

Nefndasvið Alþingis  
B.t. efnahags- og viðskiptanefndar  
101 Reykjavík  
Sent til: [nefnadasvid@althingi.is](mailto:nefnadasvid@althingi.is)

Reykjavík, 23. nóvember 2018  
Tilvísun: 2018110023

## **Efni: Frumvarp til laga um endurskoðendur og endurskoðun**

Fjármálaeftirlitið vísar til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis þann 9. nóvember 2018 þar sem óskað var umsagnar stofnunarinnar varðandi frumvarp til laga um endurskoðendur og endurskoðun (þingskj. 365 – 312. mál).

Með umræddu frumvarpi er ætlunin að tryggja að um störf endurskoðenda og endurskoðunarfyriertækja gildi skýrar reglur í því skyni að auka traust á ársreikningum og samstæðureikningskilum endurskoðaðra eininga, sbr. 1. gr. frumvarpsins. Þá eru með frumvarpinu innleiddar í íslenskan rétt tilskipun 2014/56/ESB og reglugerð (ESB) nr. 537/2014.

Fjármálaeftirlitið hefur farið yfir frumvarpið og hefur margvíslegar athugasemdir við það. Annars vegar við þá fyrirætlun frumvarpsins að fela Fjármálaeftirlitinu eftirlit með endurskoðendum og endurskoðunarfyriertækjum, en hins vegar athugasemdir við einstök ákvæði frumvarpsins.

### *Fjármálaeftirlitinu falið eftirlit með endurskoðendum*

Með umræddu frumvarpi er lagt til að eftirlit með endurskoðendum færist til Fjármálaeftirlitsins. Vegna þessa vill Fjármálaeftirlitið áréttta að stofnunin hefur lagst gegn þeim fyrirætlunum og vísast um það m.a. til bréfs stofnunarinnar til ráðherra ferðamála, iðnaðar og nýsköpunar, dags. 22. október 2018, sem er meðfylgjandi þessari umsögn. Þar segir m.a. að verði frumvarpsdrögin (nú umrætt frumvarp) að lögum færist almennt opinbert eftirlit og gæðaeftirlit með endurskoðendum og endurskoðunarfyriertækjum, ásamt öðrum verkefnum sem tilgreind eru í bréfinu, til Fjármálaeftirlitsins. Stjórn og forstjóri Fjármálaeftirlitsins hafi nokkrar áhyggjur af þeim fyrirætlunum sem komi fram í frumvarpsdrögunum. Mikið álag sé á stofnuninni um þessar mundir, einkum vegna vinnu við fyrirhugaða sameiningu stofnunarinnar við Seðlabanka Íslands, og því ótímabært og óheppilegt að stofnuninni verði falið að taka við þeim tiltölulega umfangsmiklu verkefnum sem frumvarpsdrögin geri ráð fyrir. Þá telji stofnunin að umrædd eftirlitsstarfsemi með endurskoðendum og endurskoðunarfyriertækjum standi fjarri kjarnastarfsemi stofnunarinnar og hafi í för með sér hættu á hagsmunarárekstrum. Því væri heppilegra að umræddu eftirliti væri komið fyrir innan annarrar stofnunar sem jafnvel heyrði undir það ráðuneyti sem fer með málaflokkinn. Þá telur Fjármálaeftirlitið að ýmis önnur rök mæli gegn þeirri fyrirætlun frumvarpsins að fela stofnuninni þetta hlutverk, sbr. umfjöllun hér í framhaldinu.

Eins og áður segir er með umræddu frumvarpi gert ráð fyrir að almennu opinberu eftirliti og gæðaeftirliti með endurskoðendum og endurskoðunarfyrtækjum verði komið fyrir hjá Fjármálaeftirlitinu. Því eftirliti er svo nánar lýst í ákvæðum frumvarpsins. Þá er í tveimur greinum frumvarpsins gengið skrefinu lengra, þar sem lagðar eru til *ákveðnar grundvallarbreytingar* á störfum stofnunarinnar eða nánar tiltekið að stofnuninni verði falið það hlutverk að úrskurða í ágreiningsmálum milli tveggja aðila og að sú skylda hvíli á stofnuninni að hún birti mun fleiri ákvarðanir en hún gerir í dag. Hér er *annars vegar* átt við 2. og 3. mgr. 37. gr. frumvarpsins sem hljóða svo:

„Hver sá sem telur á sér brotið af hálfu endurskoðanda eða endurskoðunarfyrtækis með aðgerðum eða aðgerðaleyfi getur vísað málinu til Fjármálaeftirlitsins, enda hafi hann lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins. Mál skal lagt fyrir Fjármálaeftirlitið með skriflegu erindi svo fljótt sem verða má en eigi síðar en fjórum árum eftir að atvik átti sér stað.

Fjármálaeftirlitið tekur ákvörðun um kæru- og ágreiningsefni sem lúta að störfum endurskoðenda og endurskoðunarfyrtækja samkvæmt lögum þessum, reglum settum á grundvelli þeirra og góðri endurskoðunarvenju.“

Almenna reglan í störfum Fjármálaeftirlitsins er að þegar borgari kemur ábendingu á framfæri um eftirlitsskyldan aðila eða tiltekna háttsemi við stofnunina, er slík ábending skoðuð og, eftir atvikum, tekin til frekari meðferðar. Markmið slíkrar meðferðar er einkum að greina hvort viðskiptaháttum sé áfátt og gera kröfu um úrbætur sé tilefni til. Sá aðili sem kom ábendingunni á framfæri hefur því ekki formlega stöðu aðila í því máli og hefur þar með ekki þau réttindi sem fylgja slíkri stöðu, s.s. aðgang að gögnum máls og að koma að sínum sjónarmiðum áður en ákvörðun er tekin í máli. Þá hefur stofnunin hingað til ekki haft það hlutverk að leysa úr ágreiningsmálum milli tveggja aðila. Af þessu leiðir að verði frumvarpið samþykkt óbreytt, verða þau verkefni, sem kveðið er á um í 2. og 3. mgr. 37. gr. frumvarpsins, einu verkefnin sem unnin er innan Fjármálaeftirlitsins á þennan hátt og falla því illa að þeirri starfsemi sem þar fer fram.

