

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum.

Frá meiri hluta viðskiptanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Elínu Jónsdóttur frá Bankasýslu ríkisins, Pál Grétar Steingrímsson frá Deloitte hf., Kjartan Gunnarsson frá efnahags- og viðskiptaráðuneyti, Almar Guðmundsson og Pál Rúnar Mikael Kristjánsson frá Félagi atvinnurekenda, Ágúst Helgason og Inga Þór Magnússon frá Félagi um innri endurskoðun, Árnýju Guðmundsdóttur, Gunnar Andersen og Kristínu Fjólu Fannberg frá Fjármálaeftirlitinu, Jónas Rafn Tómasson frá KPMG hf., Pál Harðarson og Þórð Friðjónsson frá Kauphöll Íslands, Hrafn Magnússon og Stefán Árna Auðólfsson frá Landssambandi lífeyrissjóða, Evu B. Helgadóttur frá Lögmannafélagi Íslands, Tryggva Axelsson frá Neytendastofu, Eyjólf Ármannsson frá embætti ríkislögreglustjóra, Guðjón Guðmundsson frá Sambandi íslenskra sparisjóða, Guðrúnu Björk Bjarnadóttur frá Samtökum atvinnulífsins, Gunnar Viðar, Helgu Hlín Hákonardóttur, Jónu Björk Guðnadóttur og Sverri Þorvaldsson frá Samtökum fjármálafyrirtækja, Vilhjálmi Bjarnason frá Samtökum fjárfesta, Friðbert Traustason frá Samtökum starfsmanna fjármálafyrirtækja, Arnór Sighvatsson, Hörpu Jónsdóttur og Tryggva Pálsson frá Seðlabanka Íslands og Þórdísi Bjarnadóttur frá Viðskiptaráði Íslands. Nefndinni bárust umsagnir um frumvarpið frá Bankasýslu ríkisins, Deloitte hf., efnahagsbrotadeild ríkislögreglustjóra, Félagi atvinnurekenda, Félagi löggiltra endurskoðenda, Félagi um innri endurskoðun, Fjármálaeftirlitinu, Hagstofu Íslands, Kauphöll Íslands, KPMG hf., Landssamtökum lífeyrissjóða, Lögmannafélagi Íslands, Neytendasamtökunum, Neytendastofu, Ríkisendurskoðun, ríkisskattstjóra, Sambandi íslenskra sparisjóða, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum fjárfesta, Samtökum fjármálafyrirtækja, Samtökum starfsmanna fjármálafyrirtækja, Seðlabanka Íslands, tollstjóranum í Reykjavík, Tryggingarsjóði innstæðueigenda og Viðskiptaráði Íslands.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki sem byggjast á starfi nefndar sem viðskiptaráðherra skipaði 29. desember 2008. Ríkisstjórn Íslands ákvað skömmu áður, þ.e. í nóvember 2008, að fá reyndan bankaeftirlitsmann til að leggja mat á lagaumhverfi og framkvæmd fjármálaeftirlits og gera tillögur um nauðsynlegar úrbætur. Var Kaarlo Jännäri, fyrrverandi forstjóri finnska fjármálaeftirlitsins, fenginn til verksins og honum falið að meta regluverk varðandi lausafjárstýringu, lán til tengdra aðila, stórar áhættuskuldbindingar, krosseignatengsl og loks mat á hæfi eigenda og stjórnenda fjármálafyrirtækja. Í skýrslu Kaarlo Jännäri frá mars 2009 er að finna fjölda ábendinga um atriði sem betur mega fara í lagaumhverfi og framkvæmd fjármálaeftirlits á Íslandi. Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki sem miða að því að fylgja eftir hluta af þeim ábendingum sem settar voru fram í skýrslu hans. Í fyrsta lagi er lagt til að valdheimildir Fjármálaeftirlitsins verði auknar. Í öðru lagi er lagt til að komið verði upp útlánaskrá hjá Fjármálaeftirlitinu til að draga úr útlánaáhættu í fjármálakerfinu og til að betri yfirsýn fái

yfir stórar áhættuskuldbindingar á landsvísu. Í þriðja lagi er lagt til að settar verði strangari reglur um stórar áhættuskuldbindingar, lánveitingar til tengdra aðila og hæfi eigenda.

Helstu breytingar sem felast í frumvarpinu eru eftirfarandi:

Lagt er til í 1. gr. frumvarpsins að merking hugtaka sem er að finna á víð og dreif í lögum um verði skýrð í sérstakri grein. Meiri hlutinn leggur til nokkrar breytingar og viðbætur á þeim til nánari skýringar.

Í 4. gr. er lagt til að Fjármálaeftirlitið fái heimild til að grípa inn í rekstur fjármálafyrirtækis án þess að komi til eiginlegrar sviptingar á starfsleyfi. Mælt er fyrir um að Fjármálaeftirlitinu sé heimilt að takmarka starfsemi einstakra starfsstöðva fjármálafyrirtækis, telji það sérstaka ástæðu til, og geti enn fremur sett einstökum starfsstöðvum sérstök skilyrði fyrir áframhaldandi starfsemi. Með ákvæðinu er leitast við að tryggja eftirlitinu mildara úrræði en það hefur samkvæmt gildandi lögum telji það rekstri einstakra starfsstöðva ábótavant. Við meðferð málsins í nefndinni komu fram ábendingar um að ákvæðið þætti opið og að beiting þess gæti haft í för með sér víðtækar afleiðingar fyrir viðkomandi fjármálafyrirtæki. Einnig komu fram sjónarmið um að nauðsynlegt væri fyrir eftirlitið að hafa heimild til að takmarka einstakar starfsheimildir tímabundið. Meiri hlutinn leggur því til viðbætur við ákvæðið. Í fyrsta lagi er lagt til að Fjármálaeftirlitið fái heimild til að takmarka starfsemi fjármálafyrirtækis tímabundið, hvort sem hún er háð skilyrði um starfsleyfi eða ekki. Í öðru lagi er lagt til að Fjármálaeftirlitið skuli gefa fjármálafyrirtæki kost á að gera úrbætur telji eftirlitið það unnt og er mælt fyrir um að ákvarðanir eftirlitsins skuli rökstuddar skriflega. Í þriðja lagi skal eftirlitið senda eftirlitsstjórnvaldi í gistiríki tilkynningu um efni ákvörðunarinnar. Að auki leggur meiri hlutinn til breytingu á fyrirsögn greinarinnar sem lýsir inntaki hennar betur.

