

153. löggjafarþing 2022–2023.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um gagnsæi í fjármögnunarviðskiptum með verðbréf og við endurnotkun á tryggingu.

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara er að tryggja gagnsæi í fjármögnunarviðskiptum með verðbréf og við endurnotkun á tryggingu.

2. gr.

Lögfesting.

Ákvæði reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2015/2365 um gagnsæi í fjármögnunarviðskiptum með verðbréf og endurnotkun og breytingu á reglugerð (ESB) nr. 648/2012, sem er birt í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 18 frá 17. mars 2022, bls. 134–167, skulu hafa lagagildi hér á landi með þeim aðlögunum sem leiðir af ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 385/2021, frá 10. desember 2021, sem er birt með auglýsingu nr. 7/2022 í C-deild Stjórnartíðinda, dags. 21. október 2022, og bókun 1 um altæka aðlögun við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993, þar sem bókunin er lögfest.

Í 17. gr. er fjallað um vísanir til tilskipana Evrópusambandsins í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 2015/2365.

3. gr.

Eftirlit og upplýsingagjöf.

Fjármálaeftirlitið og Eftirlitsstofnun EFTA annast eftirlit samkvæmt lögum þessum, í samræmi við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög um Evrópska efnahagssvæðið, og samning milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls.

Seðlabanki Íslands er lögbært yfirvald hér á landi í skilningi reglugerðar (ESB) 2015/2365.

4. gr.

Eftirlitsheimildir vegna 13. og 14. gr. reglugerðar (ESB) 2015/2365.

Vegna eftirlits með því hvort rekstrarfélög verðbréfasjóða og rekstraraðilar sérhæfðra sjóða fari að 13. og 14. gr. reglugerðar (ESB) 2015/2365 er Fjármálaeftirlitinu heimilt að nýta eftirlitsheimildir samkvæmt XIII. kafla laga um verðbréfasjóði og XI. kafla laga um rekstraraðila sérhæfðra sjóða, eftir því sem við á.

5. gr.

Aðfararhæfi ákvarðana Eftirlitsstofnunar EFTA og dóma EFTA-dómstólsins.

Ákvarðanir Eftirlitsstofnunar EFTA samkvæmt lögum þessum eru aðfararhæfar, sem og dómar og úrskurðir EFTA-dómstólsins.

6. gr.

Úrbótakrafa vegna brots.

Komi í ljós að ákvæðum laga þessara sé ekki fylgt skal Fjármálaeftirlitið krefjast þess að úr sé bætt innan hæfilegs frests.

7. gr.

Stjórnvaldssektir.

Fjármálaeftirlitið getur lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn eftirfarandi ákvæðum reglugerðar (ESB) 2015/2365 og stjórnvaldsfyrirmælum settum með stoð í þeim:

1. 4. gr. um skýrslugjafarskyldu og verndarráðstafanir vegna fjármögnunarviðskipta með verðbréf.
2. 13. gr. um gagnsæi sjóða um sameiginlega fjárfestingu í reglubundnum skýrslum.
3. 14. gr. um gagnsæi sjóða um sameiginlega fjárfestingu í útboðsgögnum.
4. 15. gr. um upplýsingaskyldu og endurnotkun fjármálagerna.

Þá getur Fjármálaeftirlitið lagt stjórnvaldssekt á hvern þann sem hlítir ekki kröfu þess skv. 3. gr., 4. gr. eða 6. gr., þó að teknu tilliti til 13. gr.

Sektir sem lagðar eru á einstaklinga geta numið frá 100 þús. kr. til 800 millj. kr.

Sektir sem lagðar eru á lögaðila geta numið frá 500 þús. kr. til 800 millj. kr., þó geta þær numið allt að 2.130 millj. kr. vegna brota gegn 15. gr. Sektir geta þó verið hærri, eða allt að 10% af heildarveltu samkvæmt síðasta samþykktu ársreikningi lögaðilans eða allt að 10% af síðasta samþykktu samstæðureikningi ef lögaðili er hluti af samstæðu.

Þrátt fyrir 3. og 4. mgr. er heimilt að ákvarða einstaklingi eða lögaðila stjórnvaldssekt allt að þrefaldri þeirri fjárhæð sem nemur fjárhagslegum ávinningi af broti eða tapi sem forðað er með broti.

Ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins um stjórnvaldssektir eru aðfararhæfar. Sektir renna í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtuna. Séu stjórnvaldssektir ekki greiddar innan mánaðar frá ákvörðun Fjármálaeftirlitsins skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

8. gr.

Afturköllun starfsleyfis eða skráningar.

Fjármálaeftirlitið getur afturkallað, tímabundið eða varanlega, starfsleyfi eða skráningu eftirlitsskylds aðila sem brýtur alvarlega eða ítrekað af sér með þeim hætti sem greinir í 1., 2. og 5. tölul. 1. mgr. 7. gr.

9. gr.

Bann við stjórnunarstörfum.

Fjármálaeftirlitið getur tímabundið bannað einstaklingi sem brýtur af sér með þeim hætti sem greinir í 1., 2. og 5. tölul. 1. mgr. 7. gr. að gegna stjórnunarstörfum hjá viðkomandi eftirlitsskyldum aðila.

10. gr.

Saknæmi.