Fjármálaeftirlitið leggst ekki gegn því að viðskiptavinum endurskoðenda verði gert kleift að skjóta ágreiningsmálum sínum til úrlausnar hjá þar til bæru stjórnvaldi. Aftur á móti telur stofnunin heppilegra ef slíkt verkefni yrði falið öðru stjórnvaldi en Fjármálaeftirlitinu. Nærtækara væri að horfa til fyrirkomulags úrskurðarnefnda á fjármálamarkaði í þessu efni, sbr. umfjöllun hér síðar.

*Hins vegar* er hér um ræða 2. mgr. 38. gr. frumvarpsins, sem kveður á um að Fjármálaeftirlitið skuli birta opinberlega og tryggja að unnt sé að rekja *allar* ákvarðanir eftirlitsins sem teknar eru á grundvelli laganna. Tilvísað ákvæði rímar ekki við núverandi framkvæmd Fjármálaeftirlitsins að því varðar gagnsæi og opinbera birtingu ákvarðana, sbr. 9. gr. a. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, þar sem kveðið er á um að stofnuninni sé *heimilt* að birta opinberlega niðurstöður í málum *að tilteknum skilyrðum uppfylltum* og að Fjármálaeftirlitið skuli birta stefnu sem fylgt er við framkvæmd slíkra birtinga, sbr. hér gagnsæisstefnu stofnunarinnar frá 16. apríl 2014, sem er meðfylgjandi þessu bréfi, en er einnig birt á heimasíðu stofnunarinnar. Af þessu leiðir, verði lagafrumvarpið samþykkt óbreytt, að allar ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins, sem teknar eru á grundvelli laganna, verða birtar á heimasíðu stofnunarinnar án þess að metið hafið verið hvort þær uppfylli skilyrði 9. gr. a. laga nr. 87/1998 og gagnsæisstefnu stofnunarinnar, en allar aðrar ákvarðanir, sem teknar eru af stofnuninni, þurfa að sæta slíku mati áður en tekin er ákvörðun um að birta þær opinberlega.

Fjármálaeftirlitið hefur í gegnum tíðina átt samskipti við endurskoðendur í tengslum við eftirlit með eftirlitsskyldum aðilum og á Fjármálaeftirlitið í reglulegum samskiptum við endurskoðendur



tiltekinna fjármálafyrirtækja, váttryggingafélaga og lífeyrissjóða. Þá hvílir á endurskoðendum slíkra aðila *tilkynningarskylda* gagnvart stjórn félags og Fjármálaeftirlitinu verði endurskoðandi var við t.d. verulegan ágalla í rekstri eða ef hann hefur ástæðu til að ætla að lög, reglugerðir eða reglur sem gilda um fyrirtæki hafi verið brotnar, eins og kveðið er á um í 1. mgr. 92. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki, sbr. enn fremur sams konar ákvæði í 2. mgr. 71. gr. laga nr. 100/2016 um váttryggingastarfsemi og 4. mgr. 42. gr. laga nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Framangreind regluleg samskipti við endurskoðendur eru viðhöfð skv. leiðbeinandi tilmælum nr. 4/2015 um samskipti Fjármálaeftirlitsins og ytri endurskoðenda eftirlitsskyldra aðila sem jafnframt eru einingar tengdar almannahagsmunum, og er komin góð reynsla á þau samskipti. Að mati Fjármálaeftirlitsins er mikilvægt að samskipti milli stofnunarinnar og endurskoðenda ofangreindra aðila séu greið og byggð á trausti, en hætta er á að slíkt verði ekki raunin ef eftirlit með endurskoðendum verður fært til Fjármálaeftirlitsins og stofnunarinnar gefið vald til að beita endurskoðendur viðurlögum, s.s. að beita fjársektum og sviptingu atvinnuréttinda. Mögulega væri hægt sporna við þessu með því að hafa skýran aðskilnað milli starfsmanna sem vinna að eftirliti með endurskoðendum og annarra starfsmanna innan Fjármálaeftirlitsins, en ekki er víst að það skili tilætluðum árangri. Fjármálaeftirlitið telur þetta mæla á móti því að eftirlit með endurskoðendum verði fært til stofnunarinnar, eins og ráðgert er með frumvarpinu.

Þá telur Fjármálaeftirlitið skorta verulega á að rök séu færð fyrir þessari ráðstöfun í greinargerð með frumvarpinu. Það eru afar takmörkuð samlegðaráhrif fólgin í umræddri ráðstöfun og lítið sem ekkert hagræði af því að fela stofnunarinnar eftirlit með endurskoðendum, enda verði mögulega að skilja að þá starfsemi sem stofnunni er falið, verði frumvarpið að lögum, frá annarri starfsemi stofnunarinnar í viðleitni til að koma í veg fyrir hagsmunaaðreksstra. Þá eru ekki sýnileg samlegðaráhrif við aðra núverandi starfsemi stofnunarinnar nema á takmörkuðum sviðum, s.s. við almennan rekstur, rekstur tölvu- og skjalastjórnunarkerfa, veitingu starfsleyfa o.þ.h. Því er vandséð hvernig verkefni á sviði eftirlits með endurskoðendum geti styrkt það eftirlit sem stofnunin nú þegar sinnir og öfugt.