Lagt er til með 5. gr. frumvarpsins að lágmarksfjárhæð hlutafjár/stofnfjár verði tilgreind í evrum til samræmis við tilskipanir Evrópusambandsins. Skal hlutafé viðskiptabanka og lánafyrirtækis og stofnfé sparisjóðs nema að lágmarki 5 millj. evra (EUR). Gengið er út frá því, sbr. 7. mgr. greinarinnar, að sé hlutafé eða stofnfé skráð í íslenskum krónum skuli miða við opinbert viðmiðunargengi (kaupgengi) eins og það er skráð hverju sinni. Til skýringar leggur meiri hlutinn til að við ákvæðið bættist ný málsgrein, sem verði 1. mgr., þar sem hnykkst verði á því að það lágmark stofnfjár/hlutafjár sem getið er í 2.–8. mgr. greinarinnar eigi við um hlutafé/stofnfé við veitingu starfsleyfis. Þegar fjármálafyrirtæki hefur hafið starfsemi eru það hins vegar reglur um eiginfjárgrunn sem ber að líta til, sbr. 84. gr. laganna. Vegna þessarar viðbótarmálsgreinar breytast tilvísanir í öðrum málsgreinum. Með breytingunni er ætlað að tryggja að stofnfé (e. initial capital) sé örugglega greitt inn með peningum og að ef einhverjir sem stofna fjármálafyrirtæki eða sparisjóð greiða yfirverð fyrir hlut sinn þá teljist sá varasjóður sem við það myndast hluti af eigin fé viðkomandi. Þá leggur meiri hlutinn til að unnt verði að stofna sparisjóð með að lágmarki einnar milljónar evra stofnfé. Miðað er við að slíkir sparisjóðir starfi á staðbundnum afmörkuðum markaði og tilgreini í umsókn sinni um starfsleyfi hver þeirra staðbundni afmarkaði markaður sé en Fjármálaeftirlitið hefur lokaorðið um hvað telst vera staðbundinn afmarkaður markaður. Ekki eru að öðru leyti í frumvarpinu lagðar til breytingar á lagaumhverfi sparisjóða. Málefni sparisjóðanna hafa verið til umfjöllunar að undanförunu enda hafa staðið yfir aðgerðir til að endurskipuleggja rekstur þeirra sparisjóða sem lentu í erfiðleikum vegna áfalla á fjármálamarkaði. Við meðferð málsins í nefndinni var m.a. varpað fram þeirri spurningu hvað fælist í því að vera sparisjóður. Með lögum nr. 76/2009, frá 14. júlí 2009, voru gerðar talsverðar breytingar á ákvæðum VIII. kafla laga um fjármálafyrirtæki sem fjallar um sparisjóðina sérstaklega. Helstu breytingar þeirra laga voru að skilgreina sparisjóð sem sjálfseignarstofnun sem starfar samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki. Hlutafélag getur því ekki verið sparisjóður. Þá skulu

sparisjóðir skilgreina samfélagslegt hlutverk sitt og geta um það í samþykktum. Með lögunum var jafnframt gerð sú breyting að afmarka eignarréttindi stofnfjáreigenda og er sérstaklega tilgreint að eign takmarkist við bókfært stofnfé og eiga stofnfjáreigendur enga hlutdeild í óráðstöfuðu eigin fé eða varasjóðum sparisjóðsins. Heimildir til arðgreiðslna voru einfaldaðar og þrengdar og reglum um viðskipti og meðferð stofnfjárbréfa var breytt til samræmis við það sem gildir um önnur fjármálafyrirtæki. Sparisjóðirnir fengu samkvæmt lögunum ákveðnar heimildir til samstarfs sem hefur auðveldað minni sjóðum þátttöku í samkeppni á fjármálamarkaði. Ákvæði eldri laga um 5% hámark atkvæðaréttar voru þar með felld brott. Hafði Eftirlitsstofnun EFTA komist að þeirri niðurstöðu að þær hömlur stönguðust á við ákvæði EES-samningsins. Frá samþykkt laga nr. 76/2009 hefur það enn fremur gerst að rekstur tveggja stærstu sparisjóðanna hefur verið tekinn yfir af Fjármálaeftirlitinu og minni sparisjóðirnir hafa flestir hverjir þurft á aðstoð Seðlabanka Íslands að halda til þess að geta haldið áfram starfsemi sinni. Af þessu leiðir að ríkissjóður, í gegnum Bankasýslu ríkisins, hefur eða mun eignast frá um fjórðungi og allt að níu tíundu stofnfjár í minni sparisjóðunum og allt stofnfé í þeim sjóðum sem stofnaðir voru á rústum Byrs og Sparisjóðs Keflavíkur. Vitað er að áhugi er meðal ýmissa aðila sem stóðu að sparisjóðunum á að viðhaldið verði takmörkunum á atkvæðisrétti. Vegna hagsmuna Bankasýslunnar og niðurstöðu Eftirlitsstofnunar EFTA er ekki unnt að bregðast við þeim áhuga. Ekkert virðist því til fyrirstöðu hins vegar að einstakir sparisjóðir setji hömlur á atkvæðavægi stofnfjáreigenda í samþykktir sínar þegar aðkomu Bankasýslunnar að þessum fjármálafyrirtækjum lýkur.

Með breytingartillögu meiri hlutans sem að framan er getið, um sparisjóð með einnar milljónar evra stofnfé, er leitast við að tryggja að lítil fjármálafyrirtæki sem starfa á afmörkuðum, staðbundnum markaði og veita grunnbankaþjónustu þurfi ekki að uppfylla öll þau ströngu skilyrði sem stærri fjármálafyrirtæki þurfa að uppfylla ellegar sameinast öðrum stærri. Með þessu ætti að vera tryggð grunnbankaþjónusta um land allt.

Í 6. gr. er lagt til að skerpt verði á ákvæðum um endurskoðunardeildir fjármálafyrirtækja. Gert er ráð fyrir að fjöldi starfsmanna sem annast innri endurskoðun endurspegli stærð fjármálafyrirtækis og það hversu flókin starfsemi fyrirtækisins er. Kveðið er á um hæfisskilyrði forstöðumanns endurskoðunardeildar, m.a. um menntun og reynslu. Mælt er fyrir um að innri endurskoðun skuli gera stjórn fjármálafyrirtækis grein fyrir starfsemi sinni og að hún skuli tilkynna Fjármálaeftirlitinu um athugasemdir sem hún hefur gert og sent stjórn fyrirtækisins. Meiri hlutinn leggur til nokkrar breytingar á ákvæðinu. Er í fyrsta lagi lagt til að felld verði brott sú afdráttarlausa regla 1. másl. 1. mgr. að rafeyrisfyrirtækjum og verðbréfamiðlunum beri ekki að starfrækja endurskoðunardeild. Eftir stendur að samkvæmt lokamálsgrein greinarinnar getur Fjármálaeftirlitið veitt undanþágu frá skyldu til að starfrækja slíka deild en slík ákvörðun byggist á eðli og umfangi rekstrar viðkomandi fjármálafyrirtækis. Í öðru lagi er lagt til að felld verði brott tilvísun til þess að starfsmönnum endurskoðunardeilda sé óheimilt að vera aðilar að kaupaukakerfum. Í 39. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um heimild Fjármálaeftirlitsins til að setja reglur um kaupaukagreiðslur og starfslokasamninga og getur eftirlitið, ef þurfa þykir, mælt fyrir um sérreglur um eftirlitseiningar innan fjármálafyrirtækja. Í þriðja lagi eru lagðar til orðalagsbreytingar á 1. mgr. í þá veru annars vegar að hnykkja á því að endurskoðunardeild starfi óháð öðrum deildum fjármálafyrirtækis og hins vegar að ekki aðeins skuli starfsmenn endurskoðunardeildar vera ákveðið margir heldur verði einnig kveðið á um að þeir skuli búa yfir nægilegri þekkingu og reynslu til að takast á við þau verkefni sem um ræðir. Í fjórða lagi er lagt til að kveðið verði sérstaklega á um að forstöðumaður endurskoðunardeildar hafi sérþekkingu á sviði innri endurskoðunar auk þess sem segir í ákvæðinu að hann skuli hafa háskólapróf sem nýtist í starfi. Í fimmta lagi leggur meiri hlut-

