

Umsögn

um tillögu til þingsályktunar um staðfestingu ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn (evrópskar reglur um fjármálaeftirlit).

Frá stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd.

Nefndin hefur að beiðni utanríkismálanefndar frá 10. maí sl. fjallað um þingsályktunartillöguna sem felur í sér að heimila ríkisstjórninni að staðfesta fyrir Íslands hönd fyrirhugaðar ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn frá 2. maí 1992 og um að fella inn í samninginn níu gerðir og samning um breytingu á samningi milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls um hlutverk og valdheimildir Eftirlitsstofnunar EFTA á sviði fjármálaeftirlits.

Eftirlitsstofnanirnar þrjár, Evrópska bankaeftirlitsstofnunin (EBA), Evrópska váttrygginga- og lífeyrissjóðaeftirlitsstofnunin (EIOPA) og Evrópska verðbréfamarkaðseftirlitsstofnunin (ESMA), lögbær eftirlitsstjórnvöld aðildarríkjanna og Evrópska kerfisáhætturáðið (ESRB), mynda þetta samræmda evrópska eftirlitskerfi með fjármálamörkuðum. Kerfisumgjörð fyrir fjármálamarkað innan Evrópska efnahagssvæðisins er því í höndum evrópskra stofnana en daglegt eftirlit með fjármálastofnunum og aðilum á fjármálamarkaði er í höndum fjármálaeftirlita aðildarríkjanna.

Umfjöllun á fyrri stigum.

Nefndin fékk málið fyrst til meðferðar frá utanríkismálanefnd 24. október 2012 með vísan til 2. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála. Með beiðninni fylgdu upplýsingar um stöðu málsins en þá lá fyrir álitserð Bjargar Thorarensen og Stefáns Más Stefánssonar sem sögðu stjórnskipulega annmarka á upptöku gerðanna í EES-samninginn og að með upptöku reglnanna í EES-samninginn og innleiðingu þeirra hér á landi yrði gengið lengra í framsali ríkisvalds en áður hafði verið fallist á að rúmaðist innan 2. gr. stjórnarskrárinnar. Í álitserðinni er gengið út frá því að reglugerðirnar um stofnanirnar þrjár geri ráð fyrir framsali framkvæmdarvalds og dómsvalds til stofnana ESB. Var talið að vald eftirlitsstofnananna væri hvorki vel afmarkað né á þröngu sviði enda tæki það í raun til hvers kyns starfsemi fjármálafyrirtækja. EES/EFTA-ríkin gerðu því tillögu að tveggja stöða lausn 22. júní 2012 sem talið var að kæmi m.a. til móts við kröfur í fyrrnefndri álitserð en framkvæmdastjórn ESB hafnaði þeirri lausn með bréfi dags. 5. október 2012.

Nefndin fjallaði þá um málið og átti sameiginlegan fund með utanríkismálanefnd 25. febrúar 2014 um EES-samninginn og stjórnarskrána. Á fundinn komu Björg Thorarensen, prófessor í stjórnskipunarrétti við Háskóla Íslands, Ragnhildur Helgadóttir, prófessor í stjórnskipunarrétti við Háskólann í Reykjavík, Gunnar Þór Pétursson, dósent við Háskólann í Reykjavík, Þórhallur Vilhjálmsson frá lagaskrifstofu Alþingis, Páll Þórhallsson og Síf Guðjónsdóttir frá forsætisráðuneyti.

Um fjöllun nefndarinnar.

Við umfjöllun málsins á yfirstandandi þingi fékk nefndin á sinn fund Kristján Andra Stefánsson og Jóhönnu Bryndísi Bjarnadóttur frá utanríkisráðuneyti, Ernu Hjaltested, Kjartan Gunnarsson og Evu H. Baldursdóttur frá fjármála- og efnahagsráðuneyti og Skúla Magnússon, héraðsdómara og lektor við Háskóla Íslands, Rúnar Örn Olsen og Pál Friðriksson frá Fjármálaeftirlitinu. Gestirnir kynntu þá lausn sem lögð er til í þingsályktunartillögunni sem byggist á samkomulagi um tveggja stöða kerfi EES-samningsins og felur í sér að allar bindandi ákvarðanir gagnvart EFTA-rikinum þremur innan EES, Íslandi, Noregi og Liechtenstein verði teknar af Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) og að hægt verði að bera þær undir EFTA-dómstólinn. Lögð var áhersla á að allar bindandi valdheimildir sem stofnanirnar hafa yfir að ráða eru ætlaðar til þrautavara auk þess sem þeim á að beita á grundvelli meðalhófs. Þá var á fundum nefndarinnar kynnt og rædd álitserð Skúla Magnússonar um stjórnskipulegar heimildir til innleiðingar tiltekinna nýrra EES-gerða um fjármálaeftirlit.

