnaðila saman til formlegs fundar þar sem „staðan [er] rædd og íhugað hvort, og þá hvernig, breyta skuli samningi þessum til að hann endurspegli þá breytingu á aðstæðum sem um er að ræða“. Bretar og Hollendingar eru því einungis skuldbundnir til þess að eiga fund með Íslendingum en engin skilyrði eru sett sem beinlínis leggja þá skyldu á þeirra herðar að endurskoða samninginn til að koma til móts við minnkandi greiðslugetu Íslendinga. Þá vekur það furðu að hvergi er minnst á hin umsömdu viðmið í samningunum sem þó áttu að vera grundvöllur þeirra og samningsumboð Alþingis byggðist á. Í greinargerð með frumvarpinu segir eftirfarandi um endurskoðunarákvæðið:

> „Íslensk stjórnvöld líta svo á að verði endurskoðunarákvæði samninganna virkt vegna verulegrar breytingar á skuldaþoli Íslands séu Bretar og Hollendingar, á grundvelli umsömdu viðmiðanna sem samþykkt voru í Brussel í nóvember 2008, skuldbundnir til þess að taka fullt tillit til hinna erfiðu og fordæmislausu aðstæðna sem Ísland er í og knýjandi nauðsynjar þess að gera Íslandi kleift að endurreisa fjármála- og efnahagskerfi sitt.“

Í ljósi þessarar afstöðu stjórnvalda er óskiljanlegt að hinna umsömdu viðmiða sé ekki getið með beinum hætti í samningunum og að ekki sé fyrir hendi skýr skuldbinding í þeim af hálfu Hollendinga og Breta að taka tillit til viðmiðanna við hugsanlega endurskoðun. Afleiðingin

er hins vegar sú, að mati 2. minni hluta, að væntingar um að endurskoðunarákvæði samninganna verði túlkað með þeim hætti sem segir í greingargerð eru ekki reistar á samningi eða á lögfræðilegum grunni heldur fyrst og fremst á óraunhæfri bjartsýni höfunda greinargerðarinnar.

Annar minni hluti getur að síðustu ekki látið hjá líða að nefna gagnrýni sem Ragnar Hall hrl., Hörður F. Harðarson hrl. og Eiríkur Tómasson lagaprófessor hafa sett fram um að stjórnvöld hafi samið af sér eðlilegan forgang til eigna með því að sættast á að kröfur íslenska innstæðusjóðsins verði jafnstilltar kröfum breska og hollenska tryggingarsjóðsins. Þessi gagnrýni hefur verið sett fram með vel rökstuddum hætti. Ef rétt er að samkvæmt lögum eigi íslenski sjóðurinn að eiga forgang til eigna er það grafalvarlegt mál ef slíkt hefur verið gefið eftir, enda mun þar skeika um gríðarlega háar fjárhæðir sem falla munu á íslenskt þjóðarbú. Lagaleg óvissa á þessu sviði er óásættanleg og setur samningsforsendur í uppnám. Þótt 2. minni hluti telji rétt að byggja á niðurstöðum þessara sérfræðinga er því ekki að leyna að aðrir hafa komist að gagnstæðri niðurstöðu. Hvað sem líður mögulegri úrlausn þessa álitamáls er óskiljanlegt með öllu og algerlega óásættanlegt að sú niðurstaðan sem verri er fyrir hagsmuni íslenska ríkisins skuli vera skrifuð inn í samningana.

Niðurlag.

Í opinberri umræðu um fyrirliggjandi lánasamninga og ríkisábyrgð þeim til handa hefur því verið haldið fram að þeir séu forsenda endurreisnar íslensks efnahagslífs og að höfnun samninganna muni skapa óvissu og hafa afdrifarík áhrif á fyrirgreiðslu alþjóðasamfélagsins til Íslands. Jafnframt hefur verið látið að því liggja að einstök ríki hafi gert lausn þessa máls að skilyrði fyrir fyrirgreiðslu eða stuðningi innan Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Að mati 2. minni hluta er nauðsynlegt að gera greinarmun á vilja Ísendinga til að leiða málið til lykta annars vegar og nauðsyn þess að ljúka málinu á forsendum þessara samninga hins vegar. Því verður því einfaldlega ekki trúað að Norðurlandaþjóðirnar hyggist beita Ísland þrýstingi við þær erfiðu aðstæður sem nú ríkja og taka upp málstað viðsemjenda okkar með því að skilyrða fyrirgreiðslu sem áður hafði verið samið um á milli grannþjóða. En jafnvel þótt sú ólíklega staða kæmi upp væru enn ekki komnar nægar ástæður til þess að fallast á ríkisábyrgð vegna þeirra samninga sem hér er rætt um. Vísast í því efni til þeirra fjölmörgu athugasemda sem fram koma hér að framan. Meginatriðið er að við Íslendingar viljum enn frekar en aðrar þjóðir fá lausn í þessu máli. Við eigum hins vegar ekki að sætta okkur við hvað sem er í því efni og ef ekki birtist í verki vilji til finna lausn, sem er ásættanleg fyrir báða samningsaðila, er ekkert annað að gera en að standa á sínum ýtrasta rétti. Loks má benda á að enn hefur ekki verið látið reyna á aðkomu stofnana Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins í þessu ferli en gert er ráð fyrir að þær eigi aðkomu að málinu í hinum sameiginlegu viðmiðum.

Annar minni hluti gerir ekki lítið úr mikilvægi þess að eiga góð samskipti við nágrannaþjóðir okkar. Öll framganga íslenskra stjórnvalda hefur markast af vilja til góðra samskipta á jafnréttisgrundvelli. Í ljósi alvarleika málsins var skynsamlegt að fella það í farveg pólitískra viðræðna á sínum tíma. 2. minni hluti áréttar að þegar ákveðið var að leita pólitískrar lausnar á deilunni vegna innstæðutrygginganna var, eins og fyrr sagði, ljóst af því samningsumboði sem Alþingi samþykkti ríkisstjórninni til handa að forsenda slíks samkomulags væri að tekið væri tillit til stöðu Íslands samkvæmt hinum umsömdu viðmiðum sem fyrr er getið. Íslensk stjórnvöld héldu fast í lagatúlkun sína en settu hana til hliðar til þess að freista þess að setja niður deiluna á ásættanlegan hátt fyrir alla aðila.

Niðurstaðan sem fengist hefur við samningaborðið er hins vegar algerlega óásættanleg. 2. minni hluti telur að til viðbótar við þær gríðarlegu fjárhagslegu skuldbindingar sem samningarnir kveða á um séu þau gjaldfellingarákvæði, lögsaga vegna ágreinings, endurskoðunarákvæði, friðhelgisafsal og önnur ákvæði sem þar er kveðið á um með öllu óaðgengileg fyrir Íslendinga. 2. minni hluti telur að efni samninganna sé í engu samræmi við þau sameiginlegu viðmið sem að framan er getið og samningarnir áttu að grundvallast á. Þannig verði ekki ráðið af efni samninganna að tekið hafi verið „tillit til hinna erfiðu og fordæmislausu aðstæðna sem Ísland er í og knýjandi nauðsynjar þess að ákveða ráðstafanir sem gera Íslandi kleift að endurreisa fjármála- og efnahagskerfi sitt“. Þvert á móti muni þær skuldbindingar sem af samningunum leiða gera Íslendingum allt að því ókleift að endurreisa fjármála- og efnahagskerfi sitt í nánustu framtíð.

Alþingi 4. ágúst 2009.

Bjarni Benediktsson.
Þorgerður K. Gunnarsdóttir.

336. Breytingartillögur [136. mál]

við frv. til l. um heimild til handa fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, til að ábyrgjast lán Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá breska og hollenska ríkinu til að standa straum af greiðslum til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf.

Frá meiri hluta fjárlaganefndar (GuðbH, ÁÞS, ÁsmD, BjG, OH, SER, ÞSa).

1. Við 1. gr. Greinin orðist svo ásamt fyrirsögn:

Ríkisábyrgð á Icesave-lánasamningunum.

Fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, er heimilt að veita Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta ríkisábyrgð vegna lána sjóðsins frá breska og hollenska ríkinu samkvæmt samningum dags. 5. júní 2009 til að standa straum af lágmarksgreiðslum, sbr. 10. gr. laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1999, til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf. í Bretlandi og Hollandi. Ábyrgðin tekur til höfuðstóls lánanna eins og hvor um sig mun standa að sjö árum liðnum frá undirritun samninganna, 5. júní 2016, auk vaxta af lánsfjárhæðinni.

Ríkisábyrgðin afmarkast að öðru leyti af ákvæðum samninganna og fyrirvörum þeim sem koma fram í lögum þessum. Fyrirvararnir eru óaðskiljanlegur hluti ríkisábyrgðarinnar.

2. Á eftir 1. gr. komi sjö nýjar greinar, 2.–8. gr., svohljóðandi, ásamt fyrirsögnum:

a. (2. gr.)

Forsendur fyrir veitingu ríkisábyrgðar.

Forsendur fyrir veitingu ríkisábyrgðar samkvæmt lögum þessum eru:

1. að lánasamningarnir verði túlkaðir í samræmi við hin umsömdu viðmið sem samþykkt voru 14. nóvember 2008 á milli Íslands, Evrópusambandsins og hluteigandi aðildarríkja, þannig að tekið verði tillit til hinna erfiðu og fordæmis-

lausu aðstæðna sem Ísland er í og nauðsynjar þess að ákveða ráðstafanir sem gera Íslandi kleift að endurreisa fjármála- og efnahagskerfi sitt. Í þessu felst m.a. að samningsaðilar verði við rökstuddri og málefnalegri beiðni Íslands um endurskoðun samninganna samkvæmt ákvæðum þeirra,

2. að staða Íslands sem fullvalda ríkis komi í veg fyrir að gerð verði aðför í eignum þess sem það þarf nauðsynlega á að halda til að starfrækja hlutverk sitt sem fullvalda ríki með viðunandi hætti. Sama á við um eignir íslenska ríkisins erlendis, þar á meðal eignir Seðlabanka Íslands, sem njóta verndar samkvæmt almennum reglum þjóðaréttar,
3. að hvergi sé haggað við óskoruðum yfirráðum Íslands yfir náttúruauðlindum landsins og rétti handhafa íslensks ríkisvalds til að kveða á um nýtingu og skipan eignarhalds á þeim.

b. (3. gr.)

Efnahagsleg viðmið.

Ríkisábyrgð samkvæmt lögum þessum er grundvölluð á því að fjárhagsleg byrði vegna hennar verði innan viðráðanlegra marka þannig að Íslandi verði gert kleift að endurreisa fjármála- og efnahagskerfi sitt. Til að fylgjast með og meta forsendur fyrir endurskoðun á samningunum skal ríkisstjórnin gera ráðstafanir til þess að Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn geri í síðasta lagi fyrir 5. júní 2015 IV. greinar úttekt á stöðu þjóðarbúsins, einkum með tilliti til skuldastöðu og skuldaþols. Að auki verði í úttektinni lagt mat á þær breytingar sem orðið hafa miðað við mat sjóðsins frá 19. nóvember 2008.

Við mat á forsendum til endurskoðunar á samningunum skal einnig tekið tillit til stöðu í þjóðarbúskapnum og ríkisfjármálum á hverjum tíma og mats á horfum í þeim efnum þar sem m.a. verði sérstaklega litið til gjaldeyrismála, gengisþróunar og viðskiptajafnaðar, hagvaxtar og breytinga á landsframleiðslu svo og þróunar fólksfjölda og atvinnuþátttöku.

Ríkisábyrgð samkvæmt lögum þessum er miðuð við hámark á greiðslum úr ríkissjóði. Þetta hámark miðast á árabilinu 2017–2023 við 4% af vexti vergrar landsframleiðslu mælt í pundum vegna lánasamningsins við breska ríkið og 2% af vexti vergrar landsframleiðslu mælt í evrum vegna lánasamningsins við hollenska ríkið. Hlutföll þessi verða helmingi lægri árin 2016 og 2024. Greiðslur skulu endurskoðaðar um leið og endanlegar tölur um verga landsframleiðslu liggja fyrir.

Vöxtur á vergri landsframleiðslu Íslands skv. 3. mgr. skal mældur frá 2008 til greiðsluárs á árabilinu 2016–2024 annars vegar í pundum vegna lánasamningsins við breska ríkið og hins vegar í evrum vegna lánasamningsins við hollenska ríkið. Útreikningur á greiðslum skv. 3. mgr. skal byggjast á meðalgengi miðgengis Seðlabanka Íslands á pundi og evru gagnvart krónu á ársgrundvelli og mati á vergri landsframleiðslu samkvæmt skilgreiningu Eurostat.

Verði greiðslubyrði lánasamninganna meiri en nemur hámarki skv. 3. mgr. skulu teknar upp viðræður við aðila lánasamninganna um áhrif þess á samningana og skuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Fari slíkar viðræður ekki fram eða leiði þær ekki til niðurstöðu takmarkast ríkisábyrgð í samræmi við hámark 3. mgr. nema Alþingi ákveði annað.

c. (4. gr.)

Lagaleg viðmið.

Ekki hefur fengist leyst úr því álitaefni hvort aðildarríki EES-samningsins beri ábyrgð gagnvart innstæðueigendum vegna lágmarkstryggingar, þar á meðal við kerfishrun á fjármálamarkaði. Allt að einu hefur Ísland gengið til samninga við Bretland og Holland þótt það hafi ekki fallið frá rétti sínum til að fá úr þessu álitaefni skorið. Fáist síðar úr því skorið, fyrir þar til bærum úrlausnaraðila, að slík ábyrgð hvíli ekki á Íslandi eða öðrum aðildarríkjum EES-samningsins skal ríkisábyrgð samkvæmt lögum þessum bundin þeim fyrirvara að fram fari viðræður milli Íslands og viðsemjenda þess um áhrif þeirrar niðurstöðu á lánasamningana og skuldbindingar ríkisins.

Ríkisábyrgð samkvæmt lögum þessum miðast við það að um úthlutun eigna við uppgjör Landsbanka Íslands hf., eða þrotabús hans, fari samkvæmt íslenskum lögum eins og þau voru 5. júní 2009, þ.m.t. lögum nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið. Ábyrgðin takmarkast við að Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta láti á það reyna fyrir þar til bærum úrlausnaraðilum hvort kröfur hans gangi við úthlutun framar öðrum hluta krafna vegna sömu innstæðu. Verði niðurstaðan á þann veg skulu teknar upp viðræður við aðila lánasamninganna um áhrif þess á samningana og skuldbindingu Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta.

Fari ekki fram viðræður skv. 1. eða 2. mgr. eða leiði þær ekki til niðurstöðu getur Alþingi takmarkað ríkisábyrgð samkvæmt lögum þessum í eðlilegu samræmi við tilefnið.

d. (5. gr.)

Endurskoðun lánasamninganna.

Ákvörðun um að óska eftir viðræðum um breytingar á lánasamningunum samkvæmt endurskoðunarákvæðum þeirra skal tekin með samþykki Alþingis. Við þá ákvörðun skal m.a. byggt á forsendum ríkisábyrgðarinnar og viðmiðum samkvæmt lögum þessum. Meta skal hvort óska skuli endurskoðunar eigi síðar en 5. október 2015 og skal niðurstaða þess mats lögð fyrir Alþingi fyrir lok þess árs.

e. (6. gr.)

Eftirlit Alþingis.

Fjármálaráðuneytið, viðskiptaráðuneytið og Seðlabanki Íslands skulu reglubundið meta þróun heildarskulda, greiðslubyrði og skuldaþol íslenska ríkisins og þjóðarbúsins, þ.m.t. vegna ábyrgðar ríkisins samkvæmt lögum þessum.

Fjármálaráðherra skal árlega, í fyrsta sinn fyrir 1. mars 2010, upplýsa Alþingi um framkvæmd samninganna og mat skv. 1. mgr. Í skýrslu ráðherra skal m.a. gerð grein fyrir því hvort endurheimtur eigna í búi Landsbanka Íslands hf. hafi að marki orðið aðrar en gert var ráð fyrir við gerð samninganna, þ.e.75%, og mat lagt á greiðslubyrði sem hlutfall af vergri landsframleiðslu.

Við eftirlit fjárlaganefndar með framkvæmd fjárlaga skal m.a. meta hvernig skuldbindingar samkvæmt lánasamningunum og lögum þessum þróast. Nefndin skal hafa náið samstarf við ríkisendurskoðanda sem skal eiga rétt á öllum nauðsynlegum upplýsingum frá fjármálaráðuneyti, Seðlabanka Íslands og Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta.

Fjárlaganefnd hefur heimild til að leita ráðgjafar frá innlendum og erlendum sérfræðingum vegna eftirlits hennar samkvæmt lögum þessum. Kostnaður vegna þess greiðist úr ríkissjóði.

f. (7. gr.)

Skilmálar ríkisábyrgðar gagnvart Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta.

Fjármálaráðherra setur Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta frekari skilyrði vegna ábyrgðarinnar í sérstökum samningi við sjóðinn, einkum varðandi upplýsingagjöf til Alþingis, eftirlit með fjárhag sjóðsins og endurheimtur eigna úr búi Landsbanka Íslands hf.

g. (8. gr.)

Endurheimtur á innstæðum.

Ríkisstjórnin skal þegar í stað grípa til allra nauðsynlegra ráðstafana sem þarf til að endurheimta það fé sem safnaðist inn á Icesave-reikningana. Í þeim tilgangi skal ríkisstjórnin fyrir 15. október 2009 hafa frumkvæði að samstarfi við þar til bæra aðila, m.a. yfirvöld í Bretlandi, Hollandi og Evrópusambandinu, og óska aðstoðar þeirra við að rekja hvert innstæðurnar af Icesave-reikningunum voru fluttar. Ríkisstjórnin skal fyrir árslok 2009 semja áætlun um hvernig reynt verður að endurheimta það fé sem kann að finnast.

Í því skyni að lágmarka ríkisábyrgð samkvæmt lögum þessum skal ríkisstjórnin einnig gera ráðstafanir, í samráði við þar til bæra aðila, til þess að þeir sem kunna að bera fjárhagsábyrgð á þeim skuldbindingum sem stofnast hafa vegna Icesave-reikninganna verði látnir bera það tjón.

337. Nefndarálit [136. mál]

um frv. til l. um heimild til handa fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, til að ábyrgjast lán Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá breska og hollenska ríkinu til að standa straum af greiðslum til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf.

Frá 1. minni hluta fjárlaganefndar.

Með frumvarpinu er lagt til að Alþingi heimili fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, að veita Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta ríkisábyrgð vegna lána sjóðsins frá breska og hollenska ríkinu samkvæmt samningum sem fulltrúar ríkisstjórnar Íslands undirrituðu 5. júní 2009 til að standa straum af lágmarksgreiðslum, sbr. 10. gr. laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1999, til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf. í Bretlandi og Hollandi. Í ákvæðum beggja samninganna eru fyrirvarar við gildistöku þeirra, sbr. lið 3.1.b í breska samningnum og 3.1.1.b. í þeim hollenska, sem byggjast á ákvæðum 21. og 40. gr. stjórnarskrárinnar.

Samkvæmt 21. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands verða engir samningar gerðir sem fela í sér afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi nema samþykki Alþingis komi til. Skv. 40. gr. stjórnarskrárinnar má ekki taka lán er skuldbindi ríkið nema með lagaheimild frá Alþingi, sbr. einnig ákvæði laga um ríkisábyrgðir, nr. 121/1997.

Formáli.

Deilan vegna uppgjörs Icesave-reikninganna er án efa eitt erfiðasta deilumál sem Íslendingar hafa staðið frammi frá lýðveldisstofnun. Allt frá því að Landsbanki Íslands hf. fór í þrot á haustmánuðum 2008 hefur deilan magnast. Strax og þrýstings frá innstæðueigendum í Bretlandi og Hollandi varð vart beittu stjórnvöld þar í landi öllum brögðum til að fá íslensk stjórnvöld til að gangast við skuldbindingum sem fullkomin óvissa var, og er, um hvort leggja eigi á herðar íslensks almennings. Bretar og Hollendingar hafa allar götur frá í haust neitað Íslendingum um þann sjálfsagða rétt að leita lagalegrar niðurstöðu í deilunni. Þrátt fyrir að íslensk stjórnvöld hafi strax í upphafi lýst því yfir að þau mundu ávallt standa við lagalegar skuldbindingar dugði það ekki Bretum og Hollendingum á annan hátt en þann að þessi stjórnvöld kröfðust þess af Íslendingum að þeir greiddu samkvæmt ýtrustu kröfum.

Þrátt fyrir lagalega óvissu beittu þjóðirnar Ísland gríðarlegum pólitískum þrýstingi þegar Íslendingar voru hvað viðkvæmastir fyrir. Meðan íslensk stjórnvöld börðust við að afla nauðsynlegs stuðnings frá alþjóðasamfélaginu vegna þess gríðarlega efnahagslega tjóns sem fall bankanna hafði í för með sér lögðu Bretar og Hollendingar stein í götu Íslendinga hvar sem þeir komu.

Í þessu andrúmslofti magnaðist deilan sem frumvarpinu er ætlað að taka á.

Afstaða 1. minni hluta.

Afstaða 1. minni hluta til málsins helgast af brýnni nauðsyn þess að ná almennri alhliða sátt um málefni Landsbanka Íslands hf. og annarra íslenskra banka er stöðva þurftu starfsemi í októbermánuði 2008. Þá eru uppi miklar efasemdir hjá 1. minni hluta um gildi þeirra ráðstafana sem gerðar hafa verið og þarf að gera af hálfu íslenska ríkisins til að bregðast við því neyðarástandi sem leiddi af hruni bankanna.

Til þessa telst sú nauðsyn að tryggja sátt við breska og hollenska ríkið um stöðu þeirra og íslenska tryggingarsjóðsins við slitameðferð Landsbankans og uppgjör krafna á hendur Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta í kjölfar ákvarðana ríkjanna á árinu 2008 um að leysa til sín sparifjárinnstæður í útibúum bankans í Bretlandi og Hollandi.

Fyrsti minni hluti lítur svo á að umræddar ákvarðanir hafi verið teknar á ábyrgð hvors ríkis um sig. Viðhald og framkvæmd tryggingakerfa á grundvelli laga og tilskipana þar að lútandi sé í reynd sameiginlegt vandamál þeirra ríkja sem hagsmuna eigi að gæta og raunar allra ríkja sem áhrif tilskipananna ná til. Markast afstaða 1. minni hluta til breytingartillagna meiri hluta nefndarinnar af þessu viðhorfi.

Áður en vikið verður nánar að efnisatriðum breytingartillagna meiri hlutans er nauðsynlegt í ljósi umfangs málsins að gera grein fyrir forsögu þess og þeim forsendum og röksemdum sem efni tillagnanna byggist á.

Forsaga.

i. Fall bankanna og setning neyðarlaganna 6. október 2008.

Í byrjun október leitaði Glitnir hf. til Seðlabanka Íslands um neyðarlán vegna slæmrar lausafjárstöðu. Leiddi þetta til keðjuverkunar sem varð til þess að 6. október 2008 voru neyðarlögin svokölluðu sett, lög um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl., nr. 125/2008. Glitnir varð fyrstur þriggja banka tekinn yfir og fylgdi yfirtaka Landsbanka Íslands hf. í kjölfarið sem og Kaupþings hf. Vonir höfðu staðið til þess að Kaupþingi yrði bjargað og var m.a. veitt 500 millj. evru lán til að reyna að tryggja áframhaldandi starfsemi hans. Í kjölfar þess að bresk yfirvöld beittu hryðjuverkalög-

um gegn Landsbankanum var stoðunum kippt undan Kaupþingi og dótturfélögum þess. Við fall íslensku bankanna kom upp óvissa um stöðu innstæðueigenda í útibúum Landsbankans í Bretlandi og Hollandi. Ekki var nægt fé í Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta á Íslandi til að mæta lágmarksgreiðslu samkvæmt tilskipun Evrópusambandsins (ESB) 94/19/EB um innstæðutryggingar, sbr. lög um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1999, og réði sjóðurinn einungis yfir fé sem dugði fyrir um 3% af innlánum í þessum löndum. Innstæðutryggingakerfið var sett upp í samræmi við Evróputilskipunina og skuldbindingar Íslands samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES). Kerfið var þó aldrei hugsað til að mæta algjöru kerfishruni eins og efni tilskipunarinnar bar skýrt með sér. Auk þess var staða sjóðsins veik sem stafaði m.a. af þeim gífurlega vexti sem verið hafði á innlánum á árinu 2008 og því að ekki var komið að uppgjöri fjármálafyrirtækja við sjóðinn en það fer einungis fram einu sinni á ári.

Í framangreindri tilskipun ESB um innstæðutryggingar er gert ráð fyrir að innlánsstofnanir standi alfarið straum af kostnaði við innlánstryggingakerfi. Vegna ótta við að í kjölfar bankahrunsins á Íslandi mundi vantrú á bankakerfi breiðast út og valda áhlaupi á banka í Evrópu tóku bresk og hollensk yfirvöld þá ákvörðun að greiða það sem á vantaði til að tryggingarsjóðurinn og eignir Landsbankans dygðu fyrir greiðslu innlánanna. Að auki var gerð krafa um að íslensk stjórnvöld greiddu það sem á vantaði til að tryggingarsjóðurinn gæti tryggt þær 20.887 evrur á hvern innlánsreikning sem honum bar samkvæmt tilskipuninni.

ii. Óformlegar viðræður við Hollendinga 11. október 2008.

Nokkrum dögum eftir að Landsbankinn var tekinn yfir fóru fram óformlegar viðræður við Hollendinga vegna Icesave-skuldbindinganna. Afrakstur þeirra var minnisblað (Memorandum of Understanding) sem var undirritað þann 11. október 2008. Í því var lagt til að gerður yrði 10 ára lánasamningur sem bæri 6,7% vexti. Enginn bindandi samningur komst þó á milli aðila. Sama dag og undirritun minnisblaðsins fór fram ræddi forsætisráðherra Íslands, Geir H. Haarde, við starfsbróður sinn í Hollandi og afturkallaði það. Í byrjun desember lýstu Hollendingar því svo yfir að þeir væru reiðubúnir til að ganga til samningaviðræðna á grundvelli hinna umsömdu viðmiða en þær drógust eins og síðar verður rakið.

Því hefur verið haldið fram að þetta minnisblað hafi bundið hendur samninganefndar við samningsgerðina og gert þeim erfitt um vik að semja um betri kjör. 1. minni hluti hafnar þessu alfarið enda augljóst að enginn samningur var kominn á. Í fyrsta lagi var minnisblaðið afturkallað af forsætisráðherra. Í öðru lagi sömdu Hollendingar með öðrum aðilum málsins um umsamin viðmið sem ættu að vera grundvöllur samningaviðræðna vegna Icesave-skuldbindinganna og síðast en ekki síst lýstu Hollendingar því yfir í desember, tveimur mánuðum eftir undirritun minnisblaðsins, að þeir væru reiðubúnir til að semja um skuldbindingarnar á nýjum forsendum. Slík yfirlýsing hefði verið óþörf hefði samningur þá þegar verið kominn á.

Fyrsti minni hluti áréttar að fráleitt er að unnt sé að halda því fram að með minnisblaðinu umrædda hafi komist á samningur og skilmálar ákveðnir. Svavar Gestsson, formaður samninganefndarinnar, staðfesti þennan skilning á fundi fjárlaganefndar og sagði að þetta blað hefði ekki haft áhrif eða truflað störf samninganefndar heldur væri eingöngu minnisblað.

iii. Reynt að fá skorið úr lagalegri óvissu 4. nóvember 2008.

Við upphaf málsins héldu stjórnvöld á Íslandi því ávallt fram að lagaleg óvissa væri um ríkisábyrgð á Icesave-skuldbindingunum. Stjórnvöld hefðu fullnægt skyldum sínum að Evr-

ópurétti með því að setja upp innstæðutryggingakerfi í samræmi við tilskipun ESB og það væri sjóðsins að greiða lágmarkstrygginguna. Þeir gallar sem á tilskipuninni kunna að vera eru ekki á ábyrgð íslenskra stjórnvalda. Evrópudómstóllinn úrskurðaði jafnframt í máli C-222/02 að tilskipunin geti ekki gert aðildarríki eða lögbær yfirvöld þeirra ábyrg gagnvart innstæðueigendum ef þau hafa séð til þess að koma á einu eða fleiri kerfum viðurkenndum af stjórnvöldum sem ábyrgjast innlán eða lánastofnanirnar sjálfar og tryggja að innstæðueigendur fái bætur og tryggingu í samræmi við skilmála í tilskipuninni. Þar sem veigamikil lagaleg rök lúta að því að Íslandi beri ekki að ábyrgjast skuldbindingar tryggingarsjóðsins var reynt að fá skorið úr þeirri lagalegu óvissu sem um þetta ríkti.

Þann 4. nóvember 2008 var reynt að ná samkomulagi um að fara með málið fyrir gerðardóm sem skipaður yrði af ráðherraráði ESB, framkvæmdastjórn ESB, Eftirlitsstofnun EFTA og EFTA og Seðlabanka Evrópu. Fulltrúa EFTA átti Ísland að fá að tilnefna. Fljótt varð ljóst að gerðardóminum var skammtaður naumur tími til að ná niðurstöðu sem auk þess átti að vera bindandi. Ísland sagði sig því frá dóminum sem hittist engu að síður án fulltrúa Íslands og skilaði niðurstöðu sinni eftir rúmlega sólarhringsskoðun. Niðurstaða fulltrúanna var sú að samkvæmt tilskipuninni bæri Íslandi að ábyrgjast greiðslur lágmarkstrygginga dygðu eignir Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta ekki til.

iv. Umsamin viðmið 14. nóvember 2008.

Þegar Íslendingar höfðu gefið gerðardómsleiðina upp á bátinn jókst til muna þrýstingur á að semja um lyktir Icesave-málsins. 14. nóvember 2008, að undirlagi Frakka, sem fóru með formennsku í ESB, var haldinn fundur með Bretum og Hollendingum þar sem aðilar sömdu um viðmið sem ganga ætti út frá við samningagerðina. Í þeim var m.a. skýrt kveðið á um að taka ætti tillit til hinna erfiðu og fordæmislausu aðstæðna sem Ísland væri í og knýjandi nauðsynjar þess að ákveða ráðstafanir sem gerðu Íslandi kleift að endurreisa fjármála- og efnahagskerfi sitt. Þessi umsömdu viðmið hafa m.a. verið kölluð Brussel-viðmiðin og eru svona í heild sinni:

„1. Ríkisstjórn Íslands hefur átt viðræðufundi með stofnunum Evrópusambandsins og hlutaðeigandi aðildarríkjum þess um skuldbindingar Íslands samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið að því er tekur til tilskipunar um innistæðutryggingar 94/14/EB. Aðilar komu sér saman um að tilskipunin um innistæðutryggingar hafi verið felld inn í löggjöfina um Evrópska efnahagssvæðið í samræmi við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið og gildi því á Íslandi með sama hætti og hún gildir í aðildarríkjum Evrópusambandsins.

2. Viðurkenning allra aðila á þessari lagalegu stöðu greiðir fyrir skjótri niðurstöðu þeirra samningaviðræðna sem nú standa yfir um fjárhagsaðstoð við Ísland, þ.m.t. við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn. Þessar samningaviðræður skulu fara fram með samhæfðum og samræmdum hætti og skal þar tekið tillit til hinna erfiðu og fordæmislausu aðstæðna sem Ísland er í og knýjandi nauðsynjar þess að ákveða ráðstafanir sem gera Íslandi kleift að endurreisa fjármála- og efnahagskerfi sitt.

3. Stofnanir Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins munu taka áframhaldandi þátt í þessu ferli sem fer fram í samráði við þær.“

Það er skoðun 1. minni hluta að í orðunum „með samhæfðum og samræmdum hætti“ í 1. lið og í ákvæði 3. liðar felist ótvíræð skírskotun til þess að líta megi á viðfangsefni samningaviðræðnanna sem sameiginlegt vandamál er varði ekki aðeins ríkin þrjú heldur einnig stofnanir ESB og EES og önnur ríki innan vébanda þeirra, sbr. 3. tölul. hinna umsömdu viðmiða.

v. Viljayfirlýsing til Alþjóðagjaldeyrissjóðsins 15. nóvember 2008.

Sú meginregla gildir í réttarríkjum allra vestrænna þjóða að aðili verður ekki knúinn til þess að greiða fjárskuldbindingar ef hann er ekki skuldbundinn til þess lögum samkvæmt. Þessi meginregla gildir jafnt í samskiptum einstaklinga, lögaðila og milli einstakra ríkja. Þau sjónarmið sem hér að framan greinir eru staðfest og viðurkennd af Alþjóðagjaldeyrissjóðnum og fulltrúum íslenskra stjórnvalda, þáverandi fjármálaráðherra og seðlabankastjóra, í sameiginlegri viljayfirlýsingu framkvæmdastjórnar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og íslenskra stjórnvalda frá því 15. nóvember 2008. Þar segir í 9. lið:

„Ísland hefur heitið því að virða skuldbindingar á grundvelli innstæðutryggingakerfisins gagnvart öllum tryggðum innlánshöfum. Þetta byggist á þeim skilningi að unnt verði að forfjármagna þessar kröfur fyrir tilstyrk viðkomandi erlendra ríkja og að jafnt Ísland sem þessi ríki séu staðráðin í að efna til viðræðna á næstu dögum með það að markmiði að ná samkomulagi um nánari skilmála vegna þessarar forfjármögnunar.“

Í athugasemdum við frumvarpið sem og í áliti meiri hlutans er einungis vísað til þessara orða en í viljayfirlýsingunni segir þó enn fremur: *„Ítrekuð er sú yfirlýsta stefna stjórnvalda að standa lagalega rétt að uppgjöri gagnvart innstæðueigendum og kröfuhöfum gömlu bankanna, hvort sem er í samræmi við íslensk gjaldþrotalög eða þjóðréttarlegar skuldbindingar. Íslendingar hyggjast virða allar lagalega réttarlagalegar skyldur sínar. Sé ekki samkomulag um það hverjar þær séu sé réttast að vísa slíkum ágreiningi til dómstóla eins og fram hefur komið á öðrum vettvangi.“*

Að mati 1. minni hluta skiptir þessi síðari hluti viljayfirlýsingarinnar miklu máli fyrir alla umgjörð og vinnslu málsins. Það er því ástæða til að gagnrýna harðlega að þessi hluti yfirlýsingarinnar skuli hvorki koma fram í greinargerð með frumvarpinu né í áliti meiri hlutans.

vi. Þingsályktun Alþingis frá 5. desember 2008.

Þann 5. desember 2008 samþykkti Alþingi tillögu til þingsályktunar þar sem ríkisstjórninni var falið að leiða til lykta samninga við viðeigandi stjórnvöld vegna innstæðna í útibúum íslenskra viðskiptabanka á Evrópska efnahagssvæðinu á grundvelli hinna umsömdu viðmiða. Laut þingsályktunartillagan fyrst og fremst að því að ríkisstjórninni skyldi falið að ganga til samninga við bresk og hollensk stjórnvöld vegna innlánsreikninga Landsbanka Íslands hf. í löndunum tveimur, svokölluðum Icesave-reikningum.

vii. Álit meiri hluta utanríkismálanefndar Alþingis um þingsályktunina frá 5. desember.

Utanríkismálanefnd Alþingis fékk framangreinda þingsályktunartillögu til meðferðar. Við afgreiðslu málsins frá nefndinni skilaði meiri hluti nefndarinnar áliti þar sem meðal annars var fjallað um hin umsömdu viðmið sem vísað er til hér að framan. Í nefndaráliti meiri hlutans segir m.a.:

„Frumforsenda þess að leitað væri pólitískrar lausnar á málinu var að tryggt yrði að tekið yrði tillit til hinna erfiðu aðstæðna sem nú eru uppi á Íslandi. Þau umsömdu viðmið sem þingsályktunartillagan fjallar um fela í sér viðunandi forsendur fyrir lausn að áliti meiri hlutans. Ekki er fallið frá þeim lagarökum sem Ísland hefur sett fram, en fallist á að leita samninga á grundvelli sameiginlegra viðmiða. Þau eru annars vegar að tilskipunin gildi með sama hætti hér á landi og annars staðar á Evrópska efnahagssvæðinu og hins vegar að samningar um lausn taki mið af sérstakri og fordæmislausri stöðu Íslands. Hvorugar þessara forsendna geta talist íþyngjandi fyrir Ísland eða íslenska hagsmuni. Í þessu sambandi var nefndin upplýst um þau meginsamningsmarkmið sem stjórnvöld hafa sett sér og fram kom

að stöðu Íslands verði haldið á lofti í þeim viðræðum sem í hönd fara þannig að sem hagstæðust niðurstaða fáist fyrir Ísland. Leiði samningar ekki til ásættanlegrar niðurstöðu fyrir Ísland er það sjálfstætt úrlausnarefni hvernig stjórnvöld og Alþingi vinna úr þeirri stöðu, en hin umsömdu viðmið fela ekki í sér að stjórnvöld afsali sér með einhverjum hætti lagalegri stöðu að þjóðarétti sem ríkið hefur í dag.“

Jafnframt segir í nefndaráliti meiri hluta utanríkismálanefndar:

„Í tillögunni kemur fram að endanlegar niðurstöður samninga sem nást í viðræðunum verði lagðar fyrir Alþingi til öflunar viðeigandi fjárheimilda eftir því sem aðstæður krefjast. Álit meiri hlutans er að þetta verði að sjálfsögðu gert í samræmi við stjórnskipulegar kröfur og eðli þeirra samninga sem nást.“

Með vísan til þess sem fram kemur í nefndaráliti meiri hluta utanríkismálanefndar telur 1. minni hluti í fyrsta lagi ljóst vera að frumforsenda þess að þingsályktunartillagan hlaut stuðning meiri hluta alþingismanna var sú að í samningaviðræðum um lyktir málsins skyldu viðsemjendur ríkisstjórnar Íslands taka tillit til hinna erfiðu aðstæðna sem upp komu á Íslandi í kjölfar bankahrunsins og að samningsniðurstaðan tæki mið af hinni sérstöku og fordæmislausu stöðu sem upp var komin á Íslandi, með ívilnandi hætti, en ekki íþyngjandi.

Í annan stað telur 1. minni hluti einsýnt að með afgreiðslu málsins frá nefndinni undirstrikaði meiri hluti hennar sérstaklega þann skilning sinn og meiri hluta Alþingis að hin umsömdu viðmið, sem taka átti tillit til í samningaviðræðum aðila, fælu ekki í sér að stjórnvöld afsöluðu sér með einhverjum hætti lagalegri stöðu að þjóðarétti sem ríkið hafði á þeim tíma.

Í þriðja lagi áréttar 1. minni hluti að meiri hluti utanríkismálanefndar lagði sérstaka áherslu á að niðurstöður samninga skyldu lagðar fyrir Alþingi til öflunar viðeigandi fjárheimilda og í samræmi við stjórnskipulegar kröfur, en með því er vísað til ákvæða 40. gr. stjórnarskrár lýðveldisins. Það liggur því fyrir að forsenda þess að meiri hluti nefndarinnar samþykkti þá að fela ríkisstjórninni að leiða málið til lykta var sú að slíkur samningur mundi ekki skuldbinda íslenska ríkið nema að fengnu samþykki Alþingis, í samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar.

Ljóst er að meiri hluti utanríkismálanefndar leit á það sem sjálfstætt úrlausnarefni fyrir stjórnvöld og Alþingi að vinna úr þeirri stöðu sem upp kynni að koma leiddu samningaviðræður ekki til ásættanlegrar niðurstöðu fyrir Ísland eins og raun varð á og gerð er grein fyrir hér á eftir.

viii. Stjórnarskipti 1. febrúar 2009.

Vegna þeirrar miklu ólgu sem var í landinu í upphafi árs 2009 dróst að haldið yrði af stað í samningaviðræður við Breta og Hollendinga vegna Icesave. Það varð því verkefni minnihlutastjórnar Jóhönnu Sigurðardóttur með stuðningi Framsóknarflokksins að halda áfram með málið í upphafi febrúar 2009 en þá hafði málið verið í biðstöðu frá 5. desember 2008. Ákveðið var af hálfu þessarar ríkisstjórnar að skipa nýja forustu samninganefndar og varð því engin samfella milli framvindu málsins eins og það var á vettvangi fyrri ríkisstjórnar og þeirrar sem síðan tók við 1. febrúar 2009.

ix. Ný samninganefnd – 24. febrúar 2009.

Steingrímur J. Sigfússon skipaði samninganefndinni nýja forustu í lok febrúar 2009 þegar hann breytti skipan hennar og skipaði Svavar Gestsson sendiherra formann nefndarinnar sem gæta átti hagsmuna Íslands í samningaviðræðum við Hollendinga og Breta.

Af yfirlýsingum Steingríms J. Sigfússonar fjármálaráðherra nú á vordögum má ráða að hin nýja samninganefnd hefði haft mun betri tök á málinu og gæti tryggt hagsmuni þjóðarinnar vel. Það vekur því furðu að í skipunarbréfi nýju samninganefndarinnar hafi ekki verið vakin athygli á vilja Alþingis eins og hann birtist mjög skýrt í þingsályktuninni frá 5. desember 2008 og í áliti meiri hluta utanríkismálanefndar né með fullnægjandi hætti á hinum umsömdu viðmiðum. Þvert á móti virðist það hafa verið skilningur þeirra sem voru í forsvari fyrir samninganefndina að hennar verkefni hafi fyrst og fremst verið það að semja um vexti og skilmála.

Fyrsti minni hluti átelur harðlega að framkvæmdarvaldið hafi gengið fram hjá skýrum vilja Alþingis í málinu. Íslendingar höfðu aldrei og hafa ekki fallið frá þeirri lagalegu óvissu sem í málinu er og það var því frumskylda fjármálaráðherra í skipunarbréfi til samninganefndarinnar að halda þeirri skoðun Alþingis á lofti.

Niðurstaða þessarar samningsgerðar er algerlega á ábyrgð núverandi stjórnarflokka. Sjálfstæðisflokkurinn stóð að þeirri þingsályktunartillögu sem samþykkt var í desember sl. og ber á henni pólitíska ábyrgð. Það er svo á ábyrgð þeirra sem tóku við málinu hvernig lyktir þess urðu. Eins og fjármálaráðherra sjálfur hefur sagt í fjölmiðlum ber hann pólitíska ábyrgð á málinu. Þrátt fyrir þessa viðurkenningu ábyrgðar hefur því verið haldið fram að *Memorandum of Understanding* sem minnst er á að framan hafi bundið hendur samninganefndarinnar. Líkt og rakið er telur 1. minni hluti ekki grundvöll fyrir þeim málatilbúnaði.

Á heildina litið er vandséð að íslensk stjórnvöld hafi náð fram einhverjum þeirra samningsmarkmiða sem ætla má að þau hafi átt að leggja áherslu á að ná fram í samningaviðræðunum. Á hinn bóginn verður ekki betur séð en að viðsemjendur ríkisstjórnarinnar hafi náð fram öllum sínum samningsmarkmiðum. Raunar blasir við að viðsemjendur íslensku ríkisstjórnarinnar hafi tekið ákvörðun um hverjar skuldbindingar íslenska ríkisins væru vegna Icesave-reikninganna og að á þá ákvörðun hafi íslenska samninganefndin og ríkisstjórn Íslands fallist. Virðist ljóst að íslenska samninganefndin hafi gengið til samningaviðræðna við viðsemjendur sína á þeim forsendum að íslenska ríkið væri greiðsluskylt vegna innlána á Icesave-reikningunum og því einungis samið um þau greiðslukjör sem fram koma í áðurnefndum samningum. Sú ályktun 1. minni hluta er raunar staðfest í athugasemdum við frumvarpið, en í 11. kafla þeirra, *Samningsmarkmið og rök íslensku samninganefndarinnar*, segir:

„Heildarfjárhæð skuldbindinganna var því ekki samningsatriði heldur var verkefnið að semja um sem hagstæðasta skilmála.“

Ekki verður séð að sú nálgun sé í samræmi við þá þingsályktun sem samþykkt var á Alþingi 5. desember 2008, né þá kynningu sem fram fór á hlutverki samninganefndarinnar þegar hún var skipuð. Samkvæmt þingsályktuninni ályktar Alþingi einungis að fela ríkisstjórninni að leiða til lykta samninga við stjórnvöld á grundvelli hinna umsömdu viðmiða. Í þeim viðmiðum er hins vegar ekkert sem mælir fyrir um að Alþingi hafi litið svo á að íslenska ríkið væri greiðsluskylt, né heldur eru ákvæði samningsins í samræmi við þau viðmið sem leggja skyldi til grundvallar við samningsgerðina. Þar við bætist að þau kjör sem samninganefnd ríkisstjórnar Íslands samdi um og koma fram í samningunum við Breta og Hollendinga eru svo afleit að á þau verður ekki fallist óbreytt.

Fyrsti minni hluti leggur áherslu að efni frumvarpsins er ekki í samræmi við þingsályktunina frá 5. desember eða álit meiri hluta utanríkismálanefndar um það mál. Frumvarpið felur í sér ríkisábyrgð á gríðarlegum fjárhæðum sem þó er algjörlega ófyrirséð hversu háar verði. Þar af leiðandi verður að teljast eðlilegt að Alþingi leiti leiða til að takmarka svo gríðarlega opna greiðsluheimild á ríkissjóð. 1. minni hluti átelur jafnframt að samninganefndin hafi

samið Íslandi í óhag, enda feli samningarnir í sér mjög víðtækt og afgerandi afsal á lagalegum réttindum.

x. Kynning samninganna fyrir Alþingi 3.–5. júní 2009.

Á þingfundi 3. júní var borin upp fyrirspurn til fjármálaráðherra um stöðu mála í viðræðum við bresk stjórnvöld. Ráðherrann var jafnframt spurður hvort til stæði að undirrita einhvers konar samkomulag, og þá hvenær, og í hverju slíkt samkomulag mundi felast.

Svar fjármálaráðherra, Steingríms J. Sigfússonar, var á þá leið að viðræður og þreifingar á milli aðila hefðu gengið hægar en ætlunin var auk þess sem ráðherra sagði:

„Ég held að ég geti fullvissað hv. þingmann um að það standi ekki til að ganga frá einhverju samkomulagi á morgun eða einhverja næstu daga og áður en til slíks kæmi yrði að sjálfsögðu haft samráð við utanríkismálanefnd og aðra þá aðila sem þingið hefur haft til að fylgjast með framvindu þessara mála. Staða málsins er sú að það eru könnunarviðræður eða könnunarþreifingar í gangi.“

4. júní virtist málið þó vera komið mun lengra þar sem þann dag var gert hlé á þeim samningaviðræðum sem voru í gangi til þess að kynna stöðu samningaviðræðnanna fyrir þingflokkum og utanríkismálanefnd. Sú kynning fór svo fram daginn eftir og sneri eingöngu að meginatriðum þess samkomulags sem var í burðarliðnum vegna Icesave-deilunnar, samninganna sjálfa fengu þingmenn ekki að sjá. Þingflokkarnir voru þó beðnir um að halda trúnað um innihald þeirra og var hart deilt á þingfundi um þennan trúnað enda tjáði forsætisráðherra sig samdægurs um efni þeirra. Að næturlagi 5. júní 2009 voru samningarnir svo undirritaðir. (*Loan Agreement between The Depositors' and Investors' Guarantee Fund of Iceland and Iceland and The Commissioners of Her Majesty's Treasury og Loan Agreement between The Depositors' and Investors' Guarantee Fund of Iceland and Iceland and The State of The Netherlands.*)

xi. Yfirlýsing þingflokks Sjálfstæðisflokks 5. júní 2009.

Þingflokkur Sjálfstæðisflokksins mótmælti samningunum strax við kynninguna á meginatriðum um efni þeirra, m.a. á þeim grundvelli að þeir virtust fela í sér ríkisábyrgð á gríðarlegum fjárhæðum sem alls ekki væri útséð um hversu háar yrðu auk þess sem þeir væru ekki í samræmi við álit meiri hluta utanríkismálanefndar um þingsályktunartillöguna frá 5. desember. 5. júní, áður en samningarnir voru undirritaðir, sendi þingflokkur Sjálfstæðisflokks frá sér svohljóðandi yfirlýsingu:

„Í morgun var þingflokki Sjálfstæðisflokks og utanríkismálanefnd gerð grein fyrir meginatriðum þess samkomulags sem er í burðarliðnum vegna Icesave-deilunnar. Á engan hátt var um að ræða heildstæða kynningu á málinu, réttara væri að tala um reifun á helstu þáttum samkomulagsins.

Viðræður um lausn á Icesave-deilunni byggja á þingsályktun frá Alþingi. Við meðferð málsins í þinginu á sínum tíma kom skýrt fram að það væri forsenda fyrir gerð samkomulags að ríkt tillit væri tekið til afar erfiðra aðstæðna í íslensku efnahagslífi.

Viðræður við erlend stjórnvöld vegna Icesave eru á ábyrgð ríkisstjórnarinnar. Lausleg kynning á helstu þáttum samningsdraga fyrir þingnefnd og þingflokkum breytir ekki þessari staðreynd. Samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum er ekkert innihald fyrir ítrekuðum yfirlýsingum um gríðarmikinn árangur af samningaviðræðunum. Það mat byggir á samanburði við ímyndaðan samning sem aldrei stóð til að gera. Þvert á móti virðist í burðarliðnum samningur um ríkisábyrgð á gríðarlegum fjárhæðum sem mikil óvissa er um að hve miklu leyti verður

hægt að greiða með eignum Landsbankans. Þá ríkisábyrgð mun þurfa að ræða í þinginu. Í þeirri umræðu verður kallað eftir ítarlegum gögnum og allur fyrirvari er hafður á stuðningi við málið á þessu stigi.“

Fyrsti minni hluti leggur áherslu á að undirskrift samninganna í skjóli nætur fór fram þrátt fyrir að þá þegar hafi verið ljóst að ekki var meiri hluti fyrir samþykkt ríkisábyrgðarinnar á Alþingi sem þó er grundvöllur þess að slík ábyrgð geti stofnast. Þá telur 1. minni hluti vert að árétta að kynning sú sem þingflokkar fengu var einungis á meginatriðum samkomulags sem náðst hafði við viðsemjendur og höfðu þingmenn því ekkert tækifæri til að gaumgæfa samningana áður en undirritun þeirra fór fram. Einnig telur 1. minni hluti ámælisvert hve erfiðlega gekk fyrir Alþingi að fá umbeðin gögn um frumvarpið sem nauðsynleg eru löggjafanum til að taka upplýsta og vel ígrundaða afstöðu í þessu mikilvæga máli., t.d. fengu þingmenn ekki aðgang að samningunum fyrr en eftir að þeir birtust í vefmiðlum.

Afstaða þingflokks Sjálfstæðisflokksins.

Þegar samningarnir voru birtir efldist andstaða við málið. Þingflokkur Sjálfstæðisflokksins ítrekaði mótmæli sín og benti á þá fjölmörgu vankanta sem í samningunum fólust. Þeim sjónarmiðum hefur þingflokkurinn haldið á lofti æ síðan. Í nokkurn tíma hefur einnig legið fyrir að ekki væri samstaða um málið í ríkisstjórnarflokkunum og því síður meiri hluti fyrir málinu á Alþingi. Ávallt var borin von að frumvarpið yrði samþykkt óbreytt, m.a. vegna andstöðu þingmanna annars stjórnarflokkanna og ráðherra í ríkisstjórn Íslands.

