

Frumvarp til laga

um breytingar á lagaákvæðum um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði.

(Lagt fyrir Alþingi á 133. löggjafarþingi 2006–2007.)

I. KAFLI

Breyting á lögum nr. 33/2003, um verðbréfavíðskipti.

1. gr.

74. gr. laganna orðast svo:

Fjármálaeftirlitið getur lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn:

1. mgr. 22. gr. um almennt útboð verðbréfa og lýsingu,
23. gr. um upplýsingar í lýsingu,
1. mgr. 24. gr. um viðauka við lýsingu,
1. mgr. 26. gr. um árlega upplýsingagjöf,
2. og 3. mgr. 32. gr. um flöggunarskyldu,
1. mgr. 37. gr. um tilboðsskyldu,
6. mgr. 37. gr., 2. mgr. 38. gr. og 52. gr. um tilboðsyfirlit,
39. gr. um tilkynningu um tilboð,
40. gr. um skilmála tilboðs,
41. gr. um skyldur stjórnar,
2. mgr. 43. gr. um ógildingu tilboðs,
3. mgr. 44. gr. um skyldu til að birta breytingar á tilboði opinberlega,
1. mgr. 46. gr. um upplýsingar um niðurstöður tilboðs,
54. gr. um tilkynningar víðskiptavaka,
55. gr. um markaðsmisnotkun og milligöngu fjármálafyrirtækis,
59. gr. um upplýsingaskyldu, frestun upplýsingaskyldu og lögmæta miðlun innherja-upplýsinga,
60. gr. um innherjasvik,
1. mgr. 61. gr. um milligöngu fjármálafyrirtækis,
62. gr. um rannsóknarskyldu fruminnherja,
63. gr. um tilkynningarskyldu fruminnherja,
64. gr. um birtingu upplýsinga um víðskipti stjórnenda,
65. gr. um innherjaskrá,
66. gr. um tilkynningu til innherja,
67. gr. um eftirlit með meðferð innherjaupplýsinga og víðskiptum innherja,
- sátt milli Fjármálaeftirlitsins og aðila, sbr. 75. gr.

Þá getur Fjármálaeftirlitið lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gróflega eða ítrekað gegn 4.–16. gr. laganna um réttindi og skyldur fjármálafyrirtækja.

Sektir sem lagðar eru á einstaklinga geta numið frá 10 þús. kr. til 20 millj. kr. Sektir sem lagðar eru á lögaðila geta numið frá 50 þús. kr. til 50 millj. kr. 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 ríkissjóð 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.

Stjórnvaldssektum verður beitt óháð því hvort lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 75. gr. laganna:

a. Greinin orðast svo:

Hafi aðili gerst brotlegur við ákvæði laga þessara eða ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins á grundvelli þeirra er Fjármálaeftirlitinu heimilt að ljúka málinu með sátt með samþykki málsaðila, enda sé ekki um að ræða meiri háttar brot sem refsiviðurlög liggja við. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Fjármálaeftirlitið setur nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins.

b. Fyrirsögn greinarinnar fellur brott.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 76. gr. laganna:

a. Greinin orðast svo:

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.

b. Fyrirsögn greinarinnar fellur brott.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 77. gr. laganna:

a. Greinin orðast svo:

Heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar sjö ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

Frestur skv. 1. mgr. rofnar þegar Fjármálaeftirlitið tilkynnir aðila um rannsókn á meintu broti. Rof frests hefur réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti.

b. Fyrirsögn greinarinnar fellur brott.

5. gr.

78. gr. laganna orðast svo ásamt fyrirsögn:

Sektir eða fangelsi allt að tveimur árum.

Það varðar sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, liggi þyngrri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum, að brjóta gegn ákvæðum:

1. 1. mgr. 22. gr. um almennt útboð verðbréfa og lýsingu,
2. 23. gr. um upplýsingar í lýsingu,
3. 1. mgr. 24. gr. um viðauka við lýsingu,
4. 1. mgr. 26. gr. um árlega upplýsingagjöf,
5. 2. og 3. mgr. 32. gr. um flöggunarskyldu,
6. 1. mgr. 37. gr. um tilboðsskyldu,
7. 6. mgr. 37. gr. og 2. mgr. 38. gr. um tilboðsyfirlit,
8. 39. gr. um tilkynningu um tilboð,
9. 40. gr. um skilmála tilboðs,
10. 41. gr. um skyldur stjórnar,
11. 2. mgr. 43. gr. um ógildingu tilboðs,
12. 1. mgr. 46. gr. um upplýsingar um niðurstöður tilboðs,
13. 54. gr. um tilkynningar viðskiptavaka,
14. 59. gr. um upplýsingaskyldu, frestun upplýsingaskyldu og lögmæta miðlun innherja-upplýsinga,
15. 62. gr. um rannsóknarskyldu fruminnherja,
16. 63. gr. um tilkynningarskyldu fruminnherja,
17. 64. gr. um birtingu upplýsinga um viðskipti stjórnenda,
18. 65. gr. um innherjaskrá,
19. 67. gr. um eftirlit með meðferð innherjaupplýsinga og viðskiptum innherja.

6. gr.

Á eftir 78. gr. laganna koma þrjár nýjar greinar, ásamt fyrirögn, svohljóðandi:

a. (78. gr. a.)

Sektir eða fangelsi allt að sex árum.

Það varðar sektum eða fangelsi allt að sex árum, liggi þyngri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum, að brjóta gegn ákvæðum:

1. 1. mgr. 55. gr. um markaðsmisnotkun,
2. 2. mgr. 55. gr. og 1. mgr. 61. gr. um milligöngu fjármálafyrirtækis,
3. 60. gr. um innherjasvik,

b. (78. gr. b.)

Brot gegn lögum þessum er varða sektum eða fangelsi varða refsingu hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Heimilt er að gera upptækan með dómi beinan eða óbeinan hagnað sem hlotist hefur af broti gegn ákvæðum laga þessara er varða sektum eða fangelsi.

Tilraun til brots eða hlutdeild í brotum samkvæmt lögum þessum er refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.

c. (78. gr. c.)

Brot gegn lögum þessum sæta aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kærú Fjármálaeftirlitsins til lögreglu.

Varði meint brot á lögum þessum bæði stjórnvaldssektum og refsingu metur Fjármálaeftirlitið hvort mál skuli kært til lögreglu eða því lokið með stjórnvaldsákvörðun hjá stofninnu. Ef brot eru meiri háttar ber Fjármálaeftirlitinu að vísa þeim til lögreglu. Brot telst

meiri háttar ef það lýtur að verulegum fjárhæðum, ef verknaður er framinn með sérstaklega vítavörðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brotsins. Jafnframt getur Fjármálaeftirlitið á hvaða stigi rannsóknar sem er vísað máli vegna brota á lögum þessum til opinberrar rannsóknar. Gæta skal samræmis við úrlausn sambærilegra mála.

Með kæru Fjármálaeftirlitsins skulu fylgja afrit þeirra gagna sem grunur um brot er studdur við. Ákvæði IV.–VII. kafla stjórnsýslulaga gilda ekki um ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að kæra mál til lögreglu.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að taka þátt í aðgerðum lögreglu sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Lögreglu og ákærvaldi er heimilt að láta Fjármálaeftirlitinu í té upplýsingar og gögn sem hún hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Lögreglu er heimilt að taka þátt í aðgerðum Fjármálaeftirlitsins sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Telji ákærandi að ekki séu efni til málshöfðunar vegna ætlaðrar refsiverðrar háttsemi sem jafnframt varðar stjórnsýsluviðurlögum getur hann sent eða endursent málið til Fjármálaeftirlitsins til meðferðar og ákvörðunar.

II. KAFLI

Breyting á lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, með síðari breytingum.

7. gr.

110. gr. laganna orðast svo ásamt fyrirsögn:

Stjórnvaldssektir.

Fjármálaeftirlitið getur lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn:

1. 3. gr. um að starfsleyfis skyld starfsemi skuli ekki stunduð án starfsleyfis,
2. 8. gr. um tilkynningar um breytingar á áður skráðum upplýsingum um fjármálafyrirtæki,
3. 1. mgr. 12. gr. um einkarétt fjármálafyrirtækja til að nota í firma sínu eða til nánari skýringar á starfsemi sinni heiti þeirrar tegundar fjármálafyrirtækja sem fyrirtækið hefur starfsleyfi fyrir,
4. 2. mgr. 21. gr. um tilkynningarskyldu um hliðarstarfsemi,
5. 22. gr. um tímabundna starfsemi og yfirtöku eigna,
6. 1. másl. 2. mgr. 26. gr. um hámarksverðmæti fjármálagerninga sem verðbréfamiðlari má varðveita fyrir eigin reikning,
7. 3. mgr. 27. gr. um að rekstrarfélagi sé óheimilt að eignast verðbréf með atkvæðisrétti sem gerir því kleift að hafa veruleg áhrif á stjórnun útgefanda verðbréfa,
8. 29. gr. um eignarhald og veðsetningu eigin hlutabréfa,
9. 1. og 3. mgr. 30. gr. um takmarkanir á stórum áhættum,
10. 1. mgr. 31. gr., 32. gr. og 33. gr. um starfsemi erlendra fjármálafyrirtækja hér á landi,
11. 1. og 5. mgr. 36. gr., 1. og 4. mgr. 37. gr., 1. mgr. 38. gr. og 39. gr. um starfsemi innlendra fjármálafyrirtækja erlendis,
12. 1. mgr. 40. gr., 47. gr. og 1. mgr. 48. gr. um virka eignarhluti,
13. 1. og 2. másl. 1. mgr. 53. gr. um hæfisskilyrði starfsmanna fjármálafyrirtækja sem hafa umsjón með daglegri starfsemi í tengslum við viðskipti með fjármálagerninga og tilkynningar um mannabreytingar,
14. 2. mgr. 54. gr. um skyldu til setningar starfsreglna,

15. 2. og 3. mgr. 55. gr. um þátttöku stjórnarmanna fjármálafyrirtækja í meðferð mála,
16. 56. gr. um þátttöku starfsmanna í atvinnurekstri,
17. 1. mgr. 57. gr. um viðskipti starfsmanna við fjármálafyrirtæki,
18. 58. gr. um þagnarskyldu,
19. 4. mgr. 63. gr. um bann við endurgreiðslu stofnfjár til stofnfjáreigenda,
20. 1. mgr. 64. gr. um skyldu sparisjóðsstjórnar til að vísa málum til Fjármálaeftirlitsins telji hún að kaupandi stofnfjár falist eftir virkum eignarhlut í sparisjóði,
21. 2. mgr. 70. gr. um skilyrði fyrir samþykki sparisjóðsstjórnar ef virkur eignarhluti í sparisjóði myndast við framsal stofnfjárhlutar eða aukningu stofnfjár,
22. 4. mgr. 73. gr. um skyldu sparisjóðs sem breytt hefur verið í hlutafélag til að nota orðið hlutafélag í heiti sínu,
23. 4. mgr. 76. gr. um ráðstöfun fjármuna sjáfseignarstofnunar,
24. 3. mgr. 80. gr. um upplýsingaskyldu rafeyrisfyrirtækja,
25. 81. gr. um takmörkun fjárfestinga rafeyrisfyrirtækja,
26. 3. másl. 7. mgr. 84. gr. um tilkynningar til Fjármálaeftirlitsins,
27. 1. mgr. 86. gr. um upphafsáðgerðir vegna ónógs eigin fjár,
28. 87. gr. um samningu og undirritun ársreiknings,
29. 1. mgr. 88. gr. um góða reikningsskilavenju,
30. 89. gr. um skýrslu stjórnar,
31. 91. gr. um hæfi endurskoðanda,
32. 92. gr. um upplýsingaskyldu endurskoðanda,
33. 95. gr. um skil ársreiknings til Fjármálaeftirlitsins,
34. 106. gr. um samruna fjármálafyrirtækis við annað fyrirtæki eða einstaka rekstrarhluta þess,
35. 107. gr. um eftirlitsheimildir Fjármálaeftirlitsins,
36. sátt milli Fjármálaeftirlitsins og aðila, sbr. 111. gr.

Þá getur Fjármálaeftirlitið lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gróflega eða ítrekað gegn 19. gr. um góða viðskiptahætti og venjur.

Sektir sem lagðar eru á einstaklinga geta numið frá 10 þús. kr. til 20 millj. kr. Sektir sem lagðar eru á lögaðila geta numið frá 50 þús. kr. til 50 millj. kr. 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 ríkissjóð 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.

Stjórnvaldssektum verður beitt óháð því hvort lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 111. gr. laganna:

a. Greinin orðast svo:

Hafi aðili gerst brotlegur við ákvæði laga þessara eða ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins á grundvelli þeirra er Fjármálaeftirlitinu heimilt að ljúka málinu með sátt með samþykki málsaðila, enda sé ekki um að ræða meiri háttar brot sem refsiviðurlög liggja við. Sátt

er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Fjármálaeftirlitið setur nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins.

b. Fyrirsögn greinarinnar fellur brott.

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 112. gr. laganna:

a. Greinin orðast svo:

Í máli sem beinist að einstaklingi, sem lokið getur með álagningu stjórnvaldssektar eða kærur 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.

b. Fyrirsögn greinarinnar fellur brott.

10. gr.

Á eftir 112. gr. laganna koma fjórar nýjar greinar, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

a. (112. gr. a.)

Heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

Frestur skv. 1. mgr. rofnar þegar Fjármálaeftirlitið tilkynnir aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti. Rof frests hefur réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti.

b. (112. gr. b.)

Sektir eða fangelsi.

Það varðar sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, liggi þyngri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum, að brjóta gegn ákvæðum:

1. 3. gr. um að starfsleyfisskyld starfsemi skuli ekki stunduð án starfsleyfis,
2. 2. mgr. 21. gr. um tilkynningarskyldu um hliðarstarfsemi,
3. 22. gr. um tímabundna starfsemi og yfirtöku eigna,
4. 1. másl. 2. mgr. 26. gr. um hámarksverðmæti fjármálagerna sem verðbréfamiðlari má varðveita fyrir eigin reikning,
5. 3. mgr. 27. gr. um að rekstrarfélagi sé óheimilt að eignast verðbréf með atkvæðisrétti sem gerir því kleift að hafa veruleg áhrif á stjórnun útgefanda verðbréfa,
6. 2. mgr. 29. gr. um skyldu til að setja traustar tryggingar fyrir lánnum sem veitt eru í tengslum við hlutafjárútböð til kaupa á eigin hlutabréfum eða stofnfjárlutum umfram tiltekið hlutfall heildarfjárhæðar hlutafjár,
7. 30. gr. um takmarkanir á stórum áhættum,
8. 1. mgr. 31. gr., 32. gr. og 33. gr. um starfsemi erlendra fjármálafyrirtækja hér á landi,
9. 1. mgr. 40. gr., 47. gr. og 1. mgr. 48. gr. um virka eignarhluti,
10. 2. og 3. mgr. 55. gr. um þátttöku stjórnarmanna fjármálafyrirtækja í meðferð mála,
11. 56. gr. um þátttöku starfsmanna í atvinnurekstri,
12. 1. mgr. 57. gr. um viðskipti starfsmanna við fjármálafyrirtæki,
13. 58. gr. um þagnarskyldu,
14. 1. mgr. 64. gr. um skyldu sparisjóðsstjórnar til að vísa málum til Fjármálaeftirlitsins telji hún að kaupandi stofnfjár falist eftir virkum eignarhlut í sparisjóði,

15. 2. mgr. 70. gr. um skilyrði fyrir samþykki sparisjóðsstjórnar ef virkur eignarhluti í sparisjóði myndast við framsal stofnfjárlutar eða aukningu stofnfjár,
16. 1., 2. og 4. mgr. 81. gr. um takmörkun fjárfestinga rafeyrisfyrirtækja,
17. 1. mgr. 86. gr. um upphafsáðgerðir vegna ónógs eigin fjár,
18. 87. gr. um samningu og undirritun ársreiknings,
19. 1. mgr. 88. gr. um góða reikningsskilavenju,
20. 89. gr. um skýrslu stjórnar,
21. 91. og 92. gr. um hæfi endurskoðanda og skyldu hans til að tilkynna um ágalla í rekstri.

Þá varðar það sömu refsingu að gefa vísitandi rangar eða villandi upplýsingar um hagi fjármálafyrirtækis eða annað er það varðar, opinberlega eða til Fjármálaeftirlitsins, annarra opinberra aðila eða viðskiptamanna sinna.

c. (112. gr. c.)

Brot gegn lögum þessum er varða sektum eða fangelsi varða refsingu hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Heimilt er að gera upptækan með dómi beinan eða óbeinan hagnað sem hlotist hefur af broti gegn ákvæðum laga þessara er varða sektum eða fangelsi.

Tilraun til brots eða hlutdeild í brotum samkvæmt lögum þessum er refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.

d. (112. gr. d.)

Brot gegn lögum þessum sæta aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kærú Fjármálaeftirlitsins til lögreglu.

Varði meint brot á lögum þessum bæði stjórnvaldssektum og refsingu metur Fjármálaeftirlitið hvort mál skuli kært til lögreglu eða því lokið með stjórnvaldsákvörðun hjá stofnuninni. Ef brot eru meiri háttar ber Fjármálaeftirlitinu að vísa þeim til lögreglu. Brot telst meiri háttar ef það lýtur að verulegum fjárhæðum, ef verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brotsins. Jafnframt getur Fjármálaeftirlitið á hvaða stigi rannsóknar sem er vísað máli vegna brota á lögum þessum til opinberrar rannsóknar. Gæta skal samræmis við úrlausn sambærilegra mála.

Með kærú Fjármálaeftirlitsins skulu fylgja afrit þeirra gagna sem grunur um brot er studdur við. Ákvæði IV.–VII. kafla stjórnsýslulaga gilda ekki um ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að kæra mál til lögreglu.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að taka þátt í aðgerðum lögreglu sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Lögreglu og ákærvaldi er heimilt að láta Fjármálaeftirlitinu í té upplýsingar og gögn sem hún hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Lögreglu er heimilt að taka þátt í aðgerðum Fjármálaeftirlitsins sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Telji ákærandi að ekki séu efni til málshöfðunar vegna ætlaðrar refsiverðrar háttsemi sem jafnframt varðar stjórnsýsluviðurlögum getur hann sent eða endursent málið til Fjármálaeftirlitsins til meðferðar og ákvörðunar.

III. KAFLI
**Breyting á lögum nr. 34/1998, um starfsemi kauphalla
og skipulegra tilboðsmarkaða.**

11. gr.

Á eftir 41. gr. kemur nýr kafli, XIV. kafli, sem hefur fyrirsögnina **Viðurlög**, með sjö nýjum greinum, 42.–48. gr., ásamt fyrirsögnum, sem orðast svo og breytast greinatölur og kaflanúmer samkvæmt því:

a. (42. gr.)

Stjórnvaldssektir.

Fjármálaeftirlitið getur lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn:

1. 2. mgr. 1. gr. og 34. gr. um að starfsleyfisskyld starfsemi skuli ekki stunduð án starfsleyfis,
2. 6. gr. um tilkynningu um virkan eignarhlut,
3. 3. mgr. 7. gr. um verðbréfavíðskipti stjórnar og starfsmanna hlutafélags sem hlotið hefur starfsleyfi,
4. 8. gr. um nafntilgreiningu,
5. 9. gr. um tilkynningarskyldu kauphalla og tilboðsmarkaða til Fjármálaeftirlitsins,
6. 11. gr. um hlutverk kauphallar,
7. 4. mgr. 15. gr. um að tilkynningar um staðfestingu á aðildarumsókn að kauphöll skuli sendar Fjármálaeftirlitinu,
8. 2. másl. 2. mgr. 16. gr. um tilkynningarskyldu kauphallar til Fjármálaeftirlitsins um ráðstafanir sem gerðar eru vegna brota skilyrða í aðildarsamningi,
9. 25. gr. a um upplýsingaskyldu í ársskýrslu,
10. 3. mgr. 29. gr. um upplýsingaskyldu markaðsaðila um eignayfirtöku á verðbréfum,
11. 1. mgr. 30. gr. um ábyrgðartryggingu kauphallar,
12. 32. gr. um hlutverk og starfsemi skipulegs tilboðsmarkaðar,
13. 34. gr. a um markaðstorg,
14. 40. gr. um þagnarskyldu,
15. 41. gr. um skil ársreiknings til Fjármálaeftirlitsins,
16. sátt milli Fjármálaeftirlitsins og aðila, sbr. 43. gr.

Sektir sem lagðar eru á einstaklinga geta numið frá 10 þús. kr. til 20 millj. kr. Sektir sem lagðar eru á lögaðila geta numið frá 50 þús. kr. til 50 millj. kr. 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.

Stjórnvaldssektum verður beitt óháð því hvort lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

b. (43. gr.)

Hafi aðili gerst brotlegur við ákvæði laga þessara eða ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins á grundvelli þeirra er Fjármálaeftirlitinu heimilt að ljúka málinu með sátt með samþykki málsaðila, enda sé ekki um að ræða meiri háttar brot sem refsiviðurlög liggja við. Sátt er bindandi

fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Fjármálaeftirlitið setur nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins.

c. (44. gr.)

Í máli sem beinist að einstaklingi, sem lokið getur með álagningu stjórnvaldssekta eða kærðu 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.

d. (45. gr.)

Heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

Frestur skv. 1. mgr. rofnar þegar Fjármálaeftirlitið tilkynnir aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti. Rof frests hefur réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti.

e. (46. gr.)

Sektir eða fangelsi.

Það varðar sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, liggi þyngri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum, að brjóta gegn ákvæðum:

1. 2. mgr. 1. gr. og 34. gr. um að starfsleyfis skyld starfsemi skuli ekki stunduð án starfsleyfis,
2. 3. mgr. 7. gr. um verðbréfavíðskipti stjórnar og starfsmanna hlutafélags sem hlotið hefur starfsleyfi,
3. 11. gr. um hlutverk kauphallar,
4. 32. gr. um hlutverk og starfsemi skipulegs tilboðsmarkaðar,
5. 40. gr. um þagnarskyldu,
6. 41. gr. um skil ársreiknings til Fjármálaeftirlitsins.

f. (47. gr.)

Brot gegn lögum þessum er varða sektum eða fangelsi varða refsingu hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Heimilt er að gera upptækan með dómi beinan eða óbeinan hagnað sem hlotist hefur af broti gegn ákvæðum laga þessara er varða sektum eða fangelsi.

Tilraun til brots eða hlutdeild í brotum samkvæmt lögum þessum er refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.

g. (48. gr.)

Brot gegn lögum þessum sæta aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kærðu Fjármálaeftirlitsins til lögreglu.

Varði meint brot á lögum þessum bæði stjórnvaldssektum og refsingu metur Fjármálaeftirlitið hvort mál skuli kært til lögreglu eða því lokið með stjórnvaldsákvörðun hjá stofnuninni. Ef brot eru meiri háttar ber Fjármálaeftirlitinu að vísa þeim til lögreglu. Brot telst meiri háttar ef það lýtur að verulegum fjárhæðum, ef verknaður er framinn með sérstaklega vítavörðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brotsins. Jafnframt getur Fjármálaeftirlitið

á hvaða stigi rannsóknar sem er vísað máli vegna brota á lögum þessum til opinberrar rannsóknar. Gæta skal samræmis við úrlausn sambærilegra mála.

Með kæru Fjármálaeftirlitsins skulu fylgja afrit þeirra gagna sem grunur um brot er studdur við. Ákvæði IV.–VII. kafla stjórnsýslulaga gilda ekki um ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að kæra mál til lögreglu.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að taka þátt í aðgerðum lögreglu sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Lögreglu og ákærvaldi er heimilt að láta Fjármálaeftirlitinu í té upplýsingar og gögn sem hún hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Lögreglu er heimilt að taka þátt í aðgerðum Fjármálaeftirlitsins sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Telji ákærandi að ekki séu efni til málshöfðunar vegna ætlaðrar refsiverðrar háttsemi sem jafnframt varðar stjórnsýsluviðurlögum getur hann sent eða endursent málið til Fjármálaeftirlitsins til meðferðar og ákvörðunar.

IV. KAFLI

Breyting á lögum nr. 131/1997, um rafræna eignarskráningu verðbréfa.

12. gr.

34. gr. laganna orðast svo ásamt fyrirsögn:

Stjórnvaldssektir.

Fjármálaeftirlitið getur lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn:

1. 2. mgr. 1. gr. um að starfsleyfisskyld starfsemi skuli ekki stunduð á starfsleyfis,
2. 3. mgr. 3. gr. um að verðbréfamistöð skuli ekki stunda aðra starfsemi en kveðið er á um í lögnum eða er eðlileg í tengslum við hana,
3. 1. mgr. 5. gr. um tilkynningarskyldu til Fjármálaeftirlitsins um virkan eignarhlut,
4. 6. gr. um tilkynningarskyldu verðbréfamistöðvar til Fjármálaeftirlitsins,
5. 7. gr. um starfsreglur stjórnar verðbréfamistöðvar og samruna verðbréfamistöðvar við annað félag,
6. 1. mgr. 8. gr. um þagnarskyldu,
7. 9. gr. um ársreikning og ársskýrslu og tilkynningarskyldu endurskoðanda,
8. 1. og 2. másl. 13. gr. um reglur stjórnar verðbréfamistöðvar um hvaða verðbréf er unnt að taka til skráningar sem rafréf,
9. 14. gr. um að verðbréfamistöð sé óheimilt að veita upplýsingar um skráð réttindi,
10. 2. mgr. 30. gr. um ábyrgðarsjóð verðbréfamistöðvar,
11. sátt milli Fjármálaeftirlitsins og aðila, sbr. 34. gr. a.

Sektir sem lagðar eru á einstaklinga geta numið frá 10 þús. kr. til 20 millj. kr. Sektir sem lagðar eru á lögaðila geta numið frá 50 þús. kr. til 50 millj. kr. 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 ríkissjóð 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.

Stjórnvaldssektum verður beitt óháð því hvort lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

13. gr.

Á eftir 34. gr. koma sex nýjar greinar, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

a. (34. gr. a.)

Hafi aðili gerst brotlegur við ákvæði laga þessara eða ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins á grundvelli þeirra er Fjármálaeftirlitinu heimilt að ljúka málinu með sátt með samþykki málsaðila, enda sé ekki um að ræða meiri háttar brot sem refsiviðurlög liggja við. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Fjármálaeftirlitið setur nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins.

b. (34. gr. b.)

Í máli sem beinist að einstaklingi, sem lokið getur með álagningu stjórnvaldssekta eða kærur 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.

c. (34. gr. c.)

Heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

Frestur skv. 1. mgr. rofnar þegar Fjármálaeftirlitið tilkynnir aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti. Rof frests hefur réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti.

d. (34. gr. d.)

Sektir eða fangelsi.

Það varðar sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, liggi þyngri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum, að brjóta gegn ákvæðum:

1. 2. mgr. 1. gr. um að starfsleyfisskyld starfsemi skuli ekki stunduð á starfsleyfis,
2. 3. mgr. 3. gr. um bann við því að verðbréfamiðstöð stundi aðra starfsemi en kveðið er á um í lögum eða er eðlileg í tengslum við hana,
3. 1. mgr. 8. gr. um þagnarskyldu,
4. 9. gr. um ársreikning og ársskýrslu og tilkynningarskyldu endurskoðanda,
5. 14. gr. um að verðbréfamiðstöð sé óheimilt að veita upplýsingar um skráð réttindi.

e. (34. gr. e.)

Brot gegn lögum þessum er varða sektum eða fangelsi varða refsingu hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Heimilt er að gera upptækan með dómi beinan eða óbeinan hagnað sem hlotist hefur af broti gegn ákvæðum laga þessara er varða sektum eða fangelsi.

f. (34. gr. f.)

Brot gegn lögum þessum sæta aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kærur Fjármálaeftirlitsins til lögreglu.

Varði meint brot á lögum þessum bæði stjórnvaldssektum og refsingu metur Fjármálaeftirlitið hvort mál skuli kært til lögreglu eða því lokið með stjórnvaldsákvörðun hjá stofnuninni. Ef brot eru meiri háttar ber Fjármálaeftirlitinu að vísa þeim til lögreglu. Brot telst

meiri háttar ef það lýtur að verulegum fjárhæðum, ef verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brotsins. Jafnframt getur Fjármálaeftirlitið á hvaða stigi rannsóknar sem er vísað máli vegna brota á lögum þessum til opinberrar rannsóknar. Gæta skal samræmis við úrlausn sambærilegra mála.

