

## Nefndarálit

### um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 92/2019 (fjármálaeftirlitsnefnd).

Frá efnahags- og viðskiptanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Hermann Sæmundsson og Sigurð Örn Gunnleifsson frá forsætisráðuneyti, Tryggva Pálsson og Jóhannes Karl Sveinsson, Unni Gunnarsdóttur, varaseðlabankastjóra fjármálaeftirlits, Guðrúnu Finnborgu Þórðardóttur, Björk Sigurgísladóttur, Berglindi Hörpu Jónsdóttur og Rannveigu Júníusdóttur frá Seðlabanka Íslands og Þóreyju S. Þórðardóttur og Ólaf Sigurðsson frá Landssamtökum lífeyrissjóða.

Umsagnir bárust frá Seðlabanka Íslands og Landssamtökum lífeyrissjóða.

#### Efni frumvarpsins.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 92/2019, sem snúa að skipulagi og verkefnum fjármálaeftirlitsnefndar. Nánar tiltekið er kveðið á um skýrari verkaskiptingu milli fjármálaeftirlitsnefndar og Seðlabanka Íslands en gert er í gildandi lögum auk þess sem fjármálaeftirlitsnefnd er falið aukið hlutverk við stefnumótun á sviði fjármálaeftirlits. Lagt er til að Seðlabanki Íslands taki að meginstefnu þær ákvarðanir sem faldar eru Fjármálaeftirlitinu í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum. Þó er lagt til að fjármálaeftirlitsnefnd fjalli um og taki ákvarðanir í nokkrum tegundum veigameiri mála, svo sem varðandi kæru til lögreglu vegna meintra brota gegn þeim lögum sem Fjármálaeftirlitinu er falið að hafa eftirlit með, beitingu dagsekta til að knýja á um úrbætur og um féviti. Einnig er kveðið á um að gefa skuli fjármálaeftirlitsnefnd tækifæri til að koma að ábendingum og athugasemdum áður en teknar eru tilteknar ákvarðanir.

Að auki eru lagðar til breytingar á skipan fjármálaeftirlitsnefndar, svo sem um að seðlabankastjóri skuli vera formaður hennar, auk breytingar á ákvæðum er varða tíðni funda í nefndinni. Þá er lagt til að ákvæði laganna um skipunartíma utanaðkomandi sérfræðinga í fjármálaeftirlitsnefnd verði breytt svo að skipunartími þessara nefndarmanna verði mislangur, frá þremur árum til fimm ára. Markmið tillögunnar er að tryggja að utanaðkomandi sérfræðingar í nefndinni láti ekki af störfum á sama tíma og stuðla þannig að samfellu þegar kemur að þekkingu utanaðkomandi nefndarmanna á starfsemi nefndarinnar og að nýir nefndarmenn fái möguleika á að starfa með sérfræðingum sem hafa setið í nefndinni í einhvern tíma.

#### Umfjöllun nefndarinnar.

*Forsaga og markmið frumvarpsins.*

Með lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 92/2019, voru Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlitið sameinuð og eftirlit með fjármálastarfsemi flutt til Seðlabankans. Samkvæmt lögnum fer Seðlabankinn með þau verkefni sem Fjármálaeftirlitinu eru falin í lögum og

stjórnvaldsfyrirmælum, en skv. 15. gr. laganna tekur fjármálaeftirlitsnefnd Seðlabankans þær ákvarðanir sem faldar eru Fjármálaeftirlitinu.

Á grundvelli ákvæðis til bráðabirgða VI í lögum um Seðlabanka Íslands skipaði forsætisráðherra nefnd sem falið var að gera úttekt á reynslunni af störfum nefnda Seðlabanka Íslands eftir gildistöku laganna (úttektarnefndin). Síðari hluta árs 2021 skilaði nefndin skýrslu. Helstu ábendingarnar í skýrslu nefndarinnar lúta að starfsemi fjármálaeftirlitsnefndar og varða m.a. óljósar reglur um valdframsal nefndarinnar til varaseðlabankastjóra, ólíkar reglur um formennsku en gilda um aðrar nefndir bankans og aðstöðu nefndarmanna til þess að taka efnislega þátt í meðferð stjórnáslumála.

Í kjölfar skýrslunnar skipaði forsætisráðherra starfshóp til að vera til ráðgjafar um mótun lagabreytingartillagna með hliðsjón af tillögum úttektarnefndarinnar. Frumvarpið byggist á niðurstöðum starfshópsins.