Fyrir liggur að Sjálfstæðisflokkurinn hefur frá upphafi málsins lagt áherslu á að leitað yrði pólitískrar lausnar á því. Þrátt fyrir þann langa tíma sem málið hefur verið í meðförum þingsins og augljósa andstöðu meiri hluta þingmanna við málið hefur ríkisstjórnin haldið að sér höndum. Málið virðist einungis hafa verið rætt á milli samninganefnda. Engin samskipti virðast hafa verið við nágrannaþjóðir okkar til að leita pólitísks stuðnings eða við bresk og hollensk yfirvöld til að leita annarra lausna í málinu.

Engar upplýsingar liggja fyrir um að íslensk stjórnvöld hafi með formlegum hætti beitt sér fyrir eða leitað eftir slíkum viðræðum.

Afstaða ríkisstjórnarinnar.

Þrátt fyrir varnaðarorð og harða gagnrýni hefur afstaða ríkisstjórnarinnar lengst af verið sú að frumvarpið bæri að samþykkja óbreytt og að ekki væri hægt að gera neina fyrirvara við ríkisábyrgðina. Slíkir fyrirvarar yrðu ávallt óásættanlegir og Alþingi bæri landi og þjóð til heilla að staðfesta ábyrgðina óbreytta. Verður að telja að hér sé um algjöra rangtúlkun á hlutverki framkvæmdarvaldsins og þrískiptingu valdsins. Málið er samkvæmt stjórnarskrá á forræði þingsins og það er þingsins að veita eða synja ríkisábyrgð á samningunum.

Allt frá fyrstu kynningu á meginatriðum samkomulaga við bresk og hollensk yfirvöld hefur gengið erfiðlega að fá upplýsingar tengdar samningunum og í raun er það svo að upphaflega átti ekki að birta þá sjálfa með frumvarpinu. Ber hér að ítreka að málið er á forræði þingsins og því með öllu óásættanlegt að þingið hafi ekki haft aðgang að gögnum frá upphafi málsins til þess að geta tekið upplýsta ákvörðun. Þess ber þó að geta að þingmenn höfðu aðgang að trúnaðargögnum sem birt voru í einni möppu sem geymd var í lokuðu herbergi. Í þeirri möppu má m.a. finna uppgjörssamning milli breska tryggingarsjóðsins og þess íslenska. Samningurinn er óaðskiljanlegur hluti breska lánasamningsins og því ótækt að hann hafi ekki frá upphafi verið aðgengilegur sem slíkur. Trúnaði á samningnum var svo seint og um síðir aflétt.

Eftir birtingu samninganna og fylgigagna og umræðu um gögnin magnaðist andstaðan utan þings sem innan við að skrifa undir opinn víxil vegna skuldbindingar sem óvissa lék á um að Íslandi bæri lagaleg skylda til að ábyrgjast.

Lagaleg óvissa og réttur Íslendinga.

Líkt og að framan er rakið var í ályktun Alþingis 5. desember 2008 haldið á lofti þeirri lagalegu óvissu sem ríkir um að Íslandi beri að ábyrgjast skuldbindingu tryggingarsjóðsins vegna Icesave-reikninganna. Meiri hluti utanríkismálanefndar áréttaði það í áliti sínu um ályktunina og Alþingi afgreiddi því til ríkisstjórnarinnar umboðið á þeim forsendum að staðinn yrði vörður um þessa lagalegu óvissu. Það var ekki gert enda var umboð samninganefndarinnar ekki í samræmi við vilja Alþingis.

Í samræmi við erindisbréf sitt lagði samninganefndin í vinnu sinni mesta áherslu á að semja um sem hagstæðasta skilmála án þess að þó að semja um fjárhæð skuldbindingarinnar. Þrátt fyrir það má gera athugasemdir við vexti lánanna og upphaf vaxtatímans. Að auki virðast ákveðin lagaleg og efnahagsleg atriði hafa farið forgörðum í samningaviðræðum. Hér á eftir verður gerð grein fyrir nokkrum þessara atriða, t.d. reglum um rétthæð krafna við úthlutun úr þrotabúi, uppgjörsreglum samninganna, friðhelgisákvæðum þeirra, efnahagslegri áhættu af samningunum, lögsögu þeirra, gjaldfellingarákvæðum í þeim, umsýslukostnaði og endurskoðunarákvæði samninganna.

i. Uppgjörsákvæði.

Í umfjöllun nefndarinnar um málið hefur komið fram alvarleg gagnrýni á samningana í tengslum við rétthæð krafna gagnvart úthlutun úr þrotabúi Landsbanka Íslands en í samningunum er gert ráð fyrir að greiðslur úr búinu gangi til íslensku, bresku og hollensku tryggingarsjóðanna að jöfnu og eftir atvikum til innstæðueigenda sem eiga kröfur umfram lágmarkstryggingar og þær viðbótartryggingar sem veittar voru. Umfjöllun nefndarinnar byggðist m.a. á blaðagreinum nokkurra virtra lögmanna, sbr. fylgiskjöl með álitinu, sem gagnrýna samningsgerðina mjög alvarlega og rekja álitaefnið og skýra með dæmum.

Með lögum um Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta og innleiðingu Evróputilskipunarinnar var tryggt að innstæðueigendur nytu lágmarksverndar eins og tilskipunin kvað á um. Veitir sjóðurinn þannig tryggingu fyrir útborgun innstæðu allt að 20.887 evrum. Við bankahrunið ákváðu Bretar og Hollendingar að nýta sér umframtryggingarheimildir Evróputilskipunarinnar. Stjórnvöld beggja ríkja ákváðu einhliða að auka verndina þannig að í Bretlandi voru innstæður tryggðar til fulls en í Hollandi upp að 100 þús. evrum.

Í samningunum við umboðsmenn breska fjármálaráðuneytisins er m.a. samið um lán breskra stjórnvalda til Íslendinga til þess að mæta ætlaðri ábyrgð Íslands og skilmála þess láns. Í sérstökum uppgjörssamningi, sem bundinn var trúnaði og ekki birtur almenningi fyrr en nýlega, er ákvæði um það hvernig greiðslur sem koma frá þrotabúi Landsbankans upp í forgangskröfur innstæðueigenda skuli skiptast milli aðila. Í athugasemdum með frumvarpinu er sagt að tryggingarsjóðir Íslands og Bretlands muni þar njóta jafnræðis og það sagt vera „í samræmi við þá túlkun á gjaldþrotalögunum sem almennt hefur verið uppi“. Í lánssamningi milli Íslands og Hollands er berum orðum kveðið á um það í grein 3.1.2 b að sá hluti kröfu innstæðueigenda sem framseldur er tryggingarsjóðnum (20.887 evrur) sé í öllu tilliti metinn jafnrétthár og kröfur vegna umframtrygginga sem Seðlabanki Hollands heldur eftir. Þá er enn fremur kveðið á um það að hvorum aðila, þ.e. tryggingarsjóði og Seðlabanka Hollands, sé

skylt að endurgreiða hinum fari svo að annar aðilinn endurheimti hærra hlutfall kröfunnar en hinn.

Fyrir nefndinni kom fram að íslensk stjórnvöld og samninganefndin hefðu ekki leitað til sérfræðinga í gjaldþrotaskiptarétti við samningsgerðina, hvorki íslenskra né breskra, en að breska samninganefndin hefði kynnt sér íslenskan gjaldþrotaskiptarétt til hlítar og m.a. leitað í því skyni til íslenskra sérfræðinga.

Lögmenn hafa í blaðagreinum bent á að sú aðferð við skiptingu fjármuna úr þrotabúi Landsbankans sem samið hafi verið um feli í reynd í sér ívilnun til Breta og Hollendinga á kostnað Íslendinga og er að þeirra dómi ekki í samræmi við þá aðferð sem beita ber við úthlutun eigna Landsbankans. Þeir benda á að sú einkennilega niðurstaða hafi orðið í samningunum að greiðsluábyrgð Íslendinga verði ekki úr sögunni þótt þrotabú Landsbankans nái að greiða 20.887 evrur upp í innstæðu hvers reikningseiganda. Þó svo að enginn hafi haldið því fram að tryggingarsjóðurinn hafi ábyrgst innstæðueigendum í Landsbankanum hærri fjárhæð varð þetta niðurstaða samninga.

Telja verður að tómlæti stjórnvalda í þessu efni séu ein afdrifaríkustu mistök sem gerð hafi verið í samningunum þar sem að þær fjárhæðir sem um er að tefla og falla á íslenska skattgreiðendur eru gríðarlegar. 1. minni hluti telur það forkastanlegt að íslensk stjórnvöld verði þannig gerð ábyrg fyrir því að tryggja meira en nemur lágmarkstryggingu samkvæmt gildandi lögum og reglum Evrópuréttar.

ii. Friðhelgisákvæði.

Í Icesave-samningunum eru ákvæði þar sem fallið er frá friðhelgisréttindum. Alvanalegt er að gera slíkt í lánasamningum og ákvæðum af þessu tagi er ætlað að tryggja að friðhelgisréttindi standi ekki í vegi fyrir dómstólameðferð vegna ágreinings um túlkun samninganna. Í Icesave-málinu er þetta afsal þó mun víðtækara en gengur og gerist í lánasamningnum íslenska ríkisins. Í lánasamningi Íslands við Norðurlöndin frá 1. júlí sl. er sérstaklega tekið fram að eignir utanríkisráðuneytisins utan Íslands og þær eignir sem eru nauðsynlegar starfsemi íslenska ríkisins séu undanskildar friðhelgisafsali. Slíkar takmarkanir er ekki að finna í Icesave-samningunum. Samkvæmt ákvæðum þeirra afsala tryggingarsjóðurinn og íslenska ríkið sér jafnframt rétti til að láta á það reyna hvort um friðhelgi sé að ræða fyrir þá eða eigur þeirra. Vert er að benda á að samkvæmt breskum lögum um friðhelgi ríkja (State Immunity Act 1978) geta ríki afsalað sér friðhelgi á mjög víðtækan hátt með skriflegu samþykki og því allar líkur til þess að ákvæðið standist að fullu breska löggjöf.

Í umsögn Seðlabanka Íslands kemur fram að reyni á ákvæðin um afsal friðhelginnar verði breskum lögum beitt. Er það og í samræmi við það að bresk lög gilda um samningana og öll mál sem þeim tengjast. Því yrði breskum lögum jafnframt beitt við fullnustu eigna íslenska ríkisins í breskri lögsögu.

Beiting hryðjuverkalaga gegn Landsbankanum hafði gríðarlega neikvæð áhrif á bankakerfi Íslands og varð til þess að Kaupþing sem íslensk stjórnvöld stóðu vörð um hrundi. Með beitingu hryðjuverkalaganna settu bresk stjórnvöld Landsbankann í hóp með hryðjuverkasamtökum. Auk þess að nota löggjöfina til að frysta eigur Landsbankans beittu bresk stjórnvöld sömu löggjöf á Seðlabanka Íslands í Bretlandi til að frysta eigur hans, sbr. umsögn Seðlabanka Íslands. Þrátt fyrir að Seðlabanki Íslands sé samkvæmt breskri löggjöf skilgreindur sem sjálfstæður aðili telur 1. minni hluti einsýnt að fátt sé Bretum heilagt í þessum efnum. Í Icesave-samningunum er enn fremur ekkert sem tryggir að ekki verði krafist fullnustu í

eigum íslenskra stofnana og með rúmum friðhelgisákvæðum samninganna er opnað fyrir hættuna á að slík fullnusta nái fram að ganga.

iii. Efnahagsleg viðmið.

Efnahagslegar afleiðingar Icesave-samningsins eru undirorpnar mikilli óvissu. Óvissan felst aðallega í atriðum sem eru lagalegs og efnahagslegs eðlis. Í þessum kafla er fjallað um efnahagslega óvissu og áhættu tengda henni.

Efnahagsleg óvissa sem samningurinn felur í sér myndar áhættu fyrir efnahagslega þróun á Íslandi næstu ár og áratugi. Þar sem nær ómögulegt er að gera grein fyrir áhættunni með hefðbundnum aðferðum líkindafræðinnar verður að láta nægja að setja fram huglægt mat á henni. Mikilvægt er að leita allra leiða til að takmarka þá áhættu sem íslensk þjóð stendur frammi fyrir og er það gert í efnahagslegum fyrirvörum sem raktir eru í breytingartillögum við frumvarpið.

a. Áhætta sem fylgir Icesave-samningunum.

Þær efnahagslegu áhættur sem hafa alvarlegastar afleiðingar ef forsendur bresta eru hagvaxtarþróun næstu ára og áratuga, endurheimt eigna Landsbankans hf., þróun verðlags og gengis í Hollandi og Bretlandi og ófyrirséðir þættir. Hér á eftir er fjallað um hvern þessara áhættuþátta.

b. Hagvaxtarþróun.

Stærsta áhættan af skuldbindingu sem þessari fyrir ríkissjóð og íslenska þjóð er hve mikinn hluta af landsframleiðslu, ríkissjóðstekjum og útflutningstekjum hún tekur til sín. Ef lítill eða enginn hagvöxtur verður hér á landi næstu árin er fyrirséð að þjóðin mun ekki geta aflað þess gjaldeyris sem þarf til að standa straum af skuldbindingunni. Ekki er hægt að treysta á endurfjármögnun lána eins og útlitið er í dag.

Samningurinn tekur ekkert mið af þessum þáttum þótt það sé tíundað í hinum umsömdu viðmiðum frá nóvember 2008 að taka skuli tillit til þess að staða Íslands sé erfið og fordæmislaus. Þau viðmið átti að leggja til grundvallar samningagerðinni en það virðist ekki hafa verið gert ef marka má umboð samninganefndarinnar og anda samningsins. Gerir 1. minni hluti alvarlegar athugasemdir við það.

Engin greining liggur fyrir á þeirri áhættu sem samningnum fylgir. Það er ámælisvert. Ef hagvöxtur verður myndarlegur næsta áratuginn, t.d. 4–6% á ári, má sýna fram á að ekki verði vandkvæði bundið að standa við samninginn, jafnvel þótt eignir Landsbankans dugi skemur en gert er ráð fyrir. Hins vegar verður að benda á að forsenda hagvaxtar er aðgengi að tiltölulega ódýru lánsfé, að ekki verði fólksflótti, að hægt verði að halda skattheimtu í hófi og að viðskiptakjör haldist hagstæð og batni. Ekkert af þessu liggur fyrir og allt er háð mikilli óvissu.

Á bls. 21 í greinargerð frumvarpsins er það rakið hvernig 60% endurheimtur af eignum Landsbankans muni leiða til skuldabyrði sem nemur 26% af vergri landsframleiðslu (VLF) árið 2016 (521 milljarður kr.) og 15% miðað við 90% endurheimtur (309 milljarðar kr.). Skuldahlutfallið er fall af hagvaxtarforsendum og endurheimt eigna. Höfundar greinargerðarinnar og úttektar Seðlabankans virðast láta allar forsendur falla samningnum í vil. Greinargerð Seðlabankans gerir þannig ráð fyrir að á tímabilinu 2010–2018 muni raunhagvöxtur nema um 3% að meðaltali á ári sem í fljótu bragi virðist ásættanlegt þótt í bjartsýnna lagi sé. En ekki er allt sem sýnist í þeim efnum, sjá eftirfarandi töflu:

Ár	Raunvöxtur VLF	Verðbólga VLF
2009	-11,00	9,60
2010	-0,80	0,00
2011	2,50	1,10
2012	1,50	3,70
2013	2,80	3,60
2014	4,20	2,00
2015	4,60	2,40
2016	4,60	2,20
2017	4,20	2,90
2018	3,80	3,00

Klassísk hagvaxtarfræði gera ráð fyrir að framleiðnivöxtur á mann í þróuðum hagkerfum geti verið um 2,5% á ári. Til að forsendur og kenningar gangi upp er gert ráð fyrir allt að 2% mannfjöldaaukningu á ári eftir 2014. Því er ljóst að hagvaxtarforsendur byggjast á mikilli bjartsýni.

Fólksfjölgun eða -fækkun er úrslitaþáttur þegar fjallað er um hagvöxt. Íslenskur vinnumarkaður hefur stækkað mjög undanfarinn áratug og má fyrst og fremst rekja það til aðflutts vinnuafls sem kom hingað til lands vegna mikillar þenslu og vinnuaflsskorts. Yfirgnæfandi líkur eru á því að þetta vinnuafl muni meira og minna hverfa úr landi þegar atvinnuleysið sverfur að og lífskjörin versna. Þegar eru sterkar vísbendingar um það. Líta ber til reynslu Færeyinga af kreppunni sem þar reið yfir snemma á tíunda áratugnum en þá fluttu um 20% þjóðarinnar úr landi. Hagvöxtur er mjög háður þróun fólksfjölda en í greinargerðum fjármálaráðuneytis og Seðlabanka er á engan hátt reynt að geta sér til um hvernig hann muni þróast og hvaða áhrif það hefur á hagvöxt. Verður það að teljast alvarlegur galli.

Þá er gert ráð fyrir að verðbólga muni þróast hér á landi í samræmi við verðbólgumarkmið Seðlabankans næstu ár. Það væri nýlunda ef stjórn peningamála yrði þannig háttað hér á landi í framtíðinni að þetta markmið næðist. Það er því skoðun 1. minni hluta að forsendur um hagvöxt og verðbólgu flokkist í besta falli undir óskhyggju.

c. Endurheimt eigna Landsbankans.

Mikil óvissa fylgir mati á eignum Landsbankans sem ætlað er að standa að mestum hluta undir höfuðstól láns Breta og Hollendinga til Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Þessar eignir eru af ýmsum toga, í mörgum löndum og mörgum myntum. Nokkrar eru mjög háðar efnahagsástandi í viðkomandi löndum en aðrar síður. Auk þess er greiðsluflæðið afturhlaðið þannig að yfir 50% greiðsluflæðis er á síðustu þremur árum fyrir gjalddaga Icesavelánanna sem enn eykur á óvissu. Ekki liggur fyrir áhættugreining á greiðsluflæðinu og verður að gera alvarlegar athugasemdir við að slík greining liggi ekki fyrir þegar svo mikið er í húfi. Gengið er út frá því að eignir dugi fyrir 75% af skuldbindingum vegna innlána. Þetta er metið gildi en alla mælikvarða á áhættu vantar. Einungis er sagt að mikil óvissa fylgi matinu. Þá felst áhætta í því hvernig þessar eignir greiðast því að málaferli geta tafið þær verulega. Við það þyngist vaxtabyrðin mjög. Ekki hefur verið lagt mat á þessa áhættu.

Þar sem heildarkröfur eru 705 milljarðar kr. má segja að hvert % kosti 7 milljarða til eða frá. Ef ekkert fæst fyrir eignir Landsbankans getur skuldbindingin því orðið 705 milljarðar

kr. auk 5,55% vaxta. Samtals 1.029 milljarðar kr. um mitt árið 2016 þegar endurgreiðslur hefjast. Þessi áhætta er því gífurleg.

Við umfjöllun um endurheimt eigna virðast menn hafa litið framhjá mikilvægu atriði. Skilanefnd Landsbankans gerir ráð fyrir að um 1.100 milljarðar kr. fáist upp í kröfur. Af þeirri fjárhæð koma um 850 milljarðar kr. af lánasöfnum Landsbankans en um 250 milljarðar kr. koma vegna skuldabréfs sem nýi Landsbankinn greiðir þeim gamla fyrir eignir sem hafa verið yfirteknar. Ef virði eignanna er minna en endurspeglast í skuldabréfinu mun mismunurinn falla á nýja Landsbankann og þar með minnka eigið fé hans og þar með eign ríkisins sem nemur ofmatinu. Það er því raunveruleg hætta á að kostnaður ríkisins sé meiri en reiknað er með. Þessari áhættu þarf að gera grein fyrir.

Álit Ragnars H. Hall lögmanns bendir til þess að sú jafna rétthæð kröfuhafa sem rakin er að framan standist hvorki reglur um skipti við gjaldþrotameðferð né þá hugmynd á bak við tilskipun ESB um innlánstryggingar að tryggingin sé lágmarkstrygging. Virðast innlánseigendur fá hærri greiðslur en tilskipunin gerir ráð fyrir vegna þess að lágmarkið er fyrst bætt af tryggingarsjóðnum og síðan er búinu skipt.

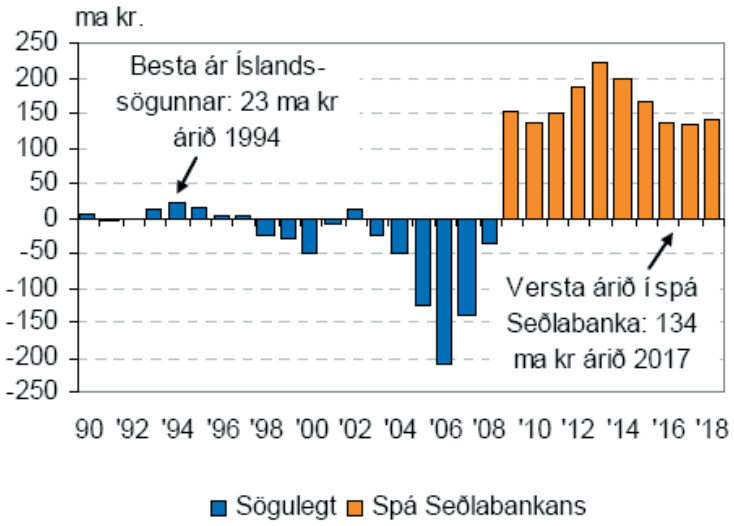
Tengt þessari áhættu er hætta á að töf verði á að andvirði sölu eigna sé varið til niðurgreiðslu lána. Þannig gætu málaferli tafið endurgreiðslur og á meðan bera lánin 5,55% vexti og óvíst er hvaða vexti frestaðar greiðslur bera.

d. Þróun verðlags og gengis í Bretlandi og Hollandi.

Áhætta felst í því að verðhjöðnun verði á lánstímanum í evru og pundi. Verðhjöðnun leiðir til þess að myntirnar styrkjast og lægra verð fæst fyrir útflutning Íslands auk þess sem raunvextir verða þá hærri á láninu. Sama gerist ef mikil verðbólga verður á Íslandi. Samningurinn verður ekki efndur nema með miklum afgangi á vöruskipta- og viðskiptajöfnuði og þess vegna er áhætta fólgin í minni verðbólgu í þessum myntum en í krónu. Á sama hátt yrði byrðin léttbærari ef þessu væri öfugt farið.

Forsendur um raungengi eru jafnframt þannig að þær verða að teljast óraunhæfar. Gert er ráð fyrir að raungengi verði nær 20% lægra en verið hefur yfir langt árabil. Þessi forsenda gerir það að verkum að samkeppnisstaða verður sterk og útflutningur mikill og innflutningur verður dýr. Því er gert ráð fyrir að viðskiptajöfnuður verði mjög hagstæður og þar með hægur vandi að mæta gjaldeyrisþörf vegna afborgunar lána og vaxta.

Á myndinni má sjá viðskiptajöfnuð áranna 1990 til 2008 og spár Seðlabankans 2009 til 2018. Eins og sjá má er mestur afgangur á viðskiptum við útlönd 23 milljarðar kr. árið 1994. Spá Seðlabankans um raungengi sem endurspeglast í hagstæðum viðskiptum við útlönd leiðir til afgangs sem á sér engin fordæmi næstu tíu ár á eftir. Þetta verður að teljast djörf forsenda og í meira lagi ótrúverðug.



Forsendan fyrir raungengi leiðir jafnframt til þess að gert er ráð fyrir að lífskjör versni mjög mikið hér á landi sem mun leiða til almennrar fátæktar. Hætt er við að ungt fólk flýi land ef þetta verður raunin og þá vindur vandinn upp á sig og vítahringur skapast. 1. minni hluti getur ekki með nokkru móti fallist á slíka niðurstöðu.

e. Ófyrirséðir þættir.

Standist ákvæði neyðarlaganna um að innlán njóti stöðu forgangskrafna í þrotabú ekki grundvallarreglur stjórnskipunarinnar um eignarrétt og afturvirkni mun fjárhagslegt tjón íslenska ríkisins aukast gífurlega. Engir fyrirvarar eru í samningunum um gildi neyðarlaganna að þessu leyti. Vegna þessarar áhættu og annarrar áhættu sem getið er um hér að framan er útilokað fyrir fjárveitingavaldið að veita óskoraða ríkisábyrgð.

iv. Vextir á lánum og upphaf vaxtatíma.

Af viðtölum við formann samninganefndar Íslands í Icesave-málinu má ráða að svokölluð Landsbankaleið sem samningagerðin byggist á sé fólgin í því að ríkisábyrgðin verði ekki virk fyrr en eftir átta ár. Auðvelt er að rökstyðja að ríkisábyrgðin er í raun á hluta af eignum Landsbankans. Ef 100 milljarða kr. krafa eða eign sem Landsbankinn á er afskrifuð, t.d. árið 2012, þá hækkar skuldbinding ríkissjóðs um hluta af þeirri eign auk vaxta. Vegna þessarar hugsunar hefur samninganefndin sennilega fallist á að notaðir væru svokallaðir CIRR-vextir (e. *Commercial Interest Reference Rates*) með 124 punkta álagi en þetta eru vextir sem ríkisstjórnir mega ekki fara undir í lánveitingum til einkafyrirtækja, t.d. í útflutningi, án þess að það teljist ríkisstyrkir. Slík vaxtaviðmið eru fráleit í lánasamskiptum ríkja og í raun ættu Bretar og Hollendingar fremur að greiða ríkisábyrgðargjald til íslenska ríkisins fyrir að tryggja lán til Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Reyndar er hæpið að semja um vexti yfirleitt í ljósi þess hvernig krafan varð til og óljósra skyldu íslenskra skattborgara til að ábyrgjast innstæður í erlendum útibúum. Þar sem vextirnir eru umtalsverður hluti af skuldbindingunni og hafa afdrifarík áhrif á lífskjör landsmanna gerir 1. minni hluti alvarlega

athugasemd við þennan þátt samninganna. Það vekur einnig athygli að innstæður Landsbankans hjá Englandsbanka bera ekki vexti en samningurinn við þá ber vexti frá síðustu áramótum. Bresk og hollensk yfirvöld virðast hins vegar fá vexti á yfirtekin innlán frá útgreiðslu til 27. apríl 2009.

v. Lögsaga samninga.

Í Icesave-samningunum er skýrt kveðið á um að lögsaga þeirra er bresk sem þýðir að öll ágreiningsefni, þ.m.t. ágreiningur um tilvist þeirra, gildi eða riftun, lúta einungis lögsögu breskra dómstóla. Þá er jafnframt tiltekið að ákvæði um lögsögu eru eingöngu lánveitendum í hag. Þeir geta því að því marki sem lög heimila höfðað mál í öðrum lögsögum og samtímis í mörgum þeirra en íslenska ríkið og tryggingarsjóðurinn eru bundin af því að fara með ágreiningsefni einungis fyrir breska dómstóla, í breskri lögsögu og í samræmi við bresk lög.

Fyrsti minni hluti telur þetta sýna glöggt þann mun sem var á samninganefndunum í viðræðunum, enda virðast erlendu viðsemjendurnir á allan hátt hafa verið betur undir samningaviðræðurnar búnir og með skýrari markmið en íslenska samninganefndin.

vi. Gjaldfellingarákvæði.

Nefndinni hafa verið kynnt dæmi um almenn gjaldfellingarákvæði og af þeim telur 1. minni hluti augljóst að gjaldfellingarákvæði Icesave-samninganna eru mun rýmri en almennt tíðkast. Kveðið er á um að gjaldfella megi lánið ef erlend skuldbinding ríkisins sem er hærri en 10 millj. sterlingspunda er ekki greidd á gjalddaga. Skilgreining á erlendri skuldbindingu ríkisins er þar að auki mjög rúm og telja lögfræðingar Seðlabankans að hún nái til skuldbindinga sem ríkið er í ábyrgð fyrir. Lendi t.d. Landsvirkjun og Byggðastofnun í vandræðum með að greiða af sínum lánum gæti það því orðið til þess að Icesave-lánin gjaldfalli en báðir aðilar hafa ríkisábyrgð, sbr. 3. tölul. 5. gr. fjárlaga fyrir árið 2009. 1. minni hluti átelur þetta og bendir á að engin gögn hafa komið fyrir nefndina sem hrekja þetta álit enda eru lögfræðingar Seðlabankans sérfræðingar í erlendum lánasamningum.

vii. Umsýslukostnaður.

Í tölulið 3.1 í uppgjörssamningi, dags. 5. júní 2009, sem gerður er á milli breska tryggingarsjóðsins og Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta segir:

„FSCS getur lagt fram (fyrir hönd TIF) eina útgreiðslubeiðni að fjárhæð 10.000.000 sterlingspund (tíu milljón sterlingspund) vegna kostnaðar sem stofnað hefur verið til, eða stofnað verður til, af FSCS við meðferð tryggingagreiðslna til innstæðueigenda útibúsins í Breska konungsríkinu og við meðferð skyldra mála, þar með taldar, án takmarka, endurheimtur og öll deilumál sem upp kunna að koma.“

Sambærilegur samningur var gerður við hollenska innstæðutryggingarsjóðinn að fjárhæð 7.000.000 evra. Því er um að ræða kostnað sem hleypur á 3–4 milljörðum kr. og fráleitt er að telja að nokkur grundvöllur sé fyrir því að samið sé um ríkisábyrgð á honum. Að mati 1. minni hluta eru þessar ríflegu greiðslur fyrir umsýslukostnað annað skýrt dæmi um hver hafði yfirburði í samningaviðræðunum og hversu lítils megnug íslenska samninganefndin var gegn Bretum og Hollendingum.

viii. Endurskoðunarákvæði.

Lögin sem gilda um samningana báða eru bresk. Slíkt er reyndar ekki óalgengt í samningum af þessu tagi en þó virðist óheyrt að það sé gert með jafnafgerandi og rúmum hætti og í

þessum samningum, sbr. umfjöllun hér að framan um friðhelgisákvæði. Því hefur verið haldið fram að endurskoðunarákvæði samninganna veiti Íslandi nokkurt svigrúm enda mun við endurskoðunina verða horft til hinna umsömdu viðmiða. Margt er við þessi ákvæði samninganna að athuga, m.a. ber að nefna að endurskoðunarákvæðin kveða ekki á um að endurskoða beri samninga hafi skuldaþoli hrakað. Þvert á móti er einungis kveðið á um að aðilar skuli hittast og ræða hvort og þá hvernig breyta skuli samningum.

Í öðru lagi er samkvæmt breskri réttarvenju (*Common Law*) það eitt hluti af samningi sem í honum er ritað. Í samningunum er ekki einu orði minnst á hin umsömdu viðmið eða nokkur tilvísun gerð til þeirra heldur er aftur á móti skýrt kveðið á um að það sé sjálfstætt ályktunarefni endurskoðunarfundar hvernig skuli semja að nýju sættist aðilar yfirhöfuð á það.

Hinum umsömdu viðmiðum var ætlað að vera sá grunnur sem samið yrði á um Icesave-skuldbindingarnar og var í þeim tekið tillit til þeirra efnahagsþrenginga sem Ísland stóð frammi fyrir. Samkvæmt þeim átti að semja á þann hátt sem gerði Íslandi kleift að endurreisa fjármála- og efnahagskerfi sitt. Hafi skuldaþoli landsins hrakað samkvæmt mati Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, sem er skilyrði endurskoðunar samkvæmt samningunum, er augljóst að í upprunalegum samningum hefur ekki verið tekið nægilegt tillit til hinna umsömdu viðmiða og því enn ríkari ástæða en áður að halda fast við þau og nýta þau sem samningsgrundvöll.

Fyrsti minni hluti telur það endurskoðunarákvæði sem í samningunum er á engan hátt tryggja rétt Íslands verði staða þess svo slæm að ákvæðið verði virkt. Það að ekki skuli vera bein skírskotun til umsaminna viðmiða í endurskoðunarákvæðinu er þar að auki algjörlega óásættanlegt. Þá fyrirvara sem lagðir eru til í breytingartillögum meiri hlutans telur 1. minni hluti tryggja endurskoðun verði efnahagsleg staða landsins erfið sem og tryggja að hin umsömdu viðmið verði ávallt nýtt í öllum samningaviðræðum eða samningaumleitunum.

Forsendur og skilyrði ríkisábyrgðar.

Eins og hér að framan er rakið getur Alþingi valið um mismunandi leiðir við afgreiðslu málsins. Sá kostur var valinn að takmarka eða skilyrða ríkisábyrgðina með þeim hætti sem breytingartillögur meiri hluta fjárlaganefndar gera ráð fyrir. Í ljósi þess hversu margvíslegir fyrirvarar koma fram í breytingartillögum meiri hlutans telur 1. minni hluti ástæðu til að draga saman þýðingu þeirra fyrir frumvarpið í heild.

Í 1. gr. er tiltekið að fyrirvararnir sem settir kunna að verða séu óaðskiljanlegur hluti ríkisábyrgðarinnar.

Í 2. gr. eru settar fram eftirfarandi forsendur fyrir veitingu ríkisábyrgðarinnar: a. að lánasamningar verði túlkaðir í samræmi við hin umsömdu viðmið og samningsaðilar verði við rökstuddri og málefnalegri beiðni Íslands um endurskoðun samninganna samkvæmt ákvæðum þeirra; b. að staða Íslands sem fullvalda ríkis sé virt; c. að hvergi sé haggað við óskoruðum yfirráðum Íslands yfir náttúruauðlindum landsins.

Í 3. gr. eru sett fram efnahagsleg viðmið sem eiga að takmarka greiðslubyrði lánasamninganna auk skilyrða um viðræður um áhrif þeirra viðmiða. Ef ekki er orðið við þeim óskum takmarkast ríkisábyrgðin nema Alþingi ákveði annað.

Í 4. gr. er skilyrt í 1. mgr. að fram skuli fara viðræður milli Íslands og viðsemjenda þess um áhrif niðurstöðu þar til bærs úrlausnaraðila varðandi ábyrgð Íslands á lágmarkstryggingu innstæðueigenda. Í 2. mgr. er áskilið að Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta láti á það reyna fyrir þar til bærum úrlausnaraðilum hvort kröfur hans gangi við úthlutun framar öðrum hluta krafna vegna sömu innstæðu.

Fari ekki fram viðræður skv. 1. eða 2. mgr., eða leiði þær ekki til niðurstöðu, getur Alþingi takmarkað ríkisábyrgðina.

Í 5. gr. er kveðið á um að Alþingi geti samþykkt að óska eftir viðræðum um breytingar á lánasamningunum samkvæmt endurskoðunarákvæðum þeirra eigi síðar en 5. október 2015.

Niðurstaða fjárlaganefndar.

Til að forða því að Íslandi yrði stefnt í efnahagslegar ógöngur var þess freistað að leiða umræðuna á þá braut að ekki mætti samþykkja samningana óbreytta. Vinna fjárlaganefndar einkenndist af því að stöðugt fleiri sjónarmið voru uppi um galla á frumvarpi ríkisstjórnarinnar og þann skaða sem það óbreytt mundi valda þjóðinni. Af lagalegum álitamálum bar hæst að fullkomin óvissa er um hvort Íslendingar geti staðið undir þeim fjárhagslegu skuldbindingum sem af samningunum leiðir.

Það er ekki síst á grunni greiðslugetu þjóðarinnar sem 1. minni hluti taldi nauðsynlegt að reyna að koma í veg fyrir að ríkisábyrgð á samningunum yrði samþykkt óbreytt. Þau hagfræðilegu álit sem fyrir liggja benda til þess að Ísland geti greitt þessar skuldir. Að mati 1. minni hluta er þó ekki rétt að spyrja hvort Íslendingar geti greitt skuldir heldur ekki síður hvaða afleiðingar það kynni að hafa ef Íslendingar tækju á sig skuldbindingar þær sem samningarnir kveða á um. Í áliti Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands, sem er dreift með áliti þessu, kemur skýrt fram að þjóðin þarf að færa miklar fórnir verði frumvarpið samþykkt óbreytt.

Í grófum dráttum má segja að Alþingi standi frammi fyrir fimm kostum við afgreiðslu málsins:

– Samþykkja frumvarpið óbreytt og þar með ótakmarkaða ríkisábyrgð.
– Hafna frumvarpinu og leita nýrra samninga.
– Hafna frumvarpinu og láta reyna á réttarstöðuna.
– Vísa frumvarpinu til ríkisstjórnarinnar með rökstuddri dagskrá.
– Takmarka/skilyrða ríkisábyrgð á einhvern hátt.

Af hálfu 1. minni hluta var lögð áhersla á að samningarnir væru í reynd óaðgengilegir og í frumvarpinu voru engar skorður reistar við því ofríki sem íslensk stjórnvöld voru beitt. 1. minni hluti færði rök fyrir því í vinnu nefndarinnar að hreinlegast væri að láta viðsemjendur okkar vita strax að Alþingi gæti ekki samþykkt málið óbreytt. Jafnframt hefur þeirri afstöðu þingflokks Sjálfstæðisflokksins verið haldið á lofti í nefndarstarfinu að hafna beri frumvarpinu eða vísa því til ríkisstjórnarinnar með rökstuddri dagskrá. Undir það sjónarmið tók meðal annars Lee Buchheit lögmaður sem boðaður var sérstaklega á fund nefndarinnar en ferilskrá hans má sjá í fylgiskjali nr. 16. Við meðferð málsins í fjárlaganefnd kom fljótlega í ljós að útilokað var að þingmeirihluti myndaðist til stuðnings þessum sjónarmiðum. Jafnframt kom í ljós að hugmyndir stjórnarflokkanna um fyrirvara voru að mati 1. minni hluta ófullnægjandi og þess var freistað af fulltrúum allra flokka í fjárlaganefnd að skapa farveg fyrir ríka fyrirvara og ströng skilyrði á ríkisábyrgðinni.

Breytingartillögur meiri hluta fjárlaganefndar, sem nú eru til umfjöllunar, eru bornar upp af ríkisstjórnarflokkunum sjálfum með aðkomu fulltrúa Borgarahreyfingarinnar. Sjálfstæðisflokkurinn hefur gegnt miklu hlutverki í að þessir fyrirvarar urðu til, ekki síst hinn efnahagslegi fyrirvari, sem hefur einmitt það markmið að greiðslur vegna Icesave séu í samræmi við greiðslugetu þjóðarbúsins almennt.

Breytingartillögur meiri hluta fjárlaganefndar.

i. Ríkisábyrgð á Icesave-lánasamningunum.

Fyrsti minni hluti telur að engin lagalega skylda hvíli á íslenska ríkinu til að veita ríkisábyrgð vegna Icesave-deilunnar. Þessum sjónarmiðum hefur verið ítrekað haldið fram bæði af innlendum og erlendum lögmönnum. Stefán Már Stefánsson prófessor og Lárus Blöndal hrl. hafa skrifað fjölda greina um lagalega stöðu okkar gagnvart Icesave-samningunum. Breska lögmannsstofan Mischon de Reya reifaði þessa skoðun á áliti sem hún vann fyrir samninganefndina, dags. 29. mars 2009, og á vettvangi ESB hefur skýrlega komið fram að þar á bæ telja menn ekki að ríkisábyrgð hafi skapast vegna tilskipunarinnar um innstæðutryggingar.

Þá finnst 1. minni hluta full ástæða til að vekja athygli á því að Bretar og Hollendingar virðast ekki hafa gengið að neinni ríkisábyrgð sem vísri þegar kom að skuldbindingum Íslands vegna íslenska tryggingarsjóðsins, eða til hvers fóru bresk og hollensk stjórnvöld ítrekað fram á það við yfirvöld hér, viðskiptaráðuneytið, að það skýrði hvaða ábyrgð íslenska ríkið tæki á tryggingarsjóðnum? 1. minni hluti telur óheppilegt að viðskiptaráðuneytið íslenska hafi gefið út yfirlýsingar um stöðu ríkisins gagnvart sjóðnum í ágúst og september árið 2008. Hafa ber þó í huga að á þeim tíma höfðu stjórnvöld ekki ástæðu til að óttast að allir stóru bankarnir þrír færu í þrot innan nokkurra vikna. Einnig stendur í bréfi ráðuneytisins að íslenska ríkið standi við skuldbindingar gagnvart sjóðnum í samræmi við ákvæði tilskipunarinnar og muni aðstoða sjóðinn við að afla nauðsynlegs fjármagns þurfi hann á því að halda. Síðan þá hefur deilan milli Íslands annars vegar og Hollands og Bretlands hins vegar snúist um einmitt það hvort eigi að láta á það reyna hvaða skyldur hvíli á Íslendingum að lögum. Deilunni um hin lagalegu rök og réttarstöðu Íslands í þessu máli hafa þegar verið gerð skil annars staðar í þessu áliti.

Engu síður hafa íslensk stjórnvöld ákveðið með undirritun samninga þessara í júníbyrjun að leggja til ríkisábyrgð vegna þessara skuldbindinga.

Af orðalagi samninganna er ljóst að ekki er litið á samþykki Alþingis sem sjálfgefið formsatriði heldur er um raunverulegt efnislegt skilyrði fyrir gildistöku samninganna að ræða. Þegar svigrúm Alþingis til að synja um, setja skilyrði fyrir eða gera fyrirvara við samþykki á ríkisábyrgð samkvæmt Icesave-samningunum er metið er rétt að hafa í huga annars vegar að Alþingi er sjálfstæður handhafi löggjafarvalds sem greint er frá framkvæmdarvaldinu samkvæmt þrígreiningu ríkisvaldsins. Hins vegar ber einnig að líta til þess að með þingsályktun 5. desember sl. markaði Alþingi samningaviðræðum stjórnvalda við erlend stjórnvöld ramma með vísan til hinna umsömdu viðmiða sem aðilar höfðu komið sér saman um.

Meiri hlutinn hefur valið þann kost að samþykkja ríkisábyrgð með ákveðnum fyrirvörum sem að mati 1. minni hluta fela í sér verulegar breytingar á Icesave-samningunum. Nauðsynlegt er að undirstrika að fyrirvarar eru óaðskiljanlegur hluti samþykktar Alþingis á ríkisábyrgðinni til að fyrirbyggja að haldið sé fram að ríkisábyrgðin gildi en fyrirvararnir ekki.

ii. Forsendur.

Að mati 1. minni hluta er það ámælisvert að samningarnir skuli ekki hafa byggt á hinum umsömdu viðmiðum eins og þau birtust í þingsályktun Alþingis 5. desember 2008. Hvergi er á þessi viðmið minnst í samningunum en voru þau þó grundvöllur heimildar Alþingis til handa ríkisstjórn Íslands til samningagerðar. Það var jafnframt skilningur þáverandi utanríkisráðherra að með þessum umsömdu viðmiðum væri aðkoma ESB og stofnana þess ásamt stofnunum EES-samningsins tryggð eins og kemur fram í fréttum sjónvarpsins 17. júlí 2009.

Það er ekkert í þessum samningum né gögnum með þeim sem sýnir fram á að þessi sjónarmið hafi verið tryggð.

Skipunarbréf fjármálaráðherra er óljóst hvað þetta efni varðar. Þrátt fyrir það bar samninganefndinni og fjármálaráðherra að fylgja skýrum vilja Alþingis í þessu efni. Að mati 1. minni hluta er því nauðsynlegt að þessi umsömdu viðmið verði forsenda ríkisábyrgðarinnar og ekki skiptir síður máli hvernig ríkisstjórn Íslands heldur fram þessum ítrekaða vilja Alþingis í samskiptum sínum við Breta og Hollendinga. Þegar litið er til endurskoðunarákvæðisins er það eindregin skoðun 1. minni hluta að virða beri þessi sjónarmið.

iii. Friðhelgisákvæði og auðlindamál.

Að mati 1. minni hluta var sú afstaða samninganefndarinnar að ganga frá friðhelgisrétti ríkisins eins og gert var í samningunum ámælisverð og til þess fallin að veikja mjög stöðu íslenska ríkisins. Sama sjónarmið kom fram hjá mörgum gesta nefndarinnar og í umsögn Seðlabanka Íslands er að finna greinargóða gagnrýni á ákvæðið. 1. minni hluti telur breytingartillögu meiri hlutans til þess fallna að styrkja stöðu Íslands að þessu leyti.

Í umsögn Seðlabankans er jafnframt gerð grein fyrir álitaefnum er snúa að fullnustu eigna fullvalda ríkis. Töluverð umræða og gagnrýni hefur komið fram á fullnustuákvæði samninganna og þá sér í lagi hvort samningarnir skapi hættu á að gengið verði að auðlindum íslensku þjóðarinnar. 1. minni hluti hélt því statt og stöðugt fram að mikil áhætta væri tekin í samningunum gagnvart helgustu eignum Íslands sem eru auðlindir þjóðarinnar. Undir þetta tóku sérfræðingar sem komu fyrir nefndina og bentu á að styrkja þyrfti ákvæðin. Breytingartillögur meiri hlutans koma inn á þetta atriði og telur 1. minni hluti þær til bóta að þessu leyti.

iv. Efnahagsleg viðmið.

Við meðferð fjárlaganefndar kom í ljós vilji til að leita samstöðu meðal alþingismanna um fyrirvara við ríkisábyrgðina. Í þeirri sáttaumleitan settu þingmenn Sjálfstæðisflokksins fram tillögu að efnahagslegum fyrirvörum sem takmarka þá áhættu sem fjallað er um hér að framan, svokölluð hagvaxtargólf. Sátt hefur náðst meðal meginþorra alþingismanna um fyrirvarana.

Efnahagslegu fyrirvarana er að finna í b-lið 2. tölul. breytingartillagnanna, sem verður ný 3. gr. frumvarpsins. Það er mat 1. minni hluta að þær breytingartillögur, sem sátt hefur náðst um og hann barðist fyrir, taki á öllum þessum þáttum og takmarki og hindri það tjón sem orðið gæti ef framangreindar áhættur raungerðust. Í breytingartillögunum er áhættu varðandi hagvöxt þannig eytt með því að hámark er sett á greiðslubyrði vegna samningsins. Þannig er hámark á greiðslum til Breta 4% af vexti vergrar landsframleiðslu (mælt í pundum) og 2% af láninu frá Hollendingum (mælt í evrum). Þetta er skynsamleg ráðstöfun sem takmarkar og jafnvel eyðir áhættu vegna þeirra þátta sem að framan eru taldir, óvissu um hagvöxt, endurheimtur eigna Landsbankans, gengisþróun og aðrar áhættur.

Grunnhugsunin er sú að ef hagvaxtarspár Seðlabanka Íslands ganga eftir og 75% endurheimtur verða á eignum Landsbankans hf. þá muni lánasamningarnir við Breta og Hollendinga verða uppfylltir að fullu. Með því að hagvöxtur sé mældur í pundum gagnvart breska lánasamningnum og evrum gagnvart hollenska samningnum hefur gengisáhættu verið eytt fyrir viðkomandi ríki. Ef hagvöxtur verður minni en áætlað er, endurheimtur verða minni eða upp koma óvænt áföll mun efnahagslegi fyrirvarinn tryggja að greiðsluþoli Íslendinga verði ekki ofboðið – áhættunni hefur verið skipt með Hollendingum og Bretum. Ef svo ólíklega vildi til að á Íslandi yrði ekki neinn hagvöxtur fram til ársins 2024 mundu Íslendingar ekki

greiða neitt vegna þess að Icesave-ríkisábyrgðin mundi falla niður það ár. Það er mat 1. minni hluta að með breytingartillögunni sé tryggt að ríkisábyrgðin hafi beina tilvísun í umsömdu viðmiðin.

Meðfylgjandi tafla sýnir hvernig mismunandi forsendur um jafnan hagvöxt hafa áhrif á hámark ríkisábyrgðarinnar samkvæmt nýrri 3. gr., sbr. b-lið 2. tölul. breytingartillagnanna.

Ár	**Reiknuð landsframleiðsla**				**Aukning landsframleiðslu frá 2008**				**Hlutfall af aukn. VLF**	**Mörk ríkisábyrgðar**			
Meðal-hagvöxtur	–2%	0%	3%	5%	–2%	0%	3%	5%		–2%	0%	3%	5%
2008	1.400	1.400	1.400	1.400	0	0	0	0					
2009	1.372	1.400	1.442	1.470	–28	0	42	70					
2010	1.345	1.400	1.485	1.544	–55	0	85	144					
2011	1.318	1.400	1.530	1.621	–82	0	130	221					
2012	1.291	1.400	1.576	1.702	–109	0	176	302					
2013	1.265	1.400	1.623	1.787	–135	0	223	387					
2014	1.240	1.400	1.672	1.876	–160	0	272	476					
2015	1.215	1.400	1.722	1.970	–185	0	322	570					
2016	1.191	1.400	1.773	2.068	–209	0	373	668	3%	0	0	11	20
2017	1.167	1.400	1.827	2.172	–233	0	427	772	6%	0	0	26	46
2018	1.144	1.400	1.881	2.280	–256	0	481	880	6%	0	0	29	53
2019	1.121	1.400	1.938	2.394	–279	0	538	994	6%	0	0	32	60
2020	1.099	1.400	1.996	2.514	–301	0	596	1.114	6%	0	0	36	67
2021	1.077	1.400	2.056	2.640	–323	0	656	1.240	6%	0	0	39	74
2022	1.055	1.400	2.118	2.772	–345	0	718	1.372	6%	0	0	43	82
2023	1.034	1.400	2.181	2.910	–366	0	781	1.510	6%	0	0	47	91
2024	1.013	1.400	2.247	3.056	–387	0	847	1.656	3%	0	0	25	50
									Samtals	0	0	288	543

Það er mat 1. minni hluta að þar sem stjórnarmeirihlutinn hefur valið að fara þá leið að takmarka ríkisábyrgðina með fyrirvörum fremur en að láta reyna á samningaleiðina girði efnahagslegi hluti breytingartillagnanna fyrir þá vá sem felst í lánasamningunum við Breta og Hollendinga.

v. Lagaleg viðmið.

Allt frá upphafi hefur íslenska ríkið haldið því eindregið fram að nauðsynlegt sé að fá úr því álitaefni skorið hverjar skuldbindingar aðildarríkja EES eru samkvæmt Evróputilskipun um innstæðutryggingar. Nauðsynlegt er að eyða þeirri lagalegu óvissu sem enn ríkir í málinu. Þrátt fyrir að viðsemjendur hafi ekki fallist á þessa kröfu Íslands er það skylda okkar að standa fast á þessum rétti.

Fyrsti minni hluti hefur haldið fram þessum sjónarmiðum í vinnu nefndarinnar. Í breytingartillögum meiri hlutans kemur fram að Ísland hefur ekki fallið frá rétti sínum til að fá úr þessu álitaefni skorið en áskilur sér rétt til að fá úr þessu skorið fyrir til þess bærum úrlausnaraðila. 1. minni hluti telur nauðsynlegt að ríkisstjórn Íslands nýti þetta sjö ára hlé til að leita leiða til að fá úr þessu álitaefni leyst.

Í ljós kom alvarlegur ágalli á samningsgerðinni hvað varðar uppgjör á búi Landsbanka Íslands hf. Samninganefndin samdi frá sér réttinn til að uppgjör færi að íslenskum lögum og að ágreiningur tengdur búi Landsbanka Íslands hf. færi fyrir íslenska dómstóla.

Svo virðist sem Bretar hafi gjörþekkt íslenskan rétt og tryggt hagsmuni sína kirfilega í viðskiptum sínum við íslensku samninganefndina. Sérstakur uppgjörssamningur milli breska og

íslenska tryggingarsjóðsins staðfestir þetta. 1. minni hluti telur ástæðu til að gagnrýna að ekki var leitað til sérfræðinga í gjaldþrotarétti þegar fyrir liggur hve ríkir hagsmunir liggja undir í skiptum á búi Landsbankans.

Fyrsti minni hluti telur nauðsynlegt að íslenska ríkið láti á þetta reyna en forsenda þess er að íslenski tryggingarsjóðurinn láti reyna á þetta álitaefni fyrir íslenskum dómstólum. Afar brýnt að þessu verði fylgt eftir.

vi. Endurskoðun lánasamninga.

