

FJÁRMÁLAÆFTIRLITIÐ

Alþingi

Erindi nr. P 133/1056

komudagur 19.2.2007

Alþingi

Efnahags- og viðskiptanefnd

v/ Austurvöll

150 REYKJAVÍK

16. febrúar 2007

Tilvísun: 2007020006

Umsögn Fjármálaeftirlitsins um frumvarp til laga um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði, 523. mál, viðurlög við efnahagsbrotum.

Fjármálaeftirlitið vísar til erindis efnahags- og viðskiptanefndar, dags. 1. febrúar sl., þar sem óskað er umsagnar Fjármálaeftirlitsins um ofangreint frumvarp.

Fjármálaeftirlitið lýsir sig fylgjandi frumvarpinu í öllum meginatriðum og álitur þær tillögur sem fram koma í frumvarpinu fela í sér þýðingarmiklar réttarbætur sem auka munu hagræði, skilvirkni og varnaðaráhrif eftirlits á fjármálamarkaði. Tillögurnar eru í samræmi við það sem tíðkast á þróuðustu fjármálamörkuðum heimsins og þróun almennt í Evrópu, en samkvæmt könnun á vegum CESR (samstarfsnefnd evrópskra verðbréfaeftirlita), sem framkvæmd var á sl. ári, höfðu 16% aðildarríkjanna yfir stjórnsluviðurlögum að ráða árið 2004, en um mitt ár 2006 var hlutfallið orðið 75%.

Fjármálaeftirlitið hefur athugasemdir við tvo þætti frumvarpsins. Annars vegar útfærslu þagnarréttar og hins vegar fjárhæð stjórnvaldssekta. Verður nú gerð nánari grein fyrir athugasemdum Fjármálaeftirlitsins.

I. Athugasemdir varðandi þagnarrétt

Kveðið er á um rétt aðila til að fella ekki á sig sök (þagnarrétt) í 3. gr. a., 9. gr. a., 11. gr. c., 13. gr. b., 16. gr. a., 19. gr. b., 21. gr. b. frumvarpsins. Efnislega eru framangreind ákvæði samhljóða, en þau eru svo hljóðandi:

"Í máli sem beinist að einstaklingi og lokið getur með álagningu stjórnvaldssekta eða kæru til lögreglu hefur maður, sem rökstuddur grunur leikur á að hafi gerst sekur um lögbrot, rétt til að neita að svara spurningum eða afhenda gögn eða muni nema hægt sé að útiloka að það geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um brot hans. Fjármálaeftirlitið skal leiðbeina hinum grunaða um þennan rétt."

Fjármálaeftirlitið telur útfærslu þagnarréttar vera of viðtæka samkvæmt framangreindu ákvæði að því leyti að þagnarréttur nær til þess að mönnum sem liggja undir grun um lögbrot verður óskýlt að afhenda gögn. Þetta myndi hafa í för með sér að viðtækar heimildir Fjármálaeftirlitsins til gagnaöflunar ættu ekki við í slíkum tilvikum. Er hér gengið lengra en þörf er á samkvæmt niðurstöðum Mannréttindadómstóls Evrópu, sbr. umfjöllun á bls. 143 í skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum þar sem fjallað er um *Saunders* málið (afrit af dómnum er meðfylgjandi umsögn þessari). Þar er bent á að þau rök sem búa að baki þagnarrétti grunaðs manns eiga ekki við um gögn sem þegar liggja fyrir. Gögnin hafa orðið til algjörlega óháð rannsókninni og hugsanlegum þrýstingi sem kann að fylgja henni. Að mati

Fjármálaeftirlitsins eru engin sérstök rök sem kalla á að hér sé kveðið á um viðtækari rétt grunaðs manns heldur en Mannréttindadómstóll Evrópu hefur talið gilda. Svo viðtækur réttur er til þess fallinn að hamla athugunum Fjármálaeftirlitsins og getur haft þær afleiðingar í för með sér að Fjármálaeftirlitið neyðist til að framkvæma frekar húsleit vegna rannsóknarhagsmuna, í stað þess að taka áhættuna af því að gögnum verði spilt. Slíkar aðgerðir geta stórskaðað orðspor fjármálafyrirtækja jafnvel þó niðurstaða athugunar verði sú að ekkert brot hafi verið framið. Þetta yrði mjög óheppileg afleiðing þagnarréttarins og væri ástæða til að komast hjá því.

Tilskipanir Evrópusambandsins varðandi fjármálamarkaðinn kveða á um viðtækar heimildir til gagnaöflunar og skyldu aðildarríkjanna til samstarfs við rannsóknir mála. Fjármálaeftirlitið telur það álitamál hvort réttur einstaklings til að neita að afhenda gögn samræmist skuldbindingum Íslands skv. þessum tilskipunum, enda getur svo viðtækur réttur skert verulega heimildir eftirlitsins til gagnaöflunar.

Til samanburðar bendir Fjármálaeftirlitið á að tillagan gengur einnig lengra en þagnarréttur sakkbornings og vitna skv. lögum um meðferð opinberra mála nr. 19/1991, sbr. 3. mgr. 32. gr. og 51. gr. Þar er einungis kveðið á um rétt til að neita að tjá sig. Hinu sama gegnir um skattrannsóknir, en samkvæmt 7. mgr. 103. gr. tekjuskattslaga nr. 80/2003 gilda ákvæði laga um meðferð opinberra mála um réttarstöðu grunaðra manna við rannsóknaraðgerðir skattrannsóknarstjóra. Samkvæmt 2. mgr. 110. gr. hefur skattrannsóknarstjóri heimild til að ljúka málum með sekt.

