

Viðskiptanefnd Alþingis  
Alþingi  
Kirkjustræti  
101 Reykjavík

Alþingi  
Erindi nr. P 138/1087  
komudagur 22. 2. 2010

Reykjavík, 22. febrúar 2010

## Varðar frumvarp til laga um breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki, 343. mál

Félag um innri endurskoðun var stofnað 12. febrúar 2003. Félaginu er ætlað að vera samstarfsvettvangur þeirra sem starfa við innri endurskoðun í fyrirtækjum og stofnunum.

Markmið félagsins er að efla innbyrðis tengsl og kynningu þeirra sem starfa við fagið, vera vettvangur til að styrkja fagleg vinnubrögð, styrkja þróun innri endurskoðunar og faglega umræðu, jafnframt því að vera leiðandi rödd stéttarinnar út á við.

Félagið er fullgilt aðildarfélag alþjóðasamtaka innri endurskoðenda, The Institute of Internal Auditors Inc. Samtökin gefa út alþjóðlega staðla um innri endurskoðun og standa að alþjóðlega viðurkenndum prófum á þessu sviði, Certified Internal Auditor („CIA“).

Með hliðsjón af mikilvægi innri endurskoðunar í stjórnarháttum og innra eftirlitsumhverfi fjármálafyrirtækja vill stjórn Félags um innri endurskoðun koma á framfæri sínum sjónarmiðum varðandi frumvarpið. Eðli málsins samkvæmt beinast þessar athugasemdir einkum að ákvæðum um innri endurskoðun og tengd málefni.

## Athugasemdir við 6. grein frumvarpsins

Í 6. grein frumvarpsins er fjallað um breytingar á 16. grein laga nr. 161/2002.

16. gr. laganna orðast svo:

Í fjármálafyrirtæki, þó ekki í verðbréfamíðlunum og rafeyrisfyrirtækjum, skal starfa endurskoðunardeild sem annast innri endurskoðun. Innri endurskoðun er hluti af skipulagi fjármálafyrirtækja og er þáttur í eftirlitskerfi þeirra. Fjöldi starfsmanna innri endurskoðunardeildar skal endurspegla stærð fjármálafyrirtækis og starfsemi þess. Enginn starfsmaður innri endurskoðunardeildar má vera hluthafi í viðkomandi fjármálafyrirtæki eða aðili að kaupaukakerfi sem kann að vera í viðkomandi fjármálafyrirtæki. Heimilt er að kveða nánar á um starfsemi innri endurskoðunardeildar í reglugerð.

Stjórn fjármálafyrirtækis skal ráða forstöðumann endurskoðunardeildar fyrirtækis sem fer með innri endurskoðun í umboði hennar. Hann skal hafa lokið háskólaprófi sem nýtist í starfi og búa yfir nægilegri reynslu til þess að geta sinnt starfi sínu. Hann má ekki hafa verið úrskurðaður gjaldþrota eða hafa í tengslum við atvinnurekstur hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum, samkeppnislögum, lögum um hlutafélög, lögum um einkahlutafélög, lögum um bókhald, lögum um ársreikninga, lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. og ákvæðum laga um greiðslu opinberra gjalda, svo og sérlögum sem gilda um aðila sem lúta opinberu eftirliti með fjármálastarfsemi. Áður en forstöðumaður tekur formlega til starfa skal tilkynna ráðningu hans til Fjármálaeftirlitsins sem metur hæfi viðkomandi og gerir stjórn fjármálafyrirtækis grein fyrir niðurstöðum sínum.

Innri endurskoðun skal reglulega gera stjórn grein fyrir starfsemi sinni. Skyld er að taka athugasemdir innri endurskoðunar fyrir á stjórnarfundum og færa til bókar.

Eigi sjaldnar en árlega skal innri endurskoðun gera Fjármálaeftirlitinu grein fyrir niðurstöðum kannana sinna. Auk þess skal innri endurskoðun tilkynna Fjármálaeftirlitinu sérstaklega og án tafar þær athugasemdir sem gerðar hafa verið og sendar stjórn.

