



	Dagsetning	Málsnúmer / Bréfalykill
Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis b.t. Vilhjálms Egilssonar, formanns Pórshamri 150 Reykjavík	25. nóvember 1997	96100104 54.010

Í umfjöllun efnahags- og viðskiptanefndar um frumvarp til laga um rafræna eignarskráningu verðbréfa hafa nefndarmenn bent á ýmislegt sem betur mætti fara. Ráðuneytið hefur unnið að úrbótum á frumvarpinu í samráði við ritara nefndarinnar. Nefndin hefur þó óskað eftir skriflegri umsögn ráðuneytisins um nokkur atriði og fer hún hér á eftir.

Þagnarskylda verðbréfamistöðva um skráð réttindi

Í 14. gr. er kveðið á um að verðbréfamistöð sé óheimilt að veita upplýsingar um skráð réttindi, sbr. þó ákvæði í 8., 11., 25. og 31. gr. Eina undantekningin er að verðbréfamistöðin getur veitt upplýsingar í hagtöluskyni að fenginni heimild tölvunefndar. Í 8. gr. segir að stjórn, endurskoðendum og framkvæmdastjóra, svo og öðrum starfsmönnum, sé óheimilt að skýra frá nokkru því sem þeir fá vitneskju um í starfi sínu án undangengins dómsúrskurðar.

Ráðuneytið telur að túlka beri greinina þröngt. Aðilar sem ekki eru nefndir í lögum þessum hafa ekki heimild til að fá upplýsingar um skráð réttindi í verðbréfamistöð, nema að undangengnum dómsúrskurði. Yfirvöld hafa m.ö.o. ekki heimild að krefjast upplýsinga um skráð réttindi í verðbréfamistöð. Ráðuneytið telur þetta vera lykilatriði til að tryggja að sátt skapist um nýtt fyrirkomulag viðskipta með verðbréf. Þess má geta að fjármálaráðuneytið hefur tekið virkan þátt í undirbúningi þessa máls og gerir ekki athugasemdir við hin ströngu þagnarskylduákvæði þess.

Taka ber mið af því hvað verðbréfamistöð mun geyma mikilvægar upplýsingar um fjárhagsmálefni manna. Búast má við að langstærstur hluti verðbréfaeignar landsmanna, um 500 milljarðar króna, muni verða geymdur í verðbréfamistöð. Hlutverk verðbréfamistöðvar er að skapa meira öruggi og traust í verðbréfavíðskiptum, ekki að veita opinberum aðilum betri aðgang að upplýsingum um fjárhagsmálefni einstaklinga og lögaðila. Aðstaða opinberra aðila mun að þessu leytnu til ekki breytast með tilkomu verðbréfamistöðvar. Reikningsstofnunum ber eftir sem áður skylda til að upplýsa yfirvöld um viðskipti þeirra við einstaka aðila ef um þau er spurt.

Samráðsnefnd verðbréfamistöðva og Seðlabankans

Í 2. mgr. 15 gr. er kveðið á um samráðsnefnd verðbréfamistöðva og Seðlabankans, hverrar hlutverk er að fjalla um samskipti þessara aðila í tengslum við efndalok viðskipta. Vegna hlutverks seðlabanka hefur víðast verið litið svo á að þeim beri að stuðla að því að greiðslumiðlunarkerfi séu hagkvæm og örugg. Í athugasemdum umsagnaraðila var bent á að vel færi á því að Verðbréfaþing Íslands ætti aðild að þessari

nefnd, þar eð á henni hvílir sú lagaskylda að setja reglur um uppgjör viðskipta.

Að höfðu samráði við Seðlabanka Íslands, Verðbréfaþing Íslands og Undirbúningsfélag Verðbréfaskráningar Íslands mælir ráðuneytið með að Verðbréfaþing Íslands fái aðild að samráðsnefndinni og verksvið hennar verði víðtækara.

Við útfærslu á þessu ákvæði er þó rétt að hafa í huga að lagt hefur verið fram nýtt frumvarp þar sem einkaréttur Verðbréfaþingsins á verðbréfaþingsstarfsemi er afnuminn, sbr. ákvæði til bráðabirgða í lögum um Verðbréfaþing Íslands nr. 22/1996. Verðbréfaþingið er þó í frumvarpinu veittur frestur til 1. júlí 1999 til að aðlaga starfsemi sína að nýjum lögum.