Endurskoðunarákvæði samninganna taka mjög almennt á þeirri áhættu sem gæti komið upp ef efnahagslegar forsendur bresta eða önnur ófyrirséð frávik verða. Ekki er skilgreint með fullnægjandi hætti hvaða aðstæður gætu kallað á endurskoðun eða í hverju hún felst og ekki verður séð að hin umsömdu viðmið hafi verið höfð til hliðsjónar við gerð ákvæðanna. Samkvæmt breskum rétti hafa endurskoðunarákvæðin afar litla lagalega þýðingu en bresk lög gilda um lánasamningana.

Það er álit 1. minni hluta að endurskoðunarákvæði samninganna hafi afar takmarkað gildi og þurfi að styrkja til muna. Undir þetta sjónarmið hafa tekið þeir sérfræðingar sem komið hafa á fund nefndarinnar og formaður samninganefndarinnar tók undir þau sjónarmið að raunverulegt hald ákvæðisins væri lítið. Breytingartillaga meiri hlutans styrkir endurskoðunarákvæði samninganna.

Niðurstaða.

Vinna við frumvarp fjármálaráðherra um ríkisábyrgð vegna Icesave-reikninganna í fjárlaganefnd hefur einkennst af því að annar ríkisstjórnarflokkurinn var lengst af ófáanlegur til að gera sér grein fyrir göllum málsins. Þá var hinn ríkisstjórnarflokkurinn, Vinstri hreyfingin – grænt framboð, klofinn í afstöðu sinni til málsins. Sjálfstæðismenn hafa allt frá upphafi lýst fjöldamörgum göllum á málinu eins og þegar hefur verið vikið að í þessu áliti. Framan af var ófært að fá forustu fjárlaganefndar til að fallast á að unnt væri að bregðast við þessum göllum. Vikum saman tók fjárlaganefnd á móti gestum sem bentu nefndarmönnum á galla á samningsgerðinni. Hinn almenni borgari tók það upp hjá sjálfum sér að ígrunda málið og freista þess að hafa áhrif á ríkisstjórnarflokkana svo að forða mætti því stórslysi sem ella var í uppsiglingu. Sú gagnrýni sem ýmsir sérfræðingar héldu á lofti var mjög í samræmi við málflutning sjálfstæðismanna í fjárlaganefnd. Loks tókst að leiða ríkisstjórnarflokkunum það fyrir sjónir að málið yrði aldrei samþykkt í þeim búningi sem það var.

Raunar er dapurlegt að ríkisstjórnin skuli ekki hafa notað sumarið til að færa málið úr þeim farvegi sem það fór í strax við framlagningu málsins. Afstaða stjórnarandstöðunnar við þessa samninga lá strax fyrir og jafnframt það, sem er alvarlegra þegar meirihlutastjórn er við völd í landinu, að ekki var tryggur stjórnarmeirihluti fyrir málinu. Ríkisstjórnin átti að ganga úr skugga um það, áður en farið var í að undirrita samninga í skjóli nætur, að tryggur stjórnarmeirihluti væri í málinu. Það er mjög ámælisvert að ríkisstjórnin skuli hafa komið þessu afdrifaríka máli svo fyrir. Sjálfstæðisflokkurinn hefur talað fyrir því í allt sumar að ríkisstjórnin færi strax í það verkefni að tala máli Íslendinga við viðsemjendur og nágranna- og vinaþjóðir með skipulögðum hætti, enda ljóst að samningarnir væru í uppnámi. Þar var talað fyrir daufum eyrum. Það var og er mat Sjálfstæðisflokksins að aldrei sé mikilvægara en einmitt nú að rækta tengslin við nágrannaþjóðirnar og leiða þeim fyrir sjónir hvers konar afarkostir felast í þessum samningum. Því miður hefur ríkisstjórnin látið þetta mikilvæga verkefni undir höfuð leggjast.

Þegar hefur í áliti þessu verið tæpt á þeim leiðum sem tækar voru til að leiða málið í farsælli farveg. Að mati Sjálfstæðisflokksins hefði verið farsælast að hefja þegar viðræður við Breta og Hollendinga um þá stöðu sem uppi er á Alþingi vegna þessa máls með það að markmiði að afla fylgis við nýja samninga. Ef slíkir samningar hefðu ekki boðist hefði þrautalendingin ávallt hlotið að hafa verið sú að ríkið léti reyna á sinn lagalega rétt í málinu og úr því fengist skorið hverjar skuldbindingar okkar eru.

Allt að einu varð niðurstaðan sú í fjárlaganefnd að setja skýra fyrirvara við ríkisábyrgðina. Sjálfstæðisflokkurinn er ekki aðili að þeirri niðurstöðu en vann þó að henni ásamt fulltrúum allra flokka í fjárlaganefnd. Það eru fulltrúar ríkisstjórnarflokkanna í nefndinni sem leggja tillögurnar fram með stuðningi Borgarahreyfingarinnar. Fulltrúar Sjálfstæðisflokksins í fjárlaganefnd styðja þær en áskilja sér þó rétt til að leggja fram eða styðja aðrar tillögur sem eru til þess fallnar að styrkja málið enn frekar.

Að mati 1. minni hluta er þýðingarmikið að ríkisstjórnarflokkarnir átti sig á að þeir fyrirvarar sem gerðir hafa verið við samninginn fela í sér miklar breytingar. 1. minni hluti átelur ríkisstjórnina fyrir það að reyna að telja nágrannalöndum okkar, t.d. á Norðurlöndum, trú um að þessir fyrirvarar breyti þeim í engu. Ríkisstjórnin hefur engar forsendur til að halda slíku fram meðan viðsemjendur okkar hafa ekki lýst afstöðu sinni til málsins. Ef ríkisstjórnin hefur einhverjar upplýsingar um afstöðu viðsemjenda ber henni skylda til að skýra Alþingi frá því. Af hálfu 1. minni hluta er skýrt að hér er um slíkar breytingar að ræða, ekki síst hvað varðar greiðslur okkar samkvæmt samningunum, að viðsemjendur okkar verða að bregðast við. Með því að setja ríkisábyrgðinni skorður er löggjafarsamkundan að senda framkvæmdarvaldinu, og raunar viðsemjendum einnig, skýr skilaboð um þá samninga sem gerðir voru.

Þeir fyrirvarar sem nú liggja fyrir í formi breytingartillagna meiri hlutans eru í samræmi við þær athugasemdir sem Sjálfstæðisflokkurinn hefur haft við samninginn frá upphafi og barist fyrir að tekið yrði tillit til eins og svo fjölmargir almennir borgarar og sérfræðingar sem rannsakað hafa samningana og voru óþreytandi í að benda á vankanta þeirra. Ber að þakka þeim sérstaklega.

Fyrsti minni hluti telur það miklu skipta hver afstaða manna er til þessara fyrirvara og það er ekki æskilegt að uppi sé ágreiningur milli stjórnar og stjórnarandstöðu um gildi þeirra. Um þetta er það að segja, eins og svo margt annað í þessu máli, að það gildir einu hvað þingmenn og flokkar segja hver við annan hér á Íslandi um efni og túlkun samninganna, niðurstaðan hlýtur alltaf að vera sú að það er afstaða viðsemjendanna sjálfra sem öllu skiptir.

Rétt er að minna á að Íslendingar verða að fara fram á rannsókn hið fyrsta á því hvernig það mátti vera að hægt var að misbeita Alþjóðagjaldeyrissjóðnum síðastliðið haust í þágu þriggja aðildarríkja á kostnað eins. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn er stofnun sem ekki tekur þátt í tvíhliða deilum og það er ekki í anda stofnsamningsins sem samþykktur var í Bretton Woods í júlí 1944 að beita sjóðnum eins og gert var síðastliðið haust til að þvinga Ísland til gangast undir að greiða fyrir Icesave-ósómann.

Alþingi, 20. ágúst 2009.

Kristján Þór Júlíusson, frsm.	Ólöf Nordal.	Ásbjörn Óttarsson.

Með álitinu voru eftirfarandi fylgiskjöl:

1. Álit 2. minni hluta utanríkismálanefndar.
2. Álit 2. minni hluta efnahags- og skattanefndar.

3. Umsögn frá Hagfræðistofnun, 16. júlí 2009.
4. Umsögn frá Ríkisendurskoðun, 10. júlí 2009.
5. Umsögn frá Indefence, 10. júlí 2009.
6. Lárus L. Blöndal og Stefán M. Stefánsson: „Icesave-samningarnir.“ Morgunblaðið, 7. ágúst 2009.
7. Stefán Már Stefánsson og Lárus L. Blöndal: „Mismunun og Icesave.“ Morgunblaðið, 6. júlí 2009.
8. Stefán Már Stefánsson og Lárus Blöndal: „Áskorun til þingmanna.“ Morgunblaðið, 12. júní 2009.
9. Lárus L. Blöndal og Stefán Már Stefánsson: „Í hvaða liði eru stjórnvöld?“ Morgunblaðið, 3. mars 2009.
10. Ragnar Halldór Hall: „Réttarreglur hér og erlendis – Álitamál sem tengjast Icesave-samningum.“ Morgunblaðið, 27. júlí 2009.
11. Ragnar Halldór Hall: „Er þetta örugglega rétt reiknað?“ Morgunblaðið, 10. júlí 2009.
12. Hörður Felix og Ragnar Hall: „Hvernig getur þetta gerst?“ Morgunblaðið, 22. júlí 2009.
13. Einar Sigurðsson: „Ætla þingmenn að gefa Bretum og Hollendingum 300 milljarða?“ Morgunblaðið, 15. júlí 2009.
14. Eva Joly: „Ísland – það sem læra má af efnahagshruninu.“ Morgunblaðið, 1. ágúst 2009.
15. Jón Daníelsson: „Er ríkisstjórnin að gera samskonar mistök og útrásarvíkingarnir?“ Morgunblaðið, 21. júlí 2009.
16. Ferilskrá Lee Buchheit.

338. Nefndarálit [136. mál]

um frv. til l. um heimild til handa fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, til að ábyrgjast lán Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá breska og hollenska ríkinu til að standa straum af greiðslum til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf.

Frá 2. minni hluta fjárlaganefndar.

1. Inngangur.

Icesave-samningarnir eru óaðgengilegir fyrir Ísland. Má segja að þeir endurspegli fjölmörg þeirra mistaka sem stjórnvöld hafa gert bæði í aðdraganda bankahrunsins og í kjölfar þess. Eru þar fáir undanskildir. Um leið og þeir endurspegla slæma stöðu þjóðarinnar þá er veiting ríkisábyrgðar á samningana ein stærsta ákvörðun sem Alþingi Íslendinga hefur staðið frammi fyrir. Ákvörðunin sem slík bindur þjóðarbúið næstu tvo áratugina og mun hafa mikil áhrif á þau lífskjör sem þegnum landsins bjóðast á þeim tíma.

Að því sögðu var þeim mun mikilvægara að Alþingi gæfi sér góðan tíma til að skoða málið frá öllum hliðum þess, velta við hverjum steini og reyna með öllum tiltækum ráðum að fá aðstoð færustu sérfræðinga sem völ var á og sem ekki þyrfti að velkjast í vafa um að væru á nokkurn hátt hlutdrægir í afstöðu sinni.

Stjórnvöldum reyndist ómögulegt að uppfylla þá sjálfsögðu kröfu að almenningur í landinu fengi að sjá samningana. Það var ekki fyrr en samningarnir birtust í fjölmiðlum að stjórnvöld birtu þá fyrir sitt leyti. Það er einnig sorglegt til þess að hugsa að sterkar vísbend-

ingar benda til þess að ekki hafi átt að sýna þingmönnum samningana. Dapurlegra er einnig að hugsa til þess að einstakir þingmenn lýstu sig reiðubúna til að samþykkja samningana án þess að hafa séð þá.

Tregðu stjórnvalda til að upplýsa málavexti var þó ekki lokið. Þrátt fyrir fullyrðingar einstakra ráðherra um að öll skjöl væru fram komin þá var hulunni svipt af áliti virtrar breskrar lögmannsstofu, Mischon De Reya, sem hafði gefið álit sitt á réttarstöðu Íslands. Fleiri gögn dúkkuðu upp sem ekki höfðu verið lögð fram. Þau áttu það öll sammerkt að varpa ljósi á hversu illa hafði verið staðið að samningunum við Hollendinga og Breta.

Til að bæta um betur ákvað ríkisstjórnin að sum skjöl mættu ekki koma fyrir augu almennings. Voru þau sett í svokallaða leynimöppu sem alþingismenn einir höfðu aðgang að. Efnisyfirlit þeirrar möppu er birt sem fylgiskjal með álitinu. Eftir mikla baráttu 2. minni hluta fékkst leyndinni aflétt af hluta þessara gagna.

Fjárlaganefnd hefur varið drjúgum tíma í yfirferð málsins. Mikill fjöldi skjala liggur fyrir og fjöldi gesta hefur komið fyrir nefndina. Það verður þó að benda á að einstakir fulltrúar meiri hlutans hafa stigið fram og gagnrýnt hvað málsmeðferðin hefur tekið langan tíma. Var fullyrt að þingmenn ættu að leggja niður störf og samþykkja ríkisábyrgðina án fyrirvara. Sem betur fer varð það ekki niðurstaðan.

Annar minni hluti barðist allt til enda fyrir upptöku samninganna. Einnig vann 2. minni hluti, ásamt öðrum nefndarmönnum, að fyrirvörum við ríkisábyrgðina. Það varð svo lendingin þrátt fyrir að ekki hafi verið nægilega langt gengið.

Sú barátta sem 2. minni hluti stóð í í þessu mikla hagsmunamáli gerði það að verkum að sú niðurstaða sem nú er staðið frammi fyrir er langtum betri en sú niðurstaða sem í stefndi í upphafi málsins. Mun þjóðin njóta þeirrar baráttu þó svo lengra hefði þurft að ganga til að halda uppi góðum lífskjörum hér á landi.

Meiri hluti fjárlaganefndar ákvað að afgreiða málið frá nefndinni um miðja aðfaranótt laugardagsins 15. ágúst sl. Það var gert þrátt fyrir að enn þá lægju fyrir beiðnir um að fá gesti fyrir nefndina og fleiri gögn sem varpað gætu betra ljósi á málið. Sérstaklega er gagnrýnisvert að upplýsingar um eignir þrotabús Landsbanka Íslands hf. liggja ekki enn þá fyrir hjá nefndinni. Hafa komið fram upplýsingar um að Hollendingar og Bretar hafi aðgang að þessum upplýsingum sem og hinn íslenski innstæðutryggingarsjóður. Þá sýnir það svart á hvítu að ekki reyndist vilji hjá meiri hlutanum í reynd til að ná sameiginlegri niðurstöðu allra flokka á Alþingi þar sem ekki var vilji hjá meiri hlutanum til að gefa 2. minni hluta frekari tíma til að vinna að fyrirvörum.

Í nefndaráliti þessu er reynt að varpa ljósi á þá mörgu fleti og álitamál sem komið hafa upp varðandi Icesave-samningana. Aðdragandinn er rakinn og varpað er ljósi á þá atburði og ummæli sem leiddu til samningaviðræðna við Hollendinga og Breta. Liggur ljóst fyrir og er samstaða um það í fjárlaganefnd að yfirlýsingar ráðamanna í aðdraganda og kjölfar bankahrunsins bundu þjóðina ekki til að greiða Icesave-skuldbindingar Landsbanka Íslands hf. Varpað er ljósi á hvort veita eigi ríkisábyrgðina eða hvort greiða eigi eingöngu þá fjárhæð sem fyrir var í innstæðutryggingarsjóðnum við bankahrunið, en virtir fræðimenn hafa bent á að engin ríkisábyrgð hafi verið til staðar samkvæmt Evróputilskipun nr. 94/19/EB um innstæðutryggingar. Samningaferillinn er rakinn sem og skipan nefndarinnar. Þá er aðdragandinn að samþykki samninganna rakinn og gagnrýndur. Nokkuð ítarlega er farið í þau ákvæði Icesave-samninganna sem valdið hafa hvað mestum deilum. Dylst engum að þau eru eingöngu til hagsbóta fyrir Hollendinga og Breta. Einnig er ágreiningur um hvort þjóðinni sé gert að greiða meira en hún gæti hugsanlega verið skuldbundin til lagalega. Hleypur mismun-

urinn á hundruðum milljarða króna og um gríðarlega hagsmuni að ræða. Í lokin er fjallað um þá fyrirvara sem meiri hlutinn hefur samþykkt að gera við ríkisábyrgðina auk þess sem farið er yfir þær breytingartillögur sem 2. minni hluti hyggst leggja fram. Hér er ekki um tæmandi upptalningu að ræða, en einnig er fjallað um fjölmarga aðra þætti sem varpa ljósi á málið í heild sinni.

2. Aðdragandi málsins og málsmeðferð á Alþingi.

Landsbanki Íslands hf. stofnaði útibú í Bretlandi og í Hollandi og var sú ráðstöfun tilkynnt Fjármálaeftirlitinu, en stofnun útibús í öðru landi er þó ekki háð sérstöku starfsleyfi frá stofnuninni. Á svipuðum tíma keypti Landsbankinn einnig erlenda banka sem stofnaðir voru sem dótturfélög þeirra. Þannig er farið með dótturfélög að þau lúta eftirliti yfirvalda í viðkomandi löndum og innstæður þeirra því tryggðar samkvæmt innstæðutryggingakerfum þeirra landa. Þetta átti hins vegar ekki við um útibúin þar sem innstæður voru tryggðar í íslenska kerfinu. Það er þessi grundvallarmunur á dótturfélögum og útibúum; starfsemi dótturfélaga er tryggð í starfrækslulandinu en útibúin tryggð í upprunalandinu. Af þessum sökum féllu Icesave-skuldbindingarnar í Bretlandi og Hollandi á íslenska innstæðutryggingarsjóðinn en ekki tryggingarsjóði þeirra landa þar sem útibúin voru staðsett. Landsbanki Íslands hf. hóf stórfelld innlánsviðskipti á erlendri grund árið 2006. Útibú bankans í Bretlandi var fyrst til að taka við innlánum. Erlend innlánastarfsemi Landsbanka Íslands var rekin undir nafninu Icesave og var útibú einnig opnað í Hollandi í síðari hluta maí 2008. Í október 2007 voru rúmlega 100 þúsund Icesave-reikningar í Bretlandi en urðu vel á fjórða hundrað þúsund þegar yfir lauk. Í Hollandi voru reikningarnir um 200 þúsund.

i. Ummæli ráðamanna um hvort ríkisábyrgðin væri til staðar.

Ágreiningur hefur verið um það hvort ummæli og yfirlýsingar íslenskra ráðamanna um ábyrgð ríkisins um og eftir hrunið bindi Ísland lagalega til að greiða skuldbindingar sínar og háværar deilur hafa verið uppi um hvort yfirlýsingar af þessu tagi hafi getað bundið Ísland að þjóðarétti. Í meðferð málsins kom fram lögfræðiálit sem unnið hafði verið fyrir utanríkisráðherra af lögmannsstofunni Mischon de Reya. Það er mat Mischon de Reya að ummæli íslenskra ráðamanna hjálpi ekki, en þau séu svo ólík og misvísandi að engan veginn sé hægt að segja að þau feli í sér þjóðréttarlegar skuldbindingar fyrir Ísland. Auk þess er bent á að það sé alltaf Alþingi sem ákveður fjárútlát íslenska ríkisins samkvæmt stjórnarskrá hverju sinni og það sama fyrirkomulag sé hjá öllum þjóðþingum. Samband íslenskra sveitarfélaga telur í umsögn sinni að draga megi þá ályktun af gögnum málsins að ekki hafi stofnast ótvíræð lagaleg skuldbinding af Íslands hálfu til þess að ábyrgjast allar innstæður á Icesave-reikningum. Í sama streng tekur Elvira Méndes-Pinedo, doktor í Evrópurétti og dósent við lagadeild Háskóla Íslands.

Ef litið er til forsögu málsins og samskipta íslenskra ráðamanna við breska starfsbræður sína í aðdraganda og eftir beitingu hryðjuverkalaga sést glöggt að samskipti þessi verða að teljast ámælisverð. Ráðherrum sem fóru með þessi mál tókst, með afar misvísandi og óskýrum skilaboðum til starfsbræðra sinna í Bretlandi, að koma málinu í frekara uppnám í stað þess að skýra það. Geir H. Haarde, fyrrverandi forsætisráðherra, átti samtöl við breska ráðamenn sem virðast ekki hafa dugað til að skýra stöðu mála fyrir þeim. Í þessu sambandi vísast einnig til fundar Björgvins G. Sigurðssonar, fyrrverandi viðskiptaráðherra, og fleiri með Alistair Darling, fjármálaráðherra Bretlands, 2. september 2008. Auk þess hafa komið fram upplýsingar um bréf Björgvins G. Sigurðssonar sem hann sendi breska fjármálaráðuneytinu

skömmu fyrir hrunið síðastliðið haust. Í fyrra bréfinu, sem dagsett er 20. ágúst 2008, fullvissar ráðherra bresk yfirvöld um að ef upp komi sú staða að Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta geti ekki staðið undir skuldbindingum sínum muni íslensk stjórnvöld koma sjóðnum til aðstoðar. Í öðru bréfi, sem dagsett er 5. október 2008, ítrekar viðskiptaráðherra þessa afstöðu íslenskra stjórnvalda, sbr. þskj. 503, 227. mál.

Einnig má benda á margumrætt símtal Árna M. Mathiesen fjármálaráðherra við Alistair Darling, fjármálaráðherra Bretlands, 7. október sl. Daginn eftir, þann 8. október, sagði Alistair Darling í útvarpsviðtali í Bretlandi: „Ríkisstjórn Íslands, hvort sem þið trúið því eða ekki, tjáði mér í gær að hún hafi ekki í hyggju að standa við skuldbindingar sínar.“

Í þessu sambandi má rifja upp ummæli Steingríms J. Sigfússonar sem hann viðhafði í þingræðu 17. nóvember 2008 en þá sagði hann: „Það er ljóst að ríkisstjórnin hefur gefist upp fyrir hótunum og afarkostum Evrópusambandsins … því þetta er auðvitað ekkert annað en uppgjör, ósigur, tap og það eru einhver mestu öfugmæli sem ég hef lengi heyrt að tíminn hafi unnið með okkur í þessu máli. Á hvern hátt?“ Hann vitnaði síðan í þáverandi forsætisráðherra Geir H. Haarde sem hafi tekið „af skarið um að það komi ekki til greina að láta kúga okkur í þessu máli, að við munum ekki semja frá okkur réttinn til þess að fá lögformlega niðurstöðu, fyrir dómstólum eða gerðardómi.“ 2. minni hluti bendir á að afstaða fjármálaráðherra í málinu hefur algjörlega snúist á hvolf. Er dapurlegt til þess að hugsa að með Icesave-samningunum sem fjármálaráðherra ber ábyrgð á er búið að semja þann möguleika frá okkur.

Annar minni hluti hefur ítrekað óskað eftir því að fyrrverandi viðskiptaráðherra, Björgvin G. Sigurðsson, og fyrrverandi seðlabankastjóri, Davíð Oddsson, komi fyrir nefndina. Þannig gæfist þeim kostur á að skýra sína hlið á málinu og upplýsa hver væri hin raunverulega meining að baki hinna ýmsu ummæla þeirra. Því var alfarið hafnað af hálfu meiri hlutans. Var um það rætt að ekki væri ágreiningur um að misvísandi yfirlýsingar byndu ekki Alþingi til að samþykkja ríkisábyrgðina á Icesave-samningunum.

ii. Erindisbréf fjármálaráðherra.

Þann 24. febrúar 2009 gaf fjármálaráðherra út erindisbréf til þeirra sem skipa samninganefndina. Gagnrýnisvert er hve eftirgjöf á samningsstöðu Íslendinga er skýr í erindisbréfinu. Þar er gengið út frá því að samkomulag hafi náðst um að Íslendingar bæru ábyrgð á endurgreiðslu innstæðna í útibúum íslensku bankanna erlendis í samræmi við lagaramma EES um lágmarkstryggingu innstæðna. Telur 2. minni hluti að sá grundvallarmisskilningur sem kemur fram í erindisbréfinu af hálfu fjármálaráðherra hafi átt drjúgan þátt í því að niðurstaða Icesave-samninganna var jafn slæm og raun ber vitni. Er ljóst að orðrétt túlkun á þessu erindisbréfi þrengir mjög að samningsumboði samninganefndarinnar til að nýta öll þau spil sem Íslendingar höfðu á hendi í þessu máli. Má segja að samkvæmt erindisbréfinu sé samninganefndinni aðallega falið að semja um lánstíma, vexti og aðra óljósa skilmála. Telur 2. minni hluti ámælisvert að samninganefndin hafi ekki fengið víðtækara umboð til að semja um Icesave-málið.

Annar minni hluti gagnrýnir einnig hvernig skipan aðila í nefndina var háttað og sérstaklega þá staðreynd að nefndin var ekki skipuð færustu sérfræðingum á þeim réttarsviðum sem snertu samningsgerðina. Í því samhengi vill 2. minni hluti benda sérstaklega á að fram hafa komið gögn sem varpa ljósi á þá staðreynd að aðstoð færustu sérfræðinga heims á þeim réttarsviðum sem til álita komu í samningsgerðinni stóð til boða, en stjórnvöld völdu þá leið að hafna slíkri aðstoð. Meðal þeirra sem buðu fram aðstoð þegar ljóst var hvert stefndi má nefna lögmannsstofuna Mischon de Reya sem áður hefur verið minnst á.

Samninganefnd Íslands skipuðu auk Svavars Gestssonar sendiherra, sem fór fyrir samninganefndinni, þau Páll Þórhallsson, deildarstjóri í forsætisráðuneytinu, Indriði H. Þorláksson, ráðuneytisstjóri í fjármálaráðuneytinu, Áslaug Árnadóttir, skrifstofustjóri í viðskiptaráðuneytinu, Martin Eyjólfsson, deildarstjóri í utanríkisráðuneytinu, og Sturla Pálsson, framkvæmdastjóri frá Seðlabankanum. 2. minni hluti vekur athygli á því og telur óeðlilegt hversu takmarkaðar upplýsingar liggja fyrir um fundi samninganefndarinnar og hvað þar fór fram. Fjárlaganefnd bárust minnispunktar frá Svavari Gestssyni, formanni Icesave-samninganefndarinnar, 7. júlí 2009. Það er mat 2. minni hluta að þetta sé ekki fullnægjandi heimild um störf nefndarinnar. Fram kemur að einungis hafi verið haldnir fjórir samningafundir með ríkjunum sem hlut eiga að máli. Þá bárust fjárlaganefnd upplýsingar um fulltrúa gagnaðilanna í samninganefndum um Icesave en af þeim má ráða að Bretar og Hollendingar höfðu á að skipa einvalaliði í samningaviðræðunum. Það er álit 2. minni hluta að íslenska ríkið hefði átt að leggja í nauðsynlegan kostnað og fá til liðs við sig færustu sérfræðinga og leggja allt kapp á að ná með þeim hætti góðum samningi.

Samninganefndin hefur margoft lýst veikri samningsstöðu sinni gagnvart breskum og hollenskum stjórnvöldum við lausn Icesave-málsins. Það er grundvallaratriði í samningatækni að þegar veikari aðili semur við sterkari aðila þá er mikilvægt að fá óháðan aðila til að leiða samningaviðræður eða a.m.k. til að meta sanngirni þeirra samninga sem aðilar hafa komið sér saman um. Það hefði verið eðlilegt í þeirri stöðu sem Íslendingar voru í að þeir hefðu teflt fram Golíat gegn Golíat í stað Svavars. Einnig hefði verið fullkomlega rökrétt að kalla til aðstoðar erlendan sérfræðing sem sérhæfir sig í samningum milli ríkja eins og Lee Buchheit, sem er einn fremsti sérfræðingur í skuldaskilum ríkja og fjárhagslegri endurreisn þeirra eftir fjármálakreppur og hefur m.a. sérhæft sig í alþjóðlegum lánasamningum. Þó að fyrrgreindur aðili sé tekinn sem dæmi á hið sama við um aðra sérfræðinga annarra virtra erlendra lögmannsstofa sem hefði mátt fá til að leiða samningaviðræðurnar. Þá er furðulegt að íslensk stjórnvöld hafi ekki a.m.k. farið fram á að hlutlaus þriðji aðili kæmi að samningagerðinni til að tryggja hagsmuni sína. Í ljósi þess að Brussel-viðmiðin voru mun hagfelldari fyrir Íslendinga en Icesave-samningarnir mátti leiða líkum að því að aðkoma annarra ríkja ESB hefði tryggt Íslendingum mun betri útkomu en raun ber vitni. Nefna má að Frakkar reyndu að miðla málum strax í haust en íslensk stjórnvöld glutruðu samningunum úr evrópsku ferli í tvíhliða ferli sem líklega hefur kostað Ísland aðstoð úr Bjargráðasjóði ESB. Á þetta bendir Stefán Haukur Jóhannsson, sendiherra í Brussel, í minnisblaði sínu.

iii. Samið á sólarhring? – 121 bls. samningatextar.

Í aðdraganda undirritunar Icesave-samninganna bárust þinginu mjög misvísandi upplýsingar um stöðu mála. Þáttur fjármálaráðherrans og orð hans í aðdragandanum hlýtur þar að vera sérstakt umfjöllunarefni, en hann fór ekki með rétt mál í þinginu tveimur dögum fyrir undirritun samninganna, þegar hann var sérstaklega spurður um stöðu mála.

Sem kunnugt er voru Icesave-samningarnir undirritaðir föstudaginn 5. júní 2009 af ráðuneytisstjóra fjármálaráðuneytisins fyrir hönd íslenska ríkisins og stjórnarformanni Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta á Íslandi. Tveimur dögum fyrr, miðvikudaginn 3. júní, spurði Sigmundur Davíð Gunnlaugsson í óundirbúnum fyrirspurnatíma á Alþingi hvort fjármálaráðherra gæti „upplýst þingið um stöðu mála í viðræðum við bresk stjórnvöld vegna Icesave-reikninganna og hvort rétt sé að til standi að undirrita einhvers konar samkomulag við bresk stjórnvöld jafnvel á morgun“. Sigmundur Davíð hélt áfram og spurði: „ef ekki á

morgun, hvenær þá“ og hvað í slíku samkomulagi mundi felast „eða hvað ráðherrann gerir ráð fyrir að í því muni felast?“

Steingrímur J. Sigfússon fjármálaráðherra svaraði að það væri verið að reyna að koma í gang formlegum samningaviðræðum en þær væru ekki hafnar heldur væru könnunarþreifingar eða könnunarviðræður í gangi. Svo sagði hann: „Ég held að ég geti fullvissað hv. þingmann um að það standi ekki til að ganga frá einhverju samkomulagi á morgun eða einhverja næstu daga og áður en til slíks kæmi yrði að sjálfsögðu haft samráð við utanríkismálanefnd …“

Orð fjármálaráðherra lýstu ekki réttri stöðu málsins. Fullvissa hans reyndist ekki rétt, enda varð sú framþróun í viðræðum samninganefnda ríkjanna daginn eftir, fimmtudaginn 4. júní, að sögn fjármálaráðherrans á Alþingi, að mögulegt samkomulag komst í sjónmál. Hér vakna ýmsar spurningar. Til dæmis um hversu góð tengsl voru milli fjármálaráðherrans og ráðuneytisstjóra hans, sem átti sæti í Icesave-samninganefndinni. Getur verið að Icesave-samninganefndin hafi starfað algjörlega án vitneskju fjármálaráðherrans – að fjármálaráðherrann hafi ekki haft nokkra einustu hugmynd um hvað gekk á í samningaviðræðum ríkjanna? Eða urðu svo miklar breytingar á einum sólarhring að málið komst frá því að vera „könnunarþreifingar eða könnunarviðræður“ yfir í fullunnin drög að tveimur samningum upp á samtals 121 blaðsíðu þar sem Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta á Íslandi tekst á hendur skuldbindingar upp á tæplega 741 þúsund milljónir íslenskra króna?

Eins og til að kóróna upplýsingagjöfina til Alþingis í aðdraganda undirritunarinnar óskuðu íslensku fulltrúarnir eftir hléi á samningafundum til að tækifæri gæfist til að kynna m.a. ríkisstjórn og utanríkismálanefnd stöðuna í viðræðunum. Ekki gafst mikið tóm til kynningar á stöðu mála því undirritun Icesave-samninganna fór fram 5. júní – sama dag og kynningin.

iv. Samningarnir kynntir að morgni – skrifað undir að kvöldi. „Glæsileg niðurstaða.“

Þegar samningaviðræður í málinu stóðu sem hæst var haft eftir Steingrími J. Sigfússyni fjármálaráðherra aðspurðum um gengi viðræðnanna undir stjórn Svavars Gestssonar: „það er í sjónmáli að hann landi – og hans fólk – glæsilegri niðurstöðu fyrir okkur“, og bætti svo við: „ég held að við getum átt þar í vændum farsælli niðurstöðu en kannski leit út fyrir að vera.“ En annað kom á daginn þegar hann kynnti samningana á Alþingi.

Annar minni hluti vill halda því til haga að ekki gekk þrautalaust fyrir sig að fá aðgengi að samningunum og í fyrstu leit út fyrir að Icesave-samkomulaginu í heild yrði haldið leyndu fyrir þjóðinni. Það var í raun ekki fyrr en afrit samninganna barst til dagblaða að tekin var sú ákvörðun að afhjúpa samningana og fella niður þá leynd sem yfir þeim hafði hvílt en þó einungis af hluta þeirra því fljótt kom í ljós að einungis var ætlun stjórnvalda að gera hluta samninganna opinbera. Fjármálaráðuneytið fór fram á að hluti Icesave-gagnanna yrði ekki gerður opinber og yrði þingmönnum aðeins til skoðunar í möppu inni í lokuðu herbergi á nefndasviði Alþingis. Hulunni var því ekki svipt af stórum hluta þeirra skjala sem málið varðar og telur 2. minni hluti það ámælisvert.

v. Skjölum haldið leyndum.

Annar minni hluti gagnrýnir harðlega þá miklu leynd sem yfir samningunum hvíldi, og minnir á að vinnubrögð af þessu tagi samræmast ekki hugmyndum um opna stjórnsýslu og aukið upplýsingaflæði til hins almenna borgara. Steingrímur J. Sigfússon fjármálaráðherra bar því við í fjölmiðlum að engu hefði verið leynt. Þá fullyrti hann við 1. umræðu í málinu að öll gögn hefðu verið lögð fram.

Aðspurður við umræður á Alþingi hvort einhver gögn væru til sem ætti eftir að leggja fram, t.d. álit frá erlendum lögmannsstofum, sagði fjármálaráðherra svarið vera „nei“. Hélt ráðherrann því fram að sér væri ekki kunnugt um og hefði aldrei séð neitt skjalfest í þessu máli sem þingmenn hefðu ekki aðgang að.

Nokkur fjöldi skjala var einungis birtur þingmönnum og þeim aðgengilegur á skrifstofu þingsins. 2. minni hluti telur að inn í þessi „leyniskjöl“ vanti tölvupósta til upplýsingar. Leyndinni var þó aflétt af tveimur skjölum að beiðni 2. minni hluta sem reyndust vera þýðingarmikil gögn við meðferð málsins. Var þar annars vegar um að ræða Memorandum of understanding frá 2006, svonefnt MoU, sem vikið hefur verið að í umfjölluninni áður og samningur milli Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta og breska tryggingarsjóðsins, svokallað Settlement Agreement.

Hljóðar 5. grein samningsins um þagnarskyldu svo: „Samningsaðilar eru sammála um að samningur þessi skal vera trúnaðarmál milli samningsaðila og að hann megi ekki birta neinum, nokkurn tíma, án samþykkis hins, að því undanskildu að samningsaðili getur birt hann ríkisstjórnum, stjórnvöldum heimaríkis og sérfræðiráðgjöfum, eða eins og nauðsynlegt kann að vera samkvæmt lögum. Samþykkt hefur verið að afrit af þessum samningi skuli vera aðgengilegt aðilum lánssamningsins og viðkomandi sérfræðiráðgjöfum.“

Má taka fram að slík leynd hvíldi á MoU frá 2006 að samninginn var ekki einu einni að finna í leynimöppunni, heldur varð undirritaður var við tilurð skjalsins við lestur uppgreiðslusamningsins. Það virðist ekki hafa verið ætlun stjórnvalda að gögn þessi kæmu fyrir sjónir almennings, því fara þurfti þess sérstaklega á leit við stjórnvöld að leyndinni yrði aflétt af skjalinu. Vekur 2. minni hluti í því sambandi athygli á að samkvæmt upplýsingum í gögnum hafði rannsóknarnefnd Alþingis veitt leyfi til þess að þingið fengi gögnin. Fleiri dæmi má nefna um að erfitt var að fá öll nauðsynleg gögn í hendur. Skýrsla lögmannsstofunnar Mischon de Reya sem áður hefur verið vikið að og innihélt mikilvægar upplýsingar kom ekki fyrir augu almennings fyrr en á síðari stigum. 2. minni hluti átelur þessi vinnubrögð og telur þau til marks um allt það versta sem Alþingi Íslendinga getur staðið fyrir. Því miður gefur forsagan tilefni til að ætla að gögn, sem gætu varpað ljósi á málið í heild sinni, liggi enn í fórum stjórnvalda.

3. Lögfræðileg álitaefni.

i. Á Ísland að greiða umfram skyldu?

Annar minni hluti vekur athygli á að því er m.a. haldið fram að Íslandi beri ekki að endurgreiða þeim innstæðueigendum sem lögðu inn hjá íslensku bönkunum erlendis fyrir hrunið umfram þá fjármuni sem eftir stóðu í innstæðudeild innstæðutryggingarsjóðsins við bankahrunið eða um 16,1 milljarður kr. í árslok 2008. Undir þau sjónarmið tekur 2. minni hluti.

Það að gerð er sérstök krafa af hálfu Hollendinga og Breta í Icesave-samningunum um að Alþingi samþykki sérstaka ríkisábyrgð og að það sé gildisskilyrði samninganna er bein staðfesting á því að ríkisábyrgð gildi ekki um útgreiðslukröfur innstæðutryggingarsjóðanna. Ísland hefur fullnægt skuldbindingum sínum með því að koma á fót innstæðutryggingakerfi sem dugir undir öllum venjulegum kringumstæðum og slík kerfi eru fjármögnuð af innlánsfyrirtækjum en ekki ríkinu. Fram kemur í aðfaraorðum tilskipunar 94/19/EB að aðildarríkin geta ekki orðið ábyrg gagnvart innstæðueigendum ef þau hafa komið upp innstæðutryggingakerfi. Einnig hefur verið bent á að ef Evrópusambandið hafi vakið upp þær væntingar að innlánstryggingakerfin sem byggðust á tilskipuninni mundu að lágmarki tryggja 20.000 evra innstæður hjá hverjum og einum, þá væri Evrópusambandið bótaskylt í þeim tilvikum þar

sem tryggingakerfin stæðu ekki undir þeim væntingum. Þeir ágallar sem fram hafi komið á reglum sem samdar voru af Evrópusambandinu geta ekki verið á ábyrgð Íslands. Bent var á dóm Evrópudómstólsins í máli nr. C-222/02, en þar segir að tilskipunin geti ekki gert aðildarríki eða lögbær yfirvöld þeirra ábyrg gagnvart innstæðueigendum ef þau hafa séð til þess að koma á einu eða fleiri kerfum viðurkenndum af stjórnvöldum sem ábyrgjast innlán eða lánastofnanirnar sjálfar og tryggja að innstæðueigendur fái bætur og tryggingu í samræmi við skilmála í tilskipuninni.

Þeir Stefán Már Stefánsson lagaprófessor og Lárus Blöndal hæstaréttarlögmaður hafa sérstaklega fjallað um þetta álitamál um ábyrgð ríkisins á innlánum. Fyrsta grein þeirra birtist í október 2008 þar sem þeir fjalla um að tryggingarsjóður innstæðueigenda beri ekki ábyrgð umfram það fjármagn sem í honum er og að ríkissjóði beri ekki að leggja sjóðnum til fé. Það er mat þeirra Stefáns Más og Lárusar Blöndals að augljóst sé að hlutverk tryggingarsjóðsins sé ekki að takast á við allsherjarbankahrun. Styðst þessi niðurstaða við lokamálslið 24. gr. aðfaraorða tilskipunar 94/19/EB, en þar er fjallað um fjármögnun innlánstryggingakerfa og gert ráð fyrir að fjármögnunin megi ekki stefna stöðugleika viðkomandi bankakerfis í hættu. Þeir benda einnig á að hvergi í umræddri tilskipun er kveðið á um sérstaka ábyrgð aðildarríkjanna á skuldbindingum tryggingarsjóðsins, aukinheldur benda þeir á að ef reglur tilskipunarinnar eru túlkaðar á þann veg að greiða beri lágmarkstryggingu að fullu til innstæðueigenda hvernig sem á stendur geti það bakað smáum ríkjum gífurlegar fjárhagslegar skuldbindingar sem settu fullveldisrétt þeirra í hættu. Það er niðurstaða þeirra að ekki hvíli nein ábyrgð á ríkissjóði vegna stöðu innstæðna í tryggingarsjóðnum og að til ríkisábyrgðar stofnist ekki nema um afdráttarlausa lagaheimild sé að ræða sem að þeirra dómi er ekki til staðar. Að þeirra dómi hafa veigalítil lögfræðileg rök komið fram sem styðja þá skoðun að ríkinu beri að ábyrgjast þessar skuldbindingar og að í raun hafi því ríkisstjórnin ákveðið að semja um umframskyldu um ábyrgðina. Undir þessi sjónarmið þeirra Stefáns Más og Lárusar er tekið í álitsgerð hinnar virtu bresku lögmannsstofu Mischon De Reya ásamt fleiri erlendum sérfræðingum.

Þeim rökum hefur verið haldið fram að ef Íslendingar hefðu ekki fallið frá rétti sínum til að leita til dómstóla í Icesave-samningunum varðandi umrætt úrlausnarefni hefði orðið áhlaup á evrópska banka. Það fæst ekki staðist þegar grannt er skoðað. Franski seðlabankinn hefur til að mynda fyrir sitt leyti komið fram og sagt að það sé engin ríkisábyrgð á bak við þarlenda banka. Ekkert áhlaup varð á franska banka í kjölfarið. Skýr samkeppnisákvæði Evróputéttar gefa einnig sterka vísbendingu um að ríkisábyrgðin getur ekki verið til staðar þar sem bankar í ríkari löndum innan efnahagssvæðisins hefðu ósanngjarnt forskot á banka staðsetta í fátækari löndum.

ii. Málsókn vegna beitingar hryðjuverkalaga.

Í kjölfar þingsályktunartillögunnar frá 5. desember sl. var lagt fram frumvarp til laga um heimild til fjárhagslegrar fyrirgreiðslu úr ríkissjóði í tengslum við málshöfðun fyrir erlendum dómstólum, sbr. þskj. 456, 248. mál. Fram kemur í 1. gr. frumvarpsins heimild til fjármálaráðherra fyrir hönd ríkisins að veita fjárhagslega fyrirgreiðslu til að standa straum af kostnaði sem til fellur vegna reksturs dómsmála vegna íþyngjandi stjórnvaldsákvarðana erlendra stjórnvalda. Frumvarpið varð að lögum þann 20. desember 2008 en ríkisstjórnin kaus að nýta ekki þessa heimild. Þegar fyrir lá að íslenska ríkið mundi ekki höfða mál gegn breskum stjórnvöldum var haft eftir þáverandi forsætisráðherra að þetta hefði verið vonlaust dómsmál sem fylgt hefði mikill kostnaður fyrir íslenska ríkið. 2. minni hluti gagnrýnir að stjórnvöld

hafi ekki nýtt þá heimild sem þeim er fengin í þessum lögum. Engin rök liggja að baki þeirri ákvörðun. Er þetta til marks um sinnuleysi stjórnvalda að fylgja eftir fyrirmælum löggjafarvaldsins. Má þess geta að fjölmargir sérfræðingar hafa bent á að höfðun dómsmálsins hefði getað styrkt samningsstöðu Íslendinga og bent um leið umheiminum á að Bretar hefðu notfært sér löggjöf sem ætluð var til að koma í veg fyrir hryðjuverk.

iii. Álitaefni um samningana.

Eins og segir í upphafsorðum þessa álits þá eru Icesave-samningarnir óaðgengilegir fyrir Ísland. Skiptir þá engu hvort litið sé til þess að íslensk stjórnvöld létu knýja sig til samningaviðræðna eða skilmála samninganna sjálfra. Samningarnir eru það slæmir að ætla mætti að ýtrustu kröfur breskra og hollenskra stjórnvalda hafi verið samþykktar án nokkurra fyrirvara. Mætti velta upp þeirri spurningu hvort samninganefndirnar frá Bretlandi og Hollandi hafi ekki gert ráð fyrir að samningarnir yrðu samþykktir nánast samstundis og þeir voru lagðir fyrir íslensku samninganefndina. Jafnvel að gengið hafi verið of langt gagnvart Íslendingum þannig að farið hafi verið út fyrir öll þolmörk. Það sem vekur hins vegar furðu 2. minni hluta er að hópur Íslendinga hefur unnið hörðum höndum að því að samningarnir yrðu samþykktir óbreyttir. Slíkt gengur augljóslega í berhögg við hagsmuni íslensks almennings sem er gert að greiða fyrir mistök einkafyrirtækis og þeirra sem stóðu á bak við það.

Viss misskilnings hefur gætt um réttarstöðu samninganna og aðkomu íslenska ríkisins að þeim. Samningarnir eru á milli Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta á Íslandi og umboðsmanna breska fjármálaráðuneytisins sem lánveitandans annars vegar og hins vegar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta á Íslandi og hollenska ríkisins sem lánveitanda Seðlabanka Hollands sem er ígildi innstæðutryggingarsjóðs þar í landi. Það er ekki búið að samþykkja samningana eins og stundum hefur verið haldið fram í umræðunni heldur helst gildistaka samninganna í hendur við það hvort Alþingi veiti ríkisábyrgð á samningunum. Íslenski innstæðutryggingarsjóðurinn er sjálfseignarstofnun og því sjálfstæður aðili þótt ríkinu hafi borið skylda til að stofna hann á sínum tíma. Innstæðutryggingarsjóðurinn á svo kröfu á þrotabú Landsbanka Íslands hf. sem er einnig sjálfstæður aðili. Þessu ber að halda til haga þar sem m.a. fjármálaráðherra hefur haldið því fram í fjölmiðlum að tryggingarsjóðurinn verði gjaldþrota ef frumvarp ríkisstjórnarinnar um ríkisábyrgð verður fellt á Alþingi. Það fæst ekki staðist þar sem sjóðurinn verður á engan hátt skuldbundinn til að greiða samkvæmt samningunum fáist ekki ríkisábyrgðin.

iv. Lagaleg óvissa og umdeild ákvæði.

Í þessum kafla er fjallað um ákvæði í Icesave-samningunum sem eru umdeild, óljós eða einhliða samningsaðilum Íslands í hag. Hér er ekki um tæmandi talningu að ræða enda fyrirfinnst varla það ákvæði í samningunum þar sem réttarstöðu Íslendinga er gætt á nokkurn hátt. Er leitast við að varpa ljósi á þau ágreiningsmál sem komið hafa upp í kjölfar samninganna og nefnd þau ákvæði sem hvað mest valda hinni lagalegu óvissu. Einnig verða rakin helstu ágreiningsefni samninganna en ábendingar Ragnars H. Hall hafa mjög verið í umræðunni að undanförnu. Þá er sérstaklega vikið að afsali fullveldisréttar Íslands í hinu svokallaða friðhelgisákvæði.

Annar minni hluti bendir á að í samningunum taki íslenska ríkið á sig ábyrgð sem lagaleg óvissa ríki um á sviði ESB-réttar. Tryggingarsjóðurinn er einkaréttarlegur aðili og ríkið er sett í stöðu einkaréttarlegs samningsaðila þar sem samningsákvæði tryggja stöðu lánveitanda fremur en lántaka. Það að ríkið taki á sig ábyrgðina hefði ekki þurft að leiða til þess að ríkið

lenti í stöðu einkaréttarlegs samningsaðila. Æskilegt hefði verið að þjóðréttarleg staða íslenska ríkisins hefði verið betur tryggð. Ekki verður séð að nein tilvísun sé í samningunum til hinna umsömdu Brussel-viðmiða. Þeim má skipta í þrennt. Í fyrsta lagi að tilskipunin um innstæðutryggingar hafi verið felld inn í löggjöfina um Evrópska efnahagssvæðið í samræmi við samninginn um EES og gildi því á Íslandi með sama hætti og hún gildir í aðildarríkjum ESB. Í öðru lagi að tekið yrði tillit til „hinna erfiðu og fordæmislausu aðstæðna sem Ísland er í og knýjandi nauðsynjar þess að ákveða ráðstafanir sem gera Íslandi kleift að endurreisa fjármála- og efnahagskerfi sitt.“ Í þriðja lagi var lögð sérstök áhersla á að stofnanir ESB og EES tækju áframhaldandi þátt í samningaferlinu sem færi fram í samráði við þær. Þær væru því í hlutverki nokkurs konar milligönguaðila ef á þyrfti að halda.

Það vekur furðu 2. minni hluta að Brussel-viðmiðin eru ekki einu sinni tilgreind í samningunum sem þýðir samkvæmt íslenskum og erlendum rétti að þau munu ekki hafa lagalegt gildi ef kemur til greiðsluþrots íslenska ríkisins. Undir þetta sjónarmið er tekið í áliti Seðlabanka Íslands sem dregur í efa að samningarnir verði túlkaðir út frá þessum viðmiðum fyrir breskum dómstól þar sem ekki er vísað til þeirra í sjálfum samningunum. Seðlabankinn bendir einnig á að þar sem samningarnir eru einkaréttarlegs eðlis verður alþjóðleg úrlausn þeirrar lagalegu óvissu sem ríkir vegna galla innstæðutryggingakerfisins aðskilin frá efndum ríkisins á Icesave-samningunum og þar sem skýr skil eru á milli þjóðaréttar og einkamálaréttar er búið að rjúfa tengslin þarna á milli með því að færa úrlausnina í þann búning sem hún er í.

Það er augljóst eins og fram hefur komið í áliti margra sérfræðinga sem komið hafa fyrir nefndina að íslenska ríkið á ekki rétt á að samningurinn verði tekinn upp og endursamið þó svo að skuldaþoli hraki til muna miðað við mat Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá 19. nóvember 2008. Ekki er hægt að skilja 16. grein breska samningsins á annan veg en að viðsemjendum beri einungis skylda til að setjast niður með Íslendingum, drekka teið sitt, standa upp og kveðja.

Eins og áður hefur verið vikið að hefur fjárlaganefnd ekki undir höndum neinar upplýsingar um hvers eðlis eignir þrotabús Landsbanka Íslands hf. eru. Hefði til að mynda verið nauðsynlegt að skýrt hefði komið fram hversu veðsett eignasafnið er en veðkröfur ganga framar forgangskröfum við útgreiðslu úr þrotabúi Landsbanka Íslands hf.

Í samningunum eru gjaldfellingarákvæði ef Ísland aðhefst nokkuð það sem mundi raska réttarstöðu Breta og Hollendinga. Má segja að Íslendingum séu settir afar þröngir kostir að athafna sig í nánustu framtíð. Einnig bendir 2. minni hluti á að jafnvel þó að gjaldfellingarheimildum Icesave-samninganna verði ekki beitt, þá mundi bein eða óbein hótun um slíkt skerða verulega samningsstöðu Íslands ef til vanefnda kemur. Hollensk og bresk stjórnvöld hafa með Icesave-samningunum öll spil á hendi ef kemur til vanefnda af Íslands hálfu.