Með kæru Fjármálaeftirlitsins skulu fylgja afrit þeirra gagna sem grunur um brot er studdur við. Ákvæði IV.–VII. kafla stjórnsýslulaga gilda ekki um ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að kæra mál til lögreglu.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að taka þátt í aðgerðum lögreglu sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Lögreglu og ákærvaldi er heimilt að láta Fjármálaeftirlitinu í té upplýsingar og gögn sem hún hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Lögreglu er heimilt að taka þátt í aðgerðum Fjármálaeftirlitsins sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Telji ákærandi að ekki séu efni til málshöfðunar vegna ætlaðrar refsiverðrar háttsemi sem jafnframt varðar stjórnsýsluviðurlögum getur hann sent eða endursent málið til Fjármálaeftirlitsins til meðferðar og ákvörðunar.

V. KAFLI

Breyting á lögum nr. 30/2003, um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði.

14. gr.

68. gr. laganna orðast svo ásamt fyrirsögn:

Stjórnvaldssektir.

Fjármálaeftirlitið getur lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn:

1. 3. mgr. 1. gr. og 3. másl. 1. mgr. 5. gr. um að leyfisskyld starfsemi skuli ekki stunduð án staðfestingar eða starfsleyfis,
2. 1. mgr. 4. gr. um stofnun fagfjárfestasjóða og tilkynningu um stofnun sjóðanna til Fjármálaeftirlitsins,
3. 2. mgr. 5. gr. um bann við því að breyta verðbréfasjóðum í sjóði sem lögin taka ekki til,
4. 11. gr. um einkarétt verðbréfasjóða til að nota til nánari skýringar á starfsemi sinni orðið verðbréfasjóður,
5. 15. gr. um aðskilnað reksturs og vörslu og óhæði rekstrarfélaga og vörslufyrirtækja verðbréfasjóða og skyldu þeirra til að hafa hagsmuni eigenda hlutdeildarskírteina að leiðarljósi,
6. 1. mgr. 18. gr. um útvistun verkefna rekstrarfélags verðbréfasjóðs,
7. 20. gr. um starfsemi vörslufyrirtækis verðbréfasjóða,
8. 29. gr. um auglýsingu innlausnarvirðis,
9. 30.–42. gr. um fjárfestingarheimildir verðbréfasjóða,
10. 1. mgr. 43. gr. um markaðssetningu verðbréfasjóðs með staðfestu innan Evrópska efnahagssvæðisins hér á landi,
11. 45. gr. um markaðssetningu íslenskra verðbréfasjóða utan Íslands,
12. 46.–51. gr. um upplýsingagjöf verðbréfasjóða,
13. 2. másl. 1. mgr. 52. gr., sbr. 2. mgr. 5. gr., um breytingu á fjárfestingarsjóðum í sjóði sem lögin taka ekki til,
14. 2. másl. 1. mgr. 52. gr., sbr. 2. mgr. 15. gr., um óhæði rekstrarfélaga og vörslufyrirtækja

fjárfestingarsjóða í störfum sínum og skyldu þeirra til að hafa hagsmuni eigenda hlutdeildarskírteina að leiðarljósi,

15. 2. málsl. 1. mgr. 52. gr., sbr. 1. mgr. 18. gr., um útvistun verkefna rekstrarfélags fjárfestingarsjóðs,
16. 2. málsl. 1. mgr. 52. gr., sbr. 20. gr., um starfsemi vörslufyrirtækis fjárfestingarsjóða,
17. 2. málsl. 1. mgr. 52. gr., sbr. 46.–51. gr. og 5. mgr. 62. gr. um upplýsingagjöf fjárfestingarsjóða,
18. 2. mgr. 52. gr. og 3. mgr. 62. gr. um einkarétt fjárfestingarsjóða til að nota til nánari skýringar á starfsemi sinni orðið fjárfestingarsjóður,
19. 54. og 65. gr. um fjárfestingarheimildir fjárfestingarsjóða,
20. 55. og 65. gr. um tilkynningu um áhættu,
21. 1. mgr. 62. gr. um að hlutabréfasjóðum sé einungis heimilt að hafa með höndum rekstur fjárfestingarsjóðs,
22. 7. mgr. 62. gr. um skyldu hlutabréfasjóðs til að vekja athygli á reglum um innlausnarskyldu sjóðsins,
23. 1. mgr. 63. gr., sbr. 58. gr. laga um fjármálafyrirtæki, um þagnarskyldu,
24. 2. mgr. 63. gr., sbr. 1. mgr. 40. gr., 47. gr. og 1. mgr. 48. gr. laga um fjármálafyrirtæki, um virka eignarhluti,
25. 3. mgr. 63. gr. um að framkvæmdastjóri hlutabréfasjóðs skuli hafa lokið prófi í verðbréfaviðskiptum,
26. sátt milli Fjármálaeftirlitsins og aðila, sbr. 69. gr.

Þá getur Fjármálaeftirlitið lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gróflega eða ítrekað gegn 19. gr. um góða viðskiptahætti eða 2. mgr. 62. gr. um að hlutabréfasjóður skuli rekinn í samræmi við góða viðskiptahætti.

Sektir sem lagðar eru á einstaklinga geta numið frá 10 þús. kr. til 20 millj. kr. Sektir sem lagðar eru á lögaðila geta numið frá 50 þús. kr. til 50 millj. kr. 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 ríkissjóð að frádrögnum 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.

Stjórnvaldssektum verður beitt óháð því hvort lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

15. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 69. gr. laganna:

a. Greinin orðast svo:

Hafi aðili gerst brotlegur við ákvæði laga þessara eða ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins á grundvelli þeirra er Fjármálaeftirlitinu heimilt að ljúka málinu með sátt með samþykki málsaðila, enda sé ekki um að ræða meiri háttar brot sem refsiviðurlög liggja við. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Fjármálaeftirlitið setur nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins.

b. Fyrirsögn greinarinnar fellur brott.

16. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 70. gr. laganna:

a. Greinin orðast svo:

Í máli sem beinist að einstaklingi, sem 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.

b. Fyrirsögn greinarnar fellur brott.

17. gr.

Á eftir 70. gr. koma fjórar nýjar greinar, 70. gr. a – 70. gr. d, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

a. (70. gr. a.)

Heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

Frestur skv. 1. mgr. rofnar þegar Fjármálaeftirlitið tilkynnir aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti. Rof frests hefur réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti.

b. (70. gr. b.)

Sektir eða fangelsi.

Það varðar sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, liggi þyngri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum, að brjóta gegn ákvæðum:

1. 3. mgr. 1. gr. og 3. másl. 1. mgr. 5. gr. um að leyfisskyld starfsemi skuli ekki stunduð án staðfestingar eða starfsleyfis,
2. 2. mgr. 5. gr. um bann við því að breyta verðbréfasjóðum í sjóði sem lögin taka ekki til,
3. 15. gr. um aðskilnað reksturs og vörslu og óhæði rekstrarfélaga og vörslufyrirtækja verðbréfasjóða og skyldu þeirra til að hafa hagsmuni eigenda hlutdeildarskírteina að leiðarljósi,
4. 1. mgr. 18. gr. um útivistun verkefna rekstrarfélags verðbréfasjóðs,
5. 20. gr. um starfsemi vörslufyrirtækis verðbréfasjóða,
6. 30.–42. gr. um fjárfestingarheimildir verðbréfasjóða,
7. 1. mgr. 43. gr. um markaðssetningu verðbréfasjóðs með staðfestu innan Evrópska efnahagssvæðisins hér á landi,
8. 46.–51. gr. um upplýsingagjöf verðbréfasjóða,
9. 2. másl. 1. mgr. 52. gr., sbr. 2. mgr. 5. gr., um breytingu á fjárfestingarsjóðum í sjóði sem lögin taka ekki til,
10. 2. másl. 1. mgr. 52. gr., sbr. 2. mgr. 15. gr., um óhæði rekstrarfélaga og vörslufyrirtækja fjárfestingarsjóða í störfum sínum og skyldu þeirra til að hafa hagsmuni eigenda hlutdeildarskírteina að leiðarljósi,
11. 2. másl. 1. mgr. 52. gr., sbr. 1. mgr. 18. gr., um útivistun verkefna rekstrarfélags fjárfestingarsjóðs,
12. 2. másl. 1. mgr. 52. gr., sbr. 20. gr., um starfsemi vörslufyrirtækis fjárfestingarsjóða,
13. 2. másl. 1. mgr. 52. gr., sbr. 46.–51. gr. og 5. mgr. 62. gr. um upplýsingagjöf fjárfestingarsjóða,

14. 54. og 65. gr. um fjárfestingarheimildir fjárfestingarsjóða,
15. 55. og 65. gr. um tilkynningu um áhættu,
16. 1. mgr. 62. gr. um að hlutabréfasjóðum sé einungis heimilt að hafa með höndum rekstur fjárfestingarsjóðs,
17. 1. mgr. 63. gr., sbr. 58. gr. laga um fjármálafyrirtæki, um þagnarskyldu,
18. 2. mgr. 63. gr., sbr. 1. mgr. 40. gr., 47. gr. og 1. mgr. 48. gr. laga um fjármálafyrirtæki, um virka eignarhluti.

c. (70. gr. c.)

Brot gegn lögum þessum er varða sektum eða fangelsi varða refsingu hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Heimilt er að gera upptækan með dómi beinan eða óbeinan hagnað sem hlotist hefur af broti gegn ákvæðum laga þessara er varða sektum eða fangelsi.

Tilraun til brots eða hlutdeild í brotum samkvæmt lögum þessum er refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.

d. (70. gr. d.)

Brot gegn lögum þessum sæta aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kærú Fjármálaeftirlitsins til lögreglu.

Varði meint brot á lögum þessum bæði stjórnvaldssektum og refsingu metur Fjármálaeftirlitið hvort mál skuli kært til lögreglu eða því lokið með stjórnvaldsákvörðun hjá stofnuninni. Ef brot eru meiri háttar ber Fjármálaeftirlitinu að vísa þeim til lögreglu. Brot telst meiri háttar ef það lýtur að verulegum fjárhæðum, ef verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brotsins. Jafnframt getur Fjármálaeftirlitið á hvaða stigi rannsóknar sem er vísað máli vegna brota á lögum þessum til opinberrar rannsóknar. Gæta skal samræmis við úrlausn sambærilegra mála.

Með kærú Fjármálaeftirlitsins skulu fylgja afrit þeirra gagna sem grunur um brot er studdur við. Ákvæði IV.–VII. kafla stjórnsýslulaga gilda ekki um ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að kærú mál til lögreglu.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að taka þátt í aðgerðum lögreglu sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Lögreglu og ákærvaldi er heimilt að láta Fjármálaeftirlitinu í té upplýsingar og gögn sem hún hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Lögreglu er heimilt að taka þátt í aðgerðum Fjármálaeftirlitsins sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Telji ákærvaldi að ekki séu efni til málshöfðunar vegna ætlaðrar refsiverðrar háttsemin sem jafnframt varðar stjórnsýsluviðurlögum getur hann sent eða endursent málið til Fjármálaeftirlitsins til meðferðar og ákvörðunar.

VI. KAFLI

Breyting á lögum nr. 60/1994, um váttryggingastarfsemi.

18. gr.

99. gr. laganna orðast svo ásamt fyrirsögn:

Stjórnvaldssektir.

Fjármálaeftirlitið getur lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn:

1. 2. másl. 1. gr. og 5. mgr. 21. gr. um bann við að leyfisskyld starfsemi sé stunduð án starfsleyfis,
2. 1. mgr. 5. gr. um að váttryggingaáhætta skuli aðeins frumtryggð hjá váttryggingafélagi með starfsleyfi á Íslandi eða á Evrópska efnahagssvæðinu,
3. 9.–11. gr. um starfsheimildir,
4. 1. mgr. 13. gr. um að greinilega skuli koma fram í heiti váttryggingafélags að um váttryggingafélag sé að ræða,
5. 2. mgr. 13. gr. um heiti og upplýsingagiöf,
6. 2. mgr. 19. gr. um að ekki skuli stofnað til váttryggingasamninga og ábyrgða vegna þeirra eða innheimtu iðgjalda þegar stofna á gagnkvæmt váttryggingafélag fyrr en félagið hefur verið skráð,
7. 1. mgr. 27. gr. um leyfisumsókn til Fjármálaeftirlitsins ef váttryggingafélag með starfsleyfi hér á landi hyggst taka upp nýjan greinaflokk váttrygginga eða váttryggingagrein eða breyta starfsemi sinni í verulegum atriðum,
8. 3. mgr. 27. gr. um að senda skuli breytingar á samþykktum váttryggingafélags til Fjármálaeftirlitsins innan viku frá samþykkt þeirra,
9. 4. mgr. 28. gr. um að allar breytingar á atriðum sem tilkynna skal til váttryggingafélagskrár skuli senda eins fljótt og auðið er og eigi síðar en innan eins mánaðar,
10. 2. mgr. 34. gr. um eignir til jöfnunar á móti váttryggingaskuld,
11. 36. gr. um skyldu stjórnar til þess að tryggja að fyrir hendi sé sérþekking á mati og útreikningi váttryggingaskuldar,
12. 1. másl. 4. mgr. 37. gr. um tilkynningarskyldu tryggingastærðfræðings til Fjármálaeftirlitsins,
13. 38. gr. um að halda skrá yfir eignir til jöfnunar váttryggingaskuld eða líftryggingaskuld,
14. 1. mgr. 39. gr. um að aðilar sem hyggjast eignast virkan eignarhlut í váttryggingafélagi skuli fyrir fram leita samþykkis Fjármálaeftirlitsins,
15. 9.–11. mgr. 39. gr. um tilkynningarskyldu í tengslum við virkan eignarhlut,
16. 1., 2. og 5. mgr. 41. gr. um hámark eigin hluta,
17. 4. mgr. 43. gr. um tilkynningarskyldu um þóknun stjórnarmanna eða framkvæmdastjóra
18. 5. mgr. 43. gr. um tilkynningarskyldu um myndun félagasamstæðu eða yfirráð yfir öðru félagi og um verulegar breytingar á skipulagi samstæðu,
19. 6. mgr. 43. gr. um setningu verklagsreglna,
20. 7. mgr. 43. gr. um skyldu stjórnar og framkvæmdastjóra váttryggingafélags til að gera Fjármálaeftirlitinu viðvart um málefni sem hafa úrslitaþýðingu fyrir áframhaldandi starfsemi félagsins,
21. 2. mgr. 46. gr. um tilkynningarskyldu endurskoðanda til Fjármálaeftirlitsins,
22. 1. másl. 47. gr. um að senda skuli Fjármálaeftirliti ársreikning og fylgigögn,
23. 1. mgr. 48. gr. um upplýsingaskyldu vegna starfsemi erlendis,
24. 49. gr. um úthlutun arðs,
25. 4. mgr. 54. gr. um skýrslur um viðskipti við tengda aðila,

26. 3. másl. 1. mgr. 55. gr. um skil lögboðinna váttryggingaskilmála,
27. 3. másl. 2. mgr. 55. gr. um skil á reiknigrundvelli líftrygginga og heilsutrygginga,
28. 58. gr. um skil lögboðinna váttryggingaskilmála,
29. 1. mgr. 68. gr. um skyldu til samþykkis Fjármálaeftirlitsins vegna flutnings á stofni,
30. 4. mgr. 72. gr. um ávöxtun fjármuna váttryggingafélags með aðalstöðvar í ríki utan Evrópska efnahagssvæðisins,
31. 73. gr. um skil á ársreikningi og upplýsingaskyldu váttryggingafélags með aðalstöðvar í ríki utan Evrópska efnahagssvæðisins,
32. 2. mgr. 76. gr. um lok starfsemi váttryggingafélags með aðalstöðvar í ríki utan Evrópska efnahagssvæðisins,
33. 3. mgr. 76. gr. um lausn geymslufjár váttryggingafélags með aðalstöðvar í ríki utan Evrópska efnahagssvæðisins,
34. 4. og 5. mgr. 77. gr. um heimild váttryggingafélaga með starfsleyfi hér á landi til að opna útibú í öðru aðildarríki Evrópska efnahagssvæðisins,
35. 4. mgr. 78. gr. um heimild váttryggingafélaga með starfsleyfi hér á landi til að veita þjónustu í öðru aðildarríki Evrópska efnahagssvæðisins,
36. 79. gr. um heimild váttryggingafélaga með starfsleyfi hér á landi til að hefja starfsemi í ríki utan Evrópska efnahagssvæðisins,
37. 1. másl. 1. mgr. 86. gr. um umsókn vegna flutnings á váttryggingastofni,
38. 88.–89. gr. um samruna,
39. 1. mgr. 97. gr. um skil greinargerðar til Fjármálaeftirlitsins vegna ákvörðunar um frjáls slit,
40. sátt milli Fjármálaeftirlitsins og aðila, sbr. 99. gr. a.

Þá getur Fjármálaeftirlitið lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gróflega eða ítrekað gegn 12. gr. um góða viðskiptahætti og venjur í váttryggingaviðskiptum,

Sektir sem lagðar eru á einstaklinga geta numið frá 10 þús. kr. til 20 millj. kr. Sektir sem lagðar eru á lögaðila geta numið frá 50 þús. kr. til 50 millj. kr. 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 ríkissjóð 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.

Stjórnvaldssektum verður beitt óháð því hvort lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

19. gr.

Á eftir 99. gr. koma sex nýjar greinar, 99. gr. a – 99. gr. f, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

a. (99. gr. a.)

Hafi aðili gerst brotlegur við ákvæði laga þessara eða ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins á grundvelli þeirra er Fjármálaeftirlitinu heimilt að ljúka málinu með sátt með samþykki málsaðila, enda sé ekki um að ræða meiri háttar brot sem refsiviðurlög liggja við. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Fjármálaeftirlitið setur nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins.

b. (99. gr. b.)

Í máli sem beinist að einstaklingi, sem 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.

c. (99. gr. c.)

Heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

Frestur skv. 1. mgr. rofnar þegar Fjármálaeftirlitið tilkynnir aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti. Rof frests hefur réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti.

d. (99. gr. d.)

Sektir eða fangelsi.

Það varðar sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, liggi þyngri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum, að brjóta gegn ákvæðum:

1. 2. másl. 1. gr. og 5. mgr. 21. gr. um bann við að leyfisskyld starfsemi sé stunduð án starfsleyfis,
2. 4. mgr. 28. gr. um að allar breytingar á atriðum sem tilkynna skal til váttryggingafélagaskrár skuli senda eins fljótt og auðið er og eigi síðar en innan eins mánaðar,
3. 4. mgr. 37. gr. um tilkynningarskyldu tryggingastærðfræðings til Fjármálaeftirlitsins,
4. 1., 2. og 5. mgr. 41. gr. um hámark eigin hluta,
5. 1.–3. mgr. 44. gr. um ársreikninga,
6. 2. mgr. 45. gr. um hæfi endurskoðanda,
7. 1. mgr. 46. gr. um að ársreikningur váttryggingafélags skuli endurskoðaður í samræmi við góða endurskoðunarvenju,
8. 2. mgr. 46. gr. um tilkynningarskyldu endurskoðanda til Fjármálaeftirlitsins,
9. 49. gr. um úthlutun arðs,
10. 2. mgr. 76. gr. um lok starfsemi váttryggingafélags með aðalstöðvar í ríki utan Evrópska efnahagssvæðisins,
11. 3. mgr. 76. gr. um lausn geymslufjár váttryggingafélags með aðalstöðvar í ríki utan Evrópska efnahagssvæðisins,
12. 1. og 6. mgr. 90. gr. um aðgerðir vegna ónógs gjaldþols.

e. (99. gr. e.)

Brot gegn lögum þessum er varða sektum eða fangelsi varða refsingu hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Heimilt er að gera upptækan með dómi beinan eða óbeinan hagnað sem hlotist hefur af broti gegn ákvæðum laga þessara er varða sektum eða fangelsi.

Tilraun til brots eða hlutdeild í brotum samkvæmt lögum þessum er refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.

f. (99. gr. f.)

Brot gegn lögum þessum sæta aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kæru Fjármálaeftirlitsins til lögreglu.

Varði meint brot á lögum þessum bæði stjórnvaldssektum og refsingu metur Fjármálaeftirlitið hvort mál skuli kært til lögreglu eða því lokið með stjórnvaldsákvörðun hjá stofnuninni. Ef brot eru meiri háttar ber Fjármálaeftirlitinu að vísa þeim til lögreglu. Brot telst meiri háttar ef það lýtur að verulegum fjárhæðum, ef verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brotsins. Jafnframt getur Fjármálaeftirlitið á hvaða stigi rannsóknar sem er vísað máli vegna brota á lögum þessum til opinberrar rannsóknar. Gæta skal samræmis við úrlausn sambærilegra mála.

Með kæru Fjármálaeftirlitsins skulu fylgja afrit þeirra gagna sem grunur um brot er studdur við. Ákvæði IV.–VII. kafla stjórnsýslulaga gilda ekki um ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að kæra mál til lögreglu.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að taka þátt í aðgerðum lögreglu sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Lögreglu og ákærvaldi er heimilt að láta Fjármálaeftirlitinu í té upplýsingar og gögn sem hún hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Lögreglu er heimilt að taka þátt í aðgerðum Fjármálaeftirlitsins sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Telji ákærandi að ekki séu efni til málshöfðunar vegna ætlaðrar refsiverðrar háttsemi sem jafnframt varðar stjórnsýsluviðurlögum getur hann sent eða endursent málið til Fjármálaeftirlitsins til meðferðar og ákvörðunar.

VII. KAFLI

Breyting á lögum nr. 32/2005, um miðlun váttrygginga.

20. gr.

62. gr. laganna orðast svo ásamt fyrirsögn:

Stjórnvaldssektir.

Fjármálaeftirlitið getur lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn:

1. 2. mgr. 1. gr. um heimild til handa tilteknum aðilum til að miðla váttryggingum,
2. 1. mgr. 12. gr. um heiti váttryggingamiðlara,
3. 13. gr. um breytingu á starfsemi
4. 1. mgr. 14. gr. um að váttryggingamiðlari skuli einungis miðla frumtryggingum á vegum váttryggingafélaga sem hafa starfsleyfi hér á landi,
5. 15.–17. gr. um hæfisskilyrði,
6. 2. másl. 1. mgr. 19. gr. um fjárhagslega stöðu váttryggingamiðlara og viðbrögðum við því ef líkur eru á því að váttryggingamiðlari eigi ekki fyrir fjárhagslegum skuldbindingum sínum,
7. 20. gr. um starfsábyrgðartryggingu váttryggingamiðlara,
8. 21. gr. um viðtöku fjármuna án heimildar,
9. 1. mgr. 22. gr. um vörslufjárreikning váttryggingamiðlara,
10. 23. gr. um yfirsýn yfir starfsemi,
11. 24. gr. um ráðningar- og verksamninga,
12. 25. gr. um samninga um þjónustu,
13. 27. gr. um þagnarskyldu váttryggingamiðlara o.fl.,
14. 30.–32. gr. um upplýsingaskyldu váttryggingamiðlara,
15. 1.–3. mgr. 36. gr. um innlög starfsleyfis,

16. 37. gr. um skil á ársreikningi og fylgigögnum,
17. 38. gr. um tilkynningu um framkomna skaðabótakröfu,
18. 1.–3. mgr. 39. gr. um skráningu umboðsmanns,
19. 40. gr. um skilyrði skráningar,
20. 1. mgr. 41. gr. um heiti váttryggingaumboðsmanns,
21. 1. málsl. 1. mgr. 42. gr. um takmarkanir á starfsemi váttryggingaumboðsmanns,
22. 43. gr. um viðtöku váttryggingaumboðsmanns á fjármunum,
23. 1. mgr. 44. gr. um vörslufjárreikning váttryggingaumboðsmanns,
24. 45. gr. um yfirsýn yfir starfsemi,
25. 46. gr. um ráðningar- og verksamninga,
26. 48. gr. um þagnarskyldu váttryggingaumboðsmanna o. fl.,
27. 49. gr. um góða viðskiptahætti og venjur váttryggingaumboðsmanns,
28. 51.–54. gr. um upplýsingaskyldu váttryggingaumboðsmanns,
29. 1. og 3. mgr. 56. gr. um starfsemi innlendra váttryggingamiðlara og váttryggingaumboðsmanna erlendis,
30. 60. gr. um eftirlitsgjald,
31. sátt milli Fjármálaeftirlitsins og aðila, sbr. 62. gr. a.

Þá getur Fjármálaeftirlitið lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gróflega eða ítrekað gegn 28. gr. eða 49. gr. um góða viðskiptahætti og venjur.

Sektir sem lagðar eru á einstaklinga geta numið frá 10 þús. kr. til 20 millj. kr. Sektir sem lagðar eru á lögaðila geta numið frá 50 þús. kr. til 50 millj. kr. 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 ríkissjóð 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.

Stjórnvaldssektum verður beitt óháð því hvort lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

21. gr.

Á eftir 62. gr. koma sex nýjar greinar, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

a. (62. gr. a.)

Hafi aðili gerst brotlegur við ákvæði laga þessara eða ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins á grundvelli þeirra er Fjármálaeftirlitinu heimilt að ljúka málinu með sátt með samþykki málsaðila, enda sé ekki um að ræða meiri háttar brot sem refsiviðurlög liggja við. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Fjármálaeftirlitið setur nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins.

b. (62. gr. b.)

Í máli sem beinist að einstaklingi, sem lokið getur með álagningu stjórnvaldssekta eða kærur 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.

c. (62. gr. c.)

Heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

Frestur skv. 1. mgr. rofnar þegar Fjármálaeftirlitið tilkynnir aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti. Rof frests hefur réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti.

d. (62. gr. d.)

Sektir eða fangelsi.

Það varðar sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, liggi þyngri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum, að brjóta gegn ákvæðum:

1. 2. mgr. 1. gr., 12. og 13. gr. og 1. mgr. 14. gr. um bann við að leyfis skyld starfsemi sé stunduð án heimildar,
2. 1. mgr. 19. gr. um fjárhagslega stöðu váttryggingamiðlara og viðbrögðum við því ef líkur eru á því að miðlari eigi ekki fyrir fjárhagslegum skuldbindingum sínum,
3. 20. gr. um starfsábyrgðartryggingu váttryggingamiðlara,
4. 21. gr. um viðtöku fjármuna án heimildar,
5. 1. mgr. 22. gr. um vörslufjárreikning váttryggingamiðlara,
6. 27. gr. um þagnarskyldu váttryggingamiðlara o.fl.,
7. 30.–32. gr. um upplýsingaskyldu váttryggingamiðlara,
8. 48. gr. um þagnarskyldu váttryggingaumboðsmanna o.fl.

e. (62. gr. e.)

Brot gegn lögum þessum er varða sektum eða fangelsi varða refsingu hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Heimilt er að gera upptækan með dómi beinan eða óbeinan hagnað sem hlotist hefur af broti gegn ákvæðum laga þessara er varða sektum eða fangelsi.

Tilraun til brots eða hlutdeild í brotum samkvæmt lögum þessum er refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.

f. (62. gr. f.)

Brot gegn lögum þessum sæta aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kæru Fjármálaeftirlitsins til lögreglu.

Varði meint brot á lögum þessum bæði stjórnvaldssektum og refsingu metur Fjármálaeftirlitið hvort mál skuli kært til lögreglu eða því lokið með stjórnvaldsákvörðun hjá stofnuninni. Ef brot eru meiri háttar ber Fjármálaeftirlitinu að vísa þeim til lögreglu. Brot telst meiri háttar ef það lýtur að verulegum fjárhæðum, ef verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brotsins. Jafnframt getur Fjármálaeftirlitið á hvaða stigi rannsóknar sem er vísað máli vegna brota á lögum þessum til opinberrar rannsóknar. Gæta skal samræmis við úrlausn sambærilegra mála.

Með kæru Fjármálaeftirlitsins skulu fylgja afrit þeirra gagna sem grunur um brot er studdur við. Ákvæði IV.–VII. kafla stjórnsýslulaga gilda ekki um ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að kæra mál til lögreglu.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að taka þátt í aðgerðum lögreglu sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Lögreglu og ákærvaldi er heimilt að láta Fjármálaeftirlitinu í té upplýsingar og gögn sem hún hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Lögreglu er heimilt að taka þátt í aðgerðum Fjármálaeftirlitsins sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Telji ákærandi að ekki séu efni til málshöfðunar vegna ætlaðrar refsiverðrar háttsemi sem jafnframt varðar stjórnsluviðurlögum getur hann sent eða endursent málið til Fjármálaeftirlitsins til meðferðar og ákvörðunar.