Stjórnsýsluviðurlögum og öðrum ráðstöfunum vegna brots verður beitt óháð því hvort brot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

11. gr.

Ákvörðun stjórnsýsluviðurlaga og annarra ráðstafana.

Við ákvörðun stjórnsýsluviðurlaga, þar á meðal fjárhæð stjórnvaldssekta, og annarra ráðstafana vegna brots skal tekið tillit til allra atvika sem máli skipta, þ.m.t. eftirfarandi eftir því sem við á:

1. alvarleika brots og tímalengdar brotsins,
2. ábyrgðar hins brotlega einstaklings eða lögaðila,
3. fjárhagsstöðu hins brotlega, sér í lagi með hliðsjón af heildarveltu lögaðila eða árstekjum einstaklings,
4. þýðingar ávinnings eða taps sem forðað var með broti fyrir hinn brotlega,
5. samstarfsvilja hins brotlega, og
6. fyrri brota hins brotlega.

12. gr.

Sátt.

Hafi aðili gerst brotlegur við ákvæði laga þessara eða ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins á grundvelli þeirra er Fjármálaeftirlitinu heimilt að ljúka málinu með sátt með samþykki málsaðila. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni.

Seðlabanki Íslands setur reglur um framkvæmd 1. mgr.

13. gr.

Réttur grunaðs manns.

Í máli sem beinist að einstaklingi og lokið getur með stjórnsýsluviðurlögum hefur sá, sem rökstuddur grunur leikur á að hafi gerst sekur um lögbrot, rétt til að neita að svara spurningum eða afhenda gögn eða muni nema hægt sé að útiloka að það geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um brot hans. Fjármálaeftirlitið skal leiðbeina hinum grunaða um þennan rétt.

14. gr.

Frestur til að beita stjórnsýsluviðurlögum og öðrum ráðstöfunum.

Heimild Fjármálaeftirlitsins til að beita stjórnsýsluviðurlögum og öðrum ráðstöfunum vegna brota samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar sjö ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

Frestur skv. 1. mgr. rofnar þegar Fjármálaeftirlitið tilkynnir aðila um rannsókn á meintu broti. Rof frests hefur réttaráhrif gagnvart öllum þeim sem staðið hafa að broti.

15. gr.

Birting ákvarðana.

Fjármálaeftirlitið skal birta ákvarðanir um ráðstafanir vegna brota á ákvæðum laga þessara í samræmi 26. gr. reglugerðar (ESB) 2015/2365.

16. gr.

Stjórnvaldsfyrirmæli.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð til að innleiða undirgerðir sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins samþykkir með stoð í reglugerð (ESB) 2015/2365 um þau atriði sem koma fram í eftirfarandi greinum hennar:

1. 4. mgr. 2. gr. um upptalningu aðila sem undanþegnir eru frá 4. og 15. gr. reglugerðarinnar.
2. 2. mgr. 11. gr. um gjöld sem Eftirlitsstofnun EFTA leggur á viðskiptaskrár.

Seðlabanka Íslands er heimilt að setja reglur til að innleiða undirgerðir sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins samþykkir með stoð í reglugerð (ESB) 2015/2365 um þau atriði sem koma fram í eftirfarandi greinum hennar:

3. 9. og 10. mgr. 4. gr. um skýrslur um fjármögnunarviðskipti með verðbréf.
4. 7. og 8. mgr. 5. gr. um skráningu viðskiptaskrár.
5. 3. mgr. 12. gr. um gagnsæi og aðgengileika gagna í vörslu viðskiptaskrár.
6. 3. mgr. 13. gr. um gagnsæi sjóða um sameiginlega fjárfestingu í reglubundnum skýrslum.
7. 3. mgr. 14. gr. um gagnsæi sjóða um sameiginlega fjárfestingu í útboðsgögnum.
8. 4. mgr. 25. gr. um upplýsingaskipti við Evrópsku verðbréfamarkaðseftirlitsstofnunina.

17. gr.

Vísanir.

Í reglugerð (ESB) 2015/2365 er merking eftirfarandi hugtaka sem hér segir:

