



FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

Samantekt umsagna vegna umræðuskjals nr. 9/2014

Umsagnir bárust frá eftirtöldum aðilum:

1. Landsbréfum
2. Samtökum Fjármálafyrirtækja
3. Skiptum hf.

Umsagnir aðila sem óska eftir trúnaði er ekki að finna í þessari samantekt. Umræðuskjal nr. 9/2014 varð að reglum nr. 335/2015 um heimild Fjármálaeftirlitsins til að ljúka máli með sátt

Nr.	Nafn umsagnaraðila	Tilvísun	Umsögn
1	Samtök fjármálafyrirtækja	Almenn umsögn	<p>Orðalagsbreytingar eru gerðar á 1. mgr. 1. gr., þar sem nú kemur fram að „Telji Fjármálaeftirlitið aðila hafa gerst brotlegan“ geti FME lokið máli með sátt. Í gildandi reglum er kveðið á um að FME sé heimilt að ljúka máli með sátt hafi viðkomandi gerst brotlegur. Þá er búið að bæta við frekari skilyrðum fyrir því að mögulegt sé að ljúka máli með sátt, sbr. viðbótina „enda hafi aðilinn eftir atvikum látið af háttsemi eða gert viðeigandi úrbætur.“ Telja verður þetta í andstöðu við eðli sekta en þeim er ekki ætlað að knýja fram breytingu á háttsemi með sama hætti og dagsektum er ætlað að gera.</p> <p>Hvað varðar fyrst nefnda atriðið þá telja SFF ekki ástæða til þess að breyta því og í raun sé það andstætt löggjöfinni. Í 111. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki (ffl.) kemur fram að „...hafi aðili gerst brotlegur við ákvæði laga þessara eða ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins á grundvelli þeirra er heimilt að ljúka málinu með sátt með samþykki málsaðila...“. Í greinargerð með frumvarpi til laganna kemur skýrt fram að til þess að unnt sé að ljúka máli með sátt verður samþykki málsaðila að liggja fyrir. Til viðbótar er tekið fram að sáttir séu því ekki einhliða ákvarðanir stjórnvalds. Grundvöllur sáttargerðar er að bæði FME og málsaðili komi að henni. Verður því að telja að upphaflegt orðalag sé skýrara og í samræmist frekar löggjöfinni sem reglur um sáttir eru byggðar á.</p> <p>Einnig er sú breyting gerð í 1. gr. reglnanna að til þess að ljúka máli með sátt þurfi aðilinn að uppfylla annað tveggja skilyrða: „látið af háttsemi“ eða „gert viðeigandi úrbætur“. Ekki er gott að átta sig á hvaða rök liggja að baki þessari breytingu. Hvorki lög né lögskýringargögn mæla fyrir um þessi skilyrði. Þá er þetta nýja orðalag ekki skýrt og býður upp á vanda við túlkun.</p> <p>SFF telja að orðalag 1. mgr. 1. gr. í núgildandi reglum sé skýrt og í takt við löggjöfina. SFF leggja því til að ákvæðið verði óbreytt.</p>
2	Landsbréf	Almenn umsögn	<p>Í umsögn Landsbréfa er lagt til að reglurnar séu þannig úr garði gerðar að mögulegt sé að sátt sé gerð um annað en sektargreiðslu. Það getur ekki skaðað að gera reglurnar þannig úr garði að sá möguleiki sé fyrir hendi að sátt feli í sér vægari niðurstöðu en sektargreiðslu.</p>
3	Skipti	Almenn umsögn	<p>Skipti telja rétt að leggja áherslu á að reglugerð sem er sett með stoð í lögum sé innan ramma viðeigandi lagaheimildinnar og að ekki sé verið að þrengja heimildir til þess að ljúka málum með sátt og setja íþyngjandi skilyrði fyrir möguleika á sáttum án þess að slík íþyngjandi skilyrði sé fyrir hendi í lögum.</p>