VIII. KAFLI

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

22. gr.

1. mgr. 12. gr. laganna orðast svo:

Eftirlitsskyldur aðili eða einstaklingar og lögaðilar hafa að mati Fjármálaeftirlitsins með refsiverðum hætti gerst brotlegir við lög eða reglur sem Fjármálaeftirlitinu er falið að framfylgja og brot eru meiri háttar ber Fjármálaeftirlitinu að vísa þeim til lögreglu. Aðgerðum Fjármálaeftirlitsins samkvæmt þessari grein verður ekki skotið til dómstóla.

IX. KAFLI

Gildistaka.

23. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er samið með hliðsjón af niðurstöðum nefndar forsætisráðherra um viðurlög við efnahagsbrotum. Á undanförunum árum hafa komið upp álitaefni og í sumum tilvikum ríkt nokkur óvissa um samskipti og verkaskiptingu lögreglu og ákærvalds annars vegar og eftirlitsstofnana innan stjórnslunnar hins vegar við rannsókn og meðferð efnahagsbrota. Þá hefur verið nokkur umræða um viðurlög við efnahagsbrotum og hvernig skerpa megi varnaðaráhrif þeirra.

Hinn 27. október 2004 skipaði forsætisráðherra, að tillögu dómsmálaráðherra og viðskiptaráðherra, nefnd um viðurlög við efnahagsbrotum. Í nefndina voru skipuð Bogi Nílsson ríkissaksóknari, Jón H.B. Snorrason saksóknari og Ragna Árnadóttir, skrifstofustjóri í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, samkvæmt tilnefningu dómsmálaráðherra og Ásgeir Einarsson, yfirlögfræðingur hjá Samkeppniseftirlitinu, Jónína S. Lárusdóttir, skrifstofustjóri í viðskiptaráðuneytinu, og Páll Gunnar Pálsson, þá forstjóri Fjármálaeftirlitsins, samkvæmt tilnefningu viðskiptaráðherra. Í forföllum Jónínu tók Haraldur Örn Ólafsson, lögfræðingur í viðskiptaráðuneytinu, sæti hennar í nefndinni til 1. apríl 2005. Páll Gunnar Pálsson var skipaður forstjóri Samkeppniseftirlitsins 1. júlí 2005 og tók Hlynur Jónsson sviðsstjóri hjá Fjármálaeftirlitinu sæti hans. Páll Gunnar Pálsson starfaði áfram með nefndinni. Dr. Páll Hreinsson laga- prófessor við Háskóla Íslands var skipaður formaður nefndarinnar. Ritari nefndarinnar var Ásgerður Ragnarsdóttir aðstoðarmaður hæstaréttardómara. Einnig starfaði Áslaug Árnadóttir, lögfræðingur í iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti, með nefndinni.

Markmið nefndarinnar var að móta ný viðmið um beitingu viðurlaga við efnahagsbrotum, þ.e. hvenær rétt væri að beita stjórnvaldssektum annars vegar og annars konar viðurlögum hins vegar. Þá miðaði umfjöllun nefndarinnar að því að leggja fram tillögur um hlutverk og verkaskiptingu eftirlitsaðila, sérstaklega hvað varðar skil á milli þeirra sem beitt geta stjórn-

valdssektum og lögreglu og ákærvalds. Beindist umfjöllun nefndarinnar um hlutverk og verkaskiptingu eftirlitsaðila einkum að Samkeppniseftirlitinu og Fjármálaeftirlitinu og verka-skiptingu þeirra gagnvart lögreglu og ákærvaldi.

Nefndin lauk störfum 12. október 2006 og skilaði skýrslu til forsætisráðherra. Bogi Nilsson skrifaði undir skýrsluna með fyrirvara og skilaði séráliti þar sem hann gerir athugasemdir við ákveðin atriði. Tillögum nefndarinnar má skipta í þrennt. Snúa þær í fyrsta lagi almennt að stjórnsluviðurlögum og refsingum, í öðru lagi að viðurlögum við brotum á fjármála-markaði og í þriðja lagi að viðurlögum við brotum á samkeppnislögum. Í mörgum tilvikum gerði nefndin tillögur að lagabreytingum og fylgja skýrslu hennar drög að tveimur frum-vörpum, annars vegar frumvarpi til laga um breytingar á samkeppnislögum og hins vegar frumvarpi til laga um breytingar á lagaákvæðum um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði. Með skýrslu nefndarinnar fylgdu tvær álitserðir. Annars vegar álitserð Bjargar Thoraren-sen prófessors og Ásgerðar Ragnarsdóttur lögfræðings um rétt til að fella ekki á sig sök á stjórnslustigi skv. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Hins vegar álitserð Róberts R. Spanó prófessors um bann við tvöfaldri refsingu eða endurtekinni málsmeðferð til úrlausnar um refsiverða háttsemi skv. 4. gr. 7. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu.

Helstu breytingar sem felast í frumvarpinu.

Frumvarp þetta byggir á niðurstöðum nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum. Helstu breytingar sem felast í frumvarpinu eru eftirfarandi:

1. Lagt er til að refsíabyrgð vegna brota gegn lögum á fjármálamarkaði verði afmörkuð nánar en samkvæmt gildandi lögum.
2. Lagt er til að sett verði í löggjöf á fjármálamarkaði ákvæði um heimildir Fjármálaeftirlitsins til að leggja stjórnvaldssektir á fyrirtæki og einstaklinga vegna brota á lögnum, en nú er aðeins heimild til álagningar stjórnvaldssekta í lögum um verðbréfavíðskipti, nr. 33/2003. Þá er lagt til að sérstök fyrningarákvæði varðandi heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir verði lögfest. Lagt er til að heimildir Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir falli niður þegar sjö ár eru liðin frá því að háttsemi lauk, ef um er að ræða meint brot gegn ákvæðum verðbréfavíðskiptalögum. Í öðrum til-fellum falli þær niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.
3. Þá er lagt til að kveðið verði á um að brot gegn lögum á fjármálamarkaði sæti aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kærðu Fjármálaeftirlitsins til lögreglu. Einnig er lagt til að nokkrum ákvæðum verði bætt við lög á fjármálamarkaði, sem stuðla eiga að samvinnu lögreglu og Fjármálaeftirlitsins við rannsókn á þeim brotum sem geta bæði varðað stjórnvaldssektum og refsíabyrgð.
4. Lagt er til að lögfest verði ákvæði er kveður á um rétt einstaklings til að fella ekki sök á sjálfan sig við rannsókn á stjórnslustigi.
5. Loks er lagt til að lögfest verði heimild til handa Fjármálaeftirlitinu til að ljúka málum með sátt.

Núgildandi ákvæði um viðurlög við brotum á löggjöf á fjármálamarkaði og framkvæmd þeirra.

Í lögum um starfsemi á fjármálamarkaði hefur fram til síðustu ára lítið verið hugað að viðurlögum við brotum. Í flestum laganna var að finna almennt ákvæði þar sem kveðið var á um að brot gegn viðkomandi lögum vörðuðu sektum eða fangelsi allt að einu til tveimur árum. Ekki var gerður greinarmunur á brotum og var refsiramminn því hinn sami vegna allra

ákvæða viðkomandi laga. Þessi háttur er enn hafður á í nokkrum lögum og má þar nefna lög nr. 60/1994, um váttryggingastarfsemi. Þá eru þess dæmi að engin viðurlagaákvæði hafi verið í lögum og má þar nefna lög nr. 34/1998, um kauphallir og skipulega tilboðsmarkaði.

Við heildarendurskoðun laga um starfsemi á fjármálamarkaði hefur hin síðari ár verið hugað sérstaklega að viðurlagaákvæðum. Þannig er í XIV. kafla laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, tilgreint hvaða brot geta varðað sektum og hvaða brot geta varðað sektum og fangelsi. Þannig hefur verið tekin afstaða til þess hvaða ákvæði laganna geta orðið grundvöllur refsiverðs brots og hver ekki. Í athugasemdum við kaflann, sem fylgdu frumvarpi því er varð að lögum nr. 161/2002, kemur fram að almennar eftirlits- og þvingunarheimildir Fjármálaeftirlitsins samkvæmt lögum nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, þyki í mörgum tilvikum nægjanlegar og því ekki ástæða til að kveða á um refsineami brots. Þá sé ekki kveðið á um refsineami vegna brota gegn skilyrðum frumvarpsins fyrir starfsleyfi þar sem nægilegt sé talið að Fjármálaeftirlitið kanni hvort skilyrði séu fyrir hendi og synji um starfsleyfi ef svo er ekki. Loks sé ekki kveðið á um refsineami brota gegn ákvæðum laganna þegar önnur ákvæði laganna kveði með fullnægjandi hætti á um réttaráhrif brota.

Svipaður háttur er hafður á í XI. kafla laga nr. 33/2003, um verðbréfavíðskipti, og í V. kafla laga nr. 30/2003, um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði. Með fyrrnefndu lögnum voru brot á ákvæðum þeirra í fyrsta skipti flokkuð eftir alvarleika og kveðið á um mismunandi þung viðurlög með hliðsjón af því. Var talið að varnaðaráhrif og virkni viðurlaganna yrði mun meiri ef betur væri skilgreint í lögnum hvaða háttsemi varði refsingu og hvers eðlis hún væri. Í lögnum var jafnframt í fyrsta skipti kveðið á um eiginlegar stjórnvaldssektir við brotum á ákvæðum laga á fjármálamarkaði. Samkvæmt 74. gr. laganna getur Fjármálaeftirlitið lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn 59. og 62.–67. gr., en í þeim ákvæðum er fjallað um upplýsingaskyldu útgefenda, rannsóknarskyldu fruminnherja, tilkynningarskyldu fruminnherja, birtingu upplýsinga um víðskipti fruminnherja, innherjaskrá og reglur um meðferð innherjaupplýsinga og víðskipti innherja. Ákvæðin varða þá umgjörð um innherjaupplýsingar og meðferð þeirra, sem ætlað er að koma í veg fyrir eiginleg innherjasvik. Brot á 55. og 60. gr. laganna um markaðsmisnotkun og innherjasvik varða hins vegar fangelsi allt að tveimur árum, sbr. 77. gr. laganna.

Þá ber að geta þess að breytingar voru gerðar á lagaákvæðum um fjármálaeftirlit á síðasta löggjafarþingi, sbr. lög nr. 67/2006. Miða þau lög að því að styrkja úrræði Fjármálaeftirlitsins og eyða óvissu um túlkun nokkurra ákvæða. Með þeim var m.a. tekinn af allur vafi um að Fjármálaeftirlitið geti beitt dagsektum skv. 11. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, gagnvart einstaklingum og lögaðilum, ef þeir sinna ekki beiðni eftirlitsins um gögn eða kröfum eftirlitsins um úrbætur. Áður hafði kærufnd um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi komist að þeirri niðurstöðu að dagsektarheimild Fjármálaeftirlitsins væri bundin við eftirlitsskylda aðila.

Til þessa hefur sjaldan verið ákært og dæmt á grundvelli refsíákvæða laga á fjármálamarkaði. Á grundvelli laga um verðbréfavíðskipti hafa gengið tveir dómur, í öðru tilvikinu gekk sýknudómur í héraði sem ekki var áfrýjað, en í hinu tilvikinu var sakfelld, en það mál varðaði einnig brot á almennum hegningarlögum. Nokkur mál til viðbótar á sviði verðbréfamarkaðsréttar hafa verið til rannsóknar hjá ríkislögreglustjóra, en þær rannsóknir hafa ekki leitt til útgáfu ákæru. Heimild til að beita stjórnvaldssektum vegna brota á lögum um verðbréfavíðskipti tók gildi 1. júlí 2003 og í september 2006 hafði stjórnvaldssektum verið beitt í 42 tilvikum. Engin mál sem Fjármálaeftirlitið hefur sent lögreglu á sviði lánamarkaðar hafa enn

sem komið er farið í ákærmeðferð. Á sviði váttrygginga hefur einu sinni gengið dómur þar sem hinn ákærði var sakfelldur fyrir brot á lögum um váttryggingastarfsemi.

Á að beita refsingu eða stjórnsluviðurlögum sem viðurlögum við brotum?

Ýmis sjónarmið hafa verið uppi um það hvort að beita eigi refsingum eða stjórnsluviðurlögum sem viðurlögum við lögbrotum. Nefnd um viðurlög við efnahagsbrotum fjallaði m.a. um þetta efni og var niðurstaðan sú að óskynsamlegt væri að lögfesta fangelsi sem möguleg viðurlög við of mörgum brotum þegar slíkri refsingu væri sjaldan beitt nema vegna fárra og alvarlegra brota. Er lögfesting strangra refsiviðurlaga í slíkum tilvikum talin til þess fallin að draga úr almennum varnaðaráhrifum refsinga og ekki er sjálfgefið að slík viðurlög séu hófleg og sanngjörn. Mælti nefndin með að mörkuð yrði sú stefna í sérrefsilögum er lúta að brotum á samkeppnismarkaði og fjármálamarkaði, að á grundvelli fyrirfram ákveðinna sjónarmiða yrðu aðeins veigamestu brotin gerð refsiverð.

Þegar metið er hvaða brot eiga að vera refsiverð má m.a. líta til eftirfarandi atriða. Í fyrsta lagi til þess hvort að nauðsynlegt sé að viðurlög séu við broti á tiltekinni reglu og í framhaldinu hvort að nauðsynlegt sé að viðurlög við brotinu séu refsing. Í öðru lagi er almennt ekki ástæða til að beita refsingum ef unnt er að tryggja nægilega eftirfylgni við lög með vægari úrræðum. Í þriðja lagi þurfa þeir verndarhagsmunir, sem lagareglu er ætlað að vernda, að vera það mikilvægir að það réttlæti að lögð sé refsing við brotum á reglunni. Í fjórða lagi ber almennt aðeins að leggja refsingar við alvarlegum brotum. Liggi refsing við brotum, er mikilvægt að tryggt sé að almennt sé brugðist við brotum af festu með rannsókn og ákæru, þar sem skilyrði eru fyrir hendi.

Hvaða brot á lögum á fjármálamarkaði eiga að vera refsiverð og hvaða brot eiga að varða stjórnvaldssektum?

Nefnd um viðurlög við efnahagsbrotum lagði til að gerðar yrðu breytingar á viðurlagaákvæðum laga á fjármálamarkaði þannig að tiltekið sé í lögnum hvaða ákvæði þeirra geti orðið grundvöllur refsinga og hvaða ákvæði geti leitt til stjórnvaldssekta. Þá lagði nefndin til að brot yrðu flokkuð eftir alvarleika í því skyni að styrkja varnaðaráhrif viðurlaga og stuðla að gagnsæi þeirra. Einnig taldi nefndin eðlilegt að viðurlög í þeirri löggjöf sem heyrir undir Fjármálaeftirlitið yrði samræmd, en á það skortir í núgildandi lögum. Í samræmi við framangreind sjónarmið eru í frumvarpi þessu lagðar til breytingar á viðurlagaákvæðum þeirra laga sem Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með.

Ákvæði laga um starfsemi á fjármálamarkaði kveða mörg á um formkröfur og skilyrði af ýmsu tagi sem fyrirfram er talið að fyrirtæki með starfsleyfi þurfi að uppfylla til að starfsemin teljist traust og trúverðug og sé í samræmi við hagsmuni viðskiptamanna, almennings og fjármálamarkaðarins í heild sinni. Í lögnum eru jafnframt efnisákvæði um framkvæmd viðskipta og heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti sem stefna að sama markmiði. Helstu viðbrögð við brotum á þessum lögum og reglum settum samkvæmt þeim eru kröfur Fjármálaeftirlitsins um úrbætur, athugasemdir og afturköllun starfsleyfa annars vegar og sektir eða fangelsi hins vegar. Það er mikilvægt fyrir markaðinn að þessum ákvæðum sé fylgt eftir og að eftirfylgni við lög um starfsemi á fjármálamarkaði sé skilvirk og til þess fallin að skapa eðlilegan aga og virðingu fyrir lögum og reglum. Trúverðugt eftirlit þar sem tekið er á brotum á markvissan hátt er órjúfanlegur hluti af trúverðugum markaði. Til að tryggja trúverðugan markað eru opin samskipti og fyrirbyggjandi eftirlit lykilatriði, það verða hins vegar einnig að vera til staðar úrræði til að taka á brotum gegn lögum. Reynslan sýnir að það hefur

takmarkað gildi að refsing í formi sekta eða fangelsis liggi við brotum á fjármálamarkaði. Í framkvæmd er ekki unnt að taka öll slík brot til opinberrar rannsóknar og refsimeðferðar vegna fjölda þeirra og þess kostnaðar sem hlýst af rannsókn, ákæru og störfum dómstóla. Í staðinn væri oftast hægt að beita stjórnsluviðurlögum á mun skilvirkari og mun kostnaðar minni hátt en hefðbundnum refsingum.

Í lögum á fjármálamarkaði er víða að finna matskennd ákvæði sem eru flókin og erfið viðfangs. Sem dæmi má nefna ákvæði um innherjasvik, markaðsmisnotkun, mat á yfirtöku-skyldu, stórar áhættuskuldbindingar, virka eignarhluti og fjárfestingartakmarkanir. Mál sem varða þessi ákvæði útheimta greiningar á hegðunarmynstri, þróun á markaði yfir löng tímabil, aðstæður á markaði, viðskiptasögu aðila, samanburðargreiningar, líkindareikninga, mat á áhrifum upplýsinga o.fl. Fjármálaeftirlitið hefur sérþekkingu á löggjöf á sviði fjármálamarkaðar og er því æskilegt að þekking stofnunarinnar sé nýtt betur en nú er við úrlausn mála er varða brot á löggjöfinni. Einnig má nefna að sönnunarkröfur eru ekki jafn strangar í stjórnslúslumálum og í refsímálum sem leiðir til þess að auðveldara er að bregðast við lögbrotum á fjármálamarkaði í stjórnslúslumáli. Er þetta ein helsta ástæða þess að Bretar ákváðu að færa mál sem vörðuðu innherjasvik og markaðsmisnotkun í stjórnslúslufarveg árið 2000.

Þá er nauðsynlegt að líta til þess að tilskipanir Evrópusambandsins á sviði fjármálalöggjafar gera í æ ríkara mæli ráð fyrir stjórnslúsluviðurlögum, en skylt er að innleiða þessar tilskipanir á Íslandi. Þannig er í 1. mgr. 14. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2003/6/EB frá 28. janúar 2003 um innherjasvik og markaðsmisnotkun (markaðssvik) ákvæði um að aðildarríkin skuli tryggja, að gerðar verði viðeigandi stjórnslúsluráðstafanir eða stjórnslúsluviðurlögum verði beitt gagnvart aðilum sem hafa brotið gegn ákvæðum tilskipunarinnar. Sambærilegt ákvæði er í 1. mgr. 25. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2003/71/EB frá 4. nóvember 2003 um útboðs- og skráningarlýsingu sem birta skal við almennt útboð verðbréfa eða þegar þau eru tekin til skráningar.

Loks má benda á að hagsmunir markaðarins og málsaðila sjálfra kalla á að mál sem þessi séu leidd til lykta á tiltölulega skömmum tíma og að brugðist sé hratt og markvisst við brotum. Í ljósi alls þessa verður því að telja líklegra að markmiðum um eftirfylgni, skilvirkni, nýtingu sérfræðiþekkingar og hraða málsmeðferð verði betur náð ef brot gegn lögum á fjármálamarkaði geta varðað stjórnvaldssektum.

Í ljósi þessa er lagt til í frumvarpinu að stjórnvaldssektir verði notaðar í meira mæli en í núgildandi lögum sem viðurlög við brotum á lögum á fjármálamarkaði. Því felst í frumvarpinu endurskoðun ákvæða um stjórnvaldssektir í lögum um verðbréfavíðskipti og tillaga um að ákvæði um stjórnvaldssektir verði sett í þá lagabálka sem nú hafa engin slík ákvæði. Lagt er til að farin verði sú leið að telja upp í ákvæðinu að brot á nánar tilgreindum ákvæðum laganna varði stjórnvaldssektum. Þá er einnig kveðið á um fjárhæðarmörk sekta, sjónarmið sem hafa áhrif á ákvörðun sektarfjárhæða og ákvarðanatöku um álagningu stjórnvaldssekta.

Þrátt fyrir að lagt sé til að stjórnvaldssektir liggi við fleiri brotum en nú er, þykir nauðsynlegt þegar um mjög alvarleg brot er að ræða að undirstrika það með því að kveða á um að þau geti varðað refsingum. Er líklegt að með því verði fyrirtækjum og stjórnendum þeirra mun betur ljóst hvaða háttsemi telst vera það alvarleg að hún geti varðað refsingu og aukist með því varnaðaráhrif refsíákvæðisins. Lagt er til að unnt verði að leggja refsiviðurlög á einstaklinga og lögaðila.

Tillögur um flokkun viðurlaga við brotum í stjórnslúsluviðurlög og refsingar kalla á breytingar á refsíákvæðum þeirra sérlaga sem heyra undir Fjármálaeftirlitið, enda eru refsíákvæði núgildandi laga mjög sundurleit. Lagt er til að sama aðferð verði viðhöfð og í ákvæðunum

um stjórnvaldssektir, þ.e. að talið verði upp í ákvæðinu að brot á nánar tilgreindum ákvæðum laganna varði sektum eða fangelsi. Ekki er lagður til sami refsirammí í öllum tilvikum, enda um eðlisólík brot að ræða. Þó er í flestum tilvikum lagt til að við brotum liggi sektir eða fangelsi allt að tveimur árum, en í lögum um verðbréfavíðskipti er lagt til að allt að sex ára fangelsi geti legið við ákvæðnum brotum.

Þau ákvæði sem geta verið grundvöllur refsinga eða stjórnvaldssekta má flokka í þrennt. Í fyrsta lagi ákvæði sem einvörðungu geta orðið grundvöllur stjórnvaldssekta, t.d. ákvæði sem fela í sér veigaminni brot og brot í samskiptum við Fjármálaeftirlitið. Í öðru lagi ákvæði sem einvörðungu geta orðið grundvöllur refsinga, t.d. brot sem að jafnaði eru ekki á forræði Fjármálaeftirlitsins, vegna afmörkunar á eftirlitsskyldu eða vegna þess að úrlausn brota fer að jafnaði fram eftir að starfsemi fyrirtækis er lokið og starfsleyfi hefur verið afturkallað. Í þriðja lagi ákvæði sem geta orðið grundvöllur refsinga eða stjórnvaldssekta. Þessi brot mundu að jafnaði sæta stjórnvaldssektum, nema þau væru liður í stærra refsiverðu máli eða teldust sérlega alvarleg, svo sem ef þau vörðuðu stórfellda almannahagsmuni eða fælu í sér auðgunarbrot samkvæmt almennum hegningarlögum. Teldist brot sérstaklega alvarlegt bæri Fjármálaeftirlitinu að greina ríkislögreglustjóra frá því. Ríkislögreglustjóri getur sent málið aftur til stjórnsýslumeðferðar telji hann það ekki vera svo alvarlegt að refsimeðferð eigi við.

Talið er að best fari á því að ákvæði um stjórnvaldssektir og refsingar verði útfærð í hverjum lagabálki fyrir sig og að þar verði einnig lögfest ákvæði um málsmeðferð og samstarf Fjármálaeftirlitsins við lögreglu og ákærvald. Lagt er til að í ákvæðunum verði kveðið á um heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja stjórnvaldssektir á einstaklinga eða lögaðila ef þeir hafa brotið gegn nánar tilgreindum ákvæðum viðkomandi laga. Rök fyrir því að lagt er til að Fjármálaeftirlitið hafi heimild en ekki skyldu til að leggja á stjórnvaldssektir eru í fyrsta lagi þau að það er í samræmi við gildandi rétt, en í lögum um verðbréfavíðskipti, nr. 33/2003, er kveðið á um að Fjármálaeftirlitið geti lagt stjórnvaldssektir á aðila sem brjóta gegn nánar tilgreindum ákvæðum. Ekki er kveðið á um stjórnvaldssektir í öðrum lögum á fjármálamarkaði nú og því er ekki fyrir hendi mikil reynsla af beitingu stjórnvaldssekta á sviði fjármálamarkaðar. Þá hefur verið bent á að ef skylda til álagningar stjórnvaldssekta hvíldi á Fjármálaeftirlitinu gæti það skaðað samskipti eftirlitsskyldra aðila og Fjármálaeftirlitsins, en mikilvægt er að þessir aðilar geti rætt saman og að eftirlitsskyldir aðilar geti borið spurningar undir Fjármálaeftirlitið án þess að eiga á hættu að verða sektaðir.

Ákvæði 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu um réttláta málsmeðferð – réttur manna til að fella ekki á sig sök.

Eins og áður sagði óskaði nefnd um viðurlög við efnahagsbrotum eftir álitserð frá Björgu Thorarensen prófessor og Ásgerði Ragnarsdóttur lögfræðingi um rétt manna til að fella ekki á sig sök á stjórnsýslustigi, þar sem hún taldi að efnið hefði grundvallarþýðingu fyrir störf nefndarinnar. Í álitserðinni var sérstaklega litið til dómaframkvæmdar Mannréttindadómstóls Evrópu frá síðustu árum um túlkun 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, sem fjallar um réttláta málsmeðferð fyrir dómi.

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur talið að álagning ákvæðinna stjórnsýsluviðurlaga teljist viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu um réttláta málsmeðferð. Það er þó ekki sjálfgefið að öll ákvæði greinarinnar eigi afbrigðalaust við um slík mál. Þegar litið er til dóma Mannréttindadómstóls Evrópu virðast það helst vera stjórnvaldssektir sem komið getur til greina að telja sem viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, enda þótt slíkar sektir séu ekki taldar

formlega til refsinga að íslenskum rétti. Þá virðist svipting réttinda eða afturköllun leyfis, sem viðurlög í tilefni af lögbroti, teljast til viðurlaga við refsiverðu broti í skilningi 1. mgr. 6. gr. sáttmálans. Það er þó ljóst að það fer hvorki gegn ákvæðum stjórnarskrár né mannréttindasáttmála Evrópu að stjórnvaldi sé fengið vald til þess að rannsaka mál og leggja stjórnvaldssektir á í tilefni af lögbroti enda eigi maður þess kost að bera málið undir dómstól sem hefur fulla endurskoðunarheimild.

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur í dómum sínum talið að það sé þáttur í réttlátri málsmeðferð skv. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu að þeim sem sakaður er um refsiverða háttsemi í skilningi þess ákvæðis sé óskýlt að tjá sig eða láta í té upplýsingar sem leitt geta til sakfellingar hans. Þar sem ákvæði sáttmálans hafa verið lögtekin hér á landi gildir rétturinn til að fella ekki á sig sök hér við meðferð stjórnslumála komi til greina að leggja stjórnsluviðurlög á sem teljist viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. sáttmálans. Til þess að stuðla að því að rétturinn til að fella ekki á sig sök sé betur virtur í framkvæmd er talið æskilegt að inntak hans verði lögfest með skýrum hætti. Í því sambandi ber að hafa eftirfarandi í huga: Í fyrsta lagi hefur ekki reynt á það hvort að rétturinn til að fella ekki á sig sök skv. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu tekur til lögaðila. Í öðru lagi verður ekki séð að rétturinn til að fella ekki á sig sök feli sér rétt fyrir aðra einstaklinga en þann sem grunaður er um lögbrot. Í þriðja lagi að þagnarréttur hins grunaða tekur aðeins til upplýsinga sem haft geta þýðingu fyrir ákvörðun um það brot sem honum er gefið að sök. Í fjórða lagi að rétturinn til þess að fella ekki á sig sök felur ekki aðeins í sér rétt manna til þess að veita ekki munnlegar upplýsingar heldur einnig rétt til þess að þurfa ekki að afhenda gögn eða ljá atbeina sinn að öðru leyti við rannsókn máls sem getur fellt sök á mann.

Á meðan ekki er í stjórnslulögum almennt ákvæði um rétt einstaklings til að fella ekki sök á sjálfan sig við rannsókn á stjórnslustigi, þykir æskilegt að inntak réttarins verði lögfest í sérlögum á sviði fjármálamarkaðar, þar sem stjórnsluviðurlög, sem talist geta viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, liggja við brotum á lögnum. Í frumvarpinu er lagt til að slíkt ákvæði verði sett í öll lög á sviði fjármálamarkaðar.