1. *Ársskýrsla skv. b-lið 1. mgr. 13. gr.:* Ársreikningur skv. 45. gr. laga um rekstraraðila sérhæfðra sjóða, nr. 45/2020.
2. *Birting rekstraraðila sérhæfðra sjóða á upplýsingum til fjárfesta:* Upplýsingagjöf við upphaf viðskipta skv. 46. gr. laga um rekstraraðila sérhæfðra sjóða, nr. 45/2020.
3. *Eftirlitsyfirvöld:* Lögbær yfirvöld í viðkomandi EES-ríki, hér á landi Fjármálaeftirlitið.
4. *Fjármálagerningur:* Fjármálagerningur í skilningi laga um markaði með fjármálagerninga.
5. *Framsal eignarréttar eða neytingu afnotaréttar:* Notkunarréttur á veðsettri fjárhagslegri tryggingu skv. 5. gr. laga um fjárhagslegar tryggingarráðstafanir, nr. 46/2005.
6. *Hálfsárs- eða ársskýrslur skv. a-lið 1. mgr. 13. gr.:* Ársreikningur og árshlutareikningur skv. 54. gr. laga um verðbréfasjóði, nr. 116/2021.
7. *Lánastofnun:* Lánastofnun í skilningi laga um fjármálafyrirtæki.
8. *Lýsing verðbréfasjóða:* Upplýsingar í útboðslýsingu skv. 58. gr. laga um verðbréfasjóði, nr. 116/2021.
9. *Rekstrarfélög verðbréfasjóða og fjárfestingarfélög verðbréfasjóða:* Rekstrarfélög verðbréfasjóða í skilningi laga um verðbréfasjóði.
10. *Rekstraraðilar sérhæfðra sjóða:* Rekstraraðilar sérhæfðra sjóða í skilningi laga um rekstraraðila sérhæfðra sjóða.
11. *Samningur um framsal eignarréttar yfir tryggingu:* Samningur um framsal eignarréttinda yfir fjárhagslegri tryggingu í skilningi laga um fjárhagslegar tryggingarráðstafanir.
12. *Samningur um veðsetningu á tryggingu:* Samningur um veðsetningu á fjárhagslegri tryggingu í skilningi laga um fjárhagslegar tryggingarráðstafanir.
13. *Sérhæfður sjóður og rekstraraðili sérhæfðs sjóðs:* Sérhæfður sjóður og rekstraraðili hans í skilningi laga um rekstraraðila sérhæfðra sjóða.

14. *Skilavald*: Skilavaldi í skilningi laga um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja.
15. *Stofnun um starfstengdan lífeyri*: Starfstengdur eftirlaunasjóður í skilningi laga um starfstengda eftirlaunasjóði.
16. *Vátryggingafélag eða endurtryggingafélag*: Vátryggingafélag eða endurtryggingafélag í skilningi laga um um vátryggingastarfsemi.
17. *Verðbréfafyrirtæki*: Verðbréfafyrirtæki í skilningi laga um markaði fyrir fjármálagerninga.
18. *Verðbréfasjóður og rekstrarfélag verðbréfasjóðs*: Verðbréfasjóður og rekstrarfélag hans í skilningi laga um verðbréfasjóði.
19. *Viðmið skv. 3. mgr. 4. gr.*: Viðmið skv. c-lið 11. tölul. 2. gr. laga um ársreikninga, nr. 3/2006.

18. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 1. júlí 2023. 2. tölul. 19. gr. öðlast þó þegar gildi.

19. gr.

Breyting á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Lög um afleiðuviðskipti, miðlæga mótaðila og afleiðuviðskiptaskrár, nr. 15/2018*: Við 2. gr. laganna bætist nýr töluliður, svohljóðandi: 32. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2015/2365 um gagnsæi í fjármögnunarviðskiptum með verðbréf og endurnotkun, sem er birt í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 18 frá 17. mars 2022, bls. 134–167.
2. *Lög um skortsölu og skuldatryggingar, nr. 55/2017*:
13. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Stjórnvaldsfyrirmæli.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð til að innleiða undirgerðir sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins samþykkir með stoð í eftirtöldum ákvæðum reglugerðar (ESB) 236/2012:

- a. 2. mgr. 2. gr. um skilgreiningar.
- b. 7. mgr. 3. gr. um skort- og gnóttstöður.
- c. 2. mgr. 4. gr. um óvarða stöðu í skuldatryggingu á ríki.
- d. 4. mgr. 5. gr. um viðmiðunarmörk vegna tilkynninga til lögbærra yfirvalda um verulegar hreinar skortstöður í hlutabréfum.
- e. 4. mgr. 6. gr. um viðmiðunarmörk vegna opinberra birtinga á verulegum hreinum skortstöðum í hlutabréfum.
- f. 3. mgr. 7. gr. um viðmiðunarmörk vegna tilkynninga til lögbærra yfirvalda um verulegar hreinar skortstöður í hlutabréfum.
- g. 4. mgr. 13. gr. um viðmiðunarmörk seljanleika vegna ríkisskulda.
- h. 6.-7. mgr. 23. gr. um viðmunarmörk hvað teljist veruleg lækkun á verði fjármálagernings.
- i. 30. gr. um óhagstæða atburði eða þróun.

Seðlabanka Íslands er heimilt að setja reglur til að innleiða undirgerðir sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins samþykkir með stoð í eftirtöldum ákvæðum reglugerðar (ESB) 236/2012:

- a. 5. mgr. 9. gr. um upplýsingar í tilkynningum og við opinbera birtingu.

