

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Flm.: Margrét Frímansdóttir, Bryndís Hlöðversdóttir, Ásta R. Jóhannesdóttir, Einar Már Sigurðarson, Gísli S. Einarsson, Guðmundur Árni Stefánsson, Guðrún Ögmundsdóttir, Jóhann Ársælsson, Jóhanna Sigurðardóttir, Kristján L. Möller, Lúðvík Bergvinsson, Rannveig Guðmundsdóttir, Sighvatur Björgvinsson, Sigríður Jóhannesdóttir, Svanfríður Jónasdóttir, Þórunn Sveinbjarnardóttir, Össur Skarphéðinsson.

1. gr.

3. gr. laganna orðast svo:

Með eftirlit samkvæmt lögum þessum fer sjálfstæð og óháð stofnun er nefnist Fjármálaeftirlitið. Fjármálaeftirlitið er ríkisstofnun sem lýtur sérstakri stjórn og hefur sjálfstæðan fjárhag.

2. gr.

9. gr. laganna orðist svo:

Fjármálaeftirlitið skal athuga rekstur eftirlitsskyldra aðila svo oft sem þurfa þykir. Þeim er skylt að veita Fjármálaeftirlitinu aðgang að öllu bókhaldi sínu, fundargerðum, skjölum, þ.m.t. bréfum og samningum, verðmætum og öðrum gögnum í vörslu þeirra er varða starfsemina sem Fjármálaeftirlitið telur nauðsynlegan. Fjármálaeftirlitið getur krafist einstök fyrirtæki, fyrirtækjasamstæður og samtök fyrirtækja, sem lög þessi taka til, um allar upplýsingar sem nauðsynlegar þykja við athugun einstakra mála. Þá getur Fjármálaeftirlitið tekið skýrslur af hverjum þeim sem ætla má að geti gefið upplýsingar er máli skipta. Upplýsinga er hægt að krefjast munnlega eða skriflega og skulu þær gefnar innan hæfilegs frests sem stofnunin setur.

Fjármálaeftirlitið getur með sömu skilyrðum og í 1. mgr. krafist þess að fá gögn afhent til athugunar. Skulu þau afhent innan hæfilegs frests sem stofnunin setur. Fjármálaeftirlitið getur í starfi sínu krafist upplýsinga og gagna frá öðrum stjórnvöldum, þar á meðal frá skatt- yfirvöldum og tollyfirvöldum, óháð þagnarskyldu þeirra.

Fjármálaeftirlitið getur einnig lagt skyldu á þá aðila sem um getur í 2. gr. að upplýsa stofnunina reglulega um atriði sem máli skipta við framkvæmd laga þessara. Fjármálaeftirlitið getur gefið slík fyrirmæli með opinberri tilkynningu. Vegna starfsemi sinnar getur Fjármálaeftirlitið gert vettvangskannanir eða óskað upplýsinga á þann hátt og svo oft sem hún telur þörf á.

Fjármálaeftirlitið getur við rannsókn máls gert nauðsynlegar athuganir á starfsstöð fyrirtækis og lagt hald á gögn þegar ríkar ástæður eru til að ætla að brotið hafi verið gegn lögum þessum.

Við framkvæmd aðgerða skal fylgja ákvæðum laga um meðferð opinberra mála um leit og hald á munum.

3. gr.

1. mgr. 11. gr. laganna orðast svo:

Sé kröfum eða athugasemdum Fjármálaeftirlitsins um úrbætur ekki sinnt getur það gripið til viðurlaga. Vanræki tilkynningarskyldur aðili tilkynningarskyldu sem á honum hvílir samkvæmt lögum um þá aðila sem taldir eru upp í 2. gr. getur Fjármálaeftirlitið beitt dagsektum til að knýja fram lögboðna tilkynningu. Dagsektir skulu reiknaðar frá þeim tíma sem aðila bar í síðasta lagi að veita upplýsingar og til þess tíma sem fullnægjandi upplýsingar hafa borist Fjármálaeftirlitinu. Dagsektir geta numið allt að 1 millj. kr. á dag, metið eftir þýðingu upplýsingagjafar fyrir markaðinn. Innheimt viðurlög skulu renna í ríkissjóð. Fjárhæð dagsekta skal nánar ákveðin með reglugerð sem viðskiptaráðherra setur að fengnum tillögum Fjármálaeftirlitsins. Nú verður tilkynningarskyldur aðili við skyldu sinni eftir að dagsektir hafa verið ákveðnar og skal álagt févíti þá innheimt allt að einu.

4. gr.

Við 15. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Viðskiptaráðherra skal árlega gefa Alþingi skýrslu um starfsemi Fjármálaeftirlitsins.

5. gr.

19. gr. laganna orðast svo:

Fjármálaeftirlitið getur lagt stjórnvaldssektir á aðila sem brjóta gegn ákvæðum laga þessara eða ákvörðunum sem teknar hafa verið samkvæmt þeim.

Við ákvörðun stjórnvaldssekta skv. 1. mgr. skal tekið tillit til þess skaða sem aðilar hafa valdið og ávinnings þeirra. Sektir geta numið frá 50.000 til 40 millj. kr., en þó allt að 10% af veltu sl. almanaksárs af þeirri starfsemi sem í hlut á hjá hverju því fyrirtæki eða samtökum fyrirtækja sem aðild eiga að málinu ef sannanlegur ábati þeirra af broti gegn lögum þessum hefur numið hærri fjárhæð en 40 millj. kr.

Ákvörðun fjármálaeftirlitsins um sektir má skjóta til kærunefndar skv. 17. gr.

Ef ekki er farið að ákvörðun sem tekin hefur verið samkvæmt þessum lögum getur Fjármálaeftirlitið ákveðið að sá eða þeir sem ákvörðunin beinist gegn greiði dagsektir þar til farið verður að henni. Dagsektir geta numið allt að 1 millj. kr. á dag. Ákvörðun um dagsektir skal tilkynnt bréflega á sannanlegan hátt þeim sem hún beinist að. Innheimtar dagsektir skulu renna í ríkissjóð.

Ákvörðun um dagsektir má skjóta til kærunefndar Fjármálaeftirlitsins innan fjórtán daga frá því að hún er kynnt þeim er hún beinist að.

Ákvörðun kærunefndar eða Fjármálaeftirlitsins verður ekki borin undir dómstóla fyrir en úrskurður kærunefndar liggur fyrir.

Nú vill aðili ekki una úrskurði kærunefndar Fjármálaeftirlitsins og getur hann þá höfðað mál til ógildingar hans fyrir dómstólum. Mál skal höfðað innan sex mánaða frá því að aðili fékk vitneskju um ákvörðun kærunefndar. Málshöfðun frestar ekki gildistöku úrskurðar kærunefndar né heimild til aðfarar samkvæmt honum.

Brot gegn lögum þessum, reglum og fyrirmælum settum samkvæmt þeim varða fésektum eða fangelsi allt að fjórum árum ef sakir eru miklar. Dæma má sviptingu réttinda skv. 68. gr. almennra hegningarlaga og fésekt jafnframt refsivist ef skilyrði 49. gr. almennra hegningarlaga eru fyrir hendi.

Sektir samkvæmt lögum þessum má gera jafnt lögaðila sem einstaklingi. Lögaðila má ákvarða sekt án tillits til þess hvort sök verður sönnuð á starfsmann lögaðilans. Hafi starfsmaður lögaðilans framið brot á lögum þessum eða reglum settum samkvæmt þeim má einnig

gera lögaðila þessum sekt og sviptingu starfsréttinda, enda sé brotið drýgt til hagsbóta fyrir lögaðilann eða hann hefur notið hagnaðar af brotinu. Lögaðili ber ábyrgð á greiðslu sektar sem starfsmaður hans er dæmdur til að greiða vegna brota á lögum þessum, enda séu brot tengd starfi hans hjá lögaðilanum.

Sá sem gefur aðilum sem annast framkvæmd laga þessara rangar skýrslur skal sæta refsingu skv. XV. kafla almennra hegningarlaga.

Dæma má sviptingu réttinda skv. 68. gr. almennra hegningarlaga og upptöku eigna skv. 69. gr. sömu laga í máli sem rís vegna brota á lögum þessum eða reglum settum samkvæmt þeim.

Ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins og kærunefndar Fjármálaeftirlitsins um að leggja stjórnvaldssektir eða dagsektir á aðila eru aðfararhæfar, svo og sakarkostnaður. Málskot til kærunefndar Fjármálaeftirlitsins frestar aðför en úrskurðir nefndarinnar eru aðfararhæfir.

Við aðför samkvæmt ákvörðunum Fjármálaeftirlitsins og úrskurðum kærunefndar Fjármálaeftirlitsins skal kveðja gerðarþola fyrir héraðsdóm og fer um málsmeðferð skv. 13. kafla aðfararlaga.

6. gr.

Við löginn bætist ákvæði til bráðabirgða sem orðast svo:

Í upphafi haustþings árið 2000 skal viðskiptaráðherra leggja fyrir Alþingi frumvarp til laga um breytingu á eftirfarandi lögum sem tryggi samráð við Fjármálaeftirlitið um setningu ýmissa reglna og reglugerða er varða lög nr. 113/1996, um viðskiptabanka og sparisjóði, lög nr. 123/1993, um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði, lög nr. 34/1998, um starfsemi kauphalla og skiplegra tilboðsmarkaða, lög nr. 10/1993, um verðbréfasjóði, lög nr. 13/1996, um verðbréfavíðskipti, og lög nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Jafnframt skal frumvarpið fela í sér að veiting starfsleyfa samkvæmt lögnum verði, eftir því sem við á, í höndum Fjármálaeftirlitsins en staðfest af viðskiptaráðherra.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Með setningu laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, var ákveðið að sameina opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi í einni stofnun, Fjármálaeftirlitinu. Löginn fólu ekki í sér neinar afgerandi breytingar á valdheimildum eða úrræðum, svo sem til ákvörðunar dagsektar, heldur var byggt á þeim reglum sem giltu um bankaeftirlit Seðlabanka Íslands og starfsemi Vátryggingaeftirlitsins. Frekari útvíkkun á heimildum Fjármálaeftirlitsins til að sinna eftirliti eða beita dagsektum átti að móta síðar í ljósi reynslunnar og breyttra starfshátta á fjármagnsmarkaði. Þótt tiltölulega stuttur tími sé liðinn frá því að Fjármálaeftirlitið tók til starfa er ljóst að miklar og örar breytingar hafa orðið á fjármálamarkaðnum. Nú þegar hafa komið upp tilvik þar sem lagalegar heimildir Fjármálaeftirlitsins til að sinna eftirliti og aðhaldi hafa reynst ófullnægjandi.

Ljóst er að styrkja þarf nú þegar stöðu Fjármálaeftirlitsins og auka sjálfstæði þess. Skilgreina þarf með skýrum hætti verkaskiptingu Fjármálaeftirlits og ráðuneyta. Þá þarf að auka heimildir Fjármálaeftirlitsins til að kalla eftir upplýsingum frá eftirlitsskyldum aðilum og öðrum þeim sem kunna að hafa upplýsingar er tengjast viðkomandi og taldar eru skipta máli eða geta haft áhrif á meðferð og niðurstöðu máls sem til meðferðar er hjá Fjármálaeftirlitinu.

Hér er t.d. átt við aðgang að upplýsingum frá þeim sem fara með eignarhlut í viðkomandi fyrirtæki og upplýsingum um dótturfyrirtæki og hlutdeildarfyrirtæki eftirlitsskyldra aðila. Þá er ljóst að styrkja þarf heimildir Fjármálaeftirlitsins til að knýja á um skil á upplýsingum sem farið hefur verið fram á og jafnframt þarf að styrkja heimildir til að fylgja eftir kröfum um úrbætur í starfsemi eftirlitsskyldra aðila. Í þessu tilliti er nauðsynlegt að endurskoða gildandi ákvæði um dagsektir.

Miklar breytingar hafa orðið á fjármagnsmarkaði á undanförunum árum. Hlutverk Fjármálaeftirlitsins er mikilvægt á tímum þessarar öru þróunar. Það er skylda og á ábyrgð stjórnenda fjármálaefyrirtækja að skipuleggja starfsemi sína þannig að fyrir hendi sé virk áhættustýring, innra eftirlit og að fylgt sé lögum og reglum um fjármálastarfsemi.

Eitt af meginverkefnum Fjármálaeftirlitsins er að hafa eftirlit með því að innra skipulag og innra eftirlit fjármálaefyrirtækja sé eins og best verður á kosið. Það er hins vegar ljóst að styrkja þarf stöðu og sjálfstæði Fjármálaeftirlitsins til þess að geta sinnt lögboðnu hlutverki og auka þarf heimildir til afskipta ef á þarf að halda. Virkt eftirlit Fjármálaeftirlitsins getur skipt miklu um þróun og skipulag fjármagnsmarkaðarins.

Markmiðið þessa frumvarps er að styrkja stjórnarsýslulega stöðu Fjármálaeftirlitsins og valdheimildir þess.

Í 1. gr. er lagt til að kveðið verði skýrar á um stjórnarsýslulega stöðu Fjármálaeftirlitsins. Lögð er áhersla á að Fjármálaeftirlitið sé sjálfstæð og óháð ríkisstofnun sem lúti sérstakri stjórn. Í frumvarpi til laga um eftirlit með fjármálastarfsemi sem lagt var fram á 122. lögjafarþingi, 560. máli, þskj. 951, var tekið fram að stofnunin heyrði undir viðskiptaráðherra en að hann hefði ekki afskipti af einstökum málum sem til umfjöllunar væru hjá stofnuninni. Samkvæmt tillögu efnahags- og viðskiptanefndar voru samþykktar breytingar á frumvarps-textanum sem gerðu það að verkum að lokamálsliður 3. gr. sagði aðeins að stofnunin heyrði undir viðskiptaráðherra. Í nefndaráliti í þskj. 1313 kemur þó fram að nefndin telji stofnunina vera sjálfstæða og að ekki þyki ástæða til að geta þess sérstaklega í lagatextanum að ráðherra hafi ekki afskipti af einstökum málum. Af 17. gr. laganna um kærunefnd er ljóst að ekkert kærusamband er á milli Fjármálaeftirlits og ráðherra en það ætti að tryggja faglegt sjálfstæði stofnunarinnar gagnvart ráðherra. Þrátt fyrir þetta er mjög mikilvægt að eyða allri óvissu um stöðu stofnunarinnar og kveða skýrar á um sjálfstæði hennar.

Í 2. gr. er lagt til að heimildir Fjármálaeftirlitsins verði gerðar viðtækari og er gert ráð fyrir að það hafi almenna heimild til að kalla fyrir sig aðila til skýrslugjafar líkt og gildir við skattrannsóknir. Þá er lagt til að Fjármálaeftirlitið hafi almenna heimild til að leggja hald á gögn í samræmi við lög um meðferð opinberra mála.

Í 3. gr. er lagt til að heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja á dagsektir verði styrkt. Í greininni felst meðal annars að ef aðili vanrækir að veita Fjármálaeftirlitinu upplýsingar með tilkynningu samkvæmt lögum geti það knúið fram upplýsingar með beitingu dagsekta. Gert er ráð fyrir að viðskiptaráðherra setji reglugerð í samráði við Fjármálaeftirlitið sem kveði nánar á um ákvörðun dagsekta, m.a. um fjárhæðir.

Í 4. gr. felst nýmæli um að viðskiptaráðherra skuli gefa Alþingi skýrslu á hverju ári um störf Fjármálaeftirlitsins.

Í 5. gr. er lagt til að viðurlög við brotum á lögnum verði hert og svipar ákvæðinu til viðurlagaákvæða XIII. kafla samkeppnislaga.

Loks er í 6. gr. að finna bráðabirgðaákvæði sem skyldar viðskiptaráðherra til að leggja fram frumvarp sem styrki enn frekar stjórnarsýslulega stöðu Fjármálaeftirlitsins.