

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
Sendandi: Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Dagsetning: 30. maí 2023
Málsnúmer: FJR22110071
Bréfalykill: 3.7

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja (lágmarkskrafa um eiginfjárgrunn og hæfar skuldbindingar o.fl.) 806. mál á 153. löggjafarþingi 2022–2023

I. Inngangur

Í minnisblaði þessu er að finna viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytisins við athugasemdum sem bárust í umsögn til efnahags- og viðskiptanefndar vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja sem vísað var til efnahags- og viðskiptanefndar á yfirstandandi löggjafarþingi.

Ein umsögn barst frá Seðlabanka Íslands, dags. 24. mars 2023.

II. Meginefni frumvarpsins

Frumvarpið er lagt fram í þeim tilgangi að innleiða í íslenskan rétt meginhluta tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/879 frá 20. maí 2019 um breytingu á tilskipun 2014/59/ESB að því er varðar tappol og enduþjármögnunargetu lánastofnana og verðbréfafyrirtækja og tilskipun 98/26/EB (BRRD II-tilskipunin). Tilskipunin tók gildi innan Evrópusambandsins 27. júní 2019 og var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 145/2022 frá 29. apríl 2022.

III. Umfjöllun um umsögnina sem barst efnahags- og viðskiptanefnd

A) Athugasemd vegna markmiðsákvæðis laganna

Í umsögn Seðlabankans er vakin athygli á að betur færi á því að markmið laganna, í 1. gr. þeirra, væri sett upp í staflíðum í stað meginmáls í samfelldum texta.

Seðlabankinn leggur til að í stað eftirfarandi framsetningar á ákvæðinu:

Markmið laga þessara er að varðveita þjármálastöðugleika, þ.m.t. tryggja áframhald nauðsynlegrar staðfsemi fyrirtækja og forðast veruleg neikvæð áhrif á þjármálakerfið. Jcfr. framt er það markmið laganna að lágmarka hættu á að veita þuafi sérstakan ópinberan þjárstuðning til fyrirtækja, auk þess að vernda innstæðueigendur, fjárfesta og eignir viðskiptavina fyrirtækja.

Kæmi þessi framsetning í staflíðum:

Markmið laga þessara er:

- Að tryggja áframhald nauðsynlegrar staðfsemi fyrirtækis,*
- að forðast veruleg neikvæð áhrif á þjármálakerfið, einkum með því að koma í veg fyrir smitáhrif, þ.m.t. til innviða þjármálakerfisins, og viðhalda markaðsaga,*
- að vernda ópinbera þjármuni með því að lágmarka hættu á að veita þuafi sérstakan ópinberan þjárstuðning,*
- að vernda innstæðueigendur og fjárfesta sem tryggðir eru samkvæmt lögum um innstæðuþryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, og*

e. að vernda fjármuni, sjóði og eignir viðskiptavina fyrirtækis.

Við yfirlestur frumvarpsins hjá Dómsmálaráðuneytinu eftir að umsagnartíminn í samráðsgáttinni var liðinn var gerð sú athugasemd að uppsetningin á markmiðsákvæðinu sem upphaflega var í samráðsgáttinni, og sú Seðlabankinn leggur til í umsögn sinni, væri ekki í samræmi við íslenska lagasetningarhefð og betur færi á því að hafa markmiðsákvæðið sem samfelldan texta. Tekur frumvarpið mið af þeirri athugasemd. Ráðuneytið telur að uppsetningin, eins og hún er í frumvarpinu, sé nægilega skýr um markmið laganna og þeirra aðgerða sem löggin heimila og ekki sé sérstök þörf á óhefðbundinni uppsetningu.

B) Ábending vegna 6. gr. laganna

Í umsögn Seðlabankans kemur fram að bankinn telur nauðsynlegt að gera breytingar á 6. gr. laga nr. 70/2020 svo skýrt sé að tiltekin málsmeðferðarákvæði stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 gildi ekki um ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um hvort fyrirtæki sé á fallandi fæti skv. 34. gr. laga um skilameðferð nr. 70/2020. Í því frumvarpi sem liggur fyrir nefndinni er ekki lögð til breyting á þessari grein.

Í umsögn Seðlabankans kemur fram að það kunni að reynast nauðsynlegt að ákvörðun um hvort fyrirtæki sé á fallandi færi sé framkvæmd án tafar svo mögulegt sé að grípa til aðgerða með skjótvirkum hætti og að aðdragandi að falli fyrirtækis geti verið mjög skammur, jafnvel nokkrir dagar, og hraðinn mjög mikill í sumum tilvikum. Slíka ákvörðun verði að taka hratt og örugglega til að tryggja nauðsynlega samfellu milli undirbúnings og framkvæmda skilaaðgerða miðað við stöðu fyrirtækis á falldegi. Þá kunni það að vera nauðsynlegt að ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að fyrirtæki sé á fallandi fæti sé framkvæmd án tafar til að tryggja nauðsynlega samfellu milli undirbúnings og framkvæmda skilaaðgerða á falldegi.