Ráðuneytið telur tvær útfærslur koma helst til greina við útfærslu á þessu ákvæði. Í fyrsta lagi væri unnt að tilgreina Verðbréfaþing Íslands sérstaklega í ákvæðinu og breyta ákvæðinu ef frumvarp um starfsemi kauphalla verður samþykkt. Í öðru lagi væri unnt að miða við samþykkt frumvarpsins og skýra ákvæðið í nefndarálitum eða í bráðabirgðaákvæði.

Ráðuneytið mælir frekar með að seinni leiðin verði farin og 2. mgr. 15. gr. orðist svo:

"Skipa skal samráðsnefnd verðbréfamiðstöðva, kauphalla og skipulegra tilboðsmarkaða og Seðlabanka Íslands. Seðlabanki skipar einn fulltrúa í nefndina, verðbréfamiðstöðvar sem hlotið hafa starfsleyfi skv. lögum þessum einn fulltrúa og kauphallir og skipulegir tilboðsmarkaðir einn fulltrúa. Seðlabanki Íslands fer með formennsku í nefndinni. Hlutverk samráðsnefndar er að fjalla um samskipti verðbréfamiðstöðva, kauphalla og skipulegra tilboðsmarkaða og Seðlabankans í tengslum við frágang viðskipta."

Verðbréf sem skráð eru í verðbréfamiðstöð

Þrátt fyrir að verðbréfamiðstöðvar gegni veigamiklu hlutverki þá hefur verið leitast við að einfalda eins og kostur er uppbyggingu þeirrar miðstöðvar sem fyrirhugað er að koma á fót hérlandis. Þannig hefur t.d. verið gert ráð fyrir að verðbréfamiðstöðin skrái einungis markaðsverðbréf, sbr. greinargerð með frumvarpi bls. 19.

Verkefni á borð við rafræna skráningu verðbréfa er mikið að vöxtum. Aðstandendur verkefnisins hafa verið þeirrar skoðunar að rétt sé að byrja smátt og bæta síðan við verkefnum eftir því sem miðstöðinni vex ásmegin. Þannig er líklegt að fyrst verði hafin skráning markaðsvíxla, síðan gætu nokkrir hlutabréfabréfaflokkar verið teknir inn og þannig koll af kalli.

Ekkert er því til fyrirstöðu að önnur verðbréf en markaðsverðbréf verði skráð í verðbréfamiðstöð þegar fram líða stundir. Tæknin býður upp á það. Því kann vel að vera að verðbréfamiðstöðvar muni bjóða upp á þessa þjónustu. Hagræðið af rafrænni skráningu fyrir handhafa fasteignaveðlana eða annarra slíkra skuldaskjala er hins vegar ekki hið sama og fyrir handhafa markaðsverðbréfa, hverra eiginleikar eru opinberlega skráðir. Þó óstöðluð verðbréf geti vissulega gengið kaupum og sölum mun rafræn skráning fyrst og fremst nýtast handhafa slíkra bréfa sem geymslustaður. Rafræn skráning markaðsverðbréfa gefur hins vegar möguleika á einföldu, traustu og öruggu uppgjöri verðbréfavíðskipta. Slíkt skapar festu og aga í verðbréfavíðskiptum.

Við gerð frumvarpsins þótti rétt að gera grein fyrir þeirri undirbúningsvinnu sem unnin hefur verið á undanförunum árum. Í því skyni var hugbúnaðarlýsing látin fylgja með athugasemdum með frumvarpinu. Búast má þó við að hugbúnaðarlýsing muni einhverjum breytingum eftir því sem þekking á viðfangsefninu eykst, eins og viðskiptaráðherra benti á í framsöguræðu sinni um frumvarpið. Þannig getur verið að verðbréfamiðstöð muni sjá sér hag í að leyfa skráningu annarra verðbréfa en

markaðsverðbréfa.

