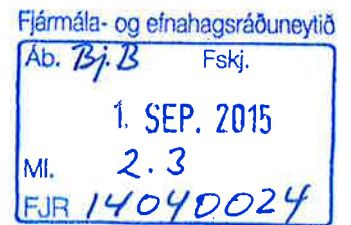


Fjármála- og efnahagsráðuneytið  
Hr. Bjarni Benediktsson, fjármála- og efnahagsráðherra  
Arnarhvali  
150 Reykjavík



Reykjavík 1.9.2015

**Málefni: Skilabréf nefndar um heildarendurskoðun á lögum nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands.**

Hinn 8. apríl 2014 skipaði fjármála- og efnahagsráðherra nefnd til að endurskoða lög nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands. Í nefndina voru skipuð Friðrik Már Baldursson, hagfræðingur, Ólöf Nordal, lögfræðingur, og Þráinn Eggertsson, hagfræðingur. Var Ólöf skipuð formaður nefndarinnar. Vegna veikinda Ólafar á síðastliðnu ári tók Þráinn Eggertsson við sem formaður. Varð jafnframt nokkuð hlé á störfum nefndarinnar. Hinn 4. desember 2014 tók Ólöf Nordal sæti í ríkisstjórn Íslands og hefur ekki tekið þátt í störfum nefndarinnar frá því að nefndin skilaði áfangaskýrslu í upphafi mars sl.

Með tilliti til ummæla í erindisbréfi nefndarinnar hefur aðaláherslan í starfi hennar beinst að stjórnskipulagi bankans í ljósi breytinga sem orðið hafa á hlutverki seðlabanka hér á landi og víðar í kjölfar fjármálakreppunnar. Þannig má sem dæmi nefna að með lögum nr. 92/2013, sem tóku gildi 18. júlí 2013, taldi löggjafinn tilefni til að áréttta hlutverk Seðlabankans á sviði fjármálastöðugleika. Einnig má benda á að í úttekt, sem Sir Andrew Large vann fyrir Seðlabankann og birt var í október 2012, koma fram sjónarmið um að þörf væri á að fjölga aðstoðarseðlabankastjórum með það fyrir augum að gefa aukinn gaum að fjármálastöðugleika í starfsemi bankans. Því sjónarmiði var haldið á lofti af hálfu Seðlabanka Íslands við undirbúning laga um fjármálastöðugleikaráð, nr. 66/2014.

Nefndin lauk umfjöllun sinni varðandi stjórnskipulag Seðlabankans með áfangaskýrslu frá 6. mars sl. Skýrslan var birt á heimasíðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins 20. mars sl. ásamt útfærðum tillögum til breytinga á lögum um Seðlabankann. Megintillagan fólst í því að komið yrði á fót fjölskipaðri bankastjórn þar sem formaður gegndi hlutverki seðlabankastjóra og að verkaskipting innan bankastjórnar tæki mið af helstu markmiðum bankans, þ.e. á sviði peningamála og fjármálastöðugleika. Með tillögunni er að hluta til horfið aftur til þess fyrirkomulags sem var í gildi fyrir lagabreytingar sem gerðar voru í febrúar 2009 en þó með mikilvægum undantekningum þar sem lagt er til að peningastefnunefnd starfi áfram, að faglegt ferli við skipun bankastjóra verði styrkt og að skerpt verði á hlutverki bankaráðs og hæfisskiyrðum bankaráðsmanna. Frumvarpstillögurnar sem fylgdu skilabréfinu frá 6. mars sl. má skoða sem einn þátt í þeirri endurskoðun sem átt hefur sér stað í kjölfar fjármálaáfallsins, sbr. t.d. lög nr. 122/2014 (fjárhagsleg samskipti ríkissjóðs og Seðlabanka Íslands) og lög nr. 92/2013 (styrkari heimildir til setningar varúðarreglna í þágu fjármálastöðugleika og upplýsingaöflunar).

Í áfangaskýrslu nefndarinnar voru gefin fyrirheit um að halda áfram heildarendurskoðun á lögum um Seðlabanka Íslands með hliðsjón af hugmyndum sem borist höfðu frá fulltrúum Seðlabankans. Stefnt var að því að endurskoðuninni yrði lokið eigi síðar en 1. september 2015. Að höfðu samráði við fulltrúa bankans má ætla að erfitt geti reynst að fullvinna þessar hugmyndir innan gefins tímaramma og því hafa sjónir nefndarmanna beinst að því að varpa ljósi á álitaefnin og koma úrlausn þeirra í farveg eftir því sem við á í stað þess að leggja fram útfærðar tillögur í formi frumvarps. Eftirfarandi umfjöllun, sem markar lok nefndarstarfsins, lýtur að þáttum sem sérstaklega hafa verið ræddir. Í þessum áfanga vinnu sinnar hafði nefndin samráð við Seðlabanka Íslands, Hagstofu Íslands og fjármálaráðuneytið og leitaði álits Trausta Fannars Valssonar, dósents í lögfræði um tiltekin atriði.

