

Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, og lögum nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Frá meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Leif Arnkel Skarphéðinsson frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, Berglindi Helgu Jónsdóttur, Lindu Kolbrúnu Björgvinsdóttur og Björk Sigurgísladóttur frá Fjármálaeftirlitinu, Sigríði Benediktsdóttur og Hörpu Jónsdóttur frá Seðlabanka Íslands, Jón Gunnar Jónsson frá Bankasýslu ríkisins, Guðjón Rúnarsson og Yngva Örn Kristinsson frá Samtökum fjármálafyrirtækja, Dóru Sif Tynes frá Lögmannafélagi Íslands, Sigurð Pál Hauksson frá Félagi löggiltra endurskoðenda, Hallgrím Ásgeirsson frá Landsbanka Íslands og Helga F. Arnarson frá KPMG.

Þá hafa nefndinni borist umsagnir frá Bankasýslu ríkisins, Félagi löggiltra endurskoðenda, Fjármálaeftirlitinu, KPMG, Landsbankanum, Lögmannafélagi Íslands, Samtökum fjármálafyrirtækja og Seðlabanka Íslands.

1. Almenn.

Frumvarpið er liður í heildarendurskoðun á lögum á sviði fjármálamarkaða sem hafin var í kjölfar fjármálaáfallsins haustið 2008. Á grundvelli þeirrar endurskoðunar hafa verið lagðar til ýmsar breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki, sbr. lög nr. 75/2010, lög nr. 119/2011 og lög nr. 77/2012. Fram kemur í almennum athugasemdum frumvarpsins að nokkrar nefndir sem skipaðar hafa verið á undanförunum árum séu enn að störfum við að yfirfara ýmsa þætti löggjafarinnar og að nýlega hafi tveir starfshópar verið settir af stað, annar til þess að fara yfir svonefndar BASEL III reglur og hinn til þess að endurskoða reglur um slit fjármálafyrirtækja o.fl. Auk þess hefur ráðuneytið látið skoða hvort tilefni sé til að skilja á milli hefðbundinnar viðskiptabankastarfsemi og fjárfestingastarfsemi í starfsemi fjármálafyrirtækja.

2. Innleiðing á tilskipunum.

2.1. Tilskipun 2010/76/ESB (15. og 16. tölul. b-liðar 1. gr.).

Í frumvarpinu er lagt til að innleidd verði tilskipun 2010/76/ESB sem tekin var upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 19/2010 frá 10. febrúar 2012. Tilskipunin varðar breytingar á tilskipunum 2006/48/EB um stofnun og rekstur lánastofnana og 2006/49/EB og um eigið fé fjármálafyrirtækja, að því er varðar eiginfjárkröfur vegna veltubókar, endurverðbréfunar og eftirlits með starfskjarastefnu. Ákvæði frumvarpsins sem tengjast innleiðingu á tilskipun 2010/76/ESB koma fram í 15. og 16. tölul. b-liðar 1. gr. Þar er að finna skilgreiningu á orðunum „endurverðbréfun (e. re-securitisation)“ og „endurverðbréfuð staða“. Fjármálaeftirlitið og aðrir gerðu athugasemdir við þýðingu orðsins „exposure“ sem kemur fyrir í texta tilskipunarinnar og með hliðsjón af þeim leggur meiri hlutinn til að í stað orðsins „áhættukrafa“ í orðskýringu á „endurverðbréfun“ og orðsins „áhætta“ í orðskýringu á „endurverðbréfuð staða“ komi orðið „áhættuskuldbinding“.

2.2. Tilskipun 2009/111/EB (10. og 14. gr. frumvarpsins).

Þá er í frumvarpinu lagt til að innleidd verði að fullu tilskipun 2009/111/EB sem tekin var upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 85/2010 frá 2. júlí 2010. Tilskipunin sem innleidd var með lögum nr. 119/2011 um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki varðar breytingar á tilskipunum 2006/48/EB, um stofnun og rekstur lána- stofnana, 2006/49/EB, um eigið fé fjármálafyrirtækja, og 2007/64/EB, um greiðsluþjónustu á innri markaðnum, að því er varðar tiltekna þætti eigin fjár, stórar áhættur, fyrirkomulag eftirlits og áhættustýringar. Ákvæði frumvarpsins sem tengjast innleiðingu á tilskipun 2009/111/EB koma fram í 10. og 14. gr. þess.

