

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á ýmsum lögum er varða fjármálamarkaðinn.

Frá viðskiptanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Pál Rúnar Mikael Kristjánsson frá Félagi íslenskra stórkaupmanna, Helgu Eysteinsdóttur frá Fjármálaeftirlitinu, Helga Magnús Gunnarsson frá ríkislögreglustjóraembættinu, Valtý Sigurðsson ríkissaksóknara, Ólaf Þór Hauksson sérstakan saksóknara, og Áslaugu Árnadóttur og Valgerði Rún Benediktsdóttur frá viðskiptaráðuneyti. Umsagnir bárust nefndinni frá Félagi íslenskra stórkaupmanna, Félagi löggiltra endurskoðenda, Fjármálaeftirlitinu, Kauphöll Íslands, Neytendasamtökunum, Ríkisendurskoðun, ríkisskattstjóra, Samtökum fjármálafyrirtækja, Samtökum verslunar og þjónustu, Seðlabanka Íslands, sérstökum saksóknara og Viðskiptaráði Íslands

Með frumvarpinu er lagt til að við ýmis lög um fjármálamarkaðinn verði bætt ákvæðum um niðurfellingu. Með niðurfellingu er átt við að viðurlög eru milduð eða felld niður að fullu þegar lögaðili eða einstaklingur kemur sjálfviljugur fram, játar brot gegn lögum og vinnur með eftirlitsaðila við rannsókn málsins. Lagðar eru til sams konar breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki, lögum um verðbréfavíðskipti, lögum um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði, lögum um váttryggingastarfsemi, lögum um miðlun váttrygginga, lögum um rafræna eignarskráningu verðbréfa og lögum um kauphallir. Einnig er með frumvarpinu lagt til að vísað verði til þess í lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi að Fjármálaeftirlitið hafi heimildir samkvæmt sérlögum til að kæra mál ekki til lögreglu hafi eftirlitið ákveðið að veita niðurfellingu í samræmi við ákvæði viðkomandi laga.

Í frumvarpinu er lagt til að við áðurgreind lög er varða fjármálamarkaðinn verði bætt ákvæðum sem heimila Fjármálaeftirlitinu að falla frá sektarákvörðun ef einstaklingur eða lögaðili er fyrstur til að koma fram með upplýsingar eða gögn sem að mati eftirlitsins geta leitt til rannsóknar eða sönnunar á broti. Þá er lagt til að Fjármálaeftirlitinu verði heimilt að lækka sektir ef einstaklingur eða lögaðili hefur frumkvæði að því að láta eftirlitinu í té upplýsingar eða gögn sem að mati eftirlitsins eru mikilvæg viðbót við þau gögn sem það hefur þegar í förum sínum. Einstaklingar eða lögaðilar eiga því möguleika á að fá niðurfellingu hvort sem rannsókn á broti þeirra er hafin eða ekki ef þeir ákveða sjálfviljugir og að fyrra bragði að láta eftirlitinu í té upplýsingar eða gögn. Almenn samvinna einstaklings eða lögaðila vegna rannsóknar eftirlitsins dugur ekki til þess að fá niðurfellingu.

Einnig er lagt til að Fjármálaeftirlitið geti ákveðið að kæra brot ekki til lögreglu ef fyrirtæki eða einstaklingur hefur haft frumkvæði að því að láta eftirlitinu í té upplýsingar eða gögn og Fjármálaeftirlitið telur að gögnin geti leitt til rannsóknar eða sönnunar á broti eða séu mikilvæg viðbót við þau gögn sem það hefur þegar í förum sínum.

Samkvæmt ákvæðum þeirra laga sem talin eru upp hér að framan metur Fjármálaeftirlitið í þeim tilvikum er brot varðar bæði stjórnvaldssektum og refsingu hvort brot skuli kært til lögreglu eða hvort því verði lokið með stjórnvaldsákvörðun hjá stofnuninni. Brotum sem

teljast „meiri háttar“ ber Fjármálaeftirlitinu að vísa til lögreglu, sbr. til dæmis 2. mgr. 112. gr. d laga um fjármálafrirtæki þar sem mælt er fyrir um að brot teljist meiri háttar ef það lýtur að verulegum fjárhæðum, ef það er framið með sérstaklega vítavörðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi þess. Verði frumvarpið að lögum fær Fjármálaeftirlitið heimild til að kæra slík brot ekki til lögreglu hafi einstaklingur eða lögaðili haft frumkvæði að því að láta stofnuninni í té upplýsingar eða gögn vegna brota sem geta varðað sektum eða fangelsi ef Fjármálaeftirlitið telur upplýsingarnar eða gögnin geta leitt til rannsóknar eða sönnunar á broti eða ef talið er að þau séu mikilvæg viðbót við þau sönnunargögn sem þegar liggja fyrir.