4	Landsbréf	2	Í 1. mgr. 2. gr. er gert ráð fyrir að lyktir máls séu ávallt með sektargreiðslu. Lagt er til að sátt geti falið í sér að ekki verði greidd sekt. Mál eru margvísleg og forsendur ólíkar. Í sumum tilvikum geta atvik verið með þeim hætti að brot getur verið afsakanlegt, t.a.m. vegna óskýrleika reglna, þó niðurstaða FME sé sú að um brot sé að ræða. Í slíkum tilvikum kann sá brotlegi að vera reiðubúinn að fallast á sátt til að koma í veg fyrir tafsama meðferð máls fyrir dómstólum sem er tímafrek og kostnaðarsöm og málið þess eðlis að viðkomandi er tilbúinn að haga málum sínum til frambúðar í samræmi við við niðurstöðu FME. Í slíkum tilvikum er ekki óeðlilegt að reglur þær sem settar hafa verið séu ekki með því sniði að sekt sé óhjákvæmileg. Það er ekki sjálfgefið að gera eigi refsingu í öllum tilvikum sem brotið hefur átt sér stað og sjálfsagt að sníða reglurnar þannig að sá möguleiki geti verið til staðar að lyktir sáttar feli ekki í sér sektargreiðslu - heldur eftir atvikum áskilnað um að hinn brotlegi grípi til einhverra sérstakra aðgerða, svo sem úrbætur á innra regluverki eða hvað annað. Með vísan til þess sem hér hefur verið rakið er lagt til að niðurlag 1. mgr. 2. gr. verði ".... og gerir samkomulag við stofnunina um lyktir máls eftir atvikum með sektargreiðslu".
5	Samtök fjármálafyrirtækja	2	Að mati SFF er þessi grein óþörf ef 1. mgr. 1. gr. núgildandi reglna verður haldið óbreyttri. Sú grein segir allt sem segja þarf. Er því aftur vísað til þess að halda henni eins og hún er. Óljóst er í 2. gr. draganna hvað átt er við með „upplýsir að fullu um brotið“. Hafa ber í huga umfjöllun hér neðan um þagnarrétt. Óeðlilegt að taka þann rétt út, en setja setningu sem þessa inn í reglurnar.
6	Skipti	2	Skipti vilja vekja athygli á því að samkvæmt lögum um verðbréfavíðskipti nr. 108/2007 er ekki skilyrði fyrir sátt að aðili málsins samþykki að greiða sekt. Vakin er athygli á grein 142. gr. en þar er ekkert mælt fyrir um að skilyrði fyrir sátt sé að greidd sé sekt. Þá er FME ekki skylt að leggja á sektir þótt brot hafi átt sér stað enda segir í 141. gr. að FME geti lagt á sektir, ólíkt því sem kemur fram í samkeppnislögum nr. 44/2005 þar sem segir að Samkeppniseftirlitið leggur sektir. Er því heimild FME til þess að leggja á sektir heimild, en ekki skylda. FME hefur til að mynda heimild til þess að ákveða að leggja ekki á sektir og því væri óeðlilegt að setja skilyrði fyrir sátt sem á sér ekki lagastoð. Skipti mælist því til að FME felli á brot skilyrði fyrir sátt að greidd sé sekt. Þar til viðbótar er þekkt og vel útfræð framkvæmd hjá Framkvæmdastjórn ESB í samkeppnismálum að ljúka málum með sátt án þess að sektir séu greiddar.
7	Samtök fjármálafyrirtækja	3	EKKI verður með góðu móti séð hverju ætlunin er að ná fram með breytingu á 3. gr. Að mati SFF er 3. gr. gildandi reglna skýrari en 3. gr. í drögnum og því óþarft að breyta ákvæðinu.
8	Skipti	3	Skipti leggja áherslu á að nauðsynlegt sé að setja skýrari og gangsaerri reglur um hvernig og með hvaða hætti þyngingar- og mildunarsjónarmið geta komið til skoðunar, einkum þyngingar- og mildunarsjónarmið. Mikilvægt er að hafa í huga að matið virðist vera fullþið og alfarið háð ákvörðun FME í hverju máli fyrir sig.

