

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki og lögum um váttryggingastarfsemi (búsetuskilyrði stjórnenda).

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 52. gr. laganna:

- a. Á eftir 2. másl. kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Ríkisborgarar aðildarríkja eru undanþegnir búsetuskilyrðum.
- b. Á eftir orðinu „veita“ í 3. másl. kemur: ríkisborgurum annarra ríkja.

II. KAFLI

Breyting á lögum um váttryggingastarfsemi, nr. 100/2016.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. mgr. 40. gr. laganna:

- a. Á eftir 2. másl. kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Ríkisborgarar aðildarríkja eru undanþegnir búsetuskilyrðum.
- b. Á eftir orðinu „veita“ í 3. másl. kemur: ríkisborgurum annarra ríkja.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta var samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu til að bregðast við athugasemdum frá Eftirlitsstofnun EFTA. Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á búsetuskilyrðum stjórnarmanna og framkvæmdastjóra í fjármálafyrirtækjum og váttryggingafélögum.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur síðustu ár haft til skoðunar búsetuskilyrði stjórnarmanna og framkvæmdastjóra félaga í íslenskum lögum. Með bréfi til utanríkisráðuneytisins, dags. 4. nóvember 2015, lýsti ESA formlega þeim athugasemdum að búsetuskilyrði í lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991, lögum um einkahlutafélög, nr. 138/1994, lögum um hlutafélög, nr. 2/1995, lögum um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur, nr. 33/1999, og lögum um váttryggingastarfsemi, nr. 56/2010, samræmdust ekki

skuldbindingum Íslands skv. 28. og 31. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningurinn), sem fjalla um frelsi launþega til flutninga og staðfesturétt.

Til að bregðast við athugasemdum ESA var með lögum um breytingu á lögum um hlutfélög, lögum um einkahlutfélög og lögum um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur (einföldun, búsetuskilyrði), nr. 25/2017, fellt brott skilyrði um búsetu ríkisborgara ríkja sem eru aðilar að Evrópska efnahagssvæðinu eða stofnsamningi Fríverslunarsamtaka Evrópu og Færeyinga í nefndum lögum. Með lögum um breytingu á lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri (búsetuskilyrði), nr. 138/2019, voru gerðar hliðstæðar breytingar á þeim lögum til að bregðast við athugasemdum ESA.

Með bréfi, dags. 8. júlí 2019, óskaði ESA eftir upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu um hvort það teldi búsetuskilyrði stjórnarmanna og framkvæmdastjóra í lögum um fjármálafyrirtæki samræmast skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum. Með bréfi, dags. 10. júlí 2019, svaraði ráðuneytið því að til að gæta samræmis við hliðstæðar breytingar á búsetuskilyrðum í öðrum lögum teldi ráðuneytið rétt að breyta búsetuskilyrðum í lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002. Jafnframt greindi ráðuneytið frá því að til stæði að leggja fram frumvarp til að breyta búsetuskilyrðum í lögum um fjármálafyrirtæki og lögum um váttryggingastarfsemi, nr. 100/2016.