Í október sl. var tilkynnt um sameiningu Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands. Verkefnisstjórn um peningastefnu, þjóðhagsvarúð og fjármálaeftirlit vinnur nú að frumvarpi til laga sem mun m.a. koma inn á sameiningu stofnanna tveggja, en vinnu verkefnisstjórnarinnar á að vera lokið í febrúar nk. Því verkefni fylgir töluverð vinna og mun hafa í för með sér breytingar fyrir starfsmenn og stofnunina í heild. Þá er unnið að því á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins að leiða í íslenskan rétt ákvæði tilskipunar 2014/59/ESB, eða svokallaðrar *BRRD-tilskipunar*, sem setur á fót sérstakt stjórnvald innan Fjármálaeftirlitsins (skilavald) sem falið verður stjórn-sýsluvald til að framkvæma aðgerðir og verkefni sem tengjast svokallaðri skilameðferð fjármála-fyrirtækja. Fjármálaeftirlitið telur því, verði frumvarpið samþykkt í óbreyttri mynd, að álag á stofnunina muni aukast umtalsvert, a.m.k. til skemmri tíma.

Þá er enn fremur bent á að ef vilji löggjafans stendur til þess að fela Fjármálaeftirlitinu þau verk-efni, sem kveðið er á um í umræddu frumvarpi, þarf að huga að fyrirnefndri sameiningu Fjármála-efirlitsins og Seðlabanka Íslands í þessari löggjafarvinnu.

Að því er varðar fyrirhugaða fjármögnun eftirlits með endurskoðendum verður að huga að því að ekki liggur fyrir að hjá Fjármálaeftirlitinu sé til staðar sú sérþekking sem til þarf svo að sinna megi þessu eftirliti með fullnægjandi hætti og þyrfti að ráða inn sérfræðinga og þjálfara starfsmenn til að sinna verkefnum. Þá verður að halda til haga að starfsemi Fjármálaeftirlitsins er fjármögnuð af eftirlitssgjaldi sem eftirlitsskyldir aðilar greiða, sbr. lög nr. 99/1999. Þar er um að ræða skatt sem



lagður er á aðilana vegna eftirlitsins og verður að vera alveg skýrt að það gjald sé ekki notað til að greiða niður hluta af kostnaði við eftirlit með endurskoðendum, t.d. að því er varðar kostnað við yfirstjórn, húsnæði eða stoðþjónustu.

### Athugasemdir við einstök ákvæði frumvarpsins

Fjármálaeftirlitið telur að verulegir ágallar séu á fjölmörgum ákvæðum frumvarpsins, sbr. umfjöllun í framhaldinu:

1. 3. gr.: Huga þarf betur að því hvernig 3. gr. frumvarpsins er byggð upp. Hér má fyrst nefna að í 1. mgr. 3. gr. er tilgreint hvaða skilyrði þurfi að uppfylla til að *öðlast löggildingu* sem endurskoðandi, en í 2. mgr. 3. gr. er kveðið á um að Fjármálaeftirlitinu sé *heimilt að fella niður réttindi* skv. 1. mgr. eða *synja umsækjanda um löggildingu* til endurskoðunarstarfa brjótí hann gegn einu af fjórum skilyrðum sem þar eru tiltekin. Fjármálaeftirlitið telur að betur færi á því ef skilyrði fyrir veitingu löggildingar og sviptingu þeirra réttinda fari að svo miklu leyti saman sem hægt er. Um þetta má vísa til þess að í 1. mgr. er tilgreint að eitt þeirra skilyrða sem þarf að fullnægja til að öðlast löggildingu til endurskoðendastarfa er að viðkomandi aðili hafi ekki hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað þar sem refsing var fjögurra mánaða óskilorðsbundið fangelsi hið minnsta (4. tölul.), en meðal skilyrða 2. mgr. sem veita Fjármálaeftirlitinu heimild til að fella niður réttindi aðila eða synja um löggildingu til endurskoðunarstarfa sé að aðili hafi hlotið dóm skv. ákvæðum XXVI. kafla almennra hegningarlaga (1. tölul.), verið dæmdur í fangelsi samkvæmt ákvæðum annarra laga (2. tölul.) eða ítrekað brotið gegn ákvæðum laga um endurskoðendur, laga um ársreikninga, laga um bókhald eða skattalaga (3. tölul.). Spurningin er hvort ekki megi sameina einhverja framangreinda töluliði, þannig að auðveldara sé að átta sig á þeim skilyrðum sem þarna koma fram.

Það sama eigi við um hugtakið „gott orðspor“ í 3. tölul. 1. mgr. 3. gr. og „sýnt af sér hegðun sem gefur ástæðu til að ætla að viðkomandi sé ekki fær um að gegna störfum sínum sem opinber sýslunarmaður á ábyrgan hátt“ í 4. tölul. 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins. Að mati Fjármálaeftirlitsins væri best að notast við eitt og sama hugtakið, þ.e. „gott orðspor“, enda telur Fjármálaeftirlitið að það hugtak sé víðara. Auk þessa kemur hugtakið fyrir í lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki, sbr. 52. gr. laganna, og er auk þess skilgreint í reglum nr. 150/2017 um framkvæmd hæfismats framkvæmdastjóra og stjórnarmanna fjármálafyrirtækja.

