|  |  |
| --- | --- |
|  | **ÁFORM UM LAGASETNINGU**  *– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.* |
| **Málsheiti og nr.** | Frumvarp til laga um breytingu á lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 92/2019 |
| **Ráðuneyti /verkefnisstjóri** | Forsætisráðuneytið. |
| **Innleiðing EES-gerðar?** | Já  Nei |
| **Dags.** |  |

|  |
| --- |
| 1. **Úrlausnarefni** |
| 1. **Forsaga máls og tilefni**   Með lögum nr. 92/2019 um Seðlabanka Íslands var eftirlit með fjármálastarfsemi flutt til Seðlabanka Íslands. Jafnframt voru gerðar breytingar á stjórnkerfi Seðlabankans. Þannig var m.a. lögfest að þrjár nefndir skyldu taka ákvarðanir um beitingu valdheimilda Seðlabankans varðandi peningastefnu og fjármálastöðugleika og á sviði fjármálaeftirlits.  Í meðförum þingsins var bætt við frumvarp það sem varð að lögum nr. 92/2019 ákvæði til bráðabirgða sem fól í sér að fyrir lok árs 2021 skyldi ráðherra flytja Alþingi skýrslu þriggja óháðra sérfræðinga á sviði peninga- og fjármálahagfræði og fjármálaeftirlits um reynsluna af starfi nefnda Seðlabanka Íslands eftir gildistöku laganna, m.a. með hliðsjón af skiptingu verkefna á milli fjármálastöðugleikanefndar og fjármálaeftirlitsnefndar.  Forsætisráðherra skipaði þann 9. júní 2021 nefnd sérfræðinga til að annast úttektina og skilaði nefndin skýrslu til ráðherra í nóvember 2021. Ráðherra flutti Alþingi skýrslu sína í lok janúar 2022.  Helsta niðurstaða nefndarinnar var að af öllum merkjum að dæma hefði verið gengið rösklega til verks við sameiningu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins og það með góðum árangri. Í skýrslunni kemur fram að nefndin hafi lagt áherslu á að greina hvort markmiðin um valddreifingu, gagnsæi og fullnægjandi aðkomu ytri nefndarmanna hafi náðst.  Meginábendingar úttektarnefndarinnar lúta að fyrirkomulagi fjármálaeftirlits og ákvarðanatöku á því sviði. Áformaðar lagabreytingar lúta í meginatriðum að fjármáleftirliti enda eru þær brýnastar, en frekari úttektir kunna að verða tilefni frekari breytinga.  Taldi nefndin að í stað þess að fela fjármálaeftirlitsnefnd ákvörðunarvald í öllum málum á sviði fjármálaeftirlits og heimila framsal á töku ákvarðana til varaseðlabankastjóra fjármálaeftirlits, líkt og í núgildandi lögum, færi betur á því að skilgreina með fullnægjandi hætti í lögum hvaða verkefni fjármálaeftirlits þurfi að fela sérstakri nefnd og hvaða þættir tilheyri hefðbundinni stjórnsýslu innan Seðlabankans. Segir í skýrslu nefndarinnar að víðtækt starfssvið fjármálaeftirlitsnefndar sé óraunhæft og í raun sé brugðist við því með víðtæku framsali frá nefndinni til varaseðlabankastjóra sem fari með málefni fjármálaeftirlits. Í því sambandi benti nefndin á að til greina kæmi að einungis ákvarðanir um refsikennd viðurlög og íþyngjandi stjórnsýsluákvarðanir verði teknar á vettvangi þar sem réttlát málsmeðferð er betur tryggð en í núverandi fyrirkomulagi, en í slíkum málum reynir fyrst og fremst á lagalega þætti. Til greina kæmi að verkefni fjármálaeftirlitsnefndar yrðu einskorðuð við slík mál og skipan hennar þá ákveðin með það í huga.  Einnig benti úttektarnefndin á að mögulegt væri að kveða á um að Seðlabanki Íslands tæki sjálfur ákvarðanir á sviði fjármálaeftirlits með svipuðum hætti og ýmis önnur stjórnvöld og þau verkefni sem eftir væru á sviði fjármálaeftirlits og fjármálastöðugleika myndu þá eiga heima hjá einni og sömu nefndinni, þ.e. fjármálastöðugleikanefnd.  