inn til að Fjármálaeftirlitið geti hvenær sem er skoðað hæfi forstöðumanns innri endurskoðunardeildar telji það tilefni til þess í stað þess að hæfi hans sé einungis metið áður en hann tekur formlega til starfa. Í sjötta lagi er lagt til að skerpt verði á 3. mgr. greinarinnar þannig að ekki aðeins skuli innri endurskoðun gera stjórn grein fyrir starfsemi sinni heldur einnig endurskoðunarnefnd. Einnig að þær athugasemdir sem stjórn beri að taka fyrir takmarkist við þær athugasemdir sem forstöðumaður innri endurskoðunar metur mikilvægar. Þá er lagt til að því verði bætt við ákvæðið að forstöðumaður hafi rétt til að sitja stjórnarfundum þar sem athugasemdir frá honum eru á dagskrá.

Í 7. gr. eru ákvæði um áhættustýringu, þ.e. annars vegar um að fjármálaefyrirtæki skuli reglulega framkvæma álagspróf og hins vegar um að Fjármálaeftirlitið geti sett frekari reglur um framkvæmd áhættustýringar og atriði tengd henni. Meiri hlutinn leggur til að ákvæðið verði styrkt með því að bæta því við að forsendur álagsprófa verði einnig skjalfestar. Jafnframt leggur meiri hlutinn til að niðurstöður álagsprófa skuli kynntar stjórn fjármálaefyrirtækis.

Í a-lið 8. gr. frumvarpsins (17. gr. a) er lagt til að við lögin bætist ákvæði um skuldbindingaskrá, þ.e. skrá yfir þá aðila sem njóta lánaþingreiðslu fjármálaefyrirtækis. Gert er ráð fyrir því að á grundvelli upplýsinga úr skránni geti eftirlitsaðili brugðist við kerfislægri áhættu vegna stórra aðila sem eru á henni. Hér er um að ræða vísi að svokallaðri útlánaskrá (e. National Credit Registry) sem gerð var tillaga um í skýrslu Kaarlo Jännäri, þ.e. að komið yrdi upp útlánaskrá til að draga úr útlánaáhættu í fjármálakerfinu og til að fá betri yfirsýn yfir stórar áhættuskuldbindingar á landsvísu. Meiri hlutinn telur mikilvægt að slíkri skrá verði komið upp sem allra fyrst að undangengnum nægjanlegum undirbúningi eftir atvikum á grundvelli sérstakrar löggjafar. Meiri hlutinn leggur til tvenns konar breytingar á greininni. Annars vegar er lagt til að miðað verði við lægri fjárhæð en kveðið er á um í frumvarpinu, þ.e. 300 millj. kr. í stað 750 millj. kr., og án þess að jafnframt verði getið um tiltekið hlutfall heildarútlána. Er sú fjárhæð sem meiri hlutinn leggur til í betra samræmi við fjárhæðarmörk sambærilegra skráa í öðrum löndum. Hins vegar er lögð til lagfæring á orðalagi 3. másl. 2. mgr., enda er þar átt við aðila í nánnum tengslum, sbr. skilgreiningu þess hugtaks í 1. gr. frumvarpsins. Í b-lið 8. gr. er mælt fyrir um úrræði Fjármálaeftirlitsins telji það að lántökur einstaks aðila, sem er á skuldbindingaskrá og lýtur ekki opinberu eftirliti með fjármálastarfsemi, geti haft kerfislæg áhrif. Meiri hlutinn leggur til þá viðbót við þessa grein að ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins skuli rökstuddar skriflega enda geta þær verið viðurhlutamiklar fyrir fjármálaefyrirtæki.

Í 10. gr. er lagt til að bætt verði við ákvæði um að Fjármálaeftirlitið setji reglur um eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti á fjármálamarkaði. Auk þess er veitt lagastoð fyrir úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálaefyrirtæki en nefndin er þegar starfandi á grundvelli samkomulags milli efnahags- og viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Samtaka fjármálaefyrirtækja. Meiri hlutinn leggur til að hnykkt verði á því að reglur Fjármálaeftirlitsins um eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti einskorðist við viðskiptahætti samkvæmt lögum um fjármálaefyrirtæki, sbr. breytingartillögu við 2. mgr. 10. gr. Við umfjöllun um málið í nefndinni varð nefndin þess áskynja að svo virtist sem valdmörk Neytendastofu væru óljós. Í umsögn við frumvarpið var lýst áhyggjum af óljósum valdmörkum annars vegar Neytendastofu, sem starfar samkvæmt lögum um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, og hins vegar Fjármálaeftirlitsins, sem starfar á grundvelli laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, sbr. einnig lög um fjármálaefyrirtæki. Meiri hlutinn telur nauðsynlegt að viðkomandi ráðuneyti leggist á eitt og geri tillögur um hvernig eyða megi óvissu um valdmörk þessara tveggja eftirlitsaðila. Í lögum nr. 57/2005, um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðs-

setningu, er lagt bann við óréttmætum viðskiptaháttum og er það hugtak nánar skilgreint í III.–V. kafla laganna. Rætt var um það í nefndinni hvort framangreind ákvæði um óréttmæta viðskiptahætti stönguðust á eða gætu skarast við 19. gr. laga um fjármálafyrirtæki, sbr. 10. gr. frumvarpsins, um eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti og venjur á fjármálamarkaði. Meiri hlutinn telur svo ekki vera enda vernda ákvæði laga um óréttmæta viðskiptahætti og markaðssetningu neytendur en 19. gr. laga um fjármálafyrirtæki lýtur að stjórnarháttum fyrirtækis (e. corporate governance). Vegna þess hve starfsemi fjármálafyrirtækja hefur mikla þýðingu þjóðhagslega er ástæða til að gera ríkar kröfur til þess hvernig þeim er stjórnað og að þau stundi heilbrigða viðskiptahætti. Leggur meiri hlutinn því til að við ákvæðið bætist ný málsgrein þess efnis að fjármálafyrirtækjum beri að fylgja viðurkenndum leiðbeiningum um stjórnarhætti fyrirtækja, þ.m.t. veita upplýsingar um stjórnarhætti sína. Til að tryggja gagnsæi skulu fjármálafyrirtæki einnig birta upplýsingar um nöfn þeirra sem eiga 5% eða meira í fjármálafyrirtæki. Talsvert var rætt um eignarhald fjármálafyrirtækja, einkum vegna þeirra aðstæðna sem nú ríkja, þar sem óljóst er um eignarhald þeirra fjármálafyrirtækja sem stofnuð voru á grunni hinna föllnu banka. Runninn er út frestur til að lýsa kröfum í bú þeirra en þar sem ekki hefur verið tekin afstaða til þeirra allra og ljóst er að látið verður reyna á réttmæti margra þeirra fyrir dómstólum mun taka tíma að fá skorið úr um eignarhaldið. Sú leið var farin að stofnuð voru sjálfstæð eignarhaldsfélög sem Fjármálaeftirlitið samþykkti sem virka eigendur og hafa stjórnendur þeirra gengist undir hæfnispróf hjá Fjármálaeftirlitinu. Eignarhaldsfélögin skipuðu fulltrúa í stjórnir hinnar föllnu banka.