ESA gaf frá sér rökstutt álit 11. desember 2019 þess efnis að Ísland hefði gerst brotlegt við EES-samninginn, eftir atvikum 28. og/eða 31. gr. hans, með því að hafa í gildi þau búsetuskilyrði fyrir ríkisborgara þriðju ríkja sem fram koma í íslenskum lögum. Rökstudda álitnið varðaði þau lög sem ESA hafði verið með til skoðunar, þ.e. bæði lög um váttryggingastarfsemi sem eru á málefnasviði fjármála- og efnahagsráðuneytisins og önnur lög sem vikið er að hér að framan og eru á málefnasviði menningar- og viðskiptaráðuneytisins. Þá lýsti ESA, með bréfi, dags. 3. mars 2020, formlega þeim athugasemdum að búsetuskilyrði sem fram kæmu í 1. mgr. 52. gr. laga um fjármálafyrirtæki samræmdust ekki skuldbindingum Íslands skv. 28. og 31. gr. EES-samningsins. Með bréfi, dags. 5. júní 2020, svaraði ráðuneytið því að til stæði að leggja til breytingar á búsetuskilyrðum í lögum um fjármálafyrirtæki og lögum um váttryggingastarfsemi haustið 2020. Áformaðar breytingar á þeim lögum yrðu að lágmarki sambærilegar þeim breytingum sem gerðar hafa verið á löggjöf á sviði félagaréttar.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið áformaði upphaflega að leggja fram frumvarp sem breytir búsetuskilyrðum í framangreindum lögum á 150. löggjafarþingi. Áform um lagasetningu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda 14. október 2019, sbr. mál nr. S-254/2019. Fallið var frá þeim áformum og tekin ákvörðun um að sameina efni þess frumvarps öðru frumvarpi sem áformað var að leggja fram á 151. löggjafarþingi, sbr. mál nr. S-222/2020. Drög að því lagafrumvarpi voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda hinn 19. febrúar 2021, sbr. mál nr. S-40/2021. Frumvarpið sem kynnt var í samráðsgátt var lagt fram á Alþingi og samþykkt sem lög nr. 82/2021. Áður en frumvarpið var lagt fram á Alþingi var tekin ákvörðun um að fella brott úr frumvarpinu áformaðar lagabreytingar á búsetuskilyrðum í lögum um váttryggingastarfsemi og lögum um fjármálafyrirtæki og bíða niðurstöðu dóms EFTA-dómstólsins í máli nr. E-9/20. Um var að ræða samningsbrotamál sem Eftirlitsstofnun EFTA höfðaði gegn Noregi vegna svipaðra krafna um búsetuskilyrði í norskum lögum. Að meginstefnu byggði Eftirlitsstofnun EFTA málshöfðun sína á 28. gr. EES-samningsins um frelsi launþega til flutninga og 31. gr. EES-samningsins um staðfesturétt. Íslensk stjórnvöld skiluðu inn skriflegum athugasemdum í málinu og tóku þátt í munnlegum málflutningi sem fram fór 18. mars 2021.

Niðurstaða EFTA-dómstólsins í máli nr. E-9/20 liggur nú fyrir og af dómnum má ráða að nauðsynlegt er að leggja til sams konar breytingar á búsetuskilyrðum stjórnarmanna og framkvæmdastjóra í fjármálafyrirtækjum og váttryggingafélögum og gerðar hafa verið á löggjöf á

sviði félagaréttar. Dómstóllinn hafnaði hins vegar öllum kröfum um að norsk lög brytu gegn 28. gr. EES-samningsins.

ESA er enn með þau tvö mál sem nefnd hafa verið til skoðunar gagnvart íslenskum stjórnvöldum. Annað málið varðar lög um váttryggingastarfsemi og lög á sviði félagaréttar og hitt málið varðar lög um fjármálafyrirtæki. Að mati íslenskra stjórnvalda eru lagabreytingar frumvarpsins og þær breytingar sem áður hafa verið gerðar á lögum á sviði félagaréttar fullnægjandi til að uppfylla skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum. Ekki beri að líta á það sem brot gegn 31. gr. EES-samningsins að gerðar séu ríkari kröfur til ríkisborgara þriðju ríkja sem búsettir eru utan Evrópska efnahagssvæðisins. Íslensk stjórnvöld byggja mat sitt meðal annars á eftirfarandi:

- Að íslensk lög á sviði félagaréttar séu í fullu samræmi við orðalag 31. gr. EES-samningsins, sbr. einnig 34. gr. samningsins, sem tryggir að fyrirtæki og félög séu meðhöndluð á sama hátt og einstaklingar hvað staðfesturétt varðar. Lög á sviði fjármálamarkaðar, sem eru umfjöllunarefni þessa frumvarps, verða að sama skapi í samræmi við sömu ákvæði EES-samningsins ef frumvarpið verður að lögum.
- Að íslensk lög séu í fullu samræmi við löggjöf í ýmsum aðildarríkjum ESB. Sem dæmi má nefna að sænsk og finnsk lög hafa ákvæði um sambærilegar takmarkanir á búseturétti sem ekki hafa verið talin brjóta gegn sáttmála Evrópusambandsins um grundvallarréttindi (e. Treaty on the Functioning of the European Union).
- Að búsetuskilyrði í íslenskum lögum séu réttlæt看leg og nauðsynleg til að tryggja framfylgd reglna um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, sbr. samnefnd lög nr. 140/2018.
- Að búsetuskilyrði í íslenskum lögum endurspegli nauðsynlegar aðgerðir í þjóðaröryggismálum sem viðurkenndar eru í nýlegum Evrópureglum.

