

Alþingi
Erindi nr. P 136/1257
komudagur 16.3 2009

Viðskiptaráðuneyti

Minnisblað

Viðtakandi: **Viðskiptanefnd**
Sendandi: **Viðskiptaráðuneyti**
Dagsetning: **16.03.2009**
Málsnúmer: **VRN09020030**
Bréfalykill: **9.1**

Efni: Athugasemdir VRN við umsagnir hagsmunaaðila

Meðfylgjandi eru viðbrögð viðskiptaráðuneytisins vegna athugasemda viðskiptanefndar og umsagna hagsmunaaðila við frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða fjármálamarkaðinn en fjallað var um frumvarpið á fundi viðskiptanefndar þann 10. mars síðastliðin.

Nýmæli í reglum á fjármálamarkaði.

Nefndarmenn viðskiptanefndar sem og Viðskiptaráð Ísland og Samtök fjármálafyrirtækja velta því upp hvort að rétt sé að kveða á um nýmæli sem þetta í lögum á fjármálamarkaði þar sem aðrar þjóðir hafa ekki farið sömu leið. Það er rétt að ekki hafa fundist fordæmi fyrir sambærilegum reglum erlendis frá og að lagasetning á Íslandi hefur oftast fylgt þróun reglna Evrópusambandsins eða lagasetningar hjá nágrannþjóðum okkar á norðurlöndum. Ráðuneytið vill hins vegar benda á að vegna þeirra sérstöku aðstæðna sem nú eru á Íslandi gefist gott tækifæri fyrir Ísland að sýna frumkvæði og framsýni í reglusetningu og eru þær reglur sem hér eru lagðar til hluti af því. Eins er rétt að benda á að þær breytingar sem gerðar voru á hlutverki og verkaskiptingu milli Samkeppniseftirlitsins og Fjármálaeftirlitsins annars vegar og lögreglu og ákærvalds hins vegar árið 2007 með því að kveða skýrt á um hvaða brot varða stjórnvaldssektum og hvaða brot varða refsisektum eða fangelsi gera það að verkum að það er auðvelt að finna niðurfellingarreglum stað í löggjöf á fjármálamarkaði.

Félag íslenskra stórkaupmanna (FÍS) telur að reglurnar séu settar til að takast á við bankahrunið og hvetur löggjafann til að falla ekki á þá gryfju að setja ný réttarfarsúrræði til að takast á við bankahrunið. Ráðuneytið er þessu ekki sammála. Þegar hafa verið sett í gang úrræði sem taka eiga á bankahrununu svo sem lög nr. 135/2008 um embætti sérstaks saksóknara og rannsóknarnefnd Alþingis. Með þeim reglum sem hér eru lagðar til er einmitt

verið að horfa til framtíðar og eru þær hluti af aðgerðum til að koma í veg fyrir að hremmingar undanfarinna mánaða endurtaki sig.

Munur á niðurfellingarreglum og almennum refsimildunarreglum

FÍS bendir á að nú þegar séu til staðar við meðferð sakamála mildandi úrræði sem taka til þeirra sakborninga sem hafa verið samstarfsfúsir við meðferð mála og að óþarft sé að tívtaka slíka reglu. Ráðuneytið vill hins vegar benda á að það er grundvallar munur á almennum refsimildunarreglum og þeim niðurfellingarreglum sem hér er lagt til að gildi. Niðurfellingarreglur hafa fyrst og fremst þann tilgang að hvetja einstaklinga og fyrirtæki til að gefa sig af fyrri bragði fram við eftirlitsaðila og upplýsa um brot. Fyrirtæki og einstaklingar sækja því um niðurfellingu þar sem farið er eftir fyrirfram ákveðnum leikreglum um hvaða skilyrði aðilar þurfa að uppfylla til að geta fengið niðurfellingu. Aðilar geta því metið með nokkurri vissu hvaða möguleika þeir eiga á niðurfellingu. Þegar um almenna refsimildun er að ræða tekur dómstóll ákvörðun um það hvort dómur er mildaður og á hvaða forsendum það er gert.

FÍS heldur því fram að með reglum sem þessum sé verið að lögfesta reglur sem heimila stjórnvaldi að taka þátt í hylmingu eða hlutdeild með brotamanni. Ráðuneytið telur augljóst að hér sé um misskilning að ræða enda er annars verið að halda því fram að ráðuneytið sé að leggja til að settar verði reglur sem heimili stjórnvaldi að taka þátt í refsiverðri háttsemi. Umsókn um niðurfellingu felur það engan vegin í sér að stjórnvald hylmi yfir eða taki þátt í broti og nærtækast að benda á að bæði Samkeppniseftirlitið og Sérstakur saksóknari hafa heimildir til niðurfellingar.