Fjallað var um málið á fjölmörgum fundum nefndarinnar, enda málið umfangsmikið og fjölmörg álitamál sem vöknudu um stjórnskipulega stöðu málsins. Við umfjöllun nefndarinnar var þess freistað að greina í hverju framsalið fælist en með gerðunum er kveðið á um framsal framkvæmdarvalds og dómvalds. Framsalið felst m.a. í því að Eftirlitsstofnun EFTA sér um að veita starfsleyfi til lánshæfismatsfyrirtækja, fer með viðurlegaheimildir, þ.e. álagningu dagsekta og stjórnvaldssekta, eftirlit, framkvæmd og rannsókn á þeim. Evrópsk eftirlitsstofnun getur tekið bindandi ákvarðanir gagnvart eftirlitsstjórnvöldum í neyðarástandi, sbr. 3. mgr. 18. gr. reglugerðanna, sem og gagnvart fyrirtækjum á markaði, sbr. 4. mgr. 18. gr. reglugerðanna. Heimilt er að banna tímabundið eða takmarka ákveðna fjármálastarfsemi, sbr. 5. mgr. 9. gr. reglugerðanna og beita fyrirtæki refsikenndum viðurlögum á því sviði. Þá verður EFTA-dómstólnum að vissu marki framselt dómvald. Af þessu leiðir að meta þarf vandlega hvort framsalið rúmist innan þeirra marka sem 2. gr. stjórnarskrárinnar setur. Við það mat þarf að hafa í huga að þótt framsalið verði til stofnana EFTA á grundvelli tveggja stöða lausnar en ekki til stofnana ESB, sem Ísland á ekki aðild að, þarf engu síður að taka afstöðu til þeirrar athugasemdar prófessoranna frá 2012 að reglugerðirnar um stofnanirnar þrjár geri ráð fyrir framsali framkvæmdarvalds og dómvalds og að vald eftirlitsstofnananna sé hvorki vel afmarkað né á þröngu sviði enda taki það í raun til hvers kyns starfsemi fjármálafyrirtækja. Fyrir nefndinni kynnti Skúli Magnússon álitserð sína þar sem niðurstaða hans var sú að framsal valdheimilda samkvæmt fyrirbyggjandi tillögum um aðlögun reglugerða Evrópusambandsins um fjármálaeftirlit að EES-samningnum mundi í heild sinni samræmast íslenskum stjórnlögum.

Svigrúm til framsals.

Nefndin fjallaði á fundum sínum um hvort það framsal sem í gerðunum fælist rúmaðist innan venjuhelgaðrar reglu um að almenna löggjafanum væri heimilt að framselja ríkisvald í takmörkuðum mæli og á tilteknum forsendum til alþjóðastofnana. Við umfjöllun nefndarinnar var lögð áhersla á að fullvalda ríki hefði ætíð síðasta orðið um hvaða lög gilda á yfirráðasvæði þess. Þannig gæti ríkið ætíð afturkallað það framsal valds sem það hefur samþykkt en gæti með þeirri afturköllun talist brotlegt við þjóðréttarreglur og kallað yfir sig þjóðréttarleg viðbrögð. Fyrir nefndinni var áréttað að ekki væri um framsal löggjafarvalds að ræða þó að framkvæmdastjórn ESB væri í gerðunum falið vald til að setja nánari reglur til framkvæmdar þeim því að ætíð þyrfti að taka þær upp í EES-samninginn eftir þeim reglum sem um það gilda og lögfesta þær hér.

Skiptar skoðanir eru í nefndinni um hvort framsal það sem hér er kveðið á um rúmist innan heimilda 2. gr. stjórnarskrár. Sumir nefndarmenn telja að málið reyni á þanþol stjórnarskrár hvað varðar fullveldisafsal og að þar reyni á ítrustu mörk en löggjafanum sé engu að síður

heimilt að kveða á um slíkt framsal. Aðrir nefndarmenn telja að hér sé gengið lengra en 2. gr. stjórnarskrár leyfi og að framsalsákvæði þurfi í stjórnarskrá til að unnt verði að veita mfangsmikið framsal. Um þetta atriði mun fást pólitísk niðurstaða í atkvæðagreiðslu í þingsal en dómstólar eiga um það síðasta orðið.

Neyðarréttur.