Þrátt fyrir afstöðu íslenskra stjórnvalda, sem síðast var rædd við ESA á pakka fundi með stofnuninni sem haldinn var á Íslandi 8. júní 2022, liggur ekki fyrir hvort ESA muni vísa málunum tveimur til EFTA-dómstólsins. Íslensk stjórnvöld sendu ESA eftirfylgnibréf þann 30. september sl. þar sem afstaða íslenskra stjórnvalda er rakin á ítarlegan hátt. Gert er ráð fyrir að ESA taki ákvörðun um hvort stofnunin aðhafist frekar í málunum og vísi þeim til EFTA-dómstólsins á þessu ári.

3. Meginefni frumvarpsins.

Samkvæmt 1. mgr. 52. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, og 5. mgr. 40. gr. laga um váttryggingastarfsemi, nr. 100/2016, skulu stjórnarmenn í fjármálafyrirtækjum og váttryggingafélögum vera búsettir í ríki sem er aðili að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES), stofnsamningi Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA) eða Efnahags- og framfarastofnuninni (OECD) eða Færeyjum. Framkvæmdastjóri skal vera búsettur í EES-ríki, EFTA-ríki eða Færeyjum. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að veita undanþágu frá búsetuskilyrðum.

Í frumvarpinu er lagt til að ríkisborgarar EES- og EFTA-ríkja ásamt Færeyingum verði undanþegnir búsetuskilyrðum til stjórnarmanna og framkvæmdastjóra í fjármálafyrirtækjum og váttryggingafélögum. Þessi ríki eru skilgreind sem aðildarríki í lögnum og ríkisborgarar þeirra þurfa því ekki að sækja um undanþágu Fjármálaeftirlitsins vegna búsetu í öðrum ríkjum en þeim sem tilgreind eru í lögnum til að vera stjórnarmenn og framkvæmdastjórar í fjármálafyrirtækjum og váttryggingafélögum.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um váttryggingastarfsemi og lögum um fjármálafyrirtæki. Breytingunum er ætlað að laga íslenskan rétt að skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum. Líkt og fjallað er um í 3. kafla greinargerðarinnar er þó ekki útséð hvort ESA muni vísa þeim tveimur málum sem eru til meðferðar hjá stofnuninni til EFTA-dómstólsins.

5. Samráð.

Efni frumvarpsins snertir fyrst og fremst fyrirtæki og aðila á fjármálamarkaði og Fjármálaeftirlitið.

Upphaflega var lagt upp með að leggja fram lagafrumvarp á 150. löggjafarþingi sem einungis hefði að geyma breytingar á lögum til að bregðast við ábendingum ESA. Áform um lagasetningu vegna þess frumvarps voru birt í samráðsgátt stjórnvalda í október 2019, sbr. mál nr. S-254/2019, en engar athugasemdir bárust. Fallið var frá þeim áformum og tekin ákvörðun um að sameina efni þess frumvarps öðru frumvarpi sem áformað var að leggja fram á 151. löggjafarþingi, sbr. mál nr. S-222/2020. Drög að lagafrumvarpi voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda þann 19. febrúar 2021, sbr. mál nr. S-40/2021, en engar athugasemdir bárust. Líkt og vikið hefur verið að í greinargerðinni var tekin ákvörðun um að fella brott þær laga-breytingar sem eru umfjöllunarefni þessa frumvarps áður en áðurnefnt frumvarp sem varða að lögum nr. 82/2021 var lagt fram á Alþingi.