Með frumvarpinu er brugðist við tillögum sem úttektarnefndin setti fram í skýrslunni, m.a. til þess að tryggja réttaröryggi við ákvarðanatöku á sviði fjármálaeftirlits sem best. Snúa breytingarnar að ábendingum í skýrslunni um lögbundin verkefni fjármálaeftirlitsnefndar, skipun nefndarinnar, málsmeðferð og gagnsæi um valdheimildir. Í greinargerð frumvarpsins kemur fram að viðbrögð við öðrum athugasemdum úttektarnefndarinnar bíði þar til mat sérfræðinga sem skipaðir voru skv. 36. gr. laga um Seðlabanka Íslands liggur fyrir.

Hinn 31. janúar 2023 birti forsætisráðuneytið skýrslu hinna þriggja óháðu sérfræðinga sem skipaðir voru skv. 36. gr. laga um Seðlabanka Íslands. Samhliða umfjöllun um frumvarpið fékk nefndin kynningu á skýrslunni (ytra mats skýrslunni) frá skýrsluhöfundum, Pentti Hakkarainen, Patrick Honohan og Joanne Kellermann. Efni skýrslunnar tengist efni frumvarpsins að því leyti til að þar koma fram ábendingar sem tengjast m.a. skipun fastanefnda Seðlabankans og hlutverki þeirra, valddreifingu innan stofnunarinnar og hlutverki bankaráðs.

Í ljósi þeirra ábendinga sem fram koma í ytra mats skýrslunni telur nefndin ástæðu til þess að áréttta, líkt og fram hefur komið í umræðu um frumvarp þetta, að því er að meginstefnu til ætlað að skýra álitamál sem varða valdframsal frá fjármálaeftirlitsnefnd til varaseðlabankastjóra fjármálaeftirlits til þess að tryggja réttaröryggi við töku ákvarðana á sviði fjármálaeftirlits.

Við umfjöllun nefndarinnar um málið komu fram sjónarmið þess efnis að frumvarpið væri ótímabært, í ljósi þess að ekki hefði gefist tími til þess að móta þær breytingar sem lagðar eru til með hliðsjón af ytra mats skýrslunni. Í því sambandi vísar nefndin til þeirra sjónarmiða sem að framan eru rakin um forsögu frumvarpsins og markmið þess að auka réttaröryggi við meðferð mála á sviði fjármálaeftirlits og bendir á að þeirri vinnu sem hófst með sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins er ekki lokið.

#### *Skipting verkefna á milli Seðlabanka Íslands og fjármálaeftirlitsnefndar.*

Ein veigamesta breytingin sem er lögð til í frumvarpinu snýr að skiptingu verkefna á milli Seðlabanka Íslands og fjármálaeftirlitsnefndar. Þótt 4. mgr. 2. gr. laga um Seðlabanka Íslands kveði á um að Fjármálaeftirlitið sé hluti af Seðlabankanum er í 15. gr. kveðið á um að ákvarðanir sem faldar eru Fjármálaeftirlitinu í lögum og stjórnáslufyrirmælum skuli teknar af fjármálaeftirlitsnefnd. Þannig er í lögnum gerður sérstakur greinarmunur á því hvað teljist til verkefna Seðlabanka Íslands og hvað teljist til verkefna fjármálaeftirlitsnefndar. Þá er í gildandi lögum kveðið á um heimild fjármálaeftirlitsnefndar til þess að framselja varaseðlabankastjóra vald til töku ákvarðana sem ekki teljast meiri háttar.

Í skýrslu úttektarnefndarinnar er bent á að það valdframsal sem lögin gerðu ráð fyrir gæti skapað lagaleg álitamál. Nánar tiltekið væri framkvæmdin þannig að fjármálaeftirlitsnefnd framseldi vald til varaseðlabankastjóra fjármálaeftirlits, samkvæmt heimild í lögum, það vald væri svo að einhverju leyti framselt enn á ný frá varaseðlabankastjóra til annarra starfsmanna eða sviða bankans. Með frumvarpinu er brugðist við því með því að kveða á um það með skýrum hætti að tiltekin verkefni fjármálaeftirlits teljist sérstaklega til verkefna fjármálaeftirlitsnefndar, en Seðlabankanum sjálfum falið að taka aðrar ákvarðanir, sem ekki eru sérstaklega faldar nefndinni. Þannig mun fjármálaeftirlitsnefnd taka helstu ákvarðanir er varða beitingu viðurlagaheimilda og þvingunarúrræða. Þótt aðrar ákvarðanir en þær sem sérstaklega eru faldar fjármálaeftirlitsnefnd verði teknar af Seðlabankanum er gert ráð fyrir að þeim málum verði markaður tiltekinn farvegur í starfsreglum fjármálaeftirlitsnefndar.

Nefndin tekur undir það sem kemur fram í greinargerð, að með þessum hætti sé komið til móts við sjónarmið úttektarnefndarinnar um aukið réttaröryggi og skilvirkni í framkvæmd. Með þeim breytingum sem lagðar eru til er skýrt kveðið á um hvernig framsali valds innan Seðlabankans og verkaskiptingu milli nefndarinnar og Seðlabankans skuli háttáð.