#### A. Heimild til gjaldtöku vegna fjármálaþjónustu sem Seðlabanki Íslands veitir.

Samkvæmt 34. gr. laga um Seðlabanka Íslands, eins og ákvæðinu var breytt með lögum nr. 122/2014, reiðir bankinn sig ekki á opinber framlög með sama hætti og aðrar ríkisstofnanir. Markmið breytingarinnar var að treysta fjárhagslegt sjálfstæði Seðlabankans og stuðla að því að ávöxtun eigin fjár nægði til að standa undir rekstrarkostnaði bankans og að eiginfjárstaða hans veitti nægilegt svigrúm til þess að mæta tapi vegna áhættu og óvissu sem hann stæði frammi fyrir á hverjum tíma. Seðlabankanum eru ýmsar leiðir færar til að fjármagna starfsemi sína og má nefna samninga einkaréttarlegs eðlis um láns- eða verðbréfavíðskipti sem heimil eru samkvæmt ákvæðum III. og IV. kafla laganna og byggjast á markmiðum bankans.

Ef Seðlabanki Íslands hefur þörf til að taka gjald fyrir aðra fjármálaþjónustu en fellur undir þá viðskiptatengdu tekjuöflun sem að framan greinir ber Seðlabankanum almennt líkt og öðrum stjórnvöldum að gæta þess að leggja viðhlítandi grundvöll að gjaldtöku hvers og eins verkefnis þannig að ganga megi úr skugga um að forsendur þar að baki séu nægjanlega traustar og samrýmanlegar almennum reglum stjórnisyluréttarins um þjónustugjöld. Í því samhengi hefur athygli verið vakin á því að Seðlabankinn hafi í áráraðir innheimt gjald fyrir tilgreinda fjármálaþjónustu á grundvelli gjaldskrár sem birt er á heimasíðu bankans og dagsett er 1. ágúst 2012.

Samkvæmt ákvæðum III kafla laga um Seðlabanka Íslands er Seðlabankanum heimilt að stunda ýmis viðskipti við fjármálafyrirtæki sem tengjast framfylgd peningastefnunnar. Í 17. gr. laganna er þess jafnframt getið að bankanum sé heimilt að stunda önnur banka- og verðbréfavíðskipti sem samrýmast hlutverki hans sem seðlabanka.<sup>1</sup> Seðlabankanum er í því skyni meðal annars heimilt að eiga aðild að og hlut í fyrirtækjum og stofnunum á sviði kauphallarstarfsemi, verðbréfaskráningar og greiðslukerfa. Ákvæðinu svipar að verulegu leyti til ákvæðis sem fram kemur í 8. kafla sænsku seðlabankalaganna sem fulltrúar Seðlabanka Íslands hafa bent á að hafi verið túlkað sem grundvöllur gjaldtöku af hálfu sænska seðlabankans, m.a. gagnvart þátttakendum í stórgreiðslukerfi bankans.<sup>2</sup> Á það skal þó bent að í sænska ákvæðinu er berum orðum tekið fram að seðlabankinn geti krafist gjalds fyrir veitta þjónustu. Nefndin hefur samt sem áður ekki ástæðu til að ætla annað en að íslenska ákvæðið feli í sér sams konar heimild enda ljóst að bankar áskilja sér jafnan þóknanir og gjöld fyrir veitta fjármálaþjónustu. Þá nýtur Seðlabanki Íslands nokkurrar sérstöðu innan stjórnkerfisins hvað snertir fjárhagslegt sjálfstæði og hefur auk þess ótvíræða heimild til þess að setja reglur um viðfangsefni sín, sbr. 38. gr. laga um Seðlabanka Íslands.

Nefndin telur með hliðsjón af framangreindu að Seðlabanki Íslands hafi lögvarða heimild til útgáfu gjaldskrár vegna fjármálaþjónustu sem bankinn veitir. Í ljósi þeirra fjölbreyttu og viðamiklu verkefna sem bankinn sinnir og með hliðsjón af hefðbundnum sjónarmiðum um tekjuöflun hins opinbera kann þó ýmslegt að mæla með því að heimildin verði nánar útfærð í lagatextanum, s.s. með því að tilgreina helstu tegundir fjármálaþjónustu þar sem slík gjaldtaka kemur til greina.

<sup>1</sup> Seðlabankinn sinnir fjármálaþjónustu fyrir ríkið annars vegar og lánastofnanir hins vegar. Samkvæmt 2. mgr. 17. gr. laga um Seðlabanka Íslands er bankanum óheimilt að annast viðskipti við einstaklinga og fyrirtæki sem samkvæmt lögum, venju eða eðli máls teljast verkefni annarra.

<sup>2</sup> Ákvæði sænsku seðlabankalaganna er að finna í 8. kafla laganna, nánar tiltekið 5. gr., og hljóðar svo: Riksbanken får mot betalning utföra tjänster som har anknytning till bankens verksamhet som centralbank (The Riksbank may conduct services, against payment, linked to its activities as a central bank.) <http://www.riksbank.se/sv/Riksbanken/Lagar-och-regler/Riksbankslagen/>.