Tilskipunin varðar m.a. samstarf eftirlitsaðila þegar fjármálafyrirtæki eru með starfsemi í fleiri en einu ríki á Evrópska efnahagssvæðinu. Hugsunin að baki 10. gr. frumvarpsins er sú að eftirlitsaðili gistiríkis þar sem útibúið starfar geti lagt fram beiðni til eftirlitsaðila heimaríkis þar sem höfuðstöðvar eru starfræktar um að útibúið teljist „sérstaklega mikilvægt“ fyrir gistiríkið. Eftirlitsaðila heimaríkisins ber við mat á því hvort skilyrðið sé uppfyllt að líta til ákveðinna atriða er varða umfang starfseminnar. Fallist Fjármálaeftirlitið á slíka beiðni vegna íslensks fjármálafyrirtækis sem starfrækir útibú í öðru ríki ber því að veita lögbærum eftirlitsaðila gistiríkisins frekari upplýsingar um starfsemi útibúsins í því ríki. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að setja reglur um málsmeðferð slíkrar beiðni og hvaða upplýsingar því er heimilt að veita.

Í minnisblaði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins til nefndarinnar frá 23. febrúar 2013 er á það bent að EES-ríki séu skuldbundin til þess að hafa sambærileg ákvæði í löggjöf sinni og að Fjármálaeftirlitið gæti leitað til Evrópska bankaeftirlitsins ef eftirlitsaðili í öðru EES-ríki mundi hafna sams konar beiðni af hálfu eftirlitsins. Meiri hlutinn vill þó vekja athygli á því að í umsögn efnahags- og viðskiptanefndar til utanríkismálanefndar frá 28. nóvember 2012 er vikið að stjórnskipulegum vandkvæðum við að innleiða þrjár tilgreindar reglugerðir er varða nýtt eftirlitskerfi með fjármálamarkaði Evrópusambandsins. Í umsögninni birtist sú afstaða utanríkisráðuneytisins að forsenda fyrir innleiðingu þeirra felist í breytingum á stjórnarskrá.

10. gr. frumvarpsins varðar breytingu á 99. gr. laga um fjármálafyrirtæki (fjárhagsleg endurskipulagning lánastofnunar með höfuðstöðvar á Íslandi og útibú í öðru EES-ríki). Í umræddu minnisblaði ráðuneytisins til nefndarinnar er í ljósi ábendinga Seðlabanka Íslands lagt til að ákvæðið komi sem viðbót við XIII. kafla laganna um eftirlit, nánar tiltekið 108. gr. (aðstoð við yfirvöld annarra EES-ríkja).

Í 14. gr. frumvarpsins er lögð til sú breyting við lög um opinbert eftirlit með fjármála- starfsemi að Fjármálaeftirlitið skuli við eftirlitsstörf sín, einkum í neyðartilvikum, „taka tillit til mögulegra áhrifa ákvarðana og athafna“ eftirlitsins á fjármálastöðugleika á Íslandi sem og á EES-svæðinu öllu. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið telur að tilvitnað orðalag feli einungis í sér viðmiðunarreglu en ekki skyldu.

Í umsögn Seðlabanka Íslands er aftur á móti talið að ákvæðið geti verið mjög íþyngjandi fyrir Fjármálaeftirlitið og varasamt með hliðsjón af viðtækum heimildum eftirlitsins til inn- gripa í starfsemi fjármálafyrirtækja í því skyni að takmarka tjón eða hættu á tjóni á fjármála- markaði og mögulegri ábyrgð ríkissjóðs á þeim kostnaði sem af því leiðir, sbr. ákvæði til bráðabirgða VI í lögum um fjármálafyrirtæki. Er talið að ákvæðið sé matskennt og óljóst sé í hvaða tilvikum það geti átt við auk þess sem of viðurhlutamikið geti verði fyrir eftirlitið í þeim tilvikum þar sem á reynir að kanna áhrif á fjármálastöðugleika innan EES. Sjónarmið

komu einnig fram um að íslenskir hagsmunir yrðu einatt að ganga framar hagsmunum annarra ríkja þar sem þeir færu ekki saman. Meiri hlutinn tekur undir það.