Í grein 13.1 í uppgreiðslusamningi með breska samningnum kemur fram að úr öllum ágreiningsmálum sem vakna samkvæmt samningnum skuli leyst eingöngu undir lögsögu enskra dómstóla. Í grein 13.3 samþykkja aðilar að enskir dómstólar séu hentugastir og best til þess fallnir að leysa úr ágreiningi og að hvorugur aðilinn muni gera athugasemd við það fyrirkomulag. Þrátt fyrir að þessi tvö ákvæði séu algjörlega einhliða Bretum í hag tekur steininn úr þegar áfram er haldið við lestur uppgreiðslusamningsins. Því í grein 13.4 kemur fram að ákvæði greina 13.2 og 13.3 séu eingöngu breska innstæðutryggingarsjóðnum í hag, Bretar geta leitað réttar síns hjá hvaða dómstól sem er. Ef lög veita heimild þá getur breski innstæðutryggingarsjóðurinn höfðað samhljóða mál í mörgum löndum samtímis. Má segja að í þessu ákvæði endurspeglist niðurlæging Íslands í samningnum og hversu einhliða hann er Bretum í hag.

v. Útgreiðslur úr þrotabúi Landsbanka Íslands hf.

Í ákvæði 4 í uppgreiðslusamningnum segir að við útgreiðslu úr þrotabúi Landsbankans njóti breski tryggingarsjóðurinn sama réttar og íslenski innstæðutryggingarsjóðurinn. Til marks um hversu einhliða og ósanngjarnt ákvæðið er gagnvart Íslendingum þá er samkomulag milli aðilanna um að greiðslur úr þrotabúinu skuli allar berast til breska innstæðutryggingarsjóðsins sem mun svo sjá um að greiðslur, samkvæmt mati Breta, muni berast íslenska innstæðutryggingarsjóðnum.

Ragnar H. Hall gerði fjárlaganefnd grein fyrir sjónarmiðum sínum sem fram komu í blaðagrein þann 10. júlí 2009. Þar taldi hann sig hafa ástæðu til að ætla að rangir útreikningar hafi leitt til þess að skuldbinding Íslands hafi verið ofmetin í samningagerðinni og tilvísun í íslenskan rétt í greinargerð með frumvarpinu sé ekki reist á rökum. Leiddi hann í því sambandi hjá sér ágreining um hvort íslenska ríkið sé yfirleitt skuldbundið til að styrkja innstæðutryggingarsjóðinn að fjárhæð 20.887 evrur.

Með því að nálgast viðfangsefnið eftir reglum sem gilda um gjaldþrotaskipti bendir hann á að kröfur Icesave-eigenda séu forgangskröfur, hliðsettar launakröfum. Í frumvarpinu segi m.a. að íslenski innstæðutryggingarsjóðurinn fái „með samningunum framselda kröfu hollensku og bresku tryggingarsjóðanna í þrotabú Landsbankans.“ Erlendu aðilarnir muni síðan gera kröfu í búið vegna þess sem umfram er og þeir hafa fjármagnað. Ragnar segir: „Í samningnum er sérstakt ákvæði sem áréttar að sjóðirnir muni njóta jafnræðis þegar kemur að úthlutun úr búi Landsbankans hf., þ.e. að fá upp í kröfur sínar í jöfnum hlutföllum, en það er ekki í samræmi við þá túlkun á gjaldþrotalögunum sem almennt hefur verið uppi.“ Hann telur að þessi útlegging sé „alröng og hún fái með engu móti staðist“. Þvert á móti telur hann að lagaframkvæmdin hafi verið þveröfug og vísar til þess að Ábyrgðasjóður launa hafi margoft leyst til sín hluta launakrafna í þrotabú og að mismunur þessara útreikningsaðferða geti skipt verulegum fjárhæðum svo hlaupi á tugum ef ekki hundruðum milljarða króna og að skelfileg mistök hafi verið gerð Íslands megin við samningsgerðina.

Á fundi með nefndinni lýsti Eiríkur Tómasson lagaprófessor sig sammála þessum sjónarmiðum.

Annar minni hluti telur mikilvægt að hafa í huga að bresk og hollensk stjórnvöld hafa þegar greitt innstæðueigendum langt umfram 20.887 evra innstæðu sem EES-regluverkið tilgreinir. Í tilviki Hollands greiddi ríkið öllum innstæðueigendum upp að 100.000 evrum. Hér var um að ræða einhliða ákvarðanir þessara stjórnvalda sem miðuðu fyrst og fremst að því að auka traust á eigin bankakerfi sem voru í talsverðri áhlaupsáhættu síðustu þrjá mánuði ársins 2008. Fyrir fjárlaganefnd sagði Lee Buchheit að þar sem íslenski innstæðusjóðurinn væri að greiða samkvæmt skyldu en sá breski umfram skyldu gætu sjóðirnir aldrei að hans mati verið jafnhliða þegar kemur að útgreiðslu úr þrotabúi Landsbankans. Hann kvaðst þó ekki hafa kynnt sér álitaefnið rækilega.

Í grein sem þeir Lárus Blöndal hæstaréttarlögmaður og Stefán Már Stefánsson prófessor rituðu í Morgunblaðið taka þeir undir niðurstöður þeirra lögmanna og fræðimanna sem fært hafa rök fyrir því að niðurstöður samninganefndarinnar séu í raun í ósamræmi við íslensk gjaldþrotalög sem er óumdeilt að gildi um skiptin. Í greininni segir: „forgangskrafa hvers innstæðueiganda telst ein krafa. Sú staðreynd breytist ekki við innlausn eins eða fleiri aðila og henni eða hlutum hennar fylgja við innlausn réttindi á hendur þrotabúi skv. 115. gr. gjaldþrotalaga. Engin atvik hafa komið fram sem gefa til kynna að um tvær eða fleiri kröfur væri að ræða við innlausn fleiri en eins aðila.“ Af því draga þeir Lárus og Stefán þá ályktun „að þegar íslenski tryggingarsjóðurinn greiðir fyrstu rúmlega 20.000 evrurnar þá öðlast hann

jafnframt réttinn til að fá fyrst þá fjárhæð greidda áður en sá eða þeir sem eiga þann hluta kröfunnar sem eftir stendur fá greiðslu til sín.“

Í minnisblaði sem Eiríkur Elís Þorláksson, hrl. og framkvæmdastjóri innstæðutryggingarsjóðsins, og Helgi Jóhannesson hrl. sömdu í nafni Lex lögmannsstofu fyrir íslensku samninganefndina dags. 15. júlí og unnið var fyrir Icesave-samninganefndina kemur eftirfarandi fram: „Því hefur hins vegar verið haldið fram að um sé að ræða mismunandi rétthæð krafnanna þegar til úthlutunar kemur eftir því hver kröfuhafinn er. Þannig hefur því verið haldið fram að krafa Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta gangi framar öðrum kröfum innan forgangskröfuhópsins. Á þetta atriði hefur ekki reynt í íslenskri lagaframkvæmd.“ „Til að unnt væri að líta svo á að sumar forgangskröfur gengju framar öðrum þyrfti að vera til þess lagastoð eða sérstaklega um það samið milli upphaflegs forgangskröfuhafa og þess sem eignast hluta kröfu hans að sá síðarnefndi skuli njóta forgangs við úthlutunina.“

Í áliti sem barst frá prófessor P. Mathijsen til fjármálaráðuneytisins að beiðni Indriða H. Þorlákssonar kemur eftirfarandi fram:

„Þetta lögfræðiálit tekst á við þá spurningu hvort það sé andstætt lögum Evrópska efnahagssvæðisins að veita íslenska innstæðutryggingarsjóðnum „super priority“ eða forgangsréttindi umfram alla aðra innstæðueigendur og kröfuhafa í sambandi við eignir Landsbanka Íslands hf. í gjaldþrotameðferð bankans.“

Eins og setningin gefur til kynna er sú spurning sem prófessorinn leitast við að svara ekki í samræmi við það álitaefni sem Ragnar H. Hall hefur komið á framfæri. Er villan í samræmi við þau sjónarmið sem koma fram í áliti Eiríks Elísar Þorlákssonar og Helga Sigurðssonar um að sumar forgangskröfur gengju framar öðrum.

Ragnar bendir á að innstæðutryggingarsjóðurinn eigi að koma í stað innlánseigandans þegar hann hefur greitt til hans fyrstu 20.887 evrurnar samkvæmt skyldu. Við það myndast ekki ný krafa innstæðueigandans fyrir afganginum af innstæðunni. Það er ekki deilt um það hvort innstæðutryggingarsjóðurinn hafi forgangsréttindi, eða „super priority“, gagnvart öðrum kröfum.

Er þetta í fullu samræmi við skýrt orðalag tilskipunar 94/19/EB um innstæðutryggingar þar sem fjallað er um orðið „subrogation“ í 11. grein en það orð ber að túlka svo að sá sem tekur að sér að greiða annars manns kröfu fari í sömu skó og hann hefur verið í.

Eins og áður segir bendir Ragnar H. Hall á að samninganefndinni hafi yfirsést ofangreint atriði. Ef litið er til ummæla Indriða H. Þorlákssonar á mbl.is, þegar hann var spurður út í tilvist hins ósanngjarna ákvæðis í samningunum, kannaðist hann ekki við það að slíkt ákvæði væri þar inni. Skýrir það tölvupóst aðalsamningamanns Breta, Gary Roberts, til Indriða þar sem hann svarar óbirtri fyrirspurn hans, væntanlega um þetta álitaefni. Þar kemur fram að um sé að ræða hið svokallaða „pari passu“ ákvæði sem sé að finna í hollenska samningnum og uppgreiðslusamningnum gagnvart Bretum. Má af þessum samskiptum ráða að umfjöllunarefnið hafi ekki verið skoðað nægilega. Vekur það furðu þegar litið er til hinna miklu hagsmuni sem eru í húfi fyrir íslenskt samfélag.

Í þessu sambandi má nefna að samninganefndin óskar eftir því við framkvæmdastjóra innstæðutryggingarsjóðs, Eirík Elís Þorláksson hrl., og Helga Sigurðsson hrl., að þeir vinni álit varðandi framangreint umfjöllunarefni þann 31. júlí sl. Hvers vegna var nefndin að óska eftir áliti á þessum tíma? Áttaði hún sig ekki á lögum sem giltu á þeim tíma sem samið var? Þetta vekur upp fleiri spurningar en svör. Einnig að stjórn innstæðutryggingarsjóðsins hafi á sama tíma óskað eftir sams konar áliti frá Eiríki Elísi.

Er að mati 2. minni hluta þar með komin staðfesting á að ábending Ragnars H. Hall um að samninganefndinni hafi yfirsést framangreint atriðið sé rétt þar sem óskað er álitsgerðanna löngu eftir að samningaviðræðurnar áttu sér stað.

Annar minni hluti vísar að öðru leyti til blaðagreina sem Ragnar H. Hall hrl. og Hörður Felix Harðarson hrl. hafa sent frá sér og sjá má í fylgiskjölum með álitinu og lýsir sig sammála niðurstöðum þeirra.

vi. Vanhæfi.

Í uppgreiðslusamningnum er ákvæði þar sem samningsaðilar skuldbinda til að vinna að því að samningarnir verði staðfestir og að vinna í samræmi við anda samkomulagsins: „TIF [Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta] skuldbindur sig til þess að: i) gera sitt ýtrasta til að stuðla að lagasetningu og annars konar aðgerðum og ii) afla tilskilins samþykkis innanlands sem utan, í báðum tilvikum í því skyni að heimila eða greiða fyrir þeim ráðstöfunum sem gert er ráð fyrir í samningi þessum og lánssamningnum.“

Telur 2. minni hluti að ákvæðið geri alla þá sem unnu að gerð samkomulagsins eða teljast til samningsaðila vanhæfa til að fjalla um og veita ráðgjöf varðandi álitaefni sem koma upp í tengslum við breska samninginn. Með það að leiðarljósi verður að setja sterka fyrirvara við til að mynda álit sem framkvæmdastjóri innstæðutryggingarsjóðsins hefur unnið sem og þau ummæli sem Indriði H. Þorláksson hefur viðhaft en hann skrifar undir Icesave-samningana fyrir hönd fjármálaráðuneytisins.

Annar minni hluti bendir einnig á að það er óeðlilegt að virtir lögmenn sem tengdir eru nánum fjölskylduböndum aðilum úr samninganefndinni eða starfsmönnum innstæðutryggingarsjóðsins séu fengnir til að tjá sig um álitaefni sem snerta samningsgerðina og mistök við hana. Er það til marks um óheppileg vinnubrögð og veltir einungis upp þeirri spurningu hvort stjórnvöld séu að misbeita valdi sínu til að ná fram andstæðri skoðun varðandi tiltekin atriði. Er þá hægt að segja í umræðunni að ágreiningur sé um efnið og því verði ekki úr því skorið.

vii. Aðfararhæfi eigna og afsal fullveldis.

Með Icesave-samningunum setur íslenska ríkið að veði eignir sínar og samkvæmt orðalagi Icesave-samninganna eru engar tilgreindar takmarkanir á því hvaða eignum Holland og Bretland geta gengið að, komi til vanefnda Íslendinga. Lögsaga samninganna er að meginstefnu til í Bretlandi sem er *Common Law* ríki. Í þeim ríkjum er alþekkt að það er samningstextinn sjálfur sem ræður komi upp álitamál. Með þetta í huga er það nánast glapræði að ekki sé að finna í samningunum einhvers konar takmörkun á því til hvaða eigna íslenska ríkisins veðsetning þess nær.

Með hliðsjón af öðrum sambærilegum samningum má ljóst vera að veðsetningin tekur ekki til eigna sem falla undir hinn svokallaða úrlendisrétt, sbr. Vínarsamninginn um stjórnmálasamband, sbr. lög nr. 16/1971. Þannig tekur veðsetning Icesave-samninganna ekki til sendiráða Íslands í erlendum ríkjum. Með sama hætti má færa að því rök að mikilvægar eignir til reksturs grunnstoða ríkisins eins og varðskip, lögreglubílar og Alþingishúsið falli ekki undir veðsetningu Icesave-samninga. 2. minni hluti bendir á að mjög varhugavert er að samþykkja afar opið og óvenjulegt ákvæði sem lýtur að afsali friðhelgisréttinda. Sérstaklega þegar haft er í huga að sú lagahefð sem ríkir í lögsöguríki Icesave-samninganna er að túlka samninga eftir orðanna hljóðan þeirra.

Að öðru leyti vísar 2. minni hluti í skýrslu Seðlabanka Íslands varðandi álitaefnið en þar kemur fram hörð gagnrýni á ákvæði samningsins.

4. Efnahagsleg álitaefni.

i. Efnahagur Íslands og forsendur fyrir greiðslu Icesave.

Umfjöllunarefni fjárlaganefndar er hvort fjármálaráðherra sé fyrir hönd ríkissjóðs heimilt að veita Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta ríkisábyrgð vegna lána sjóðsins frá breska og hollenska ríkinu. Lánunum er ætlað að standa straum af lágmarksgreiðslum til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf. í Bretlandi og Hollandi.

Stjórnvöld í Bretlandi lána tryggingarsjóðnum allt að 2.350.000.000 pund, sem á núverandi gengi eru um 490 milljarðar kr. (miðgengi Seðlabankans 17. ágúst 2009). Hollensk stjórnvöld lána sjóðnum 1.329.242.850 evrur, sem á núverandi gengi nema um 239 milljörðum kr. (miðgengi Seðlabankans 17. ágúst 2009).

Lánstíminn er frá 1. janúar 2009 til ársloka 2023. Lánin bera 5,55% vexti og á fyrstu sjö árum samninganna þarf ekki að greiða af höfuðstól lánanna, en þó verður hægt að greiða inn á hann hvenær sem er á samningstímanum, en þó aldrei minna en eina milljón í mynt viðkomandi samnings. Samkvæmt samningunum fær tryggingarsjóðurinn framselda kröfu breska og hollenska ríkisins í þrotabú Landsbanka Íslands hf. og ber sjóðnum að greiða hollenska og breska ríkinu allar útgreiðslur úr þrotabúinu í samræmi við hlutfallslegan rétt ríkjanna.

Miðað við fyrirliggjandi forsendur og upplýsingar um mat á lánasafni Landsbankans er áætlað að Icesave-skuldin verði um 415 milljarðar umreiknað í íslenskar krónur árið 2016 þegar greiðslur hefjast eða 240 milljarðar kr. að núvirði.

ii. Staða þjóðarbúsins og skuldaþol.

Efnahags- og skattanefnd var beðin um að fjalla um þá þætti málsins sem heyra undir hana, þ.m.t. getu þjóðarbúsins til að standa undir skuldbindingum og greiðslum tengdum Icesave með tilliti til tekna ríkisins, gjaldeyris- og útflutningstekna o.fl. Einnig hvaða áhrif samningurinn mundi hafa á lánshæfismat, gengi og aðrar lykilefnahagsstærðir íslenska þjóðarbúsins sem og þær þjóðhagsforsendur sem fyrir liggja.

iii. Erlend skuldastaða.

Einn helsti mælikvarði Alþjóðagjaldeyrissjóðsins á skuldaþol þjóða er hlutfall heildarskulda þjóðarbúsins (opinberra og einkaaðila) við erlenda aðila sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Í úttekt Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá nóvember 2008 var erlend brúttóskuldsetning þjóðarbúsins áætluð 160% af vergri landsframleiðslu (VLF) árið 2009. Í úttektinni segir einnig: „Erlendar skuldir verða enn geysimikill óvissuþáttur – ekki síst hvað gengið snertir. Frekara gengisfall um 30% ylli því að hlutfall skulda mundi snarhækka (og færi upp í 240% af vergri landsframleiðslu árið 2009) og yrði það vitaskuld ósjálfbært.“ (Á ensku: „External debt remains extremely vulnerable to shocks – most notably the exchange rate. A further depreciation of the exchange rate of 30 percent would cause a further precipitous rise in the debt ratio (to 240 percent of GDP in 2009) and would clearly be unsustainable.“). Hafa verður í huga að sjálfbærni skulda samkvæmt skilgreiningu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins byggist ekki á hvort ríki sé fært um að greiða niður höfuðstól skulda ásamt vöxtum, heldur aðeins hvort landið sé fært um að greiða vexti og tryggja að höfuðstóllinn hækki ekki til lengri tíma litið.

Nú hefur hins vegar verið staðfest af Seðlabankanum og Alþjóðagjaldeyrissjóðnum að umfang erlendra skulda var mjög vanmetið og að erlendar skuldir þjóðarbúsins stefni í að fara talsvert yfir 200% af VLF á næsta ári eða allt að 240 til 250% af VLF. Má rekja þessa

skekkju til ónógra upplýsinga svo sem um innlán útlendinga, erlendar skuldir sveitarfélaga og dótturfyrirtækja þeirra. Nýtt skuldaþolsmat sjóðsins hefur ekki enn verið gert opinbert þar sem endurskoðun efnahagsáætlunar sjóðsins var frestað fram í september. Á fundi með efnahags- og skattanefnd útskýrði Franek Rozwadowski, fulltrúi Alþjóðagjaldeyrissjóðsins á Íslandi, að mat sjóðsins væri að skuldaþolið væri enn viðráðanlegt þar sem þegar hefði verið gripið til ýmissa aðgerða. Nefndi hann hagstæðari lánasamninga við önnur norræn ríki, harðari gjaldeyrishöft til að halda aftur af útstreymi fjármagns, niðurskurð á ríkisútgjöldum strax á árinu 2009 og hagstæðari vöruskiptajöfnuð en áður var gert ráð fyrir.

Hins vegar er ljóst að skuldsetning þjóðarbúsins erlendis er komin langt umfram það sem gerist hjá mörgum skuldugustu þjóðum heims. Sem dæmi má nefna nokkur lönd sem hafa lent í miklum fjárhagslegum erfiðleikum og fengið sérstaka fyrirgreiðslu (exceptional access arrangements) hjá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum. Hlutfall erlendra skulda Argentínu var 129% af VLF þegar sótt var um aðstoð árið 2003, hjá Uruguay 82% árið 2005 og hjá Ungverjalandi 106,4% þegar það sótti um aðstoð árið 2008, svo nokkur ríki séu nefnd til samanburðar.

Gunnar Tómasson, hagfræðingur og fyrrum starfsmaður Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, bendir á í umsögn sinni að aðeins vextir af skuldahlutfalli upp á 250% jafngildi um einum þriðja af gjaldeyristekjum þjóðarbúsins. Taldi hann jafnvel að þegar væru komnar upp forsendur til að biðja um endurupptöku á Icesave-samningunum.

Mikil hætta er því á að þjóðarbúið komist í greiðsluþrot haldi ekki þær forsendur sem íslensk stjórnvöld og Seðlabankinn gefa sér varðandi endurheimtuhlutfall á eignum Landsbanka Íslands, hagvöxt á Íslandi, gengi krónunnar, mannfjölda og verðlag í Bretlandi og Hollandi.

iv. Geta þjóðarbúsins til að standa undir skuldbindingum og greiðslum tengdum Icesave.

Þegar verið er að meta getu íslenska þjóðarbúsins til að standa undir greiðslum af Icesave samhliða öðrum skuldbindingum þarf að huga að mörgum þáttum. Fól því fjárlaganefnd efnahags- og skattanefnd að skila umsögn um getu þjóðarbúsins til að standa undir skuldbindingum og greiðslum tengdum Icesave.

Forsendur Seðlabankans

Óskað var eftir umsögn Seðlabankans um Icesave-samningana og úttekt á greiðslubyrði af erlendum lánum. Í umsögninni gaf Seðlabankinn sér ákveðnar forsendur um framtíðarhorfur þjóðarbúsins hvað varðar m.a. hagvöxt, gengisþróun, endurheimtur úr þrotabúi Landsbankans, viðskiptajöfnuð. Þannig gaf bankinn sér að verg landsframleiðsla mundi aukast um 23% árin 2010 til 2016 sem jafngildir 3,6% árlegum meðalvexti. Eftir það er gert ráð fyrir 3% vexti á ári. Bankinn gaf sér jafnframt að krónan mundi styrkjast þannig að gengi evru verði að meðaltali 158 kr. á þessu ári og verði nálægt 150 kr. frá og með 2010. Raungengi, sett fram í vísitöluformi, sem hefur sveiflast umhverfis gildið 100 síðustu áratugi, verði um 80 út spátímann. Forsendur bankans um viðskiptajöfnuð gefa sér að raungengi verði mun lægra en tíðkast hefur að jafnaði síðastliðna áratugi. Afleiðingin af því verður mikill afgangur á viðskiptajöfnuði án þáttatekna, þ.e. jöfnuði á vöru- og þjónustuviðskiptum. Ætlar bankinn að afgangurinn nemi um 9–13% af vergri landsframleiðslu fram til 2015 og verði ríflegur næstu ár á eftir. Erlendar skuldir þjóðarbúsins, bæði vergar og hreinar, munu því lækka verulega á spátímanum. Brúttóskuldum er ætlað að lækka úr 198% af vergri landsframleiðslu frá árslokum 2009 í 120% til ársloka 2015 (Icesave-skuldir meðtaldar og 75% endurheimtur). Nettóskuldir lækka úr 85% í 28% af vergri landsframleiðslu á sama tímabili. Í verðbólgu-

spánni er gert ráð fyrir lítilli breytingu 2009 og 2010, og að verðbólga verði 2,5% frá og með 2012.

Hagvöxtur

Forsenda hagvaxtar er að hér verði fólksfjölgun, að fyrirtæki hafi aðgang að lánsfé á viðráðanlegum kjörum, að skattheimta verði ekki of mikil og að viðskiptakjör séu hagfelld. Í áliti 2. minni hluta efnahags- og skattanefndar er bent á að í klassískum hagvaxtarfræðum er gert ráð fyrir að framleiðnivöxtur á mann í þróuðum hagkerfum geti verið um 2,5% á ári. Forsendur Seðlabankans virðast því gera ráð fyrir allt að 2% mannfjöldaaukningu á ári eftir 2014. Hagfræðistofnun taldi að þróun hagvaxtar gæti orðið önnur en spá Seðlabankans, meiri hagvaxtaraukning í upphafi spátímabilsins þegar útgjöld til neyslu og fjárfestinga leita í ákveðið jafnvægi eftir efnahagsáfallið og svo minni þegar líður á spátímabilið ef ekki kemur til stórfelldra fólksflutninga úr landi. Til samanburðar var bent á að á árunum 1980–2004 jókst landsframleiðsla að meðaltali um 2,8% á ári, 1,3% vegna fólksfjölgunar og 1,5% vegna aukinnar framleiðni. Telur stofnunin að ef framleiðni vinnu eykst með líku lagi og undanfarna áratugi megi búast við að verg landsframleiðsla aukist að jafnaði um 2–2,5% á ári næstu 15 árin sem er nokkuð minna en Seðlabankinn gerir ráð fyrir. Einstakar framkvæmdir ættu ekki að breyta miklu um það mat.

Hagfræðistofnun gagnrýndi einnig að í umsögn Seðlabankans og greinargerð fjármálaráðuneytisins með frumvarpinu er að miklu leyti horft fram hjá þeim áhrifum sem Icesave-skuldbindingarnar geta haft á hagvöxt. Einnig sé ekkert fjallað um fólksflutninga til útlanda eða áhættuna sem þjóðin tekur á sig með Icesave-lánunum. Slæmar efnahagsaðstæður eru ein mikilvægasta ástæðan fyrir því að fólk flytur af landi brott.

Tölfræðilegir fylgnireikningar staðfesta að marktæk jákvæð fylgni er á milli fólksflutninga og hagvaxtar árið á undan og árið þar áður. Erfitt er að spá um hversu margir munu flytja en fjöldi þeirra ræðst líklega einkum af því hversu djúp og löng kreppa næstu ára verður hérlendis. Bent hefur verið á reynslu Færeyinga þar sem um 15% þjóðarinnar fluttu úr landi, og hlutfallslega mun meira af ungu og menntuðu fólki.

Gengisþróun og viðskiptajöfnuður

Bankinn gerir einnig ráð fyrir að gengi íslensku krónunnar verði 14% sterkara en það er í dag. Afleiðingin af því er að samkeppnisstaða verður sterk, útflutningur mikill og innflutningur dýr. Því verður viðskiptajöfnuður einnig mjög jákvæður samkvæmt forsendum bankans. Seðlabankinn gerir ráð fyrir umtalsverðum jákvæðum viðskiptajöfnuði á þessu tímabili, og er það mat m.a. byggt á aukningu útflutningstekna fyrstu sex mánuðina og samdrætti innflutnings sem leiddi til u.þ.b. 30 milljarða kr. afgangs af vöru- og þjónustuviðskiptum við útlönd. Sá afgangur mun nýtast til að greiða vexti og afborganir erlendra skulda. Meiri hluti efnahags- og skattanefndar taldi þó óvarlegt að ætla að innflutningur verði svo lítill allt tímabilið, en á móti mundu útflutningstekjur halda áfram að aukast. Samkvæmt spá Seðlabankans er gert ráð fyrir að minnstur afgangur af viðskiptajöfnuði á þessu tímabili yrði 134 milljarðar kr., en til samanburðar má benda á að besta ár Íslandssögunnar hvað varðar viðskiptajöfnuð var 1994 þar sem var 22 milljarða kr. afgangur.

Þetta er sérstaklega mikilvægt þar sem greiðslur af Icesave-lánunum eru í erlendri mynt, pundum og evrum, og afla þarf þess gjaldeyris með afgangi af útflutningstekjum. Fyrir þau sjö ár á tímabilinu 1990 til 2008 sem voru án halla á viðskiptajöfnuði var samanlagður afgangur 76 milljarðar kr. Samanlagður halli á viðskiptajöfnuði frá árinu 2000 er 632 milljarðar

kr. eða 70 milljarðar kr. að meðaltali á ári. Seðlabankinn gerir núna ráð fyrir að þetta breytist og að meðaltali verði 163 milljarða kr. afgangur af viðskiptum við útlönd næstu 10 árin.

Hagfræðistofnun benti á að ef aðgangur að lánsfé verði greiðari en Seðlabankinn ætlar og lánskjör hagstæðari gæti krónan styrkst meira en spár bankans gera ráð fyrir. Afgangur yrði þá minni. Stofnunin tekur undir spá Seðlabankans um að gera má ráð fyrir miklum afgangi árin 2009 og 2010 en telur ólíklegt að hann haldist eftir það. Vísar stofnunin til þess að það hafi verið reynsla annarra þjóða sem lent hafa í banka- og gjaldeyriskreppum sem og spásagnir úr flestum nútímalíkönum af opnum smáríkjum, að afgangur er mikill fyrstu árin en minnkar svo hratt eða hverfur þegar hagvöxtur og efnahagslífið tekur aftur við sér.

Stofnunin gagnrýnir jafnframt að samspil gengis og mismunandi skuldabyrðar virðist vera óljóst hjá Seðlabankanum, og ekki sé tekið tillit til þess að þyngri byrði vegna Icesave-lána geti leitt til lægra raungengis krónunnar. Einnig má telja í ljósi reynslunnar að spá Seðlabankans og fjármálaráðuneytisins um verðbólgu sé í besta falli óskhyggja.

v. Endurheimt eigna.

Mikil óvissa er um eignasafn Landsbankans sem ætlað er að standa undir meginhluta greiðslu á höfuðstól láns Breta og Hollendinga til tryggingarsjóðsins. Eignirnar eru margvíslegar, í mörgum löndum og mörgum myntum. Greiðsluflæðið er mjög afturhlaðið, þannig að yfir 50% greiðsluflæðis er á síðustu þremur árum fyrir gjalddaga Icesave-lánanna sem eykur mjög á óvissu. Engin áhættugreining er til staðar á greiðsluflæði en gera má ráð fyrir að nokkrar af eignunum séu t.d. háðar efnahagsástandi viðkomandi landa en aðrar síður.

Einu upplýsingarnar sem Alþingi hefur varðandi eignasafnið er mat skilanefndar Landsbankans á safninu. Gengið er út frá því að eignir dugi fyrir 75% af skuldbindingunum. Í heildina muni fást um 1.100 milljarðar upp í kröfur. Af því er ætlað að 250 milljarðar kr. komi frá íslenskum skattgreiðendum í gegnum skuldabréf sem NBI mun gefa út til gamla Landsbankans vegna eigna sem hafa verið yfirteknar. Ef virði eignanna er minna en andvirði skuldabréfsins mun mismunurinn falla á NBI og þar með íslenska ríkið og íslenska skattgreiðendur.

vi. Efnahagslegu fyrirvararnir.

Lykilatriðið er að óvissan er algjör um alla þætti málsins og áhættan geysileg. Ef horft er fram hjá þeirri áhættu sem samþykkt samninganna hefur í för með sér hvað varðar lagaleg óvissuatriði þá er mikil efnahagsleg áhætta til staðar. Gífurlegir hagsmunir eru undir eða allt íslenska þjóðarbúið og framtíð þess. Áhættan er einkum eftirfarandi: Minni endurheimtur eigna Landsbankans; lítill, enginn eða neikvæður hagvöxtur á Íslandi; mikil hækkun gengis evru og punds t.d. vegna verðhjöðnunar í þessum myntum; og áhrif skuldbindinganna á lánshæfismat íslenska ríkisins. Þá má ekki gleyma að afleiðingar hrunsins eru ekki allar komnar fram og er það reynsla annarra landa, sem lent hafa í svipuðu áfalli, að heilu ári eftir hrun eru eignir enn ofmetnar og skuldir vanmetnar.

Mikill þrýstingur er á íslensk stjórnvöld að samþykkja Icesave-skuldbindingarnar og hafa lán frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum og Norðurlöndunum verið tengd afgreiðslu ríkisábyrgðar á Icesave. Þar sem endurskoðunarákvæði samninganna er einstaklega veikburða og veitir litla vernd gegn kröfum viðsemjendanna um fullar efndir settist hópur þingmanna niður og samdi drög að efnahagslegum fyrirvörum við ríkisábyrgðina á Icesave-samningunum. Þingmennirnir voru Lilja Mósesdóttir, Þór Saari, Pétur H. Blöndal, Tryggvi Þór Herbertsson, Sigríður Ingibjörg Ingadóttir og Eygló Harðardóttir.

Meiri hluti hópsins var sammála um tvo fyrirvara, að undanskilinni Sigríði Ingibjörgu Ingadóttur.

Fyrirvararnir voru svohljóðandi:

„Fyrirvari 1.

Ríkisábyrgð samkvæmt 2. mgr. er bundin því skilyrði að aukning verði á vergri landsframleiðslu Íslands frá 2008 til greiðsluárs annars vegar mældri í pundum hvað varðar lánið frá breska ríkinu og hins vegar mældri í evrum hvað varðar lánið frá hollenska ríkinu.

Ríkisábyrgðin vegna greiðslu á árunum 2017 til og með 2023 er takmörkuð við 3,85% af vexti landsframleiðslunnar mældri í pundum gagnvart láninu frá breska ríkinu og 1,94% af vexti landsframleiðslunnar mældri í evrum gagnvart láninu frá hollenska ríkinu.

Útreikningur á greiðslum samkvæmt 1. og 2. málsgrein skulu byggjast á meðalgengi miðgengis Seðlabanka Íslands á pundi og evru gagnvart krónu á ársgrundvelli og mati á vergri landsframleiðslu mældri samkvæmt skilgreiningu og aðferðafræði Eurostat. Skulu greiðslur endurskoðaðar um leið og endanlegar tölur um verga landsframleiðslu liggja fyrir.

Ríkisábyrgðin fellur niður árið 2024, og þar með eftirstöðvar lánanna ef einhverjar eru.

Fyrirvari 2.

Ríkisábyrgðin fellur niður á hverju því ári sem:

1. Brúttó hlutfall erlendra skulda þjóðarbúsins af vergri landsframleiðslu fer yfir 240%.
2. Brúttó hlutfall erlendra skulda opinberra aðila af skatttekjum fer fyrir 250%.
3. Hlutfall afborgana og vaxta af brúttó erlendum skuldum af útflutningstekjum fer yfir 150%.“

Hópurinn var sammála um mikilvægi þess að tengja efnahagslega fyrirvara við hagvöxt frekar en landsframleiðslu eins og áður hafði verið rætt um. Enginn hagvöxtur er slæmur og sérstaklega ef slíkt ástand stendur yfir í mörg ár svo ekki sé talað um áratug. Tillaga hópsins gekk því út á að ef hagvöxtur yrði enginn í yfir áratug sé ekki hægt að bæta Icesave-skuldinni ofan á aðrar skuldir þjóðarinnar í kjölfar hrunsins. Þannig væri tekið tillit til fordæmislausrar stöðu Íslands eftir hrunið. Ef hagvöxtur verður meiri og í samræmi við forsendur Seðlabankans og fjármálaráðuneytisins mun Ísland greiða æ meira því meiri sem hagvöxturinn verður. Mikilvægt var einnig að tengja útreikninga á landsframleiðslu við viðkomandi myntir, pund og evru, til að taka áhættuna af styrkingu þeirra út.

Ef eftirstöðvar yrðu af samningnum í samningslok, mundu þær falla niður.

Einnig þótti eðlilegt að setja fram efnahagslega fyrirvara í samræmi við viðmið Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um skuldaþol Íslands samkvæmt nóvemberskýrslu sjóðsins.

5. Pólitísk álitamál.

Aðkoma Evrópusambandsins að þessu máli hefur oft verið til umræðu og ekki hvað síst staðhæfingar þess efnis að sambandið og aðildarríki þess hafi eindregið lagst gegn þeim viðhorfum sem 2. minni hluti telur að leggja eigi til grundvallar í málinu. Rétt er að taka mið af því að um er að ræða deilu sem öðru fremur snýst um regluverk Evrópusambandsins og varðar gríðarlega hagsmuni fjármálakerfis Evrópu. Íslensk stjórnvöld hafa ekki að sama skapi haldið á lofti málstað Íslands þrátt fyrir að það sé mat 2. minni hluta að hann sé lagalega mun sterkari en mótrök gagnaðilans. Þess í stað hafa íslenskir ráðamenn túlkað hina eindregnu afstöðu ESB sem svo að málstaður Evrópusambandsins sé sterkari en málstaður Íslands. Fyrir vikið hafa fulltrúar íslenskra stjórnvalda ekki unnið þá kynningarvinnu sem nauðsynleg er innan raða Evrópusambandsins og enn síður lagt sig fram við að kynna málstað Íslands fyrir stjórnvöldum einstakra ríkja eins og nauðsynlegt hefði verið. Þrátt fyrir afstöðu ESB hafa

stjórnvöld í einstaka ríkjum almennt ekki tekið afstöðu gegn Íslendingum í málinu og eru dæmi um að fulltrúar erlendra ríkja hafi séð ástæðu til að taka það sérstaklega fram vegna umræðunnar hér á landi. Má þar nefna Pólland og Slóveníu.

Kröfur Hollendinga og Breta byggjast á óskýru og ófullkomnu regluverki ESB um innstæðutryggingar. Því er eðlilegt að ESB taki þátt í að axla þá ábyrgð sem Íslendingar einir eru látnir bera samkvæmt Icesave-samkomulaginu.

Í umræðunni um hvort Alþingi eigi að veita ríkisábyrgð á Icesave-samningunum hefur því verið haldið fram að staðfesting ríkisábyrgðarinnar gæti ein og sér haft áhrif á almenningsálit í Bretlandi og Hollandi okkur í vil. Sverrir Haukur Gunnlaugsson, sendiherra Íslands í London, kom fyrir nefndina og greindi frá því að Icesave-málið væri í reynd ekki á dagskrá í Bretlandi. Stafaði það af þeirri eðlilegu ástæðu að þeir sem höfðu átt innstæður á innlánsreikningum í Bretlandi hefðu þegar fengið þær greiddar út. Reiði almennings beindist fremur að þeim bankamönnum sem stofnað hefðu til innlánsreikninga í útibúum og dótturfyrirtækjum í Bretlandi, þar með talið Singer og Friedlander og Heritable og hjá Glitni. Mátti á honum skilja að reiðin væri sams konar og reiði almennings á Íslandi út í sömu aðila. Einnig benti hann á að þarlend stjórnvöld hefðu fyrir sitt leyti sagt að Icesave-málið væri ekki á dagskrá. Sama má segja um umræðuna í Hollandi en fjármálaráðherra Hollands átti að hafa gefið út að málið gagnvart Íslandi væri leyst. Hann hefði svo legið undir ámæli um að sú fullyrðing væri ekki alfarið á rökum reist þar sem Alþingi Íslendinga ætti enn eftir að samþykkja ríkisábyrgðina. Er því vandséð hvort yfirvöld í Hollandi og Bretlandi hafa nokkra hagsmuni af því að endurvekja umræðu um málið í sínum löndum, heldur sé rökréttara að halda að þau vilji leysa málið í góðu samstarfi þjóðanna. Eru þessi sjónarmið í fullu samræmi við niðurstöðu lögfræðingsins Méndes-Pinedo, en hún taldi fullvíst að Bretar hefðu ríka hagsmuni af því að lenda málinu gagnvart Íslendingum í sátt og samlyndi. Sagði hún að það væri tilhneiging til að gera hinum aðilanum upp skoðanir sem ættu svo ekki við rök að styðjast. Því væri hreinlegast og skynsamlegast að leggja samningana til hliðar og semja síðar upp á nýtt við Hollendinga og Breta. Hún teldi fullvíst að vel yrði tekið í þá beiðni þar sem sér í lagi Bretar hefðu mikla hagsmuni af því að íslenskt efnahagslíf þróaðist í jákvæða átt á næstu árum. Er þetta í samræmi við orð Sverris Hauks sem benti á að um 60 þúsund manns ynnu hjá íslenskum fyrirtækjum á vesturströnd Bretlands og þeirra pólitísku hagsmunir væru fólgnir í því að þetta fólk héldi vinnunni og að eðlileg viðskipti ættu sér stað á milli landanna.

Hluti innstæðueigenda í Hollandi hefur lýst því yfir að þeir vilji ekki að Icesave-samningarnir verði samþykktir í óbreyttri mynd. Hafa þeir lýst yfir að þeir muni leita réttar síns gagnvart íslenska innstæðutryggingarsjóðnum fyrir dómstólum. Á hollenska þinginu fór fram umræða um málið og lýstu fjölmargir þingmenn yfir stuðningi við hollensku innstæðueigendurna, þar á meðal hollenski fjármálaráðherrann með yfirlýsingu um stuðning við væntanlega málsókn. Í tölvupósti sem barst frá hollenska fjármálaráðherranum til undirritaðs um hvort þetta væri á rökum reist sagði hann að ekki stæði til að hollenska ríkið yrði beinn þátttakandi í dómsmáli gagnvart íslenska ríkinu. Er þar um útúrsnúning að ræða þar sem öllum hefur verið ljóst að hollenska ríkið á enga aðild að væntanlegu dómsmáli og getur ekki átt beina þátttöku í því þó það geti staðið að málaferlunum að öðru leyti. Með því er átt við að hollenska ríkið kann að geta orðið mjög sterkur óbeinn þátttakandi og var því spurningunni ekki svarað að þessu leyti.

i. Fullyrðingar um að Icesave stöðvaði hjól atvinnulífsins.

Í umræðunni hefur því verið haldið á lofti af hálfu meiri hlutans að ef ekki yrði gengið að kröfum Hollendinga og Breta hefði það slæm áhrif á atvinnulíf á Íslandi. Það skal tekið fram að aðilar vinnumarkaðarins, sem gerð er grein fyrir í áliti meiri hlutans, komu fyrir nefndina, en viðurkenndu í upphafi síns máls að þeir hefðu ekki kynnt sér gögn málsins og ekki fjallað sérstaklega um það í stjórnum sinna samtaka. Þetta var þó með þeirri undantekningu að fulltrúi Samtaka verslunar og þjónustu sagðist hafa kynnt sér málið og teldi að Íslendingum væri hollast að greiða Icesave-skuldirnar. Þess skal getið að umræddur fulltrúi er jafnframt varaþingmaður Samfylkingarinnar. Engin gögn hafa verið lögð fram til að varpa ljósi á þessa fullyrðingu. Það er því ekki hægt með neinu móti að mynda sér skoðun á því hvort hún standist, en fjölmargir aðilar sem komið hafa fyrir nefndina hafa bent á að þvert á móti geti aukin skuldsetning ríkisins haft þau áhrif að minni umsvif verði í atvinnulífi landsmanna á næstu árum.

ii. Samskipti við útlönd.

Í byrjun október þegar hryðjuverkalögum hafði verið beitt og Icesave-málið var hafið lagði 2. minni hluti ásamt fleirum áherslu á mikilvægi þess að stjórnvöld leituðu eftir aðstoð ráðgjafarfyrirtækja, þar á meðal fyrirtækja á sviði almannatengsla, og hæfu samskipti við ráðamenn Evrópuríkja til að koma málstað Íslands á framfæri erlendis. Að mati 2. minni hluta hefur þessum þætti málsins ekki enn, eftir allan þann tíma sem liðinn er, verið sinnt sem skyldi. Forsætisráðherra eða aðrir ráðherrar hafa ekki ferðast til Evrópuríkja til að kynna málstað Íslands og færa hann á efstu stig stjórnmálanna. Þeir hagsmunir sem um er að tefla eru þess eðlis að nauðsynlegt er að koma þeim í þennan farveg. Mjög óljósar og þversagnarkenndar fregnir hafa um margra mánaða skeið borist af afstöðu erlendra ríkja, ekki hvað síst Norðurlandanna, sem og alþjóðastofnana, og ber þar helst að nefna Alþjóðagjaldeyrissjóðinn (AGS), til Icesave-deilu Hollands og Bretlands við Ísland. Að mati 2. minni hluta sætir furðu að íslensk stjórnvöld skuli ekki hafa tekið af skarið og reynt að komast að því hver sé hin raunverulega afstaða fyrrgreindra ríkja og sé raunin sú að Norðurlöndin hafi gert samþykkt Icesave-samninganna að skilyrði fyrir lánveitingu til Íslands kallar það á afdráttarlaus viðbrögð af hálfu Íslands enda er ljóst að um er að ræða tvíhliða deilu sem Norðurlöndin ættu ekki að eiga aðkomu að. Hið sama á við um Alþjóðagjaldeyrissjóðinn. Séu lánveitingar frá sjóðnum skilyrtar við tiltekna niðurstöðu í Icesave-málinu má ljóst vera að sjóðurinn er farinn langt út fyrir verksvið sitt og það kallar á viðbrögð af hálfu íslenskra stjórnvalda. Til marks um hversu óljós staða Íslands er í málinu er sú fullyrðing Alþjóðagjaldeyrissjóðsins á Íslandi að endurmat á stöðu Íslands sé ekki háð niðurstöðu í Icesave-deilunni. Hins vegar sé beðið afgreiðslu lána frá Norðurlöndunum. Um leið staðhæfa fulltrúar Norðurlandanna að lánveitingar séu ekki háðar lausn Icesave-deilunnar heldur bíði þau endurmats Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Sú sjálfhelda sem í þessu birtist er meðal annars afleiðing af því að íslensk stjórnvöld hafa ekki enn kallað opinberlega eftir skýrum svörum frá þessum aðilum. Það er mat 2. minni hluta fjárlaganefndar að ríkisstjórn Íslands hafi varið allt of litlum kröftum í að tala máli Íslands út á við. Raunar hefur málflutningur stjórnarinnar í Icesave-málinu verið algerlega óviðunandi að mati 2. minni hluta enda hefur hann oft og tíðum birst í því að reynt sé að gera sem minnst úr vanda Íslendinga á meðan málstað gagnaðilans er mjög haldið á lofti.

iii. Vörður um hagsmuni Íslands.

Annar minni hluti bendir á þá nöturlegu staðreynd í öllu þessu að farin var ferð eftir ferð til að verja hagsmuni bankanna en engin slík ferð hefur verið farin til að verja hagsmuni Íslands. Ekki hefur verið rætt við forsætisráðherra Bretlands. 2. minni hluti gagnrýnir harðlega að málstaður Íslands hafi aldrei verið kynntur á alþjóðavettvangi. Má því til sönnunar benda á ummæli utanríkisráðherra Slóvakíu sem benti á að Hollendingar og Bretar hefðu sérstaklega gert gangskör að því að kynna málstað sinn í Evrópu. Það má líka benda á að stjórnvöld beittu sér sérstaklega fyrir því í aðdraganda bankahrunsins að sannfæra aðrar þjóðir um að íslenska bankakerfið stæði vel. Utanríkisráðherra sem þá gegndi því embætti fór í sérstaka ferð í fyrra af því tilefni. Það hlýtur að vekja furðu hvers vegna sami háttur er ekki hafður á í þessa mikilvægasta máli íslensku þjóðarinnar.

Um leið verður að hrósa þeim aðilum sem kenna sig við Indefence-hópinn. Þeir hafa frá upphafi bent á þá staðreynd að íslenskum almenningi beri ekki að taka á sig skuldir einkafyrirtækis. Hafa þeir beitt öllum tiltækum ráðum með heimasíðu og greinaskrifum, reynt að verja íslenska hagsmuni og reynt að endurvekja traust erlendis á íslensku þjóðinni. Þá verður sérstaklega að geta þess að grein Evu Joly var gott innlegg í umræðuna þar sem hún benti á þá óréttlátu aðstöðu sem Ísland væri sett í og að menn erlendis notuðu sér þá aðstöðu í pólitískum tilgangi. Einnig má geta þess að í leiðara Financial Times var þess getið hversu ósanngjarnt það væri að Ísland eitt þyrfti að taka á sig galla í evrópsku innstæðutryggingakerfi. Þá verður 2. minni hluti að benda á það að oft virðist sem erlendir aðilar átti sig betur á þeirri ósanngjörnu aðstöðu sem Ísland er í á meðan innlendir aðilar hampa sjónarmiðum sem eru frekar Bretum og Hollendingum í vil.

Eðlilegt hefði verið að íslensk stjórnvöld hefðu bent á þann skaða sem Bretar hafi valdið íslenskum skattgreiðendum með beitingu hryðjuverkalaganna gegn Seðlabanka Íslands og íslenska ríkinu. Enn fremur verði gerð grein fyrir því að breskir ráðamenn ollu Íslendingum skaða með stóryrtum yfirlýsingum í garð Íslendinga í alþjóðlegum fjölmiðlum. Þá er með miklum endemum að hugsa til þess að Íslendingar hafi ekki veitt viðnám gegn þeirri undirróðursstarfsemi sem Bretar og Hollendingar hafa beitt gegn smáþjóð m.a. með því að nota áhrif sín innan Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og Evrópusambandsins.

iv. Siðferðileg álitaefni.

Guðmundur Heiðar Frímannsson siðfræðingur kemst að þeirri niðurstöðu í áliti sem hann sendi fjárlaganefnd að það eina sem væri öruggt í málinu væri óvissan. Undir það skal tekið en þó má segja að ef Icesave-samningarnir hefðu verið samþykktir í sinni upphaflegu mynd hefði legið fyrir að gata hinnar íslensku þjóðar hefði verið grýtt og þyrnum stráð næstu tvo áratugina. Það að hafna samningunum felur líka í sér óvissu en þó felast í þeirri leið mun fleiri tækifæri til að endurreisa efnahag Íslands hraðar og um leið endurvekja reisn þjóðarinnar á alþjóðlegum mælikvarða.

Í umræðunni hafa komið fram málsmetandi einstaklingar sem halda því fram að þjóðinni beri af siðferðilegum ástæðum að taka á sig drápsklyfjar skulda. Var nefnt í því samhengi að aðrar þjóðir sem hafi lent í sambærilegum erfiðleikum og Íslendingar nú hafi tekist á við vandamál sín af þjóðarstolti og mætt heiminum sem heiðarlegir borgunarmenn. Þannig geti Íslendingar borið höfuðið hátt.

Það er einmitt kjarni málsins að ná fram niðurstöðu sem gerir það að verkum að við Íslendingar getum borið höfuðið hátt í samfélagi þjóðanna. Íslendingar hafa alltaf gert slíkt sem

sjálfstæð fullvalda þjóð. Afstaða 2. minni hluta hefur alltaf verið sú að íslenska þjóðin eigi að standa við skuldbindingar sínar.

Íslendingar hafa aldrei í Icesave-deilunni mætt öðrum þjóðum uppréttir. Má segja að í samningaviðræðunum létum við Hollendinga og Breta beygja okkur. Hin raunverulega deila snýst um það hvort íslensku þjóðinni sé gert að greiða umfram það sem hún er lagalega skuldbundin til að greiða.

Það leikur raunverulegur vafi á því hvort Íslendingar eigi að greiða þá fjárhæð sem til var í hinum íslenska innstæðutryggingarsjóði eða hvort þeim beri að greiða lágmarksgreiðslu samkvæmt tilskipun Evrópusambandsins um innstæðutryggingar eða 20.887 evrur. Upprétt þjóð mundi að sjálfsögðu láta reyna á þessa lagalegu óvissu. Síðan yrði að sjálfsögðu greitt samkvæmt niðurstöðunni.

Í annan stað má líka nefna að ef við gefum okkur að Íslendingar séu skuldbundnir til að greiða lágmarksfjárhæð tilskipunarinnar eða hinar 20.887 evrur þá hljóta þeir uppréttu að staðnæmast þar. Neita að greiða meira. Það er hins vegar ekki raunin með Icesave-samningana. Bæði Hollendingar og Bretar hafa sett sérstaka klásúlu í samningana þar sem sérstaklega er vikið að því að bæði hollenski og breski sjóðurinn njóta sama forgangsréttar og íslenski innstæðutryggingarsjóðurinn. Eins og staðan er samkvæmt samningunum er Íslendingum gert að greiða mun meira en sem nemur 20.887 evrum. Hleypur sú fjárhæð á hundruðum milljarða króna.