- b. 6. mgr. 9. gr. um með hvaða hætti birta skuli almenningi upplýsingar.
- c. 3. mgr. 11. gr. um upplýsingar sem veita skal Evrópsku verðbréfamarkaðseftirlitsstofnuninni.
- d. 4. mgr. 11. gr. um snið upplýsinga sem veittar eru Evrópsku verðbréfamarkaðseftirlitsstofnunni.
- e. 2. mgr. 12. gr. um tegundir samninga, fyrirkomulags og ráðstafana sem tryggja með fullnægjandi hætti að hlutabréf verði aðgengilegt vegna uppgjörs.
- f. 5. mgr. 13. gr. um tegundir samninga eða fyrirkomulags sem tryggja með fullnægjandi hætti að ríkisskuldir verði aðgengilegar vegna uppgjörs
- g. 3. mgr. 16. gr. um aðferðina við að reikna út veltu til að ákvarða meginvettvang viðskipta með hlutabréf.
- h. 4. mgr. 16. gr. um nánari framkvæmd vegna undanþágu ef meginviðskiptavettvangur er í þriðja landi.
- i. 8. mgr. 23. gr. um aðferðina við að reikna út 10% lækkun að því er varðar seljanleg hlutabréf og verulega lækkun á virði.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Tilgangur með framlagningu þess er að innleiða í íslenskan rétt ákvæði reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2015/2365 um gagnsæi í fjármögnunarviðskiptum með verðbréf og um endurnotkun og breytingu á reglugerð (ESB) nr. 648/2012 (hér eftir SFTR). Reglugerðin var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 18/2022, frá 17. mars 2022.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Í fjármálaáfallinu 2008 kom í ljós að þörf væri á breytingum til að auka gagnsæi um fjármögnunarviðskipti með verðbréf og um endurnotkun á veði.

Með fjármögnunarviðskiptum með verðbréf er átt við:

1. Endurhverf viðskipti sem fela í sér sölu á verðbréfum og samkomulag um að kaupa þau aftur síðar.
2. Lán á verðbréfi eða hrávöru.
3. Kaup- og endursöluviðskipti eða sölu- og endurkaupaviðskipti.
4. Lán sem er veitt í tengslum við kaup og sölu verðbréfa án þess að lánið sé tryggt með veði í verðbréfum.

Með endurnotkun á veði er átt við notkun mótaðila á fjármálagerningi sem hann tekur við samkvæmt veðtryggingarfyrirkomulagi og felur í sér framsal eignarréttar eða neytingu afnotaréttar en ekki sölu fjármálagernings við vanefndir mótaðilans sem leggur fram gerninginn. Endurnotkun trygginga veitir lausafé og gerir mótaðilum kleift að lækka fjármögnunarkostnað vegna viðskipta.

Eftirlitsaðilar og fjárfestar hafa ekki haft aðgang að fullnægjandi upplýsingum um fjármögnunarviðskipti með verðbréf og endurnotkun á veði. Þessi skortur á upplýsingum hefur komið í veg fyrir að stjórnvöld, eftirlitsaðilar og fjárfestar hafi getað metið og haft fullnægjandi eftirlit með áhættu og umfangi tengsla milli aðila.

Til að auka gagnsæi á mörkuðum fyrir fjármögnunarviðskipti, jafna samkeppnisskilyrði, stuðla að alþjóðlegri samleitni og að styrkja eftirlit til þess að stuðla að fjármálastöðugleika samþykkti Evrópusambandið SFTR í nóvember 2015. Í frumvarpi þessu er lagt til að SFTR

verði tekin upp í íslenskan rétt með svokallaðri tilvísunaraðferð og þá að fullu innleidd samkvæmt orðanna hljóðan í samræmi við a-lið 7. gr. EES-samningsins, sbr. lög um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993. Gert er ráð fyrir að undirgerðir SFTR verði teknar upp í íslenskan rétt með reglugerð ráðherra og reglum Seðlabanka Íslands.

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið felur í sér innleiðingu SFTR í íslenskan rétt með setningu nýrra laga um gagnsæi í fjármögnunarviðskiptum með verðbréf og um endurnotkun á veði. Meginefni frumvarpsins er lögfesting SFTR og nauðsynlegra ákvæða þar að lútandi, einkum um eftirlit, þar á meðal heimildir eftirlitsaðila til upplýsingaöflunar, aðfararhæfi ákvarðana Eftirlitsstofnunar EFTA og EFTA-dómstólsins og viðurlög fyrir brot, og heimild ráðherra til að setja reglugerðir og Seðlabanka Íslands til að setja reglur.

3.1. Tilkynning til viðskiptaskrár.

Peir sem stunda fjármögnunarviðskipti með verðbréf skulu tilkynna viðskiptaskrá um viðskiptin. Veita á viðskiptaskrá upplýsingar um hvenær viðskiptin eiga sér stað, samsetning trygginga, hvort trygging fyrir viðskiptunum sé aðgengileg til endurnotkunar eða hvort hún hafi verið endurnotuð, notkun staðgöngutrygginga í lok hvers dags og frádrag (e. haircut).

Tilkynna skal um öll fjármögnunarviðskipti með verðbréf, nema um viðskipti við seðlabanka innan EES. Tilkynningin skal gerð í síðasta lagi fyrsta virka dag eftir viðskiptin. Hið sama á við ef viðskiptum er breytt eða þeim er hætt. Ef viðskiptin eru á milli fjárhagslegs mótaðila, sem eru tilgreind fyrirtæki á fjármálamarkaði á borð við viðskiptabanka, og aðila sem nær ekki þeim stærðarmörkum að teljast meðalstórt fyrirtæki, sbr. c-lið 11. tölul. 2. gr. laga um ársreikninga, nr. 3/2006, skal fjárhagslegi mótaðilinn sjá um tilkynninguna fyrir báða aðila.

Peir sem stunda fjármögnunarviðskipti skulu halda sína eigin skrá um öll slík viðskipti og varðveita í a.m.k. fimm ár frá lokum viðskipta.