## B. Heimild til gjaldtöku vegna reksturs stórgreiðslukerfisins.

Almenn sjónarmið um heimildir stjórnvalda til að taka gjöld vegna þjónustu sinnar hafa vakið spurningar um hvort styrkja þurfi lagastoð fyrir gjaldtöku vegna stórgreiðslukerfisins samkvæmt gjaldskrá Seðlabankans. Nefndin telur að um þessa gjaldtöku gæti nokkurra sérsjónarmiða með hliðsjón af heimild bankans skv. 1. mgr. 17. gr. laganna, til þess að eiga aðild að og hlut í fyrirtækjum og stofnunum á sviði greiðslukerfa, og einnig að teknu tilliti til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins, nr. 2/2011, frá 28. janúar 2011. Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga um Seðlabanka Íslands ber bankanum að stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi, þ.m.t. greiðslukerfi í landinu og við útlönd.<sup>3</sup> Að öðru leyti innihalda löggin ekki ítarleg ákvæði um hlutverk Seðlabankans á sviði greiðslumiðlunar og greiðslukerfa, sbr. þó framangreint ákvæði 17. gr. Á grundvelli 38. gr. laganna hafa verið settar reglur um starfsemi stórgreiðslukerfisins og starfsemi jöfnunarkerfa, sbr. reglur nr. 703/2009 og nr. 704/2009.<sup>4</sup>

Í kjölfar umræddrar ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins frá 28. janúar 2011 færðist rekstur kjarna og stoðkerfa greiðslumiðlunar í landinu til félagsins Greiðsluveitan ehf. Seðlabankinn varð um leið eini eigandi félagsins, sem eftir yfirtökuna starfrækir m.a. stórgreiðslukerfið (SG) og greiðslujöfnunarkerfið (JK).<sup>5</sup> Yfirráðum Seðlabankans var ætlað að skerpa á því lögbundna hlutverki bankans að stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi og tryggja að hlutlaus þriðji aðili, sem ekki væri virkur á samkeppnismarkaði, færi með stjórn kjarna- og stoðkerfa greiðslumiðlunar í landinu. Í því ljósi taldi Samkeppniseftirlitið að ekki væri að öllu leyti um að ræða hefðbundinn samkeppnismarkað.<sup>6</sup> Hefð er fyrir því erlendis að seðlabankar reki stórgreiðslukerfi og er sú venja studd þeim rökum að stærðarhagkvæmni í stórgreiðslumiðlun kalli á eðlislæga einokun og jafnframt

<sup>3</sup> Í umræddri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2011 var vísað til þeirra sjónarmiða aðila málsins um að greiðslumiðlun snúi að því að koma fjármagni með skilvirkum, hagkvæmum og öruggum hætti milli þátttakenda á fjármálamarkaði og viðskiptavina þeirra en greiðslukerfi eru þær aðferðir og sú tæknilega umgjörð sem hagnýtt er við miðlunina. Traust og skilvirk greiðslumiðlun er ein af forsendum heilbrigðis hagkerfis, framkvæmdar peningastefnu og varðveislu fjármálastöðugleika.

<sup>4</sup> Sjá umfjöllun í riti Seðlabanka Íslands „Fjármálainnviðir 2013“ um hlutverk bankans á sviði fjármálainnviða, bls. 10: „Frá öryggissjónarmiði er þátttaka seðlabanka í greiðslumiðlun í fjármálakerfum þýðingarmikil vegna þess að bæði greiðandi og móttakandi greiðslu fá ákveðna tryggingu fyrir því að endanlegt uppgjör fari fram, þar sem fjármunir eru á endanum færðir af einum reikningi í seðlabankanum á annan, að uppfylltum þeim reglum sem farið er eftir. Í raun nýtur rétthafi greiðslu í stórgreiðslukerfi sambærilegrar stöðu og ef hann væri með í höndunum andvirði fjárhæðarinnar í seðlum og mynt... Krafa á seðlabanka er örugasta peningakrafa sem í boði er fyrir viðkomandi gjaldmiðil. Af þessum sökum gegna seðlabankar lykilhlutverki í greiðslumiðlun og þá ekki síst þegar í hlut eiga kerfislega þýðingarmikil greiðslu- og uppgjörskerfi“.

<sup>5</sup> Sjá m.a. kafla 3.1. ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins þar sem eftirfarandi kemur fram: „Eins og lýst er hér að framan annast Greiðsluveitan rekstur JK-kerfisins og mun SG-kerfið færast frá Seðlabankanum yfir til Greiðsluveitunnar samhliða samrunanum“. Fyrir nefndinni hefur komið fram að stórgreiðslukerfið sé enn í beinni eigu Seðlabanka Íslands en Greiðsluveitan sér um rekstur kerfisins. JK-kerfið er í eigu Greiðsluveitunnar, en Seðlabankinn er eini eigandi félagsins.

<sup>6</sup> Sjá umfjöllun í riti Seðlabanka Íslands „Fjármálainnviðir 2013“ um hlutverk bankans á sviði fjármálainnviða, bls. 10: „Stofnkostnaður við uppbyggingu stórgreiðslukerfa er hár. Rekstrarhagkvæmni ræðst m.a. af fjölda þátttakenda og færslufjölda. Með vísan til þessa er vart grundvöllur fyrir nema eitt stórgreiðslukerfi á hverju gjaldmiðilssvæði. Sérstaða seðlabanka felst m.a. í því að enginn annar rekstraraðili getur boðið upp á sambærilegt greiðsluöryggi í viðkomandi gjaldmiðli og sá seðlabanki sem hefur með höndum útgáfurétt gjaldmiðilsins. Einkaaðilar hafa auk þess takmarkaða getu til að koma í veg fyrir að vandi sem kann að skapast hjá einum þátttakanda í greiðslumiðlun smitist yfir til annarra þátttakenda. Rekstur stórgreiðslukerfis getur því ekki talist til samkeppnismarkaðar.“