2. 5. mgr. 5. gr.: Þar segir að endurskoðunarfyrirtæki, sem fái skráningu skv. 1. mgr. laga-greinarinnar, megi ekki hafa verið tekið til gjaldþrotaskipta „né ímynd þess [hafa] beðið verulegan hnekki svo draga megi í efa hæfni þess til að uppfylla þær kröfur sem gerðar eru til endurskoðunar“ í frumvarpinu. Fjármálaeftirlitið bendir á að þótt tilvísaður texti sé í nógildandi lögum geti hann hæglega valdið vafa.
4. 2. mgr. 6. gr.: Í fyrri málslið 2. mgr. 6. gr. segir m.a. að Fjármálaeftirlitið „skuli“ við nánar tilgreindar aðstæður kæra brot gegn 6. gr. til lögreglu. Fjármálaeftirlitið gerir athugasemd við að þarna sé kveðið á um að stofnunin *skuli* kæra tilgreint brot til lögreglu, sem samrýmist illa þeim almennu reglum um málsmeðferð hjá stofnuninni, sem m.a. er kveðið á um í 1. mgr. 53. gr. frumvarpsins, um að þegar meint brot á lögnum varði bæði stjórnvaldssektum og refsingu *ákveði Fjármálaeftirlitið* hvort mál skuli kært til lögreglu eða því lokið með



- stjórnvaldssekt. Þar segir jafnframt að ef brot teljist meiri háttar beri Fjármálaeftirlitinu að kæra mál til lögreglu og ákveðin viðmið tilgreind til að nota við það mat. Þá er rétt að taka fram hér að í 1. tölul. 1. mgr. 51. gr. frumvarpsins segir að það varði sektum og fangelsi allt að tveimur árum að nota hugtakið endurskoðandi eða endurskoðun í starfs- eða firmaheiti. Fjármálaeftirlitið leggur því til að í stað orðanna „skal brotið kært til lögreglu“ í 1. ml. 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins í komi „skal Fjármálaeftirlitið taka brotið til viðeigandi meðferðar“.
5. 10. gr.: Fjármálaeftirlitið telur að betur færi á því að þau ákvæði frumvarpsins, sem varði heimild stofnunarinnar til að fella niður réttindi skv. 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins, væru í 10. gr. frumvarpsins.
  6. 1. mgr. 11. gr.: Þar segir í 2. ml. að ef Fjármálaeftirlitið sé með mál endurskoðanda til meðferðar sé innlögn löggildingar ekki heimil nema málið sé látið niður falla. Fjármálaeftirlitið telur að hér verði að taka skýrt fram að sé Fjármálaeftirlitið með mál endurskoðanda til meðferðar *samkvæmt þessum lögum* sé innlögn löggildingar ekki heimil nema málið sé látið niður falla.
  7. 5. mgr. 21. gr.: Þá vekur Fjármálaeftirlitið athygli á því að hugtakið „lykilstjórnunarstaða“ er ekki skilgreint í frumvarpinu en telja verður nauðsynlegt að það sé gert. Til hliðsjónar er bent á að hugtakið „lykilstarfsmaður“ er skilgreint í lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki og hugtakið „lykilstarfssvið“ skilgreint í lögum nr. 100/2016 um váttryggingastarfsemi. Því er líklegt að í málum sem varða fjármálafyrirtæki eða váttryggingarfélög verði horft til framangreindra skilgreininga í lögum nr. 161/2002 og nr. 100/2016, en í tilvikum annarra félaga er staðan önnur.
  8. 3. mgr. 22. gr.: Í ákvæðinu er vísað til 12. gr. reglugerðar (ESB) nr. 537/2014 varðandi sérstakar kröfur í tengslum við lögboðna endurskoðun á einingum tengdum almannahagsmunum. Það er hins vegar ekki fyrr en í 42. gr. frumvarpsins þar sem fram kemur að reglugerðin sé innleidd með tilvísunaraðferð. Betur færi á því að ákvæði þess efnis stæði fremst í frumvarpinu eins og oft er venjan þegar reglugerðir eru innleiddar á þann hátt, sbr. til dæmis lög nr. 55/2017 um skortsölu og skuldatryggingar og lög nr. 50/2017 um lánshæfismatsfyrirtæki.
  9. 5. mgr. 22. gr.: Til skýringar þyrfti að bæta orðunum „á Evrópska efnahagssvæðinu“ við á eftir orðunum „viðkomandi lögbærum yfirvöldum“ enda fjallar 6. mgr. 22. gr. frumvarpsins um upplýsingar frá eftirlitsaðilum ríkja utan EES. Þá mætti tengja ákvæðið við 36. gr. frumvarpsins sem fjallar um samvinnu við erlenda eftirlitsaðila.
  10. 2. mgr. 30. gr.: Í ákvæðinu er vísað til „erlendra eftirlitsaðila“, sem ekki er í samræmi við hugtakanotkun frumvarpsins, sbr. að vísað er til „viðkomandi lögbærra yfirvalda“ í 5. mgr. 22. gr. frumvarpsins. Þá vantar að kveða á um að upplýsingagjöfin er heimil sé það liður í samstarfi ríkjanna um eftirlit með starfsemi aðilanna, sbr. 14. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.
  11. 2.-5. mgr. 37. gr.: Eins og komið hefur fram hér á undan hefur stofnunin hingað til ekki haft vald til að úrskurða í ágreiningsmálum milli tveggja aðila og er hér því lögð til grundvallarbreyting á störfum stofnunarinnar. Eðlilegra væri að öðrum aðila yrði falið þetta úrskurðarvald, s.s. sérstakri úrskurðarnefnd. Til upplýsinga er bent á tvær úrskurðarnefndir á fjármálamarkaði, sem er falið það hlutverk að leysa úr ágreiningi milli borgara; annars vegar



úrskurðarnefnd í váttryggingamálum og hins vegar úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármála-fyrirtæki.

