



FJÁRMÁLA- OG
EFNAHAGSRÁÐUNEYTIÐ

ENDURSKOÐUN LAGA UM OPINBERT EFTIRLIT MEÐ FJÁRMÁLASTARFSEMI O.FL.

Skýrsla og tillögur starfshóps fjármála- og
efnahagsráðherra

Efnisyfirlit

| | |
|---|-----------|
| Inngangur..... | 5 |
| 1 Samantekt og niðurstöður..... | 7 |
| 1.1 Markmið laganna | 7 |
| 1.2 Stjórnskipan, stjórnýsla og sjálfstæði Fjármálaeftirlitsins | 7 |
| 1.2.1 Skipun og skipunartími..... | 7 |
| 1.2.2 Fjöldi stjórnarmanna | 7 |
| 1.2.3 Hæfi og samsetning stjórnar..... | 8 |
| 1.2.4 Verkaskipting forstjóra og stjórnar | 8 |
| 1.2.5 Siðareglur..... | 9 |
| 1.2.6 Stjórnarfarsleg staða | 9 |
| 1.3 Fjármögnun og innri endurskoðun | 9 |
| 1.4 Frekari heimildir til reglusetningar | 10 |
| 1.5 Trúnaðarákvæði..... | 10 |
| 1.6 Ákvæði um bótaábyrgð | 11 |
| 1.7 Endurskoðun ákvarðana á stjórnýslustigi | 11 |
| 1.8 Áhættumiðað eftirlit | 11 |
| 1.9 Stofnanaleg umgjörð..... | 12 |
| 1.10 Heiti laga nr. 87/1998 – lög um Fjármálaeftirlitið..... | 12 |
| 2 Almennar athugasemdir..... | 12 |
| 2.1 Tilgangur fjármálaeftirlits og ný viðhorf | 12 |
| 2.2 Helstu breytingar á íslenskri löggjöf um fjármálaeftirlit í kjölfar falls bankanna 2008 | 13 |
| 2.3 Breytingar á alþjóðavettvangi í kjölfar atburðanna 2008 | 15 |
| 3 Um núgildandi lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998... .. | 16 |
| 3.1 Tilurð laganna og meginefni..... | 16 |
| 3.2 Ábendingar um vankanta á gildandi lögum..... | 16 |
| 4 Helstu verkefni Fjármálaeftirlitsins og sérlög | 17 |
| 4.1 Fjármálafyrirtæki | 17 |
| 4.2 Vátryggingastarfsemi..... | 18 |
| 4.3 Starfsemi lífeyrissjóða | 18 |
| 4.4 Verðbréfavíðskipti..... | 18 |
| 4.5 Önnur svið..... | 19 |
| 5 Heimildir og úrræði Fjármálaeftirlitsins | 19 |
| 6 Stjórnýsluleg staða og sjálfstæði Fjármálaeftirlitsins | 20 |
| 6.1 Stjórnskipan Fjármálaeftirlitsins..... | 20 |
| 6.2 Ákvæði kjarnaviðmiðanna um sjálfstæði | 21 |
| 6.3 Skipun og brottvikning stjórnarmanna..... | 22 |
| 6.4 Skilvirkt og gagnsætt stjórnskipulag..... | 22 |
| 6.5 Fjármögnun..... | 23 |
| 6.6 Vernd gegn málsóknum..... | 24 |
| 7 Stofnanaleg umgjörð eftirlits með fjármálastarfsemi | 25 |
| 7.1 Samstarf Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins um eftirlit með fjármálastarfsemi | 25 |
| 7.2 Eftirlitshlutverk Seðlabanka og hlutverk lánveitanda | 27 |
| 7.3 Athugasemdir starfshópsins um lausafjäreftirlit með lánastofnunum..... | 28 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 8 | Fyrirkomulag fjármálaeftirlits á Norðurlöndunum | 29 |
| 8.1 | Fjármálaeftirlit í Noregi | 29 |
| 8.2 | Fjármálaeftirlit í Danmörku | 30 |
| 8.3 | Fjármálaeftirlit í Svíþjóð | 30 |
| 8.4 | Fjármálaeftirlit í Finnlandi | 31 |
| 9 | Nánar um tillögur starfshópsins og rökstuðning fyrir þeim | 32 |
| 9.1 | Markmið laganna | 32 |
| 9.2 | Stjórnskipan, stjórnslá og sjálfstæði | 33 |
| 9.2.1 | Skipun og skipunartími | 33 |
| 9.2.2 | Fjöldi stjórnarmanna | 33 |
| 9.2.3 | Hæfi og samsetning stjórnar | 34 |
| 9.2.4 | Verkaskipting milli forstjóra og stjórnar | 35 |
| 9.2.5 | Siðareglur | 35 |
| 9.2.6 | Stjórnarfarsleg staða | 35 |
| 9.3 | Fjármögnun rekstrar og innri endurskoðun | 36 |
| 9.4 | Frekari heimildir til reglusetningar | 37 |
| 9.5 | Trúnaðarákvæði | 39 |
| 9.6 | Bótaábyrgð starfsmanna og annarra sem framfylgja ákvörðunum Fjármálaeftirlitsins | 39 |
| 9.7 | Endurskoðun ákvarðana, kærunevnd og dómstólar | 40 |
| 9.8 | Áhættumiðað eftirlit o.fl. | 41 |
| 9.9 | Stofnanaleg umgjörð | 42 |
| 9.10 | Heiti laganna | 43 |

INNGANGUR

Hinn 17. ágúst 2017 fól þáverandi fjármála- og efnahagsráðherra fimm manna starfshópi það verkefni að endurskoða lög nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, lög nr. 99/1999, um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, auk annarra laga um fjármálamarkaði og fjármálafyrirtæki, tengist þau eftirliti með markaðnum, eins og það er orðað í skipunarbréfi ráðherra.

Í hópinn voru skipuð þau Eva H. Baldursdóttir, Haraldur Steinþórsson og Leifur Arnkell Skarphéðinsson, lögfræðingar í fjármála- og efnahagsráðuneyti, Tinna Finnbogadóttir, hagfræðingur í sama ráðuneyti, og Jóhannes Karl Sveinsson, lögmaður, sem jafnframt var formaður starfshópsins.

Í samræmi við tilmæli í skipunarbréfinu óskaði hópurinn eftir sjónarmiðum frá Fjármálaeftirlitinu, Seðlabanka Íslands og Samtökum fjármálafyrirtækja (SFF) um verkefnið. Í framhaldi af því voru haldnir fundir til frekari skýringa á sjónarmiðum sem fram komu. Þá átti hópurinn fund með Alþjóða gjaldeyrisjóðnum (AGS) auk annarra samskipta við fulltrúa hans.

Við vinnu sína hefur starfshópurinn stuðst við ýmis gögn. Ber þar helst að nefna áður nefnd lög og lögskýringargögn. Þá lét Fjármálaeftirlitið starfshópnum í té tillögur stofnunarinnar með erindi í september 2017. Enn fremur var leitað fanga í löggjöf á sama sviði á Norðurlöndunum, Bretlandi, Kanada og ýmsum öðrum ríkjum til samanburðar.

Að því er varðar rannsóknir og úttektir á íslenska fjármála- og eftirlitskerfinu var farið yfir efni í 7. bindi skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008, skýrslu Karlo Jännäri, fyrrum forstjóra finnska fjármálaeftirlitsins, frá 30. mars 2009, um löggjöf og bankaeftirlit á Íslandi¹ svo og tillögur þriggja manna hóps Gavin Bingham, Jóns Sigurðssonar og áður nefnds Karlo Jännäri til stjórnvalda frá október 2012.²

Auk þess naut starfshópurinn góðs af útgáfum sérrita Seðlabanka Íslands, skýrslu Andrew Large frá 2012 um fjármálastöðugleika og hlutverk Seðlabanka Íslands auk skýrslu Seðlabankans sjálfs um sama efni frá janúar 2011. Síðar er vikið að ábendingum til stjórnvalda á Íslandi af hendi AGS sem einnig nýttust í starfi hópsins.

Af alþjóðlegum vettvangi hefur starfshópurinn kynnt sér efni um tilhögun fjármálaeftirlits sem einkum stafar frá AGS og einnig hefur verið höfð hliðsjón af svokölluðum kjarnaviðmiðum um virkt bankaeftirlit sem gefin voru út á vegum Alþjóðagreiðslubankans (BIS) og samin af Basel nefndinni um bankaeftirlit.³ Sömuleiðis var byggt á úttekt AGS frá árinu 2014 um fylgni

¹ Skýrslan er á ensku og ber heitið: Report on Banking Regulation and Supervision in Iceland: Past, present and future.

² Hið formlega heiti er: Heildarumgjörð um fjármálastöðugleika á Íslandi, Tillögur þriggja manna hópsins til atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra, dags. í október 2012, og birt sem fylgiskjal með skýrslu ráðherra um undirbúning lagafrumvarpa um bættu heildarumgjörð laga og reglna um íslenskt fjármálakerfi sem lagt var fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012-2013.

³ Basel Committee on Banking Supervision: *Core Principles for Effective Banking Supervision*, september 2012.

Fjármálaeftirlitsins við hin 29 kjarnaviðmið. Auk alþjóðlegra viðmiða var höfð til hliðsjónar tilhögun fjármálaeftirlits í nágrannalöndum Íslands og athugasemdir AGS þar um.

Í erindisbréfi starfshópsins var einnig bent á skýrslu sendinefndar AGS frá 28. mars 2017 þar sem lagt var til að fyrirkomulag fjármálaeftirlits hér á landi yrði tekið til endurskoðunar með áherslu á aukið sjálfstæði. Var bent á tvær leiðir: Annars vegar að endurskoða stofnanaumgjörð Fjármálaeftirlitsins með það að markmiði að tryggja fjármálalegt og rekstrarlegt sjálfstæði stofnunarinnar, en hins vegar var talið koma til greina að færa tiltekna þætti í eftirlitsstarfsemi Fjármálaeftirlitsins til Seðlabankans. Starfshópurinn tók afstöðu til þessara ábendinga og tillögurnar endurspeglu það sem hópurinn taldi ákjósanlegast fyrir eftirlit með fjármálastarfsemi m.t.t. þeirra heimilda sem löggjafinn hefur hingað til veitt hvorri stofnun um sig.

Í fyrsta kafla eru teknar saman niðurstöður og tillögur starfshópsins. Þar á eftir fer lýsing á nokkrum grunnatriðum sem mikilvægt er að hafa í huga við endurskoðun á fyrirkomulagi fjármálaeftirlits, einnig er nánar lýst núverandi fyrirkomulagi og þeim breytingum sem gerðar hafa verið á síðustu árum af gefnu tilefni og að síðustu er að finna sjónarmið og röksemdir starfshópsins fyrir þeim tillögum sem eru afrakstur starfs hans.

1 SAMANTEKT OG NIÐURSTÖÐUR

Í þessum kafla eru tekin saman meginatriði í niðurstöðum starfshópsins, en ítarlegri grein verður gerð fyrir þeim og rökstuðningi þeirra í 9. kafla.

1.1 Markmið laganna

Markmið Fjármálaeftirlits eru lítt skilgreind í núgildandi lögum nr. 87/1998 og skýrari markmið geta verið til þess fallin að styðja við matskenndar ákvarðanir og leiðbeiningar stofnunarinnar. Innan ríkja Evrópu hefur þróunin verið á þá leið að bæta markmiðsákvæði laga sem taka til opinbers eftirlits með fjármálamarkaði þannig að þau endurspegli betur hlutverk og markmið skilvirks fjármálaeftirlits. Lagt er til að í markmiðsákvæði laganna verði bætt við áherslum að því er varðar eftirtalin atriði:

- Eftirlit stuðli að fjármálastöðugleika og sporni við kerfisáhættu.
- Með því að draga úr líkum á áföllum á fjármálamarkaði og þar með áhrifum þeirra á raunhagkerfið sé eftirlit í þágu almannahagsmuna.
- Miða skuli að því að stjórnendur þekki áhættuþætti í rekstri og geti tekist á við þá.
- Neytenda- og viðskiptaháttavernd, m.a. í ljósi tækniþróunar og nýjunga.
- Traustur rekstur fjármálafyrirtækja er á ábyrgð stjórnenda.
- Við meðferð eftirlits- og skilavalds sé áherslan á að takmarka inngrip á kostnað skattgreiðenda en að þeir sem njóta hagnaðar af áhættu beri tjónið þegar illa fer

Samkvæmt framansögðu gætu markmiðsákvæði 1. gr. laganna orðast svo:

Markmið laga þessara er að eftirlitsskyldir aðilar starfi í samræmi við lög og að starfsemin sé í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti og taki mið af neytendavernd.

Markmið eftirlits með fjármálastarfsemi er að draga úr líkum á að áhætta í rekstri eftirlitsskyldra aðila raungerist og almenningur verði fyrir tjóni vegna þess. Heilbrigður og traustur rekstur fjármálafyrirtækja er þó ávallt á ábyrgð stjórnenda viðkomandi fyrirtækis.

Opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi skal stuðla að fjármálastöðugleika og sporna við kerfisáhættu.

1.2 Stjórnskipan, stjórnýsla og sjálfstæði Fjármálaeftirlitsins

1.2.1 Skipun og skipunartími

Með vísan í sjónarmið um sjálfstæði og samanburð við önnur Norðurlönd er lagt til að núverandi fyrirkomulagi verði haldið varðandi skipunartíma stjórnarmanna. Í samræmi við kjarnaviðmið um sjálfstæði verði fimm ára ráðningartími forstjóra tiltekinn í 1. mgr. 5. gr. laganna.⁴

1.2.2 Fjöldi stjórnarmanna

Í dag er stjórn stofnunarinnar skipuð þremur mönnum sem ráðherra skipar til fjögurra ára og jafnmörgum varamönnum sem einnig sitja stjórnarfundum. Heppilegra væri að allir sem sitja

⁴ Í framkvæmd og við gildistöku laga þyrfti að taka tillit til ráðningarskilmála starfandi forstjóra.

stjórnarfundu séu aðalmenn og þykir fullnægjandi að þeir séu fimm. Ekki er ástæða til að viðhalda núverandi fyrirkomulagi varðandi tilnefningu Seðlabanka á einum stjórnarmanni.

Samkvæmt því gætu ákvæði um stjórn stofnunarinnar, í 1. mgr. 4. gr. laganna, orðast svo:

Ráðherra skipar fimm manna stjórn Fjármálaeftirlitsins til fjögurra ára í senn. Tveir varamenn skulu skipaðir með sama hætti. Ráðherra skipar formann stjórnar og ákveður þóknun stjórnarmanna. Seðlabanka Íslands er heimilt að tilnefna áheyrnarfulltrúa til að taka þátt í stjórnarfundum með málfrelsi og tillögurétt.

1.2.3 Hæfi og samsetning stjórnar

Skýra þarf betur kröfur sem gerðar eru til hæfi stjórnarmanna sem og málsmeðferð við skipun þeirra og brottvikningu. Samkvæmt því gætu ákvæði um hæfi stjórnarmanna, í 1., 3., 4. og 5. mgr. 6. gr. laganna, orðast svo (viðbætur undirstrikaðar):

Stjórnarmenn skulu búa yfir þekkingu og hafa haldgóða menntun sem nýtist á þessu sviði. Gæta skal þess við skipun stjórnar að starfsreynsla og menntun stjórnarmanna sé sem fjölbreyttust og skal þar einkum horft til reynslu og þekkingar á fjármálamarkaði, hagfræði og lögum.

[...]

Stjórnarmenn og forstjóri skulu vera lögráða og mega aldrei hafa verið sviptir forræði á búi sínu. Þeir mega ekki hafa hlotið dóm á næstliðnum 10 árum fyrir fjármunabrot samkvæmt almennum hegningarlögum, lögum á sviði fjármálamarkaðar eða öðrum lögum sem varða starfsemi félaga, eða sætt íþyngjandi stjórnvaldsviðurlögum sem einstaklingur eða fyrirsvarsmaður lögaðila á framangreindum sviðum.

Stjórnarmenn, forstjóri og starfsmenn mega ekki taka að sér eða hafa með höndum nein störf fyrir eftirlitsskylda aðila.

Skipun stjórnarmanna verður ekki afturkölluð eða forstjóra sagt upp nema á grundvelli málefnalegra og lögmætra sjónarmiða og skulu ástæður birtar opinberlega.

1.2.4 Verkaskipting forstjóra og stjórnar

Starfshópurinn telur að afmarka megi betur verkaskiptingu milli stjórnar og forstjóra. Stjórn Fjármálaeftirlitsins hefur sett sér starfsreglur sem taka m.a. á þessu og telur hópurinn æskilegt að setning slíkra reglna verði lögbundin. Hópurinn telur jafnframt að núgildandi ákvæði um að „meiri háttar“ ákvarðanir skuli bornar undir stjórn séu óljós. Bætt aðgreining er til þess fallin að flýta ákvarðanatöku sem getur skipt sköpum á álagstímum.

Breyting á 2. mgr. og ný 3. mgr. 4. gr. laganna gæti orðast þannig, viðbætur undirstrikaðar og brottfelldur texti yfirstrikaður:

Hlutverk stjórnar er að móta áherslur í starfi og fylgjast með starfsemi og rekstri Fjármálaeftirlitsins. ~~Meiri háttar ákvarðanir skal bera undir stjórnina til samþykktar eða synjunar.~~ Sérstaklega þýðingarmikil mál og mál sem hafa fordæmisgildi skal leggja fyrir stjórn til samþykktar eða synjunar. Stjórn tekur ákvarðanir um féviti og dagsektir.

Stjórn setur reglur um störf stjórnar þar sem m.a. skal tilgreina hvaða mál teljast sérstaklega þýðingarmikil. Reglurnar skulu birtar í Stjórnartíðindum.

7. málsl. 1. mgr. og 6. málsl. 4. mgr. 11. gr. laganna falli brott, enda hefur þeim verið fundinn staður í 4. gr.

1.2.5 Siðareglur

Fjármálaeftirlitið gegnir ábyrgðarhlutverki á fjármálamarkaði. Það getur verið til þess fallið að auka traust til Fjármálaeftirlitsins og skýra stöðu starfsmanna ef stofnunin starfaði eftir siðareglum sem hún setur sér sjálf. Slíku ákvæði mætti finna stað í nýrri grein, 3. gr. a, og gæti það orðast svo:

Forstjóri staðfestir siðareglur fyrir starfsmenn og stjórn Fjármálaeftirlitsins. Við undirbúning reglnanna skal hafa samráð við starfsmenn og stjórn stofnunarinnar. Reglurnar skulu birtar á vef stofnunarinnar.

1.2.6 Stjórnarfarsleg staða

Taka þarf af tvímæli um sjálfstæði stofnunarinnar og takmarkaða aðkomu ráðherra að starfsemi hennar. Það er til samræmis við lög um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011 og í takti við aukna áherslu á sjálfstæði stofnana sem fara með eftirlit á sviði fjármálamarkaða. Ákvæði um sjálfstæði og um heimildir ráðherra, í 3. gr. laganna, gætu samkvæmt því orðast svo:

Með eftirlit samkvæmt lögum þessum fer sjálfstæð stofnun er nefnist Fjármálaeftirlitið. Stofnunin lýtur fimm manna stjórn sem skipuð er skv. 4. gr. Ráðherra er heimilt að kalla eftir almennum upplýsingum frá stofnuninni sem nauðsynlegar eru til þess að hann geti sinnt hlutverki sínu sem ábyrgðaraðili með málefna sviði stofnunarinnar.

1.3 Fjármögnun og innri endurskoðun

Nokkur atriði er unnt að bæta í lögum nr. 99/1999, um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, sem tengjast sjálfstæði og nauðsynlegu rekstraraðhaldi.