3.2. Upplýsingagjöf rekstrarfélaga verðbréfasjóða og rekstraraðila sérhæfðra sjóða

Rekstrarfélög verðbréfasjóða og rekstraraðilar sérhæfðra sjóða skulu veita viðkomandi fjárfestum upplýsingar um fjármögnunarviðskipti sjóða með verðbréf og heildarskiptasamninga í ársreikningi, auk þess sem rekstrarfélög verðbréfasjóða þurfa einnig að gera það í árshlutareikningi, sbr. 54. gr. laga um verðbréfasjóði, nr. 116/2021, og 45. gr. laga um rekstraraðila sérhæfðra sjóða, nr. 45/2020.

Þá skulu rekstrarfélög verðbréfasjóða tilgreina þá samninga um fjármögnunarviðskipti með verðbréf og heildarskiptasamninga sem þeim er heimilt að gera í útboðslýsingu skv. 58. gr. laga um verðbréfasjóði. Rekstraraðilar sérhæfðra sjóða skulu veita sömu upplýsingar í upplýsingum fyrir fjárfesta áður en til fjárfestingar kemur skv. 46. gr. laga um rekstraraðila sérhæfðra sjóða.

3.3. Lágmarksgagnsæiskröfur þegar trygging er endurnotuð.

SFTR kveður á um lágmarksgagnsæiskröfur þegar trygging sem lögð hefur verið fram vegna fjármögnunarviðskipta með verðbréf er endurnotuð. Endurnotkun trygginga veitir lausafé og gerir mótaðilum kleift að lækka fjármögnunarkostnað vegna viðskipta. Til að tryggja gagnsæi skal mótaðili sem endurnotar fjármálagerninga sem hann tekur við sem tryggingu upplýsa mótaðilann sem lagði tryggingun fram um áhættu og afleiðingar þess. Gerð er krafa um fyrir fram samþykki þess sem lagði fram trygginguna fyrir endurnotkun hennar.

3.4. Starfsleyfisskilyrði viðskiptaskráa og eftirlit með þeim.

SFTR kveður á um starfsskilyrði fyrir viðskiptaskrár, en þær skulu annað hvort hafa starfsleyfi frá Evrópsku verðbréfamarkaðseftirlitsstofnunni (ESMA) skv. 5. gr. SFTR eða vera viðurkenndar af ESMA skv. 19. gr. SFTR í tilviki viðskiptaskráa frá þriðja ríki. Þessar viðskiptaskrár taka á móti tilkynningum um fjármögnunarviðskipti með verðbréf og birta á aðgengilegan hátt upplýsingar um stöður sundurliðað eftir gerð fjármögnunarviðskipta. Í tilviki viðskiptaskráa í EES-EFTA ríkjum þá tekur Eftirlitsstofnun EFTA bindandi ákvarðanir sem beinast að þeim, sbr. umfjöllun í kafla 4.

3.5. Breytingar á öðrum lögum.

Í frumvarpinu er einnig gert ráð fyrir tveimur smávægilegum breytingum á öðrum lögum. Annars vegar afleiddri breytingu á lögum um afleiðuviðskipti, miðlæga mótaðila og afleiðuviðskiptaskrár, nr. 15/2018, sbr. 32. gr. SFTR, og hins vegar breytingu á stjórnvaldsfyrirmælaákvæði laga um skortsölu og skuldatryggingar, nr. 55/2017, til samræmis við aðra nýlega löggjöf á fjármálamarkaði. Síðari breytingin er ekki hluti af innleiðingu SFTR í íslenskan rétt, en er nauðsynleg svo hægt sé að innleiða með reglum Seðlabanka Íslands framseldar reglugerðir ESB um skortsölu og skuldatryggingar sem byggja á tæknistöðlum frá Evrópsku verðbréfamarkaðseftirlitsstofnuninni.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Atvinnufrelsi nýtur verndar 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess og gætt sé jafnræðis, sbr. 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Þau inngrip í starfsemi aðila sem stunda fjármögnunarviðskipti eða endurnota veð sem frumvarpið gerir ráð fyrir munu byggjast á lögum, styðjast við lögmæt markmið um að tryggja gagnsæi um þessi viðskipti og treysta þannig skilvirkni markaða og vernda neytendur og fjárfesta og taka jafnt til aðila sem eru í sambærilegri stöðu. Því er talið að frumvarpið fullnægi kröfum stjórnarskrárinnar.

Frumvarpið felur í sér innleiðingu á SFTR í íslenskan rétt. Í frumvarpinu felst framsal valdheimilda til handa Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) og Evrópsku verðbréfamarkaðseftirlitsstofnuninni (ESMA). Með SFTR er kveðið á um að starfsemi viðskiptaskrár, sem er nýr starfsleyfisskyldur aðili á fjármálamarkaði, sem tekur á móti tilkynningum um fjármögnunarviðskipti með verðbréf. ESMA er falið eftirlit með viðskiptaskrár samkvæmt SFTR. Svo tekið sé mið af tveggja stöða kerfi EES-samningsins þá er í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 385/2021 um upptöku SFTR í EES-samninginn kveðið á um aðlögun sem tryggir að aðkomu ESA að eftirliti viðskiptaskráa í EES-EFTA ríkjum og að bindandi ákvarðanir gagnvart þeim séu teknar af stofnuninni í stað ESMA.