Athuga má einnig það orðalag 5. mgr. að Fjármálaeftirlitið geti vísað máli til opinberrar rannsóknar, enda á ekki að þurfa sérstaka lagaheimild til að vísa máli til lögreglu sé talið að hegningarlög hafi verið brotin. Þá er kveðið á um það í 53. gr. frumvarpsins að stofnunin ákveði hvort kæra eigi meint brot á þessum lögum til lögreglu.

Að lokum er bent á að heitið á greininni er ekki í samræmi við efni hennar.

12. 38. gr.: Athuga þarf orðalag 3. mgr. 38. gr. frumvarpsins um að tryggja skuli að unnt sé að rekja allar ákvarðanir eftirlitsins en ekki er ljóst hvað átt sé við með því. Þá færi betur á því að orða ákvæðið þannig að Fjármálaeftirlitinu væri falið að meta, með hliðsjón af 9. gr. a. laga nr. 87/1998 og gagnsæisstefnu stofnunarinnar, hvort og hvernig birta eigi þær ákvarðanir sem eigi undir lögum. Sjá um þetta einnig fyrri umfjöllun um þessa grein.
13. 5. mgr. 40. gr.: Þar segir að gjöld vegna gæðaeftirlits og sem innheimt eru skv. 40. gr. renni óskipt til Fjármálaeftirlitsins. Athuga þarf hvernig slíkt samræmist lögum nr. 99/1999 um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, en þar segir í 2. mgr. 1. gr. að eftirlitsgjald samkvæmt lögnum er innheimt af Fjármálaeftirlitinu og rennur í ríkissjóð, sbr. það sem áður segir um fjármögnun Fjármálaeftirlitsins.
14. 46. gr.: Fjármálaeftirlitið gerir athugasemdir við að í 46. gr. frumvarpsins sé kveðið á um að hægt sé að framlengja hámarkstímabil verksamnings endurskoðanda eða endurskoðunar-fyrirtækis á einingum tengdum almannahagsmunum *umfram 10 ár*. Það sé enda kveðið á um það í 17. gr. reglugerðar (ESB) nr. 537/2014 að aðildarríki *megi* víkja frá kröfunni um að hámarkstíminn skuli vera 10 ár. Fjármálaeftirlitið telur fátt mæla með því að heimila þennan lengri tíma, einkum í tilfelli eininga tengdum almannahagsmunum sem jafnframt teljast til eftirlitsskyldra aðila. Þá eru engin rök færð fyrir þessu í athugasemdum með frumvarpinu. Hins vegar eru margvíslegar ástæður sem mæla með því að hámarkstíminn verði *ekki lengri en 10 ár*, og jafnvel skemmri en það, en þar má nefna:
  - Styttri tími eykur sjálfstæði endurskoðanda og minnkar líkur á því að endurskoðandi/fyrirtæki verði fjárhagslega háður endurskoðun einingunni.
  - Það er aðhald fyrir endurskoðanda fólgið í því að vita til þess að annar endurskoðandi/endurskoðunarfyrirtæki muni taka við endurskoðun eftir ákveðinn tíma.
  - Það er kostur að fá fersk augu reglulega að endurskoðuninni. Þegar sama endurskoðunar-fyrirtækið hefur endurskoðað yfir mjög langan tíma er hætta á að endurskoðunin verði rútínubundin og hætta á að endurskoðendur treysti á að eitthvað sem var í lagi áður sé það líka við núverandi endurskoðun. Þannig getur verið aukin hætta á að ekki komist upp um stórar skekkjur eða mistök við endurskoðunina.
  - Þá er hætta á að endurskoðunar-fyrirtæki sem hefur verið með sömu eininguna í 10 ár undirbjóði í útboði eftir 10 árin og að slík undirboð hafi í för með sér að færri tímar verði settir í verkefni í framhaldinu.

Þá bendir Fjármálaeftirlitið á að verði 46. og 56. gr. frumvarpsins samþykkt myndi það þýða að varðandi tiltekin fjármálafyrirtæki, sem ekki teljist lánastofnanir (og falla þar með ekki undir skilgreininguna fyrir *einingar tengdar almannahagsmunum* skv. 7. tölul. 1. gr. laga nr. 79/2008 um endurskoðendur og 3. tölul. 2. gr. umrædds frumvarps), þ.e. *verðbréfafyrirtæki*





og rekstrarfélög verðbréfasjóða, að enginn hámarkstími væri tilgreindur fyrir endurskoð-  
endur eða endurskoðunarfyritæki þess, ólíkt því sem nú er kveðið á um, eða 5 ára  
hámarkstíma í 2. mgr. 90. gr. laga nr. 161/2002.


Enn fremur bendir Fjármálaeftirlitið á ákveðið misræmi við þessa lagabreytingu, en verði  
46. gr. frumvarpsins samþykkt óbreytt mun það væntanlega litlu breyta fyrir *vátrygginga-  
félög* (sem eru skilgreind sem einingar tengdar almannahagsmunum), þar sem frumvarpið  
gerir *ekki* ráð fyrir að ákvæði 4. mgr. 70. gr. laga nr. 100/2016 um vátryggingastarfsemi  
verði breytt eða falli brott. Fallist efnahags- og viðskiptanefnd á framangreindar athuga-  
semdir Fjármálaeftirlitsins er lagt til að 4. mgr. 70. gr. laga nr. 100/2016 falli brott.