Með lögum um opinber fjármál nr. 123/2015 eru auknar forsendur fyrir gagnsæi og festu í áætlunum stofnana og löggin gera jafnframt ráð fyrir föstu verklagi við áætlanagerð og meðferð fjárveitinga. Með vísan í þá langtíma áætlanagerð sem löggin gera ráð fyrir er lögnum að nokkru leyti stuðlað að sjálfstæði Fjármálaeftirlitsins.

Rök fyrir lögbundnum umsagnarrétti hagsmunaaðila um rekstrarumfang og fjárheimildir, sbr. 2. mgr. 2. gr. laganna, eiga illa við um starfsemi stofnunarinnar. Engu að síður þarf að tryggja aðhald með rekstri. Unnt er að stuðla að skilvirkni í rekstri með ákvæðum um hlutverk innri endurskoðunar, sem hafi eftirlit með nýtingu fjármuna og að skipting eftirlitsgjalds milli eftirlitsskyldra aðila sé málefnaleg og réttmæt. Ákvæði í þá veru gæti komið í stað 2. mgr. 2. gr. og orðast svo:

Stjórn Fjármálaeftirlitsins skal ráða innri endurskoðanda. Innri endurskoðun Fjármálaeftirlitsins skal hafa með höndum eftirlit sem slíkri starfseiningu er almennt falið, t.d. með því að nýting fjármuna og skipting eftirlitsgjalda milli flokka eftirlitsskyldra aðila sé skilvirk og samrýmist lögum.

Mikilvægt er að standa vörð um sjálfstæði stofnunarinnar, stuðla að fjárhagslegri getu hennar til að sinna lögbundnu hlutverki sínu og koma í veg fyrir ómálefnalega pólitíska íhlutun. Fyrirmæli um sérstakan farveg fyrir ágreining um nauðsynlegar fjárveitingar styðja við sjálfstæði og má þar líta til þess hvernig fjárveitingar til dómstóla eru ákvarðaðar. Ákvæði um að sjónarmið stofnunarinnar skuli gerð Alþingi ljós ef vikið er frá tillögum hennar í fjárlagagerð geta ratað í niðurlag 2. gr. laganna og orðast svo:

Ef vikið er frá niðurstöðu skýrslunnar skal ráðherra greina fjárlaganefnd frá ástæðum þess auk þess sem gera skal grein fyrir frávikum í frumvarpi til fjárlaga.

Ekki þykir ástæða til að víkja frá núverandi fyrirkomulagi um fjármögnun með skattlagningu en horfa mætti til þess möguleika að gjaldendur geti fengið ákvörðun um álagningu endurskoðaða á stjórnarsýslustigi. Nærtækast er að líta í þessu sambandi til yfirskattanefndar, sem er sérhæfð og sjálfstæð stjórnarsýslunefnd sem fer með yfirgripsmikið úrskurðarvald á sviði skattamála. Unnt væri að bæta ákvæði við 8. gr. laganna, sem í dag fjallar um málskot til dómstóla. Viðbótin myndi einnig kalla á aðrar afleiddar breytingar á 8. gr. Nýtt ákvæði, sem yrði 1. mgr. 8. gr., gæti orðast svo:

Ákvörðun um álagningu, gjaldstofn og útreikning eftirlitsgjalds, sbr. 7. gr., er kæránleg til yfirskattanefndar og er kærufrestur 30 dagar.

1.4 Frekari heimildir til regluetningar

Í úttekt AGS hér á landi við fylgni kjarnaviðmiða Basel nefndarinnar um bankastarfsemi var gerð athugasemd við regluetningarheimildir FME. Bent var á nauðsyn lagabreytingar til þess að FME fengi skýrari og viðtækari heimildir til þess að gefa út bindandi reglur til að tryggja tímanlegar breytingar og viðeigandi eftirfylgni með varúðarreglum.⁵

Ekki þykir ástæða til að útvíkka heimildir Fjármálaeftirlitsins til setningar á reglum, en í dag er stofnuninni heimilt að skýra og leiðbeina með almennum hætti um framkvæmd og túlkun lagaákvæða sbr. 2. mgr. 8. gr. laga nr. 87/1998. Nánari markmiðsákvæði sem lögð eru til að framan myndu styðja við matskenndar ákvarðanir og reglur stofnunarinnar.

1.5 Trúnaðarákvæði

Í ljósi núverandi framkvæmdar þykir hugtakið „óviðkomandi aðilar“ í 13. gr. laga nr. 87/1998 ónákvæmt. Jafnframt er æskilegt að skjóta skýrari stoð undir heimildir til að veita öðrum stjórnvöldum upplýsingar, enda sé það heimilt samkvæmt öðrum lögum. Loks er rétt að áréttta að samþykki hlutaðeigandi getur aflétt þagnarskyldu. Samkvæmt framansögðu gætu 1. og 6. mgr. 13. gr. orðast svo (viðbætur undirstrikaðar):

Stjórn, forstjóri og starfsmenn Fjármálaeftirlitsins eru bundnir þagnarskyldu. Heimilt er að veita upplýsingar sé það skylt samkvæmt dómsúrskurði, upplýsingagjöf sé í samræmi við lögmælt hlutverk móttakanda eða skylda sé af öðrum ástæðum að veita upplýsingar lögum samkvæmt. Í öðrum tilvikum er þeim óheimilt, að viðlagðri ábyrgð samkvæmt ákvæðum almennra hegningarlaga um opinbera starfsmenn, að skýra óviðkomandi aðilum frá því er þeir komast að í starfi sínu og leynt á að fara um starfsemi

⁵ „Amend legal framework giving FME explicit and broader powers to issue binding rules so that prudential requirements can be timely updated and enforced.“

Fjármálaeftirlitsins, viðskipti og rekstur eftirlitsskyldra aðila, tengdra aðila eða annarra. Sama gildir um lögmenn, endurskoðendur, tryggingastærðfræðinga og sérfræðinga sem starfa fyrir eða á vegum Fjármálaeftirlitsins. Þagnarskyldan helst þótt látið sé af starfi og er óheimilt að nýta í atvinnuskyni upplýsingar sem bundnar eru þagnarskyldu.

...

Opinber umfjöllun af hálfu þess aðila sem þagnarskyldunni er ætlað að vernda um trúnaðarupplýsingar veitir starfsmönnum Fjármálaeftirlitsins eða sérfræðingum sem starfa eða starfað hafa á vegum þess ekki heimild til að láta af hendi trúnaðarupplýsingar. Liggi fyrir ótvírætt samþykki þess aðila sem á í hlut getur Fjármálaeftirlitið veitt upplýsingar sem samþykkið tekur til.

1.6 Ákvæði um bótaábyrgð

Í kjarnaviðmiðum Basel nefndarinnar er miðað við að starfsmenn njóti verndar gegn málsóknum vegna athafna eða athafnaleysis við framkvæmd starfa í góðri trú og kveðið á um að kostnaður við varnir gegn málsóknum verði ekki íþyngjandi. Gengið er út frá því í skaðabótalögum að vinnuveitandi geti endurkafið starfsmann um greiddar bætur að teknu tilliti m.a. til sakar og stöðu starfsmanns. Með hliðsjón af því og þar sem nauðsynlegt getur verið fyrir stofnunina að grípa til afdrifamikilla ráðstafana án þess að starfsmenn þurfi að sæta hótunum um málsóknir gegn þeim persónulega er eðlilegt að kveða á um skaðleysi starfsmanna, forstjóra og stjórnar vegna starfa þeirra.

Ef fyrirmynd að slíku ákvæði væri sótt í 14. gr. laga um rannsóknarnefndir mætti staðsetja slíkt ákvæði í V. kafla laganna (ýmis ákvæði) og orða svo:

Kröfum í einkamáli og máli vegna ærumeiðandi móðgunar eða aðdróttunar, vegna atriða er tengjast starfsemi Fjármálaeftirlitsins, verður ekki beint gegn starfsmönnum, stjórn, eða forstjóra Fjármálaeftirlitsins. Verði mál höfðað, þrátt fyrir 1. másl., gegn einhverjum þessara aðila, greiðir íslenska ríkið allan kostnað hans við rekstur málsins.

1.7 Endurskoðun ákvarðana á stjórnsýslustigi

Að mati starfshópsins er hætt við að erfitt yrði að byggja upp reynslu og sérfræðiþekkingu hjá kærunefnd á þeim sviðum sem Fjármálaeftirlitið starfar á, yrði slíkri nefnd komið á aftur, en kærunefnd var starfandi frá 1999 til 2006. Einnig er til þess að líta að aðild að málum er að langmestu leyti bundin við fjársterka aðila, en Fjármálaeftirlitið leysir ekki úr ágreiningi milli neytenda og eftirlitsskyldra aðila. Því er ekki lögð til breyting á núverandi skipan mála hvað varðar endurskoðun ákvarðana á stjórnsýslustigi.

1.8 Áhættumiðað eftirlit

Áhættumiðað eftirlit (e. risk based supervision) er sú tilhögun eftirlits sem í dag er talin best til þess fallin að ná markmiðum hins opinbera með eftirliti á fjármálamarkaði. Rétt þykir að eftirlit á fjármálamarkaði taki mið af þeirri áhættu sem fólgin er í starfsemi eftirlitsskyldra aðila og ef nauðsyn ber til að forgangsraða verkefnum séu þau valin með hliðsjón af áhættu. Því er lagt til að bætt verði við lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi ákvæði sem heimili Fjármálaeftirlitinu að forgangsraða verkefnum með svipuðum hætti og gert er í 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga. Slíkt ákvæði gæti verið málsgrein sem bættist við 8. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og orðaðist svo:

Umfang eftirlits og forgangsröðun eftirlitsverkefna samkvæmt lögum þessum skal taka mið af stærð, kerfislegu mikilvægi, eðli og umfangi starfsemi viðkomandi eftirlitsskyldra aðila og þess hversu margþætt hún er.

1.9 Stofnanaleg umgjörð

Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið skipta með sér eftirliti með lausafjárstöðu fjármálafyrirtækja þannig að Seðlabankinn ber ábyrgð á eftirliti með lausafjárstöðu lánastofnana. Fjármálaeftirlitið fer með allt annað eftirlit með lánastofnunum, þ.e. lausafjareftirlit svo og eftirlit með starfsháttum og eiginfjárkröfum auk eftirlits með öllum öðrum fjármálafyrirtækjum. Einnig er í gildandi lögum kveðið á um nokkuð samstarf Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans.

Lagaumgjörð þessa eftirlits er ófullkomin og í lögum um Seðlabanka Íslands eru fá hefðbundin eftirlitsúrræði. Lengi hefur verið rætt um nauðsyn þess að eftirlit með lánastofnunum verði sameinað. Rök eru með og á móti því að slíkt eftirlit sé hjá seðlabönkum en að mati starfshópsins er ekki skynsamlegt m.t.t. yfirsýnar að almennt eftirlit með lausu fé hjá lánstofnunum sé á hendi Seðlabanka á meðan eftirlit með öðrum fyrirtækjum á fjármálamarkaði sé annars staðar. Fjármálaeftirlitið hefur jafnframt skýrari almennar eftirlitsheimildir, heimildir til rannsókna og heimildir til beitingar þvingunarúrræða en Seðlabankinn. Tillögur hópsins endurspeglar það sem hann taldi ákjósanlegast fyrir eftirlit með fjármálastarfsemi m.t.t. þeirra heimilda sem löggjafinn hefur hingað til veitt hvorri stofnun um sig. Fyrirséð er að stofnanaumgjörð eftirlits á fjármálamarkaði mun taka breytingum með tilkomu skilavalds við innleiðingu tilskipunar ESB sem síðar er vikið að.

Lagt er til að ábyrgð á eftirliti með lánastofnunum verði á einni hendi, þ.e. Fjármálaeftirlitsins, á grundvelli sjónarmiða sem rakin eru í köflum 7.2, 7.3 og 9.9 hér á eftir. Vegna hlutverks Seðlabanka Íslands er eðlilegt að hann hafi áfram það hlutverk að setja reglur um laust fé og stöðuga fjármögnun og hafi aðgang að öllum gögnum sem fjármálafyrirtæki afhenda Fjármálaeftirlitinu í tengslum við eftirlit. Þá gegnir Seðlabankinn lykilhlutverki í greiningu og mati á þjóðhagsvarúð.

Lagt er til að 79. gr. laga um fjármálafyrirtæki verði breytt til samræmis en útfærsla ákvæðisins verði ákveðin að höfðu nánara samráði við Fjármálaeftirlitið og Seðlabanka Íslands. Eftirlit með gjaldeyrisjöfnuði verði áfram á hendi Seðlabanka Íslands, sbr. 13. gr. laga nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands.

1.10 Heiti laga nr. 87/1998 – lög um Fjármálaeftirlitið.

Með vísan til þess að lög um eftirlit á fjármálamarkaði fjalla einkum um skipulag og starfshætti Fjármálaeftirlitsins, en síður um framkvæmd eftirlits, er lagt til að nafni laganna verði breytt í *lög um Fjármálaeftirlitið*.

2 ALMENNAR ATHUGASEMDIR

2.1 Tilgangur fjármálaeftirlits og ný viðhorf

Fjármálafyrirtæki gegna lykilhlutverki í nútímasamfélagi og starfsemi þeirra er samofin almannahagsmunum. Bankar sinna m.a. því mikilvæga hlutverki að miðla fjármagni í hagkerfinu bæði í fjárfestingar og í gegnum greiðslukerfi. Stöðvun á rekstri hefur keðjuverkandi áhrif vegna þess að greiðslur hætta að berast, vanefndir verða á ýmsum skuldbindingum og

traust fer þverrandi. Tilgangur sérstaks eftirlits með fjármálastarfsemi er að standa vörð um hagsmuni þeirra sem eiga viðskipti við fyrirtæki á fjármálamarkaði. Vegna þess hve mikil áhrif fjármálaáfall geta haft á samfélagið allt hefur ríkisvaldið hlaupið undir bagga og aðstoðað fjármálastofnanir í neyð með tilheyrandi áhættu og útgjöldum fyrir skattgreiðendur.

Fjármálakreppan sem náði hámarki sínu árið 2008 afhjúpaði veikleika, bæði í eftirliti og einnig viðbrögðum við því þegar hætta steðjar að. Það kerfi sem við lýði var horfði of einangrað á starfsemi einstakra fyrirtækja en náði ekki að fanga keðjuverkunina sem getur átt sér stað í fjármálaáfallum með áhrifum fyrirtækjanna á hvert annað, áhrifum þverrandi trausts á greiðslumiðlun og miðlun fjármagns og neikvæð áhrif þess á eignaverð. Á síðustu árum hefur athyglin því einkum beinst að því að efla þjóðhagsvarúð í fjármálaeftirliti og draga úr líkum á því að fjármálastöðugleika eða almannahagsmunum verði ógnað af rekstrarvanda fjármálafyrirtækja.

Í kjölfar fjármálaáfallsins og þeirrar gagnrýni sem eftirlitsstofnanir hlutu fyrir að hafa ekki fyrirséð eða fyrirbyggt atburði árána 2007 og 2008, hafa alþjóðlegar reglur um eftirlit með fjármálastarfsemi á borð við kjarnareglur Basel nefndarinnar um bankaeftirlit, lagt aukna áherslu á að markmið fjármálaeftirlits sé ekki að koma í veg fyrir fall einstakra fjármálafyrirtækja. Markmiðið sé frekar að draga úr líkum á falli eða rekstrarerfiðleikum fjármálafyrirtækis, draga úr áhrifum slíkra atburða og grípa tímanlega til aðgerða. Reglunum sé aftur á móti ætlað að tryggja að vandinn bitni með sem minnstu móti á öðrum en þeim sem tóku of mikla áhættu í fjárfestingum eða rekstri eða stuðluðu með öðrum hætti að því að fjármálafyrirtækið lenti í rekstrarvanda.

Markmið nýrra evrópskra eftirlitsstofnana á fjármálamarkaði eru sams konar fyrir öll þrjú eftirlitssviðin, þ.e. bankaeftirlit, verðbréfamarkaðseftirlit og eftirlit með tryggingafélögum og lífeyrissjóðum. Meginmarkmið þeirra er að vernda almannahagsmuni með því að stuðla að stöðugleika og skilvirkni fjármálakerfisins til lengri og skemmri tíma, hagkerfinu, almenningi og fyrirtækjum til hagsbóta.

Á alþjóðlegum vettvangi hafa eftirlitsaðilar gefið neytendavernd og viðskiptaháttum aukinn gaum og hafa markmið þar að lútandi fengið aukið vægi samhliða hefðbundnum markmiðum um stöðugleika og heilindi. Tækniframfarir umliðinna ára hafa skapað fjölda tækifæra og hefur eftirlit á fjármálamarkaði því m.a. horft til þess hvernig nýta megi þau til þess að ýta undir samkeppni og nýsköpun og efla neytendur við fjárhagslega ákvarðanatöku.

2.2 Helstu breytingar á íslenskri löggjöf um fjármálaeftirlit í kjölfar falls bankanna 2008

Brugðist hefur verið við augljósum vanköntum og gagnrýni á síðustu árum með ýmsum hætti og skulu nokkur dæmi um það nefnd hér á þeim fjórum meginsviðum sem um ræðir:

- 1) *Reglur um starfsemi fjármálafyrirtækja hafa verið hertar þannig að þau séu betur í stakk búin að mæta áfallum.* Má þar einkum nefna lög nr. 57/2015 og nr. 96/2016 (sem bæði breyttu lögum um fjármálafyrirtæki) sem fólu í sér innleiðingu á nýju regluverki ESB sem byggðist á svonefndum Basel III reglum. Með því eru settar skorður á skuldsetningu fjármálafyrirtækja og auknar kröfur gerðar um magn og gæði eigin fjár þeirra, m.a. með eiginfjárukum. Kröfur um laust fé hafa verið hertar og gerðar eru nýjar kröfur um stöðuga fjármögnun. Jafnframt hafa verið gerðar töluverðar umbætur á kröfum um áhættustýringu. Þá hefur verið leitast við að skýra betur reglur um eigendur fjármálafyrirtækja og tengsl þeirra.