Ákvæði 1. mgr. 4. gr. viðauka 7 við Mannréttindasáttmála Evrópu – endurtekin málsmeðferð við álagningu viðurlaga við sömu háttsemi.

Nefnd um viðurlög við efnahagsbrotum fjallaði sérstaklega um áhrif ákvæða 1. mgr. 4. gr. viðauka 7 við mannréttindasáttmála Evrópu á umfjöllunarefni nefndarinnar. Í því skyni óskaði hún eftir álitserð frá Róberti R. Spanó prófessor um efnid.

Í 1. mgr. 4. gr. viðauka 7 við Mannréttindasáttmála Evrópu er kveðið á um að enginn skuli sæta lögsókn né refsingu að nýju í sakamáli innan lögsögu sama ríkis fyrir brot sem hann hefur þegar verið sýknaður af eða sakfelldur fyrir með lokadómi samkvæmt lögum og sakamálaréttarfari viðkomandi ríkis. Mannréttindadómstóllinn hefur ekki skýrt ákvæðið samkvæmt orðanna hljóðan, heldur beitt heildrænni samanburðarskýringu um það hvað teljist refsivert brot í merkingu 1. mgr. 6. gr. sáttmálans. Getur því stjórnvaldsákvörðun um álagningu viðurlaga, sem fellur undir 1. mgr. 6. gr. sáttmálans, komið í veg fyrir að hægt sé að dæma sama aðila í refsingu fyrir sömu háttsemi. Nefnd um viðurlög við efnahagsbrotum taldi að lausn á þessu fælist í því að lög yrðu byggð á þeirri meginreglu að viðurlög við tilteknu lögbroti yrðu aðeins ákveðin í einu máli en ekki fleirum. Bæri því að haga löggjöf með þeim hætti að ekki verði kveðin upp fleiri en ein ákvörðun eða dómur til að koma fram viðurlögum við sömu háttsemi gagnvart sama aðila. Leiddi þessi tillaga til þess að samhæfa yrði hið al-

menna viðurlagakerfi og viðurlagakerfi eftirlitsstofnana í þeim tilvikum þar sem refsing og stjórnsluviðurlög væru bæði lögbundin sem viðurlög við broti, þannig að ekki kæmi til þess að málið yrði rannsakað á sama tíma bæði hjá eftirlitsstjórnvaldi og lögreglu. Þegar svo stæði á ætti það að falla í hlut eftirlitsstjórnvaldsins að meta hvort ljúka beri máli með stjórnsluviðurlögum eða kæra það til lögreglu. Til þess að koma þessari skipan á þyrfti að vera mælt fyrir um hana í þeim lögum þar sem mælt er fyrir um stjórnsluviðurlögin. Einnig yrði að gæta þess að ákveðið samræmi sé í viðbrögðum almenna viðurlagakerfisins og viðurlagakerfis eftirlitsstofnana.

Það hefur verið álitamál hvort flokka beri ákvörðun eftirlitsstofnunar um að kæra mál til lögreglu sem stjórnvaldsákvörðun eða ákvörðun um málsmeðferð. Taldi nefnd um viðurlög við efnahagsbrotum rétt að taka af skarið um að ákvæði IV.–VII. kafla stjórnslulaga gildi ekki um ákvarðanir eftirlitsstofnunar um að kæra mál til lögreglu. Byggir frumvarpið á þeirri tillögu.

Í ljósi framangreinds er lagt til í frumvarpi þessu að meint brot á lögum á fjármálamarkaði, sem bæði varða stjórnvaldssektum og refsingu, verði rannsökuð hjá Fjármálaeftirlitinu sem metur hvort mál skuli kært til lögreglu eða því lokið hjá stofnuninni. Fjármálaeftirlitinu ber að vísa málum til lögreglu í þeim tilvikum þar sem brot telst meiri háttar, þ.e. ef það lýtur að verulegum fjárhæðum, ef verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brotsins. Þannig er tryggt að ekki verði um endurtekna málsmeðferð við álagningu viðurlaga vegna sömu háttsemi að ræða. Einnig er lagt til að nokkrum ákvæðum verði bætt við lög á fjármálamarkaði til að stuðla að samvinnu lögreglu og Fjármálaeftirlitsins við rannsókn á þeim brotum sem geta bæði varðað stjórnvaldssektum og refsíabýrgð. Þá er kveðið á um í frumvarpinu að brot gegn lögunum sæti aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kæru Fjármálaeftirlitsins til lögreglu. Loks er lagt til að kveðið verði á um að ákærandi geti sent til Fjármálaeftirlits mál er varða ætluð refsiverð brot sem varðað getur stjórnsluviðurlögum ef ákærandi telur ekki efni til málshöfðunar. Tekið er fram í ákvæðinu að ákærandi geti sent eða endursent mál og því er ljóst að ekki skiptir máli hvort lögregla eða ákærvald hafa tekið mál upp að eigin frumkvæði eða fengið það sent frá eftirlitsaðilanum.

Sáttir.

Mikill tími og fjármagn fer í að uppfylla kröfur stjórnsluréttarins um undirbúning og birtingu stjórnvaldsákvarðana. Á það jafnt við þó að ekki sé efnislegur ágreiningur á milli Fjármálaeftirlitsins og málsaðila. Í frumvarpinu er því lagt til að lögfest verði heimild til að ljúka málum með sátt.

Í tillögu þeirri sem gerð er að sáttaákvæði í frumvarpinu er ekki aðeins gert ráð fyrir því að Fjármálaeftirlitinu verði heimilt að bjóða málsaðilum að ljúka málum með sátt um hæfilega sektargreiðslu, heldur er ætlunin að Fjármálaeftirlitið geti beitt öllum þeim úrræðum sem það hefur lögum samkvæmt þegar málum er lokið með sátt. Til að unnt sé að ljúka máli með sátt verður samþykki málsaðila að liggja fyrir. Þá má ekki vera um að ræða meiri háttar brot sem refsíviðurlög liggja við. Lagt er til að kveðið verði á um að sátt sé bindandi fyrir málsaðila.

Fyrning.

Í frumvarpinu er lagt til að í lögin verði sett sérstök ákvæði um fyrningu að því er varðar heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir. Sambærileg fyrningarákvæði eru

ekki í gildandi lögum. Ekki er lagt til að fyrningartími verði sá sami í öllum lögum á fjármálamarkaði. Þannig er gert ráð fyrir að heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir vegna brota á lögum um verðbréfavíðskipti falli niður þegar sjö ár eru liðin frá því að háttsemi lauk. Í öðrum lögum er lagt til að fyrningartíminn verði fimm ár.

Vegna þess hversu alvarleg brot gegn lögum um verðbréfavíðskipti eru er lagt til að frestur til að leggja á stjórnvaldssektir verði sjö ár. Þar sem kveðið er á um í a-lið 6. gr. frumvarpsins að hámarksrefsing vegna brota gegn lögnum skuli vera sektir eða fangelsi allt að sex árum, er fyrningarfrestur tíu ár til að leggja refsingar á einstaklinga skv. 81. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Í 1. mgr. 20. gr. laga um bókhald, nr. 145/1994, er kveðið á um að varðveita skuli bókhaldsgögn og fylgiskjöl í sjö ár frá lokum viðkomandi reikningsárs. Í ljósi þessa er lagt til að heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir vegna brota á verðbréfavíðskiptum falli niður þegar sjö ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

Í öðrum lögum sem frumvarp þetta nær til er lagt til að hámarksrefsing verði tveggja ára fangelsi. Fyrningarfrestur til að leggja refsingar á einstaklinga og fyrirtæki vegna þeirra brota er því fimm ár skv. 81. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, og er því lagt til að heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja stjórnvaldssektir falli niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um I. kafla.

Í I. kafla frumvarpsins eru lagðar til breytingar á lögum nr. 33/2003, um verðbréfavíðskipti.

Um 1. gr.

Í greininni er gerð tillaga að breytingum á 74. gr. laganna um verðbréfavíðskipti, en þar er kveðið á um stjórnvaldssektir. Á grundvelli núgildandi laga um verðbréfavíðskipti er Fjármálaeftirlitinu heimilt að leggja stjórnvaldssektir á þá aðila sem brjóta gegn 59. og 62.–67. gr. laganna en þar er að finna reglur um innherjavíðskipti. Samkvæmt ákvæðinu geta stjórnvaldssektir numið frá 10 þús. kr. til 2 millj. kr.

Í 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja stjórnvaldssektir á einstaklinga og/eða fyrirtæki við nánar tiltekna aðstæður. Í ákvæðinu er að finna upptalningu á þeim brotum sem lagt er til að geti varðað stjórnvaldssektum. Um er að ræða mun fleiri ákvæði en samkvæmt núgildandi lögum. Þannig er gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið geti lagt stjórnvaldssektir á einstaklinga og lögaðila ef þeir hafa brotið gegn 1. mgr. 22. gr. um almennt útboð verðbréfa og lýsingu og 23. gr. um upplýsingar í lýsingu, en samkvæmt gildandi lögum varða brot á þessum ákvæðum sektum eða fangelsi allt að einu ári. Þá er lagt til að það geti varðað aðila stjórnvaldssektum að brjóta gegn 1. mgr. 24. gr. um viðauka við lýsingu og 1. mgr. 26. gr. um árlega upplýsingagjöf. Þá getur það varðað stjórnvaldssektum að brjóta gegn 2. og 3. mgr. 32. gr. um flöggunarskyldu, 1. mgr. 37. gr. um tilboðskyldu og 6. mgr. 37. gr. um tilboðsyfirlit, en brot gegn þessum ákvæðum varða nú sektum. Þá er lagt til að stjórnvaldssektir liggi við brotum á ákvæðum 2. mgr. 38. gr. og 52. gr. um tilboðsyfirlit, 39. gr. um tilkynningu um tilboð og 40. gr. um skilmála tilboðs. Þá er gert ráð fyrir að brot gegn 41. gr. um skyldur stjórnar varði stjórnvaldssektum, en brot gegn ákvæðinu varða að gildandi lögum refsingu í formi sekta. Einnig er lagt til að brot gegn 2. mgr. 43. gr. um ógildingu tilboðs, 3. mgr. 44. gr. um skyldu til að birta breytingar á tilboði opinberlega, 1. mgr. 46. gr. um upplýsingar um niðurstöður tilboðs og 54. gr. um tilkynningar viðskipta-

vaka varði stjórnvaldssektum, sem og 55. gr. um markaðsmisnotkun og milligöngu fjármála-fyrirtækis, en brot á þeirri grein varða nú fangelsi allt að tveimur árum. Eins og í gildandi lögum er lagt til að brot á ákvæðum 59. gr. um upplýsingaskyldu, frestun upplýsingaskyldu og lögmæta miðlun innherjaupplýsinga, 62. gr. um rannsóknarskyldu fruminnherja, 63. gr. um tilkynningarskyldu fruminnherja, 64. gr. um birtingu upplýsinga um viðskipti fruminnherja, 65. gr. um innherjaskrá, 66. gr. um tilkynningu til innherja og 67. gr. um eftirlit með meðferð innherjaupplýsinga og viðskiptum innherja, varði stjórnvaldssektum. Brot gegn 59. gr. varðar einnig sektum samkvæmt gildandi lögum og brot gegn 62.–67. gr. laganna varða einnig sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Að auki er lagt til að brot gegn 60. gr. um innherjasvik og 1. mgr. 61. gr. um milligöngu fjármálafyrirtækis varði stjórnvaldssektum, en brot gegn þessum ákvæðum varða nú sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Í frumvarpi þessu, sbr. 2. gr., er gert ráð fyrir að lögfest verði í 75. gr. laganna heimild til handa Fjármálaeftirlitinu til að ljúka málum með sátt. Því er talið rétt að Fjármálaeftirlitið geti lagt stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða einstaklinga, ef þau fara ekki eftir ákvæðum sáttarinnar.

Í 2. mgr. greinarinnar er kveðið á um að Fjármálaeftirlitið geti lagt stjórnvaldssektir á einstaklinga og fyrirtæki sem brjóta gróflega eða ítrekað gegn 4.–16. gr. laganna um réttindi og skyldur fjármálafyrirtækja. Samkvæmt 2. mgr. 75. gr. gildandi laga varðar það sektum að brjóta gróflega og ítrekað gegn þessum ákvæðum. Ekki er lagt til að brot gegn ákvæðum 4.–16. gr. varði refsingu og felur frumvarpið því í sér að brotin varði stjórnvaldssektum í stað refsingu.

Í 3. mgr. er kveðið á um álagningu stjórnvaldssekta. Í 1. og 2. másl. er kveðið á um fjárhæð stjórnvaldssekta og er lögð til hækkun á fjárhæð þeirra. Samkvæmt gildandi lögum geta stjórnvaldssektir numið frá 10 þúsund krónum til 2 milljóna króna. Beiting stjórnvaldssekta hefur reynst vel á grundvelli gildandi laga, en hafa verður í huga að heimild til beitingar stjórnvaldssektum er afar takmörkuð og aðeins heimil gagnvart einföldum formbrotum. Í ljósi þeirra breytinga sem lagðar eru til í frumvarpinu á heimildum Fjármálaeftirlitsins til að beita stjórnvaldssektum vegna brota á lögum um verðbréfavíðskipti er ljóst að ekki er unnt að miða við fjárhæðarmörk gildandi laga.

Í málsgreininni er lagt til að sektir sem lagðar eru á einstaklinga geti numið frá 10 þús. kr. til 20 millj. kr., en að sektir sem lagðar eru á lögaðila verði hærri og geti numið frá 50 þús. kr. til 50 millj. kr. Í ljósi þess að hækkun á efri mörkum sekta er lögð til er jafnframt lagt til að annar og lægri sektarammi gildi fyrir einstaklinga en að unnt verði að leggja hærri sektir á fyrirtæki. Þegar fjallað er um sektarfjárhæðirnar er rétt að hafa í huga að hámarkssektum samkvæmt ákvæðinu verður ekki beitt nema sem viðurlögum við allra alvarlegustu brotunum sem Fjármálaeftirlitið leggur stjórnvaldssektir við.

Við mat á hæfilegum hámarkssektum verður einnig að hafa í huga umfang viðskipta á fjármálamarkaði. 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.

Í 3. másl. 3. mgr. koma fram þau atriði sem hafa skal til hliðsjónar við ákvörðun sekta. Upptalning ákvæðisins er ekki tæmandi, en þar kemur fram að tekið skuli tillit til alvarleika brots, hvað brot hefur staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort að um er að ræða ítrekað brot. Í 4. másl. er kveðið á um að stjórn Fjármálaeftirlitsins skuli taka ákvarðanir um stjórnvaldssektir og að sektirnar séu aðfararhæfar. Sambærilegt ákvæði er í gildandi lögum. Þá er í 5. másl. kveðið á um að sektir skuli renna í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtuna. Er heimildin til að draga innheimtukostnað frá nýmæli, en eðlilegt þykir

að innheimtukostnaður, sem oft getur verið allnokkur og stofnunin ber kostnað af, renni til hennar. Loks er það nýmæli í 6. og 7. másl. 3. mgr. að mælt er fyrir um greiðslu dráttarvaxta af fjárhæð stjórnvaldssekta sem Fjármálaeftirlitið leggur á. Er lagt til að dráttarvextir byrji að reiknast eftir mánuð frá ákvörðun Fjármálaeftirlitsins og að um ákvörðun og útreikning þeirra fari eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

Í 4. mgr. er kveðið á um að stjórnvaldssektum verði beitt hvort sem lögbrot er framið af ásetningi eða gáleysi. Í gildandi lögum er kveðið á um að brot á lögum um verðbréfavíðskipti varði refsingu hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi, sbr. 4. mgr. 78. gr. Það er þó ljóst að alvarleiki brots ræður miklu við ákvörðun um fjárhæð stjórnvaldssektar og að stjórnvaldssektir fyrir gáleysisbrot verða almennt lægri en fyrir ásetningsbrot.

Um 2. gr.

Í greininni er lagt til að í 75. gr. laganna verði mælt fyrir um heimildir til handa Fjármálaeftirlitinu að ljúka málum með sátt.

Í gildandi lögum er ekki mælt fyrir um heimildir til að ljúka málum með sátt. Lögfesting heimildar til að ljúka málum með sátt, myndi stuðla að frekara gagnsæi og styrkja núgildandi heimildir.

Í tillögu þeirri sem gerð er að sáttaákvæði í frumvarpinu er ekki aðeins gert ráð fyrir því að Fjármálaeftirlitinu verði heimilt að bjóða málsaðilum að ljúka málum með sátt um hæfilega sektargreiðslu, heldur er ætlunin að Fjármálaeftirlitið geti beitt öllum þeim úrræðum sem það hefur lögum samkvæmt þegar málum er lokið með sátt. Til að unnt sé að ljúka máli með sátt verður samþykki málsaðila að liggja fyrir. Sáttir eru því ekki einhliða ákvarðanir stjórnvalds, heldur koma málsaðilar einnig að þeim. Því er lagt til að kveðið verði skýrt á um að þær séu bindandi fyrir aðila þegar hann hefur samþykkt sáttina og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Fjármálaeftirlitinu er ekki heimilt að ljúka máli með sátt ef um að ræða meiri háttar brot sem refsiviðurlög liggja við. Loks er gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið skuli setja nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins.

Um 3. gr.

Í greininni er lagt til að lögfest verði í 76. gr. verðbréfavíðskiptalaganna ákvæði er kveður á um rétt einstaklings til að fella ekki á sig sök við rannsókn á stjórnsýslustigi. Á meðan slíkt almennt ákvæði er ekki í stjórnsýslulögum þykir æskilegt að inntak réttarins verði lögfest í verðbréfavíðskiptalögnum, þar sem stjórnsýsluviðurlög, sem talist geta viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, liggja við brotum á lögnum, sbr. umfjöllun í almennum athugasemdum.

Ákvæðið á aðeins við ef til staðar er „rökstuddur grunur“ um að viðkomandi hafi framið refsivert brot. Þykir eðlilegt að miða við að grunur yfirvalda sé svo sterkur að ástæða væri til að veita honum réttarstöðu grunaðs manns samkvæmt reglum opinbers réttarfars. Þannig verði að vera til staðar aðstæður eða sönnunargögn sem bendi til sektar viðkomandi og rannsókn að beinast að honum sérstaklega en ekki stærri hópi manna. Ef til staðar er rökstuddur grunur um að viðkomandi hafi framið refsivert brot er honum aðeins skylt að veita upplýsingar ef unnt er að útiloka að þær geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um sekt hans. Væri honum því til dæmis skylt að veita upplýsingar um nafn sitt og heimilisfang.

Um 4. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að í 77. gr. laga um verðbréfavíðskipti verði sett ákvæði um að heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir falli niður þegar sjö ár eru liðin frá því að háttsemi lauk. Ekki eru sambærileg fyrningarákvæði í gildandi lögum. Vegna þess hversu alvarleg brot gegn lögum um verðbréfavíðskipti eru er lagt til að frestur til að leggja á stjórnvaldssektir verði sjö ár. Þar sem kveðið er á um í a-lið 6. gr. frumvarpsins að hámarksrefsing vegna brota gegn lögnum skuli vera sektir að fangelsi allt að sex árum, er fyrningarfrestur til að leggja refsingar á einstaklinga tíu ár skv. 81. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Í 1. mgr. 20. gr. laga um bókhald nr. 145/1994 er kveðið á um að varðveita skuli bókhaldsgögn og fylgiskjöl í sjö ár frá lokum viðkomandi reikningsárs. Í ljósi þessa er lagt til að heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir falli niður þegar sjö ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

Við afmörkun þess hvenær háttsemi lauk ber að taka mið af meginreglum refsiréttar og fjármálamarkaðsréttar um það atriði. Af því leiðir að ef um samfellda brotastarfsemi eða ástandsbrott er að ræða telst broti ekki lokið fyrr en hinu ólögumæta ástandi linnir og upphaf fyrningarfrests telst þá einnig frá þeim tíma.

Í 2. mgr. er kveðið á um að tilkynning Fjármálaeftirlitsins til aðila um rannsókn á meintu broti tjúfi fyrningu. Reglan á sér að nokkru leyti hliðstæðu í 4. mgr. 82. gr. almennra hegningarlaga. Einnig er kveðið á um að rof fyrningarfrests hafi réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti. Af því leiðir, að þótt rannsókn beinist í upphafi að einum aðila, hindra fyrningarreglur ekki að lögð verði stjórnsluviðurlög á aðra aðila sem síðar kemur í ljós að stóðu einnig að broti. Rétt er að taka fram að þótt réttur Fjármálaeftirlitsins til álagningar stjórnvaldssekta sé fyrndur koma ákvæði þessarar greinar ekki í veg fyrir að Fjármálaeftirlitið fjalli efnislega um mál og kveði upp úr um það, hvort tiltekin háttsemi hafi falið í sér brot gegn lögum um verðbréfavíðskipti.

Um 5. gr.

Í 5. gr. frumvarpsins er lagt til að kveðið verði á um refsingar vegna saknæmrar háttsemi í tengslum við nánar tilgreind ákvæði laganna um verðbréfavíðskipti í 78. gr. laganna. Refsiákvæði gildandi laga eru í 76.–78. gr. laganna og fela tillögur frumvarpsins í sér nokkra breytingu, sbr. umfjöllun í almennum athugasemdum. Í greininni er lagt til að brot á nánar tilteknum ákvæðum laganna varði sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Í 78. gr. a er lagt til að allt að sex ára fangelsi liggja við þar tilgreindum brotum. Því felur frumvarpið í sér nokkra þyngingu á viðurlögum frá því sem er í gildandi lögum, en í 76. gr. gildandi laga er kveðið á um að brot gegn nánar tilgreindum ákvæðum laganna varði sektum eða fangelsi allt að einu ári og brot þau sem talin eru upp í 77. gr. varða sektum eða fangelsi allt að tveimur árum.

Lagt er til að brot gegn mun fleiri ákvæðum varði refsingu en samkvæmt gildandi lögum. Þannig er gert ráð fyrir að það varði sektum eða fangelsi allt að tveimur árum að brjóta gegn 1. mgr. 22. gr. um almennt útboð verðbréfa og lýsingu eða 23. gr. um upplýsingar í lýsingu, en nú liggja sektir eða fangelsi allt að einu ári við brotum á þessum ákvæðum, sbr. 76. gr. laganna. Þá er lagt til að það varði sektum eða fangelsi allt að tveimur árum að brjóta gegn 1. mgr. 24. gr. um viðauka við lýsingu og 1. mgr. 26. gr. um árlega upplýsingagjöf. Eftir sem áður er gert ráð fyrir að refsivert verði að brjóta gegn 2. og 3. mgr. 32. gr. laganna um flöggunarskyldu, en nú liggja sektir við brotum á ákvæðinu. Brot gegn 1. mgr. 37. gr. um tilboðsskyldu og 6. mgr. 37. gr. verða áfram refsiverð samkvæmt tillögum frumvarpsins en nú liggja

sektir við brotum á ákvæðunum, sbr. 75. gr. laga um verðbréfavíðskipti. Að auki er lagt til að refsing liggji við brotum gegn 2. mgr. 38. gr. um tilboðsyfirlit, 39. gr. um tilkynningu um tilboð, 40. gr. um skilmála tilboðs og 41. gr. um skyldur stjórnar, en samkvæmt núgildandi lögum varða brot á 41. gr. sektum. Þá er lagt til að brot gegn 2. mgr. 43. gr. um ógildingu tilboðs, 44. gr. um breytingar á tilboði, 1. mgr. 46. gr. um upplýsingar um niðurstöður tilboðs og 54. gr. um tilkynningar víðskiptavaka verði refsiverð, en brot gegn þessum ákvæðum varða ekki refsingu nú. Eins og í gildandi lögum er lagt til að brot á ákvæðum 59. gr. um upplýsingaskyldu, frestun upplýsingaskyldu og lögmæta miðlun innherjaupplýsinga, 62. gr. um rannsóknarskyldu fruminnherja, 63. gr. um tilkynningarskyldu fruminnherja, 64. gr. um birtingu upplýsinga um víðskipti fruminnherja, 65. gr. um innherjaskrá og 67. gr. um eftirlit með meðferð innherjaupplýsinga og víðskiptum innherja varði refsingu, en brot gegn þessum ákvæðum varða sektum samkvæmt núgildandi lögum. Brot gegn öllum framantöldum ákvæðum varða einnig stjórnvaldssektum. Það kemur þó aldrei til þess að sami aðili þurfi að sæta refsingu og álagningu stjórnvaldssekta fyrir sama brot, sbr. umfjöllun í almennum athugasemdum og athugasemdum við c-lið 6. gr.

Um 6. gr.

Í greininni er lagt til að þremur nýjum greinum verði bætt við lög um verðbréfavíðskipti og varða þær allar víðurlagaákvæði laganna.

Um a-lið (78. gr. a).

Í a-lið greinarinnar er lagt til að það varði sektum eða fangelsi allt að sex árum að brjóta gegn ákvæðum 1. mgr. 55. gr. um markaðsmisnotkun, 60. gr. um innherjasvik og 2. mgr. 55. gr. og 1. mgr. 61. gr. um milligöngu fjármála fyrirtækis. Brot gegn ákvæðum þessum varða nú sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, sbr. 77. gr. laga um verðbréfavíðskipti, en eru talin svo alvarleg að nauðsynlegt sé að ströng víðurlög liggji við þeim og er því lögð til þynging á víðurlögum. Brot gegn öllum framantöldum ákvæðum varða einnig stjórnvaldssektum. Það kemur þó aldrei til þess að sami aðili þurfi að sæta refsingu og álagningu stjórnvaldssekta fyrir sama brot, sbr. umfjöllun í almennum athugasemdum og athugasemdum við c-lið 6. gr.

Um b-lið (78. gr. b).

Í ákvæðinu er lagt til að í 1. mgr. 78. gr. b verði kveðið á um að brot gegn lögum um verðbréfavíðskipti varði refsingu hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi. Sambærilegt ákvæði er nú í 4. mgr. 78. gr. verðbréfavíðskiptalaganna.

Í 2. mgr. er kveðið á um að heimilt sé að gera upptækan með dómi beinan eða óbeinan hagnað sem hlotist hefur af broti gegn ákvæðum laganna er varða refsingu. Ákvæðið er hliðstætt 2. mgr. 78. gr. gildandi laga um verðbréfavíðskipti.

Í 5. mgr. 78. gr. gildandi laga er kveðið á um að brot á ákvæðum laganna fýrnist á fimm árum. Ekki þykir ástæða til að hafa sérstakt fyrningarákvæði varðandi refsingar í lögum um verðbréfavíðskipti, enda gilda ákvæði 81. gr. almennra hegningarlaga um fyrningu brotanna, en þar segir í í 2. og 3. tölul. að sök fýrnist á fimm árum þegar ekki liggur þyngri refsing við broti en fjögurra ára fangelsi, en á tíu árum þegar ekki liggur þyngri refsing við broti en tíu ára fangelsi.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um að tilraun til brots eða hlutdeild í brotum á ákvæðum laga um verðbréfavíðskipti sé refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.

Um c-lið (78. gr. c).

Hér er lagt til að í 78. gr. c verði sett ákvæði um verklag við rannsókn mála þar sem meint brot varða bæði stjórnvaldssektum og refsiviðurlögum og um samskipti milli Fjármálaeftirlitsins og lögreglu og ákærvalds. Eru breytingarnar í samræmi við það markmið frumvarpsins að samhæfa hið almenna viðurlagakerfi og viðurlagakerfi eftirlitsstofnana í þeim tilvikum þar sem refsing og stjórnsluviðurlög eru bæði lögbundin sem viðurlög við broti, þannig að ekki komi til þess að málið verði rannsakað á sama tíma bæði hjá eftirlitsstjórnvaldi og lögreglu.