9	Landsbréf	3	Í 3. gr. er með vísan til þess sem að framan er rakið og samhengis vegna er lagt til að upphaf 1. mgr. verði: "Sé máli lokið með sektargreiðslu"
10	Samtök fjármálafyrirtækja	4	<p>SFF telja að sá háttur sem hafður er á í gildandi reglum með því að lýsa framkvæmd með nokkuð nákvæmum hætti í 4. gr. sé heppilegri og gagnsærri nálgun heldur sú nálgun sem notuð er í drögum að nýjum reglum. SFF telja núgildandi grein þrýðilega og erfitt er að átta sig á hverju breytingarnar eiga að ná fram. Þó kann að vera að tilgangurinn sé að einfalda stjórnábyrgðina í kringum þessi mál. Það kann að vera rétt að breyta einhverju í framkvæmd til að ná því fram en það er óheppilegt að núgildandi 6. gr. um þagnarrétt falli út og í staðinn þurfi einungis að senda sátt í pósti. Mikilvægt er að kveðið sé á um leiðbeiningarskyldu FME hvað þetta varðar. Með því að fella greinina út er mikilvæg leiðbeiningarskylda opinbers aðila felld úr reglunum. Hér ber að hafa í huga að ólöglærðum einstaklingum kann að vera boðið að gera sátt við FME. Sáttin er í eðli sínu stjórnvaldsákvörðun. Verður að telja að það sem nú kemur fram í 4. gr. draganna sé ekki jafn afdráttarlaust og áður var. Hafa verður í huga réttaröryggissjónarmið.</p> <p>Einnig er mikilvægt að aðili geti kallað eftir fundi með FME til að ræða eða tjá sig um efni sáttar áður en hann ákveður að gangast undir sátt. Það kann þó að vera að í minniháttar málum þar sem sektarfjárhæðir eru mjög lágar geti einfaldari stjórnábyrgðin átt við. Hér ber að hafa í huga að í gildandi 5. gr. eru mál flokkuð í minniháttar mál og var þar eftir því sem best fæst séð m.a. litið til hvernig lögregla fer með slík sáttarboð.</p> <p>Loks er bent á að einnig að í hinum nýju drögum er ekki er að fullu ljóst hverjir hafa heimild samkvæmt drögum að nýjum reglum til að ganga frá sáttum, líkt og var í 4. gr. hinna eldri reglna. Mikilvægt er að það liggja fyrir.</p>
11	Skipti	4	<p>Skipti telja að það eigi að vera skylda FME að vekja athygli á sátt, óháð því hvort stofnunin telji slíkt komi til skoðunar. Aðili máls kann að leiða í ljós atvik sem getur orðið til þess að sátt komi til greina. Er því lagt til að 1. mgr. 4. gr. verði lagfærð með þeim hætti að FME eigi alltaf að vekja athygli á heimildinni í samræmi við leiðbeiningarskyldu stjórnvalda. Hins vegar er ekkert því til fyrirstöðu að FME láti strax í upphafi í ljós þá skoðun sína að stofnunin telji skilyrði sátta vera fyrir hendi og er það jákvætt.</p>
12	Skipti	5	<p>Í greininni er mælt fyrir um heimild FME til þess að fella sátt úr gildi. Skipti leggja áherslu á að slík heimild þarf að byggjast á ákvæðum stjórnábyrgðulaga eða annarra viðeigandi laga en ekki vera einhliða ákvörðun FME. Heimild til endurskoðunar og endurupptöku ákvörðunar er sett skilyrði í stjórnábyrgðulögum og rýmri heimildir til handa stjórnvöldum þess að draga til baka ákvörðun verður að styðjast við viðhlítandi lagaheimild. Eins og staðan er í dag þá er eina úrræði FME samkvæmt lögum um verðbréfavíðskipti nr. 108/2007 að leggja á sektir fyrir brot á ákvörðunum stofnunarinnar en ekki að fella þær úr gildi. Rétt er að vekja athygli á úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í mál nr. 2/2010</p>

			þar sem nefndin komst að þeirri niðurstöðu breytingar Samkeppniseftirlitsins á ákvörðun um samruna væri studd fullnægjandi lagagrundvelli.
13	Samtök fjármálafyrirtækja	5	Í 1. mgr. 5. gr. væri eðlilegt að bæta orðinu „vísvitandi“ á undan orðunum „upplýsingar“ og „upplýsingum“. SFF eru tilbúin til að ræða efni umræðuskjalsins og þessarar umsagnar við fulltrúa FME ef eftir því er leitað.
14	Skipti	6	Skipti telja rétt að leggja áherslu á að opinberar birtingar á málum, eða öllu heldur tilteknum upplýsingum, sem kunna að lúta trúnaði þarf að skoðast m.t.t. reglna stjórnarsýslulaga 37/1993 og upplýsingalaga nr. 140/2012. Því er rétt að taka fram í ákvæðinu að birting fari ekki fram fyrir en aðili máls hafi fengið að gæta andmælaréttar varðandi hugsanlega birtingu upplýsinga sem rétt og eðlilegt er að gætt sé trúnaðar um. Ennfremur að ef ágreiningur sé um hvort upplýsingar séu trúnaðarupplýsingar að þá sé aðila veittur kostur á því að leita dómstóla áður en birting á sér stað vegna umræddra upplýsinga.