#### *Breytt skipan nefndarinnar og lykilmannaáhætta.*

Í frumvarpinu er lagt til að seðlabankastjóri verði formaður fjármálaeftirlitsnefndar. Samkvæmt gildandi lögum á seðlabankastjóri að jafnaði ekki sæti í nefndinni, en tekur sæti sem formaður hennar við töku tiltekinna ákvarðana. Í nefndinni munu því sitja seðlabankastjóri, varaseðlabankastjóri fjármálaeftirlits, varaseðlabankastjóri fjármálastöðugleika og þrjár sérfræðingar í málefnum fjármálamarkaðar skipaðir af ráðherra sem fer með málefni fjármálaeftirlits.

Að auki er lagt til að skipunartími þeirra þriggja sérfræðinga sem ráðherra skipar verði ólíkur, þ.e. frá þremur árum til fimm ára og skal þess að jafnaði gætt að skipun sérfræðinganna þriggja ljúki ekki á sama tíma. Með breytingunni er leitast við að halda samfellu í störfum nefndarinnar þannig að ávallt eigi sæti í nefndinni utanaðkomandi nefndarmaður sem hefur reynslu og þekkingu af starfi hennar. Í samræmi við breytinguna er lögð til breyting á hámarksskipunartíma í nefndina, þannig að vikið er frá því að ekki megi skipa sérfræðing oftast en tvisvar og þess í stað kveðið á um að sérfræðingur geti ekki átt sæti í nefndinni í meira en tíu ár.

Sú breyting að seðlabankastjóri verði formaður fjármálaeftirlitsnefndar er í samræmi við tillögu úttektarnefndarinnar þar sem bent var á að ólík formennska í fjármálaeftirlitsnefnd og öðrum fastanefndum Seðlabankans skapaði óþarfa flækjustig. Benti nefndin á að ef horft væri til hefðbundinna sjónarmiða um að ábyrgð fylgi ákvörðunum og öfugt væri rökréttara að seðlabankastjóri hefði formlega stöðu innan nefndarinnar í þeim málum sem henni eru falin þótt hann myndi í samræmi við stjórnskipulag fela varaseðlabankastjóra að leiða málefnaávið. Þá er þess getið að þau sjónarmið um orðsporsáhættu sem hefðu búið því að baki að varaseðlabankastjóri væri samkvæmt gildandi lögum formaður hefðu líklega verið ofmetin.

Nefndin telur að hafa þurfi í huga að seðlabankastjóri stýrir og ber ábyrgð á starfsemi og rekstri Seðlabanka Íslands, skv. 1. mgr. 3. gr. laganna. Í því samhengi er rökrétt og eðlilegt að hann gegni formennsku í fjármálaeftirlitsnefnd enda ber hann í reynd ábyrgð á því að framfylgja ákvörðunum hennar. Engu að síður telur nefndin að hafa þurfi í huga það sem fram kemur í ytra mats skýrslunni. Þar er bent á að seðlabankastjóri stýri öllum málefnum bankans sem ekki eru lögákveðin og það sé ekki óvenjulegt í samanburðarlöndum að slíkt vald sé í reynd á höndum Seðlabankans. Oftast sé slíkt vald hins vegar falið seðlabankastjóra

á grundvelli einhvers konar valdframsals æðri stjórnar, en ekki á grundvelli laga eins og í tilfalli Seðlabanka Íslands. Í samhengi við frumvarpið bendir ytra mats nefndin á að aukin samþjöppun valds kalli á mótvægi í stjórnarháttum.

Nefndin bendir á að samhliða breyttri formennsku í nefndinni er gert ráð fyrir því að varaseðlabankastjóri fái skilgreint hlutverk við undirbúning að tillögu að stefnumörkun við framkvæmd fjármálaeftirlits auk þess sem honum er falin umsjón með innleiðingu hennar að lokinni umfjöllun í nefndinni. Í því getur falist tiltekið mótvægi enda er endanleg ákvörðun tekin á vettvangi fjármálaeftirlitsnefndar. Engu að síður telur nefndin mikilvægt að framangreindar athugasemdir ytra mats nefndarinnar verði teknar til skoðunar í náinni framtíð.

Að framangreindu virtu leggur nefndin til að frumvarpið verði **samþykkt óbreytt**.

Þórhildur Sunna Ævarsdóttir, Ásthildur Lóa Þórsdóttir, Guðbrandur Einarsson og Krístrún Frostadóttir voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 16. maí 2023.

Guðrún Hafsteinsdóttir,  
form.

Steinunn Þóra Árnadóttir,  
frsm.

Ágúst Bjarni Garðarsson.

Diljá Mist Einarsdóttir.

Hafdís Hrönn Hafsteinsdóttir.