Í XII. kafla laga um fjármálafyrirtæki, sbr. lög nr. 44/2009, er mælt fyrir um sérreglur um slitameðferð fjármálafyrirtækja. Þegar sérreglunum sleppir taka ákvæði laga um gjaldþrotaskipti o.fl. við, svo sem um aðgang að upplýsingum sem varða sjálfa slitameðferðina, um heimild til setu á skiptafundum, um afhendingu skjala og um aðgang að kröfuskrá. Til fyllingar þeim ákvæðum eru jafnframt sérstök ákvæði um þagnarskyldu, sem er að finna í lögum um fjármálafyrirtæki, sem ekki er ástæða til að hvíka frá. Við fall viðskiptabankanna í október 2008 hrikti í stoðum íslensks efnahagslífs og almenningur hefur í kjölfarið sætt skerðingu lífshjara. Mörgum spurningum er enn ósvarað um viðskiptahætti bankanna. Þá hefur það gerst að samið hefur verið um endurgjald til handa hinum föllnu bönkum vegna eigna sem framseldar voru til nýrra fjármálafyrirtækja (Arion banka hf. og Íslandsbanka hf.) í formi hlutabréfa í hinum nýju bönkum. Kröfuhafar hinna gömlu banka eru því óbeint hagsmunaaðilar að því er varðar hina nýju banka. Vegna hinna ríku almannahagsmuna sem í húfi eru við endurreisn fjármálakerfisins þykir eðlilegt að í þjóðfélagsmæðum séu réttar upplýsingar tiltækar um kröfuhafa hinna gömlu banka og þá aðila sem hafa þá hagsmuna að gæta og bera óbeina eigendaábyrgð á hinum nýju bönkum. Alls kyns getgátur og umræður byggðar á ófullnægjandi upplýsingum eru ekki til þess fallnar að skapa sátt um skipan þeirra mála. Af þessum sökum þykir rétt að víkja frá hinni almennu reglu 3. mgr. 119. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. og heimila slitastjórnnum að afhenda og birta kröfuskrár. Rétt þykir þó að takmarka þá upplýsingagjöf við kröfur skv. 109., 110., 111., 113. og 114. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. en að ekki verði veittar persónugreinanlegar upplýsingar um þær kröfur sem njóta réttarstöðu samkvæmt ákvæðum 112. gr. enda er þar í flestum tilvikum um að ræða kröfur vegna launa og launatengdra gjalda, auk innstæðukrafna, sem rétt þykir með tilliti til persónuverndarsjónarmiða og reglna um friðhelgi einkalífs að njóti sérstöðu að þessu leyti. Leggur meiri hlutinn því til að bætt verði ákvæði til bráðabirgða við frumvarpið þess efnis að slitastjórn skuli afhenda þeim sem þess óskar eintak kröfuskrár, eða birta kröfuskrá með opinberum hætti.

Í breytingartillögu meiri hlutans við 10. gr. er gert ráð fyrir að henni verði skipt upp í tvær greinar er verði 19. gr. og 19. gr. a laganna og er auk þess lögð til sú breyting að ákvæði um upplýsingar um eignarhald á vefsíðu verði í sérstakri málsgrein, 4. mgr.

Kveðið er á um það í 11. gr. hvernig fjármálafyrirtækjum beri að halda utan um upplýsingar um viðskiptamenn fjármálafyrirtækja. Markmið ákvæðisins er að viðskiptavinur hafi ákveðin úrræði gagnvart fjármálastofnun sem hann er í viðskiptum við ef fjallað hefur verið opinberlega um fjármál hans. Við umfjöllun um málið í nefndinni komu fram athugasemdir við ákvæðið þess efnis að það gæti hamlað starfsemi lögbundinna eftirlitseininga innan fjármálafyrirtækja sem þurfi iðulega að fletta upp upplýsingum um viðskiptavini án þess að það tengist alltaf tilteknu máli. Þá stangaðist ákvæðið á við þann tilgang laga um aðgerðir gegn peningabætti að tilkynningarskyldur aðili (þ.m.t. fjármálafyrirtæki) skuli þekkja viðskiptamenn sína og var bent á að ákvæðið gæti hamlað rannsókn sakamála auk þess sem starfsmaður fjármálafyrirtækis gæti verið í hættu fengi viðskiptamaður upplýsingar um að hann hefði sótt upplýsingar um hann. Vegna þessara álitamála leggur meiri hlutinn til að 2. og 3. mgr. greinarinnar falli brott og skulu fjármálafyrirtæki því setja sér reglur um aðgang að upplýsingum um viðskiptavini.

Í 22. gr. laga um fjármálafyrirtæki eru heimildir tiltekinna tegunda fjármálafyrirtækja til að stunda aðra starfsemi en starfsleyfi þeirra nær til bundnar við það að starfsemin sé tímabundin og lúti aðeins að því að ljúka viðskiptum eða endurskipuleggja starfsemi viðskiptaaðila. Við umfjöllun um málið komu fram þau sjónarmið að ganga ætti sem lengst í því að takmarka heimildir fjármálafyrirtækja til að reka önnur fyrirtæki þar sem slíkt gæti skekkt samkeppnisstöðu og valdið mismunun milli fyrirtækja. Í 13. gr. er lagt til að lögfest verði heimild fyrir Fjármálaeftirlitið til að meta hvort skilyrði um heimildir fjármálafyrirtækis til að stunda aðra starfsemi en þá sem starfsleyfi nær til séu fyrir hendi. Auk þess skuli eftirlitið hafa heimild til að setja tímafrest eða önnur skilyrði til að ljúka fjárhagslegri endurskipulagningu. Meiri hlutinn leggur til breytingu á þessu ákvæði frumvarpsins í þeim tilgangi að þrengja frekar heimildir þeirra tegunda fjármálafyrirtækja sem ákvæðið nær til til að stunda aðra starfsemi en þá sem starfsleyfi nær til. Tillaga meiri hlutans lýtur að því að fjármálafyrirtæki rökstyðji tilkynningu sína um aðra starfsemi en þá sem starfsleyfi nær til. Þá skuli fjármálafyrirtækið fara að ákvæðum VII. og VIII. kafla laga um verðbréfaviðskipti eftir því sem við á hafi það tekið yfir a.m.k. 40% eignarhlut í viðskiptaáðila sínum eftir því sem við á. Byggist tillaga þessi m.a. á frumvarpi nokkurra þingmanna sem hefur verið lagt fyrir þingið (564. mál). Þó er gert ráð fyrir því að Fjármálaeftirlitið fái heimild til að veita undanþágu frá þeim skyldum sem VII. og VIII. kafla laga um verðbréfaviðskipti kveða á um ef fjárhagslegri endurskipulagningu lýkur á innan við sex mánuðum frá því að starfsemi hófst.