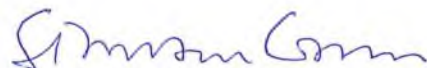
15. 53. gr.: Athygli vekur að *ekki* er kveðið á um það í frumvarpinu að brot gegn þeim sæta  
aðeins rannsókn sakamáls að undangenginni kæru Fjármálaeftirlitsins til lögreglu, eins og  
kveðið er á um í öðrum sérlögum sem eftirlit stofnunarinnar grundvallast á. Eru slík ákvæði  
almennt rökstudd með þeim hætti að með þessu sé verið að tryggja að sama málið sé ekki  
rannsakað hjá bæði Fjármálaeftirlitinu og lögreglunni. Fjármálaeftirlitið telur því rétt að  
bætt sé ákvæði við 53. gr. um að brot gegn lögunum sæti aðeins rannsókn lögreglu að  
undangenginni kæru Fjármálaeftirlitsins.
16. 54. gr.: Að mati Fjármálaeftirlitsins ætti að sameina þetta ákvæði ákvæðinu sem kveður á  
um lögfestingu reglugerðar (ESB) nr. 537/2014 og færa það fremst í lagafrumvarpið, sbr.  
athugasemd í 8. tölul. að ofan.
17. 1. mgr. 55. gr.: Þá telur Fjármálaeftirlitið rétt að taka fram í 1. mgr. 55. gr. frumvarpsins að  
meðferð þeirra mála fyrir Endurskoðendaráði, sem hófst í tíð gildandi laga en er ekki lokið  
við gildistöku frumvarpsins, verði lokið eftir ákvæðum gildandi laga. Að öðrum kosti verði  
tekið fram í ákvæðinu að um meðferð slíkra mála gildi ákvæði frumvarpsins frá gildistöku-  
degi laganna.
18. Endurskoðunarnefndir: Að lokum telur Fjármálaeftirlitið miður að í frumvarpinu séu ekki  
innleidd þau ákvæði tilskipunar 2014/56/ESB sem fjalla um skipun og störf endur-  
skoðunarnefnda eininga tengda almannahagsmunum. Eins og segir í aðgangsorðum tilskip-  
unarinnar gegna endurskoðunarnefndir hjá einingum tengdum almannahagsmunum lykil-  
hlutverki í því að stuðla að háum gæðum endurskoðunar. Einkum er mikilvægt að efla óhæði  
og tæknilega getu endurskoðunarnefndarinnar með því að gera þá kröfu að a.m.k. einn  
nefndarmanna sé óháður og hafi yfirgripsmikla þekkingu á sviði endurskoðunar og/eða  
reikningsskila.

Í IX. kafla A laga nr. 3/2006 um ársreikninga er fjallað um endurskoðunarnefndir eininga  
tengda almannahagsmunum. Í 3. mgr. 108. gr. a. segir að nefndarmenn endurskoðunar-  
nefndar skuli vera óháðir endurskoðanda eða endurskoðendum einingarinnar og meiri  
hluti nefndarmanna skuli jafnframt vera óháður einingunni. Það hefur valdið ákveðnum  
vandkvæðum að túlka hugtakið „óháður einingunni“ enda er ekki að finna neinar leiðbein-  
ingar í athugasemdum með ákvæðinu í frumvarpinu sem breytti lögum um ársreikninga.  
Fjármálaeftirlitið hefur kallað eftir því í nokkur ár að ákvæðið sé skýrt í lögunum en því  
miður hefur ekki orðið af því. Það er því miður að umrædd ákvæði X. kafla tilskipunar (ESB)  
nr. 2014/56, sem fjallar um endurskoðunarnefndir, hafi ekki ratað inn í umrætt laga-  
frumvarp.

Með vísan til alls þess sem að framan greinir leggst Fjármálaeftirlitið gegn því að frumvarpið nái fram að ganga í óbreyttri mynd. Fulltrúar stofnunarinnar eru reiðubúnir að koma á fund efnahags- og viðskiptanefndar og fara nánar yfir efni umsagnarinnar.

Virðingarfyllst,  
FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

  
Anna Mjöll Karlsdóttir

  
Sigurður Guðmundsson



Ráðherra ferðamála, iðnaðar og nýsköpunar  
Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið  
Skúlagötu 4  
101 REYKJAVÍK

Reykjavík, 22. október 2018  
Tilvísun: 2018080024

## Efni: Fyrirhuguð lagasetning sem færir eftirlit með endurskoðendum og endurskoðunarfyritækjum til Fjármálaeftirlitsins

Fjármálaeftirlitið vísar til draga að frumvarpi til laga um endurskoðendur og endurskoðun, sem birt voru í Samráðsgátt stjórnvalda 25. september s.l. (mál nr. S-140-2018). Um er að ræða ný heildarlög um endurskoðendur til innleiðingar á tilskipun nr. 2014/56/ESB og reglugerð nr. 537/2014/ESB.

Meginmarkmið fyrirhugaðrar lagasetningar er að styrkja opinbert eftirlit með endurskoðendum og endurskoðunarfyritækjum og færa lögbæru yfirvaldi nægilegar valdheimildir til að beita viðurlögum með það fyrir augum að hindra brot gegn gildandi lögum og reglum. Fjármálaeftirlitið áltur þetta verðug markmið.