Úttektarnefndin benti einnig á atriði er varða verkaskiptingu milli Seðlabanka Íslands og peningastefnunefndar annars vegar og fjármálastöðugleikanefndar og peningastefnunefndar hins vegar, en nefndin taldi að þar mætti kveða skýrar á um beitingu stjórntækja. Þá benti nefndin á að álitamál væri hvort að ákvarðanir varðandi eigin- og lausafjárkröfur fjármálafyrirtækja, sem heyra nú undir fjármálaeftirlitsnefnd, gætu verið betur komnar hjá fjármálastöðugleikanefnd. Einnig benti nefndin á að skoða þyrfti fyrirkomulag varðandi ákvarðanir um hvernig úrskurðað skuli um verkaskiptingu á milli fastanefnda Seðlabankans ef vafamál koma upp. Loks lagði nefndin til að staða ytri nefndarmanna í nefndum Seðlabanka yrði styrkt og að þeir fengju meiri stuðning í aðdraganda nefndarfunda.  Forsætisráðherra skipaði starfshóp í maí 2022 sem hefur það hlutverk að yfirfara tillögur úttektarnefndarinnar og setja fram tillögur til breytinga á lögum nr. 92/2019 þar að lútandi.   1. **Hvert er úrlausnarefnið?**   Úrlausnarefnið er að innleiða að hluta þær umbótatillögur sem úttektanefndin setti fram í skýrslu sinni sem þjóna sem best því meginhlutverki Seðlabanka Íslands að stuðla að stöðugu verðlagi, fjármálastöðugleika og traustri og öruggri fjármálastarfsemi.   1. **Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?**   Ný heildarlög um Seðlabanka Íslands, nr. 92/2019, tóku gildi 1. janúar 2020. Með lögunum voru gerðar nokkuð miklar breytingar á stjórnskipulagi Seðlabankans auk þess sem eftirlit með fjármálastarfsemi var fært til bankans. Af umræðum um frumvarp það sem varð að lögum nr. 92/2019 á Alþingi má ráða að talið var nauðsynlegt að innan fárra ára yrði lagt sérstakt mat á m.a. reynsluna af verkaskiptingu fastanefndanna. Því var lögfest ákvæði til bráðabirgða um að innan tveggja ára frá gildistöku laganna skyldi ráðherra flytja Alþingi skýrslu um reynsluna af starfi nefnda Seðlabankans frá gildistökunni, m.a. með hliðsjón af verkaskiptingu þeirra.  Í ljósi athugasemda úttektarnefndarinnar varðandi fjármálaeftirlitsnefnd er brýnt að gera breytingar á lögunum til að tryggja skilvirkni og gagnsæi við ákvarðanatökuna. |
| 1. **Markmið** |
| 1. **Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki**   Það er hlutverk Seðlabanka Íslands að stuðla að stöðugu verðlagi, fjármálastöðugleika og traustri og öruggri fjármálastarfsemi. Þá skal bankinn varðveita gjaldeyrisforða og stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi, þ.m.t. greiðslumiðlun í landinu og við útlönd auk annarra verkefna er samrýmast hlutverki hans sem seðlabanka.   1. **Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.**   Að bæta lagarammann um ákvarðanatöku á sviði fjármálaeftirlits og skýra valdsvið fjármálaeftirlitsnefndar Seðlabanka Íslands. |
| 1. **Leiðir** |
| 1. **Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?**   Til að bregðast við athugasemdum nefndar sem falið var að gera úttekt á nefndum Seðlabanka Íslands um fjármálaeftirlitsnefnd er nauðsynlegt að leggja til breytingar á lögum. Eru breytingarnar nauðsynlegar m.a. í ljósi ummæla í skýrslu úttektarnefndar um að ekki sé hægt að fullyrða að með núverandi fyrirkomulagi sé í raun stutt nægjanlega við valddreifingu eða aukið til muna við réttaröryggi þeirra sem ákvarðanir beinast að.   1. **Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.**   Þegar hafa verið gerðar breytingar á verkferlum innan Seðlabankans til að koma til móts við athugasemdir þær sem fram koma í skýrslu úttektarnefndar. Hins vegar liggur fyrir að breytingar á lögum um Seðlabanka Íslands eru nauðsynlegar til að bregðast við ábendingum sem fram koma í skýrslunni.   1. **Mögulegar leiðir við lagasetningu**   Ekki eru aðrar leiðir færar við lagasetningu en að gera breytingar á ákvæðum laga um Seðlabanka Íslands, nr. 92/2019, einkum 3. og 15. gr. laganna þar sem fjallað er um yfirstjórn bankans og fjármálaeftirlitsnefnd. |