Í 1. og 2. mgr. er kveðið á um hvernig skulu fara með brot gegn lögum um verðbréfa- viðskipti sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsingu. Í 1. mgr. er kveðið á um að brot gegn lögunum sæti aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kæru Fjármálaeftirlits til lögreglu. Í 2. mgr. er síðan mælt fyrir um að ef meint brot varði bæði stjórnvaldssektum og refsingu meti Fjármálaeftirlitið hvort mál skuli kært til lögreglu eða því lokið með stjórnvaldsákvörðun hjá stofnuninni. Þykir eðlilegt að það falli í hlut stjórnvalds að meta hvort ljúka beri máli með stjórnsluviðurlögum eða kæra það til lögreglu. Í málsgreininni er síðan að finna viðmið um það hvenær Fjármálaeftirlitinu ber að kæra mál til lögreglu. Lagt er til að stofnuninni beri að kæra öll meiri háttar brot á lögunum sem varða refsingum til lögreglu. Brot teljast meiri háttar í skilningi ákvæðisins ef þau lúta að verulegum fjárhæðum, ef verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brots. Þá mun verða höfð hliðsjón af heimildum Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir við afmörkun á því hvaða brot teljist meiri háttar. Lögregla mun síðan rannsaka þau mál sem Fjármálaeftirlitið vísar til hennar og eftir atvikum gefa út ákæru vegna þeirra.

Í ákvæðinu er einnig kveðið á um að Fjármálaeftirlitið geti á hvaða stigi rannsóknar sem er vísað máli vegna brota á lögunum til opinberrar rannsóknar.

Í 3. mgr. er kveðið á um að ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að kæra mál til lögreglu teljist ekki til stjórnsluákvörðunar og því gildi ákvæði IV.–VII. kafla stjórnslulaga ekki um slíkar ákvarðanir stofnunarinnar. Í málsgreininni er jafnframt kveðið á um að með kæru Fjármálaeftirlitsins skuli fylgja afrit þeirra gagna sem grunur um brot er studdur við.

Í 4. mgr. er að finna heimild fyrir Fjármálaeftirlitið til að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast brotum sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsíabýrgð. Þá er í málsgreininni heimild fyrir stofnunina til að taka þátt í aðgerðum lögreglu sem varða rannsókn þeirra brota sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsingu.

Í 5. mgr. greinarinnar er kveðið á um að lögreglu og ákærvaldi sé heimilt að afhenda Fjármálaeftirlitinu upplýsingar og gögn sem aflað hefur verið og tengjast brotum sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsíabýrgð. Þá er gert ráð fyrir að lögreglu sé heimilt að taka þátt í aðgerðum Fjármálaeftirlitsins sem varða rannsókn brota sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsingu.

Í lokamálsgrein ákvæðisins er kveðið á um heimild ákæranda til að senda eða endursenda mál til Fjármálaeftirlitsins til meðferðar og ákvörðunar í þeim tilvikum þar sem ekki eru talin efni til málshöfðunar og ætluð refsiverð háttsemi varðar jafnframt stjórnsluviðurlögum. Á ákvæðið við hvort sem lögregla eða ákærvald hafa tekið mál upp að eigin frumkvæði eða fengið það sent frá eftirlitsaðilanum.

Um II. kafla.

Í II. kafla frumvarpsins eru lagðar til breytingar á lögum nr. 161/2002, um fjármála-fyrirtæki.

Um 7. gr.

Í greininni er lagt til að ákvæði um stjórnvaldssektir verði sett í 110. gr. laga um fjármála-fyrirtæki, en nú liggja aðeins refsiviðurlög við brotum á lögnum.

Í 1. mgr. ákvæðisins er mælt fyrir um heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja stjórnvalds-sektir á einstaklinga og/eða fyrirtæki við nánar tiltekna aðstæður. Í ákvæðinu er að finna upptalningu á þeim brotum sem lagt er til að geti varðað stjórnvaldssektum. Gert er ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið geti lagt stjórnvaldssektir á einstaklinga og lögaðila ef þeir hafa brotið gegn 3. gr. um að starfsleyfis skyld starfsemi skuli ekki stunduð án starfsleyfis, 8. gr. um tilkynningar um breytingar á áður skráðum upplýsingum um fjármálafyrirtæki, 1. mgr. 12. gr. um einkarétt fjármálafyrirtækja til að nota í firma sínu eða til nánari skýringar á starfsemi sinni heiti þeirrar tegundar fjármálafyrirtækja sem fyrirtækið hefur starfsleyfi fyrir, 2. mgr. 21. gr. um tilkynningarskyldu um hliðarstarfsemi, 22. gr. um tímabundna starfsemi og yfir-töku eigna, 1. másl. 2. mgr. 26. gr. um hámarksverðmæti fjármálagerninga sem verðbréfa-miðlari má varðveita fyrir eigin reikning, 3. mgr. 27. gr. um að rekstrarfélagi sé óheimilt að eignast verðbréf með atkvæðisrétti sem gerir því kleift að hafa veruleg áhrif á stjórnun útgef-anda verðbréfa, 29. gr. um eignarhald og veðsetningu eigin hlutabréfa, 1. og 3. mgr. 30. gr. um takmarkanir á stórum áhættum, 1. mgr. 31. gr., 32. gr. og 33. gr. um starfsemi erlendra fjármálafyrirtækja hér á landi, 1. og 5. mgr. 36. gr., 1. og 4. mgr. 37. gr., 1. mgr. 38. gr. og 39. gr. um starfsemi innlendra fjármálafyrirtækja erlendis, 1. mgr. 40. gr., 47. gr. og 1. mgr. 48. gr. um virka eignarhluti, 1. og 2. másl. 1. mgr. 53. gr. um hæfisskilyrði starfsmanna fjár-málafyrirtækja sem hafa umsjón með daglegri starfsemi í tengslum við viðskipti með fjár-málagerninga og tilkynningar um mannbreytingar, 2. mgr. 54. gr. um skyldu til setningar starfsreglna, 2. og 3. mgr. 55. gr. um þátttöku stjórnarmanna fjármálafyrirtækja í meðferð mála, 56. gr. um þátttöku starfsmanna í atvinnurekstri, 1. mgr. 57. gr. um viðskipti starfs-manna við fjármálafyrirtæki, 58. gr. um þagnarskyldu, 4. mgr. 63. gr. um bann við endur-greiðslu stofnfjár til stofnfjäreigenda, 1. mgr. 64. gr. um skyldu sparisjóðsstjórnar til að vísa málum til Fjármálaeftirlitsins telji hún að kaupandi stofnfjár falist eftir virkum eignarhlut í sparisjóði, 2. mgr. 70. gr. um skilyrði fyrir samþykki sparisjóðsstjórnar ef virkur eignarhluti í sparisjóði myndast við framsal stofnfjárhlutar eða aukningu stofnfjár, 4. mgr. 73. gr. um skyldu sparisjóðs sem breytt hefur verið í hlutafélag til að nota orðið hlutafélag í heiti sínu, 4. mgr. 76. gr. um ráðstöfun fjármuna sjálfseignarstofnunar, 3. mgr. 80. gr. um upplýsinga-skyldu rafeyrisfyrirtækja, 81. gr. um takmörkun fjárfestinga rafeyrisfyrirtækja, 3. másl. 7. mgr. 84. gr. um tilkynningar til Fjármálaeftirlitsins, 1. mgr. 86. gr. um upphafsáðgerðir vegna ónógs eigin fjár, 87. gr. um samningu og undirritun ársreiknings, 1. mgr. 88. gr. um góða reikningsskilavenju, 89. gr. um skýrslu stjórnar, 91. gr. um hæfi endurskoðanda, 92. gr. um upplýsingaskyldu endurskoðanda, 95. gr. um skil ársreiknings til Fjármálaeftirlitsins, 106. gr. um samruna fjármálafyrirtækis og 107. gr. um eftirlitsheimildir Fjármálaeftirlitsins. Í frumvarpi þessu, sbr. 8. gr., er gert ráð fyrir að lögfest verði í 111. gr. laganna heimild til handa Fjármálaeftirlitinu til að ljúka málum með sátt. Því er talið rétt að Fjármálaeftirlitið geti lagt stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða einstaklinga, ef þau fara ekki eftir ákvæðum sátt-arinnar.

Í 2. mgr. greinarinnar er kveðið á um að Fjármálaeftirlitið geti lagt stjórnvaldssektir á einkaaðila og fyrirtæki sem brjóta gróflega eða ítrekað gegn 19. gr. um góða viðskiptahætti og venjur. Um er að ræða almenna meginreglu um háttsemiskröfur sem nauðsynlegt er talið að gera til markaðsaðila. Ógerningur er að tilgreina í lögum með tæmandi hætti alla þá háttsemi sem falið getur í sér óheilbrigða viðskiptahætti og er því nauðsynlegt að til staðar sé meginregla (vísiregla) eins og sú sem kveðið er á um í 19. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Til þess að auka vægi slíkrar vísireglu er mikilvægt að úrræði séu til staðar til að bregðast við grófum eða ítrekuðum brotum á reglunni.

Í 3. mgr. er kveðið á um álagningu stjórnvaldssekta. Í málsgreininni er lagt til að sektir sem lagðar eru á einstaklinga geti numið frá 10 þúsund krónum til 20 milljóna króna, en að sektir sem lagðar eru á lögaðila verði hærri og geti numið frá 50 þúsund krónum til 50 milljóna króna. Þegar fjallað er um sektarfjárhæðirnar er rétt að hafa í huga að hámarkssektum samkvæmt ákvæðinu verður ekki beitt nema sem viðurlögum við allra alvarlegustu brotunum sem Fjármálaeftirlitið leggur stjórnvaldssektir við.

Við mat á hæfilegum hámarkssektum verður einnig að hafa í huga umfang viðskipta á fjármálamarkaði. 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.

Í 3. másl. 3. mgr. koma fram þau atriði sem hafa skal til hliðsjónar við ákvörðun sekta. Upptalning ákvæðisins er ekki tæmandi, en þar kemur fram að tekið skuli tillit til alvarleika brots, hvað brot hefur staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort að um er að ræða ítrekað brot. Í 4. másl. er kveðið á um að stjórn Fjármálaeftirlitsins skuli taka ákvarðanir um stjórnvaldssektir og að sektirnar séu aðfararhæfar. Þá er í 5. másl. kveðið á um að sektir skuli renna í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtuna, en eðlilegt þykir að innheimtukostnaður, sem oft getur verið allnokkur og stofnunin ber kostnað af, renni til hennar. Loks er lagt til í 6. og 7. másl. 3. mgr. að mælt verði fyrir um greiðslu dráttarvaxta af fjárhæð stjórnvaldssekta sem Fjármálaeftirlitið leggur á. Er lagt til að dráttarvextir byrji að reiknast eftir mánuð frá ákvörðun Fjármálaeftirlitsins og að um ákvörðun og útreikning þeirra fari eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

Í 4. mgr. er kveðið á um að stjórnvaldssektum verði beitt hvort sem lögbrot er framið af ásetningi eða gáleysi. Í gildandi lögum er kveðið á um að brot á lögum um fjármálafyrirtæki varði refsingu hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi, sbr. 3. mgr. 112. gr. Það er þó ljóst að alvarleiki brots ræður miklu við ákvörðun um fjárhæð stjórnvaldssektar og að stjórnvaldssektir fyrir gáleysisbrot verða almennt lægri en fyrir ásetningsbrot.

Um 8. gr.

Í greininni er lagt til að í 111. gr. laga um fjármálafyrirtæki verði mælt fyrir um heimildir til handa Fjármálaeftirlitinu að ljúka málum með sátt.

Í gildandi lögum er ekki mælt fyrir heimildir til að ljúka málum með sátt. Lögfesting heimildar til að ljúka málum með sátt, myndi stuðla að frekara gagnsæi og styrkja núgildandi heimildir.

Í tillögu þeirri sem gerð er að sáttaákvæði í frumvarpinu er ekki aðeins gert ráð fyrir því að Fjármálaeftirlitinu verði heimilt að bjóða málsaðilum að ljúka málum með sátt um hæfilega sektargreiðslu, heldur er ætlunin að Fjármálaeftirlitið geti beitt öllum þeim úrræðum sem það hefur lögum samkvæmt þegar málum er lokið með sátt. Til að unnt sé að ljúka máli með sátt verður samþykki málsaðila að liggja fyrir. Sáttir eru því ekki einhliða ákvarðanir stjórn-

valds, heldur koma málsaðilar einnig að þeim. Því er lagt til að kveðið verði skýrt á um að þær séu bindandi fyrir aðila þegar hann hefur samþykkt sáttina og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Fjármálaeftirlitinu er ekki heimilt að ljúka máli með sátt ef um að ræða meiri háttar brot sem refsiviðurlög liggja við. Loks er gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið skuli setja nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins.

Um 9. gr.

Í greininni er lagt til að lögfest verði í 112. gr. laganna ákvæði er kveður á um rétt einstaklings til að fella ekki á sig sök við rannsókn á stjórnsýslustigi. Á meðan slíkt almennt ákvæði er ekki í stjórnsýslulögum þykir æskilegt að inntak réttarins verði lögfest í lögum um fjármálafyrirtæki, þar sem stjórnsýsluviðurlög, sem talist geta viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, liggja við brotum á lögumum, sbr. umfjöllun í almennum athugasemdum.

Ákvæðið á aðeins við ef til staðar er „rökstuddur grunur“ um að viðkomandi hafi framið refsivert brot. Þykir eðlilegt að miða við að grunur yfirvalda sé svo sterkur að ástæða væri til að veita honum réttarstöðu grunaðs manns samkvæmt reglum opinbers réttarfars. Þannig verði að vera til staðar aðstæður eða sönnunargögn sem bendi til sektar viðkomandi og rannsókn að beinast að honum sérstaklega en ekki stærri hópi manna. Ef til staðar er rökstuddur grunur um að viðkomandi hafi framið refsivert brot er honum aðeins skylt að veita upplýsingar ef unnt er að útiloka að þær geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um sekt hans. Væri honum því til dæmis skylt að veita upplýsingar um nafn sitt og heimilisfang.

Um 10. gr.

Í greininni er lagt til að fjórum nýjum greinum verði bætt við lög um verðbréfavíðskipti og varða þær allar viðurlagaákvæði laganna.

Um a-lið (112. gr. a).

Í ákvæðinu er lagt til að í 112. gr. a laga um fjármálafyrirtæki verði sett ákvæði um að heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir falli niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk. Er það sami fyrningarfrestur og gilda mun um refsíabyrgð einstaklinga og lögaðila vegna brota á lögumum. Í b. lið 10. gr. frumvarpsins kemur fram að hámarksrefsing vegna brota gegn lögumum skuli vera sektir að fangelsi allt að tveimur árum. Því er fyrningarfrestur gagnvart einstaklingum fimm ár skv. 81. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Sami fyrningarfrestur gildir gagnvart lögaðilum, sbr. 4. mgr. 81. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940.

Við afmörkun þess hvenær háttsemi lauk ber að taka mið af meginreglum refsiréttar og fjármálamarkaðsréttar um það atriði Af því leiðir að ef um samfellda brotastarfsemi eða ástandsbrota er að ræða telst broti ekki lokið fyrr en hinu ólögsmæta ástandi linnir og upphaf fyrningarfrests telst þá einnig frá þeim tíma.

Í 2. mgr. er kveðið á um að tilkynning Fjármálaeftirlitsins til aðila um rannsókn á meintu broti rjúfi fyrningu. Reglan á sér að nokkru leyti hliðstæðu í 4. mgr. 82. gr. almennra hegningarlaga. Einnig er kveðið á um að rof fyrningarfrests hafi réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti. Af því leiðir, að þótt rannsókn beinist í upphafi að einum aðila, hindra fyrningarreglur ekki að lögð verði stjórnsýsluviðurlög á aðra aðila sem síðar kemur í ljós að stóðu einnig að broti. Rétt er að taka fram að þótt réttur Fjármálaeftirlitsins til álagningar stjórnvaldssekta sé fyrndur koma ákvæði þessarar greinar ekki í veg fyrir að Fjármálaeftirlitið

fjalli efnislega um mál og kveði upp úr um það, hvort tiltekin háttsemi hafi falið í sér brot gegn lögum um fjármálafyrirtæki.

Um b-lið (112. gr. b).

Í greininni er lagt til að kveðið verði á um refsingar vegna saknæmrar háttsemi í tengslum við nánar tilgreind ákvæði laga um fjármálafyrirtæki í 112. gr. b. Refsiákvæði gildandi laga eru í 110.–112. gr. laganna og fela tillögur frumvarpsins í sér nokkra breytingu, sbr. umfjöllun í almennum athugasemdum. Í greininni er lagt til að brot á nánar tilteknum ákvæðum laganna varði sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Samkvæmt 110. gr. gildandi laga varða brot gegn nánar tilgreindum ákvæðum laganna sektum og brot þau sem talin eru upp í 111. gr. varða sektum eða fangelsi allt að einu ári. Því felur frumvarpið í sér þyngingu á viðurlögum frá því sem er í gildandi lögum. Lagt er til að brot gegn mun fleiri ákvæðum varði refsingu en samkvæmt gildandi lögum. Þannig er gert ráð fyrir að það varði sektum eða fangelsi allt að tveimur árum að brjóta gegn 3. gr. um að starfsleyfisskyld starfsemi skuli ekki stunduð án starfsleyfis, 2. mgr. 21. gr. um tilkynningarskyldu um hliðarstarfsemi, 22. gr. um tímabundna starfsemi og yfirtöku eigna, 1. másl. 2. mgr. 26. gr. um hámarksverðmæti fjármálagerninga sem verðbréfamiðlari má varðveita fyrir eigin reikning, 3. mgr. 27. gr. um að rekstrarfélagi sé óheimilt að eignast verðbréf með atkvæðisrétti sem gerir því kleift að hafa veruleg áhrif á stjórnun útgefanda verðbréfa, 2. mgr. 29. gr. um skyldu til að setja traustar tryggingar fyrir lánum sem veitt eru í tengslum við hlutafjárútbod til kaupa á eigin hlutabréfum eða stofnfjárlutum umfram tiltekið hlutfall heildarfjárhæðar hlutafjár, 30. gr. um takmarkanir á stórum áhættum, 1. mgr. 31. gr., 32. gr. og 33. gr. um starfsemi erlendra fjármálafyrirtækja hér á landi, 1. mgr. 40. gr., 47. gr. og 1. mgr. 48. gr. um virka eignarhluti, 2. og 3. mgr. 55. gr. um þátttöku stjórnarmanna fjármálafyrirtækja í meðferð mála, 56. gr. um þátttöku starfsmanna í atvinnurekstri, 1. mgr. 57. gr. um viðskipti starfsmanna við fjármálafyrirtæki, 58. gr. um þagnarskyldu, 1. mgr. 64. gr. um skyldu sparisjóðsstjórnar til að vísa málum til Fjármálaeftirlitsins telji hún að kaupandi stofnfjár falist eftir virkum eignarhluti í sparisjóði, 2. mgr. 70. gr. um skilyrði fyrir samþykki sparisjóðsstjórnar ef virkur eignarhluti í sparisjóði myndast við framsal stofnfjárlutar eða aukningu stofnfjár, 1., 2. og 4. mgr. 81. gr. um takmörkun fjárfestinga rafeyrisfyrirtækja, 1. mgr. 86. gr. um upphafsáðgerðir vegna ónógs eigin fjár, 1. mgr. 86. gr. um upphafsáðgerðir vegna ónógs eigin fjár, 87. gr. um samningu og undirritun ársreiknings, 1. mgr. 88. gr. um góða reikningsskilavenju, 89. gr. um skýrslu stjórnar og 91. og 92. gr. um hæfi endurskoðanda og skyldu hans til að tilkynna um ágalla í rekstri. Brot gegn öllum framantöldum ákvæðum varða einnig stjórnvaldssektum. Það kemur þó aldrei til þess að sami aðili þurfi að sæta refsingu og álagningu stjórnvaldssekta fyrir sama brot, sbr. umfjöllun í almennum athugasemdum og athugasemdum við d-lið 10. gr.

Þá varðar það skv. 2. mgr. ákvæðisins sömu refsingu að gefa vísitandi rangar eða villandi upplýsingar um hagi fjármálafyrirtækis eða annað er það varðar, opinberlega eða til Fjármálaeftirlitsins, annarra opinberra aðila eða viðskiptamanna sinna.

Um c-lið (112. gr. c).

Í ákvæðinu er lagt til að í 1. mgr. 112. gr. c verði kveðið á um að brot gegn lögum um fjármálafyrirtæki varði refsingu hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi. Sambærilegt ákvæði er nú í 3. mgr. 112. gr. laganna.

Í 2. mgr. er kveðið á um að heimilt sé að gera upptækan með dómi beinan eða óbeinan hagnað sem hlotist hefur af broti gegn ákvæðum laganna er varða refsingu. Sambærilegt ákvæði er ekki í gildandi lögum.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um að tilraun til brots eða hlutdeild í brotum á ákvæðum laga um fjármálafyrirtæki sé refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.

Um d-lið (112. gr. d).

Lagt er til að í 112. gr. d verði sett ákvæði um verklag við rannsókn mála þar sem meint brot varða bæði stjórnvaldssektum og refsiviðurlögum og um samskipti milli Fjármálaeftirlitsins og lögreglu og ákærvalds. eru breytingarnar í samræmi við það markmið frumvarpsins að samhæfa hið almenna viðurlagakerfi og viðurlagakerfi eftirlitsstofnana í þeim tilvikum þar sem refsing og stjórnsluviðurlög eru bæði lögbundin sem viðurlög við broti, þannig að ekki komi til þess að málið verði rannsakað á sama tíma bæði hjá eftirlitsstjórnvaldi og lögreglu.

Í 1. og 2. mgr. er kveðið á um hvernig skulu fara með brot gegn lögum um fjármálafyrirtæki sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsingu. Í 1. mgr. er kveðið á um að brot gegn lögum sæti aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kærðu Fjármálaeftirlitsins til lögreglu. Í 2. mgr. er síðan mælt fyrir um að ef meint brot varði bæði stjórnvaldssektum og refsingu meti Fjármálaeftirlitið hvort mál skuli kært til lögreglu eða því lokið með stjórnvaldsákvörðun hjá stofnuninni. Þykir eðlilegt að það falli í hlut stjórnvalds að meta hvort ljúka beri máli með stjórnsluviðurlögum eða kæra það til lögreglu. Í málsgreininni er síðan að finna viðmið um það hvenær Fjármálaeftirlitinu ber að kæra mál til lögreglu. Lagt er til að stofnuninni beri að kæra öll meiri háttar brot á lögum sem varða refsingum til lögreglu. Brot teljast meiri háttar í skilningi ákvæðisins ef þau lúta að verulegum fjárhæðum, ef verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brots. Þá mun verða höfð hliðsjón af heimildum Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir við afmörkun á því hvaða brot teljist meiri háttar. Lögregla mun síðan rannsaka þau mál sem Fjármálaeftirlitið vísar til hennar og eftir atvikum gefa út ákæru vegna þeirra.

Í ákvæðinu er einnig kveðið á um að Fjármálaeftirlitið geti á hvaða stigi rannsóknar sem er vísað máli vegna brota á lögum til opinberrar rannsóknar.

Í 3. mgr. er kveðið á um að ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að kæra mál til lögreglu teljist ekki til stjórnsluákvörðunar og því gildi ákvæði IV.–VII. kafla stjórnslulaga ekki um slíkar ákvarðanir stofnunarinnar. Í málsgreininni er jafnframt kveðið á um að með kærðu Fjármálaeftirlitsins skuli fylgja afrit þeirra gagna sem grunur um brot er studdur við.

Í 4. mgr. er að finna heimild fyrir Fjármálaeftirlitið til að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast brotum sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsíabyrgð. Þá er í málsgreininni heimild fyrir stofnunina til að taka þátt í aðgerðum lögreglu sem varða rannsókn þeirra brota sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsingu.

Í 5. mgr. greinarinnar er kveðið á um að lögreglu og ákærvaldi sé heimilt að afhenda Fjármálaeftirlitinu upplýsingar og gögn sem aflað hefur verið og tengjast brotum sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsíabyrgð. Þá er gert ráð fyrir að lögreglu sé heimilt að taka þátt í aðgerðum Fjármálaeftirlitsins sem varða rannsókn brota sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsingu.

Í lokamálsgrein ákvæðisins er kveðið á um heimild ákæranda til að senda eða endursenda mál til Fjármálaeftirlitsins til meðferðar og ákvörðunar í þeim tilvikum þar sem ekki eru talin efni til málshöfðunar og ætluð refsiverð háttsemi varðar jafnframt stjórnsluviðurlögum. Á ákvæðið við hvort sem lögregla eða ákærvald hafa tekið mál upp að eigin frumkvæði eða fengið það sent frá eftirlitsaðilanum.

Um III. kafla.

Í III. kafla laganna eru gerðar tillögur að breyting á lögum nr. 34/1998, um starfsemi kauphalla og skipulegra tilboðsmarkaða.

Um 11. gr.

Í 11. gr. er lagt til að nýjum kafla um viðurlög verði bætt í lög um starfsemi kauphalla og skipulegra tilboðsmarkaða (kauphallarlög), en í gildandi lögum eru engin viðurlagaákvæði og liggja því engar refsingar við brotum á lögnum.

Um a-lið (42. gr.).

Í greininni er lagt til að ákvæði um stjórnvaldssektir verði sett í 42. gr. kauphallarlaganna.

Í 1. mgr. ákvæðisins er mælt fyrir um heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja stjórnvaldssektir á einstaklinga og/eða fyrirtæki við nánar tilteknar aðstæður. Í ákvæðinu er að finna upptalningu á þeim brotum sem lagt er til að geti varðað stjórnvaldssektum. Gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið geti lagt stjórnvaldssektir á einstaklinga og lögaðila ef þeir hafa brotið gegn 2. mgr. 1. gr. og 34. gr. um að starfsleyfisskyld starfsemi skuli ekki stunduð án starfsleyfis, 6. gr. um tilkynningu um virkan eignarhlut, 3. mgr. 7. gr. um verðbréfavíðskipti stjórnar og starfsmanna hlutafélags sem hlotið hefur starfsleyfi, 8. gr. um nafntilgreiningu, 9. gr. um tilkynningarskyldu kauphalla og tilboðsmarkaða til Fjármálaeftirlitsins, 11. gr. um hlutverk kauphallar, 4. mgr. 15. gr. um að tilkynningar um staðfestingu á aðildarumsókn að kauphöll skuli sendar Fjármálaeftirlitinu, 2. másl. 2. mgr. 16. gr. um tilkynningarskyldu kauphallar til Fjármálaeftirlitsins um ráðstafanir sem gerðar eru vegna brota skilyrða í aðildarsamningi, 25. gr. a um upplýsingaskyldu í ársskýrslu, 3. mgr. 29. gr. um upplýsingaskyldu markaðsaðila um eignayfirtöku á verðbréfum, 1. mgr. 30. gr. um ábyrgðartryggingu kauphallar, 32. gr. um hlutverk og starfsemi skipulegs tilboðsmarkaðar, 34. gr. a um markaðstorg, 40. gr. um þagnarskyldu og 41. gr. um skil ársreiknings til Fjármálaeftirlitsins. Í frumvarpi þessu, sbr. b-lið 11. gr., er gert ráð fyrir að lögfest verði í 43. gr. laganna heimild til handa Fjármálaeftirlitinu til að ljúka málum með sátt. Því er talið rétt að Fjármálaeftirlitið geti lagt stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða einstaklinga, ef þau fara ekki eftir ákvæðum sáttarinnar.

Í 2. mgr. er kveðið á um álagningu stjórnvaldssekta. Í málsgreininni er lagt til að sektir sem lagðar eru á einstaklinga geti numið frá 10 þúsund krónum til 20 milljóna króna, en að sektir sem lagðar eru á lögaðila verði hærrí og geti numið frá 50 þúsund krónum til 50 milljóna króna. Þegar fjallað er um sektarfjárhæðirnar er rétt að hafa í huga að hámarkssektum samkvæmt ákvæðinu verður ekki beitt nema sem viðurlögum við allra alvarlegustu brotunum sem Fjármálaeftirlitið leggur stjórnvaldssektir við.

Í 3. másl. 2. mgr. koma fram þau atriði sem hafa skal til hliðsjónar við ákvörðun sekta. Upptalning ákvæðisins er ekki tæmandi, en þar kemur fram að tekið skuli tillit til alvarleika brots, hvað brot hefur staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort að um er að ræða ítrekað brot. Í 4. másl. er kveðið á um að stjórn Fjármálaeftirlitsins skuli taka ákvarðanir um stjórnvaldssektir og að sektirnar séu aðfararhæfar. Þá er í 5. másl. kveðið á um að sektir skuli renna í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtuna, en eðlilegt þykir að innheimtukostnaður, sem oft getur verið allnokkur og stofnunin ber kostnað af, renni til hennar. Loks er lagt til í 6. og 7. másl. 2. mgr. að mælt verði fyrir um greiðslu dráttarvaxta af fjárhæð stjórnvaldssekta sem Fjármálaeftirlitið leggur á. Er lagt til að dráttarvextir byrji að reiknast eftir mánuð frá ákvörðun Fjármálaeftirlitsins og að um ákvörðun og útreikning þeirra fari eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

Í 3. mgr. er kveðið á um að stjórnvaldssektum verði beitt hvort sem lögbrot er framið af ásetningi eða gáleysi. Það er þó ljóst að alvarleiki brots ræður miklu við ákvörðun um fjárhæð stjórnvaldssektar og að stjórnvaldssektir fyrir gáleysisbrot verða almennt lægri en fyrir ásetningsbrot.

