

Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands, með síðari breytingum (varúðarreglur, aðgangur að upplýsingum o.fl.).

Frá efnahags- og viðskiptanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Eirík Áka Eggertsson, Hafdís Ólafsdóttur og Björn Rúnar Guðmundsson frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, Sigríði Logadóttur og Hörpu Jónsdóttur frá Seðlabanka Íslands, dr. Friðrik Má Baldursson og Jón Sigurðsson sérfræðinga, Þóru Margréti Hjaltsted og Eirík Magnús Jenson frá Arion banka, Sverri Þorvaldsson og Jón Guðna Ómarsson frá Íslandsbanka, Guðjón Rúnarsson og Örn Arnarson frá Samtökum fjármálafyrirtækja, Þóreyju S. Þórðardóttur og Ólaf Sigurðsson frá Landssambandi lífeyrissjóða, Arnar Þór Sæþórsson og Hjálmar Brynjólfsson frá Fjármálaeftirlitinu og Vigdís Evu Línal og Björgu Thorarensen frá Persónuvernd.

Umsagnir bárust frá Fjármálaeftirlitinu, Advance, Finni Sveinbjörnssyni, ráðgjafa og fyrrverandi bankastjóra, Bankasýslu ríkisins, Persónuvernd, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum fjármálafyrirtækja og Seðlabanka Íslands.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands með síðari breytingum. Lagt er til að skerpt verði á heimildum Seðlabanka Íslands til að setja lánastofnunum reglur um laust fé og lágmark stöðugrar fjármögnunar hvort heldur sem er í íslenskum krónum eða erlendum gjaldeyri og skilgreint verði betur hvaða eignir og skuldir falli undir gjaldeyrisjöfnuð og sundurliðun þeirra og vægi. Jafnframt er lagt til að skerpt verði á heimildum Seðlabankans til að afla upplýsinga og að ákvæði laganna um beitingu dagsekta verði sett fram með skýrari hætti. Loks er lagt til að skýrt verði tekið fram í lögum um Seðlabanka Íslands að bankinn skuli stuðla að fjármálastöðugleika.

Nefndin fjallaði um málið á fundum sínum og fékk til sín gesti. Á fundum nefndarinnar og í umsögnum um frumvarpið sem nefndinni bárust koma fram ýmis sjónarmið sem nefndin hafði til hliðsjónar við afgreiðslu málsins. Nefndin telur brýna þá breytingu að í lögnum sé skýrt kveðið á um það hlutverk Seðlabanka að vinna að fjármálastöðugleika og bankinn þannig styrktur í þessu hlutverki, auk þess sem það sé mikilvægt í aðdraganda losunar fjármagnshafta að hnykkja á þessu.

Fram kom sú gagnrýni að Seðlabanki Íslands hafi nú þegar rúmar heimildir til að setja reglur um laust fé skv. 12. gr. laganna. Nefndin vekur athygli á því að einnig kom fram við meðferð málsins að aðkallandi sé að skerpa á þessum heimildum í lögum þar sem gildandi reglur um laust fé gera ekki greinarmun á því hvort eignir og skuldir eru í sömu gjaldmiðlum en segja megi að þetta gefi ekki rétta mynd af lausafjánhættu fjármálafyrirtækja þar sem hætta getur verið á takmörkuðu aðgengi að erlendum gjaldmiðlum. Einnig er brýnt að Seðlabanki hafi skýra heimild til að setja lánastofnunum reglur um lausafjárhlutfall í erlendum gjaldmiðlum í aðdraganda afnáms fjármagnshafta þegar lánastofnanir verða að vera sérstaklega vel í stakk búar til að þola mögulegt útlæði skuldbindinga í erlendum gjaldmiðlum.

Í umsögnum um frumvarpið komu fram athugasemdir við að það sé lagt fram á sumarþingi þar sem efni frumvarpsins skarist við önnur mál sem nú þegar eru í vinnslu og ekki er enn lokið, til að mynda sé unnið að frumvarpi til laga um fjármálastöðugleikaráð þar sem tekið er á svipuðu efni og bent á að rétt væri að ljúka þeirri vinnu og fresta málinu til hausts. Einnig kom það fram í máli umsagnaraðila að það væri ótímabært að veita Seðlabanka heimild til að setja reglur um stöðuga fjármögnun þar sem von væri á útfærslu á slíkum reglum í löggjöf frá ESB sem yrði innleidd hjá EES á komandi árum í gegnum CRD IV löggjöf ESB. Nefnd er að störfum sem vinnur að þessari innleiðingu. Efnahags- og viðskiptnefnd telur rétt að veita Seðlabankanum umræddar heimildir nú þar sem vinna við innleiðingu sé tímafrek og skammt á veg kominn. Auk þess krefjist þær sérstöku aðstæður sem uppi eru í íslensku efnahagslífi aðgerða til að stuðla að fjármálastöðugleika í aðdraganda losunar fjármagnshafta þannig að tilhlýðilegar varúðarreglur séu til staðar þegar fjármagnsflæði verður frjálst. Nefndin telur mikilvægt að gripið sé til allra nauðsynlegra ráðstafana til að undibúa losun hafta og Seðlabankanum tryggð þau úrræði sem nauðsynleg eru í þeim efnum. Í því samhengi áréttar nefndin að hún telur þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu þarfar svo að Seðlabankinn geti farið að vinna að þeim verkefnum sem nauðsynleg eru til að undirbúa og minnka áhættu við losun fjármagnshafta og brýnt að þær komi til framkvæmda nú og verði ekki frestað til hausts. Það er mikilvægt að lánastofnanir geti staðið af sér breytingar á mörkuðum erlendis án þess að ganga þurfi á gjaldeyrisvaraforða og því telur nefndin nauðsynlegt að Seðlabankinn hafi tæki til að setja reglur sem tryggja að fjármögnun sé stöðug í erlendum gjaldmiðlum.