Á grundvelli framangreindra röksemda telur Fjármálaeftirlitið heppilegra að ákvæði um þagnarrétt verði í samræmi við skýra kröfu Mannréttindadómstóls Evrópu, í stað þess að gengið verði lengra. Leggur Fjármálaeftirlitið til að ákvæði um þagnarrétt verði orðað á eftirfarandi hátt:

“Einstaklingi, sem rökstuddur grunur leikur á að hafi gerst sekur um lögbrot sem leitt getur til álagningar stjórnvaldssekta eða kærðu til lögreglu, er óskyld að svara spurningum sem varða þá hegðun sem grunurinn beinist að nema hægt sé að útiloka að það geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um brot hans. Fjármálaeftirlitið skal leiðbeina hinum grunaða um þennan rétt.”

II. Athugasemdir varðandi fjárhæðarmörk stjórnvaldssekta

Samkvæmt frumvarpinu er lagt til að fjárhæðarmörk stjórnvaldssekta verði á bilinu 10 þús. kr. til 20 millj. kr. í tilviki einstaklinga, en 50 þús. kr. til 50 millj. kr. í tilviki lögaðila. Fjármálaeftirlitið álitur þessi mörk of lág.

Fjármálaeftirlitið telur að mörk stjórnvaldssekta verði að vera nægilega há til þess að þær geti falið í sér viðunandi viðurlög. Ella mun Fjármálaeftirlitið verða í þeirri aðstöðu að þurfa að senda mál í lögreglumeðferð, þar sem sektarmörk í heimildum Fjármálaeftirlitsins eru ekki fullnægjandi. Því lægri sem fjárhæðarmörkin eru því fleiri málum kann að verða nauðsynlegt að vísa til lögreglumeðferðar. Jafnframt er rétt að benda á að engin fjárhæðarmörk eru til staðar í sektarheimildum í refsímáli, auk þess sem gera má ávinning af broti upptækan. Ef fjárhæðarmörk verða sett of lág mun það draga úr meginmarkmiði tillagnanna að auka skilvirkni og varnaðaráhrif í viðurlagabeitingu á fjármálamarkaði.

Við mat á hæfilegum hámarkssektum verður að hafa í huga umfang fjármálamarkaðarins. Fjárhæðir í viðskiptum á fjármálamarkaði eru gríðarlegar dag hvern. Hagnaður af einum viðskiptum getur numið margfaldri þeirri fjárhæð sem gert er ráð fyrir að stjórnvaldssektir geti hæst numið samkvæmt frumvarpinu. Starfsemi markaðsaðila hefur margfaldast á undanföllum árum og er nú svo komið að þau fyrirtæki sem lúta eftirliti Fjármálaeftirlitsins eru stærstu fyrirtæki landsins.

Samkvæmt fyrrgreindri könnun CESR eru mörk sektarfjárhæða í Evrópu mjög breytileg, en víða námu hámarkssektir frá 90 þúsund evrum til 75 milljóna evra (s.s. Frakkland, Þýskaland, Ítalía, Írland, Belgía, Portúgal, Grikkland) og í Bretlandi er ekkert hámark á fjárhæð stjórnvaldssekta. Í nær öllum tilvikum hækkar sektarhámark ef ávinningur er af broti og getur numið frá tvöföldum til tífalds ávinnings af broti.

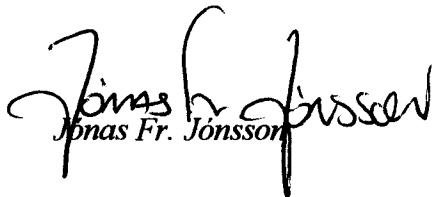
Hvað lægri mörk stjórnvaldssekta varðar telur Fjármálaeftirlitið að 10 þúsund krónur geti ekki talist eðlilegt viðmið á fjármálamarkaði í dag. Samkvæmt framangreindri könnun CESR voru neðri mörk yfirleitt ekki tilgreind, en í þeim tilvikum þar sem um það var að ræða var algengt að þau væru á bilinu 40-250 þúsund kr., þó dæmi væru um að þau væru allt niður í 10 þúsund krónur.

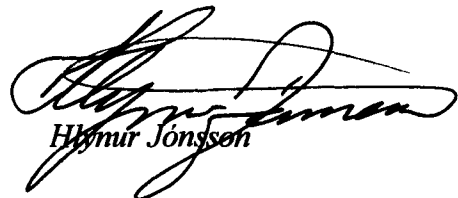
Fjármálaeftirlitið leggur til að 1.-3. ml. ákvæða um fjárhæðarmörk stjórnvaldssekta (3. mgr. 1. gr., 3. mgr. 7. gr., 2. mgr. 11. gr. a., 2. mgr. 12. gr., 3. mgr. 14. gr., 3. mgr. 18. gr., 3. mgr. 20. gr.) verði svohljóðandi:

“Sektir sem lagðar eru á einstaklinga geta numið frá 50 þús. kr. til 50 millj. kr. Sektir sem lagðar eru á lögaðila geta numið frá 100 þús. kr. til 100 millj. kr. Hafi ávinningur orðið af broti geta sektir þó numið allt að tvöföldum ávinningi brots. Við ákvörðun sekta skal m.a. tekið tillit til alvarleika brots, hvað það hefur staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort um ítrekað brot er að ræða. Ákvarðanir um stjórnvaldssektir skulu teknar af stjórn Fjármálaeftirlitsins og eru þær aðfararhæfar. Sektir renna í rikissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtuna. Séu stjórnvaldssektir ekki greiddar innan mánaðar frá ákvörðun Fjármálaeftirlitsins skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu.”

Virðingarfyllst,

FJÁRMÁLAÆFTIRLITIÐ


Jónas Fr. Jónsson


Hlómur Jónsson