- 2) *Heimildir eftirlitsaðila hafa verið auknar og þeim verið gert betur kleift að sinna hlutverkum sínum.* Má þar sem dæmi nefna ýmis ákvæði í áðurnefndum lögum nr. 57/2015 og nr. 96/2016 þar sem Fjármálaeftirlitinu var veitt heimild til að útfæra nánar skyldur fjármálafyrirtækja í reglum, auk þess sem valdheimildir Fjármálaeftirlitsins voru auknar og skýrðar. Þá var ýmsum ákvæðum laga á fjármálamarkaði breytt með lögum nr. 58/2015 í því skyni að efla heimildir Fjármálaeftirlitsins til að beita brotlega aðila viðurlögum.
- 3) *Samstarf eftirlitsaðila hefur verið aukið og stuðlað að betri heildayfirsýn um fjármálastöðugleika og kerfisáhættu.* Lög nr. 66/2014, um fjármálastöðugleikaráð, hafa það að megintilgangi að tryggja slíka yfirsýn og hina svokölluðu þjóðhagsvarúð. Þau lög byggðu á umfangsmikilli undirbúningsvinnu sérfræðinga, einkum skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna og skýrslu Karlo Jännäri, fyrrverandi forstjóra finnska fjármálaeftirlitsins. Einnig byggði sú lagasetning á vinnu á vegum stjórnvalda sem meðal annars er rakin í skýrslu þriggja sérfræðinga frá 2012 (*Framework for Financial Stability in Iceland*) og stuðst var við skýrslu Andrew Large um fjármálastöðugleika og hlutverk Seðlabanka Íslands sem unnin var á vegum Seðlabanka Íslands. Með þessari löggjöf er komið á mun nánara og formlegra samstarfi milli Seðlabankans, Fjármálaeftirlitsins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins en áður var. Samspil Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands sem eftirlitsaðila með starfsemi lánastofnana og þá sérstaklega hlutverk Seðlabankans sem eftirlitsaðila með lausu fé hefur verið útfært nánar með lögum nr. 57/2015 og nr. 96/2016 um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki.
- 4) *Löggjöf um neyðarráðstafanir við fjárhagserfiðleika fjármálafyrirtækja hefur tekið stakkaskiptum.* Með lögum nr. 125/2008, hinum svokölluðu neyðarlögum, var Fjármálaeftirlitinu heimilað að grípa til viðtækra aðgerða til að tryggja fjármálastöðugleika og koma í veg fyrir kerfislægt/ hrun. Þær heimildir gengu mjög langt en á alþjóðlegum vettvangi hefur þróunin orðið sú sama, þ.e. að stjórnvöldum hafa verið veittar áður óþekktar heimildir til grípa inn í, vernda fjármálastöðugleika og koma í veg fyrir tjón sem skattgreiðendur þyrftu á endanum að bera. Unnið er að innleiðingu tilskipunar ESB um endurreisn og skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja, sem nánar er vikið að síðar.
- 5) *Samevrópskt eftirlitskerfi á fjármálamörkuðum.* Reglugerðir um samevrópskt fjármálaeftirlit þ.e. reglugerðir um Evrópsku bankaeftirlitsstofnunina (EBA), Evrópsku verðbréfamarkaðs-eftirlitsstofnunina (ESMA) og Evrópsku váttryggingar- og lífeyrissjóðaeftirlitsstofnunina (EIOPA) voru teknar upp í EES-samninginn árið 2016 og innleiddar í íslenskan rétt með lögum nr. 24/2017 um Evrópskt eftirlitskerfi á fjármálamarkaði. Tilgangur kerfisins er m.a. að tryggja öflugt samstarf meðal eftirlitsstjórnvalda innan evrópska efnahagssvæðisins og tryggja samræmda beitingu á löggjöf á sviði fjármálamarkaða. Kerfið var eitt af viðbrögðum ESB við fjármálahruninu árið 2008. Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur með höndum ákveðin verkefni gagnvart EFTA/EES-ríkjunum sem hinar nýju eftirlitsstofnanir sinna gagnvart aðildarríkjum ESB.

Stofnanaumgjörð á EES-svæðinu hefur þannig verið endurskoðuð í samræmi við breytingar sem gerðar hafa verið af hálfu ESB.

2.3 Breytingar á alþjóðavettvangi í kjölfar atburðanna 2008

Áður hefur verið nefnt að á vegum Basel nefndarinnar voru unnin og endurskoðuð alþjóðleg kjarnaviðmið um bankaeftirlit í kjölfar bankakreppunnar 2008. Við þau er stuðst í ráðgjöf og tilmælum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins til aðildarríkja sinna. Þeim er ætlað að styrkja heimildir og möguleika eftirlitsstofnana til að meta áhættu í rekstri fjármálafyrirtækja og bregðast við henni með markvissum hætti. Lögð er áhersla á þjóðhagsvarúð og að fjármálaeftirlit átti sig betur á heildarsamhengi fjármálakerfisins og hvernig áhættur geta stigmagnast vegna ýmissa tengsla og víxlverkana.

Rétt er að ítreka að tilgangur kjarnaviðmiðanna er ekki að koma með öllu í veg fyrir að bankar lendi í greiðsluþroti heldur að minnka líkurnar á því og draga úr neikvæðum áhrifum af falli þeirra með samstarfi við þau stjórnvöld sem fara með svokallað *skilavald*.

Um síðastnefnda atriðið má vísa til vinnu á vegum ráðgjafarnefndar um fjármálastöðugleika (FSB - Financial Stability Board) sem hefur skilað sér í alþjóðlegum staðli um lykilatriði við skilameðferð fjármálafyrirtækja (*Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*). Þar er með sama hætti og í neyðarlögunum íslensku lögð áhersla á lögbundnar en fjölbreyttar heimildir stjórnvalda til að bregðast við hættuástandi á þessu sviði, þ.m.t. með því að flytja eignir og skuldbindingar fallandi fjármálafyrirtækja til annarra stofnana eða nýrra banka.

Nýleg tilskipun ESB 2014/59/ESB um endurreisn og skilameðferð fjármálafyrirtækja (*BRRD – Bank Resolution and Recovery Directive*) byggir á sömu hugsun. Tilskipunin hefur enn sem komið er ekki verið innleidd að fullu í íslenskan rétt⁶ en ákvæði neyðarlaganna hafa að þessu leyti verið framlengd í formi bráðabirgðaákvæða við lög um fjármálafyrirtæki. Í tilskipuninni er kveðið á um samræmdar reglur um viðbrögð og aðgerðir til að takast á við erfiðleika eða áföll í rekstri fjármálafyrirtækja. Markmið reglnanna er að koma í veg fyrir eða draga úr afleiðingum sem rekstrarerfiðleikar og áföll í rekstri fjármálafyrirtækja hafa á almenning. Alþjóðlegar reglur sem gilda á fjármálamarkaði hafa verið endurskoðaðar og má sem dæmi um það vísa til vinnu Basel nefndarinnar um bankaeftirlit sem gaf út Basel III staðalinn árin 2010 – 2011 og í kjölfar útgáfu hans hafa ýmsar aðrar reglur um starfsemi fjármálafyrirtækja sætt endurskoðun.⁷

Ísland er nú aðili að samevrópsku eftirlitskerfi á fjármálamörkuðum sbr. lög nr. 24/2017, eins og vikið er að í kaflanum hér að ofan. Efnisreglur þess regluverks, auk kerfisins í heild sinni, ætti raunar að auðvelda eftirlitsaðilum störf sín ef sambærilegar aðstæður kæmu upp og árið 2008, enda varða þær einkum hvernig fjármálaeftirlitum ríkja ber að samræma aðgerðir sínar og gætu t.a.m. leitt til betri stöðu við endurheimt eigna.

⁶ Tilskipunin var innleidd að hluta í íslenskan rétt með frumvarpi til breytinga á lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 (þskj. 604 – 422. mál) sem samþykkt var á Alþingi 6. júní sl.

⁷ Seinasti hluti endurskoðunar Basel-nefndarinnar á varfærniskröfum í starfsemi fjármálafyrirtækja í kjölfar Alþjóðlegru fjármálakreppunnar kom út núna í desember 2017. Sjá: Basel Committee on Banking Supervision - Basel III: Finalising post-crisis reforms, sem birt er á vefsvæði BIS (sjá hér: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d424.pdf>).

3 UM NÚGILDANDI LÖG UM OPINBERT EFTIRLIT MEÐ FJÁRMÁLASTARFSEMI NR. 87/1998

3.1 Tilurð laganna og meginefni

Setning laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, átti sér nokkurn aðdraganda. Árið 1996 skipuðu stjórnvöld nefnd sem skyldi fjalla um það hvernig eftirliti með fjármálamarkaðinum yrði best háttað. Var vísað til þess að breytingar hefðu verið gerðar á málaflokknum í Noregi, Danmörku og Svíþjóð á árunum þar á undan.

Nefndin lagði til að gerðar yrðu nokkrar kerfisbreytingar á eftirliti. Bankaeftirlit, sem hafði verið innan vébanda Seðlabanka Íslands, yrði sameinað Vátryggingaeftirlitinu í nýtt Fjármálaeftirlit. Ekki var um þetta full samstaða í nefndinni og segir í áliti hennar að fulltrúi Seðlabankans hafi lagst gegn breytingunum og talið rétt að reka bankaeftirlitið áfram sem sérstaka deild innan Seðlabankans.

Það frumvarp, sem varð að lögum nr. 87/1998, byggði á áliti meirihluta nefndarinnar. Fjármálaeftirlitið tók til starfa 1. janúar 1999. Til að leggja áherslu á sjálfstæði stofnunarinnar var henni skipuð sérstök stjórn sem móta átti áherslur í starfi stofnunarinnar og einnig að ráða forstjóra. Til ársins 2006 var unnt að skjóta ákvörðunum Fjármálaeftirlitsins til kærunefndar en sú nefnd var aflögð með lögum nr. 67/2006. Frá þeim tíma hafa ákvarðanir eftirlitsins ekki sætt kæru innan stjórnáráðs⁸ en ágreiningsmál vegna þeirra er unnt reka fyrir dómstólum.

Af samanburði við valdheimildir og úrræði forvera Fjármálaeftirlitsins, bankaeftirlits Seðlabankans og Vátryggingaeftirlitsins, virðist sem þær hafi verið svipaðar. Fólst því breytingin með lögum nr. 87/1998 fyrst og fremst í sameiningu stofnanna og breyttu formi, frekar en að efnislegum þáttum í eftirliti væri breytt að mun.

Lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi var breytt í fjórgang á árunum 2000 til 2006 meðal annars í því skyni að efla heimildir stofnunarinnar og skýra þær á sviðum þar sem óskýrleiki hafði hamlað starfseminni. Þá var á árinu 2007 lagt fram lagafrumvarp sem hafði það að markmiði að endurskoða lagaákvæði um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði, meðal annars varðandi verkaskiptingu lögreglu og ákærvalds annars vegar og Fjármálaeftirlitsins hins vegar. Með samþykkt frumvarpsins (lög nr. 55/2007) voru einnig lögleiddar ríkari sektarheimildir.

3.2 Ábendingar um vankanta á gildandi lögum

Í 16. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 er vikið að því að skort hafi á að Fjármálaeftirlitið hafi beitt efnislegu eftirliti en verið of bundið við formsatriði. Ekki hafi verið byggt nægjanlega á matskenndum lagaheimildum í starfi stofnunarinnar og þeim ljáð of lítið vægi svo vitnað sé í orðalag skýrslunnar.

Rannsóknarnefndin benti á að unnt væri að fá Fjármálaeftirlitinu ríkari valdheimildir með matskenndum ákvæðum ef: „markmið þeirra eru gerð skýrari og eðli þeirra úrræða tilgreind sem Fjármálaeftirlitinu er heimilt að grípa til ef slík ákvæði eru brotin“. Einnig var nefnt að tilgreina þyrfti betur umfang hinnar „heimiluðu skerðingar sem leiðir af beitingu úrræðanna“ og

⁸ Samanber þó endurskoðun úrskurðarnefndar um upplýsingamál á ákvörðunum samkvæmt upplýsingalögum nr. 140/2012.

að athuga þyrfti hvort þörf væri í þágu almannahagsmuna að styrkja matskenndar heimildir Fjármálaeftirlitsins í lögum sem það starfar eftir.⁹

Rannsóknir á ástæðum alþjóðlegu fjármálakreppunnar og falli hinna íslensku viðskiptabanka hafa að stórum hluta beinst að hinu opinbera eftirliti með starfsemi. Ýmsar opinberar úttektir og leiðbeiningar liggja fyrir um þann lærdóm sem draga má af þessari fortíð. Auk þessa almenna tilefnis til endurskoðunar laganna hefur Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn ítrekað bent á atriði sem betur mættu fara að hans mati, bæði í starfsemi Fjármálaeftirlitsins og í þeirri umgjörð sem eftirlitinu er búið í stjórnskipulagi og löggjöf.

4 HELSTU VERKEFNI FJÁRMÁLAEFTIRLITSINS OG SÉRLÖG

Þótt rammi um starfsemi og stöðu Fjármálaeftirlitsins sé settur í lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi eru efnisreglur um eftirlit og ýmis viðurlög að finna í annarri sérlöggjöf á sviði fjármáلامarkaða. Þetta helgast af því að um starfsemi hinna eftirlitsskyldu aðila gilda sérstök lög eftir starfssviðum.

4.1 Fjármálafyrirtæki

Í lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 er hugtakið fjármálafyrirtæki skilgreint þannig að það taki til lánastofnana auk verðbréfafyrirtækja og rekstrarfélaga verðbréfasjóða. Í lögum eru ítarleg ákvæði um veitingu starfsleyfa og skilyrði fyrir að viðhalda þeim. Þar eru jafnframt efnisleg ákvæði um upplýsingagjöf til Fjármálaeftirlitsins í tengslum við kröfur laganna um ýmsa áhættuþætti og takmörkun þeirra. Einnig hefur Fjármálaeftirlitið eftirlit með meðferð virkra eignarhluta og metur hæfi þeirra sem með slíka eignarhluti fara. Sama gildir um hæfi stjórnna fjármálafyrirtækja.

Þá er rétt að geta þess hér að í lögum um fjármálafyrirtæki er Fjármálaeftirlitinu heimilt að setja ýmsar reglur, m.a. um meðhöndlun rekstraráhættu og nánari útfærslu á skyldum fjármálafyrirtækis í tengslum við áhættuþætti sem tilteknir eru í IX. kafla laganna.

Samkvæmt 79. gr. laganna skulu bæði Fjármálaeftirlitið og Seðlabanki Íslands fara með eftirlit vegna lausafjárahættu fjármálafyrirtækja, en þó í meginatriðum þannig að Seðlabankinn annast lausafjáraeftirlit með lánastofnunum en Fjármálaeftirlitið með öðrum fjármálafyrirtækjum.¹⁰ Þá er í lögum sérstakur viðurlagakafli þar sem kveðið er á um stjórnvaldssektir og önnur refsikennd viðurlög.

Þá eru ákvæði um hlutverk Fjármálaeftirlitsins í lögum nr. 61/2017, um viðbótareftirlit með fjármálasamsteypum, á hinu evrópska efnahagssvæði. Þar er meðal annars kveðið á um eftirlit

⁹ Hér er vísað til umfjöllunar í kafla 16.9.3 (Matskenndar lagaheimildir á fjármáلامarkaði) í skýrslu RNA.

¹⁰ Í viðtali við Ragnar Hafliðason, fyrrum aðstoðarforstjóra Fjármálaeftirlitsins, er birtist í tímaritinu Fjármál í október 2017, segir meðal annars: „Þá var einn gallinn sem enn er til staðar að eftirlit með lausafjástöðu bankanna er á hendi Seðlabankans en eftirlit með starfsemi bankanna að öðru leyti er á hendi Fjármálaeftirlitsins. Eftirlit Seðlabankans með lausafjástöðu náði eingöngu til lausafjástöðu móðurfélaganna hér á landi, ekki á samstæðugrundvelli. Fjármálaeftirlitið reyndi þó eftir megni að fylgjast með lausafjástöðunni á samstæðugrundvelli. Þetta fór að skipta verulegu máli á árunum fyrir hrún“

með samsteypum fyrirtækja sem að hluta eru fjármálafyrirtæki og að öðru leyti í váttryggingastarfsemi.

4.2 Váttryggingastarfsemi

Í lögum um váttryggingastarfsemi nr. 100/2016 er kveðið á um margvíslegar eftirlitsskyldur og valdheimildir Fjármálaeftirlitsins gagnvart váttryggingafélögum. Svipar því að mörgu leyti til stöðu eftirlitsins gagnvart fjármálafyrirtækjum, t.d. varðandi eftirlit með stjórnarháttum, virkum eignarhlutum, starfsemi félagsins m.t.t. áhættu o.fl. Fjármálaeftirlitið hefur samkvæmt 50. gr. laganna heimild til að setja reglur um kröfur til hæfis stjórnar, forstjóra og þeirra sem bera ábyrgð á gjaldstarfssviðum og einnig um svokallaða gjaldþolsþörf.

Fjármálaeftirlitið getur lagt á dagsektir vegna vanrækslu í tengslum við meðferð virkra eignarhluta, en vísað er til laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Einnig er í lögnum sérstakur kafli um stjórnvaldssektir sem leggja má á þá sem brjóta gegn ýmsum ákvæðum laganna auk annarra viðurlaga. Fjárhæð sekta getur verið á bilinu 10 þ. kr. til 20 m. kr. Þegar um einstaklinga er að ræða en upp í 50 m.kr. fyrir fyrirtæki. Þá eru ákvæði í 117.-119. gr. laganna sem kveða á um að Fjármálaeftirlitið geti gripið til ýmissa aðgerða í kjölfar versnandi eða ófullnægjandi fjárhagsstöðu váttryggingafélags.

4.3 Starfsemi lífeyrissjóða

Samkvæmt lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997 veitir ráðherra lífeyrissjóðum starfsleyfi en Fjármálaeftirlitið fer hins vegar með eftirlit með starfsemi þeirra, þ.e. hæfi stjórnenda, ýmsa skipulagslega þætti í rekstri og eftirlit með fjárfestingum. Í lögnum er kveðið á um í 45. gr. að Fjármálaeftirlitið geti beitt brotlega viðurlögum samkvæmt ákvæðum laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Þetta ákvæði er nokkuð eðlisólíkt sambærilegum ákvæðum um stjórnvaldssektir og önnur viðurlög í lögum um lífeyrissjóði og fjármálafyrirtæki. Þá er það ráðherra sem „fer með framkvæmd“ laganna samkvæmt ákvæðum 56. gr. og hefur hann heimild til að setja reglugerðir samkvæmt hefðbundnu heimildarákvæði.

Í ráðuneytinu hefur farið fram vinna við endurskoðun á viðurlagaákvæðum laga nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, með hliðsjón af breyttum sjónarmiðum um útfærslu viðurlaga- og þvingunarúrræða. Þess er að vænta að breytingar verði lagðar til samhliða heildarendurskoðun laganna, sem stefnt er að á næstu misserum.

4.4 Verðbréfavíðskipti

Stór þáttur í verkefnum Fjármálaeftirlitsins er eftirlit með verðbréfavíðskiptum á markaði, sbr. ákvæði nr. 108/2007, um verðbréfavíðskipti og einnig lögum um verðbréfasjóði, fjárfestingarsjóði og fagfjárfestasjóði nr. 128/2011. Samkvæmt fyrirnefndu lögnum ber Fjármálaeftirlitinu að setja reglur um það hvernig opinber fjárfestingarráðgjöf er sett fram sbr. 3. mgr. 26. gr. laganna og fær eftirlitið tilkynningar um öll víðskipti á markaði. Fjármálaeftirlitið hefur almennar eftirlits- og rannsóknarheimildir með framkvæmd laga um verðbréfavíðskipti líkt og annarra laga á sviði fjármálamarkaða. Meðal þeirra heimilda er nokkuð víðtækur réttur til upplýsinga og gagna frá einstaklingum og lögaðilum, heimild til að kalla einstaklinga til skýrslugjafar, aðgengi að gögnum síma- og fjarskiptafyrirtækja og kyrrsetningar á eignum svo eitthvað sé nefnt. Þá getur Fjármálaeftirlitið krafist þess að atvinnustarfsemi verði stöðvuð tímabundið í því skyni til að koma í veg fyrir háttsemi sem er talin andstæð ákvæðum laganna og krafist þess að víðskipti með tiltekna fjármálagerninga séu stöðvuð tímabundið, eða verði hætt fyrir fullt og allt.

Nokkur ítarleg ákvæði eru í lögum um verðbréfavíðskipti um heimildir Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir sbr. 141. gr. og sérstakt ákvæði er að finna um ákvörðun sektarfjárhæða frá 500 þúsund krónum til 800 milljóna króna eða allt að 10% af heildarveltu og unnt er að leggja sektir á fyrirtæki án þess að sönnuð sé sök tiltekins starfsmanns. Ákvarðanir um stjórnvaldssektir eru teknar af stjórn Fjármálaeftirlitsins. Rannsókn lögreglu kemur einungis til að undangenginni kæru Fjármálaeftirlitsins.