| 1. **Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?** |
| 1. **Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni**   Í fyrsta lagi er lagt til að lögfest verði að seðlabankastjóri eigi sæti í fjármálastöðugleikanefnd og verði formaður nefndarinnar og að varaseðlabankastjóri fjármálaeftirlits verði staðgengill hans.  Í frumvarpi til laga um Seðlabanka Íslands, sem samþykkt var sem lög nr. 92/2019 var upprunalega lagt til að seðlabankastjóri yrði formaður fjármálaeftirlitsnefndarinnar og varaseðlabankastjóri fjármálaeftirlits staðgengill hans. Í meðförum Alþingis var gerð breyting á frumvarpinu hvað þetta varðar þannig að seðlabankastjóri á almennt ekki sæti í nefndinni, heldur veitir varaseðlabankastjóri fjármálaeftirlits nefndinni að jafnaði formennsku. Seðlabankastjóri tekur þó sæti í nefndinni, og veitir henni formennsku, við töku ákvarðana um setningu starfsreglna hennar, framsal ákvörðunarvalds til varaseðlabankastjóra fjármálaeftirlits og ákvarðana sem varða eigið fé, laust fé og fjármögnun kerfislega mikilvægra fjármálafyrirtækja. Segir í rökstuðningi í nefndaráliti að breytingin sé lögð til í því skyni að draga úr orðsporsáhættu sem gæti rýrt trúverðugleika Seðlabankans og haft neikvæð áhrif á starfsemi hans á öðrum sviðum og til að milda áhrif þeirrar miklu samþjöppunar valds sem felist í sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins.  Bent er á það í skýrslu úttektarnefndar að seðlabankastjóri ætti að gegna formennsku í fjármálaeftirlitsnefnd, eins og í öðrum fastanefndum bankans, eins og lagt var til í upphaflegu frumvarpi til laga árið 2019. Segir í skýrslu úttektarnefndar að mismunandi formennska búi til flækjustig.  Í umræðum á Alþingi um skýrslu forsætisráðherra í janúar 2022 komu einnig fram þau sjónarmið að rétt væri að breyta ákvæðum laga um Seðlabanka um formennsku í fjármálaeftirlitsnefnd.  Því er framangreind breyting lögð til.  Í öðru lagi er lagt til að ákvæðum laga um Seðlabanka Íslands um töku ákvarðana á sviði fjármálaeftirlits verði breytt.  Ákvæði 3. og 15. gr. laga um Seðlabanka gera ráð fyrir því að fjármálaeftirlitsnefnd taki ákvarðanir sem faldar eru Fjármálaeftirlitinu samkvæmt lögum og stjórnvaldsfyrirmælum. Nefndin getur framselt til varaseðlabankastjóra fjármálaeftirlits vald sitt til töku ákvarðana sem ekki teljast meiri háttar.  Í skýrslu nefndar um úttekt á fastanefndum Seðlabanka Íslands eru gerðar athugasemdir við það fyrirkomulag að löggjafinn feli fjármálaeftirlitsnefnd að taka allar ákvarðanir á sviði fjármálaeftirlits og heimili nefndinni að framselja vald sitt vegna hluta ákvarðananna til varaseðlabankastjóra fjármálaeftirlits sem að einhverju leyti framselji valdið enn á ný til annarra starfsmanna eða sviða bankans. Segir í skýrslunni að miðað við þetta margbrotna framsal valds og lagskipta stjórnsýslu sem búin sé til í kringum eftirlitsverkefni innan sömu stofnunar sé ekki hægt að fullyrða að réttaröryggi og réttlát málsmeðferð séu tryggð og að heppilegra væri að koma í veg fyrir lagaleg álitamál sem geti skapast með endurbótum á löggjöf eða framkvæmd.  