Við gerð lagafrumvarpsins hefur verið leitast við að skapa sveigjanleika í stað þess að binda hendur verðbréfamiðstöðva. Ekkert er kveðið á um í frumvarpinu hvers konar verðbréf skuli taka þar til skráningar. Í 13. gr. segir að stjórn verðbréfamiðstöðvar setji reglur um hvaða verðbréf sé unnt að taka til skráningar sem rafbréf. Reglur þessar skulu tryggja jafnræði allra hlutadeigandi og skulu birtar opinberlega. Í bráðabirgðaákvæði I er síðan kveðið á um að stefnt skuli að því að skrá í það minnsta nokkrar helstu tegundir markaðsverðbréfa í verðbréfamiðstöð fyrir árslok 2000.

Tengsl útgefenda og fjárfesta við verðbréfamiðstöð

Í rafrænum verðbréfaviðskiptum er reikningsstofnun milliliður á milli útgefenda og fjárfesta. Útgefandi gefur út flokk verðbréfa með ákveðnum eiginleikum (t.d. vöxtum og gjalddaga ef um skuldabréf er að ræða). Flokkurinn er skráður á nafn útgefanda í einni verðbréfamiðstöð í gegnum reikningsstofnun. Útgefandi getur ekki skipt flokknum á milli tveggja verðbréfamiðstöðva því rafræna skráningin er eina lögformlega sönnun eigandans fyrir eign sinni og má því ekki vera skráð á tveimur stöðum.

Fjárfestar kaupa úr flokknum ákveðinn fjölda eininga sem færður er af reikningi útgefanda á reikning fjárfestis. Hver eining getur verið svo lítil sem ein króna. Fjárfestirinn getur þannig keypt fyrir hvaða upphæð sem er, en er ekki bundinn við staðlaðar einingar pappírformsins. Kerfið býður líka upp á mikinn sveigjanleika á eftirmarkaði þar sem hægt er að selja einingar eftir hentugleika, krónu fyrir krónu ef því er að skipta.

Það er útgefandinn sem býður fram vöru sína á markaði. Hann ræður hvaða umbúðum hann vefur utan um vöru sína, þó hann leitist að sjálfsögðu við að fullnægja óskum viðskiptavina sinna. Útgefandi tekur ákvörðun um hvort hann gefur út verðbréf á pappír eða rafrænt. Hugsa mætti sér tilvik þar sem útgefandi gæfi út hluta verðbréfaflokks á pappír en þar eð umsýsla bréfanna er óhagkvæmari ef notast er við tvö kerfi má telja ólíklegt að útgefandi velji þá leið. Ekkert ætti hins vegar að vera því tæknilega eða lagalega til fyrirstöðu að fjárfestar bæðu um rafræna skráningu pappírbréfs eða pappírbréf í stað rafrænnar skráningar, ef menn svo kysu og greiddu fyrir það óhagræði sem af því leiddi. Búast má þó við að útgefendur sem og reikningsstofnanir reyna að hindra útbreiðslu pappírbréfa.

Miklu skiptir að markaðssetning verðbréfamiðstöðvar heppnist vel. Mikið hagræði er í því fólgið fyrir útgefendur, fjárfesta og reikningsstofnanir að hér myndist eitt traust kerfi. Tiltrú almennings á nýju kerfið næst vart með lögþvingunum. Innkallanir á eldri bréfum þurfa að vera kynntar á áberandi og jákvæðan hátt þar sem áhersla er lögð á hagkvæmni, einföldun viðskipta, öryggi og einfaldari endurgreiðslur. Þess skal getið að ósóttar greiðslur á gjalddaga spariskírteina nema yfir hundrað milljónum króna.

F.h.r.



ÁLITSGERÐ

um upplýsingaleynd verðbréfamiðstöðva og undantekningar frá henni samkvæmt frumvarpi til laga um rafræna eignarskráningu verðbréfa

Almennt

Í frumvarpi um rafræna eignarskráningu verðbréfa er kveðið á um upplýsingaleynd vegna eignarskráninga í verðbréfamiðstöð. Um er að ræða mjög viðkvæmar upplýsingar um fjárhag einstaklinga og lögaðila og því er nauðsynlegt að kveða skýrt á um upplýsingaleyndina sem og undantekningar frá henni.