að önnur starfsemi seðlabanka sé stoðvara við greiðslumiðlun og gefi seðlabönkum algera yfirburði yfir önnur félög á þessu sviði. Einokunarvald gefur almennt tækifæri til að mismuna í viðskiptum og ályktaði Samkeppniseftirlitið með vísan til 17. greinar samkeppnislaga, nr. 44/2005, að Greiðsluveitunni bæri að gæta jafnræðis og hlutlægni gagnvart öllum sem óskuðu eftir tengingu við umrædd kerfi og þjónustu þeim tengdum.<sup>7</sup> Var Greiðsluveitunni gert skylt að birta opinberlega viðskiptaskilmála sína sem vörðuðu m.a. aðgangsskilyrði, verðskrá og önnur viðskiptakjör auk þess sem Seðlabankanum var gert að birta opinberlega stefnu sína sem eigandi félagsins.

Gjaldskrá Greiðsluveitunnar er að finna á heimasíðu félagsins. Í stefnumótun Seðlabankans frá mars 2011, sem einnig er birt, kemur fram að ákveðið hafi verið að rekstur þeirra greiðslumiðlunarinnviða sem Seðlabankinn hafi með höndum verði undir hatti félagsins. Tilgangurinn með því sé að afmarka með skýrum hætti umrædda þjónustu og kostnað henni tengdan frá annarri starfsemi bankans en verðlagningu þjónustunnar er ætlað að endurspegla kostnað að viðbættri hóflegri arðsemiskröfu á eigið fé/fjárbindingu í tæknilegum innviðum. Þá kemur fram í ársskýrslu Seðlabankans frá 2014 að stórgreiðslukerfið og jöfnunarkerfið þarfnist orðið endurnýjunar með hliðsjón af nýjum stöðlum Alþjóðagreiðslubankans um kerfislega mikilvæg greiðslukerfi og annarra atriða. Fyrir nefndinni hefur loks komið fram að þátttökugjöldum vegna aðildar að stórgreiðslu- og jöfnunarkerfunum sé ætlað að standa undir fjárbindingu og rekstrarkostnaði Greiðsluveitunnar. Stærstur hluti þess kostnaðar sem fjármagnaður er með þjónustugjöldum komi til vegna kaupa Greiðsluveitunnar á upplýsingatækniþjónustu frá Reiknistofu bankanna hf. og því sé fyrst og fremst um að ræða útlagðan kostnað vegna aðkeyprar þjónustu.

Það er álit nefndarinnar með hliðsjón af framangreindu að enginn vafi leiki á því að Seðlabankanum sé heimilt að taka gjald vegna stórgreiðslukerfisins, sem er í eigu bankans, en 17. grein laga um Seðlabanka Íslands heimilar bankanum eins og fyrr greinir að eiga aðild að og hluti í fyrirtækjum og stofnunum á sviði greiðslukerfa. Nefndin telur aftur á móti að ýmislegt kunni að mæla með því að heimildir til slíkrar gjaldtöku verði nánar afmarkaðar í lögum um Seðlabanka Íslands. Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins ber með sér að mikilvægt sé að Seðlabankinn og fyrirtæki í eigu hans gæti fyllstu varúðar við verðlagningu greiðsluþjónustu sinnar og gerð annarra viðskiptaskilmála vegna þeirrar eðlislægu einokunarstöðu sem þau hafa á þessum markaði. Nefndin telur það vera hlutverk Samkeppniseftirlitsins að annast eftirlit með því að þess háttar aðstaða sé ekki misnotuð.

### *C. Hlutverk Seðlabanka Íslands á sviði greiðslumiðlunar og greiðslukerfa.*

Nefndin hefur rætt hvort þörf sé á að setja ítarlegri ákvæði í lög tengd hlutverki Seðlabanka Íslands á sviði greiðslumiðlunar og greiðslukerfa. Seðlabankinn telur að slíkar breytingar þurfi að ígrunda vel í ljósi mikillar framþróunar sem átt hefur sér stað á sviði rafrænnar greiðslumiðlunar undanfarið.<sup>8</sup> Bent hefur verið á að á vettvangi kerfisáhættunefndar, sbr. lög um fjármálastöðugleikaráð, hafi verið komið á fót áhættumatshópi um greiðslukerfi til að meta þörf fyrir lagabreytingar og útfæra tillögur. Einnig hefur fjármála- og efnahagsráðherra skipað fastanefnd um greiðslumiðlun sem er samráðsvettvangur við undirbúning á regluverki á sviði greiðslumiðlunar.

<sup>7</sup> Í 4. þætti niðurstöðukafla ákvörðunarinnar (skilyrði - sátt við samrunaaðila) kemur m.a. fram að starfsemi kerfanna sé „mjög mikilvæg og nauðsynleg fyrir almenna fjármálastarfsemi og verður því að tryggja að allir rekstraraðilar, bæði núverandi og nýir, geti tengst þessum kerfum og notið þjónustu þeirra. Verður sá aðgangur að vera gagnsær og að öllu leyti á grundvelli jafnræðis og málefnalegra forsendna og skilyrða.“

<sup>8</sup> Sjá m.a. umfjöllun í riti Seðlabanka Íslands „Fjármálainnviðir 2014“ um nýja löggjöf o.fl. á sviði fjármálainnviða, bls. 31 - 40.