4.5 Önnur svið

Þá hefur Fjármálaeftirlitið hlutverki að gegna samkvæmt ýmsum öðrum lögum. Hér má nefna lög nr. greiðsluþjónustu, nr. 120/2011 hvað varðar eftirlit með þeim fyrirtækjum sem stunda greiðsluþjónustu (færsluhirðingu o.fl. vegna kortavíðskipta) og lög nr. 17/2003, um útgáfu og meðferð rafeyris. Fjármálaeftirlitið fer með eftirlit með starfsemi Íbúðalánasjóðs samkvæmt lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál. Einnig eru Fjármálaeftirlitinu falin verkefni í ýmsum öðrum sérlögum t.d. lögum nr. 64/2006, um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

5 HEIMILDIR OG ÚRRÆÐI FJÁRMÁLAEFTIRLITSINS

Í stórum dráttum má segja að heimildir og úrræði Fjármálaeftirlitsins á þeim sviðum sem það starfar felist í upplýsingaöflun, úrbótakröfum, dagsektum eða févítum ef ekki er brugðist við, sem og viðurlögum í formi sekta. Jafnframt geta brot sætt kæru Fjármálaeftirlitsins til lögreglu. Loks hefur stofnunin víðtækar heimildir til að skerast í leik ef starfsemi eftirlitsskylds aðila fer úr skorðum, eða framfylgni eigenda og stjórnenda við lög, reglur og ákvarðanir stofnunarinnar er ábótavant.

Fjármálaeftirlitið hefur í meginatriðum tvenns konar heimildir til að setja reglur eða gefa út tilmæli um háttsemi fjármálafyrirtækja. Í fyrsta lagi er hin almenna heimild í 2. mgr. 8. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, um leiðbeinandi tilmæli þar sem sagt er:

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að gefa út og birta opinberlega almennt leiðbeinandi tilmæli um starfsemi eftirlitsskyldra aðila, enda varði málefnið hóp eftirlitsskyldra aðila.

Leiðbeinandi tilmæli hafa verið sett á ýmsum sviðum, m.a. um mat á tengslum vegna reglna um stórar áhættuskuldbindingar (leiðbeinandi tilmæli nr. 1/2014). Tilgangur leiðbeinandi tilmæla er að setja fram almennar leiðbeiningar og lýsa afstöðu til inntaks lagareglna á viðkomandi sviði. Þau eru ekki skuldbindandi á sama hátt og reglur og reglugerðir fyrir borgarana en geta verið það fyrir stjórnvaldið sjálft og veitt þýðingarmikla vísbendingu um gildandi stjórnarframkvæmd.¹¹

Auk leiðbeinandi tilmæla er Fjármálaeftirlitinu heimilað á nánar tilgreindum sviðum að setja bindandi reglur. Af vettvangi laga um fjármálafyrirtæki má nefna ýmsar reglur, t.d. reglur um

¹¹ Um eðli leiðbeinandi tilmæla almennt og sérstaklega þeirra sem sett eru á grundvelli 2. mgr. 8. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi er fjallað í álitum Umboðsmanns Alþingi í málum nr. 6077/2010 og 6439/2010 sem vörðuðu annars vegar tilmæli Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands um meðferð fjármálafyrirtækja á lánasamningum með gengistryggingarákvæðum sem að hluta til voru talin ganga of langt, og hins vegar leiðbeinandi tilmæli um hæfi lykilstarfsmanna (nr. 3/2010).

eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti fjármálafyrirtækja nr. 670/2013 sem sett eru með stoð í hinu almenna ákvæði 2. mgr. 19. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Auk þess eru viðtækar heimildir til að setja nánari reglur um helstu áhættuþætti í starfsemi fjármálafyrirtækja: um útlána- og mótaðilaáhættu fjármálafyrirtækja, samþjöppunaráhættu, markaðsáhættu, lausafjárahættu og vogunaráhættu auk framkvæmdar lausafjárstýringar, eiginfjárgrunn o.fl. samkvæmt 78. gr. a-78. gr. h, 79. gr. og 84. gr. laganna. Þá hefur Fjármálaeftirlitið heimild til að setja fjármálafyrirtækjum mörk um arð, kaupauka og fleira þess háttar skv. 86. gr. g svo eitthvað sé nefnt.

Fjármálaeftirlitinu er því heimilt að skýra og leiðbeina með almennum hætti um framkvæmd og túlkun lagaákvæða á fjölmörgum mikilvægum sviðum. Það hefur eftirlitið gert í formi ýmissa reglna og leiðbeinandi tilmæla. Í vinnu starfshópsins hafa ekki komið fram sérstakar ábendingar um að skorti á heimildir til reglusetningar eða gerð tilmæla.

Í niðurstöðum rannsóknarnefndar Alþingis, sem fjallaði um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna, er það rakið að valdheimildir eftirlitsins virðist vera með svipuðum hætti og í nágrannalöndum Íslands. Hins vegar veki það athygli hversu sparlega hafi verið farið með heimildirnar í ljósi þeirra alvarlegu brota sem vísbendingar fengust um í vettvangsathugunum eftirlitsins.¹² Einnig er í skýrslunni vikið að því að minni tíma hafi verið varið í vettvangsathuganir og reglusetningu í hinu íslenska fjármálaeftirliti ef samanburður er gerður um verkefni danska eftirlitsins. Þá er dregin sú ályktun að Fjármálaeftirlitið hafi með tilliti til þess takmarkaða tíma sem varið hafði verið í vettvangsathuganir o.þ.h. ekki sinnt hlutverki sínu með fullnægjandi hætti.

Athugun á eftirlitsheimildum Fjármálaeftirlitsins í nógildandi rétti bendir ekki til þess að þar skorti neitt á til að sinna eftirliti og framfylgja kröfum um úrbætur. Hins vegar er enn til staðar veikleiki í því að eftirlit með lausafjárstöðu eftirlitsskyldra aðila er að hluta til á hendi Seðlabankans eins og síðar er vikið að.

6 STJÓRNSÝSLULEG STAÐA OG SJÁLFSTÆÐI FJÁRMÁLAEFTIRLITSINS

Eitt af því sem vikið er að í athugasemdum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins er að hugsanlega skorti á sjálfstæði Fjármálaeftirlitsins gagnvart öðrum stjórnvöldum. Þá er nefnt að sökum takmarkaðra heimilda eftirlitsins til að setja bindandi reglur sé Fjármálaeftirlitið undir viðhorfi stjórnámálanna á hverjum tíma komið, þar sem leita þyrfti til ráðherra um útgáfu almennra stjórnvaldsfyrirmæla.

Í þessu sambandi skiptir máli að athuga bæði fjármögnun starfseminnar svo og heimildir hennar til að sinna verkefnum sínum án íhlutunar eða fulltingis annarra aðila. Þá er augljóst að skipun stjórnar og æðstu stjórnenda kemur til skoðunar.

6.1 Stjórnskipan Fjármálaeftirlitsins

Samkvæmt nógildandi lagaákvæðum heyrir Fjármálaeftirlitið undir ráðherra sem einnig skipar þriggja manna stjórn stofnunarinnar til fjögurra ára í senn. Ráðherra velur stjórnarmenn án umsóknar eða tilnefninga að öðru leyti en því að Seðlabankinn tilnefnir einn stjórnarmann.

¹² RNA, 5. bindi, kafli 16.2.14.

Varamenn í stjórn eru þrír og gera starfsreglur stjórnar Fjármálaeftirlitsins ráð fyrir því að bæði aðalmenn og varamenn sitji stjórnarfundi. Í framkvæmd hefur forstjóri Fjármálaeftirlitsins einnig settið stjórnarfundi nema annað sé sérstaklega ákveðið.

Frekar fábrotin ákvæði eru í lögnum um hæfi stjórnarmanna Fjármálaeftirlitsins. Stjórnarmennirnir skulu hafa „þekkingu á fjármagnsmarkaði og hafa haldgóða menntun“ og eru þau skilyrði mun vægari en gilda um suma eftirlitsskylda aðila.

Hlutverk stjórnarinnar er skilgreint þannig að hún fari með yfirstjórn stofnunarinnar, móti áherslur í starfi og fylgist með starfsemi og rekstri. Þá skuli meiriháttar ákvarðanir bornar undir stjórnina „til samþykktar eða synjunar“. Vikið er að hlutverki stjórnar Fjármálaeftirlitsins í tengslum við viðurlagaákvæðanir í nokkrum sérlagaákvæðum. Í lögnum er ekki fjallað sérstaklega um hvað telst meiri háttar ákvörðun, en það er aftur á móti gert í reglum stjórnar. Samkvæmt 11. gr. laganna skal ákvörðun um álagningu dagsekta og févita vegna athafna sem brjóta gegn ákvörðunum eftirlitsins tekin af stjórn.

Stjórn ræður forstjóra stofnunarinnar og hann ræður starfsmenn. Stjórninni er heimilt að fela forstjóra að taka ákvarðanir um dagsektir vegna gagnaskila eftirlitsskyldra aðila. Hann skal eiga reglulega samráðsfundi við Seðlabankann og veita bankanum nauðsynlegar upplýsingar. Að öðru leyti er ekki að finna í lögnum nánari skýringar á verkaskiptingu forstjóra og stjórnar.

Í því að Fjármálaeftirlitið er sjálfstæð eftirlitsstofnun felst að fjármála- og efnahagsráðherra hefur almennt eftirlit með starfrækslu stofnunarinnar en hefur ekki aðkomu að úrlausn einstakra mála, sbr. 2. mgr. 13. gr. laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011. Líkt og fram kemur í athugasemdum við frumvarp það sem varð að fyrrnefndum lögum leiðir það af meginreglunni um að ráðherra beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum að ráðherra hefur almennar eftirlitsskyldur með stofnuninni og ber ábyrgð á að brugðist sé við kerfislægum annmörkum í framkvæmd stjórnarsýslu á viðkomandi málefna sviði. Í því felst m.a. að ráðherra þarf að geta kafið stofnunina um upplýsingar sem þörf er á til að sinna eftirlitinu, sbr. 2. mgr. 14. gr. laganna.

Stjórnarsýsluleg staða Fjármálaeftirlitsins er svipuð og hjá Samkeppniseftirlitinu, þótt í samkeppnislögum segi að stofnunin fari með framkvæmd laganna „í umboði“ ráðherra. Sambærileg ákvæði eru um skipan stjórnar og hlutverk hennar. Í lögum um Póst- og fjarskiptastofnun er þessu nokkuð öðruvísi farið, en yfir þeirri stofnun er engin sérstök stjórn. Ráðherra ræður forstjóra til 5 ára og hann er æðsti stjórnandi stofnunarinnar. Sama gildir um Mannvirkjastofnun.

6.2 Ákvæði kjarnaviðmiðanna um sjálfstæði

Í skýrslum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins hefur komið fram það sjónarmið að Fjármálaeftirlitið sé ekki nægjanlega sjálfstæð stofnun eða treysta þurfi sjálfstæði Fjármálaeftirlitsins betur, svo sem fyrr greinir. Þær athugasemdir byggja meðal annars á sjónarmiðum sem fram koma í annarri grein kjarnaviðmiða um skilvirkt bankaeftirlit.

Í kjarnaviðmiðunum er tekið fram að sjálfstæði eftirlitsaðila megi meta út frá því hvort starfsemi sé sjálfstæð, ábyrgð eftirlitsaðila og stjórnskipulag sé gagnsætt og lögbundið. Kveðið er á um að hvorki stjórnvöld né fjármálafyrirtækin sjálf eigi að geta beitt áhrifum sínum til að takmarka sjálfstæðið. Þá eru lagðar nokkrar meginlínur um efnisþætti og er rétt að tilgreina hér:

- *Skipun og brottvikning* forstjóra og stjórnar Fjármálaeftirlits þarf að vera fyrirkomið í gagnsæju ferli. Nauðsynlegt er að kveða á um lágmarks skipunartíma og brottvikning skal

einungis byggð á lögákvæðnum ástæðum sem lúta að líkamlegu og andlegu hæfi, ellegar vanrækslu í starfi. Ástæður brottvikningar skulu birtar opinberlega.

- *Skilvirkt og gagnsætt stjórnskipulag* þar sem ákvarðanir eru teknar tímanlega á viðeigandi stað í stofnuninni. Komið sé í veg fyrir hagsmunaárekstra.
- *Fjármagn þarf að vera tryggt.* Nauðsynlegur mannauður og aðstæður til að sinna verkefnum eftirlitsins er grundvallaratriði. Fjármagn þarf að duga til að: greiða starfsfólki samkeppnishæf laun, ráða utanaðkomandi sérfræðinga þegar þess er þörf, mæta kostnaði við vettvangsrannsóknir og upplýsingatækni við eftirlit.
- *Lög þurfi að kveða á um vernd gegn málsóknum.* Með því er átt við að starfsmenn eftirlits geti gengið fram án þess að eiga á hættu persónuleg áföll vegna skaðabótakrafna eftirlitsskyldra aðila. Þá þurfi þeir að eiga aðgang að málsvörn án kostnaðar vegna athafna þeirra í góðri trú við rækslu starfa sinna.

6.3 Skipun og brottvikning stjórnarmanna

Til stjórnenda og yfirstjórnar Fjármálaeftirlitsins teljast forstjóri og stjórnarmenn stofnunarinnar. Að því er varðar skipun í stjórn er kveðið á um skipunarferli og skipunartíma í lögum nr. 87/1998 og eru upplýsingar um skipun og sér í lagi um menntun og reynslu stjórnarformanns birtar opinberlega líkt og venja er með stjórnir opinberra stofnana. Um brottvikningu stjórnarmanna í stjórnnum opinberra stofnana fer eftir stjórnsýslulögum nr. 37/1993 auk óskráðra reglna stjórnsýsluréttar en þeir falla ekki undir gildissvið starfsmannalaga nr. 70/1996. Verður skipun stjórnarmanns ekki afturkölluð nema málefnalegar ástæður séu fyrir hendi. Unnt væri að áréttta það í lögum nr. 87/1998.

Ráðning forstjóra er í höndum stjórnar og er hún ótímabundin. Forstjóri stofnunarinnar telst embættismaður í skilningi 13. tölul. 1. mgr. 22. gr. starfsmannalaga nr. 70/1996 og verður honum einungis vikið úr starfi á grundvelli atriða sem talin eru upp í 25. gr. sömu laga.

Upplýsingaréttur almennings um brottvísanir æðstu embættismanna er tryggður í 3. mgr. 7. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Á síðasta áratug kom tvívegis til skoðunar af hálfu stjórnar hvort ráðstafanir forstjóra gæfu tilefni til brottvikningar eða áminningar. Í bæði skipti voru forsendur fyrir niðurstöðu stjórnar birtar opinberlega.¹³ Að mati starfshópsins er þetta viðmið uppfyllt.

6.4 Skilvirkt og gagnsætt stjórnskipulag

Hlutverk stjórnar Fjármálaeftirlitsins er að móta áherslur í starfi stofnunarinnar og fylgjast með starfsemi og rekstri hennar. Í janúar 2018 staðfesti stjórnin nýtt skipurit fyrir stofnunina. Markmið breytinganna er meðal annars að skýra ábyrgðarlínur innan Fjármálaeftirlitsins og gera skipulag þess aðgengilegt fyrir þá sem eiga í samskiptum við stofnunina. Hið nýja skipurit

¹³ Sjá fréttir á heimasíðu stofnunarinnar: „[Stjórn FME hefur lokið athugun á hæfi Gunnars Þ. Andersen forstjóra og sér ekki tilefni til að aðhafast frekar](#)“ frá 5 nóvember 2010 og „[Yfirlýsing stjórnar Fjármálaeftirlitsins 1. mars 2012](#)“ vegna uppsagnar þáverandi forstjóra.

fellur enn fremur betur að evrópska fjármálaeftirlitsumhverfinu, sem Fjármálaeftirlitið er hluti af, og gildandi stefnu þess en það eldra.¹⁴

Viðeigandi stjórnskipulag, ábyrgðaskipting, ferlar og vinnulýsingar stuðla að öfluggu innra eftirliti. Meðal verkefna innri endurskoðanda er að ganga úr skugga um virkni innra eftirlits og meta gildi þess með hliðsjón af þeim markmiðum sem það á að þjóna. Tillögur starfshópsins um að innri endurskoðanda FME verði fundinn staður í lögum munu því stuðla að sjálfstæði stofnunarinnar samkvæmt kjarnaviðmiðunum, m.t.t. skilvirks og gagnsæs stjórnskipulags.

6.5 Fjármögnun

Kveðið er á um fjármögnun rekstrar Fjármálaeftirlitsins í lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 99/1999. Í meginatriðum er þar byggt á því að Fjármálaeftirlitið innheimti sjálft gjald af þeim aðilum sem sæta eftirliti.

Gjaldið er að meginstefnu til ákveðið sem hlutfall af eignum fyrirtækjanna, þó með nokkrum undantekningum. Undirbúningur að innheimtunni fer þannig fram að Fjármálaeftirlitið kynni samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila áætlanir um rekstrarumfang næsta árs og hvernig rétt sé að skipta þeim kostnaði á milli flokka hinna eftirlitsskyldu aðila. Samráðsnefndin lætur síðan í té álit sem fylgir skýrslu stjórnar Fjármálaeftirlitsins til ráðherra. Ráðherra skal samkvæmt lögum leggja frumvarp fyrir Alþingi um breytingu á gjaldhlutfallinu ef niðurstaða skýrslunnar um rekstrarumfang gefur tilefni til.

Einnig hefur Fjármálaeftirlitið heimildir til að krefjast greiðslna af eftirlitsskyldum aðilum vegna sértækra aðgerða, svo sem við afgreiðslu starfleyfisumsókna og vegna sértæks eftirlits. Þetta fyrirkomulag á fjármögnun opinberrar stofnunar er nokkuð sérstakt. Í athugasemdum með frumvarpi að áður nefndum lögum kemur fram að til fyrirmyndar hafi verið lög um tryggingargjald og gengið var út frá því að hlutföll álagningar kynnu að breytast á hverju ári eftir því sem starfsemi eftirlitsins og þróun á markaði krefðist. Segir einnig að mikilvægt hafi þótt að kveða á um eftirlitsgjaldið í sérlægum þar sem það kynni að skapa „óstöðugleika í starfi Fjármálaeftirlitsins og starfsheimildum ef lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi yrðu opnuð á hverju ári“. Þá var það talinn kostur fyrir fjárhagslegt sjálfstæði Fjármálaeftirlitsins að það færi sjálft með innheimtu gjaldsins.

Í niðurstöðum rannsóknarskýrslu Alþingis kemur fram að ef litið er til rekstrarkostnaðar stofnunarinnar og þróunar tekna hennar fram til ársins 2006 sé ljóst að verulega hafi vantað upp á að fylgt hafi verið „hröðum vexti íslenska fjármálakerfisins, flóknari eignatengslum ... og auknum umsvifum ... og flóknari verkefnum.“ Tekið er fram að það hafi verið á ábyrgð stjórnar og forstjóra að kalla eftir auknum fjárheimildum og „láta á það reyna hvort löggjafinn væri reiðubúinn að breyta fjárhæð gjalda þannig að stofnunni yrði tryggt nægjanleg fé“.

Með breytingum sem gerðar voru á lögum árið 2009 (í tilefni aukins kostnaðar og áætlaðs kostnaðar á árinu 2010) var ekki kveðið á um neinar grundvallarbreytingar á álagningarfyrirkomulagi og innheimtu gjalda. Í framhaldi af bankahruninu var í nokkrum dómsmálum tekist á um réttmæti sértækra gjalda (sjá t.d. hrd. í máli nr. 460/2014 og máli nr. 46/2015 en í hvorugu málinu fékkst efnisúrlausn þar sem málin voru höfðuð of seint).