Rætt var um það í nefndinni hvort setja ætti fjármálafyrirtækjum eða dótturfélögum ákveðin tímaviðmið til að ljúka fjárhagslegri endurskipulagningu. Vandkvæði eru fólgin í því að lögfesta ákveðin tímamörk þar sem erfitt væri að finna eitt tímaviðmið sem ætti við um allar tegundir fyrirtækja en fyrirtæki eru mismunandi að stærð og eðli. Meiri hlutinn telur að þessi tími eigi að vera sem allra skemmstur en segja má að viðmið um sex mánuði gæti í einhverjum tilvikum verið svo skammt að hætt væri við því að eignir færu á brunaútsölu en viðmið um 1,5–2 ár væru hins vegar of langur tími en í undantekningartilvikum gæti svo langur tími átt rétt á sér.

Með 16. gr. er lögð til breyting á ákvæði um eigin hluti í þá veru að ákvæðið nái bæði til móðurfélaga og dótturfélaga. Gert er ráð fyrir því að samanlagður eignarhlutur fjármálafyrirtækis og dótturfélaga megi ekki nema hærri fjárhæð að nafnvirði en 10% af nafnvirði innborgaðs hlutafjár (eða stofnfjár).

Lagt er til í 17. gr. að fjármálafyrirtæki verði óheimilt að lána til kaupa á hlutabréfum/stofnfjárbréfum í fyrirtækinu ef andlag veðsins er sjálf hlutabréfin eða stofnfjárbréfin. Verði frumvarpið að lögum verður einnig óheimilt nema samkvæmt ströngum skilyrðum að veita lán til stjórnarmanns, lykilstjórnanda eða eiganda virks eignarhlutar í viðkomandi fjármálafyrirtæki. Meiri hlutinn leggur til nokkrar breytingar á þessu ákvæði. Lagt er til að ekki aðeins fjármálafyrirtækjum verði óheimilt að veita lán tryggt með veði í hlutabréfum eða stofnfjárbréfum útgefnum af því heldur einnig dótturfélögum þeirra til að taka af allan vafa um að fjármálafyrirtæki geti ekki tekið að veði bréf útgefin af dótturfélagi þess. Jafnframt er lögð til orðalagsbreyting í 3. másl. 1. mgr. greinarinnar. Einnig er lögð til sú viðbót við 2. mgr. að framkvæmdastjóri bætist við í upptalningu á þeim sem fjármálafyrirtæki er óheimilt að lána eða veita fyrirgreiðslu. Jafnframt er lögð til viðbót við 4. mgr. til nánari skilgreiningar á því til hvaða atriða reglur Fjármálaeftirlitsins eiga að ná.

Í 18. gr. lagt til að fjármálafyrirtæki skuli tengja aðila saman ef vafi leikur á því hverjir teljast innbyrðis tengdir viðskiptamenn. Gert er ráð fyrir því að Fjármálaeftirlitið geti ákveðið að hámark stórra áhættuskuldbindinga skuli vera lægra en 25% og í ákveðnum tilvikum 20%.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á ákvæðum um virka eignarhluti. Í 23. gr. er lagt til að aðili sem hyggst eignast virkan eignarhlut tilkynni Fjármálaeftirlitinu um þau áform. Gert er ráð fyrir því að tiltekin gögn fylgi tilkynningu hans og skal eftirlitið meta þann sem um ræðir. Breytingarnar sem lagðar eru til á málsmeðferðarreglum um yfirtökur og aukningu á eignarhlut byggjast á EB-tilskipun nr. 44/2007.

Meiri hlutinn leggur til nokkrar breytingar á öðrum ákvæðum um virka eignarhluti. Er lögð til smávægileg breyting á 24. gr. sem felst í því að Fjármálaeftirlitið skuli birta opinberlega hvaða upplýsingar þurfi að fylgja tilkynningu um áform um að eignast virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki. Þá eru lagðar til tvenns konar breytingar á 25. gr. Í 1. mgr. 25. gr. er kveðið á um að Fjármálaeftirlitið geti krafist ítarlegri upplýsinga en taldar eru upp í 24. gr. frumvarpsins og skal slík krafa sett fram eigi síðar en fimmtíu dögum eftir móttöku tilkynningar. Fjármálaeftirlitið hefur sextíu virka daga til að meta hvort viðkomandi teljist hæfur til að fara með eignarhlutinn. Sé óskað eftir viðbótarupplýsingum svo sem að framan greinir bætist bið eftir upplýsingum við sextíu daga frestinn en þó aldrei meiri en tuttugu dagar. Meiri hlutinn leggur til að Fjármálaeftirlitinu verði heimilt að óska að nýju eftir frekari upplýsingum án þess þó að það hafi áhrif á framangreinda tímafresti. Jafnframt leggur meiri hlutinn til að lokamálsliður 2. mgr. 26. gr. flytjist í 25. gr. og verði 3. mgr. hennar. Lögð er til breyting á 28. gr. þar sem kveðið er á um að Fjármálaeftirlitið tilkynni aðila um brottfall atkvæðisréttar. Gera verður ráð fyrir því að stofnunin hafi þær upplýsingar sem hún þarf á að halda til að geta tilkynnt um þetta og leggur meiri hlutinn því til að orðunum „fái stofnunin vitneskju um kaupin eða aukninguna“ verði skotið inn í greinina. Þá leggur meiri hlutinn til að hnykket verði á því í 29. gr. að aðila verði skylt að selja þann hluta eignarhlutar sem er umfram það sem hann átti áður. Þá leggur meiri hlutinn til tvenns konar breytingar á 30. gr. Er í fyrsta lagi lagt til að orðið „grundvallar“ falli brott svo að það verði ekki matsatriði hvernær þeim sem hyggjast eignast eða auka við virkan eignarhlut er óheimilt að taka þátt í ákvörðunum. Í öðru lagi er lagt til að til skýringar verði því bætt við greinina að bann við því að taka þátt í ákvörðunum um breytingar á fjárhagslegri stöðu, eignauppbyggingu o.s.frv. eigi ekki við um meðferð þess virka eignarhlutar sem aðilinn átti fyrir. Þá er lögð til breyting á 33. gr. þess efnis að við bætist að eftirlitið meti hvort aðili falli undir tilkynningarskyldu skv. 40. gr. Ákvæði sambærilegt þessu er í 2. mgr. 107. gr. laganna en þar er jafnframt kveðið á um að Fjármálaeftirlitið meti hvort aðilar falli undir tilkynningarskyldu skv. VI. kafla,

sbr. 23. gr. frumvarpsins. Meiri hlutinn leggur því til að þeirri heimild verði bætt við 33. gr. og jafnframt að 2. mgr. 107. gr. falli brott.

