

Alþingi  
Erindi nr. P 126/1994  
komudagur 24.4.2001

Nefndasvið Alþingis  
Sigrún Brynja Einarsdóttir, nefndarritari  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík.

Reykjavík, 24. apríl 2001.

**Frumvarp til laga um Seðlabanka Íslands. 126. löggjafarþing 2000–2001. Þskj. 1054 — 675. mál.**

Laganefnd Lögmannafélags Íslands hefur borist ofangreint frumvarp til umsagnar. Að meginefni er frumvarpið, svo sem vænta má, um stjórnskipulag Seðlabanka og samskipti hans og ríkisstjórnar og annarra stjórnvalda. Í frumvarpinu er og meginatriði nýmæli við ákvörðun peningastefnu (það sem í greinargerð með frumvarpinu er m.a. kallað peningapólitísk stjórnæki) Seðlabankans og annarra stjórnvalda og aðferðir til þess að ná markmiðum hennar. Um hin peningahagfræðilegu atriði frumvarpsins eru aðrir betur fallnir til að fjalla en laganefnd og verður því í þessari stuttu umsögn sjónum einkum beint að þáttum sem varða stjórnskipulag Seðlabankans.

**Bankastjórn og skipun hennar.** Í 23. gr. er í 1. mgr. lagt til, að áfram verði þrjú bankastjórnar við Seðlabankann og í 2. mgr. er lagt til að forsætisráðherra skipi formann bankastjórnar, sem verður fremstur meðal jafningja innan bankastjórnar. Í 24. gr. er kveðið á um, að bankastjórn skipti að öðru leyti með sér verkum.

Almennt hefur í félagarétti verið litið svo á, að það horfi til skýrrar afmörkunar ábyrgðar og valdmarka, að æðsti stjórnandi félags væri einn. Í 65. gr. laga um hlutafélag nr. 2/1995 með síðari breytingum er að vísu gert ráð fyrir því, að stjórn skuli ráða einn til þrjú framkvæmdastjóra, en í 68. gr. laganna kemur fram, að yfirleitt er gert ráð fyrir því að framkvæmdastjóri sé einn. Lítil vafi er á því, að frá sjónarmiði um skýra ákvarðanatöku og ábyrgð, er til verulegra bóta, að einn maður sé ábyrgur að lokum. Samkvæmt frumvarpinu verður bankastjórn nokkurskonar fjölskipað stjórnvald, eins og verið hefur, með formann sem ræður úrslitum, ef atkvæði eru jöfn, og er jafnframt opinber talsmaður bankans. Breytingarnar á skipun bankastjórnar að þessu leyti eru til bóta, en betra hefði verið að stíga skrefið til fulls og ákveða að einn maður færi með vald bankastjóra. Hefði svo verið gert, hefði og vafalítið þurft að skipa svokallaða peningastefnunefnd, eins og víða mun gert, enda er fyrirkomulagi um einn mann sem ábyrgur er að lokum alls ekki ætlað að gera einn bankastjóra einráðan í þeim efnum, sem falin eru bankastjórn.

Í 23. gr. er sérstaklega tekið fram, að ekki sé skylt að auglýsa embætti bankastjóra og formanns bankastjórnar. Þótt skoðanir kunni að vera skiptar um réttmæti þess að krefjast auglýsingar um öll störf í þágu ríkisins, sbr. 7. gr. laga nr. 70/1996, er þó lítil vafi að gagnsæi í embættaveitingum er lítil greiði gerður með því að auglýst séu embætti sem allur almenningur veit, að stjórnvöld hafa ákveðið hverjum veitt skuli áður en auglýsing er birt. Hefur og Seðlabankinn ekki farið varhluta af allt að því farsakenndum viðbrögðum við auglýsingum um störf bankastjóra. Laganefnd telur því sérákvæðið í 23. gr. vera til bóta. Eftir sem áður gæti forsætisráðherra ákveðið að auglýsa embættin, ef sérstök ástæða þætti til.

Laganefnd er þeirrar skoðunar, að sérákvæði um sjö ára skipunartíma formanns bankastjórnar og bankastjóra sé heppilegt með vísan til nauðsynlegrar festu í framkvæmd peningastefnu Seðlabankans og stjórnar hans að öðru leyti.

**Skipan og störf bankaráðs.** Lagt er til, að bankaráðsmönnum sé fjölgað úr fimm í sjö, kosnum af Alþingi eins og nú, og jafnframt er starfssvið bankaráðs aukið nokkuð og gert skýrara. Einnig er lagt til, að bankaráðið sjálft kjósi sér formann í stað þess að hann sé skipaður af ráðherra, eins og kveðið er á um í 26. gr. núgildandi laga.

Breytingar á ákvæðum um bankaráð og valdsvið þess virðast yfirleitt vera til bóta. Þó verður að taka fram, að eðlilegra sýnist að bankaráð hafi ákveðinn fundartíma á reglulegum fresti, fremur en að það sé eingöngu undir formanni og einstökum bankaráðsmönnum komið. Þetta skiptir ekki sízt máli, þegar bankaráðsmönnum hefur verið fjölgað, enda verður þá erfiðara að finna fundartíma sem öllum hentar. Fundir bankaráðs eiga og ekki að líta út eins og viðbrögð við einhverjum óvæntum tíðindum. Einnig væri æskilegt, að í frumvarpið yrði bætt ákvæðum um starfsreglur, sem bankaráð setti sér og hlytu staðfestingu ráðherra.

**Örþrifalánveitandi og freistnivandi.** Í 2. mgr. 7. gr. eru ákvæði um að Seðlabanki geti komið fram sem örþrifalánveitandi (“lender of last resort”). Í greinargerð með frumvarpinu er nokkuð fjallað um kosti slíks fyrirkomulags og þá galla, sem slíku fyrirkomulagi fylgja. Vegna freistnivanda (“moral hazard”), sem af slíku fyrirkomulagi getur leitt, sýnist nauðsynlegt að Seðlabanki setji sér allitarlegar reglur um það hvenær og vegna hverra yrði gripið til úrræða, sem heimiluð eru í 2. mgr. 7. gr. Slíkar reglur gætu dregið úr þeirri áhættu að stjórnendur einstakra lánastofnana létu skeika að sköpuðu í trausti þess, að Seðlabankinn kæmi til bjargar, ef illa færi. Eru enda kunn úr alþjóðlegri fjármálasögu allra síðustu áratuga hörmuleg dæmi þess, hvernig farið getur, og nægir að nefna gjaldþrotahrinu bandarískra sparisjóða á níunda áratug síðustu aldar og vanda japanska bankakerfisins undanfarin hálfan annan áratug eða svo. Er því mælt með, að við 2. mgr. 7. gr. verði aukið ákvæði um að Seðlabankinn skulu setja sér slíkar reglur.

Eins og nefnt var í upphafi, er laganefnd ekki í færum um að dæma um annað meginefni frumvarpsins, það er meginmarkmið Seðlabankans samkvæmt 3. gr. Ljóst er, að margt annað í frumvarpinu er til bóta frá því sem nú er, og kveður á um skýrari afmörkun valdsviðs Seðlabankans og stjórnenda hans annarsvegar og hinna lýðræðislega kjörnu fulltrúa hinsvegar.

Að þessu athuguðu er það ekki ætlan laganefndar að mæla með eða á móti samþykkt frumvarpsins, en nefndin væntir þess að athugasemdir hennar við þá einstöku þætti, sem hér hefur verið fjallað um, verði gaumgæfðar.

Virðingarfyllst,

f.h. laganefndar Lögmannafélags Íslands

---

Jakob R. Möller, hrl., formaður