Ekki verður talið að eðli þeirra framsalsheimilda sé verulega íþyngjandi eða umfram það sem áður hefur verið talið heimilt vegna EES-samningsins.

Innleiðing SFTR samræmist skuldbindingum Íslands skv. 7. gr. EES-samningsins líkt og fyrr segir og er ekki talin brjóta í bága við neinar þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands.

5. Samráð.

Áformaskjal var birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 21. október 2021 og barst ein umsögn frá Samtökum fjármálafyrirtækja (SFF) þar sem fram kemur að bankar falli undir þá aðila sem tilkynningarskyldan hvílir á og þeir þurfi að aðlaga starfsemi sína að nýjum

lögum. Einnig kemur fram að SFF telji að bankar hér á landi þurfi að minnsta kosti eitt ár til undirbúnings frá gildistöku nýrra laga. Ráðuneytið telur ástæður til að taka undir sjónarmið SFF að hluta og telur æskilegt að lögin öðlist gildi 1. júlí 2023. Legið hefur fyrir lengi að innleiðing SFTR standi til, sbr. fyrrgreind kynning í samráðsgátt, og Ísland þarf auk þess að tryggja úmanlega innleiðingu og gildistöku SFTR að íslenskum rétti í samræmi við skuldbindingar Íslands skv. EES-samningum. Talið er því æskilegt að lögin öðlist gildi 1. júlí 2023.

Frumvarpið var samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu í samráði við fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands. Frumvarpsdrög voru birt til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda 18. nóvember 2022.

6. Mat á áhrifum.

Með frumvarpi þessu er lagt til að SFTR verði veitt lagagildi hér á landi. Í gerðinni er kveðið á um upplýsingagjöf vegna fjármögnunarviðskipta með verðbréf og við endurnotkun á tryggingu. Helstu áhrif þessa eru að stjórnvöld og eftirlitsaðilar, sem og fjárfestar, geta metið betur og haft eftirlit með áhættu sem slík viðskipti geta haft í för með sér. Það verður því unnt að tryggja betur jafngildi samkeppnisskilyrða og samleitni reglna og eftirlits innan EES sem m.a. eykur samkeppnishæfni íslensks markaðar.

6.1. Hagræn áhrif á heildareftirspurn og einstaka markaði – hagstjórnarsjónarmið.

Umfang fjármögnunarviðskipta með verðbréf hér á landi er ekki vitað enda eru slík viðskipti ekki tilkynningarskyld í dag. Líklegt er þó að umfang viðskiptanna hér á landi sé minna en víða erlendis, m.a. sökum þess að íslenskir lífeyrissjóðir, sem eru stærstu eigendur verðbréfa á Íslandi, hafa ekki mátt lána verðbréf sín.

Ekki er talið að samþykkt frumvarpsins muni leiða til teljandi áhrifa á umfang fjármögnunarviðskipta með verðbréf hér á landi.

6.2. Áhrif á fyrirtækjaeftirlit og reglubyrði.

Reglurnar munu hafa áhrif á þá sem stunda fjármögnunarviðskipti með verðbréf, þ.e. þeir munu þurfa að tilkynna um slík viðskipti. Því til viðbótar er gerð krafa um að rekstrarfélög verðbréfasjóða og rekstraraðilar sérhæfðra sjóða veiti upplýsingar um fjármögnunarviðskipti sín með verðbréf og heildarskiptasamninga. Að lokum er gert ráð fyrir nýjum starfsleyfisskyldum aðila, svokallaðri viðskiptaskrá, sem tekur á móti tilkynningum um fjármögnunarviðskipti með verðbréf og gerir upplýsingar þar um aðgengilega fyrir almenning og viðkomandi lögbærum yfirvöldum. Evrópska verðbréfamarkaðseftirlitsstofnunin mun sjá um að veita viðskiptaskrár starfsleyfi og sinna eftirliti með þeim, en Eftirlitsstofnun ESA hefur þó aðkomu að eftirlitinu er kemur að viðskiptaskrár í EES-EFTA ríkjum og tekur bindandi ákvarðanir er að þeim beinast. Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands mun sinna eftirliti með því að aðilar hér á landi fari að fyrrgreindum kröfum frumvarpsins um tilkynningar um fjármögnunarviðskipti með verðbréf til viðskiptaskrár, um endurnotkun á veði og upplýsingagjöf rekstraraðila sérhæfðra sjóða og rekstrarfélaga verðbréfasjóða til fjárfesta.

6.3. Samkeppnisskilyrði.

Ekki eru taldar líkur á því að fjöldi fyrirtækja á markaði takmarkist beint eða að þeim fækki óbeint vegna fyrirhugaðrar lagasetningar.

6.4. Áhrif á jafnrétti kynjanna.

Nýrri löggjöf um gagnsæi í fjármögnunarviðskiptum með verðbréf og við endurnotkun á tryggingu er ætlað að auka upplýsingagjöf á þessu sviði og með því stuðla að bættu eftirliti, fjármálastöðugleika og auka fjárfestavernd þeirra sem stunda slík viðskipti. Ekki er gert ráð fyrir að samþykkt frumvarpsins hafi sérstök áhrif frá sjónarhóli kynjanna.

6.5. Áætluð fjárhagsáhrif fyrir ríkið.