Í samkeppnislögum, nr. 44/2005, er kveðið á um niðurfellingu bæði til handa einstaklingum og lögaðilum. Brot lögaðila á ákvæðum laganna um ólöglegt samráð varða stjórnvaldssektum en brot einstaklinga varða refsisektum eða fangelsi. Samkeppniseftirlitið hefur heimildir skv. 3. mgr. 37. gr. samkeppnislaga til að lækka stjórnvaldssektir hafi frirtæki frumkvæði að því að láta eftirlitinu í té upplýsingar eða gögn vegna brota á ákvæðum um ólöglegt samráð sem að mati eftirlitsins eru mikilvæg viðbót við þau sönnunargögn sem það hefur þegar. Skv. 4. mgr. sömu greinar hefur Samkeppniseftirlitið heimild til að falla frá stjórnvaldssektarákvörðun hafi frirtæki verið fyrst til að láta því í té upplýsingar eða gögn. Skv. 41. gr. a samkeppnislaga skulu starfsmenn og stjórnarmenn frirtækis eða samtaka frirtækja sem framkvæma, hvetja til eða láta framkvæma ólöglegt samráð sæta sektum eða fangelsi allt að 10 árum. Skv. 1. mgr. 42. gr. laganna sæta brot gegn lögnum aðeins rannsókn lögreglu að undangenginni kæru Samkeppniseftirlitsins. Í 3. mgr. sömu greinar er mælt fyrir um að Samkeppniseftirlitið geti ákveðið að kæra ekki einstakling hafi hann eða frirtæki sem hann starfar hjá eða er í stjórn hjá, haft frumkvæði að því að láta Samkeppniseftirlitinu í té upplýsingar eða gögn vegna brota gegn ákvæðum laganna um ólöglegt samráð enda séu gögnin mikilvæg viðbót við þau gögn sem það hefur og geta leitt til rannsóknar eða sönnunar á broti. Samkeppniseftirlitið getur mælt fyrir um nánari skilyrði í reglum sem það setur.

Fyrir í vetur voru samþykkt lög nr. 135/2008, um embætti sérstaks saksóknara. Á grundvelli 1. mgr. 5. gr. þeirra laga er ríkissaksóknara heimilt, samkvæmt rökstuddri tillögu frá hinum sérstaka saksóknara, að ákveða að falla frá saksókn gagnvart þeim sem hefur frumkvæði að því að bjóða eða láta lögreglu eða saksóknara í té upplýsingar eða gögn. Heimild þessi er háð skilyrðum sem nefnd eru í 2. mgr. 5. gr. laganna, m.a. þeim að rökstuddur grunur sé um að upplýsingar eða gögn tengist alvarlegu broti, fyrirséð sé að sök þess sem lætur slíkt í té sé mun minni en sök þess eða þeirra sem gögnin eða upplýsingarnar beinast gegn og ástæða sé til að ætla að án þeirra muni reynast torvelt að færa fram fullnægjandi sönnur fyrir broti. Í álitum allsherjarnefndar um frumvarpið sem varð að lögum um embætti sérstaks saksóknara er bent á að þessi heimild sé nýmæli í réttarfarslöggjöf og eigi sér ekki fyrirmynd á Norðurlöndum. Hið sama á við um þau ákvæði þessa frumvarps um að Fjármálaeftirlitið geti ákveðið að kæra brot ekki til lögreglu en í frumvarpinu kemur skýrt fram að ekki hafi fundist nein fordæmi fyrir slíkum reglum erlendis. Benda má á að skv. 7. gr. laga um embætti sérstaks saksóknara getur dómismálaráðherra eftir 1. janúar 2011 lagt til að embættið verði lagt niður og skal hann þá flytja frumvarp á Alþingi þess efnis og verði slíkt frumvarp að lögum falla niður framangreind ákvæði.

Eftir umfjöllun nefndarinnar um frumvarpið er ljóst að svo umfangsmiklar breytingar, sem mælt er fyrir um í 2., 4., 6., 8., 10., 12., 14. og 15. gr. þess og felast í því að eftirlitsstofnun geti ákveðið að kæra tiltekin brot ekki til lögreglu, eru umdeildar. Með lögfestingu þeirra yrði úrslitavald um það hvort brot á fjármálamarkaði yrðu rannsökuð af lögreglu og sættu eftir atvikum ákærumeðferð af hálfu ákærvalds fært í hendur eftirlitsstofnunar. Nefndin

bendir á að brot sem falla undir eftirlit Fjármálaeftirlitsins kunna að vera alvarleg og geta einnig varðað við ákvæði annarra laga, svo sem almennra hegningarlaga eða ákvæði annarra sérrefsilaga.

