



Alþingi  
v/ Austurvöll  
150 REYKJAVÍK

18. maí 2015  
Tilvísun: 2015050009

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði o.fl. (622. mál)**

Fjármálaeftirlitið vísar til tölvubréfs nefndasviðs Alþingis, dags. 7. maí sl., þar sem óskað var umsagnar stofnunarinnar um frumvarp til laga um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði o.fl. (622. mál).

Eftirfarandi umsögn Fjármálaeftirlitsins um frumvarpið miðast við einstakar greinar þess.

**1. gr. frumvarpsins**

Tilvísun til annars aðila sem starfar á vegum lögaðila

Fjármálaeftirlitið vekur athygli á að í 1. gr. frumvarpsins er vísað til fyrirsvarsmanns eða starfsmanns lögaðilans á meðan sambærileg ákvæði í 2. mgr. 3., 5., 9., 11., 12., 14., 16., 17., 18., 20. og 21. gr. vísa til fyrirsvarsmanns lögaðilans, starfsmanns hans eða annars aðila sem starfar á hans vegum.

Í athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins kemur fram að tilgangur breytingarinnar skv. greininni sé að samræma viðurlagaákvæði löggjafar á fjármálamarkaði. Fjármálaeftirlitið leggur því til að orðalag í 1. másl. ákvæðisins verði hagað til samræmis við aðrar tillögur frumvarpsins af sama meiði.

Ákvæði 2. másl. 4. mgr. 16. gr. laga nr. 87/1992 um gjaldeyrismál

Í 1. gr. frumvarpsins er ekki lögð til breyting á 2. másl. 4. mgr. 16. gr. laga nr. 87/1992 til samræmis við 2. másl. 2. mgr. 3., 5., 9., 11., 12., 14., 16., 17., 18., 20. og 21. gr. frumvarpsins. Fjármálaeftirlitið bendir á að 2. másl. 4. mgr. 16. gr. laga nr. 87/1992 er orðaður með öðrum hætti en áður nefnd ákvæði frumvarpsins sem kann að hafa í för með sér að samræming á viðurlagaákvæðum löggjafar á fjármálamarkaði eins og kveðið er á um í athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins nái ekki fram að ganga.

**2. másl. 2. mgr. 3., 5., 9., 11., 12., 14., 16., 17., 18., 20. og 21. gr. frumvarpsins**

Fjármálaeftirlitið leggur til að 2. másl. orðist með skýrari hætti þannig að ljóst sé til hvaða aðila er vísað í lok málsliðarins. Þá leggur Fjármálaeftirlitið til að notast verði við hugtakið refsínæmur í stað hugtaksins refsiverður til samræmis við hugtakanotkun í 19. gr. c almennra hegningarlaga nr. 19/1940 enda byggir másl. á þeirri grein sbr. athugasemdir í frumvarpinu.



*Tillaga að nýjum 2. másl. 2. mgr. 3., 5., 9., 11., 12., 14., 16., 17., 18., 20. og 21. gr.:*

Í stað „Hafi fyrirsvarsmaður lögaðilans, starfsmaður hans eða annar á hans vegum með sagnæmum hætti unnið refsiverðan og ólögættan verknað í starfsemi lögaðilans má gera lögaðilanum sekt, auk refsingar sem hann sætir.“ komi „Hafi fyrirsvarsmaður lögaðilans, starfsmaður hans eða annar á hans vegum með sagnæmum hætti unnið refsinefna og ólögættan verknað í starfsemi lögaðilans má gera honum refsingu, auk þess að gera lögaðilanum sekt.“

## **2. mgr. 2., 7., 13., 15. og 19. gr. frumvarpsins**

Stjórnvaldssekt sem unnt er að leqja á lögaðila getur numið allt að 10% af heildarveltu

Í frumvarpinu er lagt til að stjórnvaldssektir á lögaðila geti numið allt að 10% af heildarveltu hans síðastliðið rekstrarár.