Gert er ráð fyrir auknum umsvifum fjármálaeftirlits Seðlabanka Íslands vegna fyrirhugaðrar lagasetningar. Er talið að áhrif innleiðingar reglugerðarinnar og undirgerða hennar rúmist innan núverandi rekstraráætlana eftirlitsins. Áhrif á ríkissjóð verði því engin.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni, sem byggist á 1. gr. SFTR, er markmið frumvarpsins sett fram.

Um 2. gr.

Í greininni er lagt til að ákvæði SFTR, eins og hún var aðlöguð og tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 385/2021, frá 10. desember 2021, skuli hafa lagagildi hér á landi. Þær aðlaganir fela fyrst og fremst í sér tvennt. Annars vegar breytingar á útafrestum þannig að þeir miðist við gildistöku ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, þetta er gert til þess að EES EFTA ríkin og markaðsaðilar hafi viðeigandi fresti til að bregðast við þeim skyldum sem koma fram í SFTR. Hins vegar eru um að ræða aðlaganir til að taka mið af tveggja stöða kerfi EES-samningsins, m.a. að bindandi ákvarðanir sem beinast gegn markaðsaðilum í EES EFTA ríkjunum séu teknar af Eftirlitsstofnun EFTA í stað Evrópsku verðbréfamarkaðseftirlitsstofnunarinnar.

Ákvörðunin hefur ekki enn verið birt í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins, en hún var birt með auglýsingu nr. 7/2022 í C-deild Stjórnartíðinda, dags. 21. október 2022.

Um 3. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um að Fjármálaeftirlitið og Eftirlitsstofnun EFTA annist eftirlit samkvæmt ákvæðum laganna í samræmi við EES-samninginn, sbr. lög nr. 2/1993. Einnig beri að líta til samnings EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls en um hlutverk og valdheimildir Eftirlitsstofnunar EFTA á sviði fjármálaeftirlits er fjallað í 25. gr. a í þeim samningi og bókun 8 við hann.

Fjármálaeftirlitið fer með eftirlit skv. VI. kafla SFTR, þar sem við á, sbr. 16. gr. reglugerðarinnar. Til að viðhalda gagnsæi um hvaða verkefni Seðlabankans feli í sér eftirlit með fjármálastarfsemi er tilgreint í 1. mgr. að það sé Fjármálaeftirlitið ásamt Eftirlitsstofnun EFTA sem annist eftirlit samkvæmt ákvæðum frumvarpsins í samræmi við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið.

Um eftirlitið og upplýsingagjöf innlendra aðila gilda ákvæði frumvarps þessa, þar á meðal ákvæði SFTR, ákvæði laga um evrópskt eftirlitskerfi á fjármálamarkaði og ákvæði laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Gert er gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið aðstoði Eftirlitsstofnun EFTA og Evrópsku verðbréfamarkaðseftirlitsstofnunina eftir föngum við framkvæmd eftirlits í samræmi við ákvæði laganna sem og stjórnvaldsfyrirmæla sem sett verða á grundvelli þeirra. Þá skyldu leiðir af þjóðréttarlegum skuldbindingum samkvæmt EES-samningnum í samræmi við upptöku reglugerðanna þriggja um evrópskar eftirlitsstofnanir og aðra löggjöf á sviði

fjármálastarfsemi, sbr. 1.-3. tölul. 3. gr. laga um evrópskt eftirlitskerfi á fjármálamarkaði, nr. 24/2017.

Um 4. gr.

Fram kemur í 28. gr. SFTR að um brot gegn 13. og 14. gr. reglugerðarinnar skuli gilda sömu viðurlög og eftirlitsheimildir og vegna brota gegn ákvæðum tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2009/65/EB frá 13. júlí 2009 um samræmingu á lögum og stjórnarsýslufyrirmælum að því er varðar verðbréfasjóði (UCITS) og tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2011/61/ESB frá 8. júní 2011 um rekstraraðila sérhæfðra sjóða og um breytingu á tilskipunum 2003/41/EB og 2009/65/EB og reglugerðum (EB) nr. 1060/2009 og (ESB) nr. 1095/2010. Fyrrgreindar tilskipanir voru innleiddar í íslenskan rétt með lögum um verðbréfasjóði, nr. 116/2021, og lögum um rekstraraðila sérhæfðra sjóða, nr. 42/2020.

Í 7. gr. frumvarpsins er að finna sambærilega stjórnvaldssektarheimild og er að finna í 115. gr. laga um verðbréfasjóði og er því áskilnaður 28. gr. SFTR uppfylltur um sambærilegar stjórnvaldssektarheimildir. Í þessu samhengi er vert að taka fram að fyrirhugað er að breyta 101. gr. laga um rekstraraðila sérhæfðra sjóða svo hún fyllilega samræmist 115. gr. laga um verðbréfasjóði með frumvarpi til laga um sölu sjóða um sameiginlega fjárfestingu yfir landamæri sem er á þingmálaskrá 153. löggjafarþings.

Svo að til staðar séu einnig sambærilegar eftirlitsheimildir, líkt og 28. gr. SFTR áskilur, er í 4. gr. frumvarpsins tiltekið að vegna eftirlits með því hvort rekstrarfélög verðbréfasjóða og rekstraraðilar sérhæfðra sjóða fari að 13. og 14. gr. SFTR sé Fjármálaeftirlitinu heimilt að nýta eftirlitsheimildir samkvæmt XIII. kafla laga um verðbréfasjóði og XI. kafla laga um rekstraraðila sérhæfðra sjóða, eftir því sem við á.

