

## **Fjármála- og efnahagsráðuneytið**

---

### **M i n n i s b l a ð**

Viðtakandi: **Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis**

Sendandi: **Fjármála- og efnahagsráðuneytið**

Dagsetning: **28.04.2021**

Málsnúmer: **FJR20060065 og FJR20060070**

Bréfalykill: **3.7**

Efni: Afstaða fjármála- og efnahagsráðuneytisins til umsagna um mál 641 og 643.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur, að beiðni efnahags- og viðskiptanefndar, tekið saman minnisblað þetta sem felur í sér afstöðu ráðuneytisins til umsagna vegna annars vegar frumvarps til laga um lykilupplýsingaskjöl vegna tiltekinna fjárfestingaráfurða fyrir almenna fjárfesta, 641. mál, og hins vegar frumvarps til laga um breytingu á lögum um afleiðuviðskipti, miðlæga mótaðila og afleiðuviðskiptaskrár, 643. mál. Um bæði málin barst aðeins umsögn frá Seðlabanka Íslands.

#### **I. Gildissvið.**

Í umsögn Seðlabanka Íslands um 641. mál er í fyrsta lagi lagt til að kveðið verði á um gildissvið laganna í sérstöku ákvæði. Ráða má að bankinn telji nauðsynlegt að taka af allan vafa um að lögini taki einnig til þeirra aðila sem bjóða upp á viðbótaryggingarvernd, sbr. 3.-5. mgr. 8. gr. laga um skyldutryggingu lifeyrisréttinda og starfsemi lifeyrissjóða, nr. 129/1997. Ráðuneytið gerir ekki athugasemdir við breytingartillöguna og telur hana geta verið til bóta.

#### **II. Lögbært yfirvald.**

Seinni tillaga Seðlabanka Íslands lítur að því hvort Fjármálaeftirlitið eða Seðlabankinn skuli tilgreint sem lögbært yfirvald til að hafa eftirlit með framfylgd laganna, sbr. 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins. Sömu athugasemd er að finna í umsögn bankans um 643. mál, sbr. 2. tölul. 2. gr. frumvarpsins. Í tilefni af breytingartillöggunni vill ráðuneytið minna á og halda til haga nokkrum atriðum sem reifuð voru fyrir efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis í aðdraganda sameiningar bankans við Fjármálaeftirlitið:

Með lögum nr. 91/2019 og 92/2019 var starfsemi Fjármálaeftirlitsins sameinuð Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitið lagt niður sem sérstök stofnun. Lagt var upp með að Fjármálaeftirlitið yrði afmarkaður hluti af starfsemi Seðlabanka Íslands og kemur það m.a. fram í 3. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998, en þar segir: „Fjármálaeftirlitið, sem er hluti af Seðlabanka Íslands, fer með framkvæmd laga þessara.“ Í lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 99/1999, er einnig tekið á þessu en þar segir í 2. mgr. 1. gr.: „Eftirlitsgjald samkvæmt lögum þessum er innheimt af Seðlabanka Íslands og rennur í ríkissjóð. Seðlabankinn skal í reikningshaldi sínu tryggja fjárhagslega aðgreiningu opinbers eftirlits með fjármálastarfsemi og skilavalds frá annarri starfsemi bankans. Tekjur vegna fjármálaeftirlits og skilavalds skulu einungis nýttar til fjármögnunar opinbers eftirlits með fjármálastarfsemi og skilavalds.“

Við undirbúning að sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins var ítarlega farið yfir það hvort rétt væri að halda til haga heitinu „Fjármálaeftirlitið“ í löggjöf og starfsemi Seðlabankans eftir sameininguna. Um þetta atriði var m.a. leitað ráða hjá Seðlabanka Bretlands (Bank of England) en þar í landi hafði varúðareftirlit með ýmsum fjármálafyrirtækjum (e. Prudential Regulation Authority) verið sameinað Seðlabankanum. Niðurstaðan úr heildstæðri skoðun starfshópsins sem undirbjó sameininguna var sú að leggja til að heitið „Fjármálaeftirlitið“ myndi halda sér bæði í löggjöf og starfsemi Seðlabankans. Fyrir þessu eru nokkrar ástæður sem endurspeglast bæði í gildandi lögum eftir þær breytingar sem urðu við sameininguna og skýringum við frumvörpin.

