

FJÁRMÁLAÆFTIRLITIÐ

Alþingi
Erindi nr. P 126/1772
komudagur 4.4.2001

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

4. apríl 2001

Tilvísun: 2001030049

Umsögn um frumvarp til laga um eigendur virkra eignarhluta í fjármálafyrirtækjum.

Vísað er til bréfs yðar, dags. 16. mars sl., þar sem óskað er umsagnar um frumvarp til laga um eigendur virkra eignarhluta í fjármálafyrirtækjum, 522. mál. Í frumvarpinu eru lagðar samkynja breytingar á hliðstæðum ákvæðum laga um viðskiptabanka og sparisjóði, laga um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði, laga um verðbréfavíðskipti og laga um váttryggingastarfsemi.

Núgildandi ákvæði 3.-6. mgr. 10. gr., 11. og 12. gr. laga nr. 113/1996 um viðskiptabanka og sparisjóði eru byggð á 5. og 11. gr. annarrar bankatilskipunar Evrópusambandsins (89/646/EEC). Fyrrgreind ákvæði viðskiptabankalaga taka einnig til lánastofnana sem starfa samkvæmt lögum nr. 123/1993 um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði, sbr. 6. mgr. 3. gr. og 6. gr. þeirra laga, enda gildir fyrrgreind bankatilskipun um slíkar lánastofnanir. Hliðstæð ákvæði eru í tilskipunum um váttryggingastarfsemi og verðbréfavíðskipti, sbr. og 39. og 40. gr. laga nr. 60/1994 um váttryggingastarfsemi og 12.- 14. gr. laga nr. 13/1996 um verðbréfavíðskipti. Ákvæðum fyrrgreindra tilskipana er ætlað að tryggja eftirlit með því að þeir sem fara með virkan eignarhlut fjármálafyrirtækja skaði ekki heilbrigðan og traustan rekstur viðkomandi fyrirtækis.

Aðildarríkjum Evrópska efnahagssvæðisins er ætlað svigrúm til þess að útfæra fyrrgreindar reglur nánar, eins og glögg kemur fram í samanburði milli ríkja í greinargerð sem birt var sem fylgiskjal með frumvarpinu. Á samstarfsvettvangi eftirlitsaðila í Evrópu hafa þessar reglur og almenn sjónarmið um hæfi stjórnenda og hluthafa (fit and proper) verið talsvert ræddar undanfarið. Þannig hafa menn borið saman beitingu þessara reglna og hugað að því hvort rétt sé að setja nánari reglur um mat á hæfi eigenda og stjórnenda. Almenn er það viðhorf enn ríkjandi að ekki sé rétt að setja í tilskipunum Evrópusambandsins ítarlega útfærðar reglur heldur fela einstökum ríkjum útfærsluna. Fyrirliggjandi frumvarp miðar einmitt að þessu og virðist vera í takt við þróun löggjafar annars staðar.

Hér á landi hefur ekki reynt verulega á þau ákvæði í lögum um viðskiptabanka og sparisjóði, lögum um váttryggingastarfsemi og lögum um verðbréfavíðskipti, sem áður er getið og hefur núgildandi heimildum um höfnun á öflun eignarhlutar og meðferð atkvæðisréttar ekki verið beitt hingað til. Hefur Fjármálaeftirlitið oft þurft að hafa frumkvæði að því að afla upplýsinga um virka eignarhluti og breytingar á þeim, þrátt fyrir skýr ákvæði um tilkynningaskyldu.

Fjármálaeftirlitið hefur beitt ákvæðunum í eftirliti sínu. Hvert mál hefur verið skoðað sérstaklega en ekki liggur fyrir almenn útfærsla á því hvornig standa eigi að mati á hæfi þeirra sem fara með virkan eignarhlut. Leiðbeiningu um þetta skortir í núgildandi ákvæðum og má ætla að beiting valdheimilda á grundvelli óbreyttra laga sé erfiðleikum bundin.

Fjármálaeftirlitið telur því til mikilla bóta að í frumvarpinu er gert ráð fyrir ítarlegri leiðbeiningu um beitingu ákvæðanna. Þannig eru sett fram í sjö tölulíðum atriði sem Fjármálaeftirlitið skal meðal annars hafa í huga við þetta mat sitt. Ljóst er að ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um samþykki eða synjun á heimild til að eignast virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki er ávallt háð mati og því nauðsynlegt að skilyrði eignarhalds séu sett fram með sem hlutlægustum hætti. Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins er ávallt kæránleg til kærunefndar skv. lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998. Það ásamt því að rökstuðningur skal fylgja synjun á umsókn er ætlað að tryggja málefnalega afgreiðslu umsókna.

Fjármálaeftirlitið telur einnig afar mikilvæga þá breytingu að eigendur virkra eignarhluta þurfi að fá fyrirfram samþykki Fjármálaeftirlitsins. Núgildandi ákvæði gera ráð fyrir því að eigendur tilkynni Fjármálaeftirlitinu fyrirfram um öflun eignarhlutar, en ekki er getið um réttaráhrif þess að út af því sé brugðið. Höfnun á öflun eignarhlutar eða svipting atkvæðisréttar yrði í flestum tilvikum talin of viðrhlutamikil viðbrögð vegna þessa. Úr þessu er bætt með því að í fyrirbyggjandi frumvarpi er gerð krafa um fyrirfram samþykki þar sem réttaráhrif þess ef út af er brugðið eru skýr.