Hins vegar virðist ekki liggja ljóst fyrir hverjar, ef einhverjar, heimildir skattfyrvöld hafa til að krefjast upplýsinga um eignarskráningar einstaklinga og lögaðila sem eiga reikning í verðbréfamiðstöð. Hér á eftir fer álit á því hversu langt meginreglan um upplýsingaleynd nær. Hins vegar verður ekki fjallað sérstaklega um rök fyrir því að upplýsingaleynd er fyrir hendi eða nauðsyn hennar almennt enda hljóta þau rök að vera kunn.

Ákvæði frumvarpsins verða reifuð í upphafi og í kjölfarið verður fjallað á almennan hátt um heimildir skattfyrvalda og bankaeftirlits til að krefjast upplýsinga vegna eftirlitshlutverks síns. Að lokum verður niðurstaða reifuð.

Reifun umræddra ákvæða frumvarpsins og lögskýring

Samkvæmt 1. mgr. 14. gr. frumvarps til laga um rafræna eignarskráningu verðbréfa er verðbréfamiðstöð óheimilt að veita upplýsingar um skráð réttindi. Meginregla þessi er skýr og ótvíræð og eru ákvæði um þagnarskyldu starfsmanna og stjórnarmanna verðbréfamiðstöðvar samkvæmt 1. mgr. 8. gr. frumvarpsins meginreglunni til stuðnings. Á meginreglu 1. mgr. 14. gr. eru þó gerðar tvær undantekningar.

Annars vegar eru undantekningar gerðar í frumvarpstextanum sjálfum um:

- heimild verðbréfamiðstöðvar samkvæmt 2. mgr. 8. gr til að gera samstarfs-samning við annað félag sem stundar hliðstæða starfsemi og veiti þeim aðila jafnframt upplýsingar, enda gildi sambærileg ákvæði um upplýsingaleynd hans,
- heimild stjórnar verðbréfamiðstöðvar til að veita hlutafélögum og verðbréfasjóðum upplýsingar um skráða eigendur hlutabréfa samkvæmt 3. mgr. 11. gr.,
- heimild (skyldu) reikningsstofnana til að gefa út reikningsyfirlit samkvæmt 24. gr.,
- heimild úrskurðarnefndar samkvæmt 2. msl. 3. mgr. 25. gr. frumvarpsins til aðgangs að öllum gögnum hjá verðbréfamiðstöð og
- síðast en ekki síst aðgang bankaftirlits Seðlabanka Íslands að öllum gögnum og upplýsingum um starfsemi verðbréfamiðstöðva sem það telur nauðsyn á samkvæmt 31. gr. frumvarpsins.

Hins vegar er gerð undantekning í 2. mgr. 14. gr. frá meginreglu 1. mgr. 14. gr. á þá leið að verðbréfamistöð sé heimilt að veita upplýsingar í hagtöluskyni að fenginni heimild tölvunefndar.¹ Hér má því við bæta að undantekningar frá meginreglum skulu ávallt skýrðar þröngt samkvæmt almennum lögskýringarreglum.

Heimildir skattýfirvalda til að krefjast upplýsinga

Þá vakna spurningar um aðgang opinberra eftirlitsaðila annarra en bankaeftirlits Seðlabanka Íslands og koma skattýfirvöld m.a. til greina.

Það er alveg skýrt samkvæmt frumvarpinu að skattýfirvöldum eru ekki veittar neinar heimildir til að afla upplýsinga um eignarskráningar í verðbréfamistöð umfram hvern og einn einstakling og/eða lögaðila sem heimild hefur til að afla upplýsinga um eigin reikning! Undantekningin frá meginreglunni um upplýsingaleynd verðbréfamistöðva samkvæmt heimild í frumvarpstextanum sjálfum, samanber 1. mgr. 14. gr. á því ekki við um skattýfirvöld.

Því síður myndu skattýfirvöld geta nýtt sér heimild 2. mgr. 14. gr. og verður ekki orðlengt um það hér.