Nefndin fjallaði ítarlega um heimildir ríkisins til að bregðast við neyðarástandi og hvort upptaka evrópskra reglna um fjármálaeftirlit í EES-samninginn kynni að þrengja að rétti íslenskra stjórnvalda til að grípa til nauðsynlegra aðgerða í fjármálakreppu sambærilegum þeim sem fólust í setningu neyðarlaganna árið 2008. Í því samhengi voru viðraðar áhyggjur af því að nýjar skuldbindingar um samráð á alþjóðavettvangi í hættuástandi á fjármálamörkuðum gætu takmarkað svigrúm stjórnvalda að þessu leyti. Í nýju gerðunum munu stofnanir ESB hafa í hendi sér að skilgreina hvenær neyðarástandi skuli lýst yfir og reynsla haustsins 2008 bendir til að við slíkar aðstæður geti Ísland hvorki reitt sig á skilning annarra EFTA-ríkja né ráðandi afla í evrópskum fjármálaheimi. Allt bendi til að við óvissuadstæður á alþjóðlegum fjármálamörkuðum geti Ísland á nýjan leik verið fyrst EES-ríkja til að standa frammi fyrir alvarlegu fjármálaáfalli og engin leið sé að gera því skóna nú til hvaða aðgerða nauðsynlegt geti reynst að grípa ef slík staða kæmi upp. Nægir í því samhengi að nefna að Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn og jafnt ESB og EFTA-ríkin töldu setningu neyðarlaganna haustið 2008 hið mesta óráð, þótt flest ríki hefðu örfáum misserum seinna tileinkað sér sömu aðferðafræði. Því væri afar brýnt að enginn vafi léki á að Ísland hefði áfram öll tök á að verja efnahagslegt fullveldi landsins í hættuástandi og grípa til hverra þeirra ráðstafana sem stjórnarskrá Íslands heimilar við slíkar aðstæður og væri ekki undirselt mati annarra á því hvernig það svigrúm væri nýtt. Nefndin taldi mikinn ágalla á málinu að ekki var fjallað um þennan þátt í greinargerð eða fylgigögnum. Nefndin fór því fram á frekari umfjöllun um þessa þætti af hálfu stjórnvalda sem og að settur yrði fram skýr rökstuðningur um af hverju nauðsynlegt væri fyrir Ísland að undirgangast þær skuldbindingar sem í málinu felast.

Nefndin óskaði eftir upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneyti og utanríkisráðuneyti um hvert væri hugsanlegt tjón ef Ísland færi út af innri markaði Evrópusambandsins fyrir fjármálaþjónustu. Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytis kemur fram að ráðuneytið hafi óskað eftir því að Seðlabanki Íslands, Fjármálaeftirlitið og Samtök fjármálafyrirtækja tækju saman svar við erindinu, þ.e. greindu það tjón sem þessir aðilar telja að Ísland yrði fyrir ef IX. viðauka við EES-samninginn Fjármálaþjónusta yrði sagt upp. Í svarinu kemur fram að það sé sameiginlegt álit þessara aðila að uppsögn IX. viðauka, að svo miklu leyti sem slík uppsögn er framkvæmanleg án uppsagnar sjálfs EES-samningsins, muni leiða til hærri fjármögnunarkostnaðar á erlendum lánsfjármörkuðum, bæði fyrir atvinnulíf og stjórnvöld, sem leiða muni til hagvaxtasamdráttar og lakari lífskjara. Slík uppsögn mundi væntanlega einnig leiða til aukinnar fjármálalegrar óvissu, þrýstings á gengi gjaldmiðilsins, skertrar samkeppni og erfiðleika stjórnvalda (Seðlabanka og eftirlitsstjórnvalda) að eiga samstarf við sambærileg stjórnvöld erlendis.

Í svörum fjármála- og efnahagsráðuneytis kom fram að heimildir til þess að grípa til öryggisráðstafana til að forðast eða lágmarka skaða sökum alvarlegrar fjármálakreppu teldust órjúfanlegur hluti af valdheimildum sérhvers fullvalda ríkis. Hefur þetta sjónarmið verið staðfest í niðurstöðu EFTA-dómstólsins í svonefndu Icesave-máli (mál E-16/11) þar sem því var slegið föstu að EES-ríkin nytu aukins svigrúms til að ákveða til hvaða úrræða skyldi gripið í málum sem vörðuðu grundvallaratriði við mörkun efnahagsstefnu við þær sérstöku aðstæður sem sköpuðust við fjármálakreppu. Í umræddum gerðum væri líka að finna mikilvægan fyrirvara í 38. gr. við beitingu valdheimilda stofnananna þriggja, ESMA, EBA, EIOPA, sem skyldu gæta að því að engar ákvarðanir á grundvelli 18. og 19. gr. hefðu neikvæð áhrif á

