



27. mars 2024

Tilv.: 2403113

Nefndarsvið Alþingis
nefndarsvid@althingi.is
Kirkjustræti
101 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um slit ógjaldfærra opinberra aðila, 154. löggjafarþing, 705. mál.

Fyrir Alþingi liggur nú frumvarp fjármála- og efnahagsráðherra til laga um slit ógjaldfærra opinberra aðila, 705. mál. Málið gekk til efnahags- og viðskiptanefndar 7. mars sl. og er umsagnarfræstur til 2. apríl nk.

Frumvarpið hefur að geyma almennar reglur um hvernig ljúka megi tilvist nánar afmarkaðra ógjaldfærra opinberra aðila, sem svipar til gjaldþrotaskipta, og er kveikjan að samningu þess fjárhagsvandi ÍL-sjóðs. Samkvæmt ákvæði 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins tekur það til „stofnana og fyrirtækja ríkisins eða sveitarfélags ef það ber að lögum eða eftir löggerningi einfalda ábyrgð á skuldbindingum stofnunarinnar eða fyrirtækisins, ekki er um að ræða félag með takmarkaðri ábyrgð, stofnunin eða fyrirtækið er lögum samkvæmt bært til að geta sjálfstætt átt réttindi og borið skyldur og því er ætlað að standa að mestu leyti sjálft undir kostnaði af starfsemi sinni með eigin tekjum.“

Seðlabanki Íslands er stofnun í eigu ríkisins sem er bær samkvæmt lögum til að geta átt réttindi og borið skyldur auk þess sem bankanum er að mestu leyti ætlað að standa undir kostnaði af starfsemi sinni með eigin tekjum. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laga nr. 92/2019, um Seðlabanka Íslands, ber ríkissjóður ábyrgð á öllum skuldbindingum Seðlabankans. Ekki er kveðið á um sjálfskuldarábyrgð ríkissjóðs á skuldbindingum Seðlabankans í lögunum og verður því að teljast í samræmi við meginreglu að um sé að ræða einfalda ábyrgð. Af framansögðu verður vart annað ráðið en að Seðlabanki Íslands falli undir gildissvið frumvarpsins samkvæmt orðanna hljóðan 1. mgr. 1. gr. þess, þó ætla megi að það hafi ekki verið tilgangur frumvarpsins.

Seðlabanki Íslands gegnir því hlutverki samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 92/2019, um Seðlabanka Íslands, að stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi, þ.m.t. greiðslumiðlun í landinu. Þá tekur Seðlabankinn við innlánnum frá þeim lánastofnunum sem teljast til viðskiptabanka og sparisjóða, sbr. 1. mgr. 18. gr. laganna, og skv. 17. gr. laganna, sbr. einnig ákvæði laga nr. 22/1968 um gjaldmiðil Íslands, gefur Seðlabankinn út peningaseðla og mynt. Innstæður í seðlabanka eru svokallað „seðlabankafé“, og eru talin örugg eign vegna óvæfingjanlegrar ábyrgðar ríkissjóðs, og eru þær á þann hátt hornsteinn fjármála-, hag- og greiðslukerfisins. Í nútíma hagkerfi er útgáfa seðlabankafjár (peninga) ekki tryggð með gullfæti eða annarri hrávöru heldur byggir útgáfan á ábyrgð útgefandans, svokölluð *fiat*-peningaútgáfa. Traust á útgáfunni gegnir því lykilhlutverki við útgáfuna og er grunnforsenda fyrir henni. Hvað varðar útgáfu Seðlabanka Íslands á íslenskri krónu má þess vegna ekki vera nokkur vafi á um ábyrgð ríkisins á skuldbindingum bankans.

Trúverðugleiki bankans til að sinna lögbundnum hlutverkum sínum svo sem að stuðla að stöðugu verðlagi og varðveita fjármálastöðugleika hér á landi byggir jafnframt á því að rekstrargrundvöllur bankans sé traustur. Yrði frumvarpið að lögum væru þau til þess fallin að geta haft neikvæð áhrif á trúverðugleika bankans til að sinna lögbundnum hlutverkum sínum.

Í því ljósi telur Seðlabanki Íslands afar brýnt að frumvarpið verði lagfært á þann veg að Seðlabanki Íslands verði undanskilinn gildissviði fyrirhugaðrar lagasetningar með skýrum hætti. Mikilvægt er að aldrei sé nokkur möguleiki fyrir hendi í almennum lögum, um að Seðlabankanum kynni að verða slitið, með þeim hætti sem kveðið er á um í frumvarpinu. Slík lagaheimild ein og sér væri til þess fallin að valda óvissu um ábyrgð ríkisins á skuldbindingum Seðlabankans og gildir þar einu þótt ólíklegt verði að teljast að skilyrði 2. mgr. 1. gr. um ógjaldfærni myndi nokkurn tímann eiga við um bankann. Aðalatriðið er að það megi ekki ríkja nokkur vafi um að innstæða í Seðlabankanum sé örugg eign og þá um leið útgáfa hans á seðlum og sleginni mynt sé ávísun á hið sama. Slíkt er grundvöllur fyrir rekstri trúverðugrar peningastefnu í landinu, virku og öruggu greiðsluferfi og varðveislu fjármálastöðugleika.

Í athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins segir meðal annars að rétt sé „að árétta að ekki væri unnt að koma fram slitum á opinberum aðila sem gegndi lögákveðnu hlutverki og sinni samkvæmt sérlögum tilteknu viðfangsefni nema þess hefði áður verið gætt að breyta þeim lögum á þann hátt að annaðhvort legðist af sú starfsemi sem um ræðir í viðkomandi tilviki eða hún flyttist í hendur einhvers annars.“ Telur Seðlabankinn þær athugasemdir engu breyta um framangreint enda ljóst að skýr lagatexti gengur ávallt lögskýringargögnum framar. Þá er ekki ljóst hvernig það samrýmist skýru orðalagi 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins eða öðrum ákvæðum þess, að ekki sé hægt að krefjast slita á opinberum aðila sem gegnir lögákveðnu hlutverki og sinni samkvæmt sérlögum tilteknu viðfangsefni nema þess hafi áður verið gætt að breyta þeim lögum. Af fyrrnefndum athugasemdum í greinargerð mætti enn fremur ráða að þrátt fyrir að skilyrði frumvarpsins um slit opinbers aðila séu fyrir hendi til þess að fyrirsvarsmanni hans sé skylt að óska eftir slitum hans fyrir dómstólum, þurfi engu að síður aðkomu Alþingis áður en hægt sé að taka slíka kröfu til greina, og þar sem breyta þarf þeim lögum sem aðilinn starfar samkvæmt og kveða sérstaklega á um slit hans.

Í ljósi framangreinds er þess farið á leit við efnahags- og viðskiptanefnd að frumvarpinu verði breytt á þann hátt að tryggt sé að fyrirhuguð lagasetning taki ekki til Seðlabanka Íslands.

Virðingarfyllst,

SEÐLABANKI ÍSLANDS

Rannveig Júníusdóttir
framkvæmdastjóri
skrifstofa bankastjóra

Steinunn Guðmundsdóttir
lögfræðingur
skrifstofa bankastjóra