Seðlabankinn leggur til í umsögn sinni að ákvæðið verði fellt brott úr frumvarpinu en að það komi til skoðunar samhliða vinnu við undirbúning löggjafar um yfirtöku fjármálafyrirtækja sem nú standi yfir á vegum ráðuneytisins. Á það fellst meiri hlutinn ekki og vísar í því sambandi til ábendinga ráðuneytisins um að ákvæðið feli ekki í sér beina skyldu heldur viðmiðunarreglu. Umrætt ákvæði felur í sér innleiðingu á efni 4. mgr. 1. gr. tilskipunar 2009/111/EB en íslensk stjórnvöld hafa fengið formlegar athugasemdir (e. *reasoned opinion*) frá Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) um að það hafi ekki verið innleitt í íslenskan rétt innan settra tímamarka. Meiri hlutinn leggur þó til breytingu til þess að undirstrika að um sé að ræða heimildarákvæði.

2.3. Tilskipun 2004/39/EB (5. gr. frumvarpsins).

Loks er lagt til í frumvarpinu að innleidd verði að fullu tilskipun 2004/39/EB sem tekin var upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 65/2005 frá 29. apríl 2005. Tilskipunin sem innleidd var með lögum nr. 111/2007 varðar markað fyrir fjármálagerninga og er einnig þekkt sem MIFID-tilskipunin. Ákvæði frumvarpsins sem tengjast innleiðingu á tilskipun 2004/39/EB koma fram í 5. gr. þess.

Í a-lið 5. gr. er lagt til að stytur verði sá tími sem Fjármálaeftirlitið hefur til að tilkynna lögbærum yfirvöldum gistiríkis, þar sem innlent fjármálafyrirtæki hyggst starfrækja útibú, um hvort fyrirhuguð starfsemi sé í samræmi við starfsleyfi fyrirtækisins. Í athugasemdum við 10. gr. frumvarpsins er athygli vakin á því að ábyrgð eftirlitsaðila í heimaríki taki m.a. til stjórnarhátta félagsins, innri og ytri endurskoðunar og reglna um eigið fé, gjaldfærni, stórar áhættur og starfsemi félagsins sem fer út fyrir eiginlega bankastarfsemi. Eftirlitsaðili í gistiríki hafi á hinn bóginn m.a. eftirlit með gagnsæi í starfsemi útibúsins í gistiríki og viðskiptaháttum þess auk þess að hafa eftirlit með peningamálastefnu og lausafjárstöðu útibúsins í samstarfi við eftirlitsaðila heimaríkis þess.

Fjármálaeftirlitið taldi við umfjöllun málsins að tillaga frumvarpsins um að stytta umræddan frest úr þremur mánuðum í einn væri tilefnislaus. Í frumvarpinu er þessi skylda talin leiða af tilgreindu ákvæði MIFID-tilskipunarinnar en að mati eftirlitsins fær sú túlkun ekki staðist með hliðsjón af 3. mgr. 25. gr. tilskipunar 2006/48/EB, um stofnun og rekstur lána- stofnana.

Meiri hlutinn fellst á umræddar athugasemdir Fjármálaeftirlitsins og leggur til að a-liður 5. gr. falli brott. Í samræmi við ábendingar eftirlitsins og að höfðu samráði við ráðuneytið leggur meiri hlutinn einnig til nokkrar afleiddar breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki sem varða b-lið 5. gr. frumvarpsins.

3. Aðrar breytingar frumvarpsins.

3.1 Hugtakið yfirráð (a-liður og 12.–14. tölul. b-liðar 1. gr.).

Í a-lið 1. gr. frumvarpsins er lögð til sú breyting á 1. gr. a laga um fjármálafyrirtæki að orðið „yfirráð“ verði skilgreint í stað beinnar tilvísunar til laga um ársreikninga þar sem hugtakið vísar til tengsla móður- og dótturfélags. Breytingunni er ekki ætlað að hafa áhrif á merkingu hugtaksins. Orðskýringar á orðunum „móðurfélag“, „dótturfélag“ og „samstæða“ sem fram koma í 12.–14. tölul. b-liðar 1. gr. tengjast breytingunni í a-lið 1. gr.

Við umfjöllun nefndarinnar komu fram sjónarmið um að fara þyrfti betur yfir umræddar tillögur þar sem vikið hefði verið frá orðanotkun í samsvarandi ákvæðum á öðrum sviðum löggjafarinnar. Bankasýsla ríkisins bendir á að tilvísun til „ákvörðunarvalds um rekstur og

fjárhagslega stjórn“ í 5. tölul. a-liðar 1. gr. frumvarpsins samrýmist ekki e-lið 29. tölul. 9. gr. laga um váttryggingastarfsemi þar sem talað er um „ráðandi stöðu“ í félagi. Stofnunin telur einnig að tilvísun til „raunverulegra áhrifa“ í 6. tölul. a-liðar 1. gr. frumvarpsins samrýmist ekki samsvarandi ákvæði í tilskipun 2006/48/EB þar sem talað er um „dominant influence (afgerandi áhrif)“ né skilgreiningu hugtaksins í lögum um ársreikninga.

