

# Fjármála- og efnahagsráðuneytið

## Minnisblað

Viðtakandi: Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis  
Sendandi: Fjármála- og efnahagsráðuneytið  
Dagsetning: 25.04.2021  
Málsnúmer: FJR20060071  
Bréfalykill: 3.7

Efni: Frumvarp til laga um aðgerðir gegn markaðssvikum. Svigrúm við upptöku í landsrétt og breytingatillögur.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur, að beiðni efnahags- og viðskiptanefndar, tekið saman minnisblað þetta sem felur í sér samantekt á þeim ákvæðum í frumvarpi til laga um aðgerðir gegn markaðssvikum (þskj. 992, 584. mál) þar sem gengið er lengra en samkvæmt ákvæðum reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 596/2014 um markaðssvik (Market Abuse Regulation, hér eftir kölluð MAR) og tilskipun 2014/57/ESB um refsingar vegna markaðssvika (Market Abuse Directive, hér eftir kölluð MAD2). Vert er að benda á að þar sem refsingar falla ekki innan gildissviðs EES-samningsins var MAD2 ekki tekin upp í samninginn og er Ísland því ekki bundið af ákvæðum hennar. Óhád því er talið mikilvægt að sambærilegar refsingar eigi við vegna markaðssvika hér á landi og innan ESB og því var höfð hliðsjón af ákvæðum MAD2 við vinnslu frumvarpsins.

Í minnisblaðinu eru auk þess lagðar til nokkrar breytingar á frumvarpinu sem unnar voru í samráði við Seðlabanka Íslands.

### I. Tilvik þar ákvæði frumvarpsins ganga lengra en ákvæði MAR og MAD2

- Í 4. gr. frumvarpsins er gerð krafa um að stjórn útgefanda ráði sérstakan regluvörð til að tryggja að ákvæðum frumvarpsins um meðferð innherjaupplýsinga og viðskipti stjórnenda sé framfylgt innan útgefandans. Líkt og kemur fram í skýringum við greinina þá hefur þetta fyrirkomulag, þ.e. að skylda útgefendur til að tilnefna regluvörð, verið til staðar í íslenskum rétti sl. 20 ár og almennt talið hafa gefið góða raun og er því ekki lagt til að því verði breytt með frumvarpinu. Í kjölfar fjármálaáfallsins hefur mikið verið lagt upp úr sjálfstæði regluvarðar og að hann heyri beint undir stjórn. Full ástæða þykir til að útgefendur ráði regluvörð og staðgengil hans til að tryggja sé að fullnægjandi þekking sé til staðar innan útgefandans á ákvæðum um meðferð innherjaupplýsinga og viðskipti stjórnenda og að tilgreindur aðili hafi umsjón með því að þeim sé fylgt og að hann heyri beint undir stjórn útgefandans. Hér er því um að ræða nánari útfærslu á skyldu sem að MAR kveður á um.
- Í 1. tölul. 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að Fjármálaeftirlitið geti lagt stjórnvaldssekt á aðila sem brýtur gegn 4. gr. MAR.

MAR gerir þá lágmarkskröfu að lögbært yfirvald geti lagt á stjórnvaldssektir vegna brota gegn 14.-20. gr. MAR. Ástæða þykir til að veita Fjármálaeftirlitinu einnig slíka heimild vegna brota gegn 4. gr. MAR enda felur greinin í sér sjálfstæða skyldu rekstraraðila viðskiptavettvangs til að tilkynna lögbæru yfirvaldi viðskiptavettvangsins, án tafar, um alla fjármálagerninga sem óskað er eftir að séu teknir til viðskipta á viðskiptavettvangi þeirra, eða sem teknir eru til viðskipta eða viðskipti eru með í fyrsta sinn. Hið sama á við almennt þegar slíkum viðskiptum er hætt eða þegar hætt er að taka viðkomandi fjármálagerning til viðskipta. Ekki verður annað

séð en að eðlilegt sé að Fjármálaeftirlitið hafi stjórnvaldssektaheimild vegna brota gegn 4. gr. MAR og er það í samræmi við þær viðurlagaheimildir sem Fjármálaeftirlitið hefur almennt samkvæmt löggjöf á fjármálamarkaði.