Kaflar IV. – VII. stjórnarsýslulaga mæla ekki fyrir um ítarlegar málsmeðferðarreglur heldur eru þar tiltölulega fáar og almennt orðaðar meginreglur sem mæla fyrir um lágmarkskröfur sem almennt hefur verið litið á að stuðli að vandaðri stjórnarsýslu og ákvarðanatöku. Í lögnum er þannig ekki að finna nákvæmar útlistanir á tímafrestum eða hvernig andmælaeignu eða leiðbeiningarskyldu er gætt heldur fer um það eftir eðli máls. Þannig er almennt viðurkennt að eðli ákvarðana, aðdragandi og nauðsyn á hraðri og öruggri afgreiðslu hafi áhrif á þessa þætti og að málsmeðferðarreglur laganna eigi ekki að koma í veg fyrir áhrifaríka og skilvirka stjórnarsýslu.

Í þessu samhengi telur ráðuneytið rétt að halda því til haga að í lögum nr. 125/2008 um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármáلامarkaði o.fl. (neyðarlögin) var ákvæði sem mælti fyrir um að ákvæði IV.–VII. kafla stjórnarsýslulaga giltu ekki um málsmeðferð og ákvarðanatöku Fjármálaeftirlitsins um að grípa til sérstaka ráðstafana.

Ráðuneytið telur jafnframt tilefni til að rífa upp að í umfjöllun Rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdum atburðum kom fram það mat rannsóknarnefndarinnar að bankastjórn Seðlabanka Íslands hafi sýnt af sér vanrækslu með því að hafa ekki farið að reglum stjórnarsýslulaga í sambandi við afgreiðslu bankans á erindi Glitnis banka hf. um lán í september 2008. Á Seðlabankanum hvíldi sú skylda að mati rannsóknarnefndarinnar að leggja forsvaranlegan, málefnalegan og lögumtæna grundvöll að afgreiðslu á beiðni Glitnis banka hf. Í því fólst m.a. að tryggja að málið væri nægjanlega upplýst áður en ákvörðun væri tekin í því. Það var mat rannsóknarnefndarinnar að þó Seðlabankinn hafi haft mjög stuttan tíma til að rannsaka og undirbúa málið hefði verið hægt að senda starfsmenn Seðlabankans inn í Glitni banka hf. og fara yfir bækur hans. Rannsóknarnefnd Alþingis taldi ástæðu til að áréttu að þótt ekki væri byggt á stjórnarsýslulögum við úrlausn málsins, myndu hinar almennu óskráðu meginreglur stjórnarsýsluréttarins gilda um það. Skylda til tilkynningar um ákvörðun átti að mati rannsóknarnefndarinnar við hvort sem litið var til 1. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 eða hinnar óskráðu meginreglu um tilkynningu ákvarðana. Rannsóknarnefnd Alþingis komst að þeirri niðurstöðu að það sé mikilvægt að aðili, sem hefur fengið t.d. synjun stjórnvalds um að það beiti lagaheimild sinni til að veita ákveðna fyrirgreiðslu, geti nýtt sér ráðrúm meðan leitað er annarra leiða til að leysa úr fyrirsjáanlegum vanda.

Í ljósi framangreinds telur ráðuneytið ekki hafið yfir vafa að rétt væri að lögfesta undaþágu frá málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga líkt og Seðlabankinn leggur til.

C) *Ábending um að setning tiltekinna reglna verði á höndum fjármála- og efnahagsráðherra*
Seðlabankinn telur óheppilegt að bankanum sé falið að setja reglur til að innleiða tæknistaðla Evrópsku bankaeftirlitsstofnunarinnar sem gera kröfur til skilavaldsins sjálfs og leggja skyldur á það. Bendir bankinn á að hér á landi væri það á höndum bankans að setja stjórnvaldsfyrirmæli sem geta betur útfært og bætt við lágmarkskröfur og lágmarksskyldur samkvæmt 1. gr. BRRD, þ.e. sömu kröfur og skyldur sem lagðar eru á bankann sjálfan.

Um er að ræða eftirfarandi ákvæði:

4. mgr. 25. gr.:

„Seðlabanki Íslands setur reglur um skrá yfir fjárhagslega samninga, þ.m.t. um hvaða lágmarksupplýsingar skuli koma fram í slíkri skrá og hvaða samningar teljist fjárhagslegir samningar.“

8. mgr. 30. gr.:

„Seðlabanki Íslands skal setja reglur um nánari framkvæmd þessarar greinar, þ.m.t. um aðferðafræði við mat á eignum og skuldbindingum fyrirtækis eða einingar, óhæði matsmanns gagnvart bæði skilavaldi og fyrirtæki eða einingu og aðgreiningu á virðismati, sbr. einnig 32. gr.“

5. mgr. 31. gr.:

„Seðlabanki Íslands skal setja reglur um aðferðafræði fyrir útreikning á varúðarfrádragi til að mæta viðbótartapi skv. 2. mgr.“

4. mgr. 32. gr.:

„Seðlabanki Íslands skal setja reglur um nánari framkvæmd þessarar greinar, svo sem um aðferðafræði við mat á eignum og skuldbindingum fyrirtækis eða einingar og um óhæði matsmanns gagnvart skilavaldinu og fyrirtæki eða einingu.“

Seðlabankinn hefur vegna þessa þegar sett reglur nr. 666/2021 um gildistöku reglugerða Evrópusambandsins varðandi tæknilega staðla um skilameðferð og endurbótaáætlanir lánastofnana og verðbréfafyrirtækja.

Ráðuneytið tekur almennt undir sjónarmið Seðlabankans að það sé óheppilegt Seðlabankinn setji reglur sem eigi við um bankann sjálfan og tekur undir ábendinguna um að ráðherra verði falið þetta hlutverk.