Meiri hlutinn leggur til að höfðu samráði við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið að a-liður og 12.–14. tölul. b-liðar 1. gr. falli brott.

3.2 Gagnsæi á eignarhaldi fjármálafyrirtækja. (3., 9. og 12. gr.).

Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að fjármálafyrirtæki tilgreini á vefsíðu nöfn og hlutfallslegt eignarhald aðila sem eiga umfram 1% hlutafjár eða stofnfjár í fyrirtækinu á hverjum tíma auk þess sem lagt er til að fjármálafyrirtæki upplýsi um raunverulegt eignarhald þeirra lögaðila sem eiga umfram 1%. Í c-lið 9. gr. er lagt til að umræddra upplýsinga verði getið í ársreikningi. Um tengsl 3. gr. og c-liðar 9. gr. kemur fram í athugasemdum að þar sem ársreikningurinn veiti ekki upplýsingar um eignarhaldið í rauntíma eigi upplýsingar á vefsíðu að endurspeglar eignarhaldið á hverjum tíma.

A fundum nefndarinnar komu fram sjónarmið um að það stæði Fjármálaeftirlitinu almennt nær en stjórn fjármálafyrirtækis að afla upplýsinga um raunverulegt eignarhald á fyrirtækinu þar sem stofnunin hefði til þess valdheimildir, sbr. t.d. 49. gr. a laga um fjármálafyrirtæki. Samkvæmt því lagaákvæði geti Fjármálaeftirlitið synjað aðila um að fara með virkan eignarhlut ef vafi leikur á því hver sé raunverulegur eigandi eignarhlutarins. Stjórn fjármálafyrirtækis nyti ekki samsvarandi valdheimilda gagnvart hluthöfum félagsins og því gæti 3. gr. frumvarpsins reynst þeim verulega íþyngjandi, ekki síst með hliðsjón af því að brot gegn ákvæðinu á skv. 12. gr. frumvarpsins að varða stjórnvaldssektum.

Þá var nefnt að undir ýmsum kringumstæðum geti verið erfiðleikum bundið að afla upplýsinga um raunverulegt eignarhald, eins og þegar eignarhlutir eru skráðir erlendis eða skráðir á svokölluðum safnreikningum, sbr. 12. gr. laga um verðbréfavíðskipti. Þá var þeirri spurningu varpað fram hvornig fara ætti með þegar lífeyrissjóðir færu með eignarhlut í fjármálafyrirtækjum.

Fram kom að skv. 4. mgr. 19. gr. laga um fjármálafyrirtæki beri fjármálafyrirtæki að tilgreina á vefsíðu nöfn og hlutfallslegt eignarhald allra þeirra sem eiga 5% eða stærri hlut í fyrirtækinu. Í minnisblaði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins til nefndarinnar frá 23. febrúar 2013 er einnig vakin athygli á þeirri skyldu stjórnar hlutafélags skv. 1. mgr. 30. hlutafélagalaga að halda hlutaskrá og til að sjá til þess að skráin geymi alltaf réttar upplýsingar um eignarhald á hlutum í félaginu. Skv. 1. mgr. 31. gr. sömu laga getur sá er eignast hefur hlut almennt ekki beitt réttindum sínum sem hluthafi, nema nafn hans hafi verið skráð í hlutaskrá eða hann hafi tilkynnt og fært sönnur á eign sína á hlutnum. Með 3. gr. frumvarpsins virðist vera gengið skrefi lengra að því er varðar skyldu til að birta upplýsingar um eignarhald aðila umfram 1% og skyldu til að upplýsa um raunverulegt eignarhald lögaðila sem fara með eignarhlut yfir þeim mörkum.

Í minnisblaði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins til nefndarinnar frá 1. mars 2013 er hnykkt á því að stjórn fjármálafyrirtækis beri almennt skylda til að sjá til þess að fyrirtækið starfi samkvæmt þeim lögum sem um starfsemina gilda. Í 3. gr. frumvarpsins er fjármálafyrirtæki eftirlátið mat á því með hvaða hætti það uppfyllir skyldur samkvæmt því. Fjármálafyrirtæki geti þannig sett reglur í samþykktir sínar um veitingu upplýsinga frá lögaðilum sem eignast hluti í félaginu varðandi raunverulega eigendur þeirra.