¹⁴ Sjá: <https://www.fme.is/utgefid-efni/frettir-og-tilkynningar/frettir/nytt-skipurit-fjarmalaeftirlitsins>

Í umsögn Samtaka fjármálafyrirtækja (SFF) til starfshópsins er bent á að kostnaður við rekstur Fjármálaeftirlitsins hafi margfaldast á undanförunum árum. Áður nefnd samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila hafi gert endurteknar athugasemdir við rekstraráætlanir eftirlitsins og áformaða gjaldtöku. Bent er á að starfsmenn eftirlitsins séu 120 talsins á meðan á öðrum Norðurlöndum séu þeir 200-400 í margfalt stærri hagkerfum og fjármálakerfum. Samtökin leggja til að óháður sérfræðingur verði fenginn til að gera rekstrarúttekt á Fjármálaeftirlitinu enda sé óheppilegt að aðildarfyrirtækin standi í ágreiningi um rekstrarleg málefni Fjármálaeftirlitsins eins og núverandi löggjöf skapar umgjörð fyrir. Í umsögn SFF er talið að aukið gagnsæi þurfi að ríkja um gjaldtöku Fjármálaeftirlitsins en ekki eru gerðar skýrar tillögur um breytt fyrirkomulag.

Starfshópurinn hefur kynnt sér framkvæmd laganna og ekki hefur verið bent á tilvik þar sem ráðherra hefur hafnað tillögum Fjármálaeftirlitsins eða breytt þeim á annan hátt áður en þær eru lagðar fram á Alþingi.

Athugasemdir AGS um skort á sjálfstæði FME hafa einkum snúist að fjármálalegu sjálfstæði stofnunarinnar. Tillögur sjóðsins um að hluta þess eftirlits sem FME er nú falið verði komið fyrir hjá Seðlabankanum, m.a. vegna þess sjálfstæðis sem hann nýtur, benda til þess að sjóðurinn telji fjármögnun Seðlabankans ákjósanlega út frá sjónarmiðum um sjálfstæði. Bankinn er í dag rekinn á mismun vaxtatekna og –gjalda og voru rekstrargjöld hans á árinu 2017 rúmir 4 milljarðar króna. Starfshópurinn telur ekki ljóst að fjármögnun eftirlits með lánastofnunum yrði sjálfstæðari þó starfseminni yrði fundinn staður í Seðlabankanum. Líklegast er að fjármögnunin yrði með sama hætti og er í dag, þ.e. með gjaldi sem lagt væri á eftirlitsskylda aðila, ella þyrfti að fjármagna starfsemina á fjárlögum eða með breytingu á fjármagnsuppyggingu bankans þannig að vaxtamunurinn stæði undir þeim kostnaðarauka sem slíkri breytingu myndi fylgja.

Lög nr. 123/2015 um opinber fjármál gilda að jafnaði um þá sem fara með ríkisvald. Þau gera ráð fyrir ákveðnu verklagi, þ.e. að lögð sé fram áætlun í formi fjármálaáætlunar og fjármálastefnu til lengri tíma og hún samþykkt sem ályktun frá Alþingi. Þess má geta að við tillögur um fjárheimildir til dómstóla og Alþingis gilda sérákvæði í lögum um opinber fjármál, en samkvæmt 21. gr. laganna gerir forsætisnefnd Alþingis tillögur beint til ráðherra um fjárheimildir til Alþingis og stofnana þess. Um dómstólana gildir sú regla að ráðherra hefur formlegt samráð við dómstólaráð og Hæstarétt Íslands og ef vikið er frá tillögum þeirra skal greina fjárlaganefnd frá ástæðum þess og greina frávikin í frumvarpi til fjárlaga. Í athugasemdum með frumvarpinu greinir að með þessu fyrirkomulagi sé leitast við að styrkja stöðu dómstólanna gagnvart framkvæmdavaldinu og tryggja að Alþingi sé „fyllilega ljós sjónarmið dómskerfisins svo og líklegar afleiðingar niðurskurðar áður en tekin er endanleg ákvörðun um þetta efni“.

6.6 Vernd gegn málsóknum

Til þess að efla sjálfstæði eftirlitsaðila hefur verið talið mikilvægt, við alþjóðlega endurskoðun reglna um eftirlit á fjármálamörkuðum, að starfsmenn og stjórnendur njóti verndar gegn málsóknum þeirra sem eiga hagsmuna að gæta af ákvörðunum þeirra í starfi. Starfsmenn standa gjarnan frammi fyrir ákvörðunum sem hafa mikil áhrif á fjárhagslega hagsmuni og þurfa að beita matskenndum lagaákvæðum.

Í lögum nr. 125/2008 (neyðarlögum) var ákveðið að forstjóri, starfsmenn og stjórnarmenn í Fjármálaeftirlitinu bæru ekki skaðabótaábyrgð vegna ákvarðana á grundvelli 5. gr. laganna (sem varð 100. gr. á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki), þ.e. vegna sérstakra ráðstafana í þágu fjármálastöðugleika. Í athugasemdum með frumvarpinu var með sama hætti orðuð sú

röksemdir að tryggja yrði að starfsfólk og stjórnarmenn „veigri sér ekki við að grípa til aðgerða sem nauðsynlegar teljast, en ágreiningur kann að verða um vegna skerts hags eða réttinda, svo sem hluthafa eða stofnfjáreigenda“. Áfram var hins vegar byggt á því að Fjármálaeftirlitið sem stofnun gæti bakað sér skaðabótaábyrgð ráðstafana á grundvelli ákvæðisins og er það raunar sérstaklega tekið fram í athugasemdum með frumvarpinu. Reyndi á þá ábyrgð, m.a. í dómi Hæstaréttar Íslands í máli nr. 596/2012 (Deka Bank Deutsche Girozentrale gegn íslenska ríkinu) og máli nr. 169/2011 (Aresbank gegn Landsbankanum hf., Fjármálaeftirlitinu og íslenska ríkinu), en benda má á að í síðarnefnda málinu tók Hæstiréttur fram að engin efni hefðu verið til að stefna Fjármálaeftirlitinu samhliða íslenska ríkinu að því er varðar bótakröfur vegna ákvarðana eftirlitsins sjálfs. Má af því ráða að íslenska ríkið svari að öllu leyti fyrir skaðabótakröfur vegna ákvarðana Fjármálaeftirlitsins.

Samkvæmt almennum ákvæðum 23. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993 gildir sú regla að vinnuveitandi getur endurkrafið starfsmann um greiddar bætur að því marki „sem telja má sanngjarnt þegar litið er til sakar og stöðu starfsmanns og atvika að öðru leyti“. Einnig gildir sú regla að ef starfsmaður er sóttur beint í skaðabótamáli getur hann endurkrafið vinnuveitanda miðað við sömu forsendur, komi til bótagreiðslu.

7 STOFNANALEG UMGJÖRÐ EFTIRLITS MEÐ FJÁRMÁLASTARFSEMI

Eins og að framan greinir hafa umfangsmiklar breytingar verið gerðar á starfsumhverfi fjármálaeftirlits hér á landi, m.a. á grundvelli ábendinga frá innlendum og erlendum sérfræðingum um hvað betur mætti fara sem og breytinga sem orðið hafa á hinum alþjóðlega vettvangi fyrir tilstilli nokkurs konar hugarfarsbreytingar í kjölfar fjármálakreppunnar 2008. Þrátt fyrir viðamiklar úrbætur á umliðnum árum leggur nýleg skýrsla AGS sérstaka áherslu á, það sem sjóðurinn telur, ákjósanlegar breytingar á stofnanalegri uppbyggingu opinbers eftirlits hér á landi.

Verkefni starfshópsins er að meginstefnu til bundið við endurskoðun á lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, svo og lögum um fjármögnun þeirrar starfsemi. Ekki er kveðið á um skiptingu eftirlitsstarfa á milli Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans í þeim lögum. Í skipunarbréfi segir þó að endurskoðun kunni að snúa að öðrum lagabálkum „tengist þau eftirliti með markaðnum.“ Starfshópurinn telur því óhjákvæmilegt að greina nánar hvernig störfum hefur verið skipt á milli Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins, í hvaða tilgangi og hvaða breytingar hafa átt sér stað í þeirri verkaskiptingu á síðustu árum.

7.1 Samstarf Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins um eftirlit með fjármálastarfsemi

Með stofnun Fjármálaeftirlitsins árið 1999 var sameinuð starfsemi Bankaefirlitsins, sem hafði verið innan Seðlabankans, og Vátryggingaefirlitsins. Þó að hluti af starfsemi Fjármálaeftirlitsins byggi á eftirlitshlutverki sem áður var hjá Seðlabankanum hafa þessar tvær stofnanir í sameiningu gegnt grundvallarhlutverki í eftirliti á fjármálamarkaði og eiga með sér umtalsvert samstarf og samvinnu í tengslum við eftirlit með fjármálamarkaði.

Í 4. mgr. 15. gr. laga nr. 87/1998, er kveðið á um að gerður skuli samstarfssamningur milli Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins. Í samstarfssamningnum er fjallað um ýmiskonar sameiginlegt áhættumat, upplýsingaskipti, samstarf um aðgerðir og fleira sem ætlað er að

koma í veg fyrir „eyður í safni upplýsinga“ og einnig að fyrirbyggja tvíverknað.¹⁵ Á vegum stofnananna starfa samkvæmt því fimm áhættumatshópar og einn þeirra fjallar um lausafjár- og fjármögnunaráhættu.

Í þessu sambandi skiptir einnig máli að árið 2014 voru sett lög nr. 66/2014, um fjármálastöðugleikaráð sem hafa að geyma ýmis ákvæði sem eiga að stuðla að fjármálastöðugleika og samhæfa viðbrögð við ógnum við honum. Auk þess að setja á fót fjármálastöðugleikaráð, sem er formlegur samstarfsvettvangur stjórnvalda, kveða lögin á um hlutverk og skipan kerfisáhættunefndar. Kerfisáhættunefnd er meðal annars skipuð Seðlabankastjóra og forstjóra Fjármálaeftirlitsins og fjallar hún um stöðu mála á grundvelli greiningarvinnu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins sem kveðið er á um í samstarfssamningi stofnananna.

Lög um fjármálastöðugleikaráð byggðu að hluta til á tillögum í skýrslu Jóns Sigurðssonar, Gavin Bingham og Karlo Jännäri auk þess sem tekið var mið af hinni alþjóðlegu þróun sem átti sér stað á árunum eftir bankahrunið 2008. Þó nokkur reynsla hefur nú fengist á nánara samstarf Seðlabanka og Fjármálaeftirlits með þessum lögum og endurnýjuðum samstarfssamningi. Með því fyrirkomulagi hefur tekist að tvinna betur saman eftirlit með einstökum fjármálafyrirtækjum og viðskiptaháttum á fjármálamarkaði annars vegar og þjóðhagsvarúð eða greiningu á heildarmynd áhættuþátta í hagkerfinu hins vegar. Segja má að Seðlabankinn beri höfuðábyrgð á síðarnefnda hlutverkinu en Fjármálaeftirlitið hinu fyrrnefnda. Starfshópurinn ræddi þetta málefni við forsvarsmenn bæði Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins og töldu þeir að talsvert hefði áunnist.

Þrátt fyrir miklar umbætur í stofnanaumgjörð eftirlits á fjármálamarkaði síðastliðinn áratug og mun öflugra samstarf Seðlabanka og Fjármálaeftirlits hefur haldist grundvallarverkaskipting milli stofnananna sem sætt hefur töliverðri gagnrýni. Það fyrirkomulag sem hér um ræðir byggir á 12. gr. laga um Seðlabanka Íslands og 2. mgr. 79. gr. laga um fjármálafyrirtæki, þar sem segir að Fjármálaeftirlitið og Seðlabanki Íslands fari með eftirlit vegna lausafjárahættu fjármálafyrirtækja, en þó í meginatriðum þannig að Seðlabankinn annast lánastofnanir en Fjármálaeftirlitið önnur fjármálafyrirtæki.¹⁶ Seðlabankinn setur reglur um laust fé og stöðuga fjármögnun fjármálafyrirtækja og hefur eftirlit með þeim samkvæmt lögum um Seðlabanka Íslands. Fjármálaeftirlitinu er heimilt, að undangengnu samráði við Seðlabanka Íslands, að setja reglur um framkvæmd lausafjárstýringar.

Talið hefur verið óheppilegt að aðskilja eftirlit með lausafjárstöðu og eiginfjárstöðu lánastofnana og að réttara væri að sameina eftirlitsstarfsemi með lánastofnunum í einni stofnun. Hefur verið mælt með því að sú stofnun yrði Seðlabanki Íslands.

¹⁵ Gerður var nýr samstarfssamningur árið 2014 í tengslum við gildistöku laga nr. 66/2014 um fjármálastöðugleikaráð. Eldri samningar sem skoðaðir voru eru frá árunum 2011 og 2006.

¹⁶ Þessu ákvæði laga um fjármálafyrirtæki var breytt við endurskoðun á árinu 2015. Í athugasemdum með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 57/2015 er meðal annars bent á að breytingunum sé ætlað að koma til móts við ábendingar Alþjóðgjalddeyrissjóðsins um fylgni Fjármálaeftirlitsins við kjarnareglur Basel nefndarinnar um bankaeftirlit, og undirbyggja heimildir Fjármálaeftirlitsins til þess að setja bindandi reglur eða viðmið um einstaka áhættuþætti í starfsemi fjármálafyrirtækja.

Þetta sjónarmið var t.a.m. sett fram í skýrslu Karlo Jännäri árið 2009, en hann taldi rétt að kanna hvort samlegðaráhrif gætu orðið af samruna eða nánara samstarfi Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans. Tillögur hans um nánara samstarf FME og Seðlabanka gerðu aftur á móti ráð fyrir því að Ísland gengi í ESB og því þyrfti ekki lengur að taka tillit til gagnraka um sjálfstæði Seðlabanka og kjarnahlutverks í mótun peningastefnu.

Í skýrslu áður nefnds Karlo Jännäri, Gavin Bingham og Jóns Sigurðssonar frá 2012 var einnig fjallað um þetta, þó með minni áherslu á samruna stofnananna. Það var álit höfunda að rétt væri að samþætta betur starfsemi Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins og ættu þessar stofnanir að lúta einni yfirstjórn. Þeir lögðu til að hlutverk og ábyrgð Seðlabanka og Fjármálaeftirlits yrðu skýrð frekar og verkefnum skipt þannig að Seðlabanka yrðu falin „*tilgreind verkefni við reglusetningu og eftirlit og Fjármálaeftirliti almennt eftirlit með allri áhættu í rekstri og fjárhag einstakra fjármálafyrirtækja og því einu falin sérstaklega ábyrgð og framkvæmd á skilameðferð.*“ Þá töldu höfundar rétt að Seðlabanki og Fjármálaeftirlit færu *sameiginlega* með eftirlit með lausafjárstöðu og gjaldeyrisstöðu fjármálafyrirtækja. Megin niðurstaða um stofnanauppbyggingu var að komið yrði upp sameiginlegum innviðum fyrir Seðlabanka og Fjármálaeftirlitið hvað snertir stjórnsýslu, upplýsingakerfi og önnur stoðsvið.

Nýjustu athugasemd í þessa veru er að finna í títt nefndri skýrslu AGS frá árinu 2017. Þar var hvatt til þess að stofnanauppbygging fjármálaeftirlits hér á landi yrði tekin til gagngerrar endurskoðunar, og lögð sérstök áhersla á sjálfstæði og styrkingu heimilda hvað varðar reglusetningu og eftirlit með bönkum. Að mati sjóðsins standa tveir möguleikar til boða til að koma til móts við áhyggjur sjóðsins: annars vegar að tryggja fjármálalegt og rekstrarlegt sjálfstæði FME frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu og hins vegar að sameina lausafjäreftirlit með lánastofnunum og annað eftirlit með lánastofnunum í Seðlabanka Íslands.¹⁷

Hér á eftir er stiklað á stóru um hvers vegna lausafjäreftirlit með lánastofnunum var fundið staður í Seðlabanka Íslands við stofnun Fjármálaeftirlitsins, þegar annars flest önnur eftirlitshlutverk sem bankinn hafði farið með voru fengin Fjármálaeftirlitinu.

7.2 Eftirlitshlutverk Seðlabanka og hlutverk lánveitanda

Meginhlutverk seðlabanka er að framfylgja peningastefnu með því að stuðla að stöðugu verðlagi, öryggi greiðslukerfa, seðlaprentun, fylgjast með gjaldeyrismarkaði og vera banki bankanna. Seðlabanki á viðskipti á markaði í því skyni að hrinda markmiðum sínum í framkvæmd. Það gerir hann einkum með því að taka við innlánunum frá innlánsstofnunum og auk þess getur hann lánað lánastofnunum sem taka við innlánunum.

Það felst í hlutverki seðlabanka að fylgjast bæði vel með þróun efnahagsmála og einnig að meta stöðu lánastofnana með tilliti til gjaldeyrisáhættu, lausafjár og almenns efnahagslegs styrkleika. Einnig hefur verið litið á seðlabanka sem þrautavarálánveitanda, þ.e. þegar almennir markaðir fyrir lánsfé til banka eru lokaðir eða takmarkaðir, og er gert ráð fyrir slíku hlutverki í orðalagi 2. mgr. 7. gr. laga um Seðlabanka Íslands.

Í hinni alþjóðlegu umræðu eru skiptar skoðanir um það við hvaða aðstæður seðlabankar eigi að nýta sér heimild til þrautavarálána og hvernig kjör og aðrir skilmálar eigi að vera. Það eru þó

¹⁷ Sjá skýrsluna hér: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2017/cr17163.ashx>, athugasemdirna er að finna á bls. 15.

almennt talin rök með því að seðlabankar hafi fjármálaeftirlit innan sinna vébanda að með því móti sé tryggt að unnt sé að sinna hlutverki þrautavarálanveitanda með ábyrgum og tryggum hætti. Á fundi starfshópsins með Seðlabanka Íslands kom einmitt fram sú afstaða að eftirlitshlutverk bankans með lausafjárstöðu lánastofnana væri nauðsynlegt til þess að sinna hlutverki Seðlabankans sem lánveitanda til lánastofnana sem taka við innlánnum. Með eftirlitinu fengi Seðlabankinn mikilvægar og nauðsynlegar upplýsingar um bankana sem lántaka.

Sumir telja á hinn bóginn að eftirlitshlutverkið fari ekki sérstaklega vel með hefðbundnu hlutverki sjálfstæðs seðlabanka. Ekki fari vel á því að „banki bankanna“ sé jafnframt sá sem sinnir eftirliti og hefur agavald með viðskiptavinum sínum. Einnig er það nefnt að seðlabankar séu í eðli sínu ekki eftirlitsstofnanir og séu ekki byggðar upp til að leggjast í rannsóknir á einstökum málum eða leggja viðurlög á lánastofnanir og tengda aðila. Þá er talið vafasamt að eftirlit með lánastofnunum bæti endanlega yfirsýn um tiltæk veð og aðra þætti þegar kemur að því að seðlabankar beiti sér sem lánveitendur til þrautavara.

Eftir því sem stafshópurinn kemst næst er það almennt talið nauðsynlegt að seðlabankar hafi óheftan aðgang að þeim upplýsingum sem eftirlitsaðilar hafa, til þess að undirbyggja ákvarðanir sínar um lán til bankanna með sem bestum hætti. Á álagstímum, þegar taka þarf ákvarðanir fljótt og örugglega, t.a.m. um að veita lán til þrautarvara, er óheftur aðgangur að tímanlegum og áreiðanlegum upplýsingum mest um verður. Hins vegar eru áhöld um hvort nauðsynlegt er að lánveitandinn sinni eftirlitinu sjálfu eða jafnvel hvort að einhver skörun hagsmuna gæti orðið milli eftirlitshlutverksins og hlutverks lánveitanda.¹⁸

Í viðræðum hópsins við bæði Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitið kom fram að tækifæri væru til hagræðingar við gagnaöflun eftirlitsaðila, t.a.m. með sameiginlegu gagnaviðmóti og jafnvel sameiginlegum gagnagrunnum. Í gegnum slíka gagnagrunna gætu stofnanirnar haft aðgang að upplýsingum um eftirlitsskylda aðila í rauntíma eftir fyrir fram skilgreindum ferlum í samræmi við hlutverk sín. Í samstarfssamningi FME og Seðlabanka frá árinu 2014 er kveðið á um öflun og gagnkvæma miðlun gagna og upplýsinga. Stofnanirnar deila nú þegar með hvorri annarri töluverðum upplýsingum sem þær afla í starfsemi sinni.