Í 2. kafla í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 91/2019 segir:

„[E]ru lagðar til breytingar sem fela í sér að Fjármálaeftirlitið muni verða hluti af Seðlabanka Íslands en að heitinu „Fjármálaeftirlitið“ verði viðhaldið til að afmarka þá starfsemi bankans og þau verkefni sem flokkast sem eftirlit með fjármálastarfsemi frá öðrum verkefnum á sviði peningastefnu, fjármálastöðugleika og almennrar seðlabankastarfsemi. Með því að viðhalda því heiti er dregið úr hættu á smitáhrifum milli ákvarðana sem varða réttindi einstakra aðila og ákvarðana sem varða þjóðfélagið allt. Áframhaldandi notkun á heitinu undirstrikar einnig sérstöðu verkefnanna. Hún felst í því að ákvarðanir um fjármálaeftirlit eru í meira mæli en aðrar ákvarðanir bankans stjórvaldsákvarðanir sem varða réttindi og skyldur einstaklinga og fyrirtækja. Fjármálaeftirlitsnefnd verður í nýju skipulagi fyrir Seðlabanka Íslands falið að taka ákvarðanir vegna fjármálaeftirlits og áframhaldandi notkun á heitimu eykur gagnsæi um hvaða ákvarðanir er að ræða. Verkefnin eru einnig fjármögnuð með sérstakri gjaltdöku á eftirlitsskylda aðila og bankinn mun því m.a. þurfa að halda tekjum af starfseminni aðgreindum frá öðrum tekjum. Loks er röskun á kjarnastarfsemi opinbers eftirlits lágmörkuð með því að viðhalda heitinu.“

Í kafla 3.2 í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 92/2019 segir:

„Með frumvarpinu er lagt til að Fjármálaeftirlitið og Seðlabanki Íslands verði sameinuð í eina stofnun. Er gengið út frá því að Fjármálaeftirlitið verði lagt niður eins og fram kemur í frumvarpi til laga um breytingar á ýmsum lögum vegna sameiningar Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins sem lagt er fram á Alþingi samhliða frumvarpi þessu. Verkefni Fjármálaeftirlitsins verða þó áfram afmörkuð í lögum og gert er ráð fyrir að lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi haldi gildi símu. Heitinu „Fjármálaeftirlitið“ verður því viðhaldið í lögum til hægðarauka og gagnsæis um ákvarðanir sem varða fjármálaeftirlit en þó einkum til að halda til haga aðgreiningu ákvarðana sem varða opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, sem heyra munu undir fjármálaeftirlitsnefnd, frá öðrum ákvörðunum Seðlabankans. Þá er þetta einnig gert vegna fjármögnum með álagningu eftirlitsgjalds á eftirlitsskylda aðila.“

Alþingi félst á þá tillögu sem fram kom í frumvörpunum sem urðu að lögum nr. 91/2019 og 92/2019 og sú ákvörðun gerir það að verkum að heitið „Fjármálaeftirlitið“ kemur fyrir á öllum stöðum í íslenskri löggjöf þar sem fjallað er um þau verkefni Seðlabankans sem falla undir það að vera eftirlit með fjármálastarfsemi. Fjármálaeftirlitið er þannig lögbært stjórvald samkvæmt ýmsum lögum á fjármálamarkaði, þar á meðal vegna samskipta við erlenda eftirlitsaðila á fjármálamarkaði. Í nokkrum lagabálkum er sérstaklega tekið fram að Fjármálaeftirlitið teljist lögbært stjórvald, sbr. 7. gr. laga um lánsþaefismatsfyrirtæki, nr. 50/2017, 4. mgr. 3. gr. laga um afleiðuviðskipti, miðlæga mótaðila og afleiðuviðskiptaskrár, nr. 15/2018, 5. gr. laga um verðbréfamiðstöðvar, uppgjör og rafræna eignarskráningu fjármálagerminga, nr. 7/2020 og 1. mgr. 2. gr. laga um fjárhagslegar viðmiðanir, nr. 7/2021, en í öðrum lögum er tilgreint að Fjármálaeftirlitið annist eftirlit með framkvæmd þeirra og miðað við að það komi fram sem lögbært stjórvald að öðru leyti.

Að mati ráðuneytisins hefur ekkert komið fram sem bendir til þess að ókostir fylgi því að viðhalda þessari aðgreiningu og enn er talið fullt tilefni til að viðhalda gagnsæi um það hvaða verkefni Seðlabankans falla í þann flokk að teljast eftirlit með fjármálastarfsemi og hver ekki. Að mati ráðuneytisins væri heppilegra að viðhalda samræmi í þessum efnum og halda því til haga bæði gagnvart erlendum og innlendum aðilum að Fjármáleftirlitshlutin bankans fari með viðkomandi viðfangsefni. Með þessu móti verður ekki séð að nein hætta verði sköpuð enda er Seðlabankanum skýrlega falið í lögum að fara með öll verkefni Fjármálaeftirlitsins og ekki annarri lögþersónu fyrir að fara en honum ef á það reynir.