Sjónarmið komu fram um að ekki væri þörf á að birta upplýsingar um eignarhald undir 5% nema hugsanlega ef um væri að ræða kerfislega mikilvægar stofnanir. Meira máli skipti að mögulegt yrði að rekja raunverulegt eignarhald fjármálafyrirtækja til einstaklinga. Hefur itrekað komið fram að óljóst eða hulið eignarhald á fyrirtækjum valdi því að erfitt sé að festa hendur á hagsmunir hvaða einstaklinga ráði för í rekstri þeirra og að slíkt ógagnsæi hafi átt sinn þátt í hruni fjármálakerfisins á haustmánuðum 2008. Aftur á móti töldu sumir að ekki væri ljóst hvað átt er við með raunverulegum eiganda í skilningi frumvarpsins og að það þyrfti að skilgreina betur.

Með hliðsjón af framangreindum sjónarmiðum leggur meiri hlutinn til þá breytingu við 3. gr. frumvarpsins að nánar verði hnykkt á þeirri skyldu fjármálafyrirtækis að upplýsa um þá einstaklinga sem eru raunverulegir eigendur lögaðila sem fara með eignarhald umfram 1% í fjármálafyrirtæki. Breytingin gerir ráð fyrir að með „raunverulegum eiganda“ sé átt við einstakling eða einstaklinga sem eiga beina eða óbeina hlutdeild í félagi sem nemur 10% eða meira af hlutafé, stofnfé eða atkvæðisrétti eða aðra hlutdeild sem gerir honum eða þeim kleift að hafa veruleg áhrif á stjórnun viðkomandi félags.

Í minnisblaði ráðuneytisins frá 1. mars 2013 er á það bent að umrædd tillaga og mat á raunverulegu eignarhaldi byggist á sambærilegum reglum og gilda um virka eignarhluti skv. VI. kafla laga um fjármálafyrirtæki og skilgreiningu á virkum eignarhlut skv. 3. tölul. 1. gr. a laganna. Tillagan gerir enn fremur ráð fyrir að fjármálafyrirtæki hafi fjóra daga til þess að uppfæra vefsíðuna frá því að eignarhald á hlut breytist.

Meiri hlutinn leggur einnig til breytingu á c-lið 9. gr. í samræmi við ábendingar Seðlabanka Íslands sem taldi eðlilegra að tilgreina ríkisfang aðila sem ætti umfram 1% eignarhlut í stað heimilisfangs.

3.3 Hæfi lögmannna sem sitja í stjórnnum fjármálafyrirtækja, hæfi slitastjórnarmanna fjármálafyrirtækja og fjöldi varamanna í stjórn fjármálafyrirtækis (6., 7. og 11. gr.).

Með lögum nr. 75/2010, um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, var mælt fyrir um fortakslaust bann við því að lögmennt sem tækju sæti í stjórn fjármálafyrirtækis ynnu lögmannsstörf fyrir aðra eftirlitsskylda aðila. Með öðrum breytingalögum, nr. 119/2011, var reglunni breytt á þann veg að umræddum lögmonnum varð óheimilt að vinna lögmannsstörf fyrir önnur fjármálafyrirtæki, sbr. nú 2. másl. 4. mgr. 52. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Lagt er til í 7. gr. frumvarpsins að enn verði slakað á kröfum um hæfi lögmannna sem sitja í stjórnnum fjármálafyrirtækja þannig að þeim verði heimilt að sinna tilgreindum lögmannsstörfum fyrir önnur fjármálafyrirtæki sem nánar tiltekið felast í einfaldri löginnheimtu á peningakröfum. Markmið þessarar breytingar er að lögmennt fáist til að taka að sér stjórnarmennsku í fjármálafyrirtækjum.

Í 11. gr. frumvarpsins eru tilgreindar hæfisreglur 52. gr. laga um fjármálafyrirtæki, þ.m.t. þær sem hér að framan eru raktar um lögmennt, látnar taka til þeirra manna sem sæti eiga í bráðabirgðastjórn eða slitastjórn fjármálafyrirtækja. Reglurnar koma fram í 4.–6. mgr. 52. gr. laganna og eru svohljóðandi:

„Stjórnarmenn fjármálafyrirtækis mega ekki eiga sæti í stjórn annars eftirlitsskylds aðila eða aðila sem er í nánnum tengslum við hann né vera starfsmenn eða endurskoðendur annars eftirlitsskylds aðila eða aðila í nánnum tengslum við hann. Stjórnarmenn fjármálafyrirtækis mega ekki sinna lögmannsstörfum fyrir annað fjármálafyrirtæki. Starfsmönnum fjármálafyrirtækis er ekki heimilt að sitja í stjórn viðkomandi fjármálafyrirtækis.