Í 43. gr. frumvarpsins er lögð til sérregla um það í hversu langan tíma endurskoðandi má starfa fyrir fjármálafyrirtæki og er gert ráð fyrir því að hámarkið verði fimm ár. Meiri hlutinn leggur til að einnig verði skylt að skipta um endurskoðunarfélag eftir þann tíma en ekki aðeins endurskoðanda. Þá leggur meiri hlutinn til viðbót þess efnis að endurskoðendur og endurskoðunarfélög skuli kjörin á aðalfundi til fimm ára og að álit endurskoðendaráðs þurfi að liggja fyrir áður en tekin verður ákvörðun um að víkja endurskoðanda eða endurskoðunarfélagi frá störfum.

Í 35. gr. eru lagðar til verulegar breytingar á ákvæðum laganna um stjórn fjármálafyrirtækis. Lagt er til það nýmæli að stjórnarmenn og framkvæmdastjóri megi ekki hafa hlotið dóm vegna brota á ýmsum tilgreindum lögum sem varða atvinnurekstur. Skerpt er á öðrum hæfiskilyrðum og lögð til þrengri ákvæði, svo sem um menntun, reynslu og starfsferil stjórnarmanna. Einnig eru lögð til þrengri skilyrði um stjórnarsetu, þannig að stjórnarmanni er á sama tíma óheimilt að sitja bæði í stjórn viðskiptabanka og váttryggingarfélagi, eða viðskiptabanka og kauphöll. Í 36. og 37. gr. eru jafnframt ákvæði um skyldur stjórnar, svo sem um að halda aðalfund, um tilkynningar til Fjármálaeftirlitsins og um bann við starfandi stjórnarformanni. Við umfjöllun nefndarinnar um málið var talsvert rætt um þær menntunarkröfur sem felast í ákvæðinu. Þess ber að geta að krafa um háskólapróf er ekki eina skilyrðið sem stjórnarmenn þurfa að uppfylla. Stjórnarmenn og framkvæmdastjóri skulu vera lögráða, hafa óflekkað mannorð og mega ekki á síðustu fimm árum hafa verið úrskurðaðir gjaldþrota eða hafa hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt nánar tilgreindum lögum. Þá skulu þeir vera fjárhagslega sjálfstæðir og hafa lokið háskólaprófi sem nýtist í starfi. Vert er að geta þess að krafan um háskólapróf er ekki einskorðuð við tiltekna grein. Jafnframt skulu stjórnarmenn og framkvæmdastjórar búa yfir nægilegri þekkingu og starfsreynslu til að geta gegnt stöðu sinni á tilhlýðilegan hátt. Þá ber þess að geta að samkvæmt ákvæðinu hefur Fjármálaeftirlitið heimild til að veita undanþágu frá menntunarkröfum á grundvelli reynslu og þekkingar viðkomandi. Sem dæmi má nefna reynslu viðkomandi af starfi í fjármálafyrirtæki, reynslu af rekstri fyrirtækja öðrum en fjármálafyrirtækjum og til að mynda staðarþekkingu. Meiri hlutinn leggur til að annars konar tímaviðmið gildi um annars vegar brot gegn almennum hegningarlögum eða sérlögum sem gilda um atvinnurekstur og hins vegar úrskurð um gjaldþrot viðkomandi. Leggur meiri hlutinn með öðrum orðum til að hafi einstaklingur orðið gjaldþrota geti hann að fimm árum liðnum eftir slíkan úrskurð tekið sæti í stjórn. Hafi hann hins vegar hlotið dóm í tengslum við atvinnurekstur fyrir brot gegn þeim lögum sem tilgreind eru í greininni verða að líða tíu ár þar til hann ætti þess kost að taka sæti í stjórn fjármálafyrirtækis. Þá er lögð til lagfæring á orðalagi 4., 5. og 7. mgr. greinarinnar.

Meiri hlutinn leggur til að í 41. gr. bætist við upptalningu á því sem telst til eiginfjárbáttar A annars vegar innborgað stofnfé og hins vegar yfirverðsreikningur stofnfjár. Einnig er lagt til að það skilyrði bætist við að með innborguðu stofnfé/hlutafé sé átt við að greiðsla hafi farið fram í peningum.

Í 39. gr. eru lagðar til takmarkanir á kaupaukagreiðslum og starfslokasamningum í fjármálafyrirtækjum. Gert er ráð fyrir því að Fjármálaeftirlitið setji reglur um heimildir í þeim efnum m.a. með tilliti til þróunar á alþjóðavettvangi. Í a-lið 39. gr. (57. gr. a) eru gefin ákveðin viðmið svo sem að tekið skuli tillit til heildarafkomu fjármálafyrirtækis yfir lengri tíma og undirliggjandi áhættu og fjármagnskostnaðar. Skv. b-lið sömu greinar (57. gr. b) er óheimilt að gera starfslokasamning við framkvæmdastjóra eða annan lykilstarfsmann nema hagnaður hafi verið af rekstri fyrirtækisins sl. þrjú ár á starfstíma viðkomandi. Svo virðist

sem kaupaukakerfi umliðinna ára hafi haft þau áhrif að áhættusækni hafi aukist og að of mikil áhersla hafi verið lögð á skammtímasjónarmið. Meiri hlutinn fagnar því að með frumvarpinu sé kveðið á um það hvernig fjármálafyrirtæki megi standa að afkomutengdu hvatakerfi en í gildandi lögum eru engar reglur þar að lútandi.

Lagt er til að málshöfðunarfrestrir 136. gr. laga um hlutafélög taki ekki til fjármálafyrirtækja sem tekin hafa verið til slitameðferðar, sem hlotið hafa eiginfjárframlag úr ríkissjóði, endurskipulagningu skulda með aðkomu ríkissjóðs eða Seðlabanka Íslands, eða aðra sambærilega fyrirgreiðslu af hálfu þessara aðila. Það sama á við um fjármálafyrirtæki, sem Fjármálaeftirlitið hefur tekið við ráðum yfir og skipað skilanefnd og sem naut heimildar til greiðslustöðvunar við gildistöku laga nr. 44/2009. Þess í stað hafa þessi fjármálafyrirtæki möguleika á að sækja skaðabætur á grundvelli 134. og 135. gr. laga um hlutafélög sem eingöngu mun takmarkast af almennum reglum um tómlæti og fyrningu kröfuréttinda. Þá er lagt til að breytingin taki einnig til þeirra atvika eða háttsemi sem gerðust fyrir gildistöku laganna jafnvel þó málshöfðunarfrestrur hafi verið liðinn fyrir gildistöku ákvæðisins. Ákvæðið er því afturvirkir hvað þetta varðar. Breytingin felur í sér að í stað þess að mál skuli höfðað innan tveggja ára frá því að bótaskyld háttsemi átti sér stað, gildi almennur fyrningarfrestrur skaðabótakrafna sem er nú fjögur ár frá þeim degi er tjónþoli fékk nauðsynlegar upplýsingar um tjónið og þann sem ábyrgð ber á því skv. 9. gr. (sem gildir um skaðabótakröfur sem stofnuðust eftir 1. janúar 2008) og tíu ár frá hinum bótaskylda atburði sbr. 2. tölul. 4. gr. eldri fyrningarlaga.