Ákvæðin ganga lengra en 5. gr. laga um embætti sérstaks saksóknara sem, líkt og að framan er getið, verður ekki beitt nema að uppfylltum ströngum skilyrðum og samkvæmt rökstuddri beiðni sérstaks saksóknara til ríkissaksóknara. Ekki er gert ráð fyrir slíku málskoti eða eftirliti æðra stjórnvalds í þessum ákvæðum frumvarpsins en í þessu sambandi má áréttast að skv. 1. mgr. 20. gr. laga um meðferð sakamála er ríkissaksóknari æðsti handhafi ákærvalds.

Líkt og að framan er getið er í samkeppnislögum svipað ákvæði og felst m.a. í 2. gr. frumvarpsins um heimild til að kæra brot ekki til lögreglu. Sá munur er á úrræðum þessara tveggja stofnana hvað viðurlög varðar að í samkeppnisrétti er gerður meiri greinarmunur á einstaklingum og fyrirtækjum. Samkeppniseftirlitinu ber að kæra brot einstaklinga til lögreglu en brot fyrirtækja varða aðeins stjórnvaldssektum. Hvað fjármálamarkaðinn varðar er mælt fyrir um að Fjármálaeftirlitinu beri að kæra meiri háttar brot til lögreglu, óháð því hvort um ræðir brot einstaklings eða fyrirtækis. Verði frumvarpið óbreytt að lögum verða lögfest frávík frá því að meiri háttar brot gegn lögum á fjármálamarkaði sæti kæru til lögreglu og mun það bæði ná til einstaklinga og fyrirtækja. Nefndin álitur að brot gegn samkeppnislögum eru eðlisólík brotum á fjármálamarkaði að því leyti að þau eru til þess fallin að hafa í för með sér efnahagslegan skaða fyrir bæði neytendur og atvinnulíf.

Um það var rætt í nefndinni að almennt er ekki og á ekki að vera unnt að semja sig frá ákvörðun um saksókn. Framferði hins brotlega getur þó haft áhrif á refsiviðurlög þannig að refsing verði dæmd vægari en ella. Fram kom við umfjöllun málsins í nefndinni að e.t.v. hafi það ekki verið nægilega sýnilegt í dómaframkvæmd héraendis hvort og þá hvernig sakborningur nýtur refsilækkunar eða mildari refsingar, það sé með öðrum orðum almennt ekki merkjanlegt í niðurstöðum sakamála. Nefndin telur að ákvarðanir um niðurfellingu saksóknar ætti að taka innan refsivörslukerfisins. Þá kom jafnframt fram við meðferð málsins að óljóst þætti hver áhrif hinna umdeildu ákvæða frumvarpsins ættu að vera. M.a. var upplýst að einatt reyndi ekki á reglur um niðurfellingu fyrr en hinn brotlegi er kominn í það slæma stöðu að hann á varla annarra kosta vöð en að veita yfírvöldum upplýsingar um mál.

Eins og að framan er getið finnast ekki fordæmi erlendis fyrir niðurfellingarreglum vegna brota á fjármálamarkaði. Nefndin telur að þrátt fyrir að einhver brot kunni að upplýsast ef mælt verður fyrir um niðurfellingu í lögum séu þessi ákvæði afar varhugaverð og ítrekar nefndin að um alvarleg brot getur verið að ræða. Með hliðsjón af framangreindu leggur nefndin til að 2., 4., 6., 8., 10., 12., 14. og 15. gr. frumvarpsins falli brott. Hins vegar telur nefndin eðlilegt að Fjármálaeftirlitið hafi þær heimildir sem aðrar greinar frumvarpsins mæla fyrir um. Verði frumvarpið að lögum verður eftirlitinu því heimilt að lækka stjórnvaldssektir eða falla frá þeim. Úrræði af þessu tagi geta leitt til þess að mál verði upplýst án þess að vikið sé frá meginreglum um meðferð ákærvalds.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

2., 4., 6., 8., 10., 12., 14. og 15. gr. falli brott.

Gunnar Svavarsson var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 24. mars 2009.

Álfheiður Ingadóttir,
form., frsm.

Birgir Ármannsson.

Lúðvík Bergvinsson.

Guðfinna S. Bjarnadóttir.

Höskuldur Þórhallsson.

Árni M. Mathiesen.

Helga Sigrún Harðardóttir.

Jón Magnússon.