Í samræmi við þetta er áætlað að leggja til breytingar á lögum um Seðlabanka Íslands þar sem kveðið verði á um að Seðlabanki Íslands taki ákvarðanir sem faldar eru Fjármálaeftirlitinu samkvæmt lögum og stjórnvaldsfyrirmælum og kveða jafnframt á um að fjármálaeftirlitsnefnd skuli taka íþyngjandi ákvarðanir, svo sem um álagningu stjórnvaldssekta. Hvað undir það fellur verður að hluta til skilgreint í lögum en að hluta til útfært í starfsreglum nefndarinnar.   1. **Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott**   Lagt er til að ákvæðum 15. gr. laga um Seðlabanka Íslands verði breytt þannig að seðlabankastjóri verði formaður fjármálaeftirlitsnefndar og að varaseðlabankastjóri fjármálaeftirlits verði staðgengill hans.  Einnig er lagt er til að ákvæðum 2. mgr. 3. gr. og 15. gr. laga um Seðlabanka Íslands verði breytt þannig að Seðlabanka Íslands verði falið að taka ákvarðanir sem faldar eru Fjármálaeftirlitinu samkvæmt lögum og stjórnvaldsfyrirmælum, en að fjármálaeftirlitsnefnd skuli taka nánar skilgreindar ákvarðanir sem teljast meiri háttar. |
| 1. **Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar** |
| 1. **Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?**   Nei.   1. **Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?**   Nei.   1. **Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?**   Nei. |
| 1. **Samráð** |
| 1. **Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?**   Fjármála- og efnahagsráðuneytið og Seðlabanki Íslands.   1. **Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?**   Já, við stjórnarmálefni fjármála- og efnahagsráðuneytisins.   1. **Samráð sem þegar hefur farið fram**   Forsætisráðherra skipaði þann 9. júní 2021 nefnd þriggja sérfræðinga til að annast úttekt á fastanefndum Seðlabankans. Í störfum sínum ræddi nefndin við fjölda aðila.  Forsætisráðherra flutti Alþingi skýrslu sína um úttektina í janúar 2022.  Í maí 2022 skipaði forsætisráðherra starfshóp til að yfirfara tillögur úttektarnefndarinnar og setja fram tillögur til breytinga á lögum nr. 92/2019 þar að lútandi. Í starfshópnum eiga m.a. sæti fulltrúar forsætisráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis og Seðlabanka Íslands.   1. **Fyrirhugað samráð**   Áform um lagasetningu og frummat á áhrifum verður kynnt í almennu samráði í samráðsgátt stjórnvalda og drög að frumvarpi ásamt endanlegu mati á áhrifum sömuleiðis. |
| 1. **Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er** |
| 1. **Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal** |
| 1. **Næstu skref, innleiðing** |
| 1. **Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?**   Já.   1. **Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?**   Gildistaka fyrirhugaðs frumvarps kallar ekki á sérstaka aðlögun eða frestun á innleiðingu.   1. **Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?**   Ákvæði laga þurfa að vera skýr. Þá þarf Seðlabanki Íslands að uppfæra starfsreglur í samræmi við breytingar á lögum.   1. **Mælikvarðar á árangur og útkomu.**   Að ákvarðanataka á sviði fjármálamarkaðar verði byggð á skýrum reglum og að réttaröryggi verði tryggt.   1. **Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?**   Nei. |
| 1. **Annað** |
|  |
| 1. **Fylgiskjöl** |
| 1. **Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað** 2. **Önnur fylgiskjöl eftir atvikum** |