Nefndin leggur áherslu á að hún lítur á umræddar breytingar sem hér eru til umræðu sem hluta af heildarendurskoðun regluverks um fjármálastöðugleika sem unnið hefur verið að og væntir þess að frumvörp um heildarumgjörð fjármálastöðugleika og fjármálastöðugleikaráð komi fram innan tíðar.

Umsagnaraðilar hafa gagnrýnt að í frumvarpinu sé gert ráð fyrir að fá Seðlabanka Íslands auknar heimildir til að afla upplýsinga. Virðast sumir þeirra telja að heimildirnar séu annars vegar of rúmar og hins vegar ekki nægilega ítarlega útfærðar. Áhyggjum var m.a. lýst af því að 29. gr. laganna, að teknu tilliti til 4. gr. frumvarpsins, feli í sér heimild til að afla upplýsinga um hvern sem er og af hvaða tilefni sem er.

Skilningur nefndarinnar er að horfa beri á þær breytingar sem lagðar eru til í 4. gr. frumvarpsins með hliðsjón af 4. og 29. gr. laganna eins og þær hljóða að teknu tilliti til ákvæða frumvarpsins. Þannig beri að skilja þá viðbót sem felst í a-lið 4. gr. frumvarpsins á þann veg að ætlunin sé að heimila að Seðlabanka Íslands að afla upplýsinga vegna hlutverks síns við að stuðla að fjármálastöðugleika. Líta verði til þess að við mat á fjármálastöðugleika þurfi að greina kerfislægar áhættur heildstætt. Á fundi nefndarinnar var bent á að heildaráhætta í fjármálakerfinu geti verið breytileg frá einum tíma til annars að teknu tilliti til aðstæðna. Í því ljósi telur nefndin nauðsynlegt að á hverjum tíma verði mögulegt að ráðast í viðtæka greiningu á því til hvaða varúðarráðstafana geti þurft að gripa.

Í erindi til nefndarinnar kom það mat fram að 29. gr. laganna, að teknu tilliti til 4. gr. frumvarpsins, beindist að mun þrengri hópi en samsvarandi eftirlitsheimildir Fjármálaeftirlitsins og ríkisskattstjóra. Skilningur nefndarinnar er að 4. gr. frumvarpsins feli ekki í sér heimild til að afla upplýsinga hjá einstaklingum og lögaðilum almennt heldur aðeins þeim sem eru í viðskiptum við Seðlabanka Íslands skv. 6. gr., sbr. 7. gr., laganna, fyrirtækjum í greiðslumiðlun og öðrum fyrirtækjum eða aðilum sem lúta opinberu eftirliti samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Hvað varðar dagsektarákvæði 2., sbr. 3., mgr. 37. gr. laganna, að teknu tilliti til þeirra breytinga sem 5. gr. frumvarpsins hefur í för með sér, virðast sumir umsagnaraðilar á þeirri skoðun að erfitt geti orðið að átta sig á því í hvaða tilvikum hættu kunni að skapast á að dagsektum verði beitt. Með vísan til sjónarmiða um skýrleika refsheimilda telja þeir slíka stöðu óheppilega. Skilningur nefndarinnar er að sá eðlismunur sé á dagsektarákvæðum og refsíákvæðum, að hin fyrrnefndu séu þvingunarúrræði sem ætlað er að stuðla að því að tiltekin athöfn eigi sér stað en hin síðarnefndu hafi þann tilgang að mögulegt verði að refsa fyrir athöfn sem þegar hefur átt sér stað. Þær kröfur sem leiddar hafa verið af 69. gr. stjórnarskrár eiga ekki við í tilviki þvingunarúrræða heldur aðeins í tilviki refsinga. Ættu reglur stjórnarsýsluréttarins að leiða til þess að krafa um afhendingu upplýsinga verði lögð fram á skýran og sannanlegan hátt og fari þannig ekki framhjá þeim sem hún beinist að. Þá ættu ákvæði stjórnarsýslulaga að tryggja viðkomandi rétta málsmeðferð.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt óbreytt**.

Vilhjálmur Bjarnason var fjarverandi við afgreiðslu málsins en er fylgjandi afgreiðslunni og ritar undir álit þetta, sbr. 4. mgr. 18. gr. starfsreglna fyrir fastanefndir Alþingis.

Alþingi, 1. júlí 2013.

Frosti Sigurjónsson,
form.

Ragnheiður Ríkharðsdóttir,
frsm.

Willum Þór Þórsson.

Vilhjálmur Bjarnason.

Árni Páll Árnason.

Róbert Marshall.

Líneik Anna Sævarsdóttir.

Edward H. Huijbens.