Fjármálaeftirlitið telur mjög mikilvægt að tillagan nái fram að ganga. Stjórnvaldssektum er ætlað að hafa viðeigandi varnaðaráhrif með jafnræði að leiðarljósi. Til þess að svo megi verða þurfa stjórnvaldssektir að vera í eðlilegu samræmi við alvarleika brots, að teknu tilliti til atvika sem máli skipta og í hlutfalli við stærð viðkomandi lögaðila. Í álitni umboðsmanns Alþingis í máli nr. 6110/2010 er lögð áhersla á að þegar stjórnvald tekur ákvörðun um fjárhæð stjórnvaldssektar þá ber því að gæta að jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og meðalhófsreglu 12. gr. sömu laga.

Í núgildandi lögum um starfsemi þeirra aðila sem Fjármálaeftirlitinu er falið eftirlit með geta stjórnvaldssektir á lögaðila numið að hámarki 50 milljónum króna. Að mati Fjármálaeftirlitsins er illmögulegt að skapa viðeigandi varnaðaráhrif og jafnræði við þær aðstæður þar sem umfang fjármálastarfsemi er mismikið og getur heildarvelta lögaðila á hverju rekstrarári verið á bilinu frá nokkrum tugum milljóna og upp í nokkra tugi milljarða. Þá bendir Fjármálaeftirlitið ennfremur á að lögum samkvæmt getur Samkeppniseftirlitið lagt stjórnvaldssektir á lögaðila sem geta numið allt að 10% af heildarveltu síðasta rekstrarárs. Heimild Samkeppniseftirlitsins hefur verið í lögum frá árinu 2007 og í athugasemdum við frumvarp það sem lögfesti heimildina kemur fram að henni er ætlað að tryggja viðeigandi varðanaðaráhrif. Fjármálaeftirlitið telur að sömu sjónarmið skuli eiga við um mögulega fjárhæð stjórnvaldssekta vegna brota á lögum og reglum um fjármálastarfsemi.

Fjármálaeftirlitið tekur undir það sem kemur fram í lok II.2 kafla í almennum athugasemdum við frumvarpið að veltutengingu verði beitt hlutfallslega í samræmi við alvarleika brota til að tryggja viðeigandi varnaðaráhrif og jafnræði. Í þessu sambandi bendir Fjármálaeftirlitið á að í núverandi löggjöf eru brot sem geta varðað stjórnvaldssektum flokkuð í þrjá flokka eftir alvarleika þeirra og er eðlilegt að taka mið af þeirri alvarleikaflokkun við ákvörðun stjórnvaldssekta á grundvelli veltutengingar.

Tillaga frumvarpsins um veltutengingu stjórnvaldssekta á lögaðila byggir á tilskipunum Evrópusambandsins 2013/36/ESB um stofnun og starfsemi fjármálafyrirtækja og eftirlits með þeim (CRD IV), 2014/65/ESB um markaði fyrir fjármálagerninga (MiFID II), 2014/91/ESB sem breytir tilskipun um verðbréfasjóði (UCITS V) og reglugerð ESB nr. 909/2014 um bætt



## FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

verðbréfauppgjör o.fl. (CSD). Fjármálaeftirlitið tekur undir það sem kemur fram í athugasemdum við frumvarpið að mikilvægt er að samræma reglur um stjórnsluviðurlög við brotum á fjármálamarkaði á Evrópska efnahagssvæðinu og það sem fyrst, m.a. til að koma í veg fyrir eftirlitshögnun (e. regulatory arbitrage) og freistnivanda sem getur lýst sér í því að fyrirtæki velji fremur að starfa í einu EES-ríki en öðru þar sem viðurlagaheimildir eru vægari.

### Stjórnvaldssekt á einstaklinga getur numið allt að 65 milljónum króna

Í frumvarpinu er lagt til að stjórnvaldssektir á einstaklinga geti numið allt að 65 milljónum króna.