Í fræðilegri umræðu hafa ýmis rök verið færð með og á móti því að eftirlit með lánastofnunum sé hjá seðlabönkum. Vísað hefur verið til þess að nokkur ríki í Evrópu hafi á seinustu árum fært fjármálaeftirlit nær eða inn undir hatt seðlabanka í viðkomandi landi. Í öllum tilfellum að undanskildu Bretlandi er um að ræða aðildarríki Evrópusambandsins sem bæði taka þátt í myntsamstarfi undir hatti Evrópska seðlabankans og bankabandalagi Evrópusambandsins og samstarfi Evrópusambandsríkja um sameiginlegt fjármálaeftirlit í Evrópusambandinu (e. Single Supervisory Mechanism (SSM)).

7.3 Athugasemdir starfshópsins um lausafjäreftirlit með lánastofnunum

Að mati starfshópsins eru þó nokkrir ágallar á núverandi fyrirkomulagi lausafjäreftirlits með lánastofnunum, einkum vegna þess að töluvert skortir uppá að Seðlabankinn hafi samskonar eftirlitshlutverk og -úrræði og Fjármálaeftirlitið hefur.

¹⁸ Sjá t.d.: Paul Tucker (2014), The Lender of Last Resort and Modern Central Banking: Principles and Reconstruction; Andrew Hauser (2014), Lender of Last Resort Operations During the Financial Crisis: Seven Practical Lessons from the United Kingdom; Paul De Grauwe (2011), The European Central Bank: Lender of Last Resort in the Government Bond Markets?

Þannig er ekki að finna í Seðlabankalögum hefðbundin ákvæði um úrræði eftirlitsaðila, t.d. fresti til úrbóta, tilsjónarmenn, sviptingu eða takmörkun starfsleyfis, eða sérstakar viðbótarkröfur, þótt þar sé að sönnu kveðið á um refsingar og dagsektir vegna brota á reglum. Þá eru viðurlög með nokkuð öðru sniði en í lögum um fjármálafyrirtæki og lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Að þessu leytinu til má efast um að fyrirkomulagið sé fullnægjandi þegar kæmi að því að beita hörðu vegna brota gegn reglum.¹⁹

Í Basel III staðlinum og í tilskipun Evrópusambandsins um starfsemi fjármálafyrirtækja og eftirlit með þeim²⁰ er gert ráð fyrir að eftirlitsaðili hafi valdheimildir til þess að leggja auknar kröfur til fjármálafyrirtækis gefi könnunar- og matsferli fjármálafyrirtækis eða sérstakar aðstæður tilefni til. Við innleiðingu tilskipunarinnar hér á landi fékk Fjármálaeftirlitið heimildir til þess að krefjast allra þeirra úrbóta sem tilskipunin kveður á um, nema krefja lánastofnanir um aukið laust fé eða að draga úr misræmi í líftíma eigna og skulda.²¹ Sú heimild hefur heldur ekki fengið stað í 12. gr. laga um Seðlabanka Íslands, þar sem fjallað er um heimildir hans til lausafjareftirlits.

Þá er í lögum um Seðlabankann ekki að finna tilkynningarskyldu til Fjármálaeftirlitsins ef lánastofnanir gerast brotlegar við reglur um laust fé, en augljóst er að umtalsverð brot gegn reglum gætu varðað afturköllun starfsleyfis á grundvelli 3. tl. 1. mgr. 9. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Þar er reyndar sá galli á að lagaákvæðið fjallar bara um að fyrirtæki fullnægi ekki ákvæðum „laga þessara“ um kröfur til lauss fjár. Kröfur um laust fé, að því er lánastofnanir varðar, eru hins vegar ekki í lögum um fjármálafyrirtæki, eins og fyrr greinir.

8 FYRIRKOMULAG FJÁRMÁLAEFTIRLITS Á NORÐURLÖNDUNUM

Eins og rakið er hér að framan hefur Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn talið Fjármálaeftirlitið ekki nógu sjálfstæða stofnun og jafnframt talið það til bóta að sameina eftirlitsstarfsemi í stað þess að deila henni á milli tveggja stofnana, Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins. Við athugun á því atriði er gagnlegt að skoða hvernig lönd með svipaða lagahefð og skipulag á fjármáلامarkaði hafa skipað þessum málum. Norðurlöndin eru nærtækust í því samhengi og Noregur er sérstaklega áhugaverður því landið hefur sams konar stjórnmalalegt samband við Evrópusambandið og Ísland, og er t.a.m. ekki hluti af bankabandalaginu eða myntsamstarfi Evrópu.

8.1 Fjármálaeftirlit í Noregi

Í Noregi heyrir Fjármálaeftirlitið (n. *Finanstilsynet*) undir fjármálaráðuneytið og fer það með eftirlit á fjármáلامarkaði. Um fjármálaeftirlit í Noregi gilda lög um eftirlit með fjármálastofnunum o.fl. (n. *Lov om tilsynet med finansforetak mv. (finanstilsynsloven)*). Eftirlitsskyldir aðilar samkvæmt norskum lögum eru að mestu þeir sömu og teljast eftirlitsskyldir aðilar hér á landi. Eftirlitshlutverkið nær til alls bankakerfisins, þar með talið eftirlits með lausafjárstöðu lánastofnana.

Fjármálaráðherra Noregs skipar stjórnarmenn til fjögurra ára í senn. Stjórnarmenn eru fimm og varamenn tveir auk þess sem norskur seðlabankinn á áheyrnarfulltrúa og fjármálaráðuneytið

¹⁹ Athugasemdir í þessa veru er að finna í áður nefndri skýrslu Karlo Jännäri frá árinu 2009.

²⁰ Tilskipun 2013/36/ESB.

²¹ Heimildina er að finna í 4. mgr. 86. gr. b

skipar varaáheyrnarfulltrúa eftir tillögu seðlabankans. Stjórnarmenn mega ekki starfa fyrir eftirlitsskylda aðila.

Sérstök regla gildir um hlutabréfaeign stjórnarmanna fjármálaeftirlitsins í Noregi. Samkvæmt henni mega stjórnarmenn ekki eiga hlutabréf eða hlutabréfatengda gerninga í eftirlitsskyldum aðilum. Þetta er sambærilegt við það sem gildir hér á landi skv. reglum FME nr. 130/2014, um viðskipti stjórnarmanna, forstjóra og starfsmanna Fjármálaeftirlitsins.

Í Noregi gilda sérstakar siðareglur um stjórn, forstjóra og starfsmenn fjármálaeftirlitsins þar í landi.

8.2 Fjármálaeftirlit í Danmörku

Í Danmörku fer sérstök stofnun þ.e. fjármálaeftirlitið (d. Finanstilsynet) með eftirlit með fjármálastarfsemi þar í landi. Fjármálaeftirlitið heyrir undir viðskipta- og efnahagsráðuneytið (d. Erhvervsministeriet). Kveðið er á um eftirlit danska fjármálaeftirlitsins í lögum um fjármálastarfsemi (d. Lov om finansiel virksomhed). Starfsemi sem heyrir undir eftirlit danska fjármálaeftirlitsins er sambærileg því sem gerist bæði hér á landi og í Noregi. Fjármálaeftirlitið í Danmörku fer með allt bankaeftirlit, þar með talið eftirlit með lausafjárstöðu lánastofnana. Stjórnarmenn danska fjármálaeftirlitsins eru sjö og tveir til vara ásamt því að gert er ráð fyrir því að ráðuneyti sem fer með málefni fjármálamarkaða (nú danska viðskiptaráðuneytið) hafi áheyrnarfulltrúa.

Kveðið er á um samsetningu stjórnar danska fjármálaeftirlitsins í lögum. Samkvæmt því skal stjórn danska fjármálaeftirlitsins hafa sameiginlega lagalega, hagfræðilega, viðskiptalega þekkingu ásamt sérstakri þekkingu á málefnum fjármálamarkaðar. Samkvæmt dönsku lögnum skulu þrjú stjórnarmenn hafa sérstaka þekkingu á lögum, hagfræði og á viðskiptum á fjármálamarkaði, tveir stjórnarmenn skulu hafa reynslu af framkvæmdastjórástörfum á fjármálamarkaði, einn stjórnarmaður skal hafa gegnt stöðu framkvæmdastjóra í viðskiptalífni og einn stjórnarmaður skal koma frá danska seðlabankanum. Stjórnarmenn mega ekki starfa fyrir eftirlitsskylda aðila.

Í Danmörku skipar sá ráðherra sem fer með málefni fjármálamarkaða stjórnarmenn til 2 ára í senn. Í úttekt Alþjóðagjaldeyrissjóðsins á fjármálaeftirliti í Danmörku hefur sjóðurinn gert athugasemdir við stuttan skipunartíma stjórnarmanna fjármálaeftirlitsins. Of stuttur skipunartími stjórnarmanna er talinn veikja sjálfstæði stofnunarinnar. Lenging skipunartíma stjórnarmanna er til skoðunar í tilefni af athugasemdum AGS þar um.

Í lokayfirlýsingu sendinefndar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins 2017 skv. 4. grein Stofnsáttmála sjóðsins, frá 10. maí 2017 um Danmörku, kemur fram að unnið sé að því að setja upp innri endurskoðun hjá danska eftirlitinu sem Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn telur að muni auka sjálfstæði stofnunarinnar þar í landi.

8.3 Fjármálaeftirlit í Svíþjóð

Sérstök stofnun, fjármálaeftirlitið (s. *Finansinspektionen*) fer með opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi í Svíþjóð. Stofnunin heyrir undir sænska fjármálaráðuneytið. Um starfsemi stofnunarinnar gildir aðallega reglugerð 2009:93 um starfsemi fjármálaeftirlitsins (s. *Förordning med instruktion för Finansinspektionen*). Eftirlitsskyldir aðilar sem heyra undir fjármálaeftirlitið eru nokkurn veginn þeir sömu og hér á landi og fer fjármálaeftirlitið með allt bankaeftirlit, þar með talið eftirlit með lausafjárstöðu lánastofnana.

Í Svíþjóð skulu stjórnarmenn sænska fjármálaeftirlitsins mest vera tíu talsins og fjármálaráðherra skipar stjórnarmenn til þriggja ára í senn. Stjórnarmenn mega ekki starfa fyrir eftirlitsskylda aðila.

Hjá sænska fjármálaeftirlitinu er starfrækt innri endurskoðun sem heyrir stjórnskipulega undir stjórn eftirlitsins. Hlutverk innri endurskoðanda er m.a. að hafa eftirlit með innri starfsemi og rekstri eftirlitsins.

8.4 Fjármálaeftirlit í Finnlandi

Fyrirkomulag fjármálaeftirlits er með öðru sniði í Finnlandi heldur en gengur og gerist annarsstaðar á Norðurlöndunum. Sérstök stofnun, fjármálaeftirlitið (s. *Finansinspektionen*, f. *Finanssivalvonta*), fer með fjármálaeftirlit þar í landi en stofnunin heyrir undir finnska þingið (sérstakt eftirlitsráð) og á í nánú samstarfi við finnska seðlabankann. Um eftirlitið gilda lög um fjármálaeftirlitið nr. 2008/878 með síðari breytingum (s. *Lag om Finansinspektionen*, f. *Laki Finanssivalvonnasta*). Eftirlitsskyldir aðilar eru þeir sömu og heyra undir fjármálaeftirlit á öðrum Norðurlöndunum þ. á m. fjármálafyrirtæki, tryggingarfélög og aðilar á verðbréfamarkaði. Fjármálaeftirlitið fer m.a. með lausafjáreftiliti eins og gengur og gerist annarsstaðar á Norðurlöndunum.

Fyrirkomulag fjármálaeftirlits er þó öðruvísi í Finnlandi en annarsstaðar á Norðurlöndunum að því leyti að Finnland er aðili að myntbandalagi Evrópu. Evrópski seðlabankinn tekur því virkan þátt í fjármálaeftirliti þar í landi og Finnland tekur þátt í samstarfi Evrópusambandsríkja um sameiginlegt fjármálaeftirlit í Evrópusambandinu (e. Single Supervisory Mechanism(SSM)).

9 NÁNAR UM TILLÖGUR STARFSHÓPSINS OG RÖKSTUÐNING FÜRIR ÞEIM

Í 1. kafla skýrslunnar er að finna tillögur hópsins en hér fer á eftir nánari umfjöllun og rökstuðningur fyrir þeim tillögum.

Tilfni endurskoðunarinnar er öðru fremur athugasemdir Alþjóðagjaldeyris-sjóðsins svo og önnur álitamál sem upp hafa komið og rakin eru að framan. Starfshópurinn hefur farið yfir gildandi lög, einkum í ljósi þeirra viðamiklu breytinga sem gerðar hafa verið á þeim á síðastliðnum árum.

Þá hefur það mikla þýðingu að með tilkomu laga um fjármálastöðugleikaráð hefur verið komið á vettvangi fyrir nánara og formfastara samstarf á milli fjármála- efnahagsráðuneytis, Fjármálaeftirlits og Seðlabanka.

Ljóst er að brugðist hefur verið við ýmsum vanköntum og gagnrýni, bæði með auknum fjármunum til rekstrar Fjármálaeftirlitsins og með umbótum á lagaumgjörð.

Með þetta í huga eru niðurstöður og tillögur starfshópsins eftirfarandi:

9.1 Markmið laganna

Í núgildandi lögum er markmiðið eingöngu að stuðla að því að eftirlitsskyldir aðilar fylgi lögum og reglum. Eins og bent hefur verið á var talið vanta upp á að Fjármálaeftirlitið tæki og fylgdi eftir matskenndum ákvörðunum í aðdraganda fjármálahrunsins og einnig hefur sú gagnrýni komið fram að stofnunin hafi ekki nægjanlega styrkar stoðir til að kveða á um almennar leiðbeiningar eða verklag þar sem beinum lagaákvæðum sleppir. Skýr markmiðsákvæði skjóta sterkari stoðum undir starfsemi Fjármálaeftirlitsins að þessu leyti.

Þá hefur bæði innlend og alþjóðleg þróun verið í þá átt að markmið fjármálaeftirlits séu tengd við almannahagssjónarmið, svo sem að varðveita fjármálastöðugleika, gæta að þjóðhagsvarúð og minnka kostnað skattgreiðenda af áföllum í rekstri fjármálafyrirtækja. Það er hins vegar *ekki* talið verkefni fjármálaeftirlits og reglna að koma með öllu í veg fyrir að slík fyrirtæki lendi í rekstrarvanda vegna slæmra ákvarðana stjórnenda.

Tillaga: Rétt þykir í þessu ljósi að endurskoða ákvæði 1. gr. um markmið laganna þannig að það geri almannahagsmunum hærra undir höfði og endurspegli fjölbreyttara hlutverk Fjármálaeftirlitsins en núverandi ákvæði frá 1998 gera. Meginmarkmið laganna verði að vernda almannahagsmunum með því að draga úr líkum á áföllum á fjármálamarkaði og áhrifum þeirra á almenning og fyrirtæki. Í þessum tilgangi skal eftirlit stuðla að gagnsæi, skilvirkni og að fylgst sé með áhættu í rekstri. Heilbrigður og traustur rekstur er þó ávallt á ábyrgð stjórnenda viðkomandi fjármálafyrirtækis.

Markmið laganna verði jafnframt að eftirlitsskyldir aðilar starfi í samræmi við lög sem um þá gilda og að starfsemi þeirra sé í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti og taki mið af neytendavernd.

Þá skuli opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi stuðla að fjármálastöðugleika og sporna við kerfisáhættu.

9.2 Stjórnskipan, stjórnýsla og sjálfstæði

Aukin áhersla hefur verið lögð á sjálfstæði stofnana sem fara með fjármálaeftirlit. Með því er til dæmis átt við að dregið sé úr hættu á pólitískum afskiptum og að dægursveiflur í viðhorfi til eftirlits með fjármálafyrirtækjum leiði ekki til þess að fjárveitingar dragist saman án málefnalega ástæðna. Þetta er eitt aðalatriðið í gagnrýni Alþjóðagjaldeyrissjóðsins á fyrirkomulagið á Íslandi.

Röksemdir Alþjóðagjaldeyrissjóðsins²² að þessu leyti lutu nánar tiltekið að því að þar sem Fjármálaeftirlitið hefði ekki nægjanlegar heimildir til þess að setja almennar reglur þyrfti að leita til ráðherra um útgáfu almennra stjórnvaldsfyrirmæla og einnig væri fjármögnun háð velvilja stjórnmalamanna á hverjum tíma. Þessi rök voru meðal annars færð fram til stuðnings þeirri hugmynd að sameina hluta af starfsemi Fjármálaeftirlitsins við Seðlabankann, eins og nánar er vikið að hér síðar.

Starfshópurinn hefur farið yfir stjórnskipan og stjórnýslulega uppbyggingu Fjármálaeftirlitsins samkvæmt gildandi lögum með hliðsjón af öllu framangreindu og borið saman við það fyrirkomulag sem tíðkast í nágrannalöndum Íslands.

Þegar einblínt er á sjálfstæði eftirlitsstofnana liggur það í hlutarins eðli að mikilvægast er að þær hafi skýrar lögbundnar skyldur og heimildir, ekki sé unnt að hafa áhrif á starfsemi með íhlutun í efnislega þætti daglegs eftirlits eða úthlutun fjármagns á grundvelli geðþótta eða pólitískra dægursveifna. Að sjálfsögðu þurfa eftirlitsstofnanir að lúta lögum og endurskoðunarvald dómstóla nær til allra þátta starfseminnar þar sem teknar eru íþyngjandi ákvarðanir gagnvart borgurum.

Það er ekkert eitt óumdeilt fyrirkomulag á tilhögun stjórnskipunar og stjórnýslu eftirlitsstofnunar. Erlendar fyrirmyndir eru af ýmsum toga. Þær umbætur sem gera má á núverandi fyrirkomulagi snúast um að skýra betur hvers konar hæfiskröfur eru gerðar til stjórnarmanna og um brottvikningu þeirra ef þeir missa hæfi á starfstíma sínum.

9.2.1 Skipun og skipunartími

Tillaga: Í ljósi þess sem fram kemur í umfjöllun um lengd skipunartíma stjórnar á Norðurlöndunum hér framar, þótti ekki nauðsynlegt að gera breytingar á gildandi fyrirkomulagi hér á landi, hvað það varðar. Til samræmis við kjarnaviðmið um sjálfstæði sem reifuð eru í kafla 6.2 leggur starfshópurinn til að ráðningartími forstjóra verði fimm ár, sem jafnframt samræmist meginreglu íslensks réttar um embættismenn.

9.2.2 Fjöldi stjórnarmanna

Tillaga: Starfshópurinn leggur til að ákvæði 1. mgr. 4. gr. laganna verði breytt á þann veg að með yfirstjórn Fjármálaeftirlitsins fari fimm manna stjórn í stað þriggja og varamenn verði tveir.

²² Sjá lokayfirlýsingu sendinefndar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins 2017 skv. 4. grein Stofnsáttmála sjóðsins dags. 28. mars 2017. Þar segir m.a.: „Afgerandi aðgerða er þörf til að veita bankaeftirlitsaðilum sterkar heimildir og sjálfstæði. [...] Sem stendur er Fjármálaeftirlitið (FME) ekki nógu einangrað frá stjórnámálum [...]“ (Mission Concluding Statement of the 2017 Article IV Mission,; „Bold steps are needed to give bank regulation and supervision strong powers and independence. [...] Currently Fjármálaeftirlitið is not sufficiently insulated from the political process [...].“)

Varamenn taki einungis sæti ef um fyrirsjáanleg langvarandi forföll aðalmanns er að ræða t.d. veikindi eða námsleyfi.