skyldur aðilarríkjanna varðandi ríkisfjármál (e. fiscal responsibilities). Ákvæðin gera ráð fyrir að með tilkynningu aðilarríkis innan tveggja vikna frá ákvörðun sé framkvæmd ákvörðunar frestað og tekur þá ákvæðin málsmeðferð við sem getur lokið með því að ráðherraráðið sem skipað er fulltrúum aðildarríkjanna getur fellt ákvörðun viðkomandi stofnunar úr gildi. Þá kom fram fyrir nefndinni að í evrópsku reglunum um fjármálaeftirlit er að einhverju leyti verið að taka upp þær reglur sem íslensk stjórnvöld settu með lögfestingu neyðarlaga sem nutu á þeim tíma ekki skilnings annarra ríkja, hvorki innan EES né ESB, þó að skilningur á þeim aðgerðum sem lögin fólu í sér hafi aukist eftir því sem frá leið eins og fyrr segir.

Í þessu samhengi er einnig rétt að minna á að íslensk stjórnvöld hafa undir öllum kringumstæðum heimild skv. 112. gr. EES-samningsins til að grípa einhliða til viðeigandi ráðstafana með þeim skilyrðum og á þann hátt sem mælt er fyrir um í 113. gr., sbr. einnig 43. gr., ef upp koma alvarlegir efnahagslegir, þjóðfélagslegir eða umhverfislegir erfiðleikar í sérstökum atvinnugreinum eða á sérstökum svæðum, sem líklegt er að verði viðvarandi.

Fyrirvari um svigrúm löggjafans og dómstóla.

Nefndin telur eftir þessa umfjöllun að lögfræðileg umgjörð málsins sé ekki með þeim hætti að takmarka eigi svigrúm löggjafans eða dómstóla til að grípa til allra þeirra aðgerða sem rúmast innan stjórnarskrár og teljast nauðsynlegar til að verja efnahagslegt sjálfstæði landsins á hættutímum. Brýnt er að enginn vafi leiki á um það og að engin leið verði til að túlka upptöku gerðanna í innlandan rétt sem einhvers konar þrengingu á svigrúmi löggjafans eða innlendra dómstóla að þessu leyti. Nefndin hefur því gert áskilnað um að sérstök yfirlýsing verði gefin í sameiginlegu EES-nefndinni við upptöku gerðanna, sem skýri þann skilning Íslands að innleiðingin hafi ekki áhrif á þann rétt EES-ríkis að taka grundvallarákvarðanir um efnahagslegar aðgerðir til að bregðast við kerfisvanda eins og gert var við bankahrunið árið 2008. Haft hefur verið samráð við utanríkisráðuneyti og fjármálaráðuneyti um útfærslu slíks texta og er samkomulag um endanlegt orðalag hans, sbr. fylgiskjal.

Slík yfirlýsing af Íslands hálfu er réttarskýrandi fyrir innlenda dómstóla og mun kalla á gagnyfirlýsingar viðsemda ef efnislegur ágreiningur verður um þennan skilning Íslands á hinum alþjóðlega vettvangi.

Nefndin telur að með fyrirvaranum sem lagður er til staðfesti íslensk stjórnvöld að þau líti á það sem eðlilegan rétt fullvalda ríkis að grípa til allra þeirra aðgerða sem stjórnvöld og löggjafinn telja nauðsynlegar til að bregðast við efnahagsvá.

Ögmundur Jónasson, Elsa Lára Arnardóttir og Helgi Hjörvar voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Birgitta Jónsdóttir og Árni Páll Árnason skrifa undir umsögnina með fyrirvara.

Alþingi, 14. september 2016.

Birgir Ármannsson, 1. varaform.

Birgitta Jónsdóttir, 2. varaform., með fyrirvara.

Brynjar Níelsson

Páll Valur Björnsson

Árni Páll Árnason, með fyrirvara.

Willum Þór Þórsson.

Fylgiskjal.

Fylgiskjal.

Tillaga að orðalagi sérstakrar yfirlýsingar íslenskra stjórnvalda fyrir sameiginlegu EES-nefndinni.

„Upon the incorporation of the Regulations on the European Supervisory Authorities into the EEA Agreement, Iceland underlines that the incorporation of these Regulations and the related Regulations and Directives does not affect the wide margin of discretion that the EEA States enjoy when making fundamental choices of economic policy in the specific event of a systemic crisis, such as the financial crisis of 2008.“