3. Í 2. mgr. 17. gr. frumvarpsins er lagt til að það varði sektum eða fangelsi allt að sex árum, liggi þvingri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum, að brjóta gegn a-lið 14. gr. MAR um bann við innherjasvikum, b-lið 14. gr. MAR um bann við að ráðleggja eða hvetja annan aðila til að taka þátt í innherjasvikum eða 15. gr. MAR um bann við markaðsmisnotkun. Líkt og kemur fram í skýringum við 17. gr. þá er tillagður refsiramma óbreyttur frá 146. gr. laga um verðbréfavíðskipti, nr. 108/2007. Í 2. mgr. 7. gr. MAD2 kemur fram að hámarksrefsing vegna brotum gegn 3. og 5. gr. MAD2 um innherjasvik, að ráðleggja eða hvetja annan aðila til að taka þátt í innherjasvikum og markaðsmisnotkun skuli nema að lágmarki fjórum árum.

## II. Tillögur að breytingum á frumvarpinu og viðbót við það.

Lagðar eru til fimm breytingar á ákvæðum frumvarpsins og ein viðbót.

### 2. mgr. 7. gr.

Í 2. mgr. 7. gr. frumvarpsins kemur fram að Fjármálaeftirlitið „*geti lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem verður ekki við kröfum þess skv. II. kafla, þó að teknu tilliti til 13. gr.*“

Í greininni er vísun til 13. gr. frumvarpsins sem ætti að vera til 14. gr. um rétt grunaðs manns. Markmiðið með vísun til síðarnefndu greinarinnar er að tryggja að sakaður maður verði ekki þvingaður með stjórnvaldssektum til aðgerða sem ganga gegn rétti hans.

Jafnframt er tækifæri til að gera greinina aðeins skýrari með því vísa beint til þeirra ákvæða frumvarpsins sem Fjármálaeftirlitið á að geta sektað fyrir brot gegn í stað þess að vísa með almennum hætti til II. kafla frumvarpsins.

Lagt er til að 2. mgr. 7. gr. frumvarpsins orðist svo (breytingar undirstrikaðar):

*Þá getur Fjármálaeftirlitið lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem verður ekki við kröfum þess skv. 3. eða 6. gr., þó að teknu tilliti til 14. gr. laganna.*

### 4. mgr. 7. gr.

Með 4. mgr. 7. gr. er verið að innleiða h. lið 2. mgr. 30. gr. MAR. Í 4. mgr. 30. gr. MAR er fjallað um þær heimildir í formi stjórnsluviðurlaga og stjórnsluráðstafana sem aðildarríkin skulu tryggja að lögbær yfirvöld hafi yfir að ráða. Í h) liðnum segir: „hámarki fjárhagslegra stjórnsluviðurlaga allt að þrefaldri fjárhæð hagnaðar af brotinu, eða tapsins sem komist er hjá með því, sé unnt að ákvarða hana.

Í 4. mgr. 7. gr. frumvarpsins segir hins vegar: „*Drátt fyrir 3. og 4. mgr. er heimilt að ákvarða einstaklingi eða lögaðila stjórnvaldssekt sem nemur allt að þrefaldri fjárhæð fjárhagsleg ávinnings af broti eða taps sem hann forðast með broti.*“

Orðalag MAR takmarkast ekki við tap sem hinn brotlegi forðast með broti heldur getur það líka náð til forðunar taps sem aðrir hefðu orðið fyrir. Er því lagt til að 4. mgr. 7. gr. frumvarpsins verði orðuð svo:

*Drátt fyrir 3. og 4. mgr. er heimilt að ákvarða einstaklingi eða lögaðila stjórnvaldssekt sem nemur allt að þrefaldri fjárhæð ávinnings af broti eða taps sem forðað er með broti.*

#### 8. gr.

Í 8. gr. frumvarpsins, sem byggir á d. lið 2. mgr. 30. gr. MAR, er kveðið á um heimild Fjármálaeftirlitsins til að afturkalla starfsleyfi verðbréfafyrirtækis að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Í greinina vantar heimild til að ganga skemur og fella tímabundið niður starfsleyfi verðbréfafyrirtækis líkt og d. liður 2. mgr. 30. gr. MAR gerir ráð fyrir.

Lagt er til að 8. gr. frumvarpsins orðist svo (viðbót undirstrikuð):

*Brjótí verðbréfafyrirtæki gróflega eða ítrekað gegn lögum þessum getur Fjármálaeftirlitið afturkallað starfsleyfi fyrirtækisins eða fellt það niður tímabundið, sbr. 8. og 9. gr. laga um markaði fyrir fjármálagerninga.*

#### 9. og 10. gr.

Í 1. másl. bæði 9. og 10. gr. frumvarpsins er innsláttarvilla. Þar kemur fyrir orðið *stjórnstörfum* í stað orðsins *stjórnunarstöfum*.