Allnokkurt samráð hefur verið viðhaft undanfarin ár við menningar- og viðskiptaráðuneytið (áður atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið). Þá hefur ESA verið upplýst reglulega um áformaðar lagabreytingar. Málið var rætt við ESA á pakka fundi sem haldinn var á Íslandi hinn 8. júní 2022 og í framhaldi af þeim fundi var stofnuninni sent bréf 30. september sl., þar sem afstaða íslenskra stjórnvalda er rakin. Áform um lagasetningu voru send öðrum ráðuneytum til umsagnar í júní 2022 og barst engin efnisleg umsögn. Áformin voru birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is á tímabilinu 4. júlí til 15. ágúst 2022, sbr. mál nr. S-113/2022. Ein umsögn barst um áformin frá Arion banka. Í umsögninni er gerð athugasemd við að áform um lagasetningu geri ekki ráð fyrir sams konar undanþágu frá búsetuskilyrðum stjórnarmanna og framkvæmdastjóra í lífeyrissjóðum. Telur bankinn að slík breyting á lögum um skyldu-tryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, sé bæði sanngjörn og eðlileg án þess að það sé rökstutt nánar. Löggjöf á fjármálamarkaði byggist að mestu leyti á Evrópu-reglum sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn en það á þó ekki við um íslenska lífeyris-kerfið sem byggist að mestu á íslensku regluverki. Athugasemdir ESA lúta einungis að búsetu-skilyrðum í lögum um váttryggingastarfsemi og lögum um fjármálafyrirtæki. Þegar litið er til sérstöðu lífeyrissjóðanna sem vörsluaðila mikilla fjármuna í eigu almennings og þeirra tafa sem breytingar á lögum nr. 129/1997 gætu haft á frumvarpið þykir ekki heppilegt að leggja til slíkar breytingar á þeim lögum að svo stöddu.

Drög að frumvarpi voru birt í samráðsgátt stjórnvalda 23. ágúst 2022 og var frestur til athugasemda veittur til 7. september, sbr. mál nr. S-151/2022. Engar umsagnir bárust.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið kveður á um breytingar á búsetuskilyrðum stjórnarmanna og framkvæmdastjóra í lögum um fjármálafyrirtæki og lögum um váttryggingastarfsemi. Fyrirséð áhrif á ríkis-

sjóð af samþykkt frumvarpsins eru engin. Önnur áhrif eru óveruleg en rýmkun á búsetuskilyrðum gæti þó gagnast váttryggingafélögum og fjármálafyrirtækjum og fækkað undanþágu-umsóknum til Fjármálaeftirlitsins.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Greininni er ætlað að tryggja að búsetuskilyrði til stjórnarmanna og framkvæmdastjóra samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki samræmist skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum, einkum 31. gr. um staðfesturétt. Samkvæmt gildandi 1. mgr. 52. gr. laganna skulu stjórnarmenn í fjármálafyrirtækjum vera búsettir í aðildarríki, þ.e. ríki sem er aðili að EES-samningnum eða stofnsamningi Fríverslunarsamtaka Evrópu, eða í Færeyjum, sbr. skilgreiningu á hugtakinu aðildarríki í 26. tölul. 1. mgr. 1. gr. b laganna, eða í ríki sem er aðili að Efnahags- og framfarastofnuninni. Framkvæmdastjóri skal vera búsettur í aðildarríki. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að veita undanþágu frá búsetuskilyrðum. Ákvæði 1. mgr. 52. gr. laganna gildir um stjórnarmenn og framkvæmdastjóra í fjármálafyrirtækjum eins og þau eru skilgreind í 1. tölul. 1. gr. b laganna en einnig stjórnarmenn og framkvæmdastjóra hjá rekstrar- aðilum sérhæfðra sjóða, sbr. 1. mgr. 14. gr. laga um rekstraraðila sérhæfðra sjóða, nr. 45/2020, rekstrarfélögum verðbréfasjóða, sbr. 1. mgr. 11. gr. laga um verðbréfasjóði, nr. 116/2021 og greiðslustofnunum, sbr. 1. mgr. 11. gr. laga um greiðsluþjónustu, nr. 114/2021.

Með ákvæðinu er lagt til að ríkisborgarar aðildarríkja verði undanþegnir búsetuskilyrðunum. Í því felst að ríkisborgarar ríkja sem eru aðilar að EES-samningnum eða stofnsamningi Fríverslunarsamtaka Evrópu, þar á meðal Færeyingar sem eru danskir ríkisborgarar, geta setið í stjórn eða verið framkvæmdastjórar fjármálafyrirtækja þótt þeir búi ekki í þeim ríkjum.

Um 2. gr.

Greininni er ætlað að tryggja að búsetuskilyrði stjórnarmanna og framkvæmdastjóra í váttryggingafélögum skv. 5. mgr. 40. gr. laga um váttryggingastarfsemi séu í samræmi við búsetuskilyrði í öðrum lögum. Þær breytingar sem kveðið er á um í greininni eru samhljóða breytingum á 1. mgr. 52. gr. laga um fjármálafyrirtæki í 1. gr. frumvarpsins.

Um 3. gr.

Greinin fjallar um gildistöku og þarfnast ekki skýringa.