Ein af afleiðingum falls íslensku viðskiptabankanna haustið 2008 er uppgjör á eignum og skuldum þeirra. Umfang þess og eðli kallaði á sérreglur um sérstaka slitameðferð. Nú er unnið að uppgjörinu á grundvelli XII. kafla laga um fjármálafyrirtæki, sbr. lagabreytingar með lögum nr. 44/2009, sem að miklu leyti vísa til ákvæða gjaldþrotaskiptalaga varðandi meðferð krafna, ráðstöfun hagsmuna bús, lausn ágreiningsmála og greiðslur krafna á hendur viðkomandi búi.

Ljóst er að lýstar kröfur við slitameðferðir fjármálafyrirtækja nema áður óþekktum fjölda og fjárhæðum: Lýst var 28.167 kröfum við slitameðferð Kaupþings banka hf. samtals að fjárhæð 7.316.255.878.293 kr., í tilviki Glitnis banka hf. 8.685 kröfum að fjárhæð samtals 3.436.233.095.381 kr. og hjá Landsbanka Íslands hf. var lýst 11.950 kröfum, samtals að fjárhæð 6.458.947.961.374 kr. Nemur því heildarfjöldi lýstra krafna tæplega 50.000 og fjárhæð þeirra er samanlögð rösklega 17 þúsund milljarðar kr. Ekki hefur enn verið tekin afstaða til allra krafna og ljóst að fram undan er tímafrekt ferli þar sem leysa þarf úr flóknum ágreiningsmálum.

Sú meginregla gildir við gjaldþrotaskipti að greiða skal viðurkenndar kröfur – að fullu eða öllu leyti eftir því sem efni standa til – svo fljótt sem verða má, sbr. ákvæði 156. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. Við gjaldþrotaskipti ber því að koma andvirði eigna búsins til þeirra sem réttmætar kröfur eiga á hendur viðkomandi búi, en ekki að bíða skiptaloka til eins heildaruppgjörs.

Ágreiningur um réttmæti krafna getur verið af ýmsum toga. Fyrir utan slitastjórn geta allir kröfuhafar, sem hafa hagsmuna að gæta, mótmælt afstöðu slitastjórnar til krafna. Í sumum tilvikum snýst ágreiningur um viðurkenningu kröfu um lítinn hluta kröfunnar, t.d. vexti eða útreikningsaðferð, en í öðrum tilvikum er deilt um grundvöll kröfu eða rétthæð við skipti. Afstaða slitastjórna til lýstra krafna í viðskiptabönkunum þremur hefur leitt af sér fjölda ágreiningsmála sem ljóst að umtalsverðan tíma mun taka að leysa úr fyrir dómstólum. Af framsögðu er ljóst að það getur dregist óvenjulega lengi að greiða kröfur að fullu eða öllu leyti þótt ljóst sé frá upphafi að kröfuhafi eigi rétt á að fá hluta kröfu sinnar greiddan. Samkvæmt

gildandi reglum eru vextir á lýstar kröfur eftirstæðar kröfur og því minnkar raungildi krafna eftir því sem tíminn líður án þess að greitt sé upp í þær. Á hinn bóginn fær bú fjármálafyrirtækisins arð af þeim eignum sem fyrir hendi eru í formi vaxta, leigutekna o.fl. Sú staða getur því hæglega skapast að einn flokkur kröfuhafa hafi hagsmuni af því að draga það á langinn að endanleg afstaða fái til viðurkenningar krafna. Jafnframt standa rík jafnræðisrök til þess að ágreiningur um réttmæti kröfu sem verður síðar viðurkennd að öllu leyti eða að hluta eigi ekki að leiða til þess að viðkomandi kröfuhafi fái í raun lægri greiðslu en aðrir jafnsettir kröfuhafar. Það mundi einmitt gerast ef ekki verður gripið til sérstakra ráðstafana til þess annað hvort að heimila greiðslur upp í kröfur eða á geymslureikning um leið og greitt er upp í aðrar óumdeildar og jafnstæðar kröfur. Ástæða er til þess að koma í veg fyrir að greiðslur til kröfuhafa dragist af þeim orsökum sem að framan greinir og að tekjur af því fjármagni sem um ræðir fari í annað en að bæta kröfuhöfum tjón sitt í þeirri röð sem kröfur þeirra flokkast og að þeir hafi þar fullt jafnræði. Vegna þess þykir rétt rýmka heimildir slitastjórna til að greiða upp í kröfur, jafnvel þótt ágreiningur hafi ekki enn verið leystur fyrir dómstólum um afstöðu til þeirra. Ákvæði um breytingu á 102. gr. miða að því að hægt verði að hraða greiðslum en þó þannig að hagsmunir búsins verði virtir í hvívetna. Hér er lagt til að slita-stjórn greiði ávallt inn á sérstaka geymslureikninga vegna umdeilda krafna þegar hún greiðir óumdeildar kröfur að öllu leyti eða hluta. Er þá gert ráð fyrir því að kröfuhafa sé greitt beint að því marki sem krafa hans er óumdeild, en að hins vegar sé greitt inn á geymslureikning vegna þess hluta kröfunnar sem umdeildur er. Sama hlutfall skal greitt og upp í óumdeildar kröfur. Þegar niðurstaða liggur fyrir í ágreiningsmáli fellur þá innstæða á geymslureikningi aftur til búsins ef viðkomandi kröfuhafi lýtur í lægra haldi, en ella fær hann innstæðuna til sín ásamt vöxtum frá því tímamarki sem aðrir kröfuhafar fengu greitt. Stuðlar þetta að jafnræði á milli jafnsettra kröfuhafa og er nauðsynleg ráðstöfun í ljósi þeirra sérstöku aðstæðna sem uppi eru við skipti á búum fjármálafyrirtækja. Með þessu móti er hagsmunum viðkomandi bús heldur ekki að neinu leyti stefnt í hættu.