Þrátt fyrir ákvæði 4. mgr. getur stjórnarmaður eða starfsmaður fjármálafyrirtækis tekið sæti í stjórn annars fjármálafyrirtækis, váttryggingafélags eða fjármálasamsteypu ef um er að

ræða félag sem er að hluta eða öllu leyti í eigu fjármálafyrirtækisins eða félag sem er að hluta eða öllu leyti í eigu félags með yfirráð í fjármálafyrirtækinu. Sama gildir um lögmann móðurfélags.

Stjórnarseta skv. 5. mgr. skal háð því að hún skapi ekki, að mati Fjármálaeftirlitsins, hættu á hagsmunaaðrekstrum á fjármálamarkaði. Í þessu sambandi skal m.a. horft til eignarhalds aðila og tengsla félagsins sem um ræðir við aðra aðila á fjármálamarkaði, svo og hvort tengslin geti skaðað heilbrigðan og traustan rekstur fjármálafyrirtækisins.“

Í umsögn Lögmannafélags Íslands er talið að 7. gr. frumvarpsins muni ekki ná því markmiði sínu að auka líkur á því að lögmenn taki að sér stjórnarstörf í fjármálafyrirtækjum. Sjónarmið koma þar fram um mikilvægi þess að stjórnir fjármálafyrirtækja hafi víðtæka reynslu og þekkingu til að bera og á það bent að lögmönnum beri á grundvelli siðareglna félagsins almenn skylda til að gæta að hæfi sínu. Í því ljósi og með tilliti til atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrár telur félagið að takmörkun ákvæðisins sé of víðtæk og íþyngjandi eins og regla núgildandi laga.

Lögmannafélagið leggur til að lögmönnum sem taka að sér stjórnarmennsku verði skylt að senda tilkynningu til Fjármálaeftirlitsins ef þeir vinna lögmennsstörf fyrir önnur fjármálafyrirtæki og telji eftirlitið að eðli og umfang þeirra starfa séu til þess fallin að skapa hættu á hagsmunaaðrekstrum á fjármálamarkaði geti það krafist að viðkomandi láti af stjórnarmennsku sinni.

Fjármálaeftirlitið telur að eftirlit með 7. gr. frumvarpsins, verði ákvæðið óbreytt að lögum, muni reynast erfitt í framkvæmd þar sem örðugt sé að meta hvort skilyrði ákvæðisins teljast uppfyllt. Aftur á móti bendir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið á að ómögulegt sé að útbúa reglu sem opnar möguleika lögmanna sem sitja í stjórnnum fjármálafyrirtækja til að vinna störf fyrir annað fjármálafyrirtæki án þess að hún innihaldi mat á hagsmunaaðrekstrum og eftir atvikum orðsporsáhættu milli fjármálafyrirtækjanna. Telur ráðuneytið að það mat eigi eðli málsins samkvæmt heima hjá Fjármálaeftirlitinu.

Meiri hlutinn leggur til með hliðsjón af framkomnum sjónarmiðum þá breytingu að heimildin verði háð því skilyrði að stjórnarmenn í því fjármálafyrirtæki sem viðkomandi lögmaður er stjórnarmaður í samþykki skriflega að honum sé heimilt að taka að sér lögmennsstörf fyrir annað fjármálafyrirtæki. Einnig er lagt til að viðkomandi lögmaður tilkynni umrædd störf sín fyrir önnur fjármálafyrirtæki til Fjármálaeftirlitsins sem geti krafist þess að viðkomandi láti af stjórnarmennsku ef þau valda hættu á hagsmunaaðrekstrum milli félaganna tveggja eða á fjármálamarkaði.

Meiri hlutinn telur regluna um öfuga sönnunarbyrði sem fram kemur í 2. efnismásl. 7. gr. frumvarpsins eðlilega í ljósi ábendinga um hversu framkvæmd eftirlits með ákvæðinu er torveld. Samkvæmt henni ber stjórnarmaður sönnunarbyrðina fyrir því að þau lögmennsstörf sem hann tekur að sér fyrir annað fjármálafyrirtæki fari ekki út fyrir ramma heimildarinnar. Þá hefur meiri hlutinn verið upplýstur um að heimildir Fjármálaeftirlitsins til gagnaöflunar á grundvelli 3. efnismásl. 7. gr. feli einungis í sér áréttingu á almennum eftirlitsheimildum sem þegar eru tryggðar í lögum.