Það hlýtur að vera siðferðileg skylda kjörinna fulltrúa þjóðarinnar að gefa aldrei eftir þau kjör sem við njótum sem fullvalda þjóð. Þess réttar njótum við til jafns á við aðrar þjóðir Evrópu. Ef við gefum þann rétt frá okkur því þá gefum við eftir sjálfsvirðingu okkar og þjóðarstolt. Það er aðeins að því gefnu að Íslendingar standi í lappirnar að þeir geti borið höfuðið hátt. Á þessari staðreynd byggist afstaða 2. minni hluta til málsins í heild sinni.

6. Um breytingartillögur við frumvarpið.

Það er álit 2. minni hluta að hreinlegast og skynsamlegast hefði verið, þegar fyrir lá að samningarnir yrðu ekki samþykktir í sinni upprunalegu mynd, að leggja samningana til hliðar og semja upp á nýtt við Breta og Hollendinga. Undir það sjónarmið tók Lee Buchheit. Taldi hann fullvíst að vel yrði tekið í þá beiðni þar sem hagsmunir Íslendinga, Hollendinga og Breta væru að mörgu leyti sambærilegir og því hefðu þessar þjóðir ríka hagsmuni af því að Íslendingum vegnaði vel. Helstu rökin sem komið hafa fram gegn þessari leið er að stjórnvöld hafi óttast að slíkt kynni að hleypa aðildarviðræðum um ESB í uppnám. Einnig var þeim sjónarmiðum haldið á lofti að innstæðutryggingarsjóðurinn yrði, ef þessi leið yrði farin, gjaldþrota um leið og greiðsluskylda hans hæfist. Þessi fullyrðing stenst ekki nánari skoðun þar sem skýrt er tekið fram í Icesave-samningunum að þeir taki ekki gildi fyrr en Alþingi hefur veitt ríkisábyrgð á samningana. Á þetta hefur verið bent fyrr í álitinu. Sjóðurinn getur því haldið sömu stöðu og hann hefur í dag. Sjóðurinn greiðir því einungis það sem í honum er og Bretar og Hollendingar þurfa því að leita réttar síns fyrir þar til gerðum dómstól, telji þeir að sjóðnum beri skylda til að greiða meira.

Undirritaður lýsti sig reiðubúinn að ganga til viðræðna við stjórnarmeirihlutann um hvort mögulegt væri að setja stranga fyrirvara við ríkisábyrgðina. Forsendur slíkra viðræðna voru ávallt þær að fyrirvararnir mundu ganga það langt að þeir mundu breyta ósanngjörnum og einhliða samningi Bretum og Hollendingum í vil í sanngjarnan tvíhliða samning sem mundi endurvekja reisn Íslands, þó þannig að allir málsaðilar gætu vel við unað. Gengið var út frá þeirri forsendu að bæði Bretar og Hollendingar gætu samþykkt fyrirvarana athugasemdalaust.

Ein meginástæða þess að skynsamlegast hefði verið að ganga beint til viðræðna við Breta og Hollendinga væri annars vegar sú að ef fyrirvarar við ríkisábyrgðina væru of veikir og Bretar og Hollendingar samþykktu þá fyrir sitt leyti þá haggaði það ekki þeirri staðreynd að Icesave-samningarnir eru áfram óréttlátir og binda þjóðina á skuldaklafa næstu tvo áratugina. Í öðru lagi ef Bretar og Hollendingar mundu hafna fyrir sitt leyti samningunum með veikum fyrirvörum við ríkisábyrgðina og ákveða að ganga að nýju til viðræðna við Íslendinga þá væri íslenska samninganefndin bundin innan þess ramma sem hinir veiku fyrirvarar mörkuðu og væri hún því bundin í báða skó í þeim viðræðum. Hún ætti því óhægt um vik að krefjast hagkvæmari skilmála þar sem fyrir lægi að vilji meiri hluta Alþingis væri að ganga ekki lengra en hinir veiku skilmálar segðu til um.

Á þessum forsendum hóf 2. minni hluti viðræður við meiri hlutann með það að leiðarljósi að leiða fram hvort vilji væri fyrir hendi að ná fram sameiginlegri niðurstöðu. Á fundi fjárlaganefndar var ákveðið að fá hóp lögfræðinga undir forustu Eiríks Tómassonar, lagaprófessors, til að vinna tillögur úr annars vegar hinum svokölluðu Ögmundarfyrirvörum sem 2. minni hluti lýsti sig fyrir sitt leyti tilbúinn að samþykkja. Þegar niðurstaða lögfræðingahópsins lá fyrir kom í ljós að ekki var tekið inn í það skjal allir þeir fyrirvarar sem fram komu í tillögunum og mikið hafði verið dregið úr vægi þeirra fyrirvara sem þó voru inni. 2. minni hluti lýsti sig hins vegar reiðubúinn til að samþykkja þá efnahagslegu fyrirvara sem unnir höfðu verið af hópi þingmanna úr öllum flokkum og að þeir gengju nægilega langt. Tekið skal fram að í áliti meiri hlutans hefur enn verið dregið úr vægi þeirra efnahagslegu fyrirvara sem þingmannahópurinn lagði fram.

Snemma varð ljóst að samkomulag hefði náðst fyrir utan 2. minni hluta að sætta sig við niðurstöðu úr vinnu lögfræðingahópsins. Reyndist ekki vilji til þess að ganga lengra eða hagga þeim á nokkurn hátt. Fór mestur tími vinnunnar í að semja um hina efnahagslegu fyrirvara og var tillaga þingmannahópsins notuð þar til grundvallar. Hafði samkomulag náðst um þann hluta málsins aðfaranótt föstudagsins 14. ágúst sl. Stóðu menn í þeirri meiningu að samkomulag væri að nást þegar umboð formanns fjárlaganefndar var fyrirvaralaust tekið úr hans höndum. Slitnuðu þá samningaviðræður og var ákveðið að ganga aftur til samninga daginn eftir. Má þá segja að samningaviðræðurnar hafi farið fram á svipuðum nótum og daginn áður þangað til þær virtust sigla í strand rétt fyrir miðnætti aðfaranótt laugardagsins 15. ágúst sl. Var þá orðið ljóst að verulega hefði verið dregið úr tillögum þingmannahópsins að efnahagslegum fyrirvörum. Undirritaður lýsti því þá yfir að ef það væri vilji til þess að ganga til móts við hann varðandi hina lagalegu fyrirvara þá þyrfti sú afstaða að koma fram af hálfu meiri hlutans og ef sú væri raunin þá lýsti hann því yfir að hann mundi skila tillögum í þá veru næsta morgun. Því var alfarið hafnað um tveimur klukkustundum síðar og var um það leyti ákveðið að taka málið úr nefnd án stuðnings undirritaðs. 2. minni hluti telur engu að síður að þeir fyrirvarar sem gerðir voru í frumvarpinu um ríkisábyrgð séu til bóta.

Þá tekur 2. minni hluti undir margt af því sem kemur fram í meirihlutaáliti um fyrirvarana. 2. minni hluti telur samt að hinir lagalegu fyrirvarar hefðu þurft að vera sterkari og skýrari til þess að þeir nái markmiði sínu. Vill 2. minni hluti benda á að orðalag um hinn lagalega fyrirvara þar sem sagt er að ef einhver lagaleg niðurstaða komi fram sem sýni að ekki sé ríkisábyrgð að baki innstæðukerfum Evrópu er svo almenns eðlis að nánast engar líkur séu á bankahruni í öðru landi og slík niðurstaða fengist í framhaldinu. Telur 2. minni hluti mikilvægt að íslenska ríkið hefði tekið sér þann skýlausa rétt að láta reyna á hvort ríkisábyrgð sé að baki hinu íslenska innstæðutryggingakerfi. Í annan stað telur 2. minni hluti það ekki ganga nógu langt að verði þessi ólíklegi atburður að veruleika þá hefði eingöngu verið gengið til

viðræðna á ný við Breta og Hollendinga og hefðu þeir ekki samþykkt samningaviðræður eða slitnað upp úr því ætti málið að fara að nýju til Alþingis. Má þá segja að við lentum aftur í þeirri stöðu sem við erum í nú en þá væri best að leysa málið nú þegar. Þessi sjónarmið eiga við um aðra fyrirvara um ríkisábyrgðina en allir eru þeir sama merki brenndir að ef eitthvað gerist sem þjónar hagsmunum Íslendinga þá verður það ekki niðurstaðan heldur skal aftur taka upp viðræður og ljúka málinu á Alþingi. Á það sérstaklega við um fyrirvarann varðandi það þar sem innstæðutryggingarsjóðnum er gert skylt að höfða mál um útgreiðslu úr þrotabúi Landsbankans. Það ákvæði er styrkt til mikilla muna í breytingartillögum 2. minni hluta. Telur 2. minni hluti að verði niðurstaða dómstóla sú að um eina kröfu sé að ræða og falli þannig Íslendingum í vil er ekki hægt að sætta sig við að það verði ekki hin endanlega niðurstaða heldur þurfi samt sem áður að ganga að nýju til viðræðna við Breta og Hollendinga og afgreiða málið að nýju hjá Alþingi. Vegna þessa mun undirritaður leggja fram breytingartillögu sem gerir það að verkum að falli dómsmál íslenska ríkinu í vil sé það hin endanlega niðurstaða. Varðandi hina efnahagslegu fyrirvara, sem settir voru inn til að koma í veg fyrir gjaldþrot þjóðarbúsins og tryggja viss lágmarkslífskjör í landinu, lýsir 2. minni hluti sig sammála því að þessi leið sé farin. Engu síður gagnrýnir 2. minni hluti að greiðslubyrði skuli hafa verið hækkuð upp í 4% úr 3,85% gagnvart Bretum en úr 1,94% í 2% gagnvart Hollendingum. Þessi prósentuhækkun samsvarar 3 milljarða hækkun á greiðslubyrði ríkisins á einu ári. Má til samanburðar geta þess að stjórnvöld höfðu tveimur mánuðum fyrr skorið niður framlög til aldraða og öryrkja að svipaðri fjárhæð. Sýnir það um hversu gríðarlega fjármuni er að ræða og má velta því fyrir sér hvers vegna þeir sem gæta eiga hagsmuna íslensku þjóðarinnar berjist fyrir því að greiðslubyrðin sé hækkuð sem þessu nemur. Í annan stað átelur 2. minni hluti að þrjú skilyrði um fjárhagslega byrði séu ekki í breytingartillögum meiri hlutans heldur eingöngu í nefndaráliti meiri hlutans og eru því haldlítil og tryggja ekki réttarstöðu landsins að þessu leyti.

Annar minni hluti leggur fram breytingartillögu þess efnis að upphafsdagur vaxta miðist við 27. júlí 2009 í stað 1. janúar sama ár. Miðast dagsetningin við upphaf greiðsluskyldu samkvæmt samningunum. Er hér um að ræða hagsmuni fyrir íslenskt þjóðarbú að fjárhæð um 24 milljarðar kr. Er á engan hátt hægt að réttlæta að Íslendingum sé gert að greiða þessa fjármuni án skyldu.

Þá telur 2. minni hluti að styrkja ætti eftirlitshlutverk Alþingis betur en gert er í frumvarpinu. Í því er kveðið á um að fjármálaráðherra skuli árlega upplýsa Alþingi um framkvæmd samninganna og mat skv. 1. mgr. Telur 2. minni hluti í ljósi efnahagsástandsins nauðsynlegt að efla eftirlitshlutverk Alþingis, bæði með þessum samningum sem og framkvæmd fjárlaga. Telur 2. minni hluti að gera ætti ársfjórðungslega grein fyrir framkvæmdinni í skýrslum um framkvæmd fjárlaga sem staðfestar séu af endurskoðendum. Auk þess telur 2. minni hluti mikilvægt að ríkisreikningur verði gefinn út eigi síðar en í upphafi febrúar ár hvert en ekki um eða eftir mitt ár eins og raunin hefur verið síðustu tvö árin og leggur til að lögum um fjárreiður ríkisins verði breytt í þá veru því síðbúið uppgjör bendir til veikleika í eftirliti með fjárreiðum ríkisins og er slíkt óviðunandi þegar að kreppir í efnahagsmálum.

Annar minni hluti er sammála breytingartillögum meiri hlutans um endurheimtur á því fé sem safnaðist inn á Icesave-reikningana. Engu að síður er óljóst til hvaða ráðstafana ríkisstjórnin getur gripið án þess að ganga á stjórnarskrárvarin réttindi viðkomandi aðila og þarna sé einnig gengið of skammt eins og í öðrum fyrirvörum í breytingartillögum meiri hlutans. Þá hefur þetta atriði lítið sem ekkert verið rætt innan fjárlaganefndar og enginn utanaðkomandi sérfræðingur tjáð sig um álitaefnið, hvað þá lagt fram álit um málið. Það er hins vegar

mikilvægt að hafa frumkvæði að samstarfi við þar til bæra aðila, m.a. yfirvöld í Bretlandi, Hollandi og Evrópusambandinu og óska aðstoðar þeirra við að rekja hvert Icesave-innstæðurnar fóru. Um leið er hér með komin staðfesting á algeru sinnuleysi núverandi ríkisstjórnar að reyna að nálgast þá fjármuni sem lagðir voru inn á Icesave-reikningana. Er það einnig til marks um þá döpru staðreynd að í sjálfu sér hefur ekkert verið gert á erlendum vettvangi af hálfu stjórnvalda til að rétta við stöðu Íslands í alþjóðlegu umhverfi.

7. Lokaorð.

Vandamálin sem Íslendingar takast á við eru geysilega alvarleg og má raunar segja að það séu fá dæmi í hagsögu 20. aldar sem jafna má við þann vanda sem Ísland á við að etja núna. Saman hefur farið hrun fjármálakerfisins, fall gjaldmiðilsins, lækkun eignaverðs og slæm fjárhagsstaða fyrirtækja og einstaklinga. Afleiðingin er atvinnuleysi, harkalegur samdráttur framleiðslu og skert lífskjör.

Þær fjárhagslegu ábyrgðir og greiðslur sem ríkið tekur á sig munu hafa úrslitaáhrif á framleiðslugetu og lífskjör í landinu. Þess vegna skiptir takmörkun ríkisábyrgðar, áhættu og óvissu vegna Icesave-samninganna svo miklu máli.

Því var það skoðun 3. minni hluta efnahags- og skattanefndar að óverjandi væri að samþykkja fyrirliggjandi ábyrgð íslenska ríkisins á Icesave-samningunum. Jafnframt var dregið í efa að sérstakir fyrirvarar af hálfu Alþingis væru nægjanlegir og betra væri að ganga hreint til verks: hafna fyrirliggjandi samningi og ganga á ný til viðræðna.

Í efnahagslegum fyrirvörum meiri hluta fjárlaganefndar er fyrst og fremst horft til endurskoðunar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og tengingar hámarksgreiðslna við hagvöxt. Það er skoðun 2. minni hluta að efnahagslegir fyrirvarar meiri hluta fjárlaganefndar séu til bóta, en gangi ekki nægilega langt. Sérstaklega telur 2. minni hluti slæmt að viðmið Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um skuldaþol íslenska þjóðarbúsins er ekki að finna í fyrirvörum meiri hlutans. Jafnframt átelur 2. minni hluti að ekki er tekið fyllilega á því hvað skal gera við eftirstöðvar, ef þær verða einhverjar. Í staðinn er mjög almennt orðað að ræða skuli við viðsemjendur og senda svo málið til Alþingis ef ekki fæst niðurstaða.

Þannig að þrátt fyrir að nú sé lagt til að fyrirvarar verði settir við ríkisábyrgðina af hálfu Alþingis verður ekki séð að það breyti því áliti sem sett er fram í lokaorðum 3. minni hluta efnahags- og skattanefndar um að vafi sé á því að fyrirvararnir séu nægjanlegir og að betra sé að ganga hreint til verks og ganga á ný til viðræðna um lausn á Icesave-skuldbindingunni.

Í sérstöku skjali frá 2. minni hluta fjárlaganefndar er lögð til frávísunartillaga, þ.e. að frumvarpinu verði vísað til ríkisstjórnarinnar og henni falið að taka upp viðræður á nýjan leik við bresk og hollensk stjórnvöld á grundvelli Brussel-viðmiðanna. Leitað verði eftir pólitískum farvegi til lausnar deilumálinu eða samningsniðurstöðu á sanngjarnari forsendum.

Verði frávísunartillagan ekki samþykkt mun koma til atkvæða varatillaga 2. minni hluta sem felur í sér að nauðsynlegar breytingar verði gerðar á fyrirvörum Íslands til að taka á stærstu ágöllum Icesave-samninganna.

Alþingi 20. ágúst 2009.

Höskuldur Þórhallsson.

Fylgiskjal.

Svar viðskiptaráðherra við fyrirspurn Sivjar Friðleifsdóttur um tvö bréf ráðherrans til breska fjármálaráðuneytisins ásamt þýðingu á bréfunum á íslensku.
(Þskj. 503, 227. mál 136. löggjafarþings.)

Fyrirspurnin hljóðar svo:

Hvernig hljóða bréf ráðherrans sem send voru breska fjármálaráðuneytinu annars vegar um miðjan ágúst og hins vegar 5. október sl.?

Bréf það sem sent var úr viðskiptaráðuneytinu til Clive Maxwell í HM Treasury 20. ágúst 2008 hljóðar svo:

„Reference is made to our discussions on July 31 and your letter of August 7 2008 where you raised a number of questions concerning the Icelandic Depositors' and Investors' Guarantee Fund. Also, we refer to our email of August 14, with our comments on these issues, excluding questions 2 and 5. In the following, we address these two remaining questions.

In the, in our view unlikely, event that the Board of Directors of the Depositors' and Investors' Guarantee Fund could not raise necessary funds on the financial markets, we would assure you that the Icelandic Government would do everything that any responsible government would do in such a situation, including assisting the Fund in raising the necessary funds, so that the Fund would be able to meet the minimum compensation limits.

Furthermore, we would like to point out that the Act on the Depositors' and Investors' Guarantee Fund was passed in 1998, as a measure to implement directive 94/19/EC on the same issue. The act is currently under review by the Ministry of Business Affairs, in light of the development in the financial sector in the last few years. Funding and procedures are among the issues that are being examined. The current plan is to present a bill of law to this extent in the Parliamentary session that begins in October.

It should be pointed out that a situation may arise where a financial institution with a sound capital ratio faces liquidity problems due to depositors suddenly and on a large scale withdrawing their funds for some reason. In such a case, the Central Bank of Iceland as a lender of last resort may provide liquidity assistance. The Icelandic Government would support the Central Bank in doing so. Under such circumstances the matter would never become an issue for the Depositors' and Investors' Guarantee Fund.

We would like to underline that the Government is fully aware of its obligations under the EEA-agreement in relation to the Depositors' and Investors' Guarantee Fund and will fulfil those obligations."

Bréf það sem sent var úr viðskiptaráðuneytinu til Clive Maxwell í HM Treasury 5. október 2008 hljóðar svo:

„Reference is made to the discussions you have had with the Ministry this weekend.

If needed the Icelandic Government will support the Depositors' and Investors' Guarantee Fund in raising the necessary funds, so that the Fund would be able to meet the minimum compensation limits in the event of a failure of Landsbanki and its UK branch."

Íslensk þýðing.

Bréf það sem sent var úr viðskiptaráðuneytinu til Clive Maxwell í HM Treasury 20. ágúst 2008 hljóðar svo:

„Vísað er til viðræðna okkar hinn 31. júlí og bréfs yðar frá 7. ágúst 2008, þar sem þér lögðuð fram nokkrar spurningar varðandi Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta. Vísað er jafnframt til tölvupósts okkar frá 14. ágúst með athugasemdum okkar um þessi mál, önnur en spurningar nr. 2 og 5. Hér á eftir fara svör okkar við þeim tveimur spurningum sem eftir standa.

Ef svo vildi til, sem er ólíklegt að okkar mati, að stjórn Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta tækist ekki að afla nauðsynlegs fjármagns á fjármálamarkaði, getum við fullvissað ykkur um að ríkisstjórn Íslands myndi grípa til allra þeirra ráða sem ábyrg ríkisstjórn myndi grípa til í slíkri stöðu, þ.m.t. aðstoða sjóðinn við að afla þess fjár, sem þörf væri á, þannig að sjóðurinn gæti staðið skil á lágmarksgreiðslum.

Ennfremur viljum við benda á lög um innstæðutryggingar og tryggingarkerfi fyrir fjárfesta, sem samþykkt voru árið 1998, m.a. til innleiðingar á tilskipun 94/19/EB um sama efni. Lögin eru nú til endurskoðunar í viðskiptaráðuneytinu í ljósi þróunar á sviði fjármálaviðskipta á undanförnum árum. Fjármögnun og verklagsreglur eru meðal þeirra þátta sem til athugunar eru. Gert er ráð fyrir að frumvarp til laga um þessi mál verði lagt fram á komandi löggjafarþingi, sem hefst í október.

Á það skal bent að sú staða getur komið upp að fjármálastofnun með trygga eiginfjárstöðu lendi í lausafjárvanda ef mikill fjöldi innstæðueigenda tekur skyndilega út fé sitt af einhverri ástæðu. Í slíku tilviki getur Seðlabanki Íslands, sem lánveitandi til þrautavara, veitt lausafjáraðstoð. Ríkisstjórn Íslands myndi styðja Seðlabankann í þeim aðgerðum. Við slíkar aðstæður kæmi málið aldrei til kasta Tryggingarjóðs innstæðueigenda og fjárfesta.

Við undirstrikum að ríkisstjórninni er fullkomlega kunnugt um skuldbindingar sínar skv. EES samningnum að því er varðar Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta og mun standa við þær skuldbindingar.“

Bréf það sem sent var úr viðskiptaráðuneytinu til Clive Maxwell í HM Treasury 5. október 2008 hljóðar svo:

„Vísað er til viðræðna yðar við ráðuneytið um síðastliðna helgi.

Ef þörf krefur mun ríkisstjórn Íslands styðja Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta við að afla nauðsynlegs fjár, þannig að sjóðurinn gæti staðið skil á lágmarksgreiðslum ef til þess kæmi að Landsbankinn og útibú hans í Bretlandi kæmust í þrot.“

Með álitinu voru eftirfarandi fylgiskjöl:

1. „Listi yfir trúnaðargögn til aflestrar“, 30. júní 2009.
2. Uppgjörssamningur (e. Settlement Agreement), dags. 5. júní 2009.
3. Samkomulag (e. Memorandum of Understanding), dags. 31. október 2006.
4. Ragnar H. Hall: „Er þetta örugglega rétt reiknað?“ Morgunblaðið, 10. júlí 2009.
5. Hörður Felix Harðarson og Ragnar H. Hall: „Hvernig getur þetta gerst?“ Morgunblaðið, 22. júlí 2009.

339. Frávísunartillaga [136. mál]

í málinu: Frv. til l. um heimild til handa fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, til að ábyrgjast lán Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá breska og hollenska ríkinu til að standa straum af greiðslum til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf.

Frá 2. minni hluta fjárlaganefndar (HöskÞ).

Þar sem fram hefur komið að:

a. mörg álitaefni og gallar eru á málatilbúnaði ríkisstjórnarinnar við þinglega meðferð málsins,
b. samningarnir eru ekki í samræmi við umboð Alþingis frá 5. desember 2008 sem kvað á um að mál skyldu leidd til lykta á grundvelli hinna umsömdu viðmiða, Brussel-viðmiðanna svokölluðu, og
c. endurskoðunarákvæði samninganna eru þegar virk vegna skuldastöðu þjóðarinnar

leggur 2. minni hluti til að frumvarpinu **verði vísað til ríkisstjórnarinnar** og henni falið að taka upp viðræður á nýjan leik við bresk og hollensk stjórnvöld á grundvelli Brussel-viðmiðanna. Leitað verði eftir pólitískum farvegi til lausnar deilumálinu eða samningsniðurstöðu á sanngjarnari forsendum.

340. Breytingartillögur [136. mál]

við brtt. á þskj. 336 [Ríkisábyrgð á lántöku Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta (Icesave-samningar)].

Frá 2. minni hluta fjárlaganefndar (HöskÞ).

Varatillögur:

1. Við 1. tölul. Við 1. efnismgr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Vaxtagreiðslur miðast við gildistöku Icesave-samninganna, 27. júlí 2009.
2. Við b-lið 2. tölul. (3. gr.).
   a. Í stað „4%“ og „2%“ í 2. málsl. 3. efnismgr. komi: 3,85%, og: 1,94%.
   b. 5. efnismgr. orðist svo:
      Verði greiðslubyrði lánasamninganna meiri en nemur hámarki skv. 3. mgr. og þar með eftirstöðvar í lok lánatímabilsins árið 2024 fellur ríkisábyrgðin á eftirstöðvunum niður.
3. Við c-lið 2. tölul. (4. gr.).
   a. 2. og 3. málsl. 1. efnismgr. orðist svo: Fáist síðar úr því skorið fyrir þar til bærum úrlausnaraðila að ríkisábyrgð gildi ekki, þá ber Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta ekki að greiða hærri fjárhæð en til var í sjóðnum við upphaf bankahrunsins. Sami fyrirvari á við ef betri réttur skapast á sviði Evrópulöggjafar, hún skýrist eða ef lagaleg skylda til að ábyrgjast innstæður minnkar eða á annan hátt liggur fyrir að ríkisábyrgð sé ekki til staðar, einnig ef í ljós kemur að skaði hafi hlotist af aðgerðum breskra og hollenskra stjórnvalda fyrir þrotabú Landsbanka Íslands hf.

b. Í stað 2. og 3. málsl. 2. efnismgr. komi einn nýr málsliður, svohljóðandi: Ábyrgðin er bundin við að Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta láti á það reyna fyrir slita- eða skiptastjórn þrotabús Landsbanka Íslands hf. hvort kröfur hans gangi við úthlutun framar öðrum hluta krafna vegna sömu innstæðu og hagi kröfulýsingu sinni þannig að reynt geti á þennan rétt, með málskotsrétti til héraðsdóms og Hæstaréttar.
c. 3. efnismgr. falli brott.

4. Við 2. tölul. bætist nýr stafliður, svohljóðandi:
h. (9. gr.)
Ríkisábyrgðin grundvallast á því að fjárhagsleg byrði vegna hennar verði innan viðráðanlegra marka. Til að fyrirbyggja greiðslufall ríkissjóðs fellur ríkisábyrgðin niður ef:
a. hlutfall erlendra skulda þjóðarbúsins af vergri landsframleiðslu fer yfir 240%,
b. hlutfall erlendra skulda opinberra aðila af skatttekjum fer yfir 250%,
c. hlutfall erlendra afborgana og vaxta af útflutningstekjum fer yfir 150%.

341. Nefndarálit [160. mál]

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 162/2006, um fjármál stjórnmálasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra.

Frá allsherjarnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Ágúst Geir Ágústsson frá forsætisráðuneyti. Þá barst nefndinni minnisblað um málið frá Ríkisendurskoðun.

Með frumvarpinu er lagt til að við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða sem heimilar Ríkisendurskoðun að taka við og birta upplýsingar um framlög til stjórnmálasamtaka og frambjóðenda þeirra aftur í tímann ef þeir óska eftir því. Frumvarpið er byggt á viljayfirlýsingu stjórnmálasamtaka sem fulltrúa eiga á Alþingi auk Frjálslynda flokksins, en markmið þess er að endurskapa traust sem nauðsynlegt er að ríki um starfsemi stjórnmálasamtaka í landinu.

Nefndin ræddi um þá heimild sem Ríkisendurskoðun er falin til að taka við og birta upplýsingar að ósk stjórnmálasamtaka og frambjóðenda. Hún felur í sér að frumkvæðið þarf að koma frá samtökunum og frambjóðendunum sjálfum. Þá ræddi nefndin nokkuð um ákvæði frumvarpsins um birtingu upplýsinga um fjárframlög, en í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að allir styrkir frá lögaðilum sem ekki hafa krafist trúnaðar séu birtir en ef um einstakling sé að ræða þurfi birting ætíð að byggjast á samþykki einstaklingsins. Nefndinni voru kynntar upplýsingar þess efnis að Persónuvernd teldi æskilegt, að teknu tilliti til persónuverndarsjónarmiða og ákvæða um friðhelgi einkalífs, að miðlun upplýsinga um fjárframlög einstaklinga til Ríkisendurskoðunar byggðist einnig á samþykki einstaklinganna. Af því tilefni beinir nefndin því til stjórnmálasamtaka og frambjóðenda að áður en upplýsingar eru sendar Ríkisendurskoðun til birtingar verði samþykkis viðkomandi einstaklinga fyrir þeirri málsmeðferð afdráttarlaust aflað.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt.**

Vigdís Hauksdóttir og Unnur Brá Konráðsdóttir skrifa undir álit þetta með fyrirvara.

Ásmundur Einar Daðason, Birgir Ármannsson og Róbert Marshall voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 19. ágúst 2009.

Steinunn Valdís Óskarsdóttir, form., frsm.	Atli Gíslason.	Valgerður Bjarnadóttir.
Vigdís Hauksdóttir, með fyrirvara.	Unnur Brá Konráðsdóttir, með fyrirvara.	Þráinn Bertelsson.

342. Svar [145. mál]

umhverfisráðherra við fyrirspurn Sigurðar Inga Jóhannssonar um synjun á staðfestingu aðalskipulags Skeiða- og Gnúpverjahrepps.

Í fyrirspurninni er vísað til synjunar á staðfestingu aðalskipulags Skeiða- og Gnúpverjahrepps. Vegna þess þykir rétt að árétta að niðurstaða ráðuneytisins varðandi umrætt skipulag, sbr. bréf ráðuneytisins til sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps, dags. 12. maí sl., var sú að ráðuneytið taldi ekki unnt að staðfesta áðurgreinda skipulagstillögu að svo stöddu eins og nánar er tilgreint í áðurnefndu bréfi. Samkvæmt framangreindu var því ekki synjað um staðfestingu umræddrar skipulagstillögu í merkingu 3. mgr. 19. gr. skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997, heldur aðeins lagt fyrir sveitarstjórn að bæta úr tilteknum málsmeðferðarágalla svo unnt yrði að taka málið til endanlegrar afgreiðslu í ráðuneytinu.

1. *Telur ráðherra að rannsóknarskyldu stjórnvalds hafi verið nægjanlega sinnt þegar ráðherra neitaði að staðfesta aðalskipulag Skeiða- og Gnúpverjahrepps tveimur dögum eftir kosningar?*

Í umsögn Skipulagsstofnunar vegna málsins var skýrt tekið fram að áskilnaði 1. málsl. 1. mgr. 17. gr. skipulags- og byggingarlaga hefði ekki verið fullnægt við málsmeðferð sveitarstjórnar varðandi umrætt aðalskipulag. Í athugasemdum þeim sem sveitarstjórn var veitt færi á að koma að vegna málsins og bárust ráðuneytinu með bréfi 4. maí sl. var ekki að finna sjónarmið eða ástæður sem þóttu til þess fallnar að breyta því mati. Einkum að þessu virtu, svo og með tilliti til eðlis og umfangs málsins alls, þótti nægilega upplýst að áskilnaði skv. 1. málsl. 1. mgr. 17. gr. laganna hefði ekki verið fullnægt við meðferð sveitarstjórnar gagnvart umræddu aðalskipulagi.

2. *Er það mat ráðherra að umrædd breyting á aðalskipulaginu, sem fjallað hafði verið um í langan tíma, m.a. á tveimur kjörtímabilum sveitarstjórna, hafi verið vankynnt þannig að íbúar sveitarfélagsins eða aðrir aðilar hafi ekki vitað af eða getað komið athugasemdum sínum á framfæri á löglegan, venjubundinn hátt?*

Líkt og tekið er fram í áðurnefndu bréfi ráðuneytisins til sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps, dags. 12. maí sl., var það afstaða Skipulagsstofnunar að fyrirmælum 1. málsl. 1. mgr. 17. gr. laganna hefði ekki verið fullnægt. Eins og meðal annars vikið er að í áðurnefndu bréfi ráðuneytisins eru það ekki síst kröfurnar um lýðræðislega málsmeðferð, réttar-

öryggi svo og upplýsta og gagnvirka stjórnsýslu sveitarfélaga vegna skipulagsgerðar sem marka málsmeðferðarákvæði skipulags- og byggingarlaga því viðvíkjandi, sbr. svo sem 1. gr., 9. gr. og 17.–18. gr. nefndra laga. Með tilliti til þessara atriða, svo og umfangs og eðlis málsins og þ.m.t. afstöðu Skipulagsstofnunar, taldi ráðuneytið að málsmeðferð við umrædda skipulagsgerð hefði ekki verið í samræmi við fyrirmæli 1. málsl. 1. mgr. 17. gr. skipulags- og byggingarlaga.

3. *Má telja, í ljósi synjunarinnar, að ráðherra leggi nýtt mat á sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga í skipulagsmálum?*

Sem kunnugt er takmarkast sjálfsstjórnarréttur sveitarfélaganna eftir því sem lög mæla fyrir um, sbr. 78. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands. Með skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, er ráðherra falið að fara með yfirstjórnar- og eftirlitshlutverk vegna þeirra mála er undir lögin falla, þar á meðal staðfestingarhlutverk vegna skipulagsstillagna sveitarfélaga. Í umræddu yfirstjórnunar- og staðfestingarhlutverki felst ekki síst það að tryggja að lögboðin málsmeðferðarákvæði séu virt. Í því ljósi og með tilliti til þess sem fyrr hefur verið greint hér frá telur ráðherra ekki að nýtt mat hafi verið lagt á sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga í skipulagsmálum.

4. *Hver er afstaða ráðherra til landsskipulags sem meðal annars er boðað í drögum að frumvarpi til nýrra skipulagslaga?*

Frumvarp til skipulagslaga er enn til meðferðar í ráðuneytinu, einkum þau ákvæði sem varða landsskipulag, en stefnt er að því að leggja frumvarpið fram ásamt frumvarpi til laga um mannvirki nú á haustþingi.

5. *Hver er að mati ráðherra staða svæðisskipulags sveitarfélaganna við Þjórsá í ljósi synjunarinnar þar sem sveitarfélög austan Þjórsár gera ráð fyrir virkjunum í aðalskipulagi sínu?*

Um svæðisskipulag gilda ákvæði 12. og 13. gr. skipulags- og byggingarlaga. Samkvæmt upplýsingum frá Skipulagsstofnun liggur svæðisskipulag fyrir umgetið landsvæði ekki fyrir. Staða aðalskipulags fyrir sveitarfélögin við Þjórsá er þó eftir sem áður óbreytt í þessu sambandi.

6. *Hversu oft hefur það gerst áður, í ljósi nýrrar túlkunar ráðherra á 1. mgr. 17. gr. skipulags- og byggingarlaga, að ráðherrar umhverfismála hafa gengið gegn niðurstöðu eða ráðleggingu fagstofnunar sinnar, þ.e. Skipulagsstofnunar?*

Ráðherra telur að ekki sé um að ræða nýja túlkun á 1. mgr. 17. gr. skipulags- og byggingarlaga í umræddu máli. Tilvik sambærilegt því er var til úrlausnar í ráðuneytinu og varðaði málsmeðferðarágalla vegna umræddrar aðalskipulagstillögu sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps hefur ekki borist ráðuneytinu að því er best verður séð. Það leiðir einkum af ákvæðum 3. gr. skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997, að ráðuneytið telst stjórnvald á æðra stjórnsýslustigi. Í þeim málaflokkum sem að lögum tilheyra annars vegar Skipulagsstofnun og hins vegar umhverfisráðherra sem yfirstjórnar- og eftirlitsaðila, þ.e. annars vegar skipulags- og byggingarlög og hins vegar lög um mat á umhverfisáhrifum, hefur það gerst í þó nokkrum tilvikum að ráðherra hefur breytt eða fellt niðurstöðu Skipulagsstofnunar úr gildi eða byggt niðurstöðu sína á öðrum forsendum eða ástæðum en Skipulagsstofnun. Nákvæmur fjöldi slíkra tilvika liggur þó ekki fyrir.

7. *Hversu oft áður hefur verið gerð krafa um það, við einstakar breytingar á aðalskipulagi, að farið sé eftir bókstaf 1. mgr. 17. gr. skipulags- og byggingarlaga?*

Líkt og tekið er fram í áðurnefndu bréfi ráðuneytisins frá 12. maí sl. verður ekki ráðið að fyrirmæli 1. mgr. 17. gr. skipulags- og byggingarlaga séu frávíkjanleg. Sú krafa um forkynningu sem leiðir af umræddum ákvæðum hefur því ávallt verið í gildi.

8. *Hversu mikill aukakostnaður mun að mati ráðherra leggjast á sveitarfélögin verði þessi stefnubreyting ráðherra að viðtekinni venju?*

Í ráðuneytinu liggur ekki fyrir kostnaðargreining fyrir sveitarfélög vegna fyrirmæla 1. mgr. 17. gr. skipulags- og byggingarlaga. Telur ráðherra að slík kostnaðargreining falli fremur undir verksvið það sem markað er með sveitarstjórnarlögum, nr. 45/1998.

343. Svar [139. mál]

samgönguráðherra við fyrirspurn Einars K. Guðfinnssonar um framkvæmd samgönguáætlunar.

1. *Hvaða verkefni í vegamálum verða boðin út á þessu ári á grundvelli gildandi samgönguáætlunar?*

Eftirfarandi verkefni hafa verið boðin út á grundvelli gildandi samgönguáætlunar á þessu ári:

Vegur	Kafli	Samgönguáætlun 2007–2010
264 Rangárvallavegur	Hringvegur – Akurbrekka	2008–2009
359 Bræðratunguvegur	Flúðir – Tungufljót	2007–2010
318 Langholtsvegur	Hringvegur – Ármótavegamót	2009
1 Hringvegur	Um Hellu	2009
415 Álftanesvegur **	Hafnarfjarðarvegur – Bessastaðavegur	2007–2008
60 Vestfjarðavegur	Þverá – Þingmannaá	2008–2009
72 Hvammstangavegur	Um Hvammstanga	2007
59 Laxárdalsvegur	Höskuldsstaðir – Leiðólfsstaðir	2008–2009
85 Norðausturvegur	Bunguflói – Vopnafjörður	2007–2010
874 Raufarhafnarvegur	Hófaskarðsleið – Flugvöllur	2008–2009
1 Hringvegur	Litla Sandfell – Haugaá	2008–2010
1 Hringvegur **	Um Ysta Rjúkandi	2009

2. *Verður gengið til samninga við verktaka um þau verkefni sem þegar hafa verið boðin út?*

Gengið hefur verið til samninga við verktaka i öllum verkum sem boðin hafa verið út nema tveimur, sbr. auðkenni í töflu í 1. tölul. (**).

3. *Er ætlunin að bjóða út vegagerðarverkefni á þessu ári sem ekki verða fjármögnuð eftir svokallaðri einkafjármögnunarleið?*

Í haust verður staðan endurmetin og skoðað hvort unnt verður að ráðast í frekari útboð.

344. Svar [146. mál]

forsætisráðherra við fyrirspurn Sivjar Friðleifsdóttur um brottflutning af landinu.

Forsætisráðherra óskaði eftir svörum Hagstofu Íslands við þeim spurningum sem fram koma í fyrirspurninni og fara þau hér á eftir. Viðhlítandi svör er ekki unnt að veita vegna skorts á upplýsingum og greiningu gagna.

1. *Hvað er áætlað að margir Íslendingar hafi nú þegar flutt úr landi vegna afleiðinga bankahrunsins og hve margir útlendingar sem starfað hafa hér?*

Hagstofa Íslands hefur ekki greint brottflutning frá landinu eftir því hvort hann megi rekja til afleiðinga bankahrunsins og telur sig því ekki geta svarað þeirri spurningu sem hér um ræðir án þess að afla frekari upplýsinga.

2. *Hve margir er áætlað að flytjist úr landi árlega, nú í ár og næstu þrjú árin?*

Hagstofan birti mannfjöldaspá 17. desember 2008 fyrir tímabilið 2008–2050. Ein af grunnforsendum hennar er að venju spá um búferlaflutninga til og frá landinu. Fram til ársins 2003 sýna gögn Hagstofunnar tiltölulega venjubundið mynstur búferlaflutninga og greint hefur verið frá opinberlega. Þegar tók til áranna 2004–2007 breyttist þetta mynstur búferlaflutninga í svo mikilvægum atriðum að endurskoða þurfti frá grunni mannfjöldaspána, einkum til næstu ára. Hagstofan álítur að búferlaflutningar árin 2009–2011 verði best metnir í nánu samhengi við rauntölur um búferlaflutninga fyrri ára, einkum áranna 2004– 2007. En vitaskuld dugir það eitt ekki til að spá fyrir um mannfjöldaþróun því hagsveiflur og vinnuaflseftirspurn í nágrannalöndum Íslands eru þættir sem hafa áhrif á hina endanlegu niðurstöðu um aðflutta og brottflutta frá Íslandi á næstu árum. Hvað sem öðru líður telur Hagstofan að árin 2004–2011 beri að skoða sem einstakt tímabil í fólksfjöldaþróun hérlendis. Hefur mannfjöldaspá Hagstofunnar tekið mið af þessu áliti.

Almennt séð flytur fólk mest búferlum utan og innan lands á aldrinum 20–30 ára og á það jafnt við um bæði kynin. Það sem gerðist árin 2004–2007 má með hliðsjón af þessu draga saman í knappa niðurstöðu um að aðflutningur til landsins hafi að verulegu leyti verið borinn uppi af útlendum körlum á öllu aldursbilinu 20–50 ára. Þetta telur Hagstofan að muni snúast við árin 2009–2011. Í forsendum Hagstofunnar er ekki beinlínis gert ráð fyrir landflótta útlendinga frá Íslandi. Gert er ráð fyrir að 66% allra erlendra karla og 44% kvenna sem komu hingað árin 2004–2007 hafi flutt af landi brott fyrir árslok 2011. Í sögulegu samhengi er hlutfall brottfluttra útlendinga lægra, sem þýðir að fleiri þeirra setjast hér að í venjulegu árferði. Hins vegar voru búferlaflutningar útlendinga árin 2004–2007 ekki dæmigerðir í ljósi sögunnar og því má telja að árin 2009–2011 verði það ekki heldur hvað Ísland varðar.

Hagstofan spáir neikvæðum flutningsjöfnuði bæði karla og kvenna árin 2009–2011, sbr. niðurstöður í meðfylgjandi töflu. Hagstofan spáir því jafnframt að jafnvægi verði náð í búferlaflutningum árið 2012 og að frá því ári að telja verði aftur komið á það ástand í búferlaflutningum sem einkenndi í meginatriðum íslenskan veruleika fram til ársins 2003. Samkvæmt mannfjöldaspánni er talið að árið 2009 flytjist um 4.800 fleiri frá landinu en til þess. Þessi þróun mun halda áfram árið 2010 en þá verður flutningsjöfnuðurinn neikvæður um 3.200 manns og 2.300 manns árið 2011. Í meðfylgjandi töflu má finna svar við spurningu þingmannsins.

Spá um flutningsjöfnuð eftir kyni 2009–2012.

	2009	2010	2011	2012
Íslendingar og útlendingar				
Alls	–4.771	–3.209	–2.289	108
Karlar	–3.472	–2.281	–1.637	48
Konur	–1.299	–928	–652	60
Útlendingar				
Alls	–3.711	–2.152	–1.230	151
Karlar	–2.906	–1.718	–1.070	71
Konur	–805	–434	–160	80
Útlendingar, %				
Alls	77,8	67,1	53,7	–
Karlar	83,7	75,3	65,4	–
Konur	62,0	46,8	24,5	–

3. *Hvernig skiptast þeir eftir*
   a. *atvinnugreinum,*
   b. *fjölskyldustöðu, þ.e. fjölskyldufólk eða einhleypir, og*
   c. *kyni?*

Hagstofa Íslands greinir ekki spá um búferlaflutninga eftir atvinnugreinum eða fjölskyldustöðu og telur sig því ekki geta svarað a- og b-lið án frekari rannsókna. Varðandi c-lið vísast til töflu í svari við 2. tölul.

4. *Til hvaða landa má áætla að fólk flytji einkum?*

Hagstofa Íslands greinir ekki í spá um búferlaflutninga þau lönd sem flutt er til og getur því ekki svarað þessari spurningu án frekari rannsókna.

5. *Hvað er áætlað að margir Íslendingar snúi ekki heim frá útlöndum í ár og næstu þrjú árin vegna afleiðinga bankahrunsins og í hvaða atvinnugreinum eru þeir einkum?*

Hagstofa Íslands hefur ekki upplýsingar um Íslendinga sem ekki ætla að snúa heim frá útlöndum í ár eða næstu þrjú ár og gildir þá einu hvort þeir hafa flutt vegna afleiðinga bankahrunsins eða af öðrum ástæðum og getur því ekki svarað þessari spurningu án frekari rannsókna.

(Byggt er á upplýsingum frá Hagstofu Íslands. *Heimild: Spá um mannfjölda 2008–2050, Hagtíðindi 93. árg. 71. tbl., sjá einnig www.hagstofa.is.*)

345. Svar [98. mál]

forsætisráðherra við fyrirspurn Eyglóar Harðardóttur um skýrslu Seðlabankans um stöðu heimilanna.

Forsætisráðherra óskaði eftir svörum Seðlabanka Íslands við þeim spurningum sem fram koma í fyrirspurninni og fara þau hér á eftir.

1. *Hvernig var komist að þeirri niðurstöðu að 40% af ráðstöfunartekjum heimilis sé viðráðanleg greiðslubyrði af föstum afborgunum lána?*

Ýmsar viðmiðanir um greiðslubyrði, skuldastöðu, lausafjárstöðu, sparnað, eignasamsetningu og eiginfjárstöðu heimila eru notaðar víða um heim, m.a. við ákvarðanir um lánveitingar og mat og eftirlit á fjárhagslegum styrk heimila, t.d. út frá gjaldþrotaáhættu. Viðmiðanir af þessu tagi eru skilgreindar á ýmsan hátt og misjafnt er hvaða mælikvarðar eru notaðir fyrir umræddar stærðir, t.d. greiðslubyrði og tekjur. Í sumum tilvikum er miðað við heildargreiðslubyrði vegna vaxta og afborgana af höfuðstól en í öðrum tilvikum er eingöngu miðað við vaxtagreiðslur ef gögn um heildargreiðslubyrði liggja ekki fyrir. Sömuleiðis er misjafnt hvort miðað er við heildartekjur eða ráðstöfunartekjur. Þetta þarf að hafa í huga við samanburð á viðmiðunum. Fjölmargar rannsóknir liggja fyrir um notkun viðmiðana af þessu tagi, m.a. í ljósi þess hversu áreiðanleg vísbending þær eru um fjárhagsvandræði heimila í framtíðinni.[1] Samræmi í notkun, við mælingu og skilgreiningu þessara viðmiðana er þó nokkuð ábótavant þótt miklar framfarir hafi orðið á því sviði.

Í kynningu á niðurstöðum Seðlabanka Íslands um stöðu íslenskra heimila í kjölfar bankahruns á málstofu 11. júní 2009 var miðað við að greiðslubyrði fasteignaveðlána sem væri lægri en 30% af ráðstöfunartekjum væri viðráðanleg og að samanlögð greiðslubyrði vegna fasteignaveðlána, bílalána og yfirdráttarlána væri viðráðanleg ef hún væri innan við 40% af ráðstöfunartekjum. Enn fremur var því haldið fram að heildargreiðslubyrði sem væri yfir 50% af ráðstöfunartekjum teldist mjög þung. Þessar viðmiðanir eru í takt við þær sem eru notaðar víða um heim af m.a. fjárhagsráðgjöfum, bankastofnunum og seðlabönkum.

Frá árinu 1980 hefur Seðlabanki Bandaríkjanna reiknað út greiðslubyrðishlutfall heimila (e. household debt service ratio, DSR, áður nefnt household debt service burden) sem mælir greiðslur af lánum sem hlutfall af ráðstöfunartekjum heimila. Bankinn hefur bæði byggt á tölum um tekjur og greiðslubyrði lána fyrir heimilisgeirann í heild og niðurstöðum kannana sem gerðar eru á þriggja ára fresti (e. Survey of Consumer Finances). Árið 1999 hóf bankinn að birta viðtækari mælikvarða fyrir greiðslubyrði heimila sem inniheldur greiðslubyrði vegna rekstrarleigu bíla, húseigendatryggingu o.fl. þátta (e. the financial obligations ratio, FOR) í ljósi breytinga á lánamarkaði og aukinnar útbreiðslu rekstrarleigu á bílum.[2] Í skýrslu um breytingar á stöðu bandarískra heimila á tímabilinu 2004–2007 er m.a. fjallað um greiðslubyrði heimila. Þar kemur fram að samkvæmt þrengri mælikvarðanum (DSR-greiðslubyrðishlutfallinu) hafi greiðslubyrði heimila aukist nokkuð frá árinu 2004 og hafi verið um 14½%

---

[1] Sjá t.d. DeVaney (1994), DeVaney og Lytton (1995), Greninger o.fl. (1996), Winger og Frasca (2000), Baek og DeVaney (2004) og Garman og Forgue (2006).

[2] Sjá umfjöllun um DSR og FOR hlutföllin í Dynan o.fl. (2003) og umfjöllun um mismuninn á mælikvörðum sem byggjast á niðurstöðum kannana og þeim sem byggjast á tölum fyrir heimilisgeirann í heild sinni í Bucks o.fl. (2009).

árið 2007. Víðari mælikvarðinn á greiðslubyrði endurspeglaði áþekka þróun en hann mældist um 18% en 20½% ef eingöngu var litið til húsnæðiseigenda (sjá Bucks o.fl. 2009). Í skýrslunni kemur fram að betri mælikvarði á fjárhagsvanda heimila sé hlutfall heimila með þunga greiðslubyrði í hlutfalli við tekjur og miðar bankinn þá við heimili sem eru með heildargreiðslubyrði yfir 40% af ráðstöfunartekjum líkt og gert var í úttekt Seðlabanka Íslands. Um 15% bandarískra heimila voru í þessari stöðu árið 2007 og hafði hlutfallið aukist um 2,5 prósentur á umræddu tímabili (Bucks o.fl. 2009: A51–A52). Sambærilegt hlutfall hér á landi var 23% í byrjun árs 2009.

Algengt viðmið meðal bandarískra og kanadískra banka við ákvörðun um veitingu íbúðalána er að greiðslubyrði íbúðalánsins (auk ýmiss kostnaðar við rekstur húsnæðis, svo sem fasteignagjalda, skatta o.fl.) sé ekki hærri en u.þ.b. 28–32% af heildartekjum og að greiðslubyrði allra lána heimilisins fari ekki yfir 40% af heildartekjum.[3] Hér skiptir máli að viðmiðanirnar eru hlutfall af heildartekjum en ekki ráðstöfunartekjum. Samkvæmt Faruqui (2008) eru meðalráðstöfunartekjur um 75% af heildartekjum í Kanada og samkvæmt því verða þessar viðmiðanir bandarískra og kanadískra banka áþekkar þeim viðmiðunum sem Seðlabanki Íslands notar. Ef eitthvað er, þá eru þær hærri og nær þeim mörkum sem eru skilgreind sem mjög þung greiðslubyrði í úttekt Seðlabankans. Viðmiðun kanadískra banka um að heildargreiðslubyrði lána megi ekki fara yfir 40% heildartekna samsvarar þannig um 53% af ráðstöfunartekjum. Í rannsóknum hagfræðinga hjá Seðlabanka Nýja-Sjálands hefur verið miðað við enn hærra hlutfall eða að greiðslubyrði íbúðalána sé hærri en 55% af ráðstöfunartekjum þegar rætt er um þunga greiðslubyrði (sjá Kida 2009) og Seðlabankinn í Chile hefur miðað við svipað hlutfall (sjá Cox o.fl. 2006).