Um 5. gr.

Í greininni er kveðið á um aðfararhæfi ákvarðana Eftirlitsstofnunar EFTA og dóma og úrskurða EFTA-dómstólsins og þannig tryggt að úrlausnir verða fullnustaðar með atbeina íslenskra stjórnvalda. Í 11. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga um aðför, nr. 90/1989, kemur fram að úrlausnir eða ákvarðanir erlendra dómstóla eða yfirvalda eða sættir gerðar fyrir þeim séu aðfararhæfar ef íslenska ríkið hefur skuldbundið sig að þjóðarétti og með lögum til að viðurkenna slíkar aðfararheimildir, enda verði fullnusta kröfu talin samrýmanleg íslensku réttarskipulagi. Að öðru leyti gilda lög um aðför um fullnustu ákvarðana Eftirlitsstofnunar EFTA og dóma og úrskurða EFTA-dómstólsins.

Um 6. gr.

Í greininni er kveðið á um úrbótakröfu vegna brots. Ákvæðið er árétting á heimildum sem telja verður að eftirlitsaðilar hafi almennt í krafti eftirlitsskyldu sinnar gagnvart tilkynningarskyldum aðilum og er sambærilegt 1. mgr. 10. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998.

Um 7. gr.

Um 1. og 2. mgr. Málsgreinarnar byggjast á 22. og 28. gr. SFTR. Samkvæmt þeim getur Fjármálaeftirlitið beitt aðila stjórnvaldssektum brjóti hann gegn 1. eða 4. mgr. 4. gr. eða 13.–15. gr. SFTR, en þær greinar hafa að geyma allar helstu efnisreglur gerðarinnar. Sama máli gegnir hlíti aðili ekki kröfu Fjármálaeftirlitsins skv. 3., 4. gr. eða 6. gr., svo sem ef hann afhendir ekki umbeðnar upplýsingar, heldur áfram starfsemi sem Fjármálaeftirlitið hefur gert honum að láta tímabundið af eða verður ekki við kröfu um úrbætur innan hæfilegs frests.

Einstaklingur sem rökstuddur grunur leikur á að hafi gerst sekur um lögbrot yrði þó ekki beittur stjórnvaldssekt fyrir að nýta rétt sinn skv. 13. gr. og neita að svara spurningum eða afhenda gögn eða muni.

Heimild til að leggja á stjórnvaldssekt tekur bæði til einstaklinga og lögaðila. Lögaðili telst því aðeins hafa brotið af sér að fyrirsvarsmaður hans, starfsmaður eða annar á hans vegum hafi framið brot í starfsemi lögaðilans, þótt ekki verði endilega staðreynt hver þessara aðila hafi átt í hlut, sbr. til hliðsjónar 19. gr. c almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Ábyrgðin er valkvæð í þeim skilningi að gera má annaðhvort einstaklingi eða lögaðila eða þeim báðum að sæta stjórnvaldssekt. Við ákvörðun á því er eðlilegt að taka mið af því meginmarkmiði stjórnvaldssektanna að hafa tilhlýðileg varnaðaráhrif. Ætla má að brot gegn SFTR séu yfirleitt framin í þágu fyrirtækja og því eðlilegt að stjórnvaldssektir beinist venjulega að þeim fremur en einstökum starfsmönnum.

Um 3.–5. mgr. Mörk stjórnvaldssekt samkvæmt málsgreinunum byggjast á e-g-lið 4. mgr. 22. gr. SFTR og lögum um breytingar á lagaákvæðum um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði o.fl., nr. 58/2015.

Gagnvart einstaklingi er lágmark stjórnvaldssekt 100 þús. kr. en hámark:

a. 800 millj. kr. eða

b. þrefaldur ávinningur hans af broti, hvort heldur er hærra.

Gagnvart lögaðila er lágmark stjórnvaldssekt 500 þús. kr. en hámark:

a. 800 millj. kr., nema í tilviki brota gegn 15. gr. þá er hámarkið 2.130 millj.,

b. 10% af ársveltu hans,

c. 10% af ársveltu samstæðu sem hann tilheyrir, eða

e. þrefaldur ávinningur hans af broti, eftir því hver fjárhæðin er hæst.

Ávinningur af broti getur hvort heldur falist í því að hagnast eða komast hjá tapi. Eðli máls samkvæmt verður aðeins miðað við ávinning af broti ef unnt er að meta fjárhæðina. Velta lögaðila eða samstæðu miðast við síðustu reikningsskil sem stjórn lögaðilans eða endanlegs móðurfélags samstæðunnar hefur samþykkt. Í tilviki samstæðu skal miðað við samstæðureikning.

Í g. lið 4. mgr. 22. gr. SFTR kemur fram að hámarks stjórnsýslusekt vegna brota lögaðila gegn 4. gr. reglugerðarinnar skuli nema a.m.k. 5.000.000 evrum og a.m.k. 15.000.000 evrum vegna brota lögaðila gegn 15. gr. reglugerðarinnar. Tekið er