Í 6. gr. frumvarpsins er horfið frá þeirri kröfu að varamaður skuli standa að baki hverjum stjórnarmanni í fyrirtæki og lagt til að nægilegt verði að kjósa tvo varamenn. Umsagnaraðilar töldu almennt að slík tilhögun yrði til bóta.

3.4 Sparisjóðir (2., 4. og 8. gr. frumvarpsins).

Breytingar í 2., 4. og 8. gr. frumvarpsins standa í tengslum við breytingar sem gerðar voru með lögum nr. 77/2012 sem vörðuðu rekstrarform og starfsheimildir sparisjóðanna. Yfirlýst

markmið laganna var að sjóðirnir mundu takmarka starfsemi sína við hefðbundna viðskiptabankastarfsemi til aðgreiningar frá fjárfestingabankastarfsemi. Við þinglega meðferð laganna lagði meiri hluti efnahags- og viðskiptanefndar til breytingar, sbr. nú 2. mgr. 14. gr. laga um fjármálafyrirtæki, sem fólu í sér að sparisjóðum með stofnfé eða hlutafé að lágmarki 5 milljónum evra (EUR) yrði heimilt að afla sér starfsheimilda verðbréfafyrirtækis en tók fram að ekki væri kunnugt um neinn sparisjóð sem stundaði slíka starfsemi (þskj. 1493, 762. mál. á 140. löggjafarþingi).

Athugasemdir sem liggja til grundvallar 2. gr. frumvarpsins bera með sér að umrædd breyting meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar hafi falið í sér að starfsleyfi sparisjóðanna megi jafna til fulls viðskiptabankaleyfis að virtum umræddum kröfum um lágmarksstofnfé/hlutafé. Breytingin gerði enn fremur ráð fyrir, sbr. nú 3. mgr. 14. gr. laga um fjármálafyrirtæki, að sparisjóðir sem væru með lágmarkshlutafé/stofnfé að fjárhæð 1 milljóna evra gætu notið takmarkaðra starfsheimilda sem svipaði til hefðbundinnar viðskiptabankastarfsemi, þ.e. þar sem inn- og útlánastarfsemi og önnur grunnþjónusta yrði bundin við afmarkað og staðbundið markaðssvæði. Sparisjóði var samt sem áður á grundvelli þessarar takmörkuðu heimildar heimilað að eiga dótturfélag sem stundaði verðbréfavíðskipti að greindum skilyrðum og að því gefnu að sjóðurinn yrði metinn hæfur sem virkur eigandi.

Breytingartillögur sem fram koma í 2. og 4. gr. frumvarpsins eru lagðar fram til samræmis við framangreinda tilhögun og er *ekki ætlað að hafa í för með sér efnislega breytingu*. Er þeim ætlað að kveða nánar á um starfsheimildir sparisjóðanna, annars vegar þeirra sem njóta fulls viðskiptabankaleyfis, sbr. 2. mgr. 14. gr. laga um fjármálafyrirtæki, og hins vegar þeirra sem starfa á afmörkuðum og staðbundnum svæðum, sbr. 3. mgr. 14. gr. Meiri hlutinn leggur þó til breytingu á 4. gr. frumvarpsins þar sem fjármögnunarleigustarfsemi fellur ekki undir starfsheimildir sparisjóða sem starfa á afmörkuðum og staðbundnum svæðum.

Í umsögn Bankasýslu ríkisins er tillaga 8. gr. frumvarpsins talin vera til bóta en þar er lagt til að skylda sparisjóðs skv. 63. gr. laga um fjármálafyrirtæki til að ráðstafa að lágmarki 5% hagnaðar liðins árs fyrir skatt til samfélagslegra verkefna á starfssvæði sínu taki ekki til hagnaðar sem verður til við niðurfellingu á skuldum við fjárhagslega endurskipulagningu. Bankasýsla telur samt sem áður að tilefni sé til þess að endurskoða umrætt lagaákvæði og reisa ráðstöfun hagnaðarins frekari skorður með tilliti til skatta sem sparisjóðirnir greiða og eiginfjárfærna sem þeir þurfa að uppfylla.

3.5 Þagnarskylda (15. gr. frumvarpsins).

