

## SAMANTEKT

Evrópuþingið og ráðherraráð ESB samþykktu á árinu 2010 löggjöf um nýtt eftirlitskerfi með fjármálamörkuðum í Evrópu. Um er að ræða reglugerðir um stofnun þriggja nýrra eftirlitsstofnana á sviði bankamála, verðbréfamála og váttryggingar- og starfstengdra lífeyrismála (European Banking Authority (EBA), European Securities and Markets Authority (ESMA), European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA), sem og reglugerð um stofnun evrópskrar kerfisáhættunefndar (European Systemic Risk Board, (ESRB). Fyrri stofnanirnar þrjár byggja á nefndum sem EES EFTA-ríkin höfðu áheyrnarfulltrúa í.

Meðal verkefna EBA, ESMA og EIOPA er að móta tillögur um tæknilega staðla, tryggja samræmdari beitingu ESB reglna, leysa úr deilumálum milli eftirlitsaðila í aðildarríkjum, hafa samræmingarhlutverk ef neyðarástand skapast, taka ákvarðanir gagnvart einstökum eftirlitsskyldum aðilum í aðildarríkjunum ef þau telja að eftirlitsaðilar í viðkomandi heimaríki hafi ekki brugðist rétt við, auk þess að geta tekið ákvarðanir um að eftirlitsaðilar grípi til ákveðinna aðgerða ef neyðarástand kemur upp (t.d. að banna eða takmarka skortsölu á samræmdan hátt í öllum ESB-ríkjum). Þá er ESMA ætlað að hafa eftirlit með lánshæfismatsfyrirtækjum (credit rating agencies). Í drögum að nýrri tilskipun er ESMA einnig ætlað að veita starfsleyfi til ákveðinna fjárfestingarsjóða (Alternative Investment Fund Managers). Fyrrgreindar eftirlitsstofnanir og kerfisáhættunefndin tóku til starfa 1. janúar 2011.

Að undanfögnu hefur fyrirhuguð upptaka í EES-samninginn á þeim ESB-gerðum sem kveða á um stofnsetningu stofnananna og nefndarinnar verið til skoðunar á vettvangi EES. Fulltrúar tveggja EFTA-ríkja, Íslands og Noregs, hafa þar bent á stjórnskipuleg vandamál sem ríkin standa frammi fyrir gagnvart þessu nýja lagaumhverfi, þar sem líklegt væri að í upptöku reglnanna í EES-samninginn og innleiðingu þeirra í ríkjunum fælist meira framsal opinbers valds en staðist fengi ákvæði stjórnarskráa ríkjanna. Tillögur hafa verið gerðar um aðlögunartexta sem leysa myndi stjórnskipunarleg vandamál Íslands og Noregs, þess efnis að ákvarðanir evrópsku eftirlitsaðilanna yrðu ekki lagalega bindandi þegar EFTA-ríkin ættu í hlut, heldur einungis í formi tilmæla. Fulltrúar ESB hafa hafnað slíkum hugmyndum.

Með bréfi dagsettu 6. mars 2012 fóru forsætisráðuneyti, efnahags- og viðskiptaráðuneyti og utanríkisráðuneyti þess á leit við Stefán Má Stefánsson og Björgu Thorarensen að þau veittu lögfræðialit á því hvort innleiðing reglna ESB væri annmörkum háð með tilliti til ákvæða stjórnarskrárinnar.

Í áliti Stefáns Mús og Bjargar, dags. 25. apríl 2012, kemur fram að innleiðing reglna ESB sem kveða á um heimildir þriggja evrópskra eftirlitsstofnana á fjármálamarkaði til að taka bindandi ákvarðanir gagnvart íslenskum eftirlitsstofnunum og bindandi ákvarðanir sem hafa bein og íþyngjandi réttaráhrif gagnvart íslenskum fjármálafyrirtækjum, sé háð annmörkum með tilliti til íslensku stjórnarskrárinnar. Í þeim felist yfirþjóðlegt vald eftirlitsstofnana þar sem þátttökuréttur Íslands í ákvörðunum sé ekki tryggður og ekki um gagnkvæmni að ræða varðandi réttindi og skyldur aðildarríkjanna eða aðila innan þeirra. Með innleiðingu gerðanna yrði stigið skrefi lengra í framsali framkvæmdarvalds og dómsvalds en áður hefur verið fallist á að rúmist innan 2. gr. stjórnarskrárinnar, enda samrýmist hugsanleg innleiðing reglugerðanna ekki fyrri viðmiðum um afmarkað framsal á ríkisvaldi á takmörkuðu sviði. Í ljósi þessa telja Björg og Stefán Már að framsalið rúmist ekki innan venjuhelgaðrar reglu um

að almenna löggjafanum sé heimilt að framselja ríkisvald í takmörkuðum mæli til alþjóðastofnana.

Stefán Már og Björg taka fram að jafnvel þótt aðlögunartexta umræddra gerða yrði breytt þannig að ákvarðanir eftirlitsráðsins myndu aðeins íslenska ríkið og stofnanir þess, en ekki fjármálafyrirtæki, yrði engu að síður verulegur vafi á því hvort hið nýja eftirlitskerfi á fjármáلامarkaði, sem sé eðlisólíkt tveggja stoða kerfi EES-samningsins og feli í sér aukið yfirþjóðlegt vald alþjóðastofnana, væri samrýmanlegt ákvæðum stjórnarskrárinnar.

Það er þó álit Stefáns Márs og Bjargar að „unnt sé að vinna að lausn á þessum grunni að því tilskildu að tveggja stoða kerfi EES-samningsins verði notað gagnvart Íslandi og þeim skilyrðum að öðru leyti fullnægt“. Þau vísa í því sambandi annars vegar til aðlögunartexta þess efnis að ákvarðanir eftirlitsráðsins myndu aðeins íslenska ríkið og stofnanir þess, eða að ákvarðanir evrópsku eftirlitsaðilanna yrðu ekki lagalega bindandi þegar EFTA-ríkin ættu í hlut, heldur einungis í formi tilmæla.

Í lokaorðum Stefáns Márs og Bjargar kemur fram að í EES-samstarfinu vakni stöðugt fleiri álitaeftirspurnir um hvort farið sé út fyrir mörk stjórnarskrárinnar með þróun EES-samningsins og innleiðingu nýrra gerða sem stefna að auknu valdframsali til alþjóðastofnana. Þannig hafi forsendur breyst í ýmsu tilliti frá því að samningurinn tók gildi. Þótt hver einstakra breytinga standist skoðun út frá upphaflegum forsendum, skoðað einangrað og ekki í heildarmynd um hvernig valdheimildir hafa færst á hendur í tengslum við EES-samninginn, kunni svo að fara að mun meira vald verði framselt til erlendra stofnana en heimilt hefði verið ef allar breytingar hefðu legið fyrir ljósar í upphafi. Sú heildarmynd sem mótast hafi frá því EES-samningurinn tók gildi gefi tilefni til að endurmeta þá stöðu sem nú ríki varðandi framsal ríkisvalds vegna nýrra gerða sem teknar hafa verið upp í samninginn eða fyrirsjáanlega þarf að taka upp í hann. Því sé mikilvægt að huga að nauðsynlegum stjórnarskrárbreytingum til þess að tryggja að löggjafinn starfi innan þeirra marka sem leidd verða af stjórnarskránni um alþjóðlegt samstarf.