Undanfarið hefur mikið verið fjallað um aukið gagnsæi ekki síst í samhengi við 58. gr. laga um fjármálafyrirtæki um þagnarskyldu starfsmanna fjármálafyrirtækja. Unnin var skýrsla um bankaleynd fyrir efnahags- og viðskiptaráðuneytið (Bankaleynd: lagaumhverfi og framkvæmd á Íslandi og í öðrum Evrópuríkjum. Skýrsla unnin fyrir viðskiptaráðuneytið í mars 2009. Dóra Guðmundsdóttir, cand. jur., LL.M). Þar er að finna yfirlit yfir ákvæði íslenskra laga um trúnaðar- og þagnarskyldu fjármála- og eftirlitsstofnana og samanburð við sambærilegar reglur í Danmörku, Noregi, Þýskalandi og Bretlandi. Jafnframt var gerður almennur samanburður á íslenskum reglum og reglum Sviss, Lúxemborgar og Liechtensteins sem eru þekkt fyrir ríka bankaleynd. Höfundur skýrslunnar kemst að þeirri niðurstöðu að ákvæði íslenskra laga um trúnaðar- og þagnarskyldu fjármála- og eftirlitsstofnana séu í aðalatriðum sambærileg reglum samanburðarríkjanna. Benda má á margvísleg rök sem búa að baki reglum um bankaleynd sem þó er ekki skilgreint hugtak í lögunum. Má þar nefna vernd samningssambands aðila og samningsfrelsi. Þá má nefna vernd viðskiptahagsmuna auk verndar trúnaðarsambands sérfræðistétta við viðskiptavini og síðast en ekki síst vernd þeirra grundvallarréttinda sem felast í friðhelgi til einkalífs skv. 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. laga um mannréttindasáttmála Evrópu. Jafnframt er rétt að hafa í huga að reglur um bankaleynd sæta margvíslegum undantekningum vegna aukins eftirlits sem ekki síst byggjast á almannahagsmunum, t.d. vegna fjármála-, samkeppnis- og skatteftirlits og vegna baráttu gegn öðrum refsiverðum brotum, m.a. baráttu gegn peningabætti. Með hliðsjón af framangreindu eru ekki lagðar til breytingar á þagnarskylduákvæðum laganna í frumvarpinu. Benda má á að stjórnvöld hafa þegar gripið til úrræða þar sem þagnarskyldu hefur verið vikið til hliðar.

Hér má nefna ákvæði í lögum um embætti sérstaks saksóknara og í lögum um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða en skýrsla nefndarinnar liggur nú þegar fyrir. Þó kann að vera ástæða til þess að heimila frekari upplýsingaskipti milli eftirlitsaðila en nú er. Slík rýmkun kallar á mótun sérstakra samskiptareglna þeirra í milli sem mundi kalla á breytingar á öðrum lögum, svo sem lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998 og hugsanlega sérlögum um einstaka stofnanir.

Við umfjöllun í nefndinni komu fram upplýsingar um að viðskiptamönnum fjármálafyrirtækja væri ekki alltaf ljóst verksvið eða verkefnasvið þeirra starfsmanna fjármálafyrirtækja sem þeir ættu samskipti við. Ætti þetta ekki hvað síst við um starf svokallaðra þjónustufulltrúa. Án þess þó að leggja til breytingu á ákvæðum laganna að þessu sinni, leggur meiri hlutinn ríka áherslu á að þeir starfsmenn fjármálafyrirtækja sem fá sölubóknanir vegna beinnar sölu eða viðskipta við einstaka viðskiptamenn beri starfstitla sem gefi sölumennsku skýrt til kynna. Eðlilegt er að þeim starfsmönnum sem eiga bein samskipti eða viðskipti við viðskiptamenn séu settar verklagsreglur sem viðskiptamönnum séu aðgengilegar.

Eftir fall bankanna þriggja haustið 2008 hefur orðið háværing umræðan um aðskilnað reksturs annars vegar starfsemi fjárfestingarbanka (e. investment banking) og hins vegar starfsemi viðskiptabanka (e. commercial banking). Nokkuð var fjallað um það í nefndinni hvort endurskoða ætti starfsheimildir fjármálafyrirtækja. Einkum staldraði nefndin við það hvort banna ætti að hefðbundin viðskiptabankastarfsemi og fjárfestingabankastarfsemi væri rekin í sama félaginu. Ekki er kveðið á um breytingar í þessum efnunum í frumvarpinu sem er, líkt og framfarir er getið, afmarkað við ákveðin atriði úr skýrslu Kaarlo Jännäri frá mars 2009. Nokkur umræða hefur verið um þetta atriði á alþjóðlegum vettvangi og hafa ýmsir vilja kenna afnámi hinna svokölluðu Glass-Steagall laga í Bandaríkjunum um hrun fjármálamarkaða, a.m.k. að einhverju leyti. Meiri hlutinn komst að þeirri niðurstöðu að ekki væri rétt að svo komnu að leggja til breytingar í þessa veru. Ástæðan er einkum sú að í frumvarpinu er tekið á mörgum þeim ágöllum sem hin bandarísku lög tóku á á sínum tíma, t.d. með banni við lánveitingum með veði í eigin hlutabréfum og strangari reglum um lánveitingar og viðskipti við hvers konar tengda aðila. Þá er einnig til þess að líta að ekkert þeirra landa sem lúta sambærilegu regluverki og er héraendis hefur lagt fram tillögur í þessa átt. Rétt er hins vegar að fylgjast náið og vel með þróun lagasetningar erlendis á þessu sviði og draga lærdóm af því sem aðrir kunna að hafa staðið frammi fyrir. Loks er þess að geta að í breytingartillögum meiri hlutans er að finna ákvæði um heimild manna til þess að stofnsetja sparisjóði með minna stofnfé en almenn fjármálafyrirtæki. Starfsleyfi slíkra sparisjóða er hins vegar takmarkað við hefðbundna innlánsstarfsemi, þ.e. móttöku innlána, útlána sem fjármögnuð eru með innlánunum og almenna kortaþjónustu. Er hér kominn raunverulegur valkostur fyrir þá viðskiptamenn sem ekki kæra sig um að eiga viðskipti við fjármálafyrirtæki sem stunda fjárfestingarbankastarfsemi.

Í frumvarpinu eru lagðar miklar skyldur á Fjármálaeftirlitið. Meiri hlutinn telur mikilvægt að eftirlitinu verði tryggt nægt fjárframlag í samræmi við auknar skyldur. Með minnkandi umsvifum fjármálakerfisins má gera ráð fyrir að störf eftirlitsins einfaldist en á meðan endurskipulagning stendur yfir og umbreytingarferli þarf Fjármálaeftirlitið að hafa fjárhagslegt bolmagn til að sinna þeim verkefnum sem á því hvíla. Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með gjaldeyrishöftum, það þarf að geta styrkt tölvu- og upplýsingakerfi sín sem og náð sér í og haldið í vel menntað starfsfólk með reynslu. Meiri hlutinn hvetur Fjármálaeftirlitið til að beita af festu þeim valdheimildum sem því er veitt með ákvæðum frumvarpsins.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar sem byggjast á skýrslu nefndar Kaarlo Jännäri frá mars 2009. Það liggur fyrir að frekari breytingar verða gerðar á lögum um fjármálafyrirtæki

og annarri löggjöf um fjármálamarkaði til að bregðast við því áfalli sem var hér haustið 2008. Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með framangreindum breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Eygló Harðardóttir var fjarverandi við afgreiðslu málsins. Margrét Tryggvadóttir skrifar undir álit þetta með fyrirvara.

Alþingi, 12. maí 2010.

Lilja Mósesdóttir,
form., frsm.

Magnús Orri Schram.

Árni Þór Sigurðsson.

Anna Margrét Guðjónsdóttir. Þórunn Sveinbjarnardóttir. Margrét Tryggvadóttir.