Fjármálaeftirlitið bendir á að í fyrrnendum tilskipunum Evrópusambandsins 2013/36/ESB um stofnun og starfsemi fjármálafyrirtækja og eftirlit með þeim (CRD IV), 2014/65/ESB um markaði fyrir fjármálagerninga (MiFID II), 2014/91/ESB sem breytir tilskipun um verðbréfasjóði (UCITS V), og reglugerð ESB nr. 909/2014 um bætt verðbréfauppgjör o.fl. (CSD) er kveðið á um að hámarksfjárhæð stjórnvaldssekta sem unnt er að leggja á einstaklinga geti numið allt að 5 milljónum evra. Að mati Fjármálaeftirlitsins hefði verið æskilegt að fá skýringar á því hvers vegna miðað sé við annað og lægra sektarhámark í frumvarpinu en evrópsku gerðirnar kveða á um. Sérstaklega þar sem í frumvarpinu er lögð áhersla á að reglur um stjórnsluviðurlög við brotum á fjármálamarkaði á Evrópska efnahagssvæðinu séu samræmdar að mestu hið fyrsta, m.a. til þess að koma í veg fyrir eftirlitshögnun (e. regulatory arbitrage) og freistnivanda.

Fjármálaeftirlitið leggur til að í stað 65 milljóna króna sektarhámarks verði miðað við þá hámarksfjárhæð stjórnvaldssekta sem unnt er að leggja á einstaklinga eins og kveðið er á um í evrópsku gerðunum, þ.e. 800 milljónir króna.

### *Tillaga að nýjum 1. másl. 2. mgr. 2., 7., 13., 15. og 19. gr. frumvarpsins:*

Í stað „Sektir sem lagðar eru á einstaklinga geta numið frá 100 þús. kr. til 65 millj. kr.“ komi „Sektir sem lagðar eru á einstaklinga geta numið frá 100 þús. kr. til 800 millj. kr.“

Fjármálaeftirlitið leggur áherslu á að ákvörðun um álagningu stjórnvaldssekta á hendur einstaklingum, líkt og ákvörðun um álagningu stjórnvaldssekta á hendur lögaðilum, byggir á meginreglum stjórnsluréttarins, s.s. jafnræðisreglu og meðalhófsreglu, auk sjónarmiða sem miða að því að viðeigandi varnaðaráhrif ná fram að ganga.

### Sjónarmið sem líta skal til við ákvörðun fjárhæðar stjórnvaldssektar

Í frumvarpinu eru tilgreindir þættir sem líta ber til við ákvörðun um fjárhæð stjórnvaldssektar. Að því marki sem um nýja þætti er að ræða þá telur Fjármálaeftirlitið að þeir komi til með að styrkja mat eftirlitsins sem liggur til grundvallar ákvörðun um fjárhæð stjórnvaldssektar þannig að viðeigandi varnaðaráhrif náist.

## **5. gr. frumvarpsins**

Í frumvarpinu er lagt til að nýju ákvæði verði bætt við lög nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu sem mælir fyrir um að Fjármálaeftirlitið hafi eftirlit með því að eftirlitsskyldir



## FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

aðilar, skv. 1. mgr. 2. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, fari að ákvæðum laganna, reglugerða og reglna settum samkvæmt þeim.

Að mati Fjármálaeftirlitsins felur ákvæðið ekki í sér breytingu á starfsemi Fjármálaeftirlitsins þar sem stofnuninni ber skv. 1. mgr. 8. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi að fylgjast með því að starfsemi eftirlitsskyldra aðila sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur eða samþykktir sem um starfsemina gilda og að starfsemin sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti, sbr. einnig til hliðsjónar 1. mgr. 19. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002.

### Aðrar athugasemdir við frumvarpið

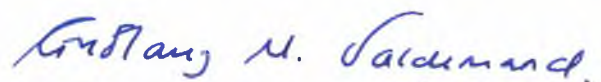
Í almennum athugasemdum við frumvarpið, nánar tiltekið í II. kafla, er vísað til skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða og sérstaklega bent á að það hafi vakið athygli rannsóknarnefndarinnar hversu fáum málum hjá Fjármálaeftirlitinu hefði verið lokið með stjórnvaldssekt.

Fjármálaeftirlitið vill af þessu tilefni benda á að þær stjórnvaldssektarheimildir sem rannsóknarnefndin vísar til tóku gildi 2. apríl 2007 eða rétt tæpu ári áður en íslensku bankarnir féllu haustið 2008. Eðli málsins samkvæmt gafst Fjármálaeftirlitinu því takmarkaður tími til útfærslu og beitingu ákvæðanna.

Virðingarfyllst,

FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

  
Unnur Gunnarsdóttir

  
Guðlaug María Valdemarsdóttir