Um b-lið (43. gr.).

Í greininni er lagt til að 43. gr. kauphallarlaga verði mælt fyrir um heimildir til handa Fjármálaeftirlitinu að ljúka málum með sátt.

Í gildandi lögum er ekki mælt fyrir heimildir til að ljúka málum með sátt. Lögfesting heimildar til að ljúka málum með sátt, myndi stuðla að frekara gagnsæi og styrkja nógildandi heimildir.

Í tillögu þeirri sem gerð er að sáttaákvæði í frumvarpinu er ekki aðeins gert ráð fyrir því að Fjármálaeftirlitinu verði heimilt að bjóða málsaðilum að ljúka málum með sátt um hæfilega sektargreiðslu, heldur er ætlunin að Fjármálaeftirlitið geti beitt öllum þeim úrræðum sem það hefur lögum samkvæmt þegar málum er lokið með sátt. Til að unnt sé að ljúka máli með sátt verður samþykki málsaðila að liggja fyrir. Sáttir eru því ekki einhliða ákvarðanir stjórnvalds, heldur koma málsaðilar einnig að þeim. Því er lagt til að kveðið verði skýrt á um að þær séu bindandi fyrir aðila þegar hann hefur samþykkt sáttina og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Fjármálaeftirlitinu er ekki heimilt að ljúka máli með sátt ef um að ræða meiri háttar brot sem refsiviðurlög liggja við. Loks er gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið skuli setja nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins.

Um c-lið (44. gr.).

Í greininni er lagt til að lögfest verði í 44. gr. laganna ákvæði er kveður á um rétt einstaklings til að fella ekki á sig sök við rannsókn á stjórnsýslustigi. Á meðan slíkt almennt ákvæði er ekki í stjórnsýslulögum þykir æskilegt að inntak réttarins verði lögfest í kauphallarlögum, þar sem stjórnsýsluviðurlög, sem talist geta viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, liggja við brotum á lögunum, sbr. umfjöllun í almennum athugasemdum.

Ákvæðið á aðeins við ef til staðar er „rökstuddur grunur“ um að viðkomandi hafi framið refsivert brot. Þykir eðlilegt að miða við að grunur yfirvalda sé svo sterkur að ástæða væri til að veita honum réttarstöðu grunaðs manns samkvæmt reglum opinbers réttarfars. Þannig verði að vera til staðar aðstæður eða sönnunargögn sem bendi til sektar viðkomandi og rannsókn að beinast að honum sérstaklega en ekki stærri hópi manna. Ef til staðar er rökstuddur grunur um að viðkomandi hafi framið refsivert brot er honum aðeins skylt að veita upplýsingar ef unnt er að útiloka að þær geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um sekt hans. Væri honum því til dæmis skylt að veita upplýsingar um nafn sitt og heimilisfang.

Um d-lið (45. gr.).

Í ákvæðinu er lagt til að í 45. gr. laga um starfsemi kauphalla og skipulegra tilboðsmarkaða verði sett ákvæði um að heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir falli niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk. Er það sami fyrningarfrestur og gilda mun um refsíabýrgð einstaklinga og lögaðila vegna brota á lögunum, en gert er ráð fyrir að í 46. gr. kauphallarlaga verði kveðið á um að hámarksrefsing vegna brota gegn lögunum skuli vera sektir að fangelsi allt að tveimur árum. Því er fyrningarfrestur gagnvart einstaklingum fimm ár skv. 81. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Sami fyrningarfrestur gildir gagnvart lögaðilum, sbr. 4. mgr. 81. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940.

Við afmörkun þess hvenær háttsemi lauk ber að taka mið af meginreglum refsiréttar og fjármálamarkaðsréttar um það atriði Af því leiðir að ef um samfellda brotastarfsemi eða

ástandsbrott er að ræða telst brotti ekki lokið fyrir en hinu ólögmeða ástandi linnir og upphaf Í 2. mgr. er kveðið á um að tilkynning Fjármálaeftirlitsins til aðila um rannsókn á meintu brotti rjúfi fyrningu. Reglan á sér að nokkru leyti hliðstæðu í 4. mgr. 82. gr. almennra hegningarlaga. Einnig er kveðið á um að rof fyrningarfrests hafi réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að brotti. Af því leiðir, að þótt rannsókn beinist í upphafi að einum aðila, hindra fyrningarreglur ekki að lögð verði stjórnsluviðurlög á aðra aðila sem síðar kemur í ljós að stóðu einnig að brotti. Rétt er að taka fram að þótt réttur Fjármálaeftirlitsins til álagningar stjórnvaldssekta sé fyrndur koma ákvæði þessarar greinar ekki í veg fyrir að Fjármálaeftirlitið fjalli efnislega um mál og kveði upp úr um það, hvort tiltekin háttsemi hafi falið í sér brott gegn kauphallarlögum.

Um e-lið (46. gr.).

Í greininni er lagt til að kveðið verði á um refsingar vegna saknæmrar háttsemi í tengslum við nánar tilgreind ákvæði kauphallarlaga í 46. gr. Engin refsíákvæði eru í gildandi lögum. Lagt er til að það varði sektum eða fangelsi allt að tveimur árum að brjóta gegn 2. mgr. 1. gr. og 34. gr. um að starfsleyfisskyld starfsemi skuli ekki stunduð án starfsleyfis, 3. mgr. 7. gr. um verðbréfavíðskipti stjórnenda og starfsmanna hlutafélags sem hlotið hefur starfsleyfi, 11. gr. um hlutverk kauphalla, 32. gr. um hlutverk og starfsemi skipulegs tilboðsmarkaðar, 40. gr. um þagnarskyldu og 41. gr. um skil ársreiknings til Fjármálaeftirlitsins. Brott gegn öllum framantöldum ákvæðum varða einnig stjórnvaldssektum. Það kemur þó aldrei til þess að sami aðili þurfi að sæta refsingu og álagningu stjórnvaldssekta fyrir sama brott, sbr. umfjöllun í almennum athugasemdum og athugasemdum við g-lið 11. gr.

Um f-lið (47. gr.).

Í ákvæðinu er lagt til að í 47. gr. verði kveðið á um að brott gegn kauphallarlögum varði refsingu hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Í 2. mgr. er kveðið á um að heimilt sé að gera upptækan með dómi beinan eða óbeinan hagnað sem hlotist hefur af brotti gegn ákvæðum laganna er varða refsingu.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um að tilraun til brots eða hlutdeild í brotum á ákvæðum laga um starfsemi kauphalla og skipulegra tilboðsmarkaða sé refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.

Um g-lið (48. gr.).

Lagt er til að í 48. gr. verði sett ákvæði um verklag við rannsókn mála þar sem meint brott varða bæði stjórnvaldssektum og refsiviðurlögum og um samskipti milli Fjármálaeftirlitsins og lögreglu og ákærvalds. Eru breytingarnar í samræmi við það markmið frumvarpsins að samhæfa hið almenna viðurlagakerfi og viðurlagakerfi eftirlitsstofnana í þeim tilvikum þar sem refsing og stjórnsluviðurlög eru bæði lögbundin sem viðurlög við brotti, þannig að ekki komi til þess að málið verði rannsakað á sama tíma bæði hjá eftirlitsstjórnvaldi og lögreglu. Í 1. og 2. mgr. er kveðið á um hvernig skulu fara með brott gegn lögum um fjármálafyrirtæki sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsingu. Í 1. mgr. er kveðið á um að brott gegn lögnum sæti aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kærðu Fjármálaeftirlits til lögreglu. Í 2. mgr. er síðan mælt fyrir um að ef meint brott varði bæði stjórnvaldssektum og refsingu meti Fjármálaeftirlitið hvort mál skuli kært til lögreglu eða því lokið með stjórnvaldsákvörðun hjá stofnuninni. Þykir eðlilegt að það falli í hlut stjórnvalds að meta hvort ljúka beri máli með stjórnsluviðurlögum eða kæra það til lögreglu. Í málsgreininni er síðan að finna viðmið um það hvenær Fjármálaeftirlitinu ber að kæra mál til lögreglu. Lagt er til að stofnuninni beri að kæra öll meiri háttar brott á lögnum sem varða refsingum til lögreglu. Brott teljast meiri háttar í skilningi ákvæðisins ef þau lúta að verulegum fjárhæðum, ef verk-

aður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brots. Þá mun verða höfð hliðsjón af heimildum Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir við afmörkun á því hvaða brot teljist meiri háttar. Lögregla mun síðan rannsaka þau mál sem Fjármálaeftirlitið vísar til hennar og eftir atvikum gefa út ákæru vegna þeirra.

Í ákvæðinu er einnig kveðið á um að Fjármálaeftirlitið geti á hvaða stigi rannsóknar sem er vísað máli vegna brota á lögnum til opinberrar rannsóknar.

Í 3. mgr. er kveðið á um að ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að kæra mál til lögreglu teljist ekki til stjórnsluákvörðunar og því gildi ákvæði IV.–VII. kafla stjórnsýslulaga ekki um slíkar ákvarðanir stofnunarinnar. Í málsgreininni er jafnframt kveðið á um að með kæru Fjármálaeftirlitsins skuli fylgja afrit þeirra gagna sem grunur um brot er studdur við.

Í 4. mgr. er að finna heimild fyrir Fjármálaeftirlitið til að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast brotum sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsíabýrgð. Þá er í málsgreininni heimild fyrir stofnunina til að taka þátt í aðgerðum lögreglu sem varða rannsókn þeirra brota sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsingu.

Í 5. mgr. greinarinnar er kveðið á um að lögreglu og ákærvaldi sé heimilt að afhenda Fjármálaeftirlitinu upplýsingar og gögn sem aflað hefur verið og tengjast brotum sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsíabýrgð. Þá er gert ráð fyrir að lögreglu sé heimilt að taka þátt í aðgerðum Fjármálaeftirlitsins sem varða rannsókn brota sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsingu.

Í lokamálsgrein ákvæðisins er kveðið á um heimild ákæranda til að senda eða endursenda mál til Fjármálaeftirlitsins til meðferðar og ákvörðunar í þeim tilvikum þar sem ekki eru talin efni til málshöfðunar og ætluð refsiverð háttsemi varðar jafnframt stjórnsýsluviðurlögum. Á ákvæðið við hvort sem lögregla eða ákærvald hafa tekið mál upp að eigin frumkvæði eða fengið það sent frá eftirlitsaðilanum.

Um IV. kafla.

Í IV. kafla frumvarpsins eru lagðar til breyting á viðurlagaákvæðum laga nr. 131/1997, um rafræna eignarskráningu verðbréfa.

Um 12. gr.

Í greininni er lagt til að ákvæði um stjórnvaldssektir verði sett í 34. gr. laga um rafræna eignarskráningu verðbréfa, en nú liggja aðeins refsiviðurlög við brotum á lögnum.

Í 1. mgr. ákvæðisins er mælt fyrir um heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja stjórnvaldssektir á einstaklinga og/eða fyrirtæki við nánar tiltekna aðstæður. Í ákvæðinu er að finna upptalningu á þeim brotum sem lagt er til að geti varðað stjórnvaldssektum. Gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið geti lagt stjórnvaldssektir á einstaklinga og lögaðila ef þeir hafa brotið gegn 2. mgr. 1. gr. um að starfsleyfisskyld starfsemi skuli ekki stunduð á starfsleyfis, 3. mgr. 3. gr. um að verðbréfamiðstöð skuli ekki stunda aðra starfsemi en kveðið er á um í lögnum eða er eðlileg í tengslum við hana, 1. mgr. 5. gr. um tilkynningarskyldu til Fjármálaeftirlitsins um virkan eignarhlut, 6. gr. um tilkynningarskyldu verðbréfamiðstöðvar til Fjármálaeftirlitsins, 7. gr. um starfsreglur stjórnar verðbréfamiðstöðvar og samruna verðbréfamiðstöðvar við annað félag, 1. mgr. 8. gr. um þagnarskyldu, 9. gr. um ársreikning og ársskýrslu og tilkynningarskyldu endurskoðanda, 1. og 2. málsl. 13. gr. um reglur stjórnar verðbréfamiðstöðvar um hvaða verðbréf er unnt að taka til skráningar sem rafbréf, 14. gr. um að verðbréfamiðstöð

sé óheimilt að veita upplýsingar um skráð réttindi og 2. mgr. 30. gr. um ábyrgðarsjóð verðbréfamiðstöðvar. Í frumvarpi þessu, sbr. a-lið 13. gr., er gert ráð fyrir að lögfest verði í 34. gr. a laganna heimild til handa Fjármálaeftirlitinu til að ljúka málum með sátt. Því er talið rétt að Fjármálaeftirlitið geti lagt stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða einstaklinga, ef þau fara ekki eftir ákvæðum sáttarinnar.

Í 2. mgr. er kveðið á um álagningu stjórnvaldssekta. Í málsgreininni er lagt til að sektir sem lagðar eru á einstaklinga geti numið frá 10 þúsund krónum til 20 milljóna króna, en að sektir sem lagðar eru á lögaðila verði hærri og geti numið frá 50 þúsund krónum til 50 milljóna króna. Þegar fjallað er um sektarfjárhæðirnar er rétt að hafa í huga að hámarkssektum samkvæmt ákvæðinu verður ekki beitt nema sem viðurlögum við allra alvarlegustu brotunum sem Fjármálaeftirlitið leggur stjórnvaldssektir við.

Í 3. másl. 2. mgr. koma fram þau atriði sem hafa skal til hliðsjónar við ákvörðun sekta. Upptalning ákvæðisins er ekki tæmandi, en þar kemur fram að tekið skuli tillit til alvarleika brots, hvað brot hefur staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort að um er að ræða ítrekað brot. Í 4. másl. er kveðið á um að stjórn Fjármálaeftirlitsins skuli taka ákvarðanir um stjórnvaldssektir og að sektirnar séu aðfararhæfar. Þá er í 5. másl. kveðið á um að sektir skuli renna í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtuna, en eðlilegt þykir að innheimtukostnaður, sem oft getur verið allnokkur og stofnunin ber kostnað af, renni til hennar. Loks er lagt til í 6. og 7. másl. 2. mgr. að mælt verði fyrir um greiðslu dráttarvaxta af fjárhæð stjórnvaldssekta sem Fjármálaeftirlitið leggur á. Er lagt til að dráttarvextir byrji að reiknast eftir mánuð frá ákvörðun Fjármálaeftirlitsins og að um ákvörðun og útreikning þeirra fari eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

Í 3. mgr. er kveðið á um að stjórnvaldssektum verði beitt hvort sem lögbrot er framið af ásetningi eða gáleysi. Það er þó ljóst að alvarleiki brots ræður miklu við ákvörðun um fjárhæð stjórnvaldssektar og að stjórnvaldssektir fyrir gáleysisbrot verða almennt lægri en fyrir ásetningsbrot.

Um 13. gr.

Í 13. gr. er lagt til að sex nýjum greinum verði bætt við lög um rafræna eignarskráningu verðbréfa.

Um a-lið (34. gr. a).

Í greininni er lagt til að í 34. gr. a í lögum um rafræna eignarskráningu verðbréfa verði mælt fyrir um heimildir til handa Fjármálaeftirlitinu að ljúka málum með sátt.

Í gildandi lögum er ekki mælt fyrir um heimildir til að ljúka málum með sátt. Lögfesting heimildar til að ljúka málum með sátt, myndi stuðla að frekara gagnsæi og styrkja nógildandi heimildir.

Í tillögu þeirri sem gerð er að sáttaákvæði í frumvarpinu er ekki aðeins gert ráð fyrir því að Fjármálaeftirlitinu verði heimilt að bjóða málsaðilum að ljúka málum með sátt um hæfilega sektargreiðslu, heldur er ætlunin að Fjármálaeftirlitið geti beitt öllum þeim úrræðum sem það hefur lögum samkvæmt þegar málum er lokið með sátt. Til að unnt sé að ljúka máli með sátt verður samþykki málsaðila að liggja fyrir. Sáttir eru því ekki einhliða ákvarðanir stjórnvalds, heldur koma málsaðilar einnig að þeim. Því er lagt til að kveðið verði skýrt á um að þær séu bindandi fyrir aðila þegar hann hefur samþykkt sáttina og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Fjármálaeftirlitinu er ekki heimilt að ljúka máli með sátt ef um að ræða meiri háttar brot sem refsiviðurlög liggja við. Loks er gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið skuli setja nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins.

Um b-lið (34. gr. b).

Í greininni er lagt til að lögfest verði í 34. gr. b ákvæði er kveður á um rétt einstaklings til að fella ekki á sig sök við rannsókn á stjórnáslustigi. Á meðan slíkt almennt ákvæði er ekki í stjórnáslögum þykir æskilegt að inntak réttarins verði lögfest í lögum um rafræna eignarskráningu verðbréfa, þar sem stjórnásluviðurlög, sem talist geta viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, liggja við brotum á lög-unum, sbr. umfjöllun í almennum athugasemdum.

Ákvæðið á aðeins við ef til staðar er „rökstuddur grunur“ um að viðkomandi hafi framið refsivert brot. Þykir eðlilegt að miða við að grunur yfirvalda sé svo sterkur að ástæða væri til að veita honum réttarstöðu grunaðs manns samkvæmt reglum opinbers réttarfars. Þannig verði að vera til staðar aðstæður eða sönnunargögn sem bendi til sektar viðkomandi og rannsókn að beinast að honum sérstaklega en ekki stærri hópi manna. Ef til staðar er rökstuddur grunur um að viðkomandi hafi framið refsivert brot er honum aðeins skylt að veita upplýsingar ef unnt er að útiloka að þær geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um sekt hans. Væri honum því til dæmis skylt að veita upplýsingar um nafn sitt og heimilisfang.

Um c-lið (34. gr. c).

Í ákvæðinu er lagt til að í 34. gr. c verði sett ákvæði um að heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir falli niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk. Er það sami fyrningarfrestur og gilda mun um refsíabyrgð einstaklinga og lögaðila vegna brota á lögnum, en gert er ráð fyrir að í 34. gr. d laganna, sbr. d-lið 13. gr. frumvarpsins, verði kveðið á um að hámarksrefsing vegna brota gegn lögnum skuli vera sektir að fangelsi allt að tveimur árum. Því er fyrningarfrestur gagnvart einstaklingum fimm ár skv. 81. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Sami fyrningarfrestur gildir gagnvart lögaðilum, sbr. 4. mgr. 81. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940.

Við afmörkun þess hvenær háttsemi lauk ber að taka mið af meginreglum refsiréttar og fjármálamarkaðsréttar um það atriði Af því leiðir að ef um samfellda brotastarfsemi eða ástandsbrott er að ræða telst broti ekki lokið fyrr en hinu ólögmeða ástandi linnir og upphaf fyrningarfrests telst þá einnig frá þeim tíma.

Í 2. mgr. er kveðið á um að tilkynning Fjármálaeftirlitsins til aðila um rannsókn á meintu broti rjúfi fyrningu. Reglan á sér að nokkru leyti hliðstæðu í 4. mgr. 82. gr. almennra hegningarlaga. Einnig er kveðið á um að rof fyrningarfrests hafi réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti. Af því leiðir að þótt rannsókn beinist í upphafi að einum aðila hindra fyrningarreglur ekki að lögð verði stjórnásluviðurlög á aðra aðila sem síðar kemur í ljós að stóðu einnig að broti. Rétt er að taka fram að þótt réttur Fjármálaeftirlitsins til álagningar stjórnvaldssekta sé fyrndur koma ákvæði þessarar greinar ekki í veg fyrir að Fjármálaeftirlitið fjalli efnislega um mál og kveði upp úr um það hvort tiltekin háttsemi hafi falið í sér brott gegn lögum um rafræna eignaskráningu verðbréfa.

Um d-lið (34. gr. d).

Í greininni er lagt til að kveðið verði á um refsingar vegna saknæmrar háttsemi í tengslum við nánar tilgreind ákvæði laga um rafræna eignarskráningu verðbréfa í 34. gr. d. Refsía kvæði gildandi laga er í 34. gr. laganna og fela tillögur frumvarpsins í sér nokkra breytingu, sbr. umfjöllun í almennum athugasemdum. Í greininni er lagt til að brott á nánar tilteknum ákvæðum laganna varði sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Samkvæmt 34. gr. gildandi laga varða brott gegn nánar tilgreindum ákvæðum laganna sektum eða fangelsi allt að einu ári. Því felur frumvarpið í sér þyngingu á viðurlögum frá því sem nú er. Lagt er til að sektir eða fangelsi allt að tveimur árum liggi við brotum gegn 2. mgr. 1. gr. um að starfsleyfisskyld

starfsemi skuli ekki stunduð á starfsleyfis, 3. mgr. 3. gr. um bann við því að verðbréfamiðstöð stundi aðra starfsemi en kveðið er á um í lögum eða er eðlileg í tengslum við hana, 1. mgr. 8. gr. um þagnarskyldu, 9. gr. um ársreikning og ársskýrslu og tilkynningarskyldu endurskoðanda og 14. gr. um að verðbréfamiðstöð sé óheimilt að veita upplýsingar um skráð réttindi. Brot gegn öllum framantöldum ákvæðum varða einnig stjórnvaldssektum. Það kemur þó aldrei til þess að sami aðili þurfi að sæta refsingu og álagningu stjórnvaldssekta fyrir sama brot, sbr. umfjöllun í almennum athugasemdum og athugasemdum við d-lið 10. gr.

Um e-lið (34. gr. e).

Í ákvæðinu er lagt til að í 1. mgr. 34. gr. e verði kveðið á um að brot gegn lögum um rafræna eignarskráningu verðbréfa varði refsingu hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi. Sambærilegt ákvæði er ekki í gildandi lögum.

Í 2. mgr. er kveðið á um að heimilt sé að gera upptækan með dómi beinan eða óbeinan hagnað sem hlotist hefur af broti gegn ákvæðum laganna er varða refsingu. Sambærilegt ákvæði er ekki í gildandi lögum.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um að tilraun til brots eða hlutdeild í brotum á ákvæðum laga um rafræna eignarskráningu verðbréfa sé refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum. Sambærilegt ákvæði er nú í 2. mgr. 34. gr.

Um f-lið (34. gr. f).

Lagt er til að í 34. gr. f verði sett ákvæði um verklag við rannsókn mála þar sem meint brot varða bæði stjórnvaldssektum og refsiviðurlögum og um samskipti milli Fjármálaeftirlitsins og lögreglu og ákærvalds. Eru breytingarnar í samræmi við það markmið frumvarpsins að samhæfa hið almenna viðurlagakerfi og viðurlagakerfi eftirlitsstofnana í þeim tilvikum þar sem refsing og stjórnvísuviðurlög eru bæði lögbundin sem viðurlög við broti, þannig að ekki komi til þess að málið verði rannsakað á sama tíma bæði hjá eftirlitsstjórnvaldi og lögreglu.

Í 1. og 2. mgr. er kveðið á um hvernig skulu fara með brot gegn lögum um fjármálafyrirtæki sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsingu. Í 1. mgr. er kveðið á um að brot gegn lögum sæti aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kæru Fjármálaeftirlits til lögreglu. Í 2. mgr. er síðan mælt fyrir um að ef meint brot varði bæði stjórnvaldssektum og refsingu meti Fjármálaeftirlitið hvort mál skuli kært til lögreglu eða því lokið með stjórnvaldsákvörðun hjá stofnuninni. Þykir eðlilegt að það falli í hlut stjórnvalds að meta hvort ljúka beri máli með stjórnvísuviðurlögum eða kæra það til lögreglu. Í málsgreininni er síðan að finna viðmið um það hvenær Fjármálaeftirlitinu ber að kæra mál til lögreglu. Lagt er til að stofnuninni beri að kæra öll meiri háttar brot á lögum sem varða refsingum til lögreglu. Brot teljast meiri háttar í skilningi ákvæðisins ef þau lúta að verulegum fjárhæðum, ef verknadur er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brots. Þá mun verða höfð hliðsjón af heimildum Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir við afmörkun á því hvaða brot teljist meiri háttar. Lögregla mun síðan rannsaka þau mál sem Fjármálaeftirlitið vísar til hennar og eftir atvikum gefa út ákæru vegna þeirra.

Í ákvæðinu er einnig kveðið á um að Fjármálaeftirlitið geti á hvaða stigi rannsóknar sem er vísað máli vegna brota á lögum til opinberrar rannsóknar.

Í 3. mgr. er kveðið á um að ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að kæra mál til lögreglu teljist ekki til stjórnvísuákvörðunar og því gildi ákvæði IV.–VII. kafla stjórnvísulaga ekki um slíkar ákvarðanir stofnunarinnar. Í málsgreininni er jafnframt kveðið á um að með kæru Fjármálaeftirlitsins skuli fylgja afrit þeirra gagna sem grunur um brot er studdur við.

Í 4. mgr. er að finna heimild fyrir Fjármálaeftirlitið til að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast brotum sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsíabyrgð. Þá er í málsgreininni heimild fyrir stofnunina til að taka þátt í aðgerðum lögreglu sem varða rannsókn þeirra brota sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsingu.

Í 5. mgr. greinarinnar er kveðið á um að lögreglu og ákærvaldi sé heimilt að afhenda Fjármálaeftirlitinu upplýsingar og gögn sem aflað hefur verið og tengjast brotum sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsíabyrgð. Þá er gert ráð fyrir að lögreglu sé heimilt að taka þátt í aðgerðum Fjármálaeftirlitsins sem varða rannsókn brota sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsingu.

Í lokamálsgrein ákvæðisins er kveðið á um heimild ákæranda til að senda eða endursenda mál til Fjármálaeftirlitsins til meðferðar og ákvörðunar í þeim tilvikum þar sem ekki eru talin efni til málshöfðunar og ætluð refsiverð háttsemi varðar jafnframt stjórnsýsluviðurlögum. Á ákvæðið við hvort sem lögregla eða ákærvald hafa tekið mál upp að eigin frumkvæði eða fengið það sent frá eftirlitsaðilanum.

Um V. kafla.

Í V. kafla frumvarpsins eru lagðar til breytingar á viðurlagaákvæðum laga nr. 30/2003, um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði.

Um 14. gr.

Í greininni er lagt til að ákvæði um stjórnvaldssektir verði sett í 68. gr. laga um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði, en nú liggja aðeins refsiviðurlög við brotum á lögunum.