Greninger o.fl. (1996) hafa leitast við að búa til samræmd viðmið fyrir ýmis hlutföll um fjárhagslega stöðu heimila. Niðurstaða þeirra er að greiðslubyrði íbúðalána sem er lægri en 35% af ráðstöfunartekjum sé viðráðanleg og að heildargreiðslubyrði allra lána sé viðráðanleg ef hún er innan við 45% af ráðstöfunartekjum.

Í nýrri skýrslu sérstaks starfshóps peningastefnunefndar Seðlabanka Evrópu um fjármögnun íbúðakaupa á evrusvæðinu er m.a. fjallað um miðgildi fyrir greiðslubyrðishlutfall íbúðalána fyrir evrulöndin auk þess sem sýnd eru miðgildi hlutfallsins fyrir ólíka tekju- og aldurshópa (sjá Task Force of the Monetary Policy Committee of the European System of Central Banks 2009).[4] Í skýrslunni kemur fram að í löndum á borð við Grikkland, Spán, Ítalíu og Holland nemur greiðslubyrði íbúðalána að jafnaði (m.v. miðgildi) meira en þriðjungi ráðstöfunartekna meðal tekjulægstu hópanna. Þessir hópar eru af þeim sökum taldir í viðkvæmri stöðu í skýrslunni (sjá bls. 19) sem samræmist viðmiðun Seðlabanka Íslands um að greiðslubyrði íbúðalána sé þung þegar hún er komin yfir 30% ráðstöfunartekna.

Í ljósi alls þessa má fullyrða að viðmiðanir Seðlabankans um viðráðanlega greiðslubyrði séu í góðu samræmi við þær sem notaðar eru í öðrum löndum. Að sjálfsögðu er það þó þannig, eins og lögð var áhersla á við kynningu á bráðabirgðaniðurstöðum Seðlabankans, að þetta eru viðmiðanir sem hægt er að nota sem vísbendingar um stöðuna og gæta verður nokkurrar varúðar í að leggja of mikið upp úr þeim og hvað þá nákvæmum gildum þeirra.

Rétt er að halda því til haga að sá mælikvarði sem notaður er fyrir ráðstöfunartekjur í rannsókn Seðlabanka Íslands byggist á staðgreiðslugögnum frá ríkisskattstjóra. Staðgreiðslu-

---

[3] Fyrir Kanada: sjá stutta umfjöllun í Faruqui (2008) og heimasíður kanadískra banka. Fyrir Bandaríkin: sjá t.d. heimasíðu bandaríska risaíbúðalánasjóðsins Freddie Mack.

[4] Miðað er við afborganir og vaxtagreiðslur íbúðalána í hlutfalli við ráðstöfunartekjur.

gögnin gefa ekki eins nákvæma mynd af ráðstöfunartekjum og gögn sem byggjast á skattframtölum einstaklinga sem eru venjulega notuð í þessum tilgangi. Um leið er ljóst að óvænlegt er að bíða eftir að framtalsgögn liggi fyrir um tekjuárið 2009 og því byggist rannsókn Seðlabankans á staðgreiðslugögnum en inn í þau vantar vaxtabætur, barnabætur, meðlag, ýmsar verktakagreiðslur o.fl. sem geta skipt miklu og þá einkum fyrir lágtekjuhópa þar sem þessar greiðslur geta verið verulegur hluti heildarráðstöfunartekna. Raunverulegar ráðstöfunartekjur heimila eru því líklega vanmetnar í bráðabirgðamati bankans og hlutfall heimila með þunga greiðslubyrði gæti því verið nokkuð lægra hjá lægstu tekjuhópunum en tölurnar gefa til kynna líkt og fjallað var um þegar niðurstöðurnar voru kynntar.

2. *Er til opinber framfærslugrunnur fyrir íslensk heimili?*

Hagstofa Íslands framkvæmir reglulega rannsókn á útgjöldum heimila. Megintilgangur rannsóknarinnar er að afla upplýsinga sem eru notaðar til að útbúa útgjaldagrunn fyrir vísitölu neysluverðs. Hins vegar er ekki á neinn hátt reynt að meta hvort útgjöld teljast nauðsynleg framfærsla eða ekki og gefur rannsóknin því ekki upplýsingar um hvað heimili þurfa sér til framfærslu. Niðurstöður rannsóknar á útgjöldum heimilanna árin 2005–2007 voru birtar í desember í fyrra. Þar kom m.a. fram að neysluútgjöld á heimili hafi hækkað um 7,7% árin 2005–2007 frá tímabilinu 2004–2006 og orðið tæpar 396 þús. kr. á mánuði, eða 165 þús. kr. á mann. Rétt er að skoða þessar upphæðir í ljósi þeirrar gríðarlegu aukningar sem átti sér stað í einkaneyslu á þessum árum sem var drifin áfram af mikilli hækkun ráðstöfunartekna, aukinni skuldasöfnun, sterkum auðsáhrifum og almennri bjartsýni.

Ráðgjafarstofa heimilanna birtir neysluviðmiðun á heimasíðu sinni.[5] Samkvæmt lýsingu á heimasíðunni er viðmiðunarneyslan gerð „að norrænni fyrirmynd en aðlöguð að íslenskum aðstæðum. Fjárhæðirnar eru byggðar á heimilisbókhaldi 40 fjölskyldna í landinu sem færðu heimilisbókhald yfir þriggja mánaða tímabil. Útgjöld þeirra voru síðan skoðuð þannig að einungis var tekið tillit til nauðsynlegra útgjalda að mati Ráðgjafarstofu.“ Ráðgjafarstofan uppfærði neysluviðmiðunina í ágúst 2009. Hún leggur áherslu á að þar vanti upplýsingar um síma, áskriftir, fasteignagjöld/húsaleigu, tryggingar, bifreiðakostnað, dagheimilisgjöld og aðra útgjaldaliði sem fastir eru hjá hverri fjölskyldu. Þær tölur byggist á raunhæfum tölum frá hverjum og einum.

3. *Er tekið tillit til frystingar og frestunar á afborgunum við útreikning á greiðslubyrði heimilanna af föstum afborgunum lána?*

Rannsókn Seðlabankans á stöðu heimila í kjölfar bankahruns byggist á upplýsingum sem bankar, sparisjóðir, fjármögnunarfyrirtæki, Íbúðalánasjóður og lífeyrissjóðir veittu starfshópi Seðlabankans fyrr á þessu ári. Útreikningar á greiðslubyrði lána byggjast á öllum þeim lánum þar sem viðkomandi fjármálastofnun hefur veitt upplýsingar um hver greiðslubyrði var samkvæmt nýjasta greiðsluseðli. Þegar lán voru í „frystingu“ hjá fjármálastofnununum fékk Seðlabankinn ekki alltaf upplýsingar um greiðslubyrðina sem kom í veg fyrir að hægt væri að byggja á þeim gögnum. Öll lán, hvort sem þau voru í frystingu eða ekki, eru meðtalin í öllum stöðustærðum, t.d. þegar dreifing skulda eftir tekju- eða gjaldmiðlahópum er skoðuð, sýnt er fram á hversu skuldsett heimilin eru í hlutfalli við ráðstöfunartekjur eða eiginfjárstaða þeirra metin. Til að geta metið greiðslubyrði allra frystra lána þarf að gera spár um þróun greiðslubyrðinnar út frá öðrum upplýsingum sem liggja fyrir um vexti, lánstíma, upphaflega

---

[5] Sjá http://www.rad.is/fjarmal/neysluvidmidun/.

upphæð láns, gjaldmiðlasamsetningu o.s.frv. Sú vinna stendur yfir og tengist vinnu við mat á skuldastöðu heimilanna til lengri tíma litið sem byggist á gerð spáa um hvernig eignir, skuldir, tekjur og greiðslubyrði muni þróast fyrir heimilin miðað við forsendur um framvindu vaxta, verðbólgu, launa og gengis krónunnar.[6]

4. Hvernig er skuldastaða íslenskra heimila miðað við heimili í öðrum löndum?

Alþjóðlegur samanburður á skuldum heimila er vandasamur. Gagnaöflun er ólík á milli landa, gæði gagna misjöfn og nauðsynlegt er að setja skuldsetningu heimila í samhengi við stofnanauppbyggingu viðkomandi landa, t.d. útbreiðslu húsnæðiseignar, fyrirkomulag lánsfjármögnunar, lífeyrissjóðskerfi, gjaldmiðlasamsetningu, hlutfall skuldlausra heimila, aldursdreifingu o.fl. Ýmsir mælikvarðar eru notaðir við samanburð á skuldum heimila á milli landa. Algengt er að skoða heildarskuldir heimila í hlutfalli við ýmist heildarráðstöfunartekjur eða verga landsframleiðslu. Á grundvelli beggja þessara mælikvarða voru íslensk heimili í hópi skuldugustu heimila í hinum vestræna heimi fyrir bankahrunið í fyrra, einungis dönsk og hollensk heimili voru skuldsettari.[7] Þessir mælikvarðar hafa báðir ýmsa annmarka, t.d. segja þeir ekkert til um hvernig skuldirnar dreifast né umfang eigna til mótvægis við skuldir og því erfitt að fullyrða um getu heimilanna til að standa undir greiðslubyrði skulda út frá slíkum heildartölum.

Í kynningu á bráðabirgðaniðurstöðum rannsóknar Seðlabanka Íslands á málstofu í bankanum 11. júní 2009 var dreifing skulda íslenskra heimila sýnd, mæld sem hlutfall ráðstöfunartekna.[8] Þar kom m.a. fram að liðlega fjórðungur heimila er með heildarskuldir sem nema meira en fimmföldum ársráðstöfunartekjum þeirra. Þetta er svipað hlutfall og mældist í Noregi árin 2002–3 en töluvert lægra en í aðdraganda norsku bankakreppunnar þegar ríflega þriðjungur norskra heimila hafði skuldir sem námu yfir 500% ráðstöfunartekna. Í kynningunni kom einnig fram að þegar dreifing heildarskulda er skoðuð eftir tekjuhópum kemur í ljós að tilhneiging tekjuhærri hópa til að vera með hlutfallslega stóran hluta heildarskulda er minni en víða erlendis. Í Svíþjóð er til að mynda sá fimmtungur heimila sem hefur hæstu tekjurnar með 57% heildarskuldanna[9] og í Noregi eru þau 10% heimila sem hafa hæstu tekjurnar með liðlega fjórðung heildarskulda.[10] Seðlabankinn mun gera nánari grein fyrir alþjóðlegum samanburði á skuldum íslenskra heimila út frá ýmiss konar mælikvörðum í endanlegri skýrslu um stöðu heimilanna.

5. Hvernig hefur skuldastaða íslenskra heimila þróast frá árinu 2000?

Eftirfarandi mynd sýnir þróun skulda heimilanna sem hlutfall af ráðstöfunartekjum frá ár-

---

6 Fulltrúar Seðlabankans fóru ítarlega yfir þessa þætti á fundi með efnahags- og skattanefnd Alþingis 16. júní 2009.

7 Sjá t.d. töflu 8.1 í riti Seðlabanka Íslands, *Economy of Iceland* (bls. 54). Ekki eru til nýjar sambærilegar tölur þar sem efnahagsreikningar nýju bankanna liggja ekki fyrir.

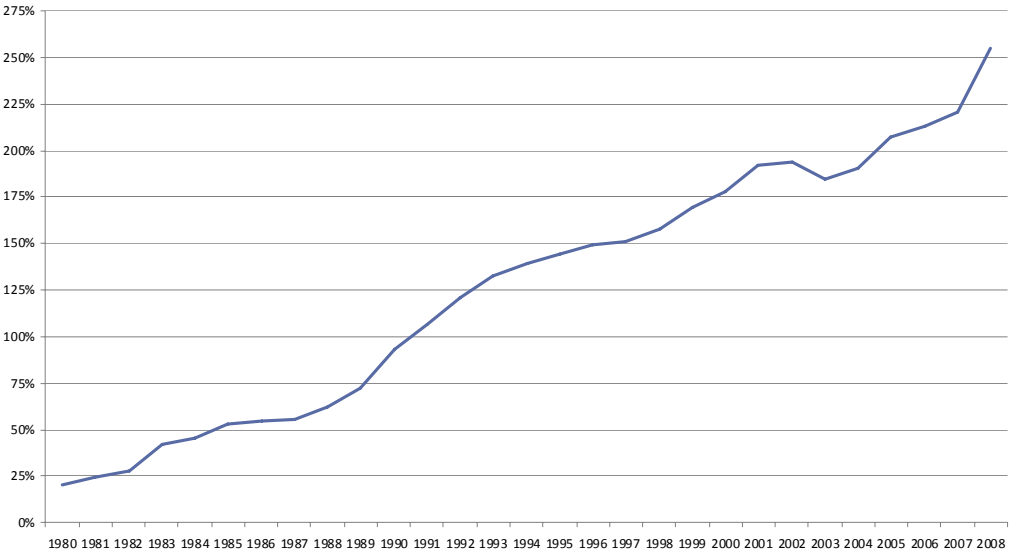
8 Sjá töflu 2 bls. 77 í Riiser og Vatne (2006).

9 Sjá bls. 47 í fjármálastöðugleikaskýrslu Seðlabanka Svíþjóðar 1/2009 (Riksbanken, 2009).

10 Sjá töflu 3 bls. 78 í Riiser og Vatne (2006).

inu 1980 fram á þriðja ársfjórðung 2008. Hlutfallið hefur hækkað samfellt á tímabilinu og er í lok þess um 250%.[11] Í fjármálastöðugleikaskýrslum bankans hefur verið fjallað um þróun eigna, skulda, tekna og greiðslubyrði lána og gerð grein fyrir helstu áhættuþáttum. Þegar litið er til þróunarinnar frá aldamótum er ljóst að meginhluta þess tímabils jukust eignir og ráðstöfunartekjur hraðar en skuldir og greiðslubyrði lána, a.m.k. þegar miðað var við tölur um heildareignir, -skuldir og -ráðstöfunartekjur auk áætlaðrar greiðslubyrði. Á þessu hefur orðið breyting: eignir heimila, einkum húsnæði, fara lækkandi í verði, skuldir hafa hækkað vegna verðbólgu og gengislækkunar krónunnar, kaupmáttur ráðstöfunartekna hefur dregist ört saman og greiðslubyrði aukist.

Mynd 1. Skuldir heimilanna sem hlutfall af ráðstöfunartekjum 1980-2008[1]



1. Byggt er á upplýsingum úr reikningum lánakerfisins fyrir skuldir heimilanna sem birtar eru á heimasíðu Seðlabanka Íslands. Lánaflokkun var breytt á árinu 2003. Gildið fyrir 2008 byggir á tölum fyrir 3. ársfj. 2008 þar sem nýrri tölur liggja ekki fyrir úr reikningum lánakerfisins. Ráðstöfutekjur fyrir árin 1980-2007 eru fengnar frá Hagstofu Íslands en byggt er á spá Seðlabankans fyrir árið 2008. Í kynningu á bráðabirgðaniðurstöðum Seðlabankans 11. júní sl. var sýnd dreifing skulda heimila í hlutfalli við ráðstöfunartekjur miðað við ársl ok 2008.

Heimildir:

Baek, Eunyoung og Sharon A. DeVaney (2004). „Assessing the Baby Boomers' Financial Wellness Using Financial Ratios and a Subjective Measure“, *Family and Consumer Sciences Research Journal,* 32(4), 321–348.

Bucks, Brian K., Arthur B. Kennickell, Traci L. Mach, og Kevin B. Moore (2009). „Changes in U.S. Family Finances from 2004 to 2007: Evidence from the Survey of Consumer Finances“, *Federal Reserve Bulletin,* febrúar 2009, A1-A56.

Cox, Paulo, Eric Parrado og Jamie Ruiz-Tagle (2006). „The Distribution of Assets, Debt and Income among Chilean Households“, *Central Bank of Chile Working Papers,* No. 388.

Debelle, Guy (2004). „Macroeconomic implications of rising household debt“, *BIS Working Papers,* No. 153.

DeVaney, Sharon A. (1994). „The Usefulness of Financial Ratios as Predictors of Household Insolvency: Two Perspectives“, *Financial Counselling and Planning,* Vol 5., 5–26.

---

[11] Seðlabankinn hefur ítrekað gert grein fyrir þróun skulda íslenskra heimila á undanförnum árum og vísast því að mestu leyti í þau skrif. Sjá t.d. bls. 21–30 í *Fjármálastöðugleika* 2008 og bls. 33–39 í *Fjármálastöðugleika* 2007 auk þess sem bankinn birtir reglulega upplýsingar um skuldir heimila við lánakerfið á heimasíðu sinni.

DeVaney, Sharon A. og Ruth H. Lytton (1995). „Household Insolvency: A Review of Household Debt Repayment, Delinquency, and Bankruptcy“, *Financial Services Review,* 4(2), 137–156.
Dynan, Karen, Kathleen Johnson og Karen Pence (2003). „Recent Changes to a Measure of U.S. Household Debt Service“, *Federal Reserve Bulletin,* október 2003, 417–426.
Faruqui, Umar (2008). „Indebtedness and the Household Financial Health: An Examination of the Canadian Debt Service Ratio Distribution“, *Bank of Canada Working Paper* No. 2008-46.
Garman ,E. Thomas og Raymond E. Forgue (2006). *Personal Finance,* 8. útg., Houghton Mifflin College, USA.
Greninger, Sue A., Vickie L. Hampton, Karrol A. Kitt og Joseph A. Achacoso (1996). „Ratios and Benchmarks for Measuring the Financial Well-Being og Families and Individuals“, *Financial Services Review,* 5(1), 51–70.
Hagstofa Íslands (2008). „Rannsókn á útgjöldum heimilanna 2005–2007“, *Hagtíðindi* 2008:6, 10. desember 2008.
Hellebrandt, Thomas, Sanhya Kawar og Matt Waldron (2009). „The economics and estimation of negative equity“, Bank of England *Quarterly Bulletin,* No. 2009Q2, 110–121.
Kida, Mizuho (2009). „Financial vulnerability of mortgage-indebted households in New Zealand – evidence from the Household Economic Survey“, Reserve Bank of New Zealand Bulletin, 72(1), 5–12.
Ráðgjafarstofa heimilanna (2009). „Neysluviðmiðun“, aðgengileg á http://www.rad.is/fjarmal/neysluvidmidun/.
Riiser, Magdalena D. og Bjørn Helge Vatne (2006). „Developments in household debt. An analysis of microdata for the period 1986-2003“, Norges Bank *Economic Bulletin,* No. 2/06, 72–79.
Riksbanken (2009). *Financial Stability Report* 2009/1, 2. júní 2009.
Seðlabanki Íslands (2007). *Fjármálastöðugleiki* 2007, 3. rit, 25. apríl 2007.
Seðlabanki Íslands (2008). *Fjármálastöðugleiki* 2008, 4. rit, 8. maí 2008.
Task Force of the Monetary Policy Committee of the European System of Central Banks (2009). „Housing Finance in the Euro Area“, *ECB Occasional Paper Series,* No. 101.
Winger, Bernard J. og Ralph R. Frasca (2000). *Personal Finance – An Integrated Planning Approach,* Upper Saddle River, Prentice Hall.

346. Frumvarp til laga [136. mál]

um heimild til handa fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, til að ábyrgjast lán Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá breska og hollenska ríkinu til að standa straum af greiðslum til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf.

(Eftir 2. umr., 21. ágúst.)

1. gr.

Ríkisábyrgð á Icesave-lánasamningunum.

Fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, er heimilt að veita Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta ríkisábyrgð vegna lána sjóðsins frá breska og hollenska ríkinu samkvæmt samningum dags. 5. júní 2009 til að standa straum af lágmarksgreiðslum, sbr. 10. gr. laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1999, til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf. í Bretlandi og Hollandi. Ábyrgðin tekur til höfuðstóls lánanna eins og hvor um sig mun standa að sjö árum liðnum frá undirritun samninganna, 5. júní 2016, auk vaxta af lánsfjárhæðinni.

Ríkisábyrgðin afmarkast að öðru leyti af ákvæðum samninganna og fyrirvörum þeim sem koma fram í lögum þessum. Fyrirvararnir eru óaðskiljanlegur hluti ríkisábyrgðarinnar.

2. gr.

Forsendur fyrir veitingu ríkisábyrgðar.

Forsendur fyrir veitingu ríkisábyrgðar samkvæmt lögum þessum eru:

1. að lánasamningarnir verði túlkaðir í samræmi við hin umsömdu viðmið sem samþykkt voru 14. nóvember 2008 á milli Íslands, Evrópusambandsins og hlutaðeigandi aðildarríkja, þannig að tekið verði tillit til hinna erfiðu og fordæmislausu aðstæðna sem Ísland er í og nauðsynjar þess að ákveða ráðstafanir sem gera Íslandi kleift að endurreisa fjármála- og efnahagskerfi sitt. Í þessu felst m.a. að samningsaðilar verði við rökstuddri og málefnalegri beiðni Íslands um endurskoðun samninganna samkvæmt ákvæðum þeirra,
2. að staða Íslands sem fullvalda ríkis komi í veg fyrir að gerð verði aðför í eignum þess sem það þarf nauðsynlega á að halda til að starfrækja hlutverk sitt sem fullvalda ríki með viðunandi hætti. Sama á við um eignir íslenska ríkisins erlendis, þar á meðal eignir Seðlabanka Íslands, sem njóta verndar samkvæmt almennum reglum þjóðaréttar,
3. að hvergi sé haggað við óskoruðum yfirráðum Íslands yfir náttúruauðlindum landsins og rétti handhafa íslensks ríkisvalds til að kveða á um nýtingu og skipan eignarhalds á þeim.

3. gr.

Efnahagsleg viðmið.

Ríkisábyrgð samkvæmt lögum þessum er grundvölluð á því að fjárhagsleg byrði vegna hennar verði innan viðráðanlegra marka þannig að Íslandi verði gert kleift að endurreisa fjármála- og efnahagskerfi sitt. Til að fylgjast með og meta forsendur fyrir endurskoðun á samningunum skal ríkisstjórnin gera ráðstafanir til þess að Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn geri í síðasta lagi fyrir 5. júní 2015 IV. greinar úttekt á stöðu þjóðarbúsins, einkum með tilliti til skuldastöðu og skuldaþols. Að auki verði í úttektinni lagt mat á þær breytingar sem orðið hafa miðað við mat sjóðsins frá 19. nóvember 2008.

Við mat á forsendum til endurskoðunar á samningunum skal einnig tekið tillit til stöðu í þjóðarbúskapnum og ríkisfjármálum á hverjum tíma og mats á horfum í þeim efnum þar sem m.a. verði sérstaklega litið til gjaldeyrismála, gengisþróunar og viðskiptajafnaðar, hagvaxtar og breytinga á landsframleiðslu svo og þróunar fólksfjölda og atvinnuþátttöku.

Ríkisábyrgð samkvæmt lögum þessum er miðuð við hámark á greiðslum úr ríkissjóði. Þetta hámark miðast á árabilinu 2017–2023 við 4% af vexti vergrar landsframleiðslu mælt í pundum vegna lánasamningsins við breska ríkið og 2% af vexti vergrar landsframleiðslu mælt í evrum vegna lánasamningsins við hollenska ríkið. Hlutföll þessi verða helmingi lægri árin 2016 og 2024. Greiðslur skulu endurskoðaðar um leið og endanlegar tölur um verga landsframleiðslu liggja fyrir.

Vöxtur á vergri landsframleiðslu Íslands skv. 3. mgr. skal mældur frá 2008 til greiðsluárs á árabilinu 2016–2024 annars vegar í pundum vegna lánasamningsins við breska ríkið og hins vegar í evrum vegna lánasamningsins við hollenska ríkið. Útreikningur á greiðslum skv. 3. mgr. skal byggjast á meðalgengi miðgengis Seðlabanka Íslands á pundi og evru gagnvart krónu á ársgrundvelli og mati á vergri landsframleiðslu samkvæmt skilgreiningu Eurostat.

Verði greiðslubyrði lánasamninganna meiri en nemur hámarki skv. 3. mgr. skulu teknar upp viðræður við aðila lánasamninganna um áhrif þess á samningana og skuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Fari slíkar viðræður ekki fram eða leiði þær ekki til niðurstöðu takmarkast ríkisábyrgð í samræmi við hámark 3. mgr. nema Alþingi ákveði annað.

4. gr.

Lagaleg viðmið.

Ekki hefur fengist leyst úr því álitaefni hvort aðildarríki EES-samningsins beri ábyrgð gagnvart innstæðueigendum vegna lágmarkstryggingar, þar á meðal við kerfishrun á fjármálamarkaði. Allt að einu hefur Ísland gengið til samninga við Bretland og Holland þótt það hafi ekki fallið frá rétti sínum til að fá úr þessu álitaefni skorið. Fáist síðar úr því skorið, fyrir þar til bærum úrlausnaraðila, að slík ábyrgð hvíli ekki á Íslandi eða öðrum aðildarríkjum EES-samningsins skal ríkisábyrgð samkvæmt lögum þessum bundin þeim fyrirvara að fram fari viðræður milli Íslands og viðsemjenda þess um áhrif þeirrar niðurstöðu á lánasamningana og skuldbindingar ríkisins.

Ríkisábyrgð samkvæmt lögum þessum miðast við það að um úthlutun eigna við uppgjör Landsbanka Íslands hf., eða þrotabús hans, fari samkvæmt íslenskum lögum eins og þau voru 5. júní 2009, þ.m.t. lögum nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið. Ábyrgðin takmarkast við að Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta láti á það reyna fyrir þar til bærum úrlausnaraðilum hvort kröfur hans gangi við úthlutun framar öðrum hluta krafna vegna sömu innstæðu. Verði niðurstaðan á þann veg skulu teknar upp viðræður við aðila lánasamninganna um áhrif þess á samningana og skuldbindingu Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta.

Fari ekki fram viðræður skv. 1. eða 2. mgr. eða leiði þær ekki til niðurstöðu getur Alþingi takmarkað ríkisábyrgð samkvæmt lögum þessum í eðlilegu samræmi við tilefnið.

5. gr.

Endurskoðun lánasamninganna.

Ákvörðun um að óska eftir viðræðum um breytingar á lánasamningunum samkvæmt endurskoðunarákvæðum þeirra skal tekin með samþykki Alþingis. Við þá ákvörðun skal m.a. byggt á forsendum ríkisábyrgðarinnar og viðmiðum samkvæmt lögum þessum. Meta skal hvort óska skuli endurskoðunar eigi síðar en 5. október 2015 og skal niðurstaða þess mats lögð fyrir Alþingi fyrir lok þess árs.

6. gr.

Eftirlit Alþingis.

Fjármálaráðuneytið, viðskiptaráðuneytið og Seðlabanki Íslands skulu reglubundið meta þróun heildarskulda, greiðslubyrði og skuldaþol íslenska ríkisins og þjóðarbúsins, þ.m.t. vegna ábyrgðar ríkisins samkvæmt lögum þessum.

Fjármálaráðherra skal árlega, í fyrsta sinn fyrir 1. mars 2010, upplýsa Alþingi um framkvæmd samninganna og mat skv. 1. mgr. Í skýrslu ráðherra skal m.a. gerð grein fyrir því hvort endurheimtur eigna í búi Landsbanka Íslands hf. hafi að marki orðið aðrar en gert var ráð fyrir við gerð samninganna, þ.e. 75%, og mat lagt á greiðslubyrði sem hlutfall af vergri landsframleiðslu.

Við eftirlit fjárlaganefndar með framkvæmd fjárlaga skal m.a. meta hvernig skuldbindingar samkvæmt lánasamningunum og lögum þessum þróast. Nefndin skal hafa náið samstarf við ríkisendurskoðanda sem skal eiga rétt á öllum nauðsynlegum upplýsingum frá fjármálaráðuneyti, Seðlabanka Íslands og Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta.

Fjárlaganefnd hefur heimild til að leita ráðgjafar frá innlendum og erlendum sérfræðingum vegna eftirlits hennar samkvæmt lögum þessum. Kostnaður vegna þess greiðist úr ríkissjóði.

7. gr.

Skilmálar ríkisábyrgðar gagnvart Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta.

Fjármálaráðherra setur Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta frekari skilyrði vegna ábyrgðarinnar í sérstökum samningi við sjóðinn, einkum varðandi upplýsingagjöf til Alþingis, eftirlit með fjárhag sjóðsins og endurheimtur eigna úr búi Landsbanka Íslands hf.

8. gr.

Endurheimtur á innstæðum.

Ríkisstjórnin skal þegar í stað grípa til allra nauðsynlegra ráðstafana sem þarf til að endurheimta það fé sem safnaðist inn á Icesave-reikningana. Í þeim tilgangi skal ríkisstjórnin fyrir 15. október 2009 hafa frumkvæði að samstarfi við þar til bæra aðila, m.a. yfirvöld í Bretlandi, Hollandi og Evrópusambandinu, og óska aðstoðar þeirra við að rekja hvert innstæðurnar af Icesave-reikningunum voru fluttar. Ríkisstjórnin skal fyrir árslok 2009 semja áætlun um hvernig reynt verður að endurheimta það fé sem kann að finnast.

Í því skyni að lágmarka ríkisábyrgð samkvæmt lögum þessum skal ríkisstjórnin einnig gera ráðstafanir, í samráði við þar til bæra aðila, til þess að þeir sem kunna að bera fjárhagsábyrgð á þeim skuldbindingum sem stofnast hafa vegna Icesave-reikninganna verði látnir bera það tjón.

9. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Ákvæði laga nr. 121/1997, um ríkisábyrgðir, að undanskilinni 5. gr. þeirra laga, gilda ekki varðandi þá ábyrgð sem lög þessi taka til.

347. Svar [59. mál]

fjármálaráðherra við fyrirspurn Eyglóar Harðardóttur um gengistryggðar og verðtryggðar eignir og skuldir bankanna.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

1. *Hver er verðtryggingajöfnuður skulda og eigna nýju bankanna, sundurliðað eftir bönkum? Eru líkur á að nýju bankarnir hagnist á verðbólgu ef verðtryggðar eignir eru miklar í hlutfalli við verðtryggðar skuldir?*
2. *Hyggst fjármálaráðherra grípa til aðgerða svo að koma megi í veg fyrir að ríkið hagnist óeðlilega á kostnað almennings vegna verðbólgu?*
3. *Hver er gjaldeyrisjöfnuður nýju bankanna, sundurliðað eftir bönkum? Hver eru áhrif veikingar og styrkingar krónunnar á hag nýju bankanna miðað við stöðu á gjaldeyrisjöfnuði þeirra?*
4. *Hyggst ráðherra grípa til aðgerða til að koma í veg fyrir að ríkið hagnist óeðlilega á kostnað almennings af veikari krónu?*

Vísað er til svars fjármálaráðherra við fyrirspurn á þskj. 213 (115. mál) um mat á nýju bönkunum og eignasafni þeirra. Svo sem þar segir takmarkast réttur alþingismanna til þess að óska eftir upplýsingum með því að beina fyrirspurn til ráðherra skv. 54. gr. stjórnarskrár-

innar, sbr. 49. gr. þingskapalaga, við opinber málefni. Nýju bankarnir eru hlutafélög í eigu ríkisins sem teljast til einkaréttarlegra aðila og njóta lögbundinnar verndar um viðskiptalegar upplýsingar. Um ríkishlutafélög gilda almennt sömu reglur og um önnur hlutafélög og takmarkast réttur alþingismanna til að krefja ráðherra upplýsinga um slík félög við það hvort upplýsingarnar eigi að vera opinberar samkvæmt lögum. Opinberar upplýsingar um rekstur viðkomandi félaga eru m.a. birtar í ársskýrslum þeirra. Í þessu sambandi má m.a. horfa til þeirra sjónarmiða sem fram koma í upplýsingalögum, nr. 50/1996, um upplýsingaskyldu stjórnvalda, en lögin taka ekki til starfsemi einkaaðila nema að því leyti sem hún lýtur að því að taka ákvarðanir, í skjóli stjórnsýsluvalds, um rétt eða skyldu manna.

Ráðuneytið er meðvitað um að upplýsingagjöf bankanna er mikilvægur þáttur í heilbrigðu fjármálakerfi. Áhersla ráðuneytisins er að tryggt verði sem allra mest gagnsæi í starfsemi þeirra og að bankarnir leggi sig fram um að veita greinargóðar upplýsingar um starfsemi sína. Slíkar áherslur koma m.a. fram í eigendastefnu stjórnvalda sem tekur til starfsemi fjármálastofnana í ríkiseigu, en þar segir m.a. í kaflanum um upplýsingagjöf ríkis og fjármálafyrirtækja:

„Fjármálafyrirtæki í eigu ríkisins skulu ársfjórðungslega birta fjárhagsupplýsingar sínar opinberlega. Þetta eru sömu reglur og gilda um félög sem skráð eru á markaði. Árlega skulu fjármálafyrirtæki í eigu ríkisins gefa út skýrslu þar sem bæði er farið yfir fjárhagslegan árangur og árangur tengdan almennri starfsemi. Í þessum skýrslum skal auk ársreiknings gefa upplýsingar um starfsemi, árangur, stjórnarhætti o.fl. sem fyrirtækið telur nauðsynlegt að sé gefið upp.“

Efnahagsreikningar nýju bankanna hafa ekki verið birtir opinberlega en gert er ráð fyrir því að ársreikningur vegna ársins 2008 muni liggja fyrir í september. Í framhaldi af því má reikna með að opinber upplýsingagjöf viðkomandi hlutafélaga muni færast í eðlilegt horf. Ekki er því unnt að svara fyrirspurninni frekar en þetta efnislega að svo stöddu af framangreindum ástæðum.

348. Framhaldsnefndarálit [136. mál]

um frv. til l. um heimild til handa fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, til að ábyrgjast lán Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá breska og hollenska ríkinu til að standa straum af greiðslum til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf.

Frá meiri hluta fjárlaganefndar.

Frumvarpinu var vísað til nefndarinnar að lokinni 2. umræðu. Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Magnús Árna Skúlason og Eirík Svavarsson frá Indefence-hópnum, Guðmund Árnason og Indriða H. Þorláksson frá fjármálaráðuneyti, Martin S. Eyjólfsson og Einar Gunnarsson frá utanríkisráðuneyti, Áslaugu Árnadóttur, Jón Guðna Ómarsson, Sigrúnu Helgadóttur og Ásgerði Ragnarsdóttur frá Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta og lögfræðingana Þorstein Einarsson, Þórhall Þorvaldsson, Steinunni Guðbjartsdóttur, Ragnar Hall og Eirík Elís Þorvaldsson.

Styrking á fyrirvörum.

Nefndin fjallaði um þá fyrirvara sem bætt var við frumvarpið við 2. umræðu og fékk meðal annarra fulltrúa frá Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta á sinn fund. Þeir töldu mikilvægt að ríkisábyrgðin tæki ekki gildi nema ljóst væri að staða sjóðsins yrði tryggð. Af þessu leiðir að komi til þess að Alþingi takmarki ríkisábyrgðina á grundvelli fyrirvaranna verður greiðsluskylda tryggingarsjóðs takmörkuð með sama hætti.

Þá var óskað eftir að nefndin skýrði betur með hvaða hætti skyldi farið með hugsanlegar eftirstöðvar á greiðslum í lok samningstímans 2024.

Breytingartillögur meiri hluta nefndarinnar taka á þessum atriðum, sbr. eftirfarandi skýringar við þær.

Skýringar við breytingartillögur meiri hluta fjárlaganefndar við 3. umræðu.

Meiri hlutinn gerir nokkrar breytingartillögur við frumvarpið.

Lagt er til að í 1. gr. verði áréttað að gildistími ríkisábyrgðarinnar sé til 5. júní 2024 þegar inna á af hendi lokagreiðslu lánanna samkvæmt ákvæðum samninganna. Einnig er vísað til þeirra fyrirvara sem kveðið er á um varðandi ríkisábyrgðina. Þar skipta líkast til mestu máli efnahagslegu viðmiðin í 3. gr. Samkvæmt fyrirliggjandi spám um endurheimtur úr búi Landsbanka Íslands hf. og útreikningum Seðlabanka Íslands munu lánin greiðast upp að fullu á lánstímanum en líklegt verður að teljast að greiðsluferill verði nokkuð annar en samkvæmt ákvæðum lánasamninganna eins og áður hefur verið gerð grein fyrir. Allt að einu er gert ráð fyrir að lokagreiðsla eigi sér stað 5. júní 2024 miðað við fyrirliggjandi áætlun um 75% úthlutun upp í forgangskröfur úr þrotabúi Landsbankans og fyrirliggjandi spár um þróun hagvaxtar. Í breytingartillögu við 3. gr. er tekið á því hvernig fer ef þessar forsendur bresta.

Þá er lagt til að sérstaklega verði tekið fram í 1. gr. að skilyrði fyrir veitingu ríkisábyrgðarinnar sé að lánveitendum verði kynntir fyrirvarar við ríkisábyrgðina samkvæmt lögunum og að þeir fallist á þá. Tilgangurinn er að tryggt verði að lánveitendur séu í raun bundnir af fyrirvörunum ef ágreiningur rís um túlkun samninganna. Enn fremur er lagt til að tekið verði fram að lánveitendur viðurkenni að skuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta séu háðar sömu fyrirvörum og ríkisábyrgð samkvæmt lögunum. Þetta atriði er mikilvægt til að tryggja að tryggingarsjóðurinn sitji ekki einn eftir með skuldir samkvæmt lánasamningunum ef á fyrirvarana reynir. Ákvæðið á að gera stjórn tryggingarsjóðsins kleift að staðfesta lánasamningana fyrir sitt leyti.

Lögð er til sú breyting á 3. gr. að tekið verði af skarið um að greiðsluskylda ríkissjóðs vegna lánasamninganna verði aldrei meiri en sem nemur hámarki ríkisábyrgðar á hverju ári samkvæmt viðmiðum 3. mgr. greinarinnar. Stefni í að lánsfjárhæðin ásamt vöxtum verði ekki að fullu greidd í lok lánstímans skuli aðilar lánasamninganna eiga með sér viðræður um meðferð málsins og áhrif þess á samningana og skuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Samkvæmt fyrirliggjandi spám um endurheimtur úr búi Landsbanka Íslands hf. og útreikningum Seðlabanka Íslands munu lánin verða greidd upp á lánstímanum. Ef svo ólíklega færi að það gengi ekki eftir mundu aðilar eiga viðræður um hvernig taka bæri á þeirri stöðu. Mikilvægt er að slíkar viðræður fari fram eins fljótt og við verður komið eftir að tilefni skapast. Þannig aukast líkur á hagfelldu samkomulagi fyrir alla aðila málsins. Í texta breytingartillögunnar er vísað til þeirrar stöðu þegar líkur standa til að lán verði ekki að fullu greidd árið 2024. Ljóst er að einnig þarf að ræða við samningsaðila vegna hámarks á greiðslum einstakra ára þótt það sé ekki líklegt til að hafa áhrif á lokagreiðslu.

Lagt er til að í 4. gr. verði áréttað að í viðræðum milli aðila í kjölfar þess að á fyrirvara reyni skv. 2. mgr. 4. gr. verði m.a. fjallað um hvernig farið skuli með eignir úr búi Landsbanka Íslands hf. Ekki þarf að taka fram að þær viðræður munu taka mið af gildandi lögum hér á landi um slit fjármálafyrirtækja.

Nefndin ræddi einnig hvort tilefni væri til að styrkja enn frekar hina lagalegu fyrirvara, einkum þann er lýtur að því hvernig megi fá úr því álitaefni skorið hvort aðildarríki EES-samningsins beri ábyrgð gagnvart innstæðueigendum vegna lágmarkstryggingar. Í áliti meiri hlutans við 2. umræðu um málið var vikið að þessu sérstaklega og tekið fram að íslensk stjórnvöld mundu leita leiða í þessu sambandi. Meiri hlutinn telur að sá fyrirvari sem samþykktur var við 2. umræðu sé fullnægjandi og ekki sé tilefni til frekari breytinga á ákvæðinu en ítrekar þó réttmæti þess að íslensk stjórnvöld kanni hvort og þá hvernig megi fá úr þessari óvissu skorið á viðhlítandi hátt.

Hugmyndir um skuldajöfnun.

Nefndin tók til umfjöllunar ábendingar eða hugmyndir um möguleikann á að nýta hugsanlegan rétt til skuldajöfnunar í Icesave-málinu.

Fram hefur komið sú gagnrýni að með Icesave-samningunum væri íslenska ríkið að afsala sér mögulegum bótarétti sem til hefði stofnast þegar bresk yfirvöld nýttu heimildir í hryðjuverkalögum og kyrrsettu íslenskar eignir þar í landi. Sérstaklega hefur verið vísað til ákvæðis 9.4 í samningnum við breska ríkið.

Bent var á að íslensk yfirvöld hefðu fengið mat sérfræðinga á réttarstöðu sinni í kjölfar hinna harkalegu aðgerða Breta þar sem dregið hefði verið í efa að íslenska ríkið gæti höfðað mál til viðurkenningar á bótarétti sínum. Íslenska ríkið hefði hins vegar áskilið sér rétt til að styðja við málshöfðanir íslenskra lögaðila, þ.e. Landsbanka Íslands hf. og Kaupþings hf., að gættum skilyrðum sem fram koma í 2. gr. laga nr. 172/2008, um heimild til fjárhagslegrar fyrirgreiðslu úr ríkissjóði í tengslum við málshöfðun fyrir erlendum dómstólum vegna íþyngjandi stjórnvaldsákvarðana erlendra stjórnvalda á tímabilinu 1. október til 1. desember 2008. Það er álit meiri hlutans að skilanefnd og slitastjórn Landsbanka Íslands hf. séu þeir aðilar sem ættu að láta reyna á skaðabótaskyldu vegna hryðjuverkalaganna fremur en íslenska ríkið og hefur afgreiðsla Icesave-lánasamninganna engin áhrif á þann rétt slitastjórnar og skilanefndar.

Kynning á fyrirvörum.

Á fundi í nefndinni var óskað upplýsinga um hvernig íslensk stjórnvöld hefðu staðið að því að kynna þá fyrirvara sem samþykktir voru fyrir breskum og hollenskum yfirvöldum. Fulltrúar fjármálaráðuneytis og utanríkisráðuneytis gerðu nefndinni grein fyrir samskiptum stjórnvalda við erlendu samningsaðilana. Nefndinni bárust einnig afrit af tölvupóstum fjármálaráðuneytis og Seðlabanka Íslands við samningsaðila í Bretlandi og Hollandi auk þess sem lögð var fram greinargerð á ensku um hina efnahagslegu fyrirvara í frumvarpinu.

Leiðrétting á töflu varðandi efnahagslega fyrirvara.

Eftir 2. umræðu barst nefndinni leiðrétting frá Seðlabanka Íslands á töflu sem birt var í nefndaráliti meiri hlutans. Í eftirfarandi leiðréttri töflu eru áætlanir um stöðu Icesave-lánanna í lok áranna 2015–2024, vaxtagreiðslur, afborganir og heildargreiðslur á árunum 2016–2024. Tekið er tillit til þess að á árunum 2016 og 2024 eru tvær greiðslur af lánunum en á árunum

2017–2023 eru fjórar greiðslur. Miðað er við forsendur um hagvöxt og gengi í grunnspá Seðlabankans í maí síðastliðnum. Gerð er grein fyrir þessari spá í Peningamálum 2009/2.

Staða Icesave-lána 2015–2024, vextir, afborganir og greiðslur.

Eining: milljarðar	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ef miðað er við samninginn og grunnforsendur:										
Staða lána	350,0	333,5	291,9	249,6	206,5	161,3	113,7	66,0	21,0	0,0
Afborgun		22,0	44,1	44,5	45,0	45,4	45,1	44,0	42,1	20,3
Greiðsla		31,6	61,5	59,7	57,8	55,8	52,9	49,1	44,7	20,7
Vextir		9,6	17,4	15,1	12,8	10,4	7,8	5,2	2,6	0,4
Ef miðað er við reiknireglu (4% og 2%) og grunnforsendur:										
Staða lána	350,0	353,1	342,6	323,4	294,4	251,4	190,4	110,1	21,0	0,0
Hámarksgreiðsla		12,4	32,9	40,7	49,4	58,6	69,5	82,8	98,3	56,3
Greiðsla		12,4	32,9	40,7	49,4	58,6	69,5	82,8	73,0	20,7
Vextir		9,7	19,1	18,4	17,1	15,2	12,5	8,7	3,9	0,4

Í þeim útreikningum sem sýndir eru í töflunni hefur verið miðað við að þegar hámarksgreiðslan er bindandi (þ.e. öll árin nema 2023 og 2024) hefur greiðslunum verið dreift á gjalddagana 5. mars, 5. júní, 5. september og 5. desember í sömu hlutföllum og áætlaðar greiðslur voru samkvæmt fyrirliggjandi samkomulagi.

Engin bein fyrirmæli eru um það hvernig hámarksgreiðslan sem fundin er út fyrir árið í heild eigi að dreifast á gjalddagana. Ein aðferð gæti verið að greiða í samræmi við upphaflegu lánasamningana 5. mars, 5. júní o.s.frv. uns hámarkinu væri náð.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með framangreindum breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 25. ágúst 2009.

Guðbjartur Hannesson, form., frsm. — Björn Valur Gíslason. — Ásmundur Einar Daðason.

Sigmundur Ernir Rúnarsson. — Árni Þór Sigurðsson. — Oddný G. Harðardóttir.

Þór Saari,
með fyrirvara.

349. Breytingartillögur [136. mál]

við frv. til l. um heimild til handa fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, til að ábyrgjast lán Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá breska og hollenska ríkinu til að standa straum af greiðslum til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf.

Frá Guðbjarti Hannessyni, Kristjáni Þór Júlíussyni, Birni Val Gíslasyni, Ásmundi Einari Daðasyni, Sigmundi Erni Rúnarssyni, Ásbirni Óttarssyni, Árna Þór Sigurðssyni, Oddnýju G. Harðardóttur, Einari K. Guðfinnssyni og Þór Saari.

1. Við 1. gr.
   a. Við 1. mgr. bætist: með þeim fyrirvörum sem fram koma í lögum þessum og gildir til 5. júní 2024.
   b. Við bætist ný málsgrein er verði 2. mgr., svohljóðandi:
      Það er skilyrði fyrir veitingu ríkisábyrgðarinnar að breskum og hollenskum stjórnvöldum verði kynntir þeir fyrirvarar sem eru settir við ábyrgðina samkvæmt lögum þessum og að þau fallist á þá. Enn fremur að lánveitendur samkvæmt þeim lánasamningum sem greinir í 1. mgr. viðurkenni að skuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta séu háðar sömu fyrirvörum og ríkisábyrgð samkvæmt lögum þessum.
2. Við 3. gr. Lokamálsgrein orðist svo:
   Greiðsluskylda lánasamninganna skal aldrei vera meiri en hámark ríkisábyrgðar, sbr. 3. mgr. Nú virðist á einhverjum tíma stefna í að lánsfjárhæðin ásamt vöxtum verði ekki að fullu greidd í lok lánstímans vegna hinna efnahagslegu viðmiða og skulu aðilar lánasamninganna þá tímanlega eiga með sér viðræður um meðferð málsins og áhrif þess á samningana og skuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta.
3. Við 4. gr. Á eftir orðunum „við aðila lánasamninganna um“ í lokamálslið 2. mgr. komi: það hvernig farið skuli með eignir úr búi Landsbanka Íslands hf. og.

350. Framhaldsnefndarálit [136. mál]

um frv. til l. um heimild til handa fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, til að ábyrgjast lán Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá breska og hollenska ríkinu til að standa straum af greiðslum til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf.

Frá 1. minni hluta fjárlaganefndar.

Inngangur.

Með vísan til samþykktar Alþingis hinn 5. desember 2008 kaus núverandi ríkisstjórn Íslands að fara þá leið til lausnar sem endurspeglast í frumvarpi stjórnarinnar og fylgigögnum þess sem fjárlaganefnd fékk til meðferðar 6. júlí 2009. Í nefndaráliti við 2. umræðu málsins á Alþingi er færður fram ítarlegur rökstuðningur fyrir þeirri afstöðu 1. minni hluta að ríkisstjórnin hafi ekki farið að fyrirmælum Alþingis við úrvinnslu málsins. Til frekari rökstuðn-

ings þessari skoðun er í þessu framhaldsnefndaráliti við 3. umræðu málsins gerð grein fyrir því hvernig fyrirmæli Alþingis, sem felast í ályktun þess hinn 5. desember 2008, voru virt að vettugi við samningsgerðina um Icesave-reikninga Landsbanka Íslands hf. Enn fremur verður hér gerð grein fyrir vinnu 1. minni hluta við þær breytingar sem hann lagði áherslu á að næðu fram að ganga við meðferð þess. Fjallað er um mögulega skaðabótaábyrgð Evrópusambandsins vegna ágalla í evrópskri löggjöf um innstæðutryggingar. Loks er fjallað um tengsl lánasamninganna og ríkisábyrgðarinnar og hagsmuni íslenska ríkisins og afsal réttinda. Afstaða 1. minni hluta til málsins er svo dregin fram í lok þessa álits.

Verklag ríkisstjórnarinnar.

Icesave-samningarnir bera þess glöggt merki að íslenska ríkisstjórnin var ofurliði borin af hálfu Hollendinga og Breta. Skrifað var undir samning sem var óásættanlegur fyrir Íslendinga og ekki í neinu samræmi við Brussel-viðmiðin sem allir samningsaðilar höfðu sæst á í lok árs 2008. Frumvarp ríkisstjórnarinnar sem var forsenda samningsins ógnaði efnahagslegu sjálfstæði Íslendinga. Á þessu ber ríkisstjórnin alla ábyrgð.

Öll vinnubrögð í málinu eru óásættanleg og ábyrgðarlaus. Fjármálaráðherra kaus t.d. að láta pólitískan samherja leiða samningaviðræðurnar fyrir Íslands hönd í stað þess að láta aðila með viðamikla þekkingu á alþjóðlegri samningagerð gegna því starfi. Skrifað var undir samningana í miklum flýti þvert á yfirlýsingar fjármálaráðherra í þinginu og ráðherra ríkisstjórnarinnar hefur upplýst að aldrei hafi verið samþykkt í ríkisstjórninni af ráðherrum að skrifa undir samninginn. Slíkt á sér vart fordæmi í sögunni að skrifað hafi verið undir gríðarlegar skuldbindingar fyrir hönd þjóðarinnar án þess að fyrir því hafi verið stuðningur innan þeirrar ríkisstjórnar sem gerði og ber ábyrgð á viðkomandi samning.

Reynt var að keyra málið í gegnum þingið á miklum hraða og þingmönnum tilkynnt að ekki væri möguleiki fyrir þá að sjá þann samning sem ríkisábyrgðin tekur til. Það náði ekki fram að ganga en það vakti óneitanlega athygli að samningarnir komu fyrst fram á netinu áður en þingmenn fengu að sjá samningstextann. Staðfesting þess að niðurstaða viðræðnanna hafi verið óásættanleg birtist í ósamkomulagi innan ríkisstjórnarflokkanna eftir að samningarnir voru undirritaðir og mikilli tregðu við að kynna samningana með viðhlítandi hætti fyrir utanríkismálanefnd og þingflokkunum. Þessa sást einnig stað í ófullnægjandi aðgangi sem stjórnvöld veittu alþingismönnum að gögnum málsins við upphaf þinglegrar meðferðar. Þær breytingar á frumvarpinu sem unnar hafa verið í fjárlaganefnd varpa ljósi á hversu forkastanleg vinnubrögð ríkisstjórnarinnar hafa verið í þessu máli.