Frumvarpsdrögin voru rædd á stjórnarfundi Fjármálaeftirlitsins 17. október s.l. og komu fulltrúar atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins á fund stjórnarinnar, að beiðni forstjóra Fjármálaeftirlitsins.

Verði frumvarpsdrögin að lögum færist almennt eftirlit með endurskoðendum og endurskoðunarfyritækjum, gæðaeftirlit með endurskoðendum og endurskoðunarfyritækjum sem endurskoða einingar tengdar almannahagsmunum, og ábyrgð á gæðaeftirliti með öllum endurskoðendum og endurskoðunarfyritækjum til Fjármálaeftirlitsins. Stjórn og forstjóri Fjármálaeftirlitsins hafa af þessu verulegar áhyggjur og leggjast gegn þessum fyrirætlunum.

Hinn 11. október s.l. var tilkynnt ákvörðun ráðherranefndar um efnahagsmál um að sameina Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitið. Á vegum ráðherranefndarinnar starfar nú verkefnisstjórn um peningastefnu, þjóðhagsvarúð og fjármálaeftirlit sem vinnur að frumvörpum til laga sem m.a. munu sameina stofnanirnar tvær. Vinnu verkefnisstjórnarinnar skal vera lokið í febrúar næstkomandi. Þá er jafnframt unnið að því á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins að innleiða í lög tilskipun 2014/59/ESB (BRRD tilskipunin) sem setur á fót sérstakt stjórnvald innan Fjármálaeftirlitsins (skilavald) sem falið verður stjórnsluvald til að framkvæma aðgerðir og verkefni sem tengjast svokallaðri skilameðferð fjármálafyrirtækja. Á allra næstu misserum mun mæða mikið á starfsfólki Fjármálaeftirlitsins að aðlaga starfsemi þessum breytingum og takast á við þær áskoranir sem breytingar af þessu tagi hafa í för með sér. Álag á Fjármálaeftirlitið vegna þessara breytinga er nú þegar mjög mikið.

Stjórn og forstjóri Fjármálaeftirlitsins telja afar óheppilegt að stofnuninni verði falið að taka við þeim tiltölulega umfangsmiklu verkefnum sem umrædd frumvarpsdrög um endurskoðendur og endurskoðunarfyritæki gera ráð fyrir við þessar aðstæður. Því til viðbótar telur Fjármálaeftirlitið að þau verkefni sem fyrrnefnd frumvarpsdrög um endurskoðendur og endurskoðunarfyritæki færa til Fjármálaeftirlitsins hafi engin samlegðaráhrif við núverandi starfsemi stofnunarinnar og feli enn fremur í sér grundvallarbreytingu á starfsemi hennar. Umrædd eftirlitsstarfsemi með endurskoðendum og endurskoðunarfyritækjum stendur fjarri kjarnastarfsemi Fjármálaeftirlitsins og hefur í för með sér hættu á hagsmunaárekstrum.




Meginmarkmið Fjármálaeftirlitsins snúa að heilbrigði fjármálakerfisins og fjármálastöðugleika. Meginmarkmið hinnar sameinuðu stofnunar Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands verður hið sama, að viðbættum markmiðum Seðlabanka Íslands um verðstöðugleika og stjórn peningamála, greiðslumiðlun o.fl. Eftirlit með endurskoðendum og endurskoðunarfyrtækjum tekur til *atvinnustarfsemi almennt* en ekki fjármálakerfisins einvörðungu. Ekki er að sjá að hinum verðugu markmiðum fyrirhugaðar lagasetningar um endurskoðendur og endurskoðunarfyrtækji verði best náð með því að koma eftirlitinu fyrir innan hinnar sameinuðu stofnunar Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands. Heppilegra væri að eftirliti með endurskoðendum og endurskoðunarfyrtækjum væri fyrirkomið innan stofnunar sem heyrir undir það ráðuneyti sem fer með málaflokkinn.

Afrit sent á forsætisráðuneytið og fjármála- og efnahagsráðuneytið

Virðingarfyllst,  
FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

  
Ásta Þórarinsdóttir

  
Unnur Gunnarsdóttir



## FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

### Gagnsæisstefna Fjármálaeftirlitsins

Stefna um framkvæmd opinberrar birtingar á niðurstöðum í málum og athugunum, skv. 9. gr. a laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi

#### 1. Opinber birting á niðurstöðum í málum og athugunum

Fjármálaeftirlitið birtir að eigin frumkvæði niðurstöður í málum og athugunum er varða þá aðila sem lúta eftirliti Fjármálaeftirlitsins. Að jafnaði eru birtar ákvarðanir um álagningu stjórnvaldssekta, sáttir, niðurstöður um hæfi virkra eigenda, niðurstöður vettvangsathugana og annarra mála sem varða fjármálamarkaðinn. Niðurstöður í málum og athugunum eru birtar í heild, að hluta eða í formi útdráttar.

Ennfremur er stefnt að því að birta upplýsingar um það ef hlutaðeigandi verður ekki við úrbótakröfum Fjármálaeftirlitsins innan veittra tímamarka.

#### 2. Tilgangur birtingar

Birtingu á niðurstöðum í málum og athugunum er ætlað að auka trúverðugleika um starfsemi þeirra sem lúta eftirliti Fjármálaeftirlitsins. Aukin upplýsingagjöf styrkir aðhald með þeim og stuðlar að heilbrigðum og eðlilegum viðskiptaháttum.