Í 1. mgr. ákvæðisins er mælt fyrir um heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja stjórnvaldssektir á einstaklinga og/eða fyrirtæki við nánar tilteknar aðstæður. Í ákvæðinu er að finna upptalningu á þeim brotum sem lagt er til að geti varðað stjórnvaldssektum. Gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið geti lagt stjórnvaldssektir á einstaklinga og lögaðila ef þeir hafa brotið gegn 3. mgr. 1. gr. um að leyfisskyld starfsemi skuli ekki stunduð án staðfestingar eða starfsleyfis, 1. mgr. 4. gr. um stofnun fagfjárfestisjóða og tilkynningu um stofnun sjóðanna til Fjármálaeftirlitsins, 1. og 2. mgr. 5. gr. um bann við því að breyta verðbréfasjóðum í sjóði sem lögin taka ekki til, 11. gr. um einkarétt verðbréfasjóða til að nota til nánari skýringar á starfsemi sinni orðið verðbréfasjóður, 15. gr. um óhæði rekstrarfélaga og vörslufyrirtækja verðbréfasjóða og skyldu þeirra til að hafa hagsmuni eigenda hlutdeildarskírteina að leiðarljósi, 1. mgr. 18. gr. um útvistun verkefna rekstrarfélags verðbréfasjóðs, 20. gr. um starfsemi vörslufyrirtækis verðbréfasjóða, 29. gr. um auglýsingu innlausnarvirðis, 30.–42. gr. um fjárfestingarheimildir verðbréfasjóða, 1. mgr. 43. gr. um markaðssetningu verðbréfasjóðs með staðfestu innan Evrópska efnahagssvæðisins hér á landi, 45. gr. um markaðssetningu íslenskra verðbréfasjóða utan Íslands, 46.–51. gr. um upplýsingagjöf verðbréfasjóða, 1. mgr. 52. gr., sbr. 2. mgr. 5. gr., um breytingu á fjárfestingarsjóðum í sjóði sem lögin taka ekki til, 1. mgr. 52. gr., sbr. 2. mgr. 15. gr., um óhæði rekstrarfélaga og vörslufyrirtækja fjárfestingarsjóða í störfum sínum og skyldu þeirra til að hafa hagsmuni eigenda hlutdeildarskírteina að leiðarljósi, 1. mgr. 52. gr., sbr. 1. mgr. 18. gr., um útvistun verkefna rekstrarfélags fjárfestingarsjóðs, 1. mgr. 52. gr., sbr. 20. gr., um starfsemi vörslufyrirtækis fjárfestingarsjóða, 1. mgr. 52. gr., sbr. II. kafla H, og 5. mgr. 62. gr., um upplýsingagjöf fjárfestingarsjóða, 2. mgr. 52. gr. og 3. mgr. 62. gr. um einkarétt fjárfestingarsjóða til að nota til nánari skýringar á starfsemi sinni orðið fjárfestingarsjóður, 54. gr. um fjárfestingarheimildir fjárfestingarsjóða, 55. og 65. gr. um til-

kynningu um áhættu, 1. mgr. 62. gr. um að hlutabréfasjóðum sé einungis heimilt að hafa með höndum rekstur fjárfestingarsjóðs, 7. mgr. 62. gr. um skyldu hlutabréfasjóðs til að vekja athygli á reglum um innlausnarskyldu sjóðsins, 1. mgr. 63. gr., sbr. 58. gr. laga um fjármála-fyrirtæki, um þagnarskyldu, 2. mgr. 63. gr., sbr. 1. mgr. 40. gr., 47. gr. og 1. mgr. 48. gr. laga um fjármála-fyrirtæki, um virka eignarhluti og 3. mgr. 63. gr. um að framkvæmdastjóri hlutabréfasjóðs skuli hafa lokið prófi í verðbréfavíðskiptum. Í frumvarpi þessu, sbr. 15. gr., er gert ráð fyrir að lögfest verði í 69. gr. laganna heimild til handa Fjármálaeftirlitinu til að ljúka málum með sátt. Því er talið rétt að Fjármálaeftirlitið geti lagt stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða einstaklinga, ef þau fara ekki eftir ákvæðum sáttarinnar.

Í 2. mgr. er kveðið á um álagningu stjórnvaldssekta. Í málsgreininni er lagt til að sektir sem lagðar eru á einstaklinga geti numið frá 10 þúsund krónum til 20 milljóna króna, en að sektir sem lagðar eru á lögaðila verði hærri og geti numið frá 50 þúsund krónum til 50 milljóna króna. Þegar fjallað er um sektarfjárhæðirnar er rétt að hafa í huga að hámarkssektum samkvæmt ákvæðinu verður ekki beitt nema sem viðurlögum við allra alvarlegustu brotunum sem Fjármálaeftirlitið leggur stjórnvaldssektir við.

Í 3. másl. 2. mgr. koma fram þau atriði sem hafa skal til hliðsjónar við ákvörðun sekta. Upptalning ákvæðisins er ekki tæmandi, en þar kemur fram að tekið skuli tillit til alvarleika brots, hvað brot hefur staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort að um er að ræða ítrekað brot. Í 4. másl. er kveðið á um að stjórn Fjármálaeftirlitsins skuli taka ákvarðanir um stjórnvaldssektir og að sektirnar séu aðfararhæfar. Þá er í 5. másl. kveðið á um að sektir skuli renna í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtuna, en edlilegt þykir að innheimtukostnaður, sem oft getur verið allnokkur og stofnunin ber kostnað af, renni til hennar. Loks er lagt til í 6. og 7. másl. 2. mgr. að mælt verði fyrir um greiðslu dráttarvaxta af fjárhæð stjórnvaldssekta sem Fjármálaeftirlitið leggur á. Er lagt til að dráttarvextir byrji að reiknast eftir mánuð frá ákvörðun Fjármálaeftirlitsins og að um ákvörðun og útreikning þeirra fari eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

Í 3. mgr. er kveðið á um að stjórnvaldssektum verði beitt hvort sem lögbrott er framið af ásetningi eða gáleysi. Það er þó ljóst að alvarleiki brots ræður miklu við ákvörðun um fjárhæð stjórnvaldssektar og að stjórnvaldssektir fyrir gáleysisbrott verða almennt lægri en fyrir ásetningsbrott.

Um 15. gr.

Í greininni er lagt til að í 69. gr. laga um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði verði mælt fyrir um heimildir til handa Fjármálaeftirlitinu að ljúka málum með sátt.

Í gildandi lögum er ekki mælt fyrir heimildir til að ljúka málum með sátt. Lögfesting heimildar til að ljúka málum með sátt, myndi stuðla að frekara gagnsæi og styrkja núgildandi heimildir.

Í tillögu þeirri sem gerð er að sáttaákvæði í frumvarpinu er ekki aðeins gert ráð fyrir því að Fjármálaeftirlitinu verði heimilt að bjóða málsaðilum að ljúka málum með sátt um hæfilega sektargreiðslu, heldur er ætlunin að Fjármálaeftirlitið geti beitt öllum þeim úrræðum sem það hefur lögum samkvæmt þegar málum er lokið með sátt. Til að unnt sé að ljúka máli með sátt verður samþykki málsaðila að liggja fyrir. Sáttir eru því ekki einhliða ákvarðanir stjórnvalds, heldur koma málsaðilar einnig að þeim. Því er lagt til að kveðið verði skýrt á um að þær séu bindandi fyrir aðila þegar hann hefur samþykkt sáttina og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Fjármálaeftirlitinu er ekki heimilt að ljúka máli með sátt ef um að ræða

meiri háttar brot sem refsiviðurlög liggja við. Loks er gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið skuli setja nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins.

Um 16. gr.

Í greininni er lagt til að lögfest verði í 70. gr. laganna ákvæði er kveður á um rétt einstaklings til að fella ekki á sig sök við rannsókn á stjórnsýslustigi. Á meðan slíkt almennt ákvæði er ekki í stjórnsýslulögum þykir æskilegt að inntak réttarins verði lögfest í lögum um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði, þar sem stjórnsýsluviðurlög, sem talist geta viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, liggja við brotum á lögunum, sbr. umfjöllun í almennum athugasemdum.

Ákvæðið á aðeins við ef til staðar er „rökstuddur grunur“ um að viðkomandi hafi framið refsivert brot. Þykir eðlilegt að miða við að grunur yfirvalda sé svo sterkur að ástæða væri til að veita honum réttarstöðu grunaðs manns samkvæmt reglum opinbers réttarfars. Þannig verði að vera til staðar aðstæður eða sönnunargögn sem bendi til sektar viðkomandi og rannsókn að beinast að honum sérstaklega en ekki stærri hópi manna. Ef til staðar er rökstuddur grunur um að viðkomandi hafi framið refsivert brot er honum aðeins skylt að veita upplýsingar ef unnt er að útiloka að þær geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um sekt hans. Væri honum því til dæmis skylt að veita upplýsingar um nafn sitt og heimilisfang.

Um 17. gr.

Í greininni er lagt til að fjórum nýjum greinum verði bætt við lög um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði. Varða þær allar viðurlagaákvæði laganna.

Um a-lið (70. gr. a).

Í ákvæðinu er lagt til að í 70. gr. a verði sett ákvæði um að heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir falli niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk. Er það sami fyrningarfrestur og gilda mun um refsíábyrgð einstaklinga og lögaðila vegna brota á lögunum, en gert er ráð fyrir að í 70. gr. b laganna, sbr. b-lið 17. gr. frumvarpsins verði kveðið á um að hámarksrefsing vegna brota gegn lögunum skuli vera sektir að fangelsi allt að tveimur árum. Því er fyrningarfrestur gagnvart einstaklingum fimm ár skv. 81. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Sami fyrningarfrestur gildir gagnvart lögaðilum, sbr. 4. mgr. 81. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940.

Við afmörkun þess hvenær háttsemi lauk ber að taka mið af meginreglum refsiréttar og fjármáلامarkaðsréttar um það atriði Af því leiðir að ef um samfellda brotastarfsemi eða ástandsbrot er að ræða telst broti ekki lokið fyrr en hinu ólögsmæta ástandi linnir og upphaf fyrningarfrests telst þá einnig frá þeim tíma.

Í 2. mgr. er kveðið á um að tilkynning Fjármálaeftirlitsins til aðila um rannsókn á meintu broti rjúfi fyrningu. Reglan á sér að nokkru leyti hliðstæðu í 4. mgr. 82. gr. almennra hegningarlaga. Einnig er kveðið á um að rof fyrningarfrests hafi réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti. Af því leiðir, að þótt rannsókn beinist í upphafi að einum aðila, hindra fyrningarreglur ekki að lögð verði stjórnsýsluviðurlög á aðra aðila sem síðar kemur í ljós að stóðu einnig að broti. Rétt er að taka fram að þótt réttur Fjármálaeftirlitsins til álagningar stjórnvaldssekta sé fyrndur koma ákvæði þessarar greinar ekki í veg fyrir að Fjármálaeftirlitið fjalli efnislega um mál og kveði upp úr um það, hvort tiltekin háttsemi hafi falið í sér brot gegn lögum um verðbréfasjóði.

Um b-lið (70. gr. b).

Í greininni er lagt til að kveðið verði á um refsingar vegna saknæmrar háttsemi í tengslum við nánar tilgreind ákvæði laga um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði í 70. gr. b. Refsi-ákvæði gildandi laga eru í 68.–70. gr. laganna og fela tillögur frumvarpsins í sér nokkra breytingu, sbr. umfjöllun í almennum athugasemdum. Í greininni er lagt til að brot á nánar tilteknum ákvæðum laganna varði sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Samkvæmt 68. gr. gildandi laga varða brot gegn nánar tilgreindum ákvæðum laganna sektum og brot þau sem talin eru upp í 69. gr. varða sektum eða fangelsi allt að einu ári. Því felur frumvarpið í sér þyngingu á viðurlögum frá því sem er í gildandi lögum. Lagt er til að brot gegn mun fleiri ákvæðum varði refsingu en samkvæmt gildandi lögum. Þannig er gert ráð fyrir að það varði sektum eða fangelsi allt að tveimur árum að brjóta gegn 3. mgr. 1. gr. um að leyfisskyld starfsemi skuli ekki stunduð án staðfestingar eða starfsleyfis, 1. og 2. mgr. 5. gr. um bann við því að breyta verðbréfasjóðum í sjóði sem lögin taka ekki til, 15. gr. um óhæði rekstrarfélaga og vörslufyrirtækja verðbréfasjóða og skyldu þeirra til að hafa hagsmuni eigenda hlutdeildarskírteina að leiðarljósi, 1. mgr. 18. gr. um útvistun verkefna rekstrarfélags verðbréfasjóðs, 20. gr. um starfsemi vörslufyrirtækis verðbréfasjóða, 30.–42. gr. um fjárfestingarheimildir verðbréfasjóða, 1. mgr. 43. gr. um markaðssetningu verðbréfasjóðs með staðfestu innan Evrópska efnahagssvæðisins hér á landi, 46.–51. gr. um upplýsingagjöf verðbréfasjóða, 1. mgr. 52. gr., sbr. 2. mgr. 5. gr., um breytingu á fjárfestingarsjóðum í sjóði sem lögin taka ekki til, 1. mgr. 52. gr., sbr. 2. mgr. 15. gr., um óhæði rekstrarfélaga og vörslufyrirtækja fjárfestingarsjóða í störfum sínum og skyldu þeirra til að hafa hagsmuni eigenda hlutdeildarskírteina að leiðarljósi, 1. mgr. 52. gr., sbr. 1. mgr. 18. gr., um útvistun verkefna rekstrarfélags fjárfestingarsjóðs, 1. mgr. 52. gr., sbr. 20. gr., um starfsemi vörslufyrirtækis fjárfestingarsjóða, 1. mgr. 52. gr., sbr. II. kafla H, og 5. mgr. 62. gr., um upplýsingagjöf fjárfestingarsjóða, 54. gr. um fjárfestingarheimildir fjárfestingarsjóða, 55. og 65. gr. um tilkynningu um áhættu, 1. mgr. 62. gr. um að hlutabréfasjóðum sé einungis heimilt að hafa með höndum rekstur fjárfestingarsjóðs, 1. mgr. 63. gr., sbr. 58. gr. laga um fjármálafyrirtæki, um þagnarskyldu og 2. mgr. 63. gr., sbr. 1. mgr. 40. gr., 47. gr. og 1. mgr. 48. gr. laga um fjármálafyrirtæki, um virka eignarhluti. Brot gegn öllum framantöldum ákvæðum varða einnig stjórnvaldssektum. Það kemur þó aldrei til þess að sami aðili þurfi að sæta refsingu og álagningu stjórnvaldssekta fyrir sama brot, sbr. umfjöllun í almennum athugasemdum og athugasemdum við d-lið 17. gr.

Um c-lið (70. gr. c).

Í ákvæðinu er lagt til að í 1. mgr. 70. gr. c verði kveðið á um að brot gegn lögum um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði varði refsingu hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi. Sambærilegt ákvæði er nú í 3. mgr. 70. gr. laganna.

Í 2. mgr. er kveðið á um að heimilt sé að gera upptækan með dómi beinan eða óbeinan hagnað sem hlotist hefur af broti gegn ákvæðum laganna er varða refsingu. Sambærilegt ákvæði er ekki í gildandi lögum.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um að tilraun til brots eða hlutdeild í brotum á ákvæðum laga um verðbréfavíðskipti sé refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.

Um d-lið (70. gr. d).

Lagt er til að í 70. gr. d verði sett ákvæði um verklag við rannsókn mála þar sem meint brot varða bæði stjórnvaldssektum og refsiviðurlögum og um samskipti milli Fjármálaeftirlitsins og lögreglu og ákærvalds. Eru breytingarnar í samræmi við það markmið frumvarpsins að samhæfa hið almenna viðurlagakerfi og viðurlagakerfi eftirlitsstofnana í þeim tilvikum þar sem refsing og stjórnsluviðurlög eru bæði lögbundin sem viðurlög við broti, þannig að

ekki komi til þess að málið verði rannsakað á sama tíma bæði hjá eftirlitsstjórnvaldi og lögreglu.

Í 1. og 2. mgr. er kveðið á um hvernig skulu fara með brot gegn lögum um fjármála-fyrirtæki sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsingu. Í 1. mgr. er kveðið á um að brot gegn lögnum sæti aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kæru Fjármálaeftirlits til lögreglu. Í 2. mgr. er síðan mælt fyrir um að ef meint brot varði bæði stjórnvaldssektum og refsingu meti Fjármálaeftirlitið hvort mál skuli kært til lögreglu eða því lokið með stjórnvaldsákvörðun hjá stofnuninni. Þykir eðlilegt að það falli í hlut stjórnvalds að meta hvort ljúka beri máli með stjórnsluviðurlögum eða kæra það til lögreglu. Í málsgreininni er síðan að finna viðmið um það hvenær Fjármálaeftirlitinu ber að kæra mál til lögreglu. Lagt er til að stofnuninni beri að kæra öll meiri háttar brot á lögnum sem varða refsingum til lögreglu. Brot teljast meiri háttar í skilningi ákvæðisins ef þau lúta að verulegum fjárhæðum, ef verknaður er framinn með sérstaklega vítavörðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brots. Þá mun verða höfð hliðsjón af heimildum Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir við afmörkun á því hvaða brot teljist meiri háttar. Lögregla mun síðan rannsaka þau mál sem Fjármálaeftirlitið vísar til hennar og eftir atvikum gefa út ákæru vegna þeirra.

Í ákvæðinu er einnig kveðið á um að Fjármálaeftirlitið geti á hvaða stigi rannsóknar sem er vísað máli vegna brota á lögnum til opinberrar rannsóknar.

Í 3. mgr. er kveðið á um að ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að kæra mál til lögreglu teljist ekki til stjórnsluákvörðunar og því gildi ákvæði IV.–VII. kafla stjórnslulaga ekki um slíkar ákvarðanir stofnunarinnar. Í málsgreininni er jafnframt kveðið á um að með kæru Fjármálaeftirlitsins skuli fylgja afrit þeirra gagna sem grunur um brot er studdur við.

Í 4. mgr. er að finna heimild fyrir Fjármálaeftirlitið til að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast brotum sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsíabýrgð. Þá er í málsgreininni heimild fyrir stofnunina til að taka þátt í aðgerðum lögreglu sem varða rannsókn þeirra brota sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsingu.

Í 5. mgr. greinarinnar er kveðið á um að lögreglu og ákærvaldi sé heimilt að afhenda Fjármálaeftirlitinu upplýsingar og gögn sem aflað hefur verið og tengjast brotum sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsíabýrgð. Þá er gert ráð fyrir að lögreglu sé heimilt að taka þátt í aðgerðum Fjármálaeftirlitsins sem varða rannsókn brota sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsingu.

Í lokamálsgrein ákvæðisins er kveðið á um heimild ákæranda til að senda eða endursenda mál til Fjármálaeftirlitsins til meðferðar og ákvörðunar í þeim tilvikum þar sem ekki eru talin efni til málshöfðunar og ætluð refsiverð háttsemi varðar jafnframt stjórnsluviðurlögum. Á ákvæðið við hvort sem lögregla eða ákærvald hafa tekið mál upp að eigin frumkvæði eða fengið það sent frá eftirlitsaðilanum.

Um VI. kafla.

Í VI. kafla frumvarpsins eru lagðar til breyting á viðurlagaákvæðum laga nr. 60/1994, um váttryggingastarfsemi.

Um 18. gr.

Í greininni er lagt til að ákvæði um stjórnvaldssektir verði sett í 99. gr. laga um váttryggingastarfsemi, en nú liggja aðeins refsiviðurlög við brotum á lögnum.

Í 1. mgr. ákvæðisins er mælt fyrir um heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja stjórnvaldssektir á einstaklinga og/eða fyrirtæki við nánar tiltekna aðstæður. Í ákvæðinu er að finna upptalningu á þeim brotum sem lagt er til að geti varðað stjórnvaldssektum. Gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið geti lagt stjórnvaldssektir á einstaklinga og lögaðila ef þeir hafa brotið gegn 2. málsl. 1. gr. og 5. mgr. 21. gr. um bann við að leyfisskyld starfsemi sé stunduð án starfsleyfis, 1. mgr. 5. gr. um að váttryggingaáhætta skuli aðeins frumtryggð hjá váttryggingafélagi með starfsleyfi á Íslandi eða á Evrópska efnahagssvæðinu, 9.–11. gr. um starfsheimildir, 1. mgr. 13. gr. um að greinilega skuli koma fram í heiti váttryggingafélags að um váttryggingafélag sé að ræða, 2. mgr. 13. gr. um heiti og upplýsingagjöf, 16. gr. um greiðslu hluta, 2. mgr. 19. gr. um að ekki skuli stofnað til váttryggingasamninga og ábyrgða vegna þeirra eða innheimtu iðgjalda þegar stofna á gagnkvæmt váttryggingafélag fyrr en félagið hefur verið skráð, 1. mgr. 27. gr. um leyfisumsókn til Fjármálaeftirlitsins ef váttryggingafélag með starfsleyfi hér á landi hyggst taka upp nýjan greinaflokk váttrygginga eða váttryggingagrein eða breyta starfsemi sinni í verulegum atriðum, 3. mgr. 27. gr. um að senda skuli breytingar á samþykktum váttryggingafélags til Fjármálaeftirlitsins innan viku frá samþykkt þeirra, 4. mgr. 28. gr. um að allar breytingar á atriðum sem tilkynna skal til váttryggingafélagaskrár skuli senda eins fljótt og auðið er og eigi síðar en innan eins mánaðar, 2. mgr. 34. gr. um eignir til jöfnunar á móti váttryggingaskuld, 36. gr. um skyldu stjórnar til þess að tryggja að fyrir hendi sé sérþekking á mati og útreikningi váttryggingaskuldar, 1. másl. 4. mgr. 37. gr. um tilkynningarskyldu tryggingastærðfræðings til Fjármálaeftirlitsins, 38. gr. um að halda skrá yfir eignir til jöfnunar váttryggingaskuld eða líftryggingaskuld, 1. mgr. 39. gr. um að aðilar sem hyggjast eignast virkan eignarhlut í váttryggingafélagi skuli fyrir fram leita samþykkis Fjármálaeftirlitsins, 9.–11. mgr. 39. gr. um tilkynningarskyldu í tengslum við virkan eignarhlut, 1., 2. og 5. mgr. 41. gr. um hámark eigin hluta, 4. mgr. 43. gr. um tilkynningarskyldu um þóknun stjórnarmanna eða framkvæmdastjóra, 5. mgr. 43. gr. um tilkynningarskyldu um myndun félagasamstæðu eða yfirráð yfir öðru félagi og um verulegar breytingar á skipulagi samstæðu, 6. mgr. 43. gr. um setningu verklagsreglna, 7. mgr. 43. gr. um skyldu stjórnar og framkvæmdastjóra váttryggingafélags til að gera Fjármálaeftirlitinu viðvart um málefni sem hafa úrslitáþýðingu fyrir áframhaldandi starfsemi félagsins, 2. mgr. 46. gr. um tilkynningarskyldu endurskoðanda til Fjármálaeftirlitsins, 1. mgr. 47. gr. um að senda skuli Fjármálaeftirliti ársreikning og fylgigögn, 48. gr. um upplýsingaskyldu vegna starfsemi erlendis, 49. gr. um útlutun arðs, 4. mgr. 54. gr. um skýrslur um viðskipti við tengda aðila, 3. másl. 1. mgr. 55. gr. um skil lögboðinna váttryggingaskilmála, 3. másl. 2. mgr. 55. gr. um skil á reiknigrundvelli líftrygginga og heilsutrygginga, 58. gr. um skil lögboðinna váttryggingaskilmála, 1. mgr. 68. gr. um skyldu til samþykkis Fjármálaeftirlitsins vegna flutnings á stofni, 4. mgr. 72. gr. um ávöxtun fjármuna, 73. gr. um skil á ársreikningi hins erlenda félags, 2. mgr. 76. gr. um lok starfsemi váttryggingafélags, 3. mgr. 76. gr. um lausn geymslufjár, 4. og 5. mgr. 77. gr. um heimild váttryggingafélaga með starfsleyfi hér á landi til að opna útibú í öðru aðildarríki Evrópska efnahagssvæðisins, 4. mgr. 78. gr. um heimild váttryggingafélaga með starfsleyfi hér á landi til að veita þjónustu í öðru aðildarríki Evrópska efnahagssvæðisins og 79. gr. um heimild váttryggingafélaga með starfsleyfi hér á landi til að hefja starfsemi í ríki utan Evrópska efnahagssvæðisins, 1. másl. 1. mgr. 86. gr. um umsókna vegna flutnings á váttryggingastofni, 88.–89. gr. um samruna og 97. gr. um skil greinargerðar til Fjármálaeftirlitsins vegna ákvörðunar um frjáls slit. Í frumvarpi þessu, sbr. a-lið 19. gr., er gert ráð fyrir að lögfest verði í 99. gr. a heimild til handa Fjármálaeftirlitinu til að ljúka málum með sátt. Því er

talið rétt að Fjármálaeftirlitið geti lagt stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða einstaklinga, ef þau fara ekki eftir ákvæðum sáttarinnar.

Í 2. mgr. greinarinnar er kveðið á um að Fjármálaeftirlitið geti lagt stjórnvaldssektir á einkaaðila og fyrirtæki sem brjóta gróflega eða ítrekað gegn 12. gr. um góða viðskiptahætti og venjur í váttryggingaviðskiptum.

Í 3. mgr. er kveðið á um álagningu stjórnvaldssekta. Í málsgreininni er lagt til að sektir sem lagðar eru á einstaklinga geti numið frá 10 þúsund krónum til 20 milljóna króna, en að sektir sem lagðar eru á lögaðila verði hærri og geti numið frá 50 þúsund krónum til 50 milljóna króna. Þegar fjallað er um sektarfjárhæðirnar er rétt að hafa í huga að hámarkssektum samkvæmt ákvæðinu verður ekki beitt nema sem viðurlögum við allra alvarlegustu brotunum sem Fjármálaeftirlitið leggur stjórnvaldssektir við.

Í 3. másl. 3. mgr. koma fram þau atriði sem hafa skal til hliðsjónar við ákvörðun sekta. Upptalning ákvæðisins er ekki tæmandi, en þar kemur fram að tekið skuli tillit til alvarleika brots, hvað brot hefur staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort að um er að ræða ítrekað brot. Í 4. másl. er kveðið á um að stjórn Fjármálaeftirlitsins skuli taka ákvarðanir um stjórnvaldssektir og að sektirnar séu aðfararhæfar. Þá er í 5. másl. kveðið á um að sektir skuli renna í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtuna, en edlilegt þykir að innheimtukostnaður, sem oft getur verið allnokkur og stofnunin ber kostnað af, renni til hennar. Loks er lagt til í 6. og 7. másl. 3. mgr. að mælt verði fyrir um greiðslu dráttarvaxta af fjárhæð stjórnvaldssekta sem Fjármálaeftirlitið leggur á. Er lagt til að dráttarvextir byrji að reiknast eftir mánuð frá ákvörðun Fjármálaeftirlitsins og að um ákvörðun og útreikning þeirra fari eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

Í 4. mgr. er kveðið á um að stjórnvaldssektum verði beitt hvort sem lögbrott er framið af ásetningi eða gáleysi. Það er þó ljóst að alvarleiki brots ræður miklu við ákvörðun um fjárhæð stjórnvaldssektar og að stjórnvaldssektir fyrir gáleysisbrott verða almennt lægri en fyrir ásetningsbrott.

Um 19. gr.

Í greininni er lagt til að við löginn bætist sex nýjar greinar.

Um a-lið (99. gr. a).

Í ákvæðinu er lagt til að í 99. gr. a í lögum um váttryggingastarfsemi verði mælt fyrir um heimildir til handa Fjármálaeftirlitinu að ljúka málum með sátt.

Í gildandi lögum er ekki mælt fyrir heimildir til að ljúka málum með sátt. Lögfesting heimildar til að ljúka málum með sátt, myndi stuðla að frekara gagnsæi og styrkja nógildandi heimildir.

Í tillögu þeirri sem gerð er að sáttaákvæði í frumvarpinu er ekki aðeins gert ráð fyrir því að Fjármálaeftirlitinu verði heimilt að bjóða málsaðilum að ljúka málum með sátt um hæfilega sektargreiðslu, heldur er ætlunin að Fjármálaeftirlitið geti beitt öllum þeim úrræðum sem það hefur lögum samkvæmt þegar málum er lokið með sátt. Til að unnt sé að ljúka máli með sátt verður samþykki málsaðila að liggja fyrir. Sáttir eru því ekki einhliða ákvarðanir stjórnvalds, heldur koma málsaðilar einnig að þeim. Því er lagt til að kveðið verði skýrt á um að þær séu bindandi fyrir aðila þegar hann hefur samþykkt sáttina og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Fjármálaeftirlitinu er ekki heimilt að ljúka máli með sátt ef um að ræða meiri háttar brott sem refsiviðurlög liggja við. Loks er gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið skuli setja nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins.

Um b-lið (99. gr. b).

Hér er lagt til að lögfest verði í 99. gr. b ákvæði er kveður á um rétt einstaklings til að fella ekki á sig sök við rannsókn á stjórnáslustigi. Á meðan slíkt almennt ákvæði er ekki í stjórnáslulögum þykir æskilegt að inntak réttarins verði lögfest í lögum um fjármálafyrirtæki, þar sem stjórnásluviðurlög, sem talist geta viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, liggja við brotum á lögunum, sbr. umfjöllun í almennum athugasemdum.

Ákvæðið á aðeins við ef til staðar er „rökstuddur grunur“ um að viðkomandi hafi framið refsivert brot. Þykir eðlilegt að miða við að grunur yfirvalda sé svo sterkur að ástæða væri til að veita honum réttarstöðu grunaðs manns samkvæmt reglum opinbers réttarfars. Þannig verði að vera til staðar aðstæður eða sönnunargögn sem bendi til sektar viðkomandi og rannsókn að beinast að honum sérstaklega en ekki stærri hópi manna. Ef til staðar er rökstuddur grunur um að viðkomandi hafi framið refsivert brot er honum aðeins skylt að veita upplýsingar ef unnt er að útiloka að þær geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um sekt hans. Væri honum því til dæmis skylt að veita upplýsingar um nafn sitt og heimilisfang.