Fjármálaeftirlitið telur nauðsynlegt að gera eftirfarandi athugasemdir við efnisatriði frumvarpsins:

1. Í frumvarpinu er kveðið á um hvernig með skuli fara ef aðili eignast virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki án þess að hafa sótt um leyfi til Fjármálaeftirlitsins eða eftir að hafa fengið synjun fyrir umsókn sinni. Megin réttaráhrifin eru þau að atkvæðisréttur fellur niður fyrir þann hluta sem er umfram leyfileg mörk. Fjármálaeftirlitinu er gert að tilkynna viðkomandi fjármálafyrirtæki um brottfall atkvæðisréttarins. Fjármálaeftirlitið er þeirrar skoðunar að í framkvæmd geti reynst nokkuð erfitt að hafa eftirlit með því að aðilar eignist ekki virka eignarhluti án heimildar. Þrátt fyrir reglubundna upplýsingagjöf af hálfu fjármálafyrirtækjanna og áskilnað um umsókn þess sem eignast vill virkan eignarhlut, er sú hætta fyrir hendi að eftir að kaup á eignarhlutanum eiga sér stað og áður en Fjármálaeftirlitið fær vitneskju um kaupin hafi hluthafafundur(fundur) verið haldinn þar sem atkvæðisrétti samkvæmt virka eignarhlutanum hefur verið beitt eða jafnvel að virki eignarhluturinn hafi verið seldur áfram til þriðja aðila. Spurning vaknar því um réttaráhrif þeirra ákvarðana sem teknar hafa verið áður en samþykki Fjármálaeftirlitsins liggur fyrir og jafnframt ákvarðana sem teknar eru eftir að tilkynning Fjármálaeftirlitsins um niðurfellingu atkvæðisréttar hefur verið send fjármálafyrirtækinu. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að ákvarðanir sem teknar eru eftir að tilkynning Fjármálaeftirlitsins berst geti verið ógildanlegar skv. 96. gr. laga um hlutafélög nr. 2/1995. Rétt er að geta þess að samkvæmt þessu ákvæði er heimild til að leita slíkrar ógildingar á ákvörðun bundin við hluthafa, stjórnarmenn eða framkvæmdastjóra. Því er hæpið að Fjármálaeftirlitið geti beitt því ákvæði. Telja verður að kveða verði á um það með skýrum hætti í lögum að ákvörðun svo tekið sé ógild eða a.m.k. að Fjármálaeftirlitið geti haft frumkvæði að slíkri ógildingu.
2. Í frumvarpinu er einnig kveðið á um skyldu aðila til að selja þann hluta sem er umfram leyfileg mörk ef umsókn hefur verið hafnað. Fjármálaeftirlitinu er gert að setja tímamörk fyrir sölunni og skal fresturinn ekki vera skemmri en tveir mánuðir. Í frumvarpinu eru ekki tiltekin úrræði sem grípa má til ef aðili verður ekki við kröfum um sölu hlutafjár. Í athugasemdum við frumvarpið er vísað til almennra heimilda Fjármálaeftirlitsins skv. 11.


gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998. Rétt þykir að taka fram að ákvæði þetta tekur til heimilda Fjármálaeftirlitsins til að beita dagsektum og févíti gegn eftirlitsskyldum aðilum. Vafi kann að leika á því að eigendur virkra eignarhluta teljist til eftirlitsskyldra aðila, en beiting 11. gr. laga nr. 87/1998 er bundin við þá. Því telur Fjármálaeftirlitið að skýra þurfi sérstaklega í lögnum heimild stofnunarinnar til að beita ákvæðinu.

Fjármálaeftirlitið telur að þær breytingar sem lagðar eru til á núgildandi ákvæðum séu til þess fallnar að gera eftirlit með eigendum fjármálafyrirtækja virkara. Með umsóknarferli tengdu öflun virks eignarhlutar, áskilnaði um fyrirfram samþykki og viðvarandi eftirliti, skapast aðhald með eigendum sem dregur úr líkum á því að beiting eignarhlutarins fari gegn hagsmunum fjármálafyrirtækisins og viðskiptamanna þess og auki þekkingu þeirra sem með eignarhlutinn fara á skyldum sínum. Fjármálaeftirlitið gerir hins vegar ekki ráð fyrir að oft komi til þess að beita þurfi valdheimildum sem kveðið er á um í frumvarpinu, þó þær þurfi vissulega að vera til staðar.

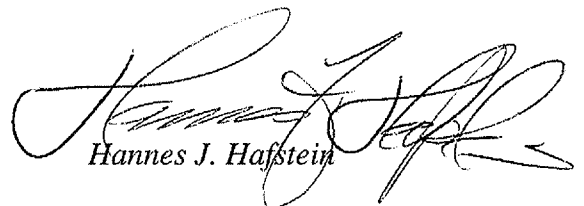
Verði fyrirliggjandi frumvarp að lögum mun Fjármálaeftirlitið leitast við að byggja upp skilvirka stjórnýslu við þetta eftirlit. Þannig gerir Fjármálaeftirlitið ráð fyrir því að nýta heimasíðu sína í því skyni að auðvelda aðgang að umsóknargögnum, auk þess sem móta þyrfti leiðbeiningar um málsmeðferð í þessum málum. Gera má ráð fyrir að samþykkt frumvarpsins hafi í för með sé aukin verkefni fyrir Fjármálaeftirlitið.

Virðingarfyllst,

FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ



Páll Gunnar Pálsson



Hannes J. Hafstein