Í meðförum nefndarinnar hefur frumvarp ríkisstjórnarinnar tekið gríðarlegum breytingum og að því gefnu að breytingartillögur meiri hlutans hljóti staðfestingu má segja að við endanlega afgreiðslu Alþingis byggist afgreiðsla málsins á allt öðrum forsendum en þeim sem ríkisstjórnin lagði upp með. Þær voru að Alþingi samþykkti ríkisábyrgð, án nokkurra takmarkana á þeim skuldbindingum sem Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta hafði gert, með staðfestingu fjármálaráðuneytisins, við bresk og hollensk stjórnvöld.

Allur málatilbúnaður ríkisstjórnarinnar í aðdraganda framlagningar frumvarpsins ber vott um fljótræði og litla sem enga yfirsýn um innihald þeirra samninga sem ríkisstjórnin staðfesti að kvöldi 5. júní 2009.

Þannig hélt forsætisráðherra því fram í fréttum þennan sama dag að eignir Landsbanka Íslands hf. mundu standa undir að minnsta kosti 95% þeirrar skuldar sem á Ísland kynni að falla vegna Icesave-reikninga bankans. Tveimur dögum áður sagði fjármálaráðherra að það væru algerar sögusagnir að til stæði að taka eitt risavaxið lán með himinháum vöxtum og í

að sjónmáli væri mun hagstæðari samningur en áður hefði verið rætt um. Einnig gaf hann í skyn að samninganefndin, undir forustu Svavars Gestssonar, væri að ná „glæsilegri niðurstöðu“ innan skamms. Þau orð voru síðar dregin að nokkru leyti til baka. Einnig lét formaður samninganefndarinnar hafa það eftir sér í fjölmiðlum að hann hefði ekki nennt að hafa málið lengur hangandi yfir sér. Þau ummæli sem hér er vitnað til eru afar óviðeigandi svo ekki sé meira sagt. Því miður eru framangreindar tilvitnanir, ásamt öðrum þeim upplýsingum sem fyrir liggja í gögnum málsins hjá fjárlaganefnd, óræk staðfesting þess að kastað hafi verið til höndum við framlagningu frumvarpsins þar sem farið var fram á ríkisábyrgðina.

Það liggur fyrir, í ljósi þess sem síðar hefur verið upplýst, að innan stjórnarflokkanna hafi verið takmörkuð vitneskja um þær gríðarlegu skuldbindingar sem frumvarp ríkisstjórnarinnar fól í sér. Enda kom á daginn við vinnu fjárlaganefndar að gögn málsins voru gríðarleg að vöxtum og yfirferð þeirra krafðist mikillar vinnu, jafnt alþingismanna og sérfræðinga sem almennra borgara landsins. Sífellt komu fram nýjar upplýsingar sem nauðsynlegt reyndist að vinna betur úr.

Þakka ber forustu fjárlaganefndar gagngera og vandaða yfirferð um það afleita frumvarp sem til meðferðar var. Sú vinna hefur skilað miklum árangri.

Breytingar á frumvarpi ríkisstjórnarinnar.

Eins og áður segir liggja fyrir mjög viðamiklar tillögur til breytinga á því frumvarpi sem fjármálaráðherra mælti fyrir á Alþingi 2. júlí sl. Í stað þeirrar galopnu og fáorðu heimildar sem frumvarpið mælti fyrir um hafa verið settir inn í það gildir fyrirvarar til þess að tryggja hagsmuni íslensku þjóðarinnar. Þessum fyrirvörum er ætlað að styrkja rétt Íslendinga í samskiptum við Breta og Hollendinga og sníða af ýmsar verstu afleiðingar þeirra samninga sem gerðir voru í umboði ríkisstjórnarinnar við þessar þjóðir. Breytingarnar munu meðal annars stemma stigu við íþyngjandi fjárhagslegum afleiðingum samninganna, treysta aðkomu Alþingis að málinu við framkvæmd þess og setja sólarlagsákvæði á gildistöku ríkisábyrgðar vegna láns til Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta.

Það er því ljóst að Alþingi fjallar nú um gjörbreytt mál frá því það var fyrst lagt fram. Í rauninni hefur ríkisstjórnin verið gerð afturreka með það mál sem hún lagði upp með. Í ljós hefur komið að ríkisstjórnin gekk til samninga við Hollendinga og Breta, þar sem forsendan var ríkisábyrgð til handa Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta, vitandi vits um að hvorki samningarnir né ríkisábyrgðin nyti stuðnings meiri hluta Alþingis eða allra ráðherra ríkisstjórnarinnar. Ríkisstjórnin gekk þannig frá skuldbindingum við aðrar þjóðir þrátt fyrir fulla vitneskju um að meiri hluti Alþingis væri þeim andsnúinn. Að auki liggur fyrir að við úrvinnslu málsins var ekki farið að fyrirmælum ályktunar Alþingis 5. desember 2008. Þetta er auðvitað grafalvarlegt mál líkt og umfjöllun Alþingis og vinna fjárlaganefnar við frumvarpið ber vitni um. Eðlilegast hefði verið, líkt og bent var á í nefndaráliti 1. minni hluta við 2. umræðu málsins, að ríkisstjórnin hefði gengið að nýju til samningaviðræðna við Breta og Hollendinga til þess að reyna til þrautar að ná samningum þar sem aðilar tækju meira mið af hagsmunum Íslands en fyrirliggjandi samningar gera. Því miður var ríkisstjórnin ófáanleg til þess.

Það var við þessar aðstæður sem Alþingi gerði grundvallarbreytingar á málinu og lagaði það að vilja þingsins. Ef þessi málsmeðferð getur ekki orðið grundvöllur sáttar er að mati 1. minni hluta rétt að láta á málið reyna fyrir dómstólum. Þær breytingar sem gerðar hafa verið og fyrir liggja nú við 3. umræðu eru þessar helstar (sjá einnig fylgiskjal):

1. Brussel-viðmiðin.

Lánasamningarnir verða túlkaðir í samræmi við hin umsömdu viðmið frá 14. nóvember, Brussel-viðmiðin, þar sem meðal annars er gert ráð fyrir að tekið sé sérstakt tillit til erfiðra og fordæmislausra aðstæðna á Íslandi. Kveðið var á um þetta í ályktun Alþingis frá 5. desember sl. en ljóst er af erindisbréfi að verkefni samninganefndar ríkisstjórnarinnar um Icesave að verkefni hennar var ekki skilgreint í samræmi við þessa ályktun Alþingis. Er það vægast sagt mjög alvarlegt að hvorki erindisbréf samninganefndarinnar né niðurstaða samninganna skuli hafa verið í samræmi við vilja Alþingis.

2. Fullveldisákvæðið – friðhelgisrétturinn.

Tryggt er nú að ekki verði hægt að gera aðför að eigum Íslands sem fullvalda ríkis. Í Icesave-samningunum eru ákvæði þar sem fallið er frá þessum friðhelgisrétti. Í þeim efnum var gengið miklu lengra en gerist og gengur í öðrum lánasamningum ríkisins. Þessu er snúið við í meðförum Alþingis.

3. Yfirráð yfir náttúruauðlindum.

Sett hefur verið inn nýtt ákvæði í frumvarpið sem tryggir, með skýrum hætti, gagnstætt því sem var í málatilbúnaði ríkisstjórnarinnar, yfirráð yfir náttúruauðlindum landsins og jafnframt rétt íslenskra stjórnvalda til að kveða á um nýtingu og skipan eignarhaldsins.

4. Efnahagsleg viðmið.

Í upphaflegu frumvarpi lagði ríkisstjórnin til að Alþingi samþykkti að Íslendingar ábyrgðust án nokkurra takmarkana allar þær fjárhagslegu skuldbindingar sem af Icesave-samningunum leiddi. M.ö.o. fór fjármálaráðherra fram á ríkisábyrgð á gríðarlega háum greiðslum Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta til Breta og Hollendinga án þess að fyrir lægi hvaða áhrif það kynni að hafa á íslenskt þjóðfélag.

Í meðförum Alþingis hafa að forgöngu sjálfstæðismanna verið gerðar grundvallarbreytingar í þessu efni. Reistar eru stífar skorður til þess að tryggja að fjárhagsleg byrði af ríkisábyrgðinni verði innan viðráðanlegra marka. Því verður hún miðuð við tiltekna hámarksgreiðslu úr ríkissjóði. Verður ríkisábyrgðin aldrei meiri en sem nemur 6% af vexti landsframleiðslunnar. Ekkert slíkt hámark var í upphaflegu frumvarpi. Heimildin til ríkisábyrgðar var galopin og án tillits til fjárhagslegrar getu þjóðarbúsins til þess að standa undir greiðslunum.

5. Ríkisábyrgð fellur niður.

Sett er inn sólarlagsákvæði á ríkisábyrgðina. Kveðið er á um að ríkisábyrgðin standi ekki lengur en til 5. júní 2024 án tillits til þess hvort fjárhæðin vegna Icesave hafi verið greidd að fullu. Alþingi eitt getur breytt þeirri ákvörðun. Engar slíkar takmarkanir var að finna í frumvarpi ríkisstjórnarinnar.

6. Réttur til að láta reyna á greiðsluskyldu.

Ítrekað er að Ísland hafi ekki fallið frá rétti til málsóknar svo að úr því fáist skorið hvort Íslendingum beri að greiða lágmarkstryggingu vegna Icesave-innstæðnanna. Komi í ljós að slík ábyrgð sé ekki fyrir hendi verður til fyrirvari um greiðslur sem er háður því að viðræður fari fram á milli Íslands, Hollands og Bretlands um áhrifin á lánasamningana og skuldbindingar ríkisins. Leiði viðræðurnar ekki til niðurstöðu er unnt að takmarka ríkisábyrgðina.

7. Afdrifarík samningsmistök leiðrétt.

Í samningi ríkisstjórnarinnar var gert ráð fyrir því að greiðslur vegna eigna úr búi Landsbankans gengju að jöfnu til tryggingarsjóðs hér á landi og í Bretlandi og Hollandi. Þessu hefur nú verið breytt til samræmis við íslensk lög. Þannig hafa verið leiðrétt einhver afdrifarík-ustu mistök íslenskra stjórnvalda við samningagerðina sem fyrirsjáanlega hefðu getað kostað íslenska skattgreiðendur mörg hundruð milljarða króna.

8. Skylt að láta reyna á úthlutunaraðferðina.

Með þeim breytingum sem samþykktar voru við 2. umræðu málsins er Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta gert skylt að láta á það reyna fyrir þar til bærum úrlausnaraðil-um hvort kröfur hans gangi við úthlutun framar öðrum vegna sömu innstæðu. Verði niður-staðan á þann veg skal taka upp viðræður við viðsemjendur okkar og leiði þær ekki til niður-stöðu getur Alþingi takmarkað ríkisábyrgðina. Þar með geta íslensk stjórnvöld einhliða tak-markað ríkisábyrgðina við aðstæður eins og hér er lýst.

9. Gildi fyrirvara tryggt.

Fyrirvarar þeir og skilyrði sem nú hafa verið settir inn í frumvarpið um ríkisábyrgðina verða styrktir til muna við lokaafgreiðslu málsins og þannig tryggt að þeir nái þeim tilætlaða árangri að reisa skorður við þeirri ríkisábyrgð sem veitt er vegna Icesave-innlánanna. Þetta er gert þannig að áður en ríkisábyrgðin verður veitt er gert að skilyrði að hollenskum og breskum stjórnvöldum verði kynntir fyrirvararnir og þeir fallist á þá með formlegum hætti. Jafnframt er það skilyrði sett að lánveitendur Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta viðurkenni að skuldbindingar sjóðsins verði háðar sömu fyrirvörum og ríkisábyrgðin.

Með framangreindum hætti eru sett inn ákvæði í frumvarpið sem tryggja afdráttarlaust að skilyrði Alþingis fyrir ríkisábyrgðinni haldi gagnvart viðsemjendum okkar.

10. Eftirlit Alþingis.

Alþingi getur ákveðið hvenær sem er að fram fari endurskoðun á lánasamningunum við Breta og Hollendinga. Alþingi hefur eftirlit með framkvæmdinni og fjármálaráðherra ber að veita þinginu árlegt yfirlit um hana.

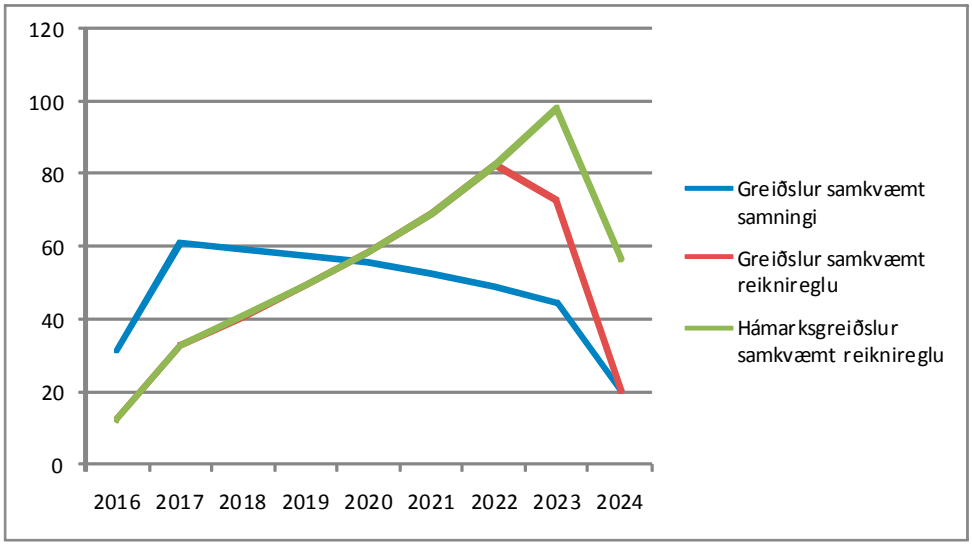
Nefndin hefur á milli 2. og 3. umræðu rætt hvort fyrirvarar sem bætt hefur verið við frum-varpið rúmist innan samninganna og er það enn óbreytt skoðun sjálfstæðismanna að niður-staða um þetta ráðist af viðbrögðum Breta og Hollendinga. Fyrirvararnir eru óaðskiljanlegur hluti af samþykkt Alþingis á ríkisábyrgðinni og því er breytingartillaga um að stjórnvöld leiti samþykkis breskra og hollenskra yfirvalda á fyrirvörunum áður en ríkisábyrgðin er veitt til verulegra bóta.

Um fyrirvarana er fjallað í áliti 1. minni hluta sem lagt var fram við 2. umræðu og eins og þar kemur fram má rekja tilurð þeirra til óljósra en jafnframt verulega íþyngjandi ákvæða í samningunum sem lúta jafnt að efnahagslegum sem lagalegum atriðum. Samkvæmt orðanna hljóðan ríkir um það meiri háttar óvissa hvort íslenska ríkið geti staðið undir kröfum Breta og Hollendinga um samningsefndir án þess að það verði þjóðarbúinu ofviða og ógni fullveldi þjóðarinnar.

Virkni efnahagslegu fyrirvaranna.

Greiðsluferlar.

Efnahagslegir fyrirvarar gera það að verkum að greiðsluferill lánanna verður annar en ef greitt væri eftir samningunum eins og ríkisstjórnin ætlaði sér upphaflega að gera. Á myndinni má sjá samanburð á greiðsluferlum miðað við hagvaxtarforsendur Seðlabanka Íslands og 75% endurheimtur eigna Landsbankans.



Eins og sjá má er greiðsluferill samkvæmt reiknireglu afturhlaðnari en greiðsluferill samkvæmt samningi vegna þess að gert er ráð fyrir miklum hagvexti þessi ár. Þetta endurspeglast í að núvirði greiðsluferils samkvæmt reiknireglu er lægra að núvirði árið 2016 (330 milljarðar kr.) en núvirði greiðsluvirðis sama ár samkvæmt samningi (344 milljarðar kr.). Þetta er hagstætt fyrir Íslendinga (munar 14 milljörðum kr.) og minnkar endurfjármögnunarþörf til muna. Núvirði greiðsluferils hámarksgreiðslna er síðan 368 milljarðar, þ.e. ef hagvaxtar- og endurgreiðsluforsendur halda væri greiðslugetan að núvirði um 38 milljörðum meiri en raungreiðslur verða. Ef vilji stendur til þess að greiða umfram hámark þá er hægt að greiða lánin hraðar niður samkvæmt lánasamningum.

Ef forsendur bresta.

Reiknireglan sem innbyggð er í efnahagslegu fyrirvarana er öryggisregla sem breytir greiðsluferlunum einungis ef forsendur Seðlabankans bresta. Í töflunni hér að aftan eru sýnd áhrif þess ef forsendurnar breytast.

Eining: milljarðar	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	**Samtals**
Ef eftirstöðvar lánsins standa í 350 milljörðum kr. árið 2015 eru árlegar greiðslur, forsendur 75% endurheimtur:	31,6	61,5	59,7	57,8	55,8	52,9	49,1	44,7	20,7	**433,8**
Ef eftirstöðvar lánsins standa í 700 milljörðum kr. árið 2015 eru árlegar greiðslur, forsendur t.d. 37,5% endurheimtur eða hækkun á pundi:	63,2	123,0	119,4	115,6	111,6	105,8	98,2	89,4	41,4	**867,6**

Eining: milljarðar	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	**Samtals**
Hámarkið, 6% af aukningu landsframleiðslu, ef miðað er við forsendur Seðlabankans:	12,4	32,9	40,7	49,4	58,6	69,5	82,8	98,3	56,3	**500,9**
Hámarkið, 6% af aukningu landsframleiðslu, ef miðað við 3% hagvöxt (nafnvöxtur mælt í pundum/evrum) allan tímann:	11,2	25,6	28,9	32,3	35,8	39,4	43,1	46,9	25,4	**288,4**
Hámarkið, 6% af aukningu landsframleiðslu, ef miðað við 0,5% hagvöxt (nafnvöxtur mælt í pundum/evrum) allan tímann:	1,7	3,9	4,3	4,7	5,2	5,6	6,1	6,5	3,5	**41,5**

Fyrsta línan í töflunni sýnir greiðslur miðað við forsendur Seðlabanka Íslands. Þær eru að eignir Landsbankans nægi fyrir 75% af forgangskröfum og að eftirstöðvar lánanna verði 350 milljarðar kr. þegar greiðslur eiga að hefjast árið 2016. Greiðslur samtals verða þá alls 433,8 milljarðar kr.

Önnur línan sýnir niðurstöðuna ef eitthvað fer úrskeiðis og eftirstöðvar lánanna verða 700 milljarðar kr. við upphaf greiðslutímans. Þetta gæti t.d. gerst ef eignir Landsbankans nægja einungis fyrir 37,5% af forgangskröfum eða ef greiðslur frestast eða verðhjöðnun í pundi veldur mikilli hækkun þess. Þá tvöfaldast allar greiðslur samkvæmt samningunum og samanlagðar greiðslur færu í 867,6 milljarða kr. Reiknireglan mundi þó leiða til sömu niðurstöðu og áður. Ekki yrðu greiddir meira en 500,9 milljarðar kr. sem er hámark miðað við forsendur Seðlabankans og efnahagslegu fyrirvarana í breytingartillögum meiri hlutans. Þeir 366,7 milljarðar kr. sem út af stæðu féllu niður nema um annað yrði samið. Í þeim samningum yrði væntanlega bent á að forsendur sem gengið var út frá hefðu brugðist og það væri ekki Íslendinga að taka á sig þann skell, t.d. sbr. Brussel-viðmiðin..

Hagvaxtarspá Seðlabankans virðist gera ráð fyrir rúmum 3% hagvexti frá 2008–2016 en yfir 7% hagvexti úr því. Þetta virðist 1. minni hluta vera full bjartsýnt sérstaklega þegar haft er í huga að krafan er í pundum/evrum og að samkvæmt breytingartillögum meiri hlutans á að reikna landsframleiðsluna og þar með hagvöxtinn í pundum/evrum.

Ef miðað er við 3% hagvöxt allan tímann mældan í pundum/evrum lækkar þetta hámark umtalsvert og Ísland þarf að greiða 288,4 milljarða kr. samtals enda er geta þess til mikilla skuldbindinga til viðbótar við áfallið vegna hrunsins mjög takmörkuð. Það á enn frekar við ef svo illa skyldi vilja til að hagvöxtur hér á landi yrði einungis 0,5% á ári. Getan væri verulega takmörkuð og Ísland mundi einungis greiða 41,5 milljarða kr. alls. 1. minni hluti vill í þessu sambandi undirstrika að með dæmunum er einungis verið sýna áhrif þess ef eitthvað óvænt og ólíklegt gerist.

Árlegur hagvöxtur á Íslandi hefur verið 4% að meðaltali síðastliðin 10 ár (1998–2008 á góðærisárunum en var 1,9% frá 1988–1998).

Skaðabótaábyrgð ESB.

Vinna fjárlaganefndar beindist að því að draga úr áhættu þjóðarbúsins sem gagnrýnendur benda á að sé samfara ríkisábyrgð vegna samninganna. Hefur nefndin við yfirferð sína tekið sérstakt mið af þingsályktuninni sem liggur samningsumboði ríkisstjórnarinnar til grundvallar og þeim viðmiðum sem þar er vísað til frá 14. nóvember 2008.

Umrædd viðmið voru samþykkt á vettvangi Evrópusambandsins og því vekur það sérstaka undrun að aðkoma sambandsins að samningunum var engin. Rauði þráðurinn í samningunum

er að ábyrgð íslenska ríkisins grundvallist á gölluðu regluverki Evrópusambandsins. Að mati 1. minni hluta er það algjörlega óviðeigandi að íslenskur almenningur verði gerður ábyrgur fyrir vanbúnaði og ágöllum á evrópsku löggjöfinni um innstæðutryggingar. Eðlilegra væri að þeir sem á þeirri löggjöf bera ábyrgð beri hallann af þeirri réttaróvissu sem ríkir um gildi og inntak hennar. Því telur 1. minni hluti að verði frumvarp ríkisstjórnarinnar samþykkt sem lög frá Alþingi kunni þeir ágallar sem finna má á evrópskri löggjöf um innstæðutryggingar, og leitt hafa til tjóns fyrir íslenska ríkið, að leiða til þess að stofnast hafi skaðabótaréttur þess á hendur Evrópusambandinu. Vísar 1. minni hluti í því sambandi til sjónarmiða þess efnis sem fram koma í grein þeirra Lárusar Blöndal hæstaréttarlögmanns og Stefáns Más Stefánssonar lagaprófessors sem birtist í Morgunblaðinu hinn 8. janúar 2009, en greinin fylgir áliti þessu sem fylgiskjal.

Samþykkt viðmiðanna var eðlilegt skref í ljósi þeirra efnahagslegu erfiðleika sem Ísland stóð frammi fyrir vegna hrunsins og til þess fallið að jafna stöðu Íslands gagnvart Hollendingum og Bretum sem neyttu aflsmunar og neituðu að leita eftir lagalegri úrlausn. Af viðmiðunum má ráða að umfang vandans hafi verið metið stærra en svo að málið yrði leyst með tvíhliða viðræðum eða beitingu hryðjuverkalaga einstakra ríkja. Það ber einnig að leggja áherslu á að það er sérstakt athugunarefni hvort Icesave-samningarnir séu innan þeirra marka sem yfirþjóðlegar reglur sambandsins setja aðildarríkjunum, þ.e. Bretlandi og Hollandi, og í því ljósi kemur ekki á óvart að í samningunum sé reynt að girða fyrir að ágreiningsefni séu borin undir aðra dómstóla en þessum ríkjum eru þóknanlegir.

Tengsl ríkisábyrgðar og lánasamninga.

Þó svo að það frumvarp ríkisstjórnarinnar sem hér er til umfjöllunar fjalli fyrst og fremst um að heimila fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, að veita ríkisábyrgð vegna lána Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá breska og hollenska ríkinu til að standa straum af greiðslum til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf. telur 1. minni hluti engu að síður ástæðu til þess að benda á og fjalla um nokkur ákvæði í lánasamningunum sjálfum. Telur 1. minni hluti það nauðsynlegt í ljósi þeirra órjúfanlegu tengsla ríkisábyrgðarinnar sem frumvarpið mælir fyrir um annars vegar og lánasamninganna við Bretland og Holland hins vegar. Augljóst er að lánasamningarnir, sem ríkisstjórn Íslands og samninganefnd hennar gerði við Bretland og Holland, voru forsenda þess að frumvarp ríkisstjórnarinnar um ríkisábyrgð vegna Icesave-reikninganna var lagt fram. Jafnljóst er að efni frumvarpsins og þær skuldbindingar sem það felur í sér fyrir íslenska ríkið markast af ákvæðum lánasamninganna sjálfra. Af þeirri ástæðu er ómögulegt að taka afstöðu til ríkisábyrgðarfrumvarpsins einangrað og án þess að ákvæði lánasamninganna sem hún byggist á séu tekin til skoðunar.

Málsvörn Íslands.

Fyrsti minni hluti ítrekar að hann fær ekki séð að framganga ríkisstjórnar Íslands sé í samræmi við þá þingsályktun sem samþykkt var á Alþingi hinn 5. desember 2008, né þá kynningu sem fram fór á hlutverki samninganefndarinnar þegar hún var skipuð. Samkvæmt þingsályktuninni ályktar Alþingi einungis að fela ríkisstjórninni að leiða til lykta samninga við stjórnvöld á grundvelli hinna sameiginlegu viðmiða. Þar er hins vegar ekkert sem mælir fyrir um að Alþingi hafi litið svo á að íslenska ríkið væri greiðsluskylt, né heldur eru ákvæði samningsins í samræmi við þau sameiginlegu viðmið sem leggja átti til grundvallar við samningsgerðina. Því miður bera ákvæði lánasamninganna það með sér að ríkisstjórn Íslands hafi með samþykkt þeirra gengið enn lengra. Það hlýtur að skaða hagsmuni Íslands til framtíðar

að afsala íslenska ríkinu og íslenska tryggingarsjóðnum sjálfsögðum og eðlilegum rétti í samskiptum landsins við þjóðirnar tvær. Með þessu má fullyrða að framtíðar samnings- og réttarstaða Íslands sé stórsköðuð, eins og vikið verður að hér síðar.

Hagsmunir Íslands.

Fyrsti minni hluti og þingmenn Sjálfstæðisflokksins hafa ítrekað lýst þeirri skoðun sinni að í samningaviðræðunum við Bretland og Holland hafi ríkisstjórn Íslands og samninganefnd hennar samið illilega af sér og mistekist að öllu leyti að gæta hagsmuna íslenska ríkisins og íslensks almennings í þeim samningaviðræðum. Það sjónarmið staðfesta ákvæði lánasamninganna við Holland og Bretland þar sem ekkert tillit er tekið til þeirra fordæmislausu aðstæðna sem sköpuðust á Ísland við hrun bankakerfisins í október árið 2008 og hin sameiginlegu viðmið sem samningaðilar höfðu komið sér saman um eru að engu höfð. Gildir þar einu hvort um er að ræða samningsákvæði er varða greiðslufyrirkomulag, vaxtakjör, lögsögu vegna ágreinings milli samningsaðila, endurupptökuákvæði eða aðra þætti samninganna. Öll bera ákvæðin þess merki að íslensk stjórnvöld hafi ekki staðið nægilega tryggan vörð um hagsmuni íslenska ríkisins en hagsmunir viðsemjendanna virðast þess í stað tryggðir.

Réttur Íslendinga.

Við blasir sú alvarlega staðreynd að ríkisstjórn Íslands og samninganefnd hennar féllust fyrirvaralaust á það í lánasamningunum, einkum við Bretland, að Ísland afsalaði sér að fullu öllum hugsanlegum rétti sem á kann að reyna í komandi framtíð í samskiptum þjóðanna tveggja vegna Icesave-samninganna. Á hinn bóginn kveða samningarnir á um algert ábyrgðar- og skaðleysi Bretlands gagnvart íslenska ríkinu vegna kostnaðar eða tjóns sem það kann að hafa orðið fyrir eða verður síðar fyrir vegna aðgerða breskra stjórnvalda. Það réttarafsal sem samningurinn kveður á um er svo víðtækt og alvarlegt að draga má í efa að ríkisstjórnin og samninganefnd hennar hafi að íslenskum lögum haft heimildir til þess að ganga svo langt í svipta íslenska ríkinu réttindum sínum gagnvart Bretlandi. Verða hér í dæmaskyni nefnd tvö ákvæði sem valin eru úr lánasamningnum milli Íslands og Bretlands.

8. gr. lánasamningsins við Bretland.

Í fyrsta lagi bendir 1. minni hluti á grein 8 í lánasamningnum við Bretland, en þar segir:

„Hvorki lánveitandi né breski tryggingarsjóðurinn munu verða ábyrgir fyrir neinum kostnaði, tapi eða skaða sem Tryggingarsjóður innistæðueigenda eða íslenska ríkið verða fyrir í tengslum við samning þennan eða uppgjörssamninginn eða á annan hátt í tengslum við Landsbankann fyrir undirritunardag þessa samnings.“

Eins og sjá má af efni ákvæðisins er að öllu leyti girt fyrir að breska ríkið eða breski tryggingarsjóðurinn verði gerður ábyrgur fyrir nokkrum kostnaði, tapi eða skaða sem íslenski tryggingarsjóðurinn eða íslenska ríkið kunna að verða fyrir vegna samningsins og uppgjörssamningsins sem honum fylgir. Með öðrum orðum þá samþykkti ríkisstjórn Íslands og samninganefnd hennar að íslenska ríkið og íslenski tryggingarsjóðurinn skyldu í framtíðinni vera réttlaus vegna alls skaða sem breska ríkið eða breski tryggingarsjóðurinn kynni að valda Íslendingum með aðgerðum sínum samkvæmt samningnum.

Það sem vekur þó sérstaka athygli er að í ákvæðinu er skýrt kveðið á um að hvorki breska ríkið né breski tryggingarsjóðurinn verði gerðir ábyrgir fyrir neinum kostnaði, tapi eða skaða sem íslenski tryggingarsjóðurinn eða íslenska ríkið verður fyrir , „á annan hátt í tengslum við Landsbankann fyrir undirritunardag þessa samnings“. Samkvæmt þessu ákvæði er meðal annars ljóst að ríkisstjórn Íslands og samninganefnd hennar féllust fyrir sitt leyti á í samn-

ingaviðræðum við Breta að afsala rétti íslenska ríkisins til þess að halda uppi og sækja rétt sinn gagnvart breskum stjórnvöldum vegna þess tjóns sem þau ollu Íslendingum með beitingu hryðjuverkalaga í októberbyrjun árið 2008. Telur 1. minni hluti að þá niðurstöðu leiði af því orðalagi ákvæðisins að þar er beinlínis tekið fram að íslenska ríkið geti ekki samkvæmt samningnum haldið fram rétti sínum vegna tjóns sem íslenska ríkið eða íslenski tryggingarsjóðurinn varð fyrir „í tengslum við Landsbankann fyrir undirritunardag“ lánasamningsins. Ákvæðið tryggir hagsmuni Bretlands á þann hátt að bresk stjórnvöld verði ekki gerð ábyrgð fyrir beitingu hryðjuverkalaga gagnvart Íslandi heldur skuli Ísland og íslenska ríkið bera allt það tjón sem af beitingu hryðjuverkalaganna hlaust. Það segir sig sjálft að þær fullyrðingar sem fram koma í áliti meiri hlutans að afgreiðsla Icesave-lánasamninganna, og þar með þess ákvæðis sem hér hefur verið vitnað til, hafi engin áhrif á skaðabótaskyldu breska ríksins vegna beitingar hryðjuverkalaga er umdeilanlegt. Ákvæði lánasamningsins munu því geta haft verulega neikvæð áhrif á réttarstöðu íslenskra aðila vegna þess tjóns sem þeir kunna að hafa orðið fyrir vegna beitingar hryðjuverkalaganna.

Öllum má ljóst vera hversu gróflega ákvæðið gengur gegn hagsmunum íslenska ríkisins og er með öllu óviðunandi fyrir íslensku þjóðina.

9. gr. lánasamningsins við Bretland.

Í öðru lagi bendir 1. minni hluti á grein 9 í lánasamningnum við Bretland, en þar segir í ákvæði 9.4.1. sem fjallar um skuldajöfnun og frádrátt:

„Allar greiðslur, sem Tryggingarsjóði innistæðueigenda eða íslenska ríkinu ber að greiða samkvæmt þessum samningi, skulu reiknaðar út og inntar af hendi:

(a) án, og lausar undan frádrætti vegna, hvers konar takmarkana, gagnkrafna eða skuldajafnaðar, og

(b) án nokkurs frádráttar eða án þess að einhverju sé haldið eftir vegna skatta, álagningar, álaga (e. impost), tolla eða annarra gjalda af svipuðu tagi nema þess sé krafist að lögum.“

Á sama hátt stríðir þetta ákvæði samningsins milli Íslands og Bretlands að öllu leyti gegn hagsmunum Íslands. Það kveður á um að íslenska ríkinu og íslenska tryggingarsjóðnum sé skylt að greiða kröfur Breta að fullu og sé með öllu óheimilt að nýta hugsanlegar gagnkröfur sem það kann að eiga á hendur Bretum við uppgjör. Verður ekki betur séð en að ákvæði samningsins fari þvert gegn meginreglu lokamálsliðar 1. mgr. 9. gr. laga nr. 98/1999, um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, um skuldajöfnuðar- og gagnkröfurétt íslenska tryggingarsjóðsins. Í því lagaákvæði er kveðið skýrt á um það að íslenska tryggingarsjóðnum sé heimilt að nýta sér kröfur viðkomandi fjármálafyrirtækis á hendur viðskiptamanni til skuldajafnaðar gegn kröfu viðskiptamanns á greiðslu andvirðis innstæðu.

Sem dæmi má nefna að öðlist þetta ákvæði samningsins gildi verður íslenska ríkinu og eftir atvikum íslenska tryggingarsjóðnum gert ókleift að lýsa yfir skuldajöfnuði á móti kröfum Breta vegna þess tjóns og eignarýrnunar sem bresk stjórnvöld ollu á eigum Landsbanka Íslands hf. með beitingu hryðjuverkalaga gegn bankanum. Það þýðir í raun að íslenska ríkið þarf að bera allt það tjón sem beiting hryðjuverkalaga olli á eigum Landsbanka Íslands hf. sem eiga að ganga upp í kröfur breska ríkisins á hendur því íslenska. Þar ber að hafa í huga að um gæti verið að ræða gríðarlega fjárhagslega hagsmuni fyrir íslenska ríkið og íslenska skattgreiðendur, sem hugsanlega nema tugum eða hundruðum milljarða íslenskra króna. Hefði þessum hagsmunum verið haldið á lofti og fyrir þeim verið barist af hálfu ríkisstjórnar Íslands hefði með réttu mátt lækka þær kröfur sem Bretar hafa sett fram gagnvart Íslendingum sem eignarýrnuninni næmi.

Að mati 1. minni hluta er óskiljanlegt með öllu hvers vegna ríkisstjórn Íslands gætti ekki þeirra hagsmuna í samningaviðræðum við Bretland heldur gaf þá fyrirvaralaust eftir. Í nefndaráliti meiri hlutans er því hins vegar haldið fram að afgreiðsla Icesave-lánasamninganna hefði engin áhrif á rétt íslenskra aðila til þess að hafa uppi gagnkröfur á hendur breskum stjórnvöldum vegna þeirrar þeirrar eignarýrnunar sem beiting hryðjuverkalaganna hafði í för með sér á eignasafn Landsbanka Íslands hf. Sú fullyrðing meiri hlutans er miklum vafa undirorpin. Því má halda fram að slíkur skuldajöfnunar- og gagnkröfuréttur sé útilokaður í lánasamningi Íslands og Bretlands, eins og sjá má í tilvitnuðu samningsákvæði. Í öllu falli má ljóst vera hversu mjög ákvæðið gengur gegn hagsmunum íslenska ríkisins.

Nefna má fjölmörg önnur dæmi um ákvæði í lánasamningunum við Bretland og Holland sem stríða alvarlega gegn hagsmunum íslenska ríkisins og skaða samnings- og réttarstöðu þjóðarinnar til framtíðar. Þau dæmi sem getið er hér að framan nægja hins vegar til þess að varpa ljósi á hversu andstæðir þessir samningar eru hagsmunum Íslands.

Afsal réttar.

Fáheyrt er að ríkisstjórn sjálfstæðs og fullvalda ríkis skuli afsala sinni eigin þjóð jafnmikilsverðum og sjálfsögðum rétti eins og íslenska ríkisstjórnin hefur gert með undirritun sinni undir lánasamningana við Bretland og Holland.

Lánasamningarnir sjálfir og efni þeirra eru gerðir af núverandi ríkisstjórn og eru alfarið á hennar ábyrgð. Þeir eru jafnframt forsenda og grundvöllur þess frumvarps sem ríkisstjórnin hefur lagt fram og mælir fyrir um að fjármálaráðherra verði heimilað að veita ríkisábyrgð vegna þeirra skuldbindinga sem lánasamningarnir fela í sér fyrir íslenska ríkið. Af þeirri ástæðu er augljóst að efnisleg afstaða til ríkisábyrgðarfrumvarpsins verður ekki einungis byggð á efni þess heldur einnig á efni þeirra lánasamninga sem frumvarpið byggist á vegna þeirra augljósu og órjúfanlegu tengsla sem á milli þeirra eru.

Afstaða 1. minni hluta.

Fulltrúar 1. minni hluta hafa allt frá því að málið kom til meðferðar í nefndinni lagt sig fram um að gera tillögur til breytinga á því frumvarpi sem ríkisstjórnin lagði fram í upphafi. Sú viðleitni og tillöguflutningur fulltrúa 1. minni hluta byggðist fyrst og fremst á því markmiði að reyna að takmarka það tjón sem upphaflegt frumvarp ríkisstjórnarinnar hefði valdið íslenska ríkinu og íslensku þjóðinni. Það markmið hefur að mati 1. minni hluta að miklu leyti náðst. Í samningunum eru þó ýmis ákvæði sem fela í sér skuldbindingar án þess að þær hafi stuðning í lögum. Á þetta við t.d. um afsal bótaréttar, gildandi lög o.fl. 1. minni hluti vill af því tilefni árétta þann skilning sinn að skuldbindingar íslenska ríkisins takmarkist við ábyrgð á greiðslum tryggingarsjóðsins eins og að er stefnt og kemur fram í breytingartillögum meiri hlutans. Að öðru leyti skuldbinda samningarnir ekki íslenska ríkið beint.

Með þeim breytingartillögum sem samþykktar hafa verið á frumvarpi ríkisstjórnarinnar telja fulltrúar 1. minni hluta sig hafa átt verulegan þátt í því að forða Íslandi frá þeim gríðarlega skaða sem hlotist hefði af upphaflegu frumvarpi. Eftir standa engu að síður ákvæði þeirra lánasamninga sem hér að framan hafa verið rakin. Ríkisábyrgð vegna gildistöku þeirra mun með breytingartillögum meiri hlutans verða sett ströng og ítarleg skilyrði. Jafnljóst er að efni frumvarpsins og þær skuldbindingar sem það felur í sér fyrir íslenska ríkið markast

af ákvæðum lánasamninganna við Holland og Bretland. Ákvæði lánasamninganna stríða svo augljóslega gegn hagsmunum Íslands að á þau verður ekki fallist að mati 1. minni hluta.

Alþingi, 26. ágúst 2009.

Kristján Þór Júlíusson, frsm.	Ásbjörn Óttarsson.	Einar K. Guðfinnsson.

Fylgiskjal I.

Samanburður á frumvarpinu og breytingartillögunum.

Efnisatriði	Frumvarp ríkisstjórnarinnar	Breytingartillögur
Brussel-viðmið	Ekki tekið tillit til þeirra.	Lánasamningarnir verða túlkaðir í samræmi við hin umsömdu viðmið. Þar er meðal annars gert ráð fyrir að tekið sé sérstakt tillit til erfiðra og fordæmislausra aðstæðna á Íslandi. Efnahagslegu fyrirvararnir tryggja þetta.
Fullveldisákvæðið – friðhelgisrétturinn	Fallið er frá friðhelgisrétti í samningnum. Í þeim efnum var gengið miklu lengra en gerist og gengur í öðrum lánasamningum ríkisins.	Þessum ákvæðum er snúið við. Tryggt er að ekki verði hægt að gera aðför að eigum Íslands sem fullvalda ríkis.
Yfirráð yfir náttúruauðlindum	Yfirráð eru ekki tryggð í samningnum.	Sett hefur verið inn nýtt ákvæði í frumvarpið sem tryggir yfirráð yfir náttúruauðlindum landsins og jafnframt rétt íslenskra stjórnvalda til að kveða á um nýtingu og skipan eignarhaldsins.
Efnahagsleg viðmið	Heimildin til ríkisábyrgðar galopin og ekkert tillit tekið til fjárhagslegrar getu Íslendinga til að standa undir greiðslu. Einungis lauslegt ákvæði um endurskoðun.	Reistar eru stífar skorður til þess að fjárhagsleg byrði af samningnum verði innan viðráðanlegra marka. Ríkisábyrgðin er miðuð við tiltekna hámarksgreiðslu úr ríkissjóði, eða 6% af vexti landsframleiðslunnar.

Gildistími ríkisábyrgðar	Gildir þar til greitt hefur verið að fullu.	Sett er inn sólarlagsákvæði á ríkisábyrgðina. Kveðið er á um að ríkisábyrgðin standi ekki lengur en til 5. júní 2024 án tillits til þess hvort fjárhæðin vegna Icesave hafi verið greidd að fullu.
Greiðsluskylda	Ekki dregin í efa.	Tryggður er réttur Íslendinga til málsóknar til að fá úr því skorið hvort beri að greiða lágmarks-tryggingu vegna Icesave-innistæðnanna.
Forgangur krafna	Gert er ráð fyrir því að greiðslur vegna eigna úr búi Landsbankans gangi að jöfnu til tryggingar-sjóða innstæðna hér á landi, í Bretlandi og Hollandi.	Þessu hefur nú verið breytt til samræmis við íslensk lög.
Úthlutunaraðferð	Ekki tekið á úthlutunaraðferð.	Tryggingarsjóði er gert skylt að láta á það reyna fyrir þar til bærum úrlausnaraðilum hvort kröfur hans gangi við úthlutun framar öðrum vegna sömu inn-stæðu. Alþingi getur takmarkað ríkisábyrgð verði niðurstaða ekki ásættanleg
Eftirlit Alþingis	Ekkert.	Alþingi getur ákveðið hvenær sem er að fram fari endurskoðun á lánasamningunum við Breta og Hollendinga. Alþingi hefur eftirlit með framkvæmdinni og fjármálaráðherra ber að veita þinginu árlegt yfirlit um hana.

Með nefndarálitinu fylgdi fylgiskjal II: Er Evrópusambandið bótaábyrgt? Stefán Már Stefánsson prófessor, Lárus L. Blöndal hæstaréttarlögmaður. (Morgunblaðið, 8. janúar 2009.)

351. Framhaldsnefndarálit [136. mál]

um frv. til l. um heimild til handa fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, til að ábyrgjast lán Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá breska og hollenska ríkinu til að standa straum af greiðslum til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf.

Frá 2. minni hluta fjárlaganefndar.

1. Formáli.

Afstaða 2. minni hluta helgast í þessu máli af eftirfarandi röksemdum. Í fyrsta lagi leikur mikill vafi á hvort íslenska ríkinu beri yfir höfuð að greiða Icesave-skuldbindingarnar. Í öðru lagi ríkir mikil óvissa um hversu háar fjárhæðir Íslendingum beri að borga. Í þriðja lagi hefur þeirri spurningu á engan hátt verið svarað hvort þeir fyrirvarar sem til stendur að bæta við lagafrumvarpið haldi þegar á reynir og hvort þeir gæti hagsmuna íslensks almennings nægilega vel. Leggur 2. minni hluti áherslu á að til umfjöllunar eru samningar sem eru óaðgengilegir fyrir Íslands hönd. 2. minni hluti taldi skynsamlegast að allt kapp væri lagt á að samningarnir yrðu lagðir til hliðar og að samið yrði upp á nýtt við Hollendinga og Breta. Því miður reyndist ekki meiri hluti fyrir þeirri ákvörðun á Alþingi og var frávísunartillaga 2. minni hluta felld í atkvæðagreiðslu um málið eftir 2. umræðu. Eftir að búið var að fella þann kost að vísa málinu frá vildi 2. minni hluti standa að því að a.m.k. yrðu gerðir fyrirvarar við ríkisábyrgðina sem mundu gæta hagsmuna þjóðarinnar til lengri tíma litið. Sú afstaða er byggð á því sjónarmiði að fyrirvararnir séu skýrir og að hafið sé yfir vafa hvort þeir muni halda. Í því ljósi lagði 2. minni hluti fram breytingartillögur sínar og um tíma var meiri hluti á Alþingi fyrir því að þeir yrðu samþykktir. Stóðu einungis þingmenn Samfylkingarinnar í veginum og hluti Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs. Einboðið er að þeir fyrirvarar hefðu gætt hagsmuna Íslands mun betur en raunin varð. Eftir að frávísunartillagan hafði verið felld ákvað 2. minni hluti að vísa breytingartillögum sínum til 3. umræðu með þá von í brjósti að þær fengju sanngjarna meðferð í fjárlaganefnd Alþingis. Því miður varð sú ekki raunin. Þrátt fyrir tilburði í rétta átt telur 2. minni hluti enn ekki nægilega langt gengið í breytingartillögum meiri hlutans og telur að breytingartillögur þær sem minni hlutinn lagði fram hafi ekki fengið fullnægjandi umfjöllun í nefndinni.

Frá því að málið var lagt fram af hálfu ríkisstjórnarinnar hefur 2. minni hluti háð harða baráttu til að upplýsa hversu ósanngjarnir samningarnir eru fyrir Íslands hönd. Má segja að vegna þessarar baráttu séu nú gerðir fyrirvarar við ríkisábyrgðina á Icesave-samningunum. 2. minni hluti lýsir ánægju með þann árangur og bendir á að upphaflega stóð til af hálfu meiri hlutans að samþykkja samningana óbreytta, jafnvel óséða. Skal tekið undir þau sjónarmið að löggjafarvaldið hafi borið sigur úr býtum gagnvart framkvæmdarvaldinu að þessu leyti. Engu að síður verður að benda á þá staðreynd að Alþingi hefur sett niður í meðförum málsins. Gögnum hefur verið leynt, umræðan hefur verið afvegaleidd og beiðnum um aðkomu sérfræðinga sem og framlagningu gagna hefur verið hafnað. Má segja að skýr stefna annars ríkisstjórnarflokksins, og hluta hins, að samþykkja samningana óbreytta hafi ráðið miklu þar um. Að mati 2. minni hluta er þetta til marks um að ekkert hafi unnist í tíð núverandi ríkisstjórnar við að auka virðingu þingsins. Þvert á móti liggi það fyrir eftir aðra umræðu málsins að hún hefur dvínað töluvert.

2. Ber Íslendingum að borga skuldir innstæðutryggingarsjóðsins?

Að mati 2. minni hluta hefur verið troðið á þeim sjálfsagða fullveldisrétti sjálfstæðrar þjóðar að fá skorið úr ágreiningsmálum sínum fyrir óháðum dómstóli eða þar til bærum úrlausnaraðila. 2. minni hluti taldi að í fyrirvörum með ríkisábyrgðinni yrði að koma skýrt fram að Ísland nyti áfram þeirra réttinda að fá leyst úr deilumálum sínum. Þess vegna lagði 2. minni hluti fram breytingartillögu við breytingartillögu meiri hlutans þar sem áréttað var að fengist síðar úr því skorið fyrir þar til bærum úrlausnaraðila að ríkisábyrgð gilti ekki, bæri Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta ekki að greiða hærri fjárhæð en til var í sjóðnum við upphaf bankahrunsins. Sami fyrirvari ætti við ef betri réttur skapaðist á sviði Evrópulöggjafar, hún skýrðist eða ef lagaleg skylda til að ábyrgjast innstæður minnkaði eða ef á annan hátt lægi fyrir að ríkisábyrgð væri ekki til staðar. Með þessari breytingartillögu 2. minni hluta eru fyrirvarar þeir sem meiri hlutinn setti fram í breytingartillögum sínum ekki aðeins gerðir skýrari heldur auka þeir líkur þess að Ísland verði ekki eitt látið bera ábyrgð á þeim göllum sem eru á evrópska innstæðutryggingarkerfinu. 2. minni hluti harmar að meiri hluti fjárlaganefndar hafi ekki séð sérstaka ástæðu til að fjalla um málið á milli 2. og 3. umræðu. Umrædd breytingartillaga er eingöngu til þess fallin að styrkja réttarstöðu Íslands og um leið gæta betur að hag almennings.

Einnig telur 2. minni hluti að ekki aðeins hafi verið tekinn frá þjóðinni rétturinn til að leiða til lykta ágreiningsefnið, heldur hafi þjóðinni einnig verið gert með Icesave-samningunum að gefa frá sér þau friðhelgisréttindi sem hver þjóð meðal þjóða á rétt á. Það er með ólíkindum að auðlindir þjóðarinnar sem og gjaldeyrisvarasjóður landsins hafi verið sett að veði fyrir Icesave-lánum Breta og Hollendinga. 2. minni hluti bendir einnig á að sú mikla barátta sem háð var af hans hálfu skilaði m.a. þeim árangri að í breytingartillögum meiri hlutans er nú girt fyrir að Íslendingar muni sjá á eftir auðlindum sínum og gjaldeyrisvaraforða í hendur Breta og Hollendinga. Þó svo að orða hefði mátt tillöguna betur sér 2. minni hluti ekki ástæðu til að koma með sérstaka breytingartillögu þess efnis.

3. Óvissa um hversu háar fjárhæðir eigi að borga.

3.1 Útgreiðslur krafna úr þrotbúi Landsbanka Íslands hf.

Annar minni hluti benti á að við fyrirhugaða útgreiðslu krafna úr þrotabúi Landsbanka Íslands hf. hefðu verið gerð þau mistök að Bretar og Hollendingar stæðu jafnfætis íslenska innstæðutryggingarsjóðnum þegar til greiðslu kæmi. Bentu bæði fremstu sérfræðingar landsins á þessu sviði sem og erlendir sérfræðingar á að það fyrirkomulag stæðist ekki.

Annar minni hluti lagði í fyrsta lagi fram breytingartillögu þess efnis að Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta léti reyna á það fyrir slita- og skiptastjórn þrotabús Landsbanka Íslands hf. hvort kröfur hans gengju við úthlutun framar öðrum hluta krafna vegna sömu innstæðu og hagaði kröfulýsingu sinni þannig að reynt gæti á þennan rétt með málskoti til héraðsdóms eða Hæstaréttar. Telur 2. minni hluti nauðsynlegt að þetta komi skýrt fram í lagafrumvarpinu sjálfu þar sem rétturinn til að höfða dómsmál stofnast ekki að þessari aðgerð undangenginni.

Í öðru lagi telur 2. minni hluti afar ósanngjarnt að ef dómstólar úrskurða íslenska innstæðutryggingarsjóðnum í hag fái Íslendingar ekki notið þess beint heldur skuli einungis viðræður hefjast á ný við Breta og Hollendinga eins og meiri hlutinn leggur til. 2. minni hluti tekur fram að Ragnar H. Hall hæstaréttarlögmaður, sem hvað harðast hefur gengið fram um að þetta ákvæði verði sett, benti sjálfur á, á fundi fjárlaganefndar milli 2. og 3. umræðu, að eðlilegra væri að hafa fyrirvarann með þeim hætti sem 2. minni hluti legði til. Er með ein-

dæmum af hverju þessar tillögur Ragnars hafa ekki náð fram að ganga þar sem verið er að setja fyrirvara eftir hans ábendingum.