Niðurfelling stjórnvaldssektaákvörðunar

Embætti Sérstaks saksóknara heldur því fram í umsögn sinni að heimildir SE til að falla frá sektaákvörðun séu þrengri en þær heimildir sem frumvarpið leggur til að FME fái til að falla frá sektaákvörðun þar sem SE geti eingöngu fallið frá sektaákvörðun á hendur fyrirtækjum en FME geti bæði fallið frá sektaákvörðun á hendur fyrirtækjum og einstaklingum og vísar embættið til 2. ml. 4. mgr. 37. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 máli sínu til stuðnings. Eins og fram kemur í athugasemdum með frumvarpinu er uppbygging viðurlagaákvæða samkeppnislaga með öðum hætti en viðurlagaákvæði laga er varða fjármálamarkaðinn. Samkvæmt samkeppnislögum getur SE eingöngu lagt stjórnvaldssektir á fyrirtæki en öll brot

einstaklinga ber að kæra til lögreglu nema einstaklingur hafi fengið niðurfellingu. Í lögum er varða fjármálamarkaðinn er ekki gerður sami greinarmunur á einstaklingum og fyrirtækjum, FME getur lagt stjórnvaldssektir á bæði fyrirtæki og einstaklinga en ber að vísa meiri háttar brotum til lögreglu. Embættið vísar hins vegar ekki til 3. mgr. 42. gr. samkeppnislaga þar sem fram kemur að SE sé heimilt að kæra ekki einstakling til lögreglu. Ráðuneytið getur því ekki tekið undir fullyrðingu embættis Sérstaks saksóknara um heimildir FME samkvæmt frumvarpinu séu viðtækari þar sem heimildir SE þar sem SE er bæði heimilt að falla frá sektaákvörðun á hendur fyrirtækjum og ákveða að kæra brot einstaklings ekki til lögreglu.

Skilyrðið um að algjör niðurfelling sé eingöngu í boði fyrir þann sem kemur fyrstur fram með nauðsynlegar upplýsingar eða gögn.

Embætti sérstaks saksóknara og FME gera athugasemd við það í umsögn sinni af hverju lögð sé áhersla á þann sem er *fyrstur* til að koma fram með upplýsingar. Eins og fram kemur í athugasemdum við frumvarpið er hér farin sama leið og í samkeppnisréttinum en þar hefur það reynst vel að einungis sá aðili sem er fyrstur til að sækja um niðurfellingu geti átt kost á algjörri niðurfellingu. Þetta fyrirkomulag gerir það að verkum að aðili gefur sig fyrr fram við eftirlítsaðila vegna hræðslu við að einhver annar verði fyrri til.

Heimild FME til að kæra ekki brot aðila til lögreglu.

Embætti sérstaks saksóknara og FÍS gera athugasemdir við að FME fái heimild til að kæra brot aðila ekki til lögreglu og meðal annars gagnrýnt að ekki sé hægt að leita endurskoðunar á ákvörðun FME um niðurfellingu. Ráðuneytið bendir á að Samkeppniseftirlitið hefur sambærilega heimild til að kæra brot einstaklings ekki til lögreglu og hefur sú heimild verið talin eðlileg í ljósi þess ávinnings sem um getur verið að ræða. Ef æðra stjórnvald hefði heimild til að endurskoða ákvörðun eftirlitsins um niðurfellingu er ólíklegt að reglurnar næðu tilgangi sínum en þær byggj á því að aðili geti verið nokkuð viss um að fá niðurfellingu uppfylli hann fyrirfram ákveðin skilyrði.

Niðurstaða

Í ljósi þeirra reynslunnar af beitingu reglnanna í samkeppnisrétti telur ráðuneytið engar líkur á því að reglunum verið beitt af óhófi af FME enda hefur þeim eingöngu einu sinni verið beitt með beinum hætti í samkeppnisréttinum hér á landi, í hinu svokallaða olfumáli, en hins vegar hafa þær verið hafðar til hliðsjónar í málum sem lokið hefur með sátt.

Ráðuneytið vill að lokum benda á að af þeim 12 hagsmunadílum sem sendu viðskiptanefnd umsagnir vegna frumvarpsins voru aðeins tveir aðilar á móti hluta frumvarpsins, þ.e. heimildum FME til að falla frá kærnu til lögreglu, og tveir aðilar sem höðu áhyggjur af því að Ísland væri að sýna frumkvæði með slíkri lagasetningu. Að öðru leiti voru ekki gerðar athugasemdir við frumvarpið og að auki hvöttu Neytandasamtökin sérstaklega til þess að það væri samþykkt og Ríkisskattstjóri taldi að tillögur frumvarpsins væri líklegar til að gera fjármálamarkaðinn gagnsærri og taldi það réttarbót.