Nefndin gerir ekki tillögur um þetta efni og vísar málinu til kerfisáhættunefndar og fastanefndar fjármála- og efnahagsráðherra um greiðslumiðlun.

Seðlabankinn hefur lagt til að hlutverk bankans á sviði greiðslumiðlunar og greiðslukerfa verði styrkt þannig að orðið *greiðslumiðlun* komi í stað orðsins greiðslukerfi í 2. mgr. 4. gr. laga um Seðlabanka Íslands. Nefndin tekur ekki afstöðu til þessarar orðalagsbreytingar en vísar málinu til umræddra nefnda.

#### *D. Hagskýrslugerð og öflun upplýsinga.*

Samkvæmt 1. másl. 30. gr. laga um Seðlabanka Íslands gerir Seðlabankinn skýrslur og áætlanir um peningamál, greiðslujöfnuð, gengis- og gjaldeyrismál og annað sem hlutverk og stefnu bankans varðar. Í þessu skyni getur bankinn á grundvelli 1. mgr. 29. gr. laganna aflað milliliðalaust upplýsinga frá fjármálafyrirtækjum og öðrum eftirlitsskyldum aðilum óháð þagnarskyldu, t.d. þeirri sem leiða má af 58. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002. Seðlabankinn hefur bent á að bankanum beri að fylgjast grannt með greiðslujöfnuði og erlendri stöðu þjóðarbúsins, ekki síst með hliðsjón af afnámi hafta, og leggur til að bankanum verði jafnframt heimilt að afla upplýsinga frá aðilum utan fjármálakerfisins. Til stuðnings tillögunni hefur verið vísað til ákvæðis í sænsku seðlabankalögunum en af orðalagi þess að dæma virðist það vera einskorðað við hagskýrslugerð en hvorki skýrslu- og áætlanagerð.<sup>9</sup>

Seðlabankinn bendir á að við greiningu greiðslujafnaðar, gengis- og gjaldeyrismála skv. 30. gr. laga um Seðlabanka Íslands sé bankanum ekki heimilt að nýta upplýsingar sem aflað er á grunni hagskýrslugerðar, sbr. 2. mgr. 29. gr. sömu laga.<sup>10</sup> Þetta stafi einkum af því að um trúnað í hagskýrslugerð gildi meginreglur laga um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, nr. 163/2007, sem almennt standi því í vegi að upplýsingar sem aflað er í þágu hagskýrslugerðar séu nýttar í öðrum tilgangi, sbr. 1. mgr. 10. gr. laganna.

Ákvæði laga um Seðlabanka Íslands fjalla ekki ítarlega um hlutverk Seðlabankans á sviði hagskýrslugerðar, en þó kemur fram í 31. gr. laganna að bankinn skuli stunda hagrannsóknir er lúta að viðfangsefnum hans á sviði peningamála og fjármálakerfisins. Seðlabankinn lítur svo á að slíkar rannsóknir tilheyri opinberri hagskýrslugerð en telur jafnframt að óvissu gæti um hvort bankinn sé bundinn af ákvæðum laga um Hagstofu Íslands varðandi trúnað við hagskýrslugerð. Um þagnarskyldu starfsmanna Seðlabankans er hins vegar fjallað í 1. mgr. 35. gr. laga um Seðlabanka Íslands.

Grundvallarreglur um opinbera hagskýrslugerð byggjast m.a. á því að söfnun, úrvinnsla, geymsla og framsetning á tölulegum upplýsingum lúti ströngum kröfum og að upplýsingar um einstaka aðila, hvort heldur einstaklinga eða lögaðila, séu algert trúnaðarmál sem eingöngu megji nýta til hagskýrslugerðar. Með hliðsjón af því var m.a. ákveðið með lögum nr. 104/2013 að Hagstofunni væri

<sup>9</sup> Ákvæði sænsku seðlabankalaganna er að finna í 6. kafla laganna, nánar tiltekið 9. gr., og hljóðar svo: Den som för egen eller annans räkning har utfört transaktioner med utländsk motpart eller hållit tillgångar och skulder med utlandsanknytning är skyldig att till Riksbanken lämna de uppgifter som behövs som underlag för Riksbankens betalningsbalansstatistik och för statistik över utlandsställningen (The performer of a currency transaction with a foreign counterpart or the holder of assets and liabilities with a foreign connection, whether on behalf of another party or on own account has an obligation to provide the Riksbank with such information and to present the Riksbank with such documents concerning the transaction as are needed as a basis for the Riksbank's balance of payments statistics and international investment position statistics.).

<sup>10</sup> Ákvæði 2. mgr. 29. gr. laga um Seðlabanka Íslands er svohljóðandi: Skyld skal öllum að láta Seðlabankanum í té þær upplýsingar sem hann þarf á að halda til hagskýrslugerðar að viðlögðum viðurlögum skv. 37. gr.

óheimilt að afhenda öðrum stjórnvöldum slík trúnaðargögn og að sú skylda gengi framur ákvæðum annarra laga um aðgang stjórnvalda að gögnum.<sup>11</sup>

Vegna þess hlutverks sem Seðlabankinn hefur á sviði hagskýrslugerðar virðist það geta vakið upp áleitnar spurningar um trúverðugleika bankans ef fallist yrði á óskir hans um heimild til að afla upplýsinga frá aðilum utan fjármálakerfisins í þágu skýrslna og áætlana skv. 30. gr. seðlabankalaga. Telur nefndin í öllu falli að því vandamáli sem þessu er ætlað að leysa verði ekki ráðin bót nema í náinni samvinnu Seðlabankans og Hagstofu Íslands áður en tillögur til lagabreytinga verða bornar upp við hlutaðeigandi ráðuneyti.