Um c-lið (99. gr. c).

Í ákvæðinu er lagt til að í 99. gr. c verði sett ákvæði um að heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir falli niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk. Er það sami fyrningarfrestur og gilda mun um refsíabyrgð einstaklinga og lögaðila vegna brota á lögunum, en gert er ráð fyrir að í 99. gr. d laganna, sbr. d-lið 19. gr. frumvarpsins verði kveðið á um að hámarksrefsing vegna brota gegn lögunum skuli vera sektir að fangelsi allt að tveimur árum. Því er fyrningarfrestur gagnvart einstaklingum fimm ár skv. 81. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Sami fyrningarfrestur gildir gagnvart lögaðilum, sbr. 4. mgr. 81. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940.

Við afmörkun þess hvenær háttsemi lauk ber að taka mið af meginreglum refsiréttar og fjármálamarkaðsréttar um það atriði Af því leiðir að ef um samfellda brotastarfsemi eða ástandsbrott er að ræða telst broti ekki lokið fyrr en hinu ólögmeða ástandi linnir og upphaf fyrningarfrests telst þá einnig frá þeim tíma.

Í 2. mgr. er kveðið á um að tilkynning Fjármálaeftirlitsins til aðila um rannsókn á meintu broti rjúfi fyrningu. Reglan á sér að nokkru leyti hliðstæðu í 4. mgr. 82. gr. almennra hegningarlaga. Einnig er kveðið á um að rof fyrningarfrests hafi réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti. Af því leiðir, að þótt rannsókn beinist í upphafi að einum aðila, hindra fyrningarreglur ekki að lögð verði stjórnásluviðurlög á aðra aðila sem síðar kemur í ljós að stóðu einnig að broti. Rétt er að taka fram að þótt réttur Fjármálaeftirlitsins til álagningar stjórnvaldssekta sé fyrndur koma ákvæði þessarar greinar ekki í veg fyrir að Fjármálaeftirlitið fjalli efnislega um mál og kveði upp úr um það, hvort tiltekin háttsemi hafi falið í sér brott gegn lögum um váttryggingastarfsemi.

Um d-lið (99. gr. d).

Í greininni er lagt til að kveðið verði á um refsingar vegna saknæmrar háttsemi í tengslum við nánar tilgreind ákvæði laga um fjármálafyrirtæki í 99. gr. d. Refsiákvæði gildandi laga eru í 99. gr. laganna og fela tillögur frumvarpsins í sér nokkra breytingu, sbr. umfjöllun í almennum athugasemdum. Í greininni er lagt til að brott á nánar tilteknum ákvæðum laganna varði sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Samkvæmt 99. gr. gildandi laga varða brott gegn lögunum sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að það varði sektum eða fangelsi allt að tveimur árum að brjóta gegn 2. másl. 1. gr. og 5. mgr. 21. gr. um bann við að leyfisskyld starfsemi sé stunduð án starfsleyfis, 13. gr. um breytingu

á starfsemi, 4. mgr. 28. gr. um að allar breytingar á atriðum sem tilkynna skal til váttryggingafélagaskrár skuli senda eins fljótt og auðið er og eigi síðar en innan eins mánaðar, 4. mgr. 37. gr. um tilkynningarskyldu tryggingastærðfræðings til Fjármálaeftirlitsins, 1., 2. og 5. mgr. 41. gr. um hámark eigin hluta, 1.–3. mgr. 44. gr. um ársreikninga, 2. mgr. 45. gr. um hæfi endurskoðanda, 1. mgr. 46. gr. um að ársreikningur váttryggingafélags skuli endurskoðaður í samræmi við góða endurskoðunarvenju, 2. mgr. 46. gr. um tilkynningarskyldu endurskoðanda til Fjármálaeftirlitsins, 49. gr. um úthlutun arðs, 2. mgr. 76. gr. um lok starfsemi váttryggingafélags, 3. mgr. 76. gr. um lausn geymslufjár og 1. og 6. mgr. 90. gr. um aðgerðir vegna ónógs gjaldþols. Brot gegn öllum framantöldum ákvæðum að undanskildum 1.–3. mgr. 44. gr. um ársreikninga, 2. mgr. 45. gr. um hæfi endurskoðanda, 1. mgr. 46. gr. um að ársreikningur váttryggingafélags skuli endurskoðaður í samræmi við góða endurskoðunarvenju og 1. og 6. mgr. 90. gr. um aðgerðir vegna ónógs gjaldþols varða einnig stjórnvaldssektum. Það kemur þó aldrei til þess að sami aðili þurfi að sæta refsingu og álagningu stjórnvaldssekta fyrir sama brot, sbr. umfjöllun í almennum athugasemdum og athugasemdum við d-lið 10. gr.

Um e-lið (99. gr. e).

Í ákvæðinu er lagt til að í 1. mgr. 99. gr. e verði kveðið á um að brot gegn lögum um fjármálafyrirtæki varði refsingu hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi. Sambærilegt ákvæði er ekki í gildandi lögum.

Í 2. mgr. er kveðið á um að heimilt sé að gera upptækan með dómi beinan eða óbeinan hagnað sem hlotist hefur af broti gegn ákvæðum laganna er varða refsingu. Sambærilegt ákvæði er ekki í gildandi lögum.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um að tilraun til brots eða hlutdeild í brotum á ákvæðum laga um váttryggingastarfsemi sé refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.

Um f-lið (99. gr. f).

Lagt er til að í 99. gr. f verði sett ákvæði um verklag við rannsókn mála þar sem meint brot varða bæði stjórnvaldssektum og refsivíðurlögum og um samskipti milli Fjármálaeftirlitsins og lögreglu og ákærvalds. Eru breytingarnar í samræmi við það markmið frumvarpsins að samhæfa hið almenna viðurlagakerfi og viðurlagakerfi eftirlitsstofnana í þeim tilvikum þar sem refsing og stjórnsluviðurlög eru bæði lögbundin sem viðurlög við broti, þannig að ekki komi til þess að málið verði rannsakað á sama tíma bæði hjá eftirlitsstjórnvaldi og lögreglu.

Í 1. og 2. mgr. er kveðið á um hvernig skulu fara með brot gegn lögum um fjármálafyrirtæki sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsingu. Í 1. mgr. er kveðið á um að brot gegn lögnum sæti aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kærðu Fjármálaeftirlits til lögreglu. Í 2. mgr. er síðan mælt fyrir um að ef meint brot varði bæði stjórnvaldssektum og refsingu meti Fjármálaeftirlitið hvort mál skuli kært til lögreglu eða því lokið með stjórnvaldsákvörðun hjá stofnuninni. Þykir eðlilegt að það falli í hlut stjórnvalds að meta hvort ljúka beri máli með stjórnsluviðurlögum eða kæra það til lögreglu. Í málsgreininni er síðan að finna viðmið um það hvenær Fjármálaeftirlitinu ber að kæra mál til lögreglu. Lagt er til að stofnuninni beri að kæra öll meiri háttar brot á lögnum sem varða refsingum til lögreglu. Brot teljast meiri háttar í skilningi ákvæðisins ef þau lúta að verulegum fjárhæðum, ef verknadur er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brots. Þá mun verða höfð hliðsjón af heimildum Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir við afmörkun á því hvaða brot teljast meiri háttar. Lögregla mun síðan rannsaka þau mál sem Fjármálaeftirlitið vísar til hennar og eftir atvikum gefa út ákæru vegna þeirra.

Í ákvæðinu er einnig kveðið á um að Fjármálaeftirlitið geti á hvaða stigi rannsóknar sem er vísað máli vegna brota á lögum til opinberrar rannsóknar.

Í 3. mgr. er kveðið á um að ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að kæra mál til lögreglu teljist ekki til stjórnsluákvörðunar og því gildi ákvæði IV.–VII. kafla stjórnsýslulaga ekki um slíkar ákvarðanir stofnunarinnar. Í málsgreininni er jafnframt kveðið á um að með kæru Fjármálaeftirlitsins skuli fylgja afrit þeirra gagna sem grunur um brot er studdur við.

Í 4. mgr. er að finna heimild fyrir Fjármálaeftirlitið til að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast brotum sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsíabyrgð. Þá er í málsgreininni heimild fyrir stofnunina til að taka þátt í aðgerðum lögreglu sem varða rannsókn þeirra brota sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsingu.

Í 5. mgr. greinarinnar er kveðið á um að lögreglu og ákærvaldi sé heimilt að afhenda Fjármálaeftirlitinu upplýsingar og gögn sem aflað hefur verið og tengjast brotum sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsíabyrgð. Þá er gert ráð fyrir að lögreglu sé heimilt að taka þátt í aðgerðum Fjármálaeftirlitsins sem varða rannsókn brota sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsingu.

Í lokamálsgrein ákvæðisins er kveðið á um heimild ákæranda til að senda eða endursenda mál til Fjármálaeftirlitsins til meðferðar og ákvörðunar í þeim tilvikum þar sem ekki eru talin efni til málshöfðunar og ætluð refsiverð háttsemi varðar jafnframt stjórnsýsluviðurlögum. Á ákvæðið við hvort sem lögregla eða ákærvald hafa tekið mál upp að eigin frumkvæði eða fengið það sent frá eftirlitsaðilanum.

Um VII. kafla.

Í VII. kafla eru lagðar til breyting á lögum nr. 32/2005, um miðlun váttrygginga.

Um 20. gr.

Í greininni er lagt til að ákvæði um stjórnvaldssektir verði sett í 62. gr. laga um miðlun váttrygginga, en nú liggja aðeins refsiviðurlög við brotum á lögum.

Í 1. mgr. ákvæðisins er mælt fyrir um heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja stjórnvaldssektir á einstaklinga og/eða fyrirtæki við nánar tiltekna aðstæður. Í ákvæðinu er að finna upptalningu á þeim brotum sem lagt er til að geti varðað stjórnvaldssektum. Gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið geti lagt stjórnvaldssektir á einstaklinga og lögaðila ef þeir hafa brotið gegn 2. mgr. 1. gr. um bann við að leyfisskyld starfsemi sé stunduð án heimildar, 1. mgr. 12. gr. um heiti váttryggingamiðlara, 1. mgr. 14. gr. um að váttryggingamiðlari skuli einungis miðla frumtryggingum á vegum váttryggingafélaga sem hafa starfsleyfi hér á landi, 15.–17. gr. um hæfisskilyrði, 2. másl. 1. mgr. 19. gr. um fjárhagslega stöðu váttryggingamiðlara og viðbrögðum við því ef líkur eru á því að váttryggingamiðlari eigi ekki fyrir fjárhagslegum skuldbindingum sínum, 20. gr. um starfsábyrgðartryggingu váttryggingamiðlara, 21. gr. um viðtöku fjármuna án heimildar, 1. mgr. 22. gr. um vörslufjárreikning váttryggingamiðlara, 23. gr. um yfirsýn, 24. gr. um ráðningar- og verksamninga, 25. gr. um samninga um þjónustu, 27. gr. um trúnaðarupplýsingar, 30.–32. gr. um upplýsingaskyldu váttryggingamiðlara, 1.–3. mgr. 36. gr. um innlögn starfsleyfis, 37. gr. um skil á ársreikningi og fylgigögnum, 38. gr. um tilkynningu um framkomna skaðabótakröfu, 1.–3. mgr. 39. gr. um skráningu mboðsmanns, 40. gr. um skilyrði skráningar, 1. mgr. 41. gr. um heiti váttryggingaumboðsmanns, 1. másl. 1. mgr. 42. gr. um takmarkanir á starfsemi váttryggingaumboðsmanns, 43. gr. um viðtöku váttryggingaumboðsmanns á fjármunum, 1. mgr. 44. gr. um vörslufjárreikning váttryggingaum-

boðsmanns, 45. gr. um yfirsýn yfir starfsemi, 46. gr. um ráðningar- og verkamninga, 48. gr. um trúnaðarupplýsingar, 49. gr. um góða viðskiptahætti og venjur váttryggingaumboðsmanns, 51.–54. gr. um upplýsingaskyldu váttryggingaumboðsmanns, 1. og 3. mgr. 56. gr. um starfsemi innlendra váttryggingamiðlara og váttryggingaumboðsmanna erlendis og 60. gr. um eftirlitsgjald. Í frumvarpi þessu, sbr. a-lið 21. gr., er gert ráð fyrir að lögfest verði í 62. gr. a heimild til handa Fjármálaeftirlitinu til að ljúka málum með sátt. Því er talið rétt að Fjármálaeftirlitið geti lagt stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða einstaklinga, ef þau fara ekki eftir ákvæðum sáttarinnar.

Í 2. mgr. greinarinnar er kveðið á um að Fjármálaeftirlitið geti lagt stjórnvaldssektir á einkaaðila og fyrirtæki sem brjóta gróflega eða ítrekað gegn 28. gr. eða 49. gr. um góða viðskiptahætti og venjur.

Í 3. mgr. er kveðið á um álagningu stjórnvaldssekta. Í málsgreininni er lagt til að sektir sem lagðar eru á einstaklinga geti numið frá 10 þúsund krónum til 20 milljóna króna, en að sektir sem lagðar eru á lögaðila verði hærri og geti numið frá 50 þúsund krónum til 50 milljóna króna. Þegar fjallað er um sektarfjárhæðirnar er rétt að hafa í huga að hámarkssektum samkvæmt ákvæðinu verður ekki beitt nema sem viðurlögum við allra alvarlegustu brotunum sem Fjármálaeftirlitið leggur stjórnvaldssektir við.

Í 3. másl. 3. mgr. koma fram þau atriði sem hafa skal til hliðsjónar við ákvörðun sekta. Upptalning ákvæðisins er ekki tæmandi, en þar kemur fram að tekið skuli tillit til alvarleika brots, hvað brot hefur staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort að um er að ræða ítrekað brot. Í 4. másl. er kveðið á um að stjórn Fjármálaeftirlitsins skuli taka ákvarðanir um stjórnvaldssektir og að sektirnar séu aðfararhæfar. Þá er í 5. másl. kveðið á um að sektir skuli renna í rikissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtuna, en edlilegt þykir að innheimtukostnaður, sem oft getur verið allnokkur og stofnunin ber kostnað af, renni til hennar. Loks er lagt til í 6. og 7. másl. 3. mgr. að mælt verði fyrir um greiðslu dráttarvaxta af fjárhæð stjórnvaldssekta sem Fjármálaeftirlitið leggur á. Er lagt til að dráttarvextir byrji að reiknast eftir mánuð frá ákvörðun Fjármálaeftirlitsins og að um ákvörðun og útreikning þeirra fari eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

Í 4. mgr. er kveðið á um að stjórnvaldssektum verði beitt hvort sem lögbrot er framið af ásetningi eða gáleysi. Það er þó ljóst að alvarleiki brots ræður miklu við ákvörðun um fjárhæð stjórnvaldssektar og að stjórnvaldssektir fyrir gáleysisbrot verða almennt lægri en fyrir ásetningsbrot.

Um 21. gr.

Í greininni er lagt til að sex nýjum greinum verði bætt við lögin um miðlun váttrygginga og hafa öll ákvæðin að geyma reglur um viðurlög og álagningu viðurlaga við brotum gegn lögunum.

Um a-lið (62. gr. a).

Í ákvæðinu er lagt til að í 62. gr. a verði mælt fyrir um heimildir til handa Fjármálaeftirlitinu að ljúka málum með sátt.

Í gildandi lögum er ekki mælt fyrir heimildir til að ljúka málum með sátt. Lögfesting heimildar til að ljúka málum með sátt, myndi stuðla að frekara gagnsæi og styrkja núgildandi heimildir.

Í tillögu þeirri sem gerð er að sáttaákvæði í frumvarpinu er ekki aðeins gert ráð fyrir því að Fjármálaeftirlitinu verði heimilt að bjóða málsaðilum að ljúka málum með sátt um hæfilega sektargreiðslu, heldur er ætlunin að Fjármálaeftirlitið geti beitt öllum þeim úrræðum

sem það hefur lögum samkvæmt þegar málum er lokið með sátt. Til að unnt sé að ljúka máli með sátt verður samþykki málsaðila að liggja fyrir. Sáttir eru því ekki einhliða ákvarðanir stjórnvalds, heldur koma málsaðilar einnig að þeim. Því er lagt til að kveðið verði skýrt á um að þær séu bindandi fyrir aðila þegar hann hefur samþykkt sáttina og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Fjármálaeftirlitinu er ekki heimilt að ljúka máli með sátt ef um að ræða meiri háttar brot sem refsiviðurlög liggja við. Loks er gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið skuli setja nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins.

Um b-lið (62. gr. b).

Í greininni er lagt til að lögfest verði í 62. gr. b ákvæði er kveður á um rétt einstaklings til að fella ekki á sig sök við rannsókn á stjórnsýslustigi. Á meðan slíkt almennt ákvæði er ekki í stjórnsýslulögum þykir æskilegt að inntak réttarins verði lögfest í lögum um fjármála-fyrirtæki, þar sem stjórnsýsluviðurlög, sem talist geta viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, liggja við brotum á lögunum, sbr. umfjöllun í almennum athugasemdum.

Ákvæðið á aðeins við ef til staðar er „rökstuddur grunur“ um að viðkomandi hafi framið refsivert brot. Þykir eðlilegt að miða við að grunur yfirvalda sé svo sterkur að ástæða væri til að veita honum réttarstöðu grunaðs manns samkvæmt reglum opinbers réttarfars. Þannig verði að vera til staðar aðstæður eða sönnunargögn sem bendi til sektar viðkomandi og rannsókn að beinast að honum sérstaklega en ekki stærri hópi manna. Ef til staðar er rökstuddur grunur um að viðkomandi hafi framið refsivert brot er honum aðeins skylt að veita upplýsingar ef unnt er að útiloka að þær geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um sekt hans. Væri honum því til dæmis skylt að veita upplýsingar um nafn sitt og heimilisfang.

Um c-lið (62. gr. c).

Í ákvæðinu er lagt til að í 62. gr. c í lögum um miðlun váttrygginga verði sett ákvæði um að heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir falli niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk. Er það sami fyrningarfrestur og gilda mun um refsíábyrgð einstaklinga og lögaðila vegna brota á lögunum, en gert er ráð fyrir að í 62. gr. d laganna, sbr. d lið 21. gr. frumvarpsins verði kveðið á um að hámarksrefsing vegna brota gegn lögunum skuli vera sektir að fangelsi allt að tveimur árum. Því er fyrningarfrestur gagnvart einstaklingum fimm ár skv. 81. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Sami fyrningarfrestur gildir gagnvart lögaðilum, sbr. 4. mgr. 81. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940.

Við afmörkun þess hvenær háttsemi lauk ber að taka mið af meginreglum refsiréttar og fjármálamarkaðsréttar um það atriði Af því leiðir að ef um samfellda brotastarfsemi eða ástandsbrot er að ræða telst broti ekki lokið fyrr en hinu ólögsmæta ástandi linnir og upphaf fyrningarfrests telst þá einnig frá þeim tíma.

Í 2. mgr. er kveðið á um að tilkynning Fjármálaeftirlitsins til aðila um rannsókn á meintu broti rjúfi fyrningu. Reglan á sér að nokkru leyti hliðstæðu í 4. mgr. 82. gr. almennra hegningarlaga. Einnig er kveðið á um að rof fyrningarfrests hafi réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti. Af því leiðir, að þótt rannsókn beinist í upphafi að einum aðila, hindra fyrningarreglur ekki að lögð verði stjórnsýsluviðurlög á aðra aðila sem síðar kemur í ljós að stóðu einnig að broti. Rétt er að taka fram að þótt réttur Fjármálaeftirlitsins til álagningar stjórnvaldssekta sé fyrndur koma ákvæði þessarar greinar ekki í veg fyrir að Fjármálaeftirlitið fjalli efnislega um mál og kveði upp úr um það, hvort tiltekin háttsemi hafi falið í sér brot gegn lögum um miðlun váttrygginga.

Um d-lið (62. gr. d).

Í greininni er lagt til að kveðið verði á um refsingar vegna saknæmrar háttsemi í tengslum við nánar tilgreind ákvæði laga um miðlun váttrygginga í 62. gr. d. Refsiákvæði gildandi laga er í 62. gr. laganna og fela tillögur frumvarpsins í sér nokkra breytingu, sbr. umfjöllun í almennum athugasemdum. Í greininni er lagt til að brot á nánar tilteknum ákvæðum laganna varði sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Samkvæmt 62. gr. gildandi laga varða brot gegn ákvæðum laganna sektum eða fangelsi allt að einu ári. Því felur frumvarpið í sér þyngingu á viðurlögum frá því sem er í gildandi lögum. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að það varði sektum eða fangelsi allt að tveimur árum að brjóta gegn 2. mgr. 1. gr., 12. og 13. gr. og 1. mgr. 14. gr. um bann við að leyfisskyld starfsemi sé stunduð án heimildar, 1. mgr. 19. gr. um fjárhagslega stöðu váttryggingamiðlara og viðbrögðum við því ef líkur eru á því að miðlari eigi ekki fyrir fjárhagslegum skuldbindingum sínum, 20. gr. um starfsábyrgðartryggingu váttryggingamiðlara, 21. gr. um viðtöku fjármuna án heimildar, 1. mgr. 22. gr. um vörslufjárreikning váttryggingamiðlara, 27. gr. um þagnarskyldu váttryggingamiðlara o.fl., 30.–32. gr. um upplýsingaskyldu váttryggingamiðlara og 48. gr. um þagnarskyldu váttryggingaumboðsmanna o.fl. Brot gegn öllum framantöldum ákvæðum varða einnig stjórnvaldssektum. Það kemur þó aldrei til þess að sami aðili þurfi að sæta refsingu og álagningu stjórnvaldssekta fyrir sama brot, sbr. umfjöllun í almennum athugasemdum og athugasemdum við f-lið 21. gr.

Um e-lið (62. gr. e).

Í ákvæðinu er lagt til að í 1. mgr. 62. gr. e verði kveðið á um að brot gegn lögum um miðlun váttrygginga varði refsingu hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi. Sambærilegt ákvæði er ekki í gildandi lögum.

Í 2. mgr. er kveðið á um að heimilt sé að gera upptækan með dómi beinan eða óbeinan hagnað sem hlotist hefur af broti gegn ákvæðum laganna er varða refsingu. Sambærilegt ákvæði er ekki í gildandi lögum.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um að tilraun til brots eða hlutdeild í brotum á ákvæðum laga um miðlun váttrygginga sé refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.

Um f-lið (62. gr. f).

Lagt er til að í 62. gr. f verði sett ákvæði um verklag við rannsókn mála þar sem meint brot varða bæði stjórnvaldssektum og refsiviðurlögum og um samskipti milli Fjármálaeftirlitsins og lögreglu og ákærvalds. Eru breytingarnar í samræmi við það markmið frumvarpsins að samhæfa hið almenna viðurlagakerfi og viðurlagakerfi eftirlitsstofnana í þeim tilvikum þar sem refsing og stjórnvísluviðurlög eru bæði lögbundin sem viðurlög við broti, þannig að ekki komi til þess að málið verði rannsakað á sama tíma bæði hjá eftirlitsstjórnvaldi og lögreglu.

Í 1. og 2. mgr. er kveðið á um hvernig skulu fara með brot gegn lögum um fjármálafyrirtæki sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsingu. Í 1. mgr. er kveðið á um að brot gegn lögnum sæti aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kærufjármálaeftirlits til lögreglu. Í 2. mgr. er síðan mælt fyrir um að ef meint brot varði bæði stjórnvaldssektum og refsingu meti Fjármálaeftirlitið hvort mál skuli kært til lögreglu eða því lokið með stjórnvaldsákvörðun hjá stofnuninni. Þykir eðlilegt að það falli í hlut stjórnvalds að meta hvort ljúka beri máli með stjórnvísluviðurlögum eða kæra það til lögreglu. Í málsgreininni er síðan að finna viðmið um það hvenær Fjármálaeftirlitinu ber að kæra mál til lögreglu. Lagt er til að stofnuninni beri að kæra öll meiri háttar brot á lögnum sem varða refsingum til lögreglu. Brot teljast meiri háttar í skilningi ákvæðisins ef þau lúta að verulegum fjárhæðum, ef verknadur er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brots. Þá mun verða höfð hliðsjón af heimildum Fjármálaeftirlitsins til að leggja á

stjórnvaldssektir við afmörkun á því hvaða brot teljist meiri háttar. Lögregla mun síðan rannsaka þau mál sem Fjármálaeftirlitið vísar til hennar og eftir atvikum gefa út ákæru vegna þeirra. Í ákvæðinu er einnig kveðið á um að Fjármálaeftirlitið geti á hvaða stigi rannsóknar sem er vísað máli vegna brota á lögunum til opinberrar rannsóknar.

Í 3. mgr. er kveðið á um að ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að kæra mál til lögreglu teljist ekki til stjórnsluákvörðunar og því gildi ákvæði IV.–VII. kafla stjórnsýslulaga ekki um slíkar ákvarðanir stofnunarinnar. Í málsgreininni er jafnframt kveðið á um að með kæru Fjármálaeftirlitsins skuli fylgja afrit þeirra gagna sem grunur um brot er studdur við.

Í 4. mgr. er að finna heimild fyrir Fjármálaeftirlitið til að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast brotum sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsíabýrgð. Þá er í málsgreininni heimild fyrir stofnunina til að taka þátt í aðgerðum lögreglu sem varða rannsókn þeirra brota sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsingu.

Í 5. mgr. greinarinnar er kveðið á um að lögreglu og ákærvaldi sé heimilt að afhenda Fjármálaeftirlitinu upplýsingar og gögn sem aflað hefur verið og tengjast brotum sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsíabýrgð. Þá er gert ráð fyrir að lögreglu sé heimilt að taka þátt í aðgerðum Fjármálaeftirlitsins sem varða rannsókn brota sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsingu.

Í lokamálsgrein ákvæðisins er kveðið á um heimild ákæranda til að senda eða endursenda mál til Fjármálaeftirlitsins til meðferðar og ákvörðunar í þeim tilvikum þar sem ekki eru talin efni til málshöfðunar og ætluð refsiverð háttsemi varðar jafnframt stjórnsýsluviðurlögum. Á ákvæðið við hvort sem lögregla eða ákærvald hafa tekið mál upp að eigin frumkvæði eða fengið það sent frá eftirlitsaðilanum.

Um VIII. kafla.

Í kaflanum er gerð tillaga um eina breyting á lögum nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Um 22. gr.

Í greininni er lögð til breyting á 1. mgr. 12. gr. laganna um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi til samræmis við önnur ákvæði frumvarpsins um samskipti Fjármálaeftirlitsins og lögreglu og ákærvalds.

Um IX. kafla.

Í kaflanum er kveðið á um gildistöku laganna.

23. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að lögin öðlist þegar gildi. Ákvæðið þarfnast ekki frekari skýringar.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um breytingar á lagaákvæðum
um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði.**

Frumvarpið er systurfrumvarp frumvarps til laga um breytingar á samkeppnislögum og byggist að sama skapi á niðurstöðu nefndar forsætisráðherra um viðurlög við efnahagsbrotum. Helstu markmiðin með frumvarpinu eru að taka á álitaefnum í samskiptum og verkskiptingu við rannsókn og meðferð efnahagsbrota í tilviki lögreglu og ákærvalds annars vegar og eftirlitsstofnana innan stjórnslunnar hins vegar. Þá eru í frumvarpinu lagðar til breytingar á viðurlögum við efnahagsbrotum, svo sem stjórnvaldssektum og refsíabyrgð.

Útgjöld Fjármálaeftirlitsins eru fjármögnuð með ríkistekjum af eftirlitsgjaldi. Samkvæmt fjárlagafrumvarpi 2007 var lagt til að fjárheimild stofnunarinnar yrði hækkuð um 186,6 m.kr. eða úr 410,5 m.kr. í 597,1 m.kr. Var það gert vegna aukinna verkefna og fjölgunar starfsmanna ásamt útgjöldum vegna samkomulags við Lífeyrissjóð bankamanna.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er gert ráð fyrir að fjölga þurfi stöðugildum Fjármálaeftirlitsins um 2–3 vegna aukinna verkefna. Ekki er ljóst á þessu stigi hvort það rúmist innan tekna af eftirlitsgjaldinu.