Þagnarskylduákvæði laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi kemur fram í 13. gr. laganna. 1. mgr. greinarinnar er svohljóðandi:

„Stjórn, forstjóri og starfsmenn Fjármálaeftirlitsins eru bundnir þagnarskyldu. Þeir mega ekki að viðlagðri ábyrgð samkvæmt ákvæðum almennra hegningarlaga um opinbera starfsmenn skýra óviðkomandi aðilum frá því er þeir komast að í starfi sínu og leynt á að fara um starfsemi Fjármálaeftirlitsins, viðskipti og rekstur eftirlitsskyldra aðila, tengdra aðila eða annarra, nema dómari úrskurði að upplýsingar sé skylt að veita fyrir dómi eða lögreglu eða skylda sé að veita upplýsingar lögum samkvæmt. Sama gildir um lögmenn, endurskoðendur, tryggingastærðfræðinga og sérfræðinga sem starfa fyrir eða á vegum Fjármálaeftirlitsins. Þagnarskyldan helst þótt látið sé af starfi og er óheimilt að nýta í atvinnuskyni upplýsingar sem bundnar eru þagnarskyldu.“

Í 15. gr. frumvarpsins er lagt til að skyldan nái til annarra yfirvalda, einstaklinga og lög-aðila en þeim sem að framan er getið ef þeir vegna starfa sinna taka á móti eða komast að upplýsingum sem leynt skulu fara, þar með talið um starfsemi Fjármálaeftirlitsins, viðskipti

og rekstur eftirlitsskyldra aðila, tengdra aðila eða annarra. Þá er tekið fram að óheimilt verði að nýta sér í atvinnuskyni upplýsingar sem bundnar eru þagnarskyldu.

Samtök fjármálaeftirlitstækja velta fyrir sér hvort þessi tillaga frumvarpsins opni möguleika fyrir Fjármálaeftirlitið til að deila upplýsingum með öðrum aðilum en af hálfu ráðuneytisins er talið að ákvæðið opni á engan hátt heimildir eftirlitsins til þess að deila upplýsingum með fleiri aðilum en það hefur heimildir til samkvæmt gildandi lögum.

Meiri hlutinn skilur 15. gr. frumvarpsins á þann veg að greinin hrófli ekki við upplýsingarétti þingmanna og fastanefnda þingsins samkvæmt lögum um þingsköp Alþingis um eftirlitsstörf Alþingis, sbr. nánar IV. kafla laganna um eftirlitsstörf Alþingis og 24. gr. laga nr. 84/2011.

4. Samantekt á breytingartillögum.

1. Með vísan til þess sem fram kemur í kafla 3.1 er lagt til að a-liður 1. gr. og 12.–14. tölul. b-liðar 1. gr. falli brott. Þá eru með vísan til þess sem fram kemur í kafla 2.1 lagðar til breytingar á skilgreiningu hugtakanna „endurverðbréfun“ og „endurverðbréfuð staða“ sem fram koma í c- og d-lið 1. gr.
2. Með vísan til þess sem fram kemur í kafla 3.2 er lagt til nýtt orðalag 3. gr. frumvarpsins.
3. Með vísan til þess sem fram kemur í kafla 3.4 er lögð til breyting á 4. gr. frumvarpsins.
4. Með vísan til þess sem fram kemur í kafla 2.3 er lögð til breyting á 5. gr. frumvarpsins.
5. Með vísan til þess sem fram kemur í kafla 2.3 er lagt til að á eftir 5. gr. komi ný grein.
6. Með vísan til þess sem fram kemur í kafla 3.3 er lögð til breyting á 7. gr. frumvarpsins.
7. Með vísan til þess sem fram kemur í kafla 3.2 er lögð til breyting á c-lið 9. gr. frumvarpsins.
8. Með vísan til þess sem fram kemur í kafla 2.2 er lögð til breyting á 10. gr. frumvarpsins.
9. Með vísan til þess sem fram kemur í kafla 2.2 er lögð til breyting á 14. gr. frumvarpsins.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem fram koma í sérstöku þingskjali.

Margrét Tryggvadóttir sat fund nefndarinnar sem áheyrnarfulltrúi og styður álitnið.

Alþingi, 5. mars 2013.

Helgi Hjörvar,
form., frsm.

Lilja Rafney Magnúsdóttir.

Árni Þór Sigurðsson.

Skúli Helgason.

Eygló Harðardóttir.

Lilja Mósesdóttir.