Nefndin gerir ekki beinar tillögur til lagabreytinga um upplýsingaöflun Seðlabankans en leggur áherslu á eftirfarandi atriði:

- Nauðsynlegt er að skilgreina hagskýrslustarfsemi Seðlabankans og aðgreina hana með skýrum hætti frá annarri starfsemi bankans og þannig að starfsemin lúti sambærilegum kröfum og gilda um opinbera hagskýrslugerð.
- Einnig er nauðsynlegt að setja inn ákvæði í lög um Seðlabankann sem komi í veg fyrir að önnur stjórnvöld, þ.m.t. önnur svið bankans, geti krafist bankann um persónugreinanleg gögn sem aflað er til hagskýrslugerðar. Það er álit nefndarinnar að setja þurfi í lög Seðlabankans ákvæði sem er sambærilegt við nýlega breytingu á lögum um Hagstofu Íslands með eftirfarandi ákvæði um trúnaðargögn til hagskýrslugerðar: "Óheimilt er að afhenda þær öðrum stjórnvöldum, ákvæði annarra laga um aðgang stjórnvalda að gögnum víkja fyrir þessu ákvæði og þær lúta ekki aðgangi samkvæmt upplýsingalögum."

Seðlabankinn hefur tjáð nefndinni að hann telji æskilegt að viðhalda að einhverju marki greiðslujafnaðargreiningu af því tagi sem gerð hefur verið í tengslum við losun hafta og þurfi til þess sérstaka heimild til upplýsingaöflunar, til viðbótar þeirri sem bankinn hefur nú þegar vegna söfnunar hagtalna við hagskýrslugerð. Þar er meðal annars átt við upplýsingar frá stórum aðilum sem stunda viðskipti yfir landamæri sem notast gætu til að meta áhættu tengda fjármagnsflæði. Nefndin tekur ekki afstöðu til hugmynda um útfærslu á heimildum Seðlabankans til gagnasöfnunar og vísar þeim til samráðsvettvangs Seðlabanka, fjármála- og efnahagsráðuneytis, og Hagstofu. Ef slík heimild verður veitt, er það skoðun nefndarinnar að sambærileg ákvæði eigi þá að gilda um þær upplýsingar og um upplýsingar sem aflað er til hagskýrslugerðar, þ.e. bankanum verði skylt að gæta trúnaðar við meðferð gagnanna, verði óheimilt að afhenda gögnin öðrum stjórnvöldum og þau lúti ekki aðgangi samkvæmt upplýsingalögum.

#### *E. Gagnaðilar Seðlabanka Íslands í viðskiptum.*

Seðlabanki Íslands hefur lagt til að „lánastofnanir“ sem átt geta í lánaviðskiptum við Seðlabankann á grundvelli 1. mgr. 7. gr. laga um Seðlabanka Íslands verði nánar tilgreindar. Hugtakið lánastofnun er skilgreint í 2. mgr. 4. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, og eru Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið sammála um að almennt beri að leggja þá skilgreiningu til grundvallar við skýringu hugtaksins samkvæmt lögum um Seðlabanka Íslands.<sup>12</sup> Seðlabankinn hefur þó bent á að þar

<sup>11</sup> Slíkt ákvæði myndi t.d. girða fyrir að Samkeppniseftirlitið legði dagsektir á Hagstofu Íslands vegna vanrækslu á afhendingu gagna og upplýsinga með sama hætti og lagðar voru á Seðlabanka Íslands í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins, nr. 14/2011, frá 20. apríl 2011.

<sup>12</sup> Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga um fjármálafyrirtæki telst lánastofnun í merkingu þeirra laga vera fjármálafyrirtæki sem fengið hefur starfsleyfi skv. 1. – 4. tölul. 1. mgr. 4. gr. Þar sem 4. tölul. ákvæðisins er fallinn brott er hér átt við viðskiptabanka (1. tölul.), sparisjóði (2. tölul.) og lánafyrirtæki (3. tölul.).

sem fyrrnefndu lögin eru yngri fari sú hugtakanotkun ekki að fullu saman við þau sjónarmið sem lágu til grundvallar við setningu síðarnefndu laganna.

Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. laga um Seðlabanka Íslands getur Seðlabankinn veitt lánastofnunum sem átt geta innlánsviðskipti við bankann reglulega lánafyrirgreiðslu á grundvelli reglna sem bankinn setur.<sup>13</sup> Bankinn bendir á að enda þótt lánastofnun geti átt innlán og þar með viðskiptareikning við bankann veiti það viðkomandi stofnun ekki skilyrðislausan rétt til lánafyrirgreiðslu heldur verði ákvörðun þar að lútandi að byggjast á málefnalegum forsendum. Þau sjónarmið leiði m.a. af meginmarkmiði Seðlabankans sem er að stuðla að verðstöðugleika.