Fjármálaeftirlitið getur, með hliðsjón af eðli og umfangi rekstrar einstakra fjármálfyrirtækja, veitt undanþágu frá starfrækslu innri endurskoðunardeildar eða frá einstökum þáttum starfsemi þeirra og sett þeim fyrirtækjum sérstök skilyrði sem slíka undanþágu fá.

Ekki verður séð hvaða rök hníga til þess að verðbréfamiðlunum og rafeyrisfyrirtækjum sé ekki gert skylt að starfrækja innri endurskoðunardeild. Séu slík fyrirtæki það lítil að umfangi gætu þau hinsvegar fallið undir ákvæði síðustu málsgreinar lagagreinarinnar, þar sem kveðið er á um að Fjármálaeftirlitið geti veitt undanþágu frá starfrækslu innri endurskoðunardeildar með hliðsjón af eðli og umfangi rekstrar.

Þá er gerð athugasemd við að í 1. málsgrein er aðeins gert ráð fyrir að fjöldi starfsmanna innri endurskoðunardeildar skuli endurspegla stærð og starfsemi fjármálfyrirtækis. Sjónarmið Félags um innri endurskoðun er að þekking starfsmanna og reynsla skipti ekki síður máli en fjöldi starfsmanna. Staðall nr. 1210 úr alþjóðlegum stöðlum um innri endurskoðun fjallar sérstaklega um þetta atriði:

### 1210-Proficiency

Internal auditors must possess the knowledge, skills, and other competencies needed to perform their individual responsibilities. The internal audit activity collectively must possess or obtain the knowledge, skills, and other competencies needed to perform its responsibilities.

#### Interpretation:

Knowledge, skills, and other competencies is a collective term that refers to the professional proficiency required of internal auditors to effectively carry out their professional responsibilities. Internal auditors are encouraged to demonstrate their proficiency by obtaining appropriate professional certifications and qualifications, such as the Certified Internal Auditor designation and other designations offered by The Institute of Internal Auditors and other appropriate professional organizations.

**1210.A1** - The chief audit executive must obtain competent advice and assistance if the internal auditors lack the knowledge, skills, or other competencies needed to perform all or part of the engagement.

**1210.A2** - Internal auditors must have sufficient knowledge to evaluate the risk of fraud and the manner in which it is managed by the organization, but are not expected to have the expertise of a person whose primary responsibility is detecting and investigating fraud.

**1210.A3** - Internal auditors must have sufficient knowledge of key information technology risks and controls and available technology-based audit techniques to perform their assigned work. However, not all internal auditors are expected to have the expertise of an internal auditor whose primary responsibility is information technology auditing.

1210.C1 - The chief audit executive must decline the consulting engagement or obtain competent advice and assistance if the internal auditors lack the knowledge, skills, or other competencies needed to perform all or part of the engagement.<sup>1</sup>

Gerð er tillaga um að í stað „Fjöldi starfsmanna innri endurskoðunardeildar skal endurspegla stærð fjármálafyrirtækis og starfsemi þess.“ komi setningin „Starfsmenn innri endurskoðunardeildar fjármálafyrirtækis skulu sameiginlega búa yfir nægjanlegri þekkingu og reynslu til að takast á við verkefni deildarinnar og skal mannaflí innri endurskoðunardeildar endurspegla stærð fjármálafyrirtækis og starfsemi.“

Félagið áréttar að hætt er við því að séríslenskar reglugerðir um framkvæmd innri endurskoðunar taki ekki mið af bestu aðferðum og geti gengið þvert á framþróun á þessu sviði á alþjóðavísu. Því er lagt til að við setninguna „Heimilt er að kveða nánar á um starfsemi innri endurskoðunardeildar í reglugerð“ bætist „, en starfsemi þeirra skal vera í samræmi við alþjóðlega staðla um innri endurskoðun.“

Í 1. mgr. er einnig að finna setninguna „Enginn starfsmaður innri endurskoðunardeildar má vera hluthafi í viðkomandi fjármálafyrirtæki eða aðili að kaupaukakerfi sem kann að vera í viðkomandi fjármálafyrirtæki.“ Óeðlilegt er að einskorða slíkt ákvæði við starfsmenn innri endurskoðunar, enda engin rök sem hníga að því að slíkt ákvæði eigi við um innri endurskoðun umfram aðrar eftirlitseiningar innan fjármálafyrirtækis, svo sem áhættustýring og regluvarsla. Þá er bent á að gert er ráð fyrir að í 57. grein laganna komi inn ákvæði um kaupaukakerfi og heimildir Fjármálaeftirlitsins til að setja nánari reglur um slíka framkvæmd. Eðlilegt væri að fjallað væri um kaupauka til eftirlitseininga í þeim reglum.

Í 2. mgr. er fjallað um menntunarkröfur, sem gerðar eru til forstöðumanns innri endurskoðunar. Félag um innri endurskoðun áréttar að innri endurskoðun er starfsgrein með eigin fagfélög og alþjóðasamtök, um hana gilda sérstakir alþjóðlegir staðlar og alþjóðasamtök innri endurskoðenda hafa sett félögum sínum sérstakar siðareglur. Siðareglurnar gilda jafnframt um þá sem lokið hafa alþjóðlegum prófum í innri endurskoðun óháð því hvort þeir eru félagar í samtökunum. Það vekur því athygli að ekki er gerð krafa um að viðkomandi hafi lokið viðurkenndu prófi í innri endurskoðun. Því er lagt til að textinn verði orðaður á þessa leið: „Stjórn fjármálafyrirtækis skal ráða forstöðumann endurskoðunardeildar fyrirtækisins sem fer með innri endurskoðun í umboði hennar. Hann skal hafa lokið prófi í innri endurskoðun í samræmi við kröfur alþjóðasamtaka innri endurskoðenda, háskólaprófi sem nýtist í starfi og búa yfir nægilegri reynslu til þess að geta sinnt starfi sínu.“

Í sömu málsgrein hefur verið bætt inn skilyrðum sem forstöðumaður innri endurskoðunardeildar skuli uppfylla varðandi ýmis lög og reglur. Um er að ræða upptalningu sem er áþekk ákvæðum 52. gr. laga nr. 161/2002 – en þó eru strangari skilyrði sett varðandi forstöðumann innri endurskoðunar samkvæmt þessu frumvarpi. Ekki verður séð að sérstök rök standi til þess að önnur og strangari skilyrði gildi um þennan einstakling en gilda eiga um framkvæmdastjóra og stjórnarmenn. Því er lagt til að ekki verði sérstaklega getið um slík skilyrði í 16. gr. laganna, en þess í stað verði forstöðumanni innri endurskoðunar bætt við upptalningu þeirra sem falla undir skilyrði 52. gr.

<sup>1</sup> Alþjóðastaðlar um innri endurskoðun („The International Professional Practices Framework“), staðall 1210.

Jafnframt er í 2. mgr. gert ráð fyrir að áður en forstöðumaður taki formlega til starfa skuli tilkynna ráðningu hans til Fjármálaeftirlitsins. Það meti hæfi hans og geri stjórn fjármálafyrirtækis grein fyrir niðurstöðum sínum. Ekki er að finna skýr ákvæði um þessa framkvæmd, sem telja verður nauðsynlegt með tilliti til þess hversu mikilvægt er að málsmeðferð í slíkum málum sé vönduð og háð fyrirfram skilgreindum viðmiðum – enda getur verið um verulega skerðingu á atvinnufrelsi einstaklings að ræða. Þá verður einnig að gera ráð fyrir að slíkt ákvæði taki einvörðungu til þeirra einstaklinga sem ráðnir eru til starfa eftir gildistöku ákvæðisins.

Í 4. mgr. er gert ráð fyrir að innri endurskoðun skuli reglulega gera stjórn grein fyrir starfsemi sinni. Hinsvegar er engin tilvísun til endurskoðunarnefndar, sem starfa skal við fjármálafyrirtæki í samræmi við IX. kafla A í ársreikningalögum nr. 3/2006. Rétt er að taka fram að skipan endurskoðunarnefndar hefur engin áhrif á ábyrgð stjórnar. Því er lagt til að bætt verði inn í setninguna „[...] gera stjórn og endurskoðunarnefnd grein fyrir [...]“

Til að tryggja óheft aðgengi forstöðumanns innri endurskoðunar að stjórn og aðgengi einstakra stjórnarmanna að milliliðalausum og tímanlegum upplýsingum frá innri endurskoðun er lagt til að réttur forstöðumanns til setu á stjórnarfundum sé tryggður á sama hátt og réttur framkvæmdastjóra. Því er lagt til að bætt verði inn í 4. mgr. setningunni „*Skal forstöðumaður eiga rétt á að sitja stjórnarfundum.*“

#### 1100-Independence and Objectivity

The internal audit activity must be independent, and internal auditors must be objective in performing their work.

##### Interpretation:

Independence is the freedom from conditions that threaten the ability of the internal audit activity or the chief audit executive to carry out internal audit responsibilities in an unbiased manner. To achieve the degree of independence necessary to effectively carry out the responsibilities of the internal audit activity, the chief audit executive has direct and unrestricted access to senior management and the board. This can be achieved through a dual-reporting relationship. Threats to independence must be managed at the individual auditor, engagement, functional, and organizational levels.

Objectivity is an unbiased mental attitude that allows internal auditors to perform engagements in such a manner that they believe in their work product and that no quality compromises are made. Objectivity requires that internal auditors do not subordinate their judgment on audit matters to others. Threats to objectivity must be managed at the individual auditor, engagement, functional, and organizational levels.<sup>2</sup>

Frumvarpið gerir ráð fyrir að skylt verði að taka athugasemdir innri endurskoðunar fyrir á stjórnarfundum og færa til bókar. Ekki er í frumvarpstextanum sjálfum gerður greinarmunur á veigaminni athugasemdum eða ábendingum og alvarlegum athugasemdum sem brýnt er

<sup>2</sup> Alþjóðastaðlar um innri endurskoðun („The International Professional Practices Framework“), staðall 1100.

að bregðast skjótt við. Í greinargerðinni er hinsvegar vísað til þess að einkum sé átt við formlegar athugasemdir sem innri endurskoðun telur gefa tilefni til að komið verði á framfæri við stjórn. Ekki sé því gengið svo langt að leggja það til að viðkomandi þurfi að færa til bókar minni háttar athugasemdir eða það sem telja má vera almennar ábendingar. Það er afstaða félagsins að lagatextinn þyrfti að vera skýrari hvað þetta varðar og að skylt verði að færa sérstaklega til bókar þær athugasemdir sem forstöðumaður innri endurskoðunar eildar flokki sem mikilvægar og áriðandi. Eins og orðalag greinarinnar er í frumvarpinu sjálfu verður að telja að samkvæmt orðanna hljóðan beri að senda til stjórnar allar athugasemdir, smáar sem stórar. Slíkt verklag væri hinsvegar til þess fallið að draga úr virkni innri endurskoðunar og draga athygli stjórnarmanna frá þeim athugasemdum sem raunverulega skipta máli fyrir þá.

Hlutverk innri endurskoðunar er fyrst og fremst innan fyrirtækis og skyldur hennar snúa að stjórn þess. Ekki er hægt að ætla henni að taka að sér hlutverk ytri eftirlitsaðila og ytri endurskoðenda. Fjármálaeftirlitið getur eftir sem áður óskað eftir skýrslum innri endurskoðunar um tiltekin málefni eða starfssvið. Sé það engu að síður vilji löggjafans að hafa slíkt ákvæði í lögum, teljum við að það þurfi að vera afmarkaðra og mun betur skilgreint eigi það ekki beinlínis að vinna gegn tilgangi sínum.

#### 2440 – Disseminating Results

The chief audit executive must communicate results to the appropriate parties.

##### Interpretation:

*The chief audit executive or designee reviews and approves the final engagement communication before issuance and decides to whom and how it will be disseminated.*

**2440.A1-** The chief audit executive is responsible for communicating the final results to parties who can ensure that the results are given due consideration.

**2440.A2-** If not otherwise mandated by legal, statutory, or regulatory requirements, prior to releasing results to parties outside the organization the chief audit executive must:

- Assess the potential risk to the organization;
- Consult with senior management and/or legal counsel as appropriate; and
- Control dissemination by restricting the use of the results.

**2440.C1-** The chief audit executive is responsible for communicating the final results of consulting engagements to clients.

**2440.C2-** During consulting engagements, governance, risk management, and control issues may be identified. Whenever these issues are significant to the organization, they must be communicated to senior management and the board.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Alþjóðastaðlar um innri endurskoðun („The International Professional Practices Framework“), staðall 2440.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að eigi sjaldnar en árlega skuli innri endurskoðun gera Fjármálaeftirlitinu grein fyrir niðurstöðum kannana sinna. Auk þess skuli innri endurskoðun tilkynna Fjármálaeftirlitinu sérstaklega og án tafar þær athugasemdir sem gerðar hafa verið og sendar stjórn. Félag um innri endurskoðun varar við því að verði þessi ákvæði að lögum kunni það að hafa óæskileg áhrif á starfsemi innri endurskoðunardeilda. Bein upplýsingaskylda um allar athugasemdir getur leitt til þess að form þeirra taki í auknum mæli tillit til þess að þær verði sendar annað og notagildi þeirra verði því takmarkaðra. Einnig er líklegt að upplýsingum sem kunna að leiða til athugasemda verði markvisst haldið frá innri endurskoðun og aukin áhersla lögð á að semja um niðurstöður skýrslna eða seinka útgáfu þeirra til að stjórnendur geti brugðist við áður en athugasemdir eru kynntar stjórn. Það kann því í raun að auka áhættuna í fjármálakerfinu, fremur en að styrkja eftirlitið.

Áfram er gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið geti, með hliðsjón af eðli og umfangi rekstrar einstakra fjármála fyrirtækja, veitt undanþágu frá starfrækslu innri endurskoðunardeilda eða einstökum þáttum starfsemi þeirra og sett þeim fyrirtækjum skilyrði sem slíka undanþágu fá. Í greinargerð með frumvarpinu kemur hinsvegar berlega í ljós vanþekking höfunda á hlutverki innri endurskoðunardeilda og grundvallarmun á hugtökunum *innri endurskoðun* annars vegar og *innra eftirlit* hinsvegar. Í greinargerðinni segir að „[s]kilyrði fyrir slíkri undanþágu gæti t.d. verið á þá lund að gerð yrði krafa um að komið yrði á laggirnar annars konar *innra eftirliti*.“ Eðlilegra væri að undanþágan byggðist á því að ef vegna smæðar fyrirtækisins sé illmögulegt að halda úti óháðri innri endurskoðunardeild með hæfu starfsfólki komi til greina að útvista þessari þjónustu til viðurkenndra aðila. Eðlilegt er að sömu kröfur séu gerðar til slíkra þjónustuaðila og gerðar eru til starfsmanna og stjórnenda innri endurskoðunardeilda fjármála fyrirtækja samkvæmt þessu frumvarpi.

## Athugasemdir við 11. grein frumvarpsins

Í 11. grein frumvarpsins er fjallað um nýja grein nr. 19a:

Á eftir 19. gr. laganna kemur ný grein, 19. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:  
*Upplýsingar um viðskiptamenn.*

Aðgangur að skrá um upplýsingar um einstaka viðskiptamenn fjármála fyrirtækis er óheimill nema til hans standi lagaheimild samkvæmt ákvæðum laga þessara eða samkvæmt öðrum lögum.

Starfsmaður fjármála fyrirtækis sem kemur að meðferð máls viðskiptamanns og þarf á upplýsingum um hann að halda við úrlausn eða úrvinnslu þess skal hafa aðgang að upplýsingunum með þeim takmörkunum sem leiðir af ákvæðum laga þessara og reglum settum samkvæmt þeim.

Gera skal viðskiptamanni fjármála fyrirtækis, sem þess óskar, grein fyrir því hver ber ábyrgð á umsjón með þeim upplýsingum er kunna að vera í skránni og varða hann. Á viðskiptamaður fjármála fyrirtækis rétt á því að fá upplýsingar frá ábyrgðarmanni um það hverjir hafi aflað upplýsinga um hann úr skránni, hvar og hvenær upplýsinganna var aflað og í hvaða tilgangi. Heimilt er í reglugerð að kveða nánar á um aðgang og meðferð upplýsinga í skrá um viðskiptamenn, hvernig staðið skuli að varðveislu upplýsinga og veitingu þeirra til annarra.

Félag um innri endurskoðun telur að ákvæði þessarar greinar vegi að starfsemi eftirlitseininga innan fjármála fyrirtækja, sem þurfa starfa sinna vegna oft að fletta upp eða vinna úr upplýsingum um viðskiptavinum. Í mörgum tilfellum er ekki hægt að fella slíkt eftirlit undir „meðferð máls viðskiptamanns“, heldur er um að ræða eftirlit með starfsemi viðkomandi fjármála fyrirtækis, rannsóknir á meintum misferlismálum, upplýsingagjöf til þar til bærra eftirlits- og rannsóknaraðila og margs konar skýrslugjöf innan húss og til opinberra

aðila. Starfsfólk eftirlitseininga hefur og þarf mjög viðtækan aðgang að gögnum til að geta sinnt störfum sínum. Eins og ákvæðin eru orðuð í frumvarpinu verður ekki annað séð en að eftirlitseiningum verði gert ómögulegt að sinna eftirlitsskyldum sínum.

Ekki verður með góðu móti séð að þörf sé á slíku ákvæði í lögum um fjármálafyrirtæki, þar sem þegar er til staðar þagnarskylduákvæði í lögnum, auk þess sem í gildi eru lög nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Eðlilegt er að gera kröfu um að fjármálafyrirtæki hafi yfir að ráða atburðaskráningum varðandi uppflettingar og skýrt og skjalað ferli sé innan fyrirtækjanna til að taka á kvörtunum eða ábendingum um hugsanlega misnotkun upplýsinga. Telji viðskiptavinir að viðkomandi fjármálafyrirtæki hafi ekki brugðist við slíkum ábendingum á fullnægjandi hátt geta þeir leitað til Persónuverndar um frekari eftirfylgni málsins.

Jafnframt er eðlilegt að gera samsvarandi kröfur um öryggisráðstafanir til ytri aðila, sem kunna í krafti lögvarinna heimilda að fá afhentar viðkvæmar upplýsingar frá fjármálafyrirtækjum.

Á það er jafnframt benti að samkvæmt 20. gr. laga nr. 64/2006 um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka er „[t]ilkynningarskyldum aðilum og stjórnendum, starfsmönnum og öðrum sem vinna í þágu þeirra [...] skylt að sjá til þess að viðskiptamaður eða annar utanaðkomandi aðili fái ekki vitneskju um að lögreglu hafi verið sendar upplýsingar skv. 17. og 18. gr. um að rannsókn sé hafin vegna gruns um peningabætti eða fjármögnun hryðjuverka eða að slíkri rannsókn kunni að verða hrundið af stað.“ Þá má leiða rök að því að öryggi starfsmanna fjármálafyrirtækis og fjölskyldna þeirra kunni að vera ógnað ef meintum brotamanni yrðu veittar upplýsingar um að þeir hafi í tengslum við eftirlitsaðgerðir og rannsóknir á meintu misferli þurft að fletta upp upplýsingum sem tengjast viðkomandi.

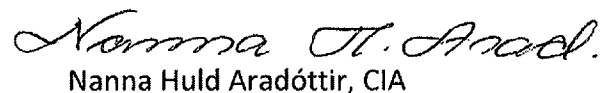
Fulltrúar Félags um innri endurskoðun óska eftir að koma á fund nefndarinnar og skýra sjónarmið sín nánar.

Virðingarfyllt,

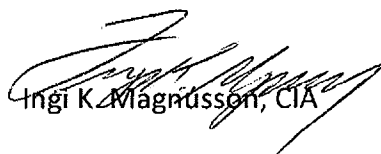
Í stjórn Félags um innri endurskoðun



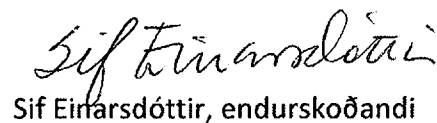
Agust Hafnkelsson, CIA



Nanna Huld Aradóttir, CIA



Ingi K. Magnússon, CIA



Sif Eirarsdóttir, endurskoðandi