Annar minni hluti gerir ekki athugasemd við þá orðalagsbreytingu sem meiri hlutinn leggur til við 3. umræðu en bendir á að hún staðfestir ábendingar 2. minni hluta um óskýrleika þeirra breytingartillagna sem meiri hlutinn lagði til við 2. umræðu.

3.2 Sjónarmið um skuldajöfnun.

Í breytingartillögum sínum leggur 2. minni hluti til að „ef í ljós kemur að skaði hafi hlotist af aðgerðum breskra og hollenskra stjórnvalda fyrir þrotabú Landsbanka Íslands hf.“ fái Íslendingar notið þess þegar til útgreiðslu úr þrotabúi Landsbankans kemur. Telur 2. minni hluti til að mynda að skýr skaðabótaréttur hafi stofnast þegar Bretar ákváðu að beita svonefndum hryðjuverkalögum til að frysta eigur bankans. Að sama skapi átelur 2. minni hluti meiri hlutann fyrir að kanna ekki til hlítar hvort ábendingar þeirra Þorsteins Einarssonar hrl. og Þórhalls Þorvaldssonar hdl. hafi átt við rök að styðjast. Kom fram skýr ósk um það frá 2. minni hluta að það yrði gert þar sem um gríðarlega mikla hagsmuni er að ræða fyrir íslenskan almenning.

Annar minni hluti bendir á að Landsbanki Íslands hf. hefur hugsanlega orðið fyrir tjóni sem getur skipt tugum ef ekki hundruðum milljarða króna vegna beitingar breska ríkisins á svonefndum hryðjuverkalögum. Að sama skapi hafi því verið haldið fram að það sé um seinan að láta reyna á þau lög fyrir dómstólum. Þorsteinn og Þórhallur hafa bent á að hægt sé að fá tjón metið með réttum hætti bæði samkvæmt íslenskum og enskum rétti. Þegar það lægi fyrir mætti lýsa einhliða yfir skuldajöfnuði í samræmi við fyrrgreint ákvæði 9. gr. laga nr. 98/1999, um innstæðutryggingar og tryggingarkerfi fyrir fjárfesta. Ekki þyrfti málsókn til. Yrði breska ríkið ósátt við slíkt mat eða skuldajöfnun þyrfti það að hafa frumkvæði að því að hnekkja þessum atriðum.

Einnig bentu þeir á að teldu menn vafa leika á framangreindri heimild til að beita áðurnefndri 9. gr. mætti kanna hvort ekki væri unnt að treysta aðild tryggingarsjóðsins að skuldajöfnuði með því að framselja honum kröfu Landsbankans. Óháð þessu kynni skilanefnd Landsbankans að hafa rétt til skuldajöfnuðar samkvæmt almennum reglum, gerðu Bretar kröfu í þrotabúið. Skuldajöfnuður væri í öllum aðalatriðum eins í vestrænum rétti. Þá bæri að hafa í huga að hvorki Landsbankinn né íslenska ríkið hefðu fallið frá rétti til málshöfðunar á hendur breska ríkinu og því sjálfsagt að hafa fyrirvara um það atriði í samningnum, þrátt fyrir að Landsbankinn sé ekki aðili að honum. Allt framangreint væri hugsað út frá þeirri forsendu að breska ríkið hafi tekið yfir kröfur innstæðueigenda þar í landi. Að mati 2. minni hluta er nauðsynlegt að vekja athygli á þessum sjónarmiðum og að þeim verði fylgt eftir og þau könnuð nánar. Röksemdafærsla þessi kom fram í blaðagrein áðurnefndra lögmanna og í máli þeirra á fundi nefndarinnar.

Annar minni hluti er sammála gestum nefndarinnar um að kanna þurfi þessi mál og ýmis atriði því tengd ofan í kjölinn áður en Alþingi afgreiðir ríkisábyrgðina. Þá hafa gestirnir vakið athygli á því að skilanefnd Landsbankans verði að lýsa yfir skuldajöfnuði geri Bretar kröfur í þrotabúið og skilyrði skuldajöfnuðar reynist vera fyrir hendi. 2. minni hluti telur að hér sé á ferðinni svo stórt mál sem geti varðað íslensku þjóðina það verulegum fjárhagslegum hagsmunum að ekki sé réttlætanlegt að ljúka afgreiðslu fjárlaganefndar á málinu án þess að kanna öll sjónarmið eins og með þarf. 2. minni hluti vekur athygli á í því sambandi að mun meiri líkur eru á að eignir þrotabús Landsbanka Íslands hf. dugi fyrir Icesave-skuldinni reynist ofangreind sjónarmið standast skoðun og muni þá ekki reyna í jafnríkum mæli á þá efna-

hagslegu fyrirvara sem nefndin hefur varið mörgum vikum í að semja. Gætu jafnvel staðið vonir til að ekki þyrfti að reyna á ríkisábyrgðina að lokinni skuldajöfnun gengi endurheimtuáætlun meiri hlutans eftir.

4. Veikir og óljósir fyrirvarar.

4.1. Óvissa um hvenær ríkisábyrgð fellur niður.

Eins og skýrt hefur komið fram er það mat 2. minni hluta að tillögur meiri hlutans gangi ekki nógu langt og má segja að sannast hafi að óttinn við að fyrirvararnir væru torskildir og óskýrir hafi reynst á rökum reistur. Er það líka eðlilegt í ljósi þess að það kom skýrt fram við 2. umræðu í þinginu að þingmenn meiri hlutans túlkuðu fyrirvarana hver með sínum hætti. Má segja að himinn og haf hafi verið á milli túlkana annars vegar þeirra sem sögðu fyrirvarana marklausa og ekki breyta samningnum á nokkurn hátt og þeirra sem sögðu að um sterka fyrirvara væri að ræða sem mætti í raun líta á sem gagntilboð til Hollendinga og Breta. Að mati 2. minni hluta má í raun segja að það eina sem er skýrt varðandi framlagða fyrirvara meiri hlutans er að þeir sköpuðu enn meiri óvissu í málinu en fyrir var.

Í því ljósi bendir 2. minni hluti á að í breytingartillögunum sem hann lagði fram var kveðið skýrt á um að í lok samningstímans félli ríkisábyrgðin úr gildi. Undir þá tillögu hefur meiri hlutinn á vissan hátt tekið með því að setja inn í breytingartillögur sínar að ríkisábyrgðin falli úr gildi 5. júní 2024. Það var þó gert með þeim fyrirvörum sem koma fram í frumvarpinu sjálfu. Telur 2. minni hluti að mikil blekking felist í því að gefa í skyn að ríkisábyrgðin falli niður 5. júní 2024 þar sem skýrt kemur fram í breytingartillögu meiri hlutans að þegar ljóst er „að lánsfjárhæðin ásamt vöxtum verði ekki að fullu greidd í lok lánstímans vegna hinna efnahagslegu viðmiða og skulu aðilar lánasamninganna þá tímanlega eiga með sér viðræður um meðferð málsins og áhrif þess á samningana og skuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta“. Má af þessu orðalagi draga þá skýru ályktun að ríkisábyrgðin falli í raun ekki niður heldur verði að semja um hana að nýju við Hollendinga og Breta. Sé hins vegar raunverulegur vilji meiri hlutans að ríkisábyrgðin falli niður eins og 2. minni hluti hefur þegar lagt til er áréttað í breytingartillögum 2. minni hluta að engir fyrirvarar séu á að hún falli niður. Er hér um gríðarlega mikilvægt hagmunamál að ræða fyrir íslenskan almenning þar sem ljóst er að stór hluti af aukningu á hagvexti þjóðarbúsins á árunum 2008–2024 fer í að greiða niður Icesave-skuldbindingarnar. Má gefa sér að almenningur muni bera þær byrðar á tímabilinu en 2. minni hluta þykir ótækt með öllu að standi fjárhæðir enn út af borðinu 5. júní 2024 skuli komandi kynslóðir áfram þurfa að bera á herðum sér þær drápsklyfjar skulda sem meiri hlutinn er nú að leggja á þær.

4.2 Óvissa um gildi fyrirvara.

Við 2. umræðu um málið vöknuðu þær spurningar hvort þeir fyrirvarar sem settir yrðu við ríkisábyrgðina mundu halda þegar á reyndi. Bent var á að í grein 13.1 í breska samningnum og grein 12.1 í hollenska samningnum kæmi fram að aðeins sé heimilt að gera breytingar á samningunum, bæta við þá eða falla frá þeim með skriflegu samkomulagi milli samningsaðila. Þá segði í grein 6.5 í breska samningnum: „Aðgerðir, aðgerðarleysi, málefni eða atriði sem myndu, ef ekki væri fyrir þessa málsgrein (6.5 mgr.), draga úr skuldbindingum íslenska ríkisins samkvæmt þessari grein (6. gr.), leysa það undan þeim eða hafa áhrif á þær, hafa ekki áhrif á skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt þessari grein (6. gr.), þ.m.t. (án takmarkana og hvort sem íslenska ríkið eða öðrum samningsaðila er um það kunnugt eða ekki).“ Eru svo talin upp í nokkrum töluliðum þau atriði sem falla undir greinina.

Þingmenn lögðu mismunandi skilning í hvort um nýtt tilboð væri að ræða með setningu fyrirvarana eða hvort þeir rúmuðust innan skilmálanna. Er því um grundvallaratriði að ræða þar sem samkvæmt breskri réttarvenju er litið svo á að það eitt verður hluti af samningi sem í honum er. Það er skoðun 2. minni hluta að þegar ríkisábyrgð er komin á samningana á annað borð verði að kanna til hlítar hvort um þá gildi ensk lög og hvort enskir dómstólar úrskurði í ágreiningsmálum eins og skýrt er kveðið á um í samningunum. Var í því ljósi bent á að töluverður munur er á íslenska réttarkerfinu og því breska. Bentu menn í því samhengi einnig á að í grein 6.5 í breska samningnum, sem fjallað var um hér að framan, er skýrt kveðið á um að ríkisábyrgðin eigi að vera óafturkallanleg og skilyrðislaus gagnvart lánveitanda.

Að mati 2. minni hluta fer ekki á milli mála að aðilar samningsins gera á engan hátt ráð fyrir að sett séu skilyrði fyrir ríkisábyrgðinni. Taldi 2. minni hluti mikilvægt í ljósi þess að hér kynni að koma upp ágreiningur um lagaskil og lögsögu að fenginn yrði sérfræðingur með þekkingu á breskum rétti (e. common law) til að varpa ljósi á þá einkennilegu stöðu sem kynni að koma upp. Því var hafnað af hálfu meiri hlutans sem ber enn á ný vott um þau slælegu vinnubrögð sem hafa verið gegnumgangandi í ferli málsins.

4.3 Óvissa um greiðslur úr þrotabúi Landsbankans.

Annar minni hluti bendir á að veruleg óvissa ríkir um hvenær fyrstu greiðslur berast frá þrotabúi Landsbanka Íslands hf. Ljóst er að það á eftir að útkljá ýmis dómsmál sem tengjast búinu og umfang þeirra liggur ekki fyrir. Kom það fram í máli skilanefndarmanna, sem komu fyrir nefndina á milli 1. og 2. umræðu, að ekki liggur fyrir hve langan tíma þau taka. Í útreikningum Seðlabanka var gert ráð fyrir að þær skiluðu sér strax á þessu ári en þar sem ríflega hálft árið er liðið má gera ráð fyrir að minna verði greitt niður en áætlanir gerðu ráð fyrir. Verði sú raunin mun vaxtakostnaður hækka höfuðstól lánanna og auka kostnað við uppgreiðslur. Eftir því sem greiðslur dragast mun greiðslubyrði á lokagjalddögum hækka og líkur aukast á að ekki takist að greiða lánið upp árið 2024. Er þetta til marks um þá miklu óvissu sem enn ríkir í málinu og hefur ekki verið eytt með þeim fyrirvörum sem settir hafa verið.

4.4 Frekari ósk um sérfræðiráðgjöf hafnað.

Annar minni hluti harmar að ekki skuli hafa verið reynt að koma til móts við þær kröfur að fyrirvararnir yrðu skýrir og gættu þar með hagsmuna íslensks almennings. Einnig að ekki skyldi hafa verið tekið undir óskir um að fá sérfræðinga á fund nefndarinnar til að fjalla um breytingartillögur 2. minni hluta. Skal það sérstaklega gagnrýnt að beiðni um að Stefán Már Stefánsson lagaprófessor yrði fenginn á fund nefndarinnar skyldi hafnað. Það er með ólíkindum að einn hæfasti fræðimaður landsins á sviði lögfræði skyldi hunsaður eftir allt hans óeigingjarna framlag til málsins í heild sinni. Bera allir flokkar sem standa að ákvörðun um að taka málið úr nefnd til 3. umræðu ábyrgð á að ekki var leitað fullnægjandi sérfræðiráðgjafar hvað þennan þátt málsins varðar.

5. Nýjar breytingartillögur meiri hlutans.

Nefndinni barst breytingartillaga frá Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta sem meiri hluti nefndarinnar leggur fram við 3. umræðu. Fram kom að það sem mestu skiptir til að tryggja stöðu tryggingarsjóðsins væri að þeir fyrirvarar sem settir eru við ríkisábyrgðina með lögum nái einnig til skuldbindinga sjóðsins samkvæmt samningunum. Til að tryggja að greiðsluskylda sjóðsins sæti sömu skilyrðum og ábyrgð ríkisins er lagt til að nýrri málsgrein verði bætt við 1. gr. frumvarpsins þess efnis að það sé skilyrði fyrir því að ríkisábyrgð sé

veitt samkvæmt lögunum að lánveitendur hafi samþykkt að skuldbindingar tryggingarsjóðsins séu háðar sömu fyrirvörum og ríkisábyrgðin. Af þessu leiðir að í þeim tilvikum þar sem Alþingi getur takmarkað ríkisábyrgðina á grundvelli fyrirvaranna yrði greiðsluskylda tryggingarsjóðsins takmörkuð með sama hætti. 2. minni hluti telur eðlilegt að slíkt ákvæði sé sett inn. Jafnframt er bent á að þótt eðlilegt sé að setja slíkt ákvæði í lagafrumvarpið hafi fyrirvararnir ekki verið lesnir gaumgæfilega yfir af íslenskum og erlendum sérfræðingum. Gætu því enn leynst fjölmörg önnur ákvæði sem þyrfti að breyta og skýra. Telur 2. minni hlutinn þetta til marks um að enn séu fjölmörg atriði óljós og ókönnuð.

Meiri hlutinn hefur lagt til að nýtt ákvæði komi inn í frumvarpið þar sem sett er það skilyrði fyrir veitingu ríkisábyrgðarinnar að breskum og hollenskum stjórnvöldum verði kynntir fyrirvarar ríkisábyrgðarinnar samkvæmt lögunum og að þau fallist á þá. Telur 2. minni hluti að ákvæðið sé eðlilegt í ljósi þeirrar miklu óvissu sem fyrirvararnir skapa en óneitanlega vaknar sú spurning hvort þá hefði ekki verið hreinlegra að semja upp á nýtt. 2. minni hluti bendir á að fyrirvararnir nægja ekki til að leiðrétta stöðu Íslands samkvæmt samningunum.

6. Lokaorð.

Í ljósi þess sem að framan greinir hefur óvissu í málinu síður en svo verið eytt. Þvert á móti hefur hún aukist í mörgum mikilvægustu þáttum málsins. 2. minni hluti gagnrýnir hve mikla áherslu meiri hlutinn hefur lagt á að afgreiða málið út úr nefndinni, þó svo að mikilvægum spurningum sé enn ósvarað og að nefndin hafi ekki gætt þess að fullrannsaka atriði sem varðar brýna þjóðarhagsmuni. 2. minni hluti gagnrýnir einnig að ekki hafi verið komið á fót faglegu rannsóknarteymi sérfræðinga sem falið hafi verið að kanna alla þætti málsins á hverju sérsviði fyrir sig. Með því hefði mátt koma ýmsum þeim ábendingum sem nefndinni hafa borist fyrr í umræðuna. Að mati 2. minni hluta er óviðunandi að það sé háð tilviljun hvort einstaklingar úti í bæ hafi tíma til að skoða einstaka þætti þessa flókna máls í sjálfboðavinnu og skrifa um það viðamiklar greinar til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Má sem dæmi taka, að öllum öðrum ólöstuðum, þá miklu vinnu sem sérfræðingar á vegum Indefence-hópsins hafa lagt fram og hve mörgum álitaefnum sú vinna hefur skilað á borð nefndarinnar.

Að mati 2. minni hluta er óviðeigandi að tefla fram þeim rökum að Íslendingum beri siðferðileg skylda til að borga Icesave-skuldbindingarnar án þess að látið verði reyna á lagalega skyldu þess því að í reynd eru það afkomendur okkar sem að verulegu leyti munu bera þessa siðferðilegu skyldu í formi verri lífskjara. Getur 2. minni hluti á engan hátt fallist á það að komandi kynslóðum sé gert að bera ábyrgð á mistökum einkafyrirtækis, íslenskra ráðamanna og galla í regluverki Evrópusambandsins. Í því ljósi leggur 2. minni hluti áherslu á að umræðan um Icesave falli ekki niður heldur verði ríkisstjórninni, stofnunum og skilanefndum og þeim aðilum sem fara með þessa miklu hagsmuni veitt strangt aðhald þannig að tryggt verði að hagsmunir þjóðarinnar verði aldrei fyrir borð bornir.

Þegar litið er á málið í heild sinni er ljóst að hagsmunum Íslendinga hefði verið betur borgið ef staðið hefði verið á þeim rétti sem hún nýtur sem fullvalda þjóð. Þá er ljóst að skynsamlegast hefði verið að leggja samningana til hliðar og freista þess að ná fram sanngjörnum samningum við Breta og Hollendinga þar sem réttarstaða Íslands yrði ekki fyrir borð borin. Að þeirri tillögu felldri og verði ekki tekið tillit til breytingartillagna 2. minni hluta leggur

2. minni hluti því til að frumvarpið verði fellt þar sem þá liggur fyrir að hagsmunum þjóðarinnar er ekki nægilega vel borgið með samþykkt þessa frumvarps.

Alþingi, 27. ágúst 2009.

Höskuldur Þórhallsson.

Með nefndarálitinu var fylgiskjal I, Nokkur atriði sem kanna verður til þrautar. Þorsteinn Einarsson, Þórhallur H. Þorvaldsson. (Morgunblaðið, 24. ágúst 2009.)

Fylgiskjal II.

Fundargerð fjárlaganefndar með bókun.
47. fundur fjárlaganefndar á 137. löggjafarþingi
haldinn í Austurstræti 8–10, mánudaginn 24. ágúst 2009 kl. 10:07.

Mættir:
Guðbjartur Hannesson formaður
Árni Þór Sigurðsson
Ásbjörn Óttarsson
Ásmundur Einar Daðason
Björn Valur Gíslason
Einar K. Guðfinnsson
Höskuldur Þórhallsson
Kristján Þór Júlíusson
Oddný G. Harðardóttir
Sigmundur Ernir Rúnarsson
Vigdís Hauksdóttir
Þór Saari

Bókað:
1) 136. mál – ríkisábyrgð á lántöku Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta.

Fulltrúar Tryggingarsjóðs. Jón Guðni Ómarsson, Eiríkur Þorláksson, Sigrún Helgadóttir og Ásgerður Ragnarsdóttir. Áslaug Árnadóttir tók þátt í fundinum með símafundabúnaði þar sem hún gat ekki verið í Reykjavík. Vigdís spyr hvort ætlunin sé að láta skoða skuldajöfnunina frekar og kalla þá menn sem skrifuðu um málið í Morgunblaðið. Gert fundarhlé til hálftólf. Fundur hófst aftur klukkan 15:06.

Mættir: Eiríkur Svavarsson, Jón Gunnarsson, Þorsteinn Einarsson, Þórhallur Þórvaldsson, Steinunn Guðbjartsdóttir, Ragnar Hall, Eiríkur Elís Þorvaldsson og Ásgerður Ragnarsdóttir. Einnig sat fundinn Eiríkur ritari efnahags- og skattanefndar. Höskuldur óskar eftir atkvæðagreiðslu um hvort Stefán Már Stefánsson komi fyrir nefndina. Leggur í því sambandi fram eftirfarandi bókun: „Undirritaður óskaði eftir að Stefán Már Stefánsson, lagaprófessor, kæmi

fyrir nefndina til að varpa ljósi á álitaefni sem komið hafa fram eftir aðra umræðu.“ Beiðninni var hafnað af meiri hlutanum.

2) Önnur mál.

Ákveðið var að halda næsta fund kl. 20.00 í kvöld. Fleira var ekki gert og fundi slitið.

Fundi slitið kl. 17:13.

352. Breytingartillögur [136. mál]

við frv. til l. um heimild til handa fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, til að ábyrgjast lán Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá breska og hollenska ríkinu til að standa straum af greiðslum til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf.

Frá 2. minni hluta fjárlaganefndar (HöskÞ).

1. Við 1. gr.
   a. Við 2. málsl. 1. mgr. bætist: og gildir til 5. júní 2024.
   b. Við 1. mgr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Vaxtagreiðslur miðast við gildistöku Icesave-samninganna, 27. júlí 2009.
2. Við 3. gr.
   a. Í stað „4%“ og „2%“ í 2. málsl. 3. mgr. komi: 3,85%, og: 1,94%.
   b. 5. mgr. orðist svo:
      Verði greiðslubyrði lánasamninganna meiri en nemur hámarki skv. 3. mgr. og þar með eftirstöðvar í lok lánatímabilsins 5. júní 2024, fellur ríkisábyrgðin á eftirstöðvunum niður.
3. Við 4. gr.
   a. Í stað 2. og 3. málsl. 1. mgr. komi þrír nýir málsliðir, svohljóðandi: Fáist síðar úr því skorið fyrir þar til bærum úrlausnaraðila að ríkisábyrgð gildi ekki, þá ber Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta ekki að greiða hærri fjárhæð en til var í sjóðnum við upphaf bankahrunsins. Sami fyrirvari á við ef betri réttur skapast á sviði Evrópulöggjafar, hún skýrist eða ef lagaleg skylda til að ábyrgjast innstæður minnkar eða á annan hátt liggur fyrir að ríkisábyrgð sé ekki til staðar. Ef í ljós kemur að skaði hafi hlotist af aðgerðum breskra og hollenskra stjórnvalda fyrir þrotabú Landsbanka Íslands hf. á íslenska ríkið að njóta þess þegar kemur til útgreiðslu úr þrotabúi Landsbanka Íslands hf.
   b. Í stað 2. og 3. málsl. 2. mgr. komi einn nýr málsliður, svohljóðandi: Ábyrgðin er bundin við að Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta láti á það reyna fyrir slita- eða skiptastjórn þrotabús Landsbanka Íslands hf. hvort kröfur hans gangi við úthlutun framar öðrum hluta krafna vegna sömu innstæðu og hagi kröfulýsingu sinni þannig að reynt geti á þennan rétt, með málskotsrétti til héraðsdóms og Hæstaréttar.
4. Á eftir 8. gr. komi ný grein, svohljóðandi:
   Ríkisábyrgðin grundvallast á því að fjárhagsleg byrði vegna hennar verði innan viðráðanlegra marka. Til að fyrirbyggja greiðslufall ríkissjóðs fellur ríkisábyrgðin niður ef:

a. hlutfall erlendra skulda þjóðarbúsins af vergri landsframleiðslu fer yfir 240%,
b. hlutfall erlendra skulda opinberra aðila af skatttekjum fer yfir 250%,
c. hlutfall erlendra afborgana og vaxta af útflutningstekjum fer yfir 150%.

353. Fyrirspurn [170. mál]

til dómsmálaráðherra um mótmælaaðgerðir og mál lögreglu.

Frá Jóni Gunnarssyni.

1. Hversu mörgum málum lögreglu, er varða eignaspjöll, ofbeldi, óhlýðni við fyrirmæli lögreglu eða brot á lögreglusamþykkt og tengjast svonefndum mótmælaaðgerðum við opinberar stofnanir tímabilið 1. október 2008 til 1. febrúar 2009, hefur lokið með:
   a. sektarboði lögreglustjóra,
   b. ákæru,
   c. því að lögreglustjóri vísaði máli til ríkissaksóknara,
   d. niðurfellingu?
   Óskað er eftir því að framangreind brot verði sundurliðuð og eins að mál skv. a-lið verði sundurliðuð eftir því hvort sektarboði hefur verið tekið eða því hafnað eða ekki sinnt.
2. Hver var kostnaður lögreglu við nauðsynlegar aðgerðir og gæslu vegna þeirra mótmæla sem áttu sér stað í höfuðborginni sl. vetur?

Skriflegt svar óskast.

354. Fyrirspurn [171. mál]

til fjármálaráðherra um launaálag formanna stjórnarandstöðuflokka.

Frá Jóni Gunnarssyni.

1. Hversu mikið hefur verið greitt úr ríkissjóði vegna launaálags formanna stjórnarandstöðuflokka, sbr. 1. málsl. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 88/1995?
2. Hversu margir hafa fengið greitt úr ríkissjóði samkvæmt framangreindu ákvæði og hversu mikið hefur hver og einn fengið greitt á grundvelli þess?

Skriflegt svar óskast.

355. Nefndarálit [133. mál]

um frv. til l. um heimild ríkissjóðs Íslands til viðbótarlántöku á árinu 2009.

Frá meiri hluta efnahags- og skattanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Þórhall Arason frá fjármálaráðuneyti og Stefán Pétursson og Kristján Gunnarsson frá Landsvirkjun. Þá hefur nefndinni borist álit frá fjárlaganefnd Alþingis, dags. 21. júlí 2009.

Meiri hluti efnahags- og skattanefndar lagði frumvarpið fram að ósk fjármálaráðuneytis. Fulltrúi ráðuneytisins kom á fund nefndarinnar og tók fram að þær viðbótarlántökuheimildir ríkissjóðs sem lagðar eru til skýrist fyrst og fremst af breyttum forsendum varðandi fjármögnun nýju bankanna. Upphaflega hafi verið gert ráð fyrir að leggja bönkunum til verðbréfaeignir Seðlabanka Íslands og ríkissjóðs en nú hefur verið ákveðið að gefa út skuldabréf þeim til handa sem uppfylli skilyrði sem sett eru í endurhverfum viðskiptum við Seðlabanka Íslands. Að hve miklu leyti heimildin verður nýtt ræðst af því hvert eiginfjárframlag nýju bankanna verður.

Hjá fulltrúa ráðuneytisins kom einnig fram að viðbótarheimildin geri ríkissjóði kleift að nýta hagstæðar aðstæður á innlendum markaði sem nú eru til staðar til að afla fjár með útgáfu ríkisverðbréfa í stað þess að draga á innstæður í Seðlabanka Íslands.

Í tengslum við þann þátt frumvarpsins sem snýr að Landsvirkjun kom fram að lausafjárstaða fyrirtækisins væri sterk og dugi út árið 2010 og jafnvel 2011 ef ekki verður ráðist í nýjar framkvæmdir. Fyrirtækið hefur nýlokið margra ára fjárfestingarlotu. Unnið er að endurfjármögnun vegna áranna 2012–2014 en vegna efnahagsástandsins hefur fyrirtækið ekki aðgang að alþjóðlegum lánamörkuðum. Að lokinni þeirri endurfjármögnun eigi rekstur fyrirtækisins að geta staðið undir sér. Um 70% tekna eru í erlendri mynt og því hefur fyrirtækið ekki orðið fyrir verulegum gengisáhrifum í kjölfar hrunsins.

Fjárlaganefnd skilaði áliti um málið og gagnrýnir að heimild til viðbótarlántöku sé lögð fram í formi almennra laga í stað breytinga á fjárlögum og að ekki hafi verið fylgt ákvæðum 26. og 27. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins. Einnig telur fjárlaganefnd að í frumvarpinu hafi skort fullnægjandi skýringar og sundurliðanir á ráðstöfun heimildanna. Ekki verði sem dæmi ráðið hvort heimild frumvarpsins til útgáfu ríkisbréfa verði nýtt til erlendrar lántöku.

Meiri hlutinn áréttar að frá því að bankahrunið varð sl. október hefur talsverð óvissa ríkt um stöðu ríkisfjármála og hefur hún m.a. snúið að halla á rekstri ríkissjóðs, endurfjármögnun nýju bankanna, endurheimtuhlutfalli á hendur föllnum fjármálastofnunum og lánakjörum í samningum sem tengjast fyrirgreiðslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Eins og ráða má af orðalagi 1. og 4. lið 5. gr. fjárlaganna hefur þessi óvissa verið fyrirséð við gerð fjárlaga þessa árs og er í frumvarpinu aukið við þær heimildir. Hér er því ekki lagt til að aflað verði nýrrar lánsfjárheimildar heldur aukið við heimildir gildandi fjárlaga sem voru óvissu háðar.

Meiri hlutinn telur í ljósi aðstæðna að með framlagningu frumvarpsins hafi verið gætt þeirra sjónarmiða um aðkomu Alþingis þegar svo stendur á sem í 33. gr. fjárreiðulaga greinir. Þar segir: „Valdi ófyrirséð atvik því að greiða þarf úr ríkissjóði án heimildar í fjárlögum er fjármálaráðherra að höfðu samráði við hlutaðeigandi ráðherra heimilt að inna greiðsluna af hendi enda þoli hún ekki bið. Fjármálaráðherra er skylt að gera fjárlaganefnd Alþingis grein

fyrir slíkum ófyrirséðum greiðslum strax og ákvörðun hefur verið tekin um þær og leita heimilda til þeirra með frumvarpi til fjáraukalaga.“

Einnig ítrekar meiri hlutinn það sem fram kemur í greinargerð frumvarpsins að fordæmi séu fyrir því að viðbótarlánsfjárheimilda sé aflað með almennum lögum, sbr. lög nr. 60/2008. Sú heimild var síðar felld inn í form fjárlaganna með fjáraukalögum og leggur meiri hlutinn til að sami háttur verði hafður á hvað heimild þessa frumvarps varðar.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt óbreytt.**

Alþingi, 27. júlí 2009.

Helgi Hjörvar, form., frsm.	Lilja Mósesdóttir.	Magnús Orri Schram.
Álfheiður Ingadóttir.	Sigríður Ingibjörg Ingadóttir.	

Fylgiskjal.

Álit

um frv. til l. um heimild ríkissjóðs Íslands til viðbótarlántöku á árinu 2009.

Frá fjárlaganefnd.

Fjárlaganefnd fór yfir frumvarpið og óskaði eftir umsögn frá Ríkisendurskoðun og einnig var óskað eftir frekari upplýsingum frá fjármálaráðuneyti.

Ríkisendurskoðun gerir athugasemdir við formið og telur að það sé lögformlega réttara og æskilegra að mæla fyrir um lántökuheimildir ríkissjóðs og ráðstöfun lánsfjárins í fjárlögum og eftir atvikum í fjáraukalögum. Til efnis málsins, þ.e. lántökuheimildanna og áhrifa þeirra á útgjöld og stöðu ríkissjóðs, treystir stofnunin sér ekki að svo stöddu til þess að taka afstöðu þar sem fullnægjandi upplýsingar um lánsfjárþörf ríkissjóðs liggja ekki fyrir.

Í 1. gr. frumvarpsins er talað um að taka lán allt að 290 milljarða kr. eða jafngildi þeirrar upphæðar í erlendri mynt, að hluta með útgáfu markaðsverðbréfa ríkissjóðs, verði þess talin þörf til að efla gjaldeyrisforða Seðlabanka Íslands, til að leggja þeim fjármálafyrirtækjum til eigið fé sem stofnuð hafa verið á grundvelli laga nr. 125/2008 eða til að styrkja viðskipti á innlendum fjármálamarkaði með útgáfu ríkisverðbréfa. Heimilt verður að endurlána Seðlabanka Íslands þann hluta sem tekinn verður að láni í erlendri mynt.

Í greinargerð frumvarpsins eru sundurliðaðar þær heimildir sem eru í 5. gr. fjárlaga fyrir árið 2009, samtals að fjárhæð 950 milljarðar kr. Þar af er gert ráð fyrir fjármögnun eigin fjár bankanna að fjárhæð 385 milljarðar kr. (sem hefur lækkað í 290 milljarða kr.).

Nefndin telur að það vanti frekari skýringar og sundurliðun á ráðstöfun fjárheimilda og tekur undir sjónarmið Ríkisendurskoðunar sem koma fram í áliti stofnunarinnar.

Í umsögn Ríkisendurskoðunar kemur fram að í frumvarpinu er í engu er farið að lögum nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins. Þar segir m.a.:

„… samkvæmt 26. gr. fjárreiðulaga nr. 88/1997, sem hefur yfirskriftina *„Lántökur, endurlán og ábyrgðir“*, skal í frumvarpi fjárlaga leitað heimilda til lántöku, lánveitinga og ríkis-

ábyrgða á fjárlagaárinu. Í athugasemdum skal jafnframt vera yfirlit um heildarlántökur ríkisaðila, lánveitingar til einstakra aðila utan A-hluta og um veitingu ríkisábyrgða og skiptingu þeirra eftir helstu ábyrgðarflokkum. Þá er í 27. gr. laganna undir yfirskriftinni *„Áætlun yfir fjárfestingar og lánsfjárþörf“* mælt svo fyrir að frumvarp til fjárlaga skuli geyma áætlun yfir fjárfestingu opinberra aðila og lánsfjárþörf.“

Framangreindum ákvæðum er ekki fylgt í fyrirliggjandi frumvarpi.

Fjárlaganefnd kallaði eftir frekari skýringum frá fjármálaráðuneyti og í svarbréfi, dags. 6. júlí sl., til nefndarinnar kemur fram að ekki er áformað að nýta heimildina til erlendrar lántöku heldur til útgáfu ríkisverðbréfa á innlendum markaði. Fjárlaganefnd bendir á ósamræmi í texta 1. gr. frumvarpsins og bréfi fjármálaráðuneytisins og jafnframt kom fram í máli fjármálaráðherra á fundi með nefndinni 8. júlí að lánið yrði nýtt m.a. til erlendrar lántöku.

Hér er til umsagnar frumvarp sem gerir ráð fyrir að skuldsetning ríkissjóðs verði aukin um 290 milljarða kr. Það er grundvallaratriði að við slíka ákvörðun sé gerð rík krafa um að form og innihald frumvarpsins standist þann lagaramma sem Alþingi Íslendinga hefur sett í þessum efnum. Frumvarpið fylgir ekki þeim kröfum sem lög kveða á um.

Alþingi, 21. júlí 2009.

Guðbjartur Hannesson, form.,
Árni Þór Sigurðsson,
Ásbjörn Óttarsson,
Ásmundur Einar Daðason,
Höskuldur Þórhallsson, með fyrirvara,
Kristján Þór Júlíusson,
Oddný G. Harðardóttir,
Ólöf Nordal,
Þór Saari,
Bjarkey Gunnarsdóttir,
Sigríður Ingibjörg Ingadóttir.

356. Tillaga til þingsályktunar [172. mál]

um samþykki til frestunar á fundum Alþingis samkvæmt 1. mgr. 23. gr. stjórnarskrárinnar.

(Lögð fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

Alþingi ályktar að veita samþykki til þess að fundum þingsins verði frestað frá 27. ágúst 2009 eða síðar, ef nauðsyn krefur, til 1. október 2009.

357. Svar [163. mál]

viðskiptaráðherra við fyrirspurn Eyglóar Harðardóttur um skilanefndir.

1. *Hver skipar og hvernig er skipað í skilanefndir?*

Þær skilanefndir sem nú eru starfandi voru skipaðar á grundvelli 100. gr. a í lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, áður en henni var breytt með lögum nr. 44/2009. Samkvæmt þágildandi 100. gr. a var Fjármálaeftirlitinu heimilt, samhliða því sem ákvörðun var tekin um að víkja stjórn fjármálafyrirtækis frá, að skipa því fimm manna skilanefnd til að fara með allar heimildir stjórnar samkvæmt ákvæðum hlutafélagalaga. Á grundvelli framangreinds ákvæðis skipaði Fjármálaeftirlitið skilanefndir í Landsbanka Íslands hf., Glitni banka hf., Kaupþingi banka hf., Straumi-Burðarási fjárfestingarbanka hf., Sparisjóðabanka Íslands hf. og Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis þegar aðstæður voru orðnar það knýjandi að Fjármálaeftirlitið taldi þörf á að grípa til sérstakra ráðstafana, sbr. skilyrði í þágildandi 1. og 3. mgr. 100. gr. a.

Í ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 44/2009 var jafnframt kveðið á um að Fjármálaeftirlitið skipi menn í skilanefndir ef sæti verður laust en þó einungis ef þörf er á með tilliti til þeirra verkefna sem nefnd á ólokið.

2. *Hver eru verkefni, markmið, ábyrgð og valdsvið skilanefndar?*

Um hlutverk skilanefnda er fjallað í 3. tölul. ákvæðis til bráðabirgða V í lögum um fjármálafyrirtæki, sbr. 3. tölul. ákvæðis til bráðabirgða II í lögum nr. 44/2009. Þar segir: „Skilanefnd fjármálafyrirtækis, sem Fjármálaeftirlitið hefur skipað fyrir gildistöku laga þessara á grundvelli 5. gr. laga nr. 125/2008, skal með óbreyttu heiti halda áfram störfum og gegna því hlutverki sem slitastjórn er ætlað í 3. mgr. 9. gr., 2. málsl. 4. mgr. 101. gr., 1. málsl. 5. mgr. 102. gr. og 1.–3. mgr. 103. gr. laganna, sbr. 1., 5., 6. og 7. gr. laga þessara.“

Með vísan til framangreinds er skilanefndum m.a. ætlað að:

- Annast, þrátt fyrir afturköllun starfsleyfis, tiltekna leyfisbundna starfsemi fjármálafyrirtækis, að svo miklu leyti sem hún er nauðsynleg vegna ráðstöfunar hagsmuna fyrirtækisins.
- Taka við þeim réttindum og skyldum sem stjórn fyrirtækisins og hluthafafundur eða fundur stofnfjáreigenda höfðu á hendi, sbr. þó 3. mgr. 103. gr. laganna.
- Leggja mat á, þegar kröfulýsingarfrestur er á enda, hvort horfur séu á að eignir fjármálafyrirtækis nægi til að standa undir skuldbindingum þess.
- Ráðstafa hagsmunum fyrirtækisins eftir sömu reglum og gilda um bústjórn skiptastjóra við gjaldþrotaskipti með þeim frávikum sem leiðir af ákvæði 103. gr. laganna.
- Hafa að markmiði að fá sem mest fyrir eignir fjármálafyrirtækis, þar á meðal að bíða eftir efndatíma á útistandandi kröfum fremur en að koma þeim fyrr í verð, nema sýnt megi telja að hagsmunir kröfuhafa og eftir atvikum hluthafa séu meiri af því að ráðstafa slíkum réttindum á fyrri stigum til að ljúka megi slitameðferð. Í þeim tilvikum er heimilt að virða að vettugi ályktun kröfuhafafundar sem er andstæð þessu markmiði.
- Boða til kröfuhafafundar í sama skyni og skiptastjóri heldur skiptafundi um bústjórn við gjaldþrotaskipti. Ef horfur eru á að eignir fjármálafyrirtækis muni nægja fyrir skuldbindingum þess skal skilanefnd samhliða kröfuhafafundum efna til funda með hluthöfum til að kanna hug þeirra um ráðstöfun hagsmuna þess.

3. Gagnvart hverjum eru skilanefndirnar ábyrgar?

Skilanefndir fara með þau réttindi og skyldur sem stjórn fyrirtækisins og hluthafafundar eða fundur stofnfjáreigenda höfðu á hendi, sbr. 2. málsl. 4. mgr. 101. gr. laga um fjármálafyrirtæki, og bera með því ábyrgð á þeirri forsendu, þá einkum og sér í lagi gagnvart kröfuhöfum. Skv. XIX. kafla laga um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991, hafa kröfuhafar ýmis úrræði gagnvart skilanefndum. Til að mynda kemur fram í 124. gr. laganna að ákvarðanir skiptafundar um ráðstafanir, sem eru enn ógerðar, binda skiptastjóra samkvæmt því sem segir í 127. gr., en þar er kveðið á um að skiptastjóri sé bundinn af ákvörðun ályktunarfærs skiptafundar ef allir fundarmenn hafa verið á einu máli.

4. Eftir hvaða viðmiðum og/eða reglum er farið við skipun skilanefndar?

Samkvæmt upplýsingum frá Fjármálaeftirlitinu var við skipun skilanefnda leitast við að skipa endurskoðendur og lögfræðinga með starfsreynslu og/eða þekkingu á fjármálastarfsemi og eftir atvikum á skiptarétti. Þá var einnig lögð áhersla á að hluti fulltrúa skilanefnda þekkti til starfsemi viðkomandi fjármálafyrirtækis og var því leitað til fyrrum starfsmanna bankanna til að tryggja það að framkvæmd ákvarðana eftirlitsins gengi hratt og skilmerkilega fyrir sig.

5. Hvernig og hve oft gera skilanefndir grein fyrir störfum sínum?

Í upplýsingum frá Fjármálaeftirlitinu kemur fram að í upphafi hafi skilanefndir gert grein fyrir störfum sínum mánaðarlega með skýrslu til eftirlitsins og á fundum en við gildistöku laga nr. 44/2009, 2. apríl, sl., hafi því verklagi verið breytt. Fjármálaeftirlitið hafi nú eftir sem áður heimild til að fá aðgang að öllu bókhaldi, fundargerðum, skjölum og öðrum gögnum er varða starfsemi eftirlitsskyldra aðila.

6. Hver hefur eftirlit með störfum skilanefnda?

Fjármálaeftirlitinu er falið það hlutverk að fylgjast með að starfsemi eftirlitsskyldra aðila sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur eða samþykktir sem um starfsemina gilda og að starfsemin sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Þær skilanefndir sem enn eru að störfum hafa m.a. það hlutverk að fara með réttindi og skyldur stjórnar og hluthafafundar eftirlitsskyldra aðila og hefur Fjármálaeftirlitið því eftirlit með störfum skilanefnda á þeim grunni.

7. Hafa fulltrúar í skilanefnd þurft að hætta störfum og ef svo er, af hverju?

Samkvæmt upplýsingum frá Fjármálaeftirlitinu hafa verið gerðar breytingar á skilanefndum m.a. í kjölfar þess að fulltrúar í þeim hafi ráðið sig til annarra starfa. Þá óskaði Fjármálaeftirlitið eftir því fyrir nokkru að fyrrverandi starfsmenn bankanna sætu ekki lengur í skilanefndum þar sem ekki var lengur talin þörf á þekkingu þeirra á starfsemi viðkomandi banka.

358. Lög [136. mál]

um heimild til handa fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, til að ábyrgjast lán Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá breska og hollenska ríkinu til að standa straum af greiðslum til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf.

(Afgreidd frá Alþingi 28. ágúst 2009.)

Samhljóða þskj. 346 með þessum breytingum:

1. gr. hljóðar svo:

Ríkisábyrgð á Icesave-lánasamningunum.

Fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, er heimilt að veita Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta ríkisábyrgð vegna lána sjóðsins frá breska og hollenska ríkinu samkvæmt samningum dags. 5. júní 2009 til að standa straum af lágmarksgreiðslum, sbr. 10. gr. laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1999, til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf. í Bretlandi og Hollandi. Ábyrgðin tekur til höfuðstóls lánanna eins og hvor um sig mun standa að sjö árum liðnum frá undirritun samninganna, 5. júní 2016, auk vaxta af lánsfjárhæðinni, með þeim fyrirvörum sem fram koma í lögum þessum og gildir til 5. júní 2024.

Það er skilyrði fyrir veitingu ríkisábyrgðarinnar að breskum og hollenskum stjórnvöldum verði kynntir þeir fyrirvarar sem eru settir við ábyrgðina samkvæmt lögum þessum og að þau fallist á þá. Enn fremur að lánveitendur samkvæmt þeim lánasamningum sem greinir í 1. mgr. viðurkenni að skuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta séu háðar sömu fyrirvörum og ríkisábyrgð samkvæmt lögum þessum.

Ríkisábyrgðin afmarkast að öðru leyti af ákvæðum samninganna og fyrirvörum þeim sem koma fram í lögum þessum. Fyrirvararnir eru óaðskiljanlegur hluti ríkisábyrgðarinnar.

3. gr. hljóðar svo:

Efnahagsleg viðmið.

Ríkisábyrgð samkvæmt lögum þessum er grundvölluð á því að fjárhagsleg byrði vegna hennar verði innan viðráðanlegra marka þannig að Íslandi verði gert kleift að endurreisa fjármála- og efnahagskerfi sitt. Til að fylgjast með og meta forsendur fyrir endurskoðun á samningunum skal ríkisstjórnin gera ráðstafanir til þess að Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn geri í síðasta lagi fyrir 5. júní 2015 IV. greinar úttekt á stöðu þjóðarbúsins, einkum með tilliti til skuldastöðu og skuldaþols. Að auki verði í úttektinni lagt mat á þær breytingar sem orðið hafa miðað við mat sjóðsins frá 19. nóvember 2008.

Við mat á forsendum til endurskoðunar á samningunum skal einnig tekið tillit til stöðu í þjóðarbúskapnum og ríkisfjármálum á hverjum tíma og mats á horfum í þeim efnum þar sem m.a. verði sérstaklega litið til gjaldeyrismála, gengisþróunar og viðskiptajafnaðar, hagvaxtar og breytinga á landsframleiðslu svo og þróunar fólksfjölda og atvinnuþátttöku.

Ríkisábyrgð samkvæmt lögum þessum er miðuð við hámark á greiðslum úr ríkissjóði. Þetta hámark miðast á árabilinu 2017–2023 við 4% af vexti vergrar landsframleiðslu mælt í pundum vegna lánasamningsins við breska ríkið og 2% af vexti vergrar landsframleiðslu mælt í evrum vegna lánasamningsins við hollenska ríkið. Hlutföll þessi verða helmingi lægri

árin 2016 og 2024. Greiðslur skulu endurskoðaðar um leið og endanlegar tölur um verga landsframleiðslu liggja fyrir.

Vöxtur á vergri landsframleiðslu Íslands skv. 3. mgr. skal mældur frá 2008 til greiðsluárs á árabilinu 2016–2024 annars vegar í pundum vegna lánasamningsins við breska ríkið og hins vegar í evrum vegna lánasamningsins við hollenska ríkið. Útreikningur á greiðslum skv. 3. mgr. skal byggjast á meðalgengi miðgengis Seðlabanka Íslands á pundi og evru gagnvart krónu á ársgrundvelli og mati á vergri landsframleiðslu samkvæmt skilgreiningu Eurostat.

Greiðsluskylda lánasamninganna skal aldrei vera meiri en hámark ríkisábyrgðar, sbr. 3. mgr. Nú virðist á einhverjum tíma stefna í að lánsfjárhæðin ásamt vöxtum verði ekki að fullu greidd í lok lánstímans vegna hinna efnahagslegu viðmiða og skulu aðilar lánasamninganna þá tímanlega eiga með sér viðræður um meðferð málsins og áhrif þess á samningana og skuldbindingar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta.

4. gr. hljóðar svo:

Lagaleg viðmið.

Ekki hefur fengist leyst úr því álitaefni hvort aðildarríki EES-samningsins beri ábyrgð gagnvart innstæðueigendum vegna lágmarkstryggingar, þar á meðal við kerfishrun á fjármálamarkaði. Allt að einu hefur Ísland gengið til samninga við Bretland og Holland þótt það hafi ekki fallið frá rétti sínum til að fá úr þessu álitaefni skorið. Fáist síðar úr því skorið, fyrir þar til bærum úrlausnaraðila, að slík ábyrgð hvíli ekki á Íslandi eða öðrum aðildarríkjum EES-samningsins skal ríkisábyrgð samkvæmt lögum þessum bundin þeim fyrirvara að fram fari viðræður milli Íslands og viðsemjenda þess um áhrif þeirrar niðurstöðu á lánasamninganna og skuldbindingar ríkisins.

Ríkisábyrgð samkvæmt lögum þessum miðast við það að um úthlutun eigna við uppgjör Landsbanka Íslands hf., eða þrotabús hans, fari samkvæmt íslenskum lögum eins og þau voru 5. júní 2009, þ.m.t. lögum nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið. Ábyrgðin takmarkast við að Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta láti á það reyna fyrir þar til bærum úrlausnaraðilum hvort kröfur hans gangi við úthlutun framar öðrum hluta krafna vegna sömu innstæðu. Verði niðurstaðan á þann veg skulu teknar upp viðræður við aðila lánasamninganna um það hvernig farið skuli með eignir úr búi Landsbanka Íslands hf. og áhrif þess á samningana og skuldbindingu Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta.

Fari ekki fram viðræður skv. 1. eða 2. mgr. eða leiði þær ekki til niðurstöðu getur Alþingi takmarkað ríkisábyrgð samkvæmt lögum þessum í eðlilegu samræmi við tilefnið.

359. Fyrirspurn [173. mál]

til dómsmálaráðherra um frestun á nauðungarsölum fasteigna.

Frá Unni Brá Konráðsdóttur.

Hversu mörgum nauðungarsölum fasteigna (hvort heldur um er að ræða byrjun uppboðs, framhald uppboðs eða lokasölu fasteigna) hefur til þessa verið frestað fram yfir 31. október 2009 hjá sýslumannsembættum landsins á grundvelli 3. gr. laga nr. 23/2009?

Skriflegt svar óskast.

360. Fyrirspurn [174. mál]

til dómsmálaráðherra um beiðnir um heimild til greiðsluaðlögunar.

Frá Unni Brá Konráðsdóttur.

1. Hversu margar beiðnir um heimild til að leita greiðsluaðlögunar, sbr. lög nr. 24/2009, hafa verið teknar fyrir hjá héraðsdómstólum landsins? Hversu margar slíkar beiðnir hafa verið samþykktar og hversu mörgum hafnað?
2. Hversu margar beiðnir um heimild til tímabundinnar greiðsluaðlögunar fasteignaveðkrafna á íbúðarhúsnæði, sbr. lög nr. 50/2009, hafa verið teknar fyrir hjá héraðsdómstólum landsins? Hversu margar slíkar beiðnir hafa verið samþykktar og hversu mörgum hafnað?

Skriflegt svar óskast.

361. Þingsályktun [172. mál]

um samþykki til frestunar á fundum Alþingis samkvæmt 1. mgr. 23. gr. stjórnarskrárinnar.

(Afgreidd frá Alþingi 28. ágúst 2009.)

Samhljóða þskj. 356.

362. Lög [89. mál]

um breytingu á ýmsum lögum vegna tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðs Íslands.

(Afgreidd frá Alþingi 28. ágúst 2009.)

Samhljóða þskj. 323 með þessum breytingum:

67. gr. hljóðar svo:
Eftirfarandi breytingar verða á 7. gr. laganna:

a. 1. mgr. orðast svo:
Fjármálaráðherra fer með eignarhlut íslenska ríkisins í Ríkisútvarpinu ohf.

b. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Umboð fjármálaráðherra.*

72. gr. hljóðar svo:
Lög þessi öðlast gildi 1. október 2009 að frátöldum ákvæðum 69. og 70. gr. sem öðlast gildi 1. janúar 2010.

363. Lög [165. mál]

um breytingu á lögum um ráðstafanir í ríkisfjármálum, nr. 70/2009.

(Afgreidd frá Alþingi 28. ágúst 2009.)

Samhljóða þskj. 314.

364. Lög [160. mál]

um breytingu á lögum nr. 162/2006, um fjármál stjórnmálasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra.

(Afgreidd frá Alþingi 28. ágúst 2009.)

Samhljóða þskj. 281.