Að mati starfshópsins eiga þau sjónarmið sem lögð voru til grundvallar þegar núverandi 4. mgr. var lögfest, um tilnefningu Seðlabanka á einum stjórnarmanni í þágu góðra tengsla milli Seðlabankans og stofnunarinnar og til þess að báðir aðilar ræktu hlutverk sín á árangursríkan hátt, ekki við lengur. Þau góðu tengsl sem ríkja þurfa á milli stofnananna tveggja eru í dag nægilega tryggð með samstarfssamningi og með samstarfi á vettvangi Fjármálastöðugleikaráðs og kerfisáhættunefndar. Rétt þykir þó að Seðlabanki Íslands hafi yfir að ráða áheyrnarfulltrúa og öðrum til vara sem hefur málfrelsi og tillögurétt en ekki atkvæðisrétt.

Forstjóri Fjármálaeftirlitsins situr stjórnarfundi nema annað sé ákveðið. Tillagan felur í sér fjölgun á aðalmönnum í stjórn en með hliðsjón af núverandi framkvæmd um viðveru varamanna er stjórnarmönnum í reynd fækkað um einn og staða varamanna yrði önnur.

9.2.3 Hæfi og samsetning stjórnar

Í 6. gr. laganna er fjallað um hæfi stjórnarmanna, forstjóra og starfsmanna Fjármálaeftirlitsins. Þá er einnig fjallað um hæfi stjórnarmanna í starfsreglum stjórnar Fjármálaeftirlitsins auk þess hafa verið settar reglur nr. 130/2014, um viðskipti stjórnarmanna, forstjóra og starfsmanna Fjármálaeftirlitsins. Um hæfnisskilyrði til starfans er það eitt sagt að stjórnarmenn skuli búa yfir þekkingu og menntun á fjármagnsmarkaði og að við skipun stjórnar skuli gætt að fjölbreyttri starfsreynslu og menntun. Greining á því fyrirkomulagi sem er viðhaft á Norðurlöndunum sýnir að þar eru meiri og ítarlegri kröfur gerðar hvað þetta varðar.

Tillaga: Með hliðsjón af því sem gildir á hinum Norðurlöndunum leggur starfshópurinn til breytingar á 6. gr. laganna varðandi hæfi stjórnarmanna.

Í 1. mgr. 6. gr. er kveðið á um að stjórnarmenn skuli hafa haldgóða menntun og að hún skuli vera sem fjölbreyttust. Starfshópurinn telur æskilegt að bæta við ákvæðið að áhersla verði á þekkingu á fjármálamarkaði, hagfræði og lögum.

Í 3. mgr. 6. gr. er upptalning á lagabálkum sem stjórnarmenn mega ekki hafa gerst brotlegir við í tengslum við rekstur félaga. Starfshópurinn leggur til að almenn tilvísun til fjármunabrota komi í stað upptalningar á lagabálkum.

Gert er ráð fyrir að við skipan verði í þessu sambandi horft til almennra hegningarlaga, laga um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrot, gjaldþrotmál, staðgreiðslu opinberra gjalda, samkeppnislaga og annarra laga sem gilda um starfsemi félaga sem og sérlaga sem gilda um eftirlitsskylda aðila. Jafnframt er lagt til að miðað sé við brot undanfarin 10 ár. Hér er um að ræða lágmarkskröfur til stjórnarmanna og ganga verður út frá því að eldri brot geti haft áhrif á hvort einstaklingur sé skipaður í stjórn án þess að það leiði af ákvæðum laga.

Einnig leggur starfshópurinn til að orðalagi 4. mgr. 6. gr. verði breytt þannig að stjórnarmenn, forstjóri og starfsmenn megi ekki starfa fyrir eftirlitsskylda aðila. Með því er átt við að þeim sé óheimilt að taka að sér nokkurs konar störf fyrir eftirlitsskylda aðila, þ.e. sem starfsmenn, stjórnarmenn eða á annan hátt t.d. sem ráðgjafi eða sem verktaki.

Loks að í 5. mgr. verði kveðið skýrt á um með hvaða hætti skipun stjórnarmanna verði afturkölluð eða forstjóra sagt upp, til samræmis við ákvæði kjarnaviðmiðanna um sjálfstæði.

9.2.4 Verkaskipting milli forstjóra og stjórnar

Lögin skilgreina ekki ítarlega hver verkaskipting milli stjórnar og forstjóra er, svo sem rakið er hér að framan. Meiri háttar ákvarðanir skal bera undir stjórn, en lögin eru að mestu leyti hljóð um hvaða ákvarðanir teljast meiri háttar.

Stjórn Fjármálaeftirlitsins hefur sett sér starfsreglur þar sem nánar er kveðið á um verkaskiptingu á milli stjórnar og forstjóra, hlutverk stjórnar og skilgreiningu á hvaða ákvarðanir teljast meiri háttar í skilningi laganna o.fl. sbr. 3. gr. Að mati starfshópsins er æskilegt að starfsreglur sem þessar séu til staðar.

Tillaga: Starfshópurinn leggur til að í 4. gr. laganna verði ekki vísað í meiri háttar ákvarðanir heldur sérstaklega þýðingarmiklar eða fordæmisgefandi ákvarðanir. Slíkar ákvarðanir skuli teknar af stjórn, sem og ákvarðanir um dagsektir og févíti. Stjórn verði eftir sem áður heimilt að fela forstjóra að taka ákvarðanir um dagsektir vegna reglubundinna gagnaskila eftirlitsskyldra aðila, sbr. 1. mgr. 11. gr. Þá verði það jafnframt lögbundið að stjórn skuli setja sér starfsreglur sem fjalli m.a. um hvaða ákvarðanir teljast sérstaklega þýðingarmiklar. Reglurnar skuli birta í stjórnartíðindum. Forstjóri skal leita álits formanns stjórnar ef vafi leikur á um hvort mál skuli lagt fyrir stjórn.

9.2.5 Siðareglur

Í 13. gr. laganna er kveðið á um þagnarskyldu stjórnar, forstjóra og starfsmanna Fjármálaeftirlitsins. Sérstakar starfsreglur gilda um störf stjórnar og forstjóra Fjármálaeftirlitsins og reglur hafa verið settar um viðskipti stjórnarmanna, forstjóra og starfsmanna Fjármálaeftirlitsins sbr. reglur FME nr. 130/2014. Auk þess taka stjórnarsýslulög nr. 37/1993, lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 og lög um verðbréfavíðskipti nr. 108/2007 o.fl. eftir atvikum til starfsmanna, forstjóra og stjórnar Fjármálaeftirlitsins.

Fjármálaeftirlitið fer með eftirlit með fjármálastarfsemi og á grundvelli þess eru stofnuninni veittar ýmsar valdheimildir gagnvart aðilum á fjármálamarkaði. Mikilvægt er að stofnunin njóti trausts bæði hjá eftirlitsskyldum aðilum og almenningi. Þrátt fyrir að ýmsar skyldur hvíli á starfsmönnum, forstjóra og stjórn stofnunarinnar varðandi þagnarskyldu, viðskipti o.fl. telur starfshópurinn að það gæti aukið traust til Fjármálaeftirlitsins og skýrt stöðu starfsmanna ef stofnunin starfaði eftir siðareglum sem hún setur sér sjálf.

Tillaga: Að mati starfshópsins er ráðlegt að við skyldur forstjóra og stjórnar bætist það hlutverk að setja stofnuninni siðareglur og mætti útfæra slíkar reglur í samráði við starfsmenn stofnunarinnar. Má í þessu tilliti líta til reglna sem settar hafa verið fyrir fjármálaeftirlitið í Noregi í þessum tilgangi.

9.2.6 Stjórnarfarsleg staða

Í 3. gr. gildandi laga kemur fram að Fjármálaeftirlitið heyri undir ráðherra án þess að það sé frekar skilgreint hvað felist í því fyrirkomulagi umfram það að ráðherra skipi stjórnarmenn í eftirlitinu. Í lögum nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, sem gildi tóku árið 2011, er nánar kveðið á um réttindi og skyldur ráðherra gagnvart þeim stjórnvöldum sem heyra undir hann. Ekki voru skýr ákvæði um þetta í eldri lögum um sama efni nr. 73/1969, sem voru í gildi á þeim tíma er lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi voru sett.

Í lögum um Stjórnarráð Íslands er í meginatriðum gengið út frá því að ráðherra fari með „yfirstjórn“ þeirra stjórnvalda þar sem leiðir ekki af lögum að „stjórnvald skuli vera sjálfstætt gagnvart ráðherra“. Slíkum stjórnvöldum getur ráðherra gefið fyrirmæli um starfrækslu á verkefnum, fjárreiður og meðferð eigna. Þegar stjórnvöld teljast sjálfstæð í skilningi stjórnarráðs laganna á ráðherra hins vegar ekki eftirlitsvald með málsmeðferð eða ákvörðunum í einstökum málum. Þó er þar ákveðið að ráðherra hafi ákveðnar heimildir til að krefjast upplýsinga um mál og til íhlutunar í starfsemi sjálfstæðra stofnana þótt einstök mál séu undanþegin. Í athugasemdum með frumvarpi til laga um Stjórnarráð Íslands er vikið að því að yfirstjórnarheimildir ráðherra gagnvart sjálfstæðum stjórnvöldum ráðist af sérлагаákvæðum og túlkun þeirra. Því kunni að vera eðlilegt að útfæra heimildir í lögum um viðkomandi stofnun.

Hinar almennu heimildir ráðherra um að kalla eftir upplýsingum og gefa út leiðbeiningar eru ekki í fullu samræmi við hugmyndir um sjálfstæði starfa Fjármálaeftirlitsins. Er einnig gert ráð fyrir því í stjórnarráðslögum að þessar heimildir „geti sætt takmörkun af lögum eða eðli máls.“ Lagt er til að áfram verði sjálfstæð stjórn sem hefur í raun með höndum það eftirlitsvald sem ráðherra annars fer með gagnvart stofnunum sem undir hann heyra. Í lögum er einnig kveðið á um að ekki sé unnt að skjóta ákvörðunum stofnunarinnar til ráðuneytis með kærui. Þá hafa verið sérákvæði í gildi um fjármögnun stofnunarinnar sem byggja á áherslum um sjálfstæði og fjarlægð frá pólitískum afskiptum.

Tillaga: Fjármálaeftirlitið verði skilgreint sem sjálfstætt stjórnvald til samræmis við það fyrirkomulag sem stjórnarráðslögin frá 2011 byggja á. Ráðherra hafi ekki aðra formlega aðkomu að starfsemi Fjármálaeftirlitsins en að ganga frá skipun stjórnarmanna og við fjármögnun stofnunarinnar. Ráðherra geti eftir sem áður kallað eftir upplýsingum um starfsemina til þess að rækja almennar eftirlitsskyldur sínar og þannig staðið undir ábyrgð sinni á stjórnarathöfnum samkvæmt stjórnarskrá.

9.3 Fjármögnun rekstrar og innri endurskoðun

Í dómi Hæstaréttar í máli nr. 161/2014 er því slegið föstu að álögð gjöld samkvæmt lögum nr. 99/1999 séu skattar í skilningi 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar enda væri í lögum kveðið á um hverjir væru gjaldskyldir, við hvað gjaldið skyldi miðast og hver fjárhæð þess væri. Einnig var litið til þess að hvorki Fjármálaeftirlitinu né öðrum stjórnvöldum væri „falin ákvörðun um skattheimtuna.“ Af þeim sökum fellur stærstur hluti fjármögnunar stofnunarinnar ekki í þann flokk að vera lagður á sem þjónustugjald.

Að mati starfshópsins er rétt að taka reglur um fjármögnun Fjármálaeftirlitsins til endurskoðunar.

Vandséð eru rök fyrir því að hinir eftirlitsskyldu aðilar skuli eiga lögbundinn umsagnarrétt um umfang rekstrar og fjárheimildir. Þetta hefur á sér blæ samningsgerðar eða málamiðlana um rekstraráætlanir og áherslur í rekstri. Þar er hæpið að sjónarmið geti farið saman. Hinir eftirlitsskyldu aðilar geta, eins og borgarar endranær, talað máli sínu á almennum vettvangi, en núverandi fyrirkomulag þar sem þeir gætu lagst gegn áformum um fjármögnun og ráðherra yrði í einhvers konar úrskurðarhlutverki er óheppilegt. Á fundi starfshópsins með SFF kom einnig fram að möguleikar til að setja fram raunhæfa gagnrýni væru takmarkaðir við núverandi aðstæður.

Stjórn og forstjóri stofnunarinnar eru ábyrg fyrir því að setja fram rekstraráætlanir sem hæfa lögbundnum skyldum stofnunarinnar en eiga þó að sæta hefðbundnum aga um aðhaldssemi, ábyrgð og ráðdeild í rekstri. Mikilvægt er einnig að það tímabil sem undir er hverju sinni sé ekki of stutt eða háð sveiflukenndum viðhorfum sem veitir samt svigrúm til þess að leggja út í kostnað sem telst eðlilegur af sérstöku tilefni eða vegna sértækra aðgerða.

Að mati starfshópsins er mikilvægt að festa og gagnsæi ríki við fjármögnun eftirlitsins. Ekki eru lagðar til breytingar á því fyrirkomulagi að fjár til rekstrar Fjármálaeftirlitsins verði aflað með álagningu eftirlitsgjalda.

Í stað þess að mælt sé fyrir um samráð við eftirlitsskylda aðila hvað varðar rekstraráætlanir og fjármögnun Fjármálaeftirlitsins er rétt að færa þau mál til samræmis við almennt verklag laga nr. 123/2015 um opinber fjármál. Þá er í 65. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál kveðið á um skyldu forstöðumanns ríkisaðila í A-hluta, eða eftir atvikum stjórnar, að hafa innra eftirlit með starfsemi ríkisaðilans. Fjármálaeftirlitið fellur undir þessa skyldu. Þá kemur fram að innri endurskoðun skuli framkvæmd hjá sömu aðilum.

Aðhald með rekstri þarf að vera tryggt. Unnt er að stuðla að skilvirkni í rekstri með ákvæðum um hlutverk innri endurskoðunar, sem hafi eftirlit með nýtingu fjármuna og að skipting eftirlitsgjalds milli eftirlitsskyldra aðila sé málefnaleg og réttmæt.

Ekki þykir ástæða til að víkja frá núverandi fyrirkomulagi um fjármögnun með skattlagningu en horfa mætti til þess möguleika að gjaldendur geti fengið ákvörðun um álagningu endurskoðaða á stjórnarsýslustigi. Almennt felst aukið réttaröryggi í því að heimila málskot á ákvörðunum um álagningu skatta innan stjórnarsýslunnar. Nærtækast er að líta í þessu sambandi til yfirskattanefndar, sem er sérhæfð og sjálfstæð stjórnarsýslunefnd sem fer með yfirgripsmikið úrskurðarvald á sviði skattamála.

Tillaga: Rekstrarfjár Fjármálaeftirlitsins verði áfram aflað með álagningu eftirlitsgjalda.

Lagt verði af það fyrirkomulag að samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila eigi lögbundinn umsagnarrétt. Fjármögnun stofnunarinnar, og undirbúningur fjárlagatillögu, verði í samræmi við það sem lög um opinber fjármál gera ráð fyrir.

Sjálfstæði verði tryggt með því að ef ráðherra fellst ekki á tillögur stofnunarinnar verði farvegurinn sá sami og varðandi fjárveitingar til dómstóla.

Meðal verkefna innri endurskoðanda, sem starfar beint undir stjórn eftirlitsins, verði að hafa eftirlit með að nýting fjármuna sé hagkvæm og þeim varið í þágu markmiða stofnunarinnar. Jafnframt að skipting eftirlitsgjalds milli eftirlitsskyldra aðila sé málefnaleg og réttmæt.

Réttur gjaldanda verði tryggður með heimild til málskots til yfirskattanefndar ef ágreiningur rís um útreikning eftirlitsgjalds.

9.4 Frekari heimildir til reglusetningar

Í stórum dráttum má segja að heimildir og úrræði Fjármálaeftirlitsins á þeim sviðum sem það starfar felist í upplýsingaöflun, úrbótakröfum, dagsektum eða févítum ef ekki er brugðist við, sem og viðurlögum í formi sekta. Jafnframt geta brot sætt kærðu Fjármálaeftirlitsins til lögreglu. Loks hefur stofnunin víðtækar heimildir til að skerast í leik ef starfsemi eftirlitsskylds aðila fer úr

skorðum, eða framfylgni eigenda og stjórnenda við lög, reglur og ákvarðanir stofnunarinnar er ábótavant.

Þá hefur Fjármálaeftirlitið í meginatriðum tvenns konar heimildir til að setja reglur eða gefa út tilmæli um háttsemi fjármálastarfsemi. Í fyrsta lagi er hin almenna heimild í 2. mgr. 8. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, um leiðbeinandi tilmæli. Auk leiðbeinandi tilmæla er Fjármálaeftirlitinu heimilað á nánar tilgreindum sviðum að setja bindandi reglur. Líkt og rakið var hér framfar er Fjármálaeftirlitinu heimilt að skýra og leiðbeina með almennum hætti um framkvæmd og túlkun lagaákvæða á fjölmörgum mikilvægum sviðum. Það hefur eftirlitið gert í formi ýmissa reglna og leiðbeinandi tilmæla. Í vinnu starfshópsins hafa ekki komið fram sérstakar ábendingar um að skorti á heimildir til reglusetningar eða gerð tilmæla.

Í úttekt AGS hér á landi við fylgni kjarnaviðmiða Basel nefndarinnar um bankastarfsemi var þó gerð athugasemd við reglusetningarheimildir FME. Bent var á nauðsyn lagabreytingar til þess að FME fengi skýrari og víðtækari heimildir til þess að gefa út bindandi reglur til að tryggja tímanlegar breytingar og viðeigandi eftirfylgni með varúðarreglum.²³

Rétt er að nefna, í þessu samhengi, að í 38. gr. laga nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands er mjög almenn heimild til setningar reglna:

Seðlabanka Íslands er heimilt að setja reglur um viðfangsefni sín samkvæmt lögum þessum eftir því sem ástæða verður talin til. Seðlabankinn birtir reglur sem hann setur samkvæmt lögum þannig að þær séu aðgengilegar almenningi.

Og í sömu grein laga um Seðlabanka Íslands segir enn fremur:

Ráðherra getur, að fengnu álit bankaráðs, sett með reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd einstakra ákvæða laga þessara.

Vart verður séð að það sé til mikilla bóta að veita sambærilegar heimildir í lögum um opinbert eftirlit og eru í framangreindum lögum um Seðlabanka Íslands. Vegna ákvæða 2. gr. stjórnarskrárinnar og svokallaðrar lagaáskilnaðarreglu hefur verið talið að handhafi framkvæmdavalds geti ekki sett almenn fyrirmæli í formi reglna eða reglugerða nema til þess sé víðhlítandi lagaheimild af hendi löggjafans. Eftir því sem stjórnvaldsfyrirmælin eru meira íþyngjandi þarf lagaheimildin að vera skýrari og nákvæmari. Það þjónar því litlum tilgangi að setja almennar og óskilgreindar lagaheimildir til reglusetningar á því sviði sem hér um ræðir þegar um er að ræða skerðingar eða viðurlög við annars löglegri háttsemi.

Tillaga: Ekki er talin ástæða til að mæla með auknum heimildum til reglusetningar. Starfshópurinn telur það til stuðnings bæði matskenndum ákvörðunum Fjármálaeftirlitsins í einstökum málum og jafnframt við túlkun á lagastoð undir almennar reglur að sett verði mun nánari markmiðsákvæði um starfsemi Fjármálaeftirlitsins.