Hér er þó vert að staldra við og kanna heimildir skattýfirvalda lögum samkvæmt til þess að krefjast upplýsinga vegna eftirlitshlutverks síns almennt. Í lögum um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur nr. 94/1996 eru skattýfirvöldum veittar víðtækar heimildir og ber þá helst að nefna heimildir ríkisskattstjóra og skattrannsóknarstjóra samkvæmt 14. gr. laganna til að krefjast og afla upplýsinga og gagna og aðrar heimildir skattýfirvalda samkvæmt 15. gr. laganna. Vísast til umræddra lagaákvæða um nánari útlistun umræddra heimilda. Svipaðar heimildir er að finna í lögum nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt. Álitamál er þá hvort þessar heimildir skattýfirvalda nægja til að ganga framár ákvæðum 1. mgr. 14. gr. frumvarpsins.

Ef skoðaðar eru heimildir bankaeftirlits Seðlabanka Íslands til að krefjast upplýsinga og gagna um fjárhagsleg málefni samkvæmt ákvæðum IV. kafla laga um Seðlabanka Íslands nr. 36/1986 sem og ýmsum sérlögum, er ljóst að þær heimildir eru einnig mjög víðtækar. Samt sem áður hefur bankaeftirlitið sérstaka heimild samkvæmt frumvarpinu.

Ef niðurstaða túlkunar á ákvæðum frumvarpsins ætti að verða sú að skattýfirvöld hefðu heimild til að krefjast upplýsinga um eignarskráningar í verðbréfamistöð hlýtur sú spurning að vakna hvers vegna skattýfirvöldum eru ekki veittar slíkar heimildir sérstaklega fyrst bankaeftirlitinu eru veittar þær.

Bæði bankaeftirlit og skattýfirvöld hafa víðtækar heimildir lögum samkvæmt til að afla fjárhagslegra upplýsinga vegna eftirlitshlutverks síns. Heimild bankaeftirlitsins samkvæmt frumvarpinu hlýtur hins vegar að ganga lengra en almennar heimildir sem þessum yfirvöldum eru veittar í lögum sem kveða á um starfsemi þeirra, svo lengi sem umfjöllunarefnið er aðgangur að eignarfærslum í verðbréfamistöð. Því verður

¹ Orðalag 2. mgr. 14. gr. er reyndar ekki heppilegt og ár orðið "jafnframt" ekki heima í setningunni. Undirrituð hefur hins vegar fengið þær upplýsingar um að orðalagi verði breytt á þá leið að ljóst verði af lestri textans að um undantekningu er að ræða en ekki viðbót sem fara ætti saman við ákvæði 1. mgr.

að gagnálykta á þann hátt að þar sem kveðið er ótvírátt á um heimild bankaefirlits til að afla upplýsinga samkvæmt frumvarpinu þá hafi skattyfirvöld ekki slíka heimild.

“Almennar” heimildir skattyfirvalda og bankaefirlits ná því ekki til þeirra upplýsinga sem eignarskráðar eru í verðbréfamiðstöð heldur er þeim sem við á veittar víðeigandi heimildir til slíks, þ.e.a.s. bankaefirliti Seðlabanka Íslands. Frumvarpstextinn veitir ekki tilefni til að víkka undantekningar frá meginreglunni og styðja hagsmunir einstaklinga og lögaðila sem eiga reikning í verðbréfamiðstöð jafnframt að meginreglan skuli skýrð samkvæmt orðanna hljóðan og að undantekningar verði skýrðar þröngt.

Niðurstaða:

Upplýsingaleynd frumvarps til laga um rafræna eignarskráningu verðbréfa er ótvíráð, samanber þó þar sem ákvæði frumvarpstextans gera undantekningu á.

Samkvæmt texta frumvarpsins hafa skattyfirvöld ekki heimild til að afla upplýsinga um eignarskráningar. Bankaefirlit Seðlabanka Íslands hefur hinsvegar slíka heimild. Sú heimild gengur því lengra en almennar heimildir bankaefirlitsins og skattyfirvalda til að krefjast upplýsinga. Almennar heimildir skattyfirvalda ganga ekki framar upplýsingaleynd samkvæmt 1. mgr. 14. gr. frumvarpsins og því eru heimildir þeirra til að krefjast upplýsinga um eignarskráningar ekki fyrir hendi.

Reykjavík, 26. nóvember 1997



Helga Hlín Hákonardóttir lögfr.
Bakkavör 5 – 170 Seltjarnarnes
kt. 180472-3719