Birtingu er ennfremur ætlað að auka varnaðaráhrif aðgerða Fjármálaeftirlitsins, stuðla að bættri framkvæmd á fjármálamarkaði og varpa ljósi á stjórnsýsluframkvæmd Fjármálaeftirlitsins á einstökum sviðum.

Fjármálaeftirlitið væntir þess að þeir sem lúta eftirliti stofnunarinnar yfirfari starfshætti sína með hliðsjón af birtum niðurstöðum í málum og athugunum eftir því sem við á.

#### 3. Mat á birtingu

Fjármálaeftirlitið birtir niðurstöður í málum og athugunum ef það telur birtingu samræmast tilgangi gagnsæisstefnunnar og þjóna hagsmunum fjármálamarkaðarins. Með hagsmunum fjármálamarkaðarins er m.a. átt við einhverja af eftirtölum hagsmunum; hagsmuni almennings, þeirra sem lúta eftirliti stofnunarinnar, sem og viðskiptavina þeirra og eigenda.

Fjármálaeftirlitið leggur mat á hvort takmarka beri birtingu í heild eða hluta með tilliti til þagnarskyldu og mikilvægra einka-, fjárhags- eða viðskiptahagsmuna, sem og viðkvæmra persónuupplýsinga, sem sanngjarnt er og eðlilegt að fari leynt. Þá getur Fjármálaeftirlitið ákveðið að fresta birtingu um tiltekinn tíma vegna hagsmuna fjármálamarkaðarins.

Niðurstöður í málum og athugunum sem fela í sér upplýsingar um lögbrot hlutaðeigandi aðila, eru ekki birtar ef slík birting veldur hlutaðeigandi aðilum tjóni sem ekki er í eðlilegu samræmi við það brot sem um ræðir. Sýni aðilar fram á líklegt tjón



## FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

sem birting kann að valda leggur Fjármálaeftirlitið mat á það hvort vegi þyngra, hagsmunir hlutaðeigandi aðila af því að upplýsingar um lögbrot verði ekki birtar eða hagsmunir fjármálamarkaðarins af birtingu þeirra. Eins getur komið til greina að Fjármálaeftirlitið fresti birtingu um tiltekinn tíma vegna hagsmuna hlutaðeigandi aðila.

### 4. Birting nafna

Að jafnaði eru nöfn þeirra aðila sem lúta eftirliti Fjármálaeftirlitsins birt.

Nöfn annarra aðila, þ.á m. einstaklinga, eru að jafnaði ekki birt nema það hafi sjálfstæða þýðingu að birta nöfn hlutaðeigandi og það sé mat Fjármálaeftirlitsins að hagsmunir fjármálamarkaðarins gangi frammar hagsmunum viðkomandi af nafnleynd. Það gæti átt við þegar tiltekinn aðili hefur ekki leyfi til ákveðinnar starfsemi eða um ítrekuð brot aðila er að ræða. Í þeim tilvikum þegar nafn einstaklings er ekki birt kemur til skoðunar að birta stöðu- eða starfsheiti hans, og eftir atvikum nafn vinnuveitanda ef hann lýtur eftirliti Fjármálaeftirlitsins.

### 5. Sjónarmið aðila

Fjármálaeftirlitið sendir hlutaðeigandi aðilum drög að niðurstöðu í þeirri mynd sem fyrirhugað er að birta. Aðilum er boðið að koma á framfæri sjónarmiðum sínum um hvort þeir telji að takmarka beri birtinguna í heild eða hluta vegna einka-, fjárhags- eða viðskiptahagsmuna eða viðkvæmra persónuupplýsinga, sem sanngjarnt er og eðlilegt að fari leynt. Auk þess geta aðilar komið á framfæri sjónarmiðum sínum um að birting kunni að valda þeim tjóni sem ekki er í eðlilegu samræmi við það lögbrot sem um ræðir, enda feli birting í sér upplýsingar um lögbrot hlutaðeigandi.

Frestur til að koma framangreindum sjónarmiðum á framfæri er að jafnaði fimm virkir dagar, nema hagsmunir fjármálamarkaðarins krefjist skjótari birtingar.

Taki Fjármálaeftirlitið tillit til sjónarmiða aðila og geri viðeigandi breytingar er aðilum að jafnaði ekki boðið að koma á framfæri sjónarmiðum sínum á ný. Geri Fjármálaeftirlitið aðrar efnislegar breytingar er aðilum boðið að koma sjónarmiðum sínum á framfæri varðandi þær breytingar.

### 6. Birting og tímasetning hennar

Fjármálaeftirlitið birtir niðurstöður í málum og athugunum samkvæmt gagnsæisstefnu þessari á vefsíðu sinni, [www.fme.is](http://www.fme.is).

Birting fer fram svo fljótt sem verða má þegar niðurstaða liggur fyrir og að loknum fresti sem aðili fær til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri um birtinguna.





FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ  
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

**7. Birting í samandregnu formi og samkvæmt lagaskyldu**

Fjármálaeftirlitið hefur heimild til að birta upplýsingar, sem bundnar eru þagnarskyldu, í samandregnu formi þannig að einstakir aðilar séu ópersónugreinanlegir. Þá er Fjármálaeftirlitinu í sumum tilfellum skylt samkvæmt lögum að birta niðurstöður í málum og athugunum.

Gagnsæisstefna þessi var samþykkt af stjórn Fjármálaeftirlitsins þann 16. apríl 2014 og tekur þegar gildi. Um leið fellur gagnsæisstefna Fjármálaeftirlitsins frá 8. maí 2013 úr gildi.

Reykjavík, 16. apríl 2014.



Unnur Gunnarsdóttir, forstjóri.