²³ „Amend legal framework giving FME explicit and broader powers to issue binding rules so that prudential requirements can be timely updated and enforced.“

9.5 Trúnaðarákvæði

Í 13. gr. laga um opinbert eftirlit er í meginatriðum kveðið á um þagnarskyldu þeirra sem starfa í þágu Fjármálaeftirlitsins og tekur hún til þess sem þeir komast að í starfi sínu og leynt á að fara um starfsemi Fjármálaeftirlitsins, viðskipti og rekstur eftirlitsskyldra aðila, tengdra aðila og annarra. Undanþága er gerð vegna ákvarðana dómara, lögreglu og þegar lagaskylda stendur til. Þá er tekið fram að þagnarskyldan taki til aðila sem taka á móti slíkum upplýsingum. Í 15. gr. laganna er tekið fram að Fjármálaeftirlitið skuli veita Seðlabankanum nánar tilgreindar upplýsingar og hafa frumkvæði að því að gera seðlabankastjóra viðvart ef grunsemdir eru um bresti í stöðu lánastofnana sem eru í viðskiptum við Seðlabankann.

Þagnarskylduákvæðið er orðað þannig að ekki megi skýra „óviðkomandi aðilum“ frá. Fjármálaeftirlitið hefur talið að með því ónákvæma hugtaki gætu verið áhöld um hvort þeir ráðgjafar og sérfræðingar sem koma að störfum eftirlitsins, eða önnur stjórnvöld, geti fengið nauðsynlegar upplýsingar.

Ekki er tekið fram í þagnarskylduákvæðunum að samþykki viðkomandi aðila leysi starfsmann undan þagnarskyldu. Ekki er heldur kveðið á um það í ákvæðinu að heimilt sé að upplýsa önnur stjórnvöld en Seðlabankann þótt augljóst sé að lög um fjármálastöðugleikaráð nr. 66/2014 krefjist slíkra upplýsingaskipta. Þá getur verið nauðsynlegt að veita stjórnvöldum upplýsingar vegna stefnumótandi ákvarðana í efnahagsmálum. Einnig er ljóst að ef grípa þarf til aðgerða til að varðveita fjármálastöðugleika kann að vera nauðsynlegt að veita stærri hópi upplýsingar. Almennt væru þeir sem við slíkum upplýsingum tækju bundnir trúnaði samkvæmt lögum eða sérstökum trúnaðaryfirlýsingum.

Af þessu tilefni eru lagðar til nokkrar breytingar á þagnarskyldugreininni sem fela þó ekki í sér stórfelldar efnisbreytingar eða breytingar á framkvæmd.

Tillaga: Þagnarskylda taki til þeirra sem starfa hjá Fjármálaeftirlitinu, hvort sem er í ráðningarsamningi eða samkvæmt verksamningi. Ótvírætt verði heimilt að upplýsa ráðgjafa, sérfræðinga og aðra tímabundna starfsmenn um það sem tilheyrir verkefnum þeirra. Hætt verði að nota hugtakið „óviðkomandi“ í því sambandi. Ótvírætt verði heimilt að deila upplýsingum með öðrum stjórnvöldum, Seðlabanka Íslands og þeim sem slíkir aðilar veita heimildir til að taka á móti upplýsingum, þegar nauðsyn krefur. Loks að tekin verði af tvímæli um að ótvírætt samþykki hlutaðeigandi geti vikið þagnarskyldu.

9.6 Bótaábyrgð starfsmanna og annarra sem framfylgja ákvörðunum Fjármálaeftirlitsins

Dæmi eru um málsóknir og ekki síður hótanir um þær gagnvart þeim sem framfylgja ákvörðunum Fjármálaeftirlitsins. Þrátt fyrir að bótaábyrgð verði almennt ekki byggð á öðru en gáleysi eða ásetningi er ljóst að það er persónulega þungbært að þurfa að taka til varna gagnvart háum fjárkröfum. Mun eðlilegra er að vinnuveitandi beri ábyrgð og annist varnir gagnvart eftirlitsskyldum aðilum og öðrum sem telja sig hafa orðið fyrir skaða af völdum verka Fjármálaeftirlitsins. Engin réttarspjöll verða af slíkri tilhögun enda yrði Fjármálaeftirlitið eða íslenska ríkið eftir sem áður bótaábyrgt vegna vanrækslu eða ásetnings starfsmanna á grundvelli almennra reglna íslensks skaðabótaréttar um vinnuveitendaábyrgð.

Í 2. gr. kjarnaviðmiða Basel nefndarinnar um bankaeftirlit er miðað við að eftirlitsaðilar og starfsmenn njóti verndar gegn málsóknum vegna athafna eða athafnaleysis við framkvæmd starfa í góðri trú. Og einnig er þar kveðið á um að kostnaður við varnir gegn málsóknum verði ekki íþyngjandi. Ekki er rétt að túlka þetta viðmið þannig að Fjármálaeftirlitið eða íslenska ríkið

purfi að vera undanþegið almennum reglum um bótaábyrgð enda leiðir af hinni almennu sakarreglu skaðabótaréttarins að bótaábyrgð yrði ekki byggð á öðru en gáleysi eða ásetningi. Slíkt fyrirkomulag væri einnig í andstöðu við almenn sjónarmið um réttindi borgara til sanngjarnrar málsmeðferðar.

Samkvæmt almennum ákvæðum 23. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993 gildir sú regla að vinnuveitandi getur endurkafið starfsmann um greiddar bætur að því marki „sem telja má sanngjarnt þegar litið er til sakar og stöðu starfsmanns og atvika að öðru leyti“. Einnig gildir sú regla að ef starfsmaður er sóttur beint í skaðabótamáli getur hann endurkafið vinnuveitanda miðað við sömu forsendur, komi til bótagreiðslu.

Tillaga: Lagt til að bætt verði við ákvæði um að starfsmenn, forstjóri og stjórn Fjármálaeftirlitsins beri ekki skaðabótaábyrgð vegna starfa sinna og einnig að mál verði ekki höfðað persónulega á hendur þeim. Þá verði tryggt skaðleysi vegna málsvarna af sama tilefni.

9.7 Endurskoðun ákvarðana, kærunefnd og dómstólar

Hjá fulltrúum fjármálaframtækja kom fram það sjónarmið að rétt væri að setja á laggirnar kærunefnd sem fjallað gæti um ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins með skjótvirkum hætti. Var vísað til þess að áfrýjunar- eða kærunefndir væru starfandi á eðlislíkum vettvangi, svo sem við eftirlit með samkeppnismálum og póst- og fjarskiptamálum. Þá var bent á að úrskurðum og ákvörðunum yrði ekki skotið til annarra aðila en dómstóla, en sú málsmeðferð væri tímafrek og kostnaðarsöm.

Kærunefnd var starfandi frá árinu 1999 til ársins 2006 er þágildandi ákvæði 18. gr. laga um opinbert eftirlit voru felld úr gildi með lögum nr. 67/2006. Í lögskýringargögnum er getið um að hvorki í Svíþjóð né Finnlandi séu kærunefndir starfandi og umræða á fræðilegum vettvangi á Íslandi sé í þá átt að allar stærri stjórnásludeilur séu alfarið reknar fyrir dómstólum. Einnig var það talið mæla með því að hverfa frá kærunefndarleiðinni að hagsmunaaðilar væru í flestum tilvikum fyrirtæki og fjársterkir einstaklingar sem hefðu alla burði til að reka mál sín fyrir dómstólum. Ættu því ekki við sjónarmið um að tryggja almennum borgurum ódýra leið til að fá niðurstöðu í ágreiningsmálum.

Eðli starfsemi Fjármálaeftirlitsins krefst þess í mörgum tilvikum að ákvarðanir þess þurfa að vera teknar hratt og þeim fylgt eftir án truflunar. Í rétti annarra ríkja er víða kveðið á um að hvorki stjórnvöld né dómstólar geti stöðvað slíkar ákvarðanir eða breytt þeim, heldur eigi þeir sem í hlut eiga eingöngu rétt á því að gæta hagsmuna sinna eftir á, og eftir atvikum í formi skaðabótamála.

Við athugun á dómasafni Hæstaréttar Íslands finnast ekki margir dómur þar sem skorið hefur verið úr ágreiningi um ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins. Flest málin tengjast sérstökum aðstæðum í kjölfar bankahrunsins árið 2008. Af því má draga þá ályktun að tiltölulega fá ágreiningsmál komi upp og af þeim sökum myndi vart byggjast upp reynsla og sérfræðipækning hjá kærunefnd á því sérhæfða sviði sem Fjármálaeftirlitið starfar.

Rétt er að nefna hér að lokum að eitt af hlutverkum Fjármálaeftirlitsins er að stuðla að vernd neytenda. Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með viðskiptaháttum gagnvart neytendum

fjármálaþjónustu og sinnir upplýsinga- og leiðbeiningarþjónustu.²⁴ Opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi á grundvelli löggjafar á sviði fjármálamarkaðar er engu að síður alfarið hlutverk allsherjarréttarlegs eðlis, með því að stuðla að því að aðilar á fjármálamarkaði fylgi lögum en einnig með því að standa vörð um fjármálastöðugleika.

Tillaga: Að mati starfshópsins er hætt við að erfitt yrði að byggja upp reynslu og sérfræðipekkingu hjá kærunefnd á þeim sviðum sem Fjármálaeftirlitið starfar á, yrði slíkri nefnd komið á aftur, en kærunefnd var starfandi frá 1999 til 2006. Einnig er til þess að líta að aðild að málum er að langmestu leyti bundin við fjársterka aðila, en Fjármálaeftirlitið leysir ekki úr ágreiningi milli neytenda og eftirlitsskyldra aðila. Því er ekki lögð til breyting á núverandi skipan mála hvað varðar endurskoðun ákvarðana á stjórnsýslustigi.

9.8 Áhættumiðað eftirlit o.fl.

Í 1. gr. kjarnaviðmiða Basel nefndar um bankaeftirlit er gert ráð fyrir því að lög og stjórnvaldsfyrirmæli kveði á um lágmarkskröfu til banka en eftirlitsstofnunum sé heimilt að eigin frumkvæði að gera strangari kröfur á grundvelli sjónarmiða um kerfislegt mikilvægi og áhættu í rekstri viðkomandi banka. Nýjar reglur á öðrum sviðum fjármálamarkaðar, t.a.m. fyrir tryggingafélög, byggja á svipuðum sjónarmiðum í rekstri þeirra.

Með nýjum lögum um opinber fjármál hafa lögbundin markmið fengið aukið vægi þar sem þau styðja við langtímasýn um æskilegar framfarir og forgangsröðun við ráðstöfun fjármuna í málaflokkum. Þær breytingar sem lagðar eru til hér á markmiðsákvæði laganna eru lóð á vogarskálarnar hvað það varðar en ákvæði um áhættumiðað eftirlit og forgangsröðun verkefna myndu styrkja umgjörð um fjármál og stefnumótun Fjármálaeftirlitsins enn frekar.

Við áhættumiðað eftirlit tekur eftirlitsstofnun m.a. tillit til stærðar, kerfislegs mikilvægis, eðlis, umsvifa og flækjustigs eftirlitsskylds aðila þegar meta á tíðni og umfang eftirlits. Eftirlitsaðili þarf því reglulega að meta hvaða áhætta er mikilvæg og hvaða eftirlitsskyldu aðilar leika þar stærsta hlutverkið. Áður var áhersla lögð á að fylgjast með löghlýðni, sem endurspeglast í markmiðsákvæði nógildandi laga, en alþjóðlega hefur áhersla í eftirliti verið að færast til þess sem telja mætti skaðlegt athæfi. Á Norðurlöndunum er viðmiðum um áhættumiðað eftirlit beitt við eftirlit á fjármálamarkaði. Þannig kemur t.d. fram í fjárlögum í Danmörku að það sé markmið Fjármálaeftirlitsins að eftirlitið sé öflugt og skilvirkt og í samræmi við meginreglur áhættumiðaðs eftirlits.

Tillaga: Bætt verði við nýrri málsgrein í 8. gr. laganna um eftirlit með heimild fyrir áhættumiðuðu eftirliti og forgangsröðun verkefna. Umfang eftirlits og forgangsröðun

²⁴ Fjármálaeftirlitið leysir ekki úr ágreiningi milli neytenda og eftirlitsskyldra aðila. Hjá stofnuninni eru hins vegar vistaðar tvær úrskurðarnefndir á sviði fjármálamarkaðar, þ.e. úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki og úrskurðarnefnd í váttryggingarmálum. Til þessara nefnda var stofnað með samkomulagi milli stjórnvalda, Samtaka fjármálafyrirtækja og Neytendasamtakanna. Úrskurðarnefndin á sviði fjármálamarkaðar tók til starfa árið 2000 en með breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki árið 2010 voru lögfest ákvæði um hlutverk hennar, úrskurði og skylduaðild fjármálafyrirtækja að nefndinni. Þá er enn fremur mælt fyrir um nefndina í lögum um greiðsluþjónustu, nr. 120/2011. Úrskurðarnefnd í váttryggingarmálum tók til starfa árið 1994 en kveðið er á um hana í lögum nr. 30/2004, um váttryggingarsamninga. Þessar nefndir þjóna þeim tilgangi að veita almenningi aðgang að skjótum og ódýrum vettvangi til úrlausnar á ágreiningi við fjármálafyrirtæki og virðast hafa sannað mikilvægi sitt.

eftirlitsverkefna samkvæmt lögum þessum skal taka mið af stærð, kerfislegu mikilvægi, eðli og umfangi starfsemi viðkomandi eftirlitsskyldra aðila og þess hversu margþætt hún er.

9.9 Stofnanaleg umgjörð

Gagnrýni á samstarf Fjármálaeftirlits og Seðlabanka snýr í fyrsta lagi að uppskiptingu eftirlits lánastofnana milli þessara eftirlitsstofnana, þar sem Seðlabanki ber höfuðábyrgð á lausafjárefirliti þeirra. Í öðru lagi snýr gagnrýnin að því að Fjármálaeftirlitið sé ekki eins sjálfstæð stofnun og Seðlabankinn. Því gæti verið farsælt að sameina allt bankaeftirlit í Seðlabankanum til þess að auka hagkvæmni og tryggja sjálfstæði um þetta mikilvæga eftirlitssvið.

Við mat á stöðunni hér á landi skiptir máli að horfa til reynslunnar og þeirrar uppbyggingar á stofnunum sem lagt var upp með árið 1998. Bætt hefur verið úr ýmsum veikleikum með umbótum í löggjöf og starfsemi Fjármálaeftirlitsins hefur verið stórefld. Þrátt fyrir mikinn samdrátt í starfsemi á fjármálamarkaði í kjölfar bankahrunsins er sá markaður enn mjög stór í hlutfalli við hefðbundna mælikvarða í hagkerfinu.

Þá er íslenska lífeyrissjóðakerfið mjög fyrirferðamikið og eignir þess gríðarlega miklar í hlutfalli við sömu mælikvarða. Lífeyrissjóðir höndla í raun með stærri hluta af sparnaði landsmanna en innlánsstofnanir og eru umsvifamiklar á lánamarkaði almennings. Eftirlit með starfsemi lífeyrissjóða er hjá Fjármálaeftirlitinu. Sama gildir um vátryggingafélög og ýmis önnur fjármálafyrirtæki þar sem starfsemi getur verið mjög samofin starfsemi bankanna. Hins vegar virðist grunnstarfsemi seðlabanka vera lítið tengd starfsemi þessara fyrirtækja.

Að mati starfshópsins er ekki skynsamlegt að kljúfa eftirlit með eftirlitsskyldum aðilum upp þannig að almennt eftirlit með fjármálafyrirtækjum yrði flutt til Seðlabanka og eftirlit með öðrum fyrirtækjum, svo sem lífeyrissjóðum og tryggingafélögum skilið eftir hjá Fjármálaeftirlitinu eða sambærilegri stofnun. Með því myndi glatast yfirsýn um mikilvæga þætti auk þess sem það að aðskilja bankaeftirlit og tryggingaeftirlit gæti leitt til þess að eftirlit með fjármálasamsteypum lenti milli skips og bryggju. Ekki er því lagt til að bankaeftirlit verði flutt til Seðlabanka Íslands líkt og nefnt hefur verið í tillögum AGS að gæti komið til greina. Starfshópurinn hefur aftur á móti rökstutt í öðrum tillögum sínum að farin verði hin leiðin sem AGS taldi líklega til að efla eftirlit á fjármálamarkaði hér á landi, þ.e. að efla sjálfstæði Fjármálaeftirlitsins.

Komið hefur til skoðunar hvort rétt væri að sameina bankaeftirlit undir hatti Fjármálaeftirlitsins og hætta þannig þeirri skipan sem komið var á árið 1998 að lausafjárefirlit lánastofnana stæði eftir hjá Seðlabankanum. Eins og að framan greinir eru ákveðnir gallar á því fyrirkomulagi sem er viðhaft í dag og innbyggður tvíverknaður í kerfinu.

Þessi uppskipting á bankaeftirliti þekkist ekki hjá þeim ríkjum sem Ísland ber sig að jafnaði í samanburði við. Seðlabankinn hefur auk þess ekki úrræði sem eftirlitsaðili til að bregðast við. Starfshópurinn telur að það væri mjög til bóta fyrir umgjörð um eftirlit á fjármálamarkaði hér á landi að Fjármálaeftirlitið hefði með höndum allt eftirlit með lánastofnunum að því gefnu að Seðlabankinn hefði ótakmarkað aðgengi að þeim upplýsingum sem honum eru nauðsynlegar til að sinna meginhlutverki sínu.

Tillaga: Sú leið sem starfshópurinn leggur til er að eftirlit með lánastofnunum verði á einni hendi. Eftirlit með lausu fé lánastofnana og stöðugri fjármögnun– sem og annarra

fjármálafyrirtækja – verði formlega á hendi Fjármálaeftirlitsins. Eftirlit með gjaldeyrisjöfnuði verði áfram á hendi Seðlabanka Íslands, sbr. 13. gr. laga um bankann.

Vegna mikilvægs hlutverks Seðlabankans sem „banka bankanna“ er gegnir lykilhlutverki við myndun lausafjár í hagkerfinu, og sem þrautavaralánveitanda við óvenjulegar aðstæður, er að mati starfshópsins rétt að Seðlabankinn hafi heimildir til að setja reglur um laust fé og stöðuga fjármögnun banka og einnig að Seðlabankinn hafi með skipulögðum hætti aðgang að öllum þeim gögnum sem Fjármálaeftirlitið aflar við eftirlit sitt. Í lögum nr. 87/1998 er eingöngu fjallað um upplýsingagjöf til Seðlabankans af hendi Fjármálaeftirlitsins, en ekki gagnkvæm upplýsingaskipti eða það sameiginlega eftirlitsstarf sem á sér stað á grundvelli 79. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Starfshópurinn leggur því til útvíkkun á heimild fyrir samstarfssamninga og upplýsingaskipti, t.d. með sameiginlegum gagnagrunni.

9.10 Heiti laganna

Í ljósi þess að flest efnisákvæði um eftirlit á fjármálamarkaði eru í sérlögum (einkum lögum um fjármálafyrirtæki) er villandi að lög, sem fyrst og fremst fjalla um skipulag starfshátta Fjármálaeftirlitsins, beri heitið lög um opinbert eftirlit á fjármálamarkaði.

Lögin fjalla ekki um framkvæmd eftirlitsins eða að hverju það snúi fyrst og fremst. Af þeim sökum er lagt til að lögin heiti einfaldlega lög um Fjármálaeftirlitið. Það er einnig frekar til samræmis við sambærilega lagabálka, t.d. lög um Seðlabanka Íslands.