Seðlabanki Íslands hefur með hliðsjón af framangreindu lagt til að skerpt verði á ákvæði 1. mgr. 7. gr. laganna til að tryggja að einungis þeim fjármálafyrirtækjum sem hafa þýðingu fyrir peningastefnuna sé veitt slík fyrirgreiðsla. Nefndin telur að það væri til bóta að tengja ákvæðið betur við markmið bankans. Það myndi einnig gefa kost á að skýra í greinargerð viðkomandi lagafrumvarps inntak hugtaksins lánastofnun. Nefndin leggur til að skerpt verði á ákvæði 1. mgr. 7. gr. laganna og þar komi fram að Seðlabankinn veiti fjármálafyrirtækjum fyrirgreiðslu aðeins ef það hefur þýðingu fyrir peningastefnuna.

#### *F. Hlutverk Seðlabanka Íslands sem lánveitandi til þrautavara.*

Í 2. mgr. 7. gr. laga um Seðlabanka Íslands er fjallað um hlutverk Seðlabanka Íslands á sviði lánveitinga til þrautavara.<sup>14</sup> Í athugasemdum við ákvæðið sem fylgdu frumvarpi til laganna kemur fram að það styðjist við fyrirmyndir í seðlabankalöggjöf annarra ríkja og að alþjóðleg matsfyrirtæki hafi ráðlagt að það yrði lögfest. Markmið ákvæðisins sé að varðveita traust á fjármálakerfi landsins en þýðing þess sé einkum talin vera fyrir hendi við aðstæður þegar tímabundinn lausafjávandi einstakra lánastofnana geti leitt til smitáhrifa í fjármálakerfinu.<sup>15</sup> Fyrirgreiðsla Seðlabanka Íslands getur þá ýmist verið í formi ábyrgða á skuldbindingum viðkomandi stofnana eða lána gegn tryggingum á grundvelli annarra skilyrða en gilda í reglubundnum lánviðskiptum bankans skv. 1. mgr. 7. gr. laganna.

Fyrir nefndinni hafa komið fram þau sjónarmið að af orðalagi 2. mgr. 7. gr. laganna verði ekki ráðið hvort lánveitingar Seðlabanka Íslands til þrautavara séu einskorðaðar við gjaldfærar lánastofnanir sem eiga við tímabundinn lausafjávanda að stríða og lagt er til að þessa verði skýrar getið. Ekki eigi að veita slíka fyrirgreiðslu nema gegn viðeigandi tryggingum og með vöxtum sem ekki eru undir markaðsvöxtum (eða dráttarvöxtum).

Nefndin fellst á þessi sjónarmið, en bendir á að sambærilegar hugmyndir koma fram í þeim skýringum sem fylgdu frumvarpi til gildandi laga um Seðlabanka Íslands. Þar segir að lánveitingar til þrautavara eigi einungis við ef sannanlegt þykir að viðkomandi stofnun eigi við lausafjávanda en ekki

<sup>13</sup> Í 1. mgr. 7. gr. laga um Seðlabanka Íslands kemur fram að Seðlabankinn geti veitt lánastofnunum, sem geta átt innlánsviðskipti við bankann, sbr. 6. gr. laganna, lán með kaupum á verðbréfum eða á annan hátt gegn tryggingum sem bankinn metur gildar. Þá er bankanum falið að setja reglur um slík viðskipti, sbr. reglur nr. 553/2009, um viðskipti fjármálafyrirtækja við Seðlabanka Íslands.

<sup>14</sup> Ákvæði 2. mgr. 7. gr. er svohljóðandi: Þegar sérstaklega stendur á og Seðlabankinn telur þess þörf til að varðveita traust á fjármálakerfi landsins getur hann veitt lánastofnunum í lausafjávanda ábyrgðir eða önnur lán en um ræðir í 1. mgr. á sérstökum kjörum og gegn öðrum tryggingum en um getur í 1. mgr. eða öðrum skilyrðum sem bankinn setur.

<sup>15</sup> Hlutverk seðlabanka sem lánveitanda til þrautavara byggir á einkarétti þeirra til útgáfu lögeyris en einnig því verkefni að stuðla að öryggi fjármálakerfisins.

eiginfjórvara að stríða.<sup>16</sup> Nefndinni er ljóst að það er oft erfiðleikum háð að greina á milli lausfjórvara og eiginfjórvara lánastofnunar og því mikilvægt að Seðlabankinn viðhafi náð samráð og samstarf við Fjármálaeftirlitið þegar slík tilvik koma upp og gæti þess að upplýsa ráðherra. Nefndin bendir einnig á að það er hlutverk fjármálastöðugleikaráðs að vera vettvangur samráðs, upplýsingaskipta og stefnumótunar vegna fjármálastöðugleika og samhæfa viðbúnað opinberra aðila við fjármálakreppu, sbr. 4. gr. laga nr. 66/2014.

Ljóst er að ákvæði 2. mgr. 7. gr. laga um Seðlabanka Íslands veitir lánastofnunum hér á landi ekki sjálfkrafa rétt til þrautavarálans heldur er beiting ákvæðisins komin undir mati Seðlabankans á því hvers eðlis vandi viðkomandi lánastofnunar er og hvort aðgerða sé þörf til að varðveita traust á fjármálakerfi landsins. Að mati nefndarinnar væri það eigi að síður til bóta að flytja skilyrði um eiginfjórstöðu lánastofnunar úr skýringum við frumvarpið til gildandi laga í sjálfan lagatextann. Þrátt fyrir að efnisleg breyting yrði lítil sem engin þá myndi það undirstrika þetta skilyrði neyðarlána og gera það sýnilegra. Til dæmis má orða skilyrðið svo, að ekki megi veita lán skv. þessu ákvæði ef banki er sannarlega ógjaldfær.

#### *G. Friðhelgi eigna*

Seðlabanki Íslands hefur lagt til að eignir Seðlabanka Íslands verði friðhelgar og undanþegnar hvers kyns fullnustugerðum. Er athygli vakin á því að breyttir starfshættir Seðlabankans í kjölfar hrunsins hafi aukið hættu á því að gagnaðilar bankans leiti fullnustu í eignum bankans. Þar sem ríkið ber ábyrgð á öllum skuldbindingum Seðlabankans hefur þetta leitt hugann að því hvaða reglur gilda almennt um fullnustu í eignum ríkisins. Til hliðsjónar má benda á að skv. 71. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, verður ekki gerð aðförl í þeim eignum sveitarfélaga sem eru nauðsynlegar til framkvæmda á lögboðnum verkefnum.

Í skriflegri umsögn sem Seðlabankinn veitti fjárlaganefnd Alþingis 15. júní 2009 í tengslum við Icesave-samningana var á það bent að í íslensku fullnusturéttarferli nyti ríkið engrar sérstakrar friðhelgi umfram aðra tjónþola en að ákveðnar takmarkanir á rétt til fullnustu í eignum ríkisins mætti leiða af 40. gr. stjórnarskrárinnar, nr. 33/1944, og reglum þjóðaréttarins. Ljóst er að hér er um að ræða flókið viðfangsefni sem ígrunda þarf vel. Nefndin leggur til að málið verði kannað á vettvangi fjármála- og efnahagsráðuneytisins í samráði við Seðlabanka Íslands og önnur hlutaðeigandi stjórnvöld.

#### *H. Réttarvernd starfsmanna Seðlabanka Íslands*

Seðlabanki Íslands leggur til að starfsmönnum bankans verði tryggð ákveðin friðhelgi gegn hugsanlegum málsóknum út af starfi þeirra í þágu bankans. Er vísað til þess að ákvæði af þessu tagi séu ekki algeng en hafi þekkst í löggjöf hér á landi. Má í þessu sambandi nefna að í 9. mgr. 5. gr. laga um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl. (neyðarlögin) var kveðið á um að forstjóri, starfsmenn og stjórnarmenn Fjármálaeftirlitsins væru ekki skaðabótaskyldir vegna þeirra sérstöku ráðstafana sem heimilar voru samkvæmt lagagreininni.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Er vísað til þess í athugasemdunum að Seðlabankinn veiti ekki aðstoð til gjaldþrota lánastofnana eða lánastofnana með eiginfjórstöðu undir löglegum mörkum.

<sup>17</sup> Fjármálaeftirlitið hefur litið svo á að með lögum nr. 44/2009, sem breyttu lögum nr. 161/2002 og felldu m.a. niður heimildir til að skipa skilanevndir, hafi umrædd vernd fallið úr gildi. Sjá umsögn Fjármálaeftirlitsins til efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis í tengslum við afgreiðslu laga nr. 59/2015, dags. 18. júní 2015.



Komið hefur fram að með tilliti til meginreglu um vinnuveitendaábyrgð á sviði skaðabótaréttar þurfi almennt mikið til að koma til að starfsmenn bankans beri persónulega ábyrgð störfum sínum, s.s. að þeir fari verulega út fyrir starfssvið sitt eða valdi tjóni af stórfelldu gáleysi.<sup>18</sup> Við greindar aðstæður, sem um margt hafa verið óvenjulegar í kjölfar bankahrunsins, eru þess einnig dæmi að stjórnendur Seðlabankans hafi veitt tilgreindum starfsmönnum vernd í formi yfirlýsinga um skaðleysi. Í svari ríkisendurskoðunar til formanns bankaráðs Seðlabanka Íslands frá 30. júní 2014 var einnig talið að það hefði fallið innan valdheimilda bankaráðsins að taka afstöðu til þess hvort Seðlabankinn bæri kostnað af málaferlum seðlabankastjóra við bankann.

Fordæmi virðast vera fyrir því að Seðlabankinn hafi veitt þeim sem vinna störf í þágu bankans skaðleysi án þess að lögum hafi verið breytt. Nefndin leggur þó til að framangreindar ábendingar bankans komi til skoðunar í fjármála- og efnahagsráðuneytinu.

---

<sup>18</sup> Sjá m.a. bls. 561 í riti Viðas Más Matthíassonar, Skaðabótaréttur, Reykjavík, 2005: „Á síðustu árum, einkum eftir gildistöku skbl. (skaðabótalaga), hefur ábyrgð starfsmanna vegna tjóns, er þeir valda á hagsmunum þriðja manns við rækslu starfa sinna, sætt æ meiri takmörkunum. Gildir hið sama um starfsmenn hins opinbera og aðra starfsmenn. Er vart ástæða til að ætla, að til skaðabótaábyrgðar þeirra komi, nema þeir hafi farið verulega út fyrir starfssvið sitt, eða valdið tjóni af stórfelldu gáleysi.“

Virðingarfyllst,

Þráinn Eggertsson 