#### 14. gr.

Í 14. gr. frumvarpsins kemur fram meginreglan um að einstaklingur sem er grunaður um brot, sem getur lokið með stjórnsluviðurlögum eða kærú til lögreglu, eigi rétt á því að neita að tjá sig eða afhenda gögn nema hægt sé að útiloka að það geti haft þýðingu við mat á því hvort brot hafi átt sér stað.

Í greininni er vísað til 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins, sem fjallar um valdheimildir eftirlitsstjórnvalds skv. 23. gr. MAR. Valdheimildir í 23. gr. MAR feli ekki í sér stjórnsluviðurlög heldur er þar um að ræða ráðstafanir sem lögbærum yfirvöldum er heimilt að beita við hefðbundið eftirlit og áður en grunur eða niðurstaða um brot liggur fyrir. Þar sem 23. gr. fjallar ekki um stjórnsluviðurlög er rétt að fella vísun til 2. mgr. 3. gr. brott úr 14. gr. frumvarpsins.

Lagt er til að 14. gr. orðist svo:

*Í máli sem beinist að einstaklingi og lokið getur með ákvörðun um stjórnsluviðurlög eða kærú til lögreglu hefur sá, 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 mat á því hvort brot hafi átt sér stað. Fjármálaeftirlitið skal leiðbeina hinum grunaða um þennan rétt.*

#### Tilvísanir í MAR til tilskipana ESB

Í MAR er nokkuð um vísanir til tilskipana ESB sem hafa verið teknar upp í íslenskan rétt. Til þess að auka skýrleika í ljósi þess að tilskipanir eru ekki sem slíkar hluti af íslenskum landsrétti er lagt til að í 2. gr. frumvarpsins verði bætt við vísunum til þeirra ákvæða landsréttar þar sem viðkomandi ákvæði tilskipana eru innleidd. Er hér um að ræða sömu nálgun og kemur fram í 3. gr. frumvarps til laga um markaði fyrir fjármálagerninga (þskj. 1081, 624. mál) sem efnahags- og viðskiptanefnd er með til meðferðar.

Lagt er til að við 2. gr. frumvarpsins bætist 10 nýjar málsgreinar svohljóðandi:

*Með vísunum í 3. gr. reglugerðar (ESB) nr. 596/2014 til hugtaka eins og þau eru skilgreind í tilskipun 2014/65/ESB er átt við hugtök skv. 4. gr. laga um markaði fyrir fjármálagerninga.*

*Með vísun til 21.-27. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2012/30/ESB í 17. tölul. 1. mgr. 3. gr. reglugerðar (ESB) nr. 596/2014 er átt við VIII. kafla laga um hlutafélög.*

*Með vísun til skrár um umferðargögn eins og þau eru skilgreind í b-lið annarrar málsgreinar 2. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2002/58/EB í 27. tölul. 1. mgr. 3. gr. reglugerðar (ESB) nr. 596/2014 er átt við gögn um fjarskipti skv. IX. kafla laga um fjarskipti.*

*Með vísun til tilskipun 2003/87/EB í 3. mgr. 6. gr. og 2. mgr. 17. gr. reglugerðar (ESB) nr. 596/2014 er átt við lög um loflagsmál.*

*Með vísun til 31. og 54. gr. tilskipunar 2014/65/ESB í 1. mgr. 16. gr. reglugerðar (ESB) nr. 596/2014 er átt við 55. og 95. gr. laga um markaði fyrir fjármálagerninga.*

*Með vísun til opinberra kerfa sem um getur í 21. gr. tilskipunar 2004/109/EB í 1. mgr. 17. gr. og 3. mgr. 19. gr. reglugerðar (ESB) nr. 596/2014 er átt við miðlægt geymslukerfi skv. 36. gr. laga nr. 20/2021 um upplýsingaskyldu útgefenda verðbréfa og flöggunarskyldu.*

*Með vísun til stöðva í skilningi e-liðar 3. gr. tilskipunar 2003/87/EB í 2. mgr. 17. gr. reglugerðar (ESB) nr. 596/2014 er átt við starfsstöð í skilningi 11. tölul. 3. gr. laga um loflagsmál.*

*Með vísun til tilskipunar 2009/138/EB í c. lið 7. mgr. 19. gr. reglugerðar (ESB) nr. 596/2014 er átt við lög um váttryggingastarfsemi.*

*Með vísun til tilskipunar 95/46/EB í 28.-29. gr. reglugerðar (ESB) nr. 596/2014 er átt við lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.*

*Með vísun til samstæðureikningsskila í 2. mgr. 30. gr. reglugerðar (ESB) nr. 596/2014 er átt við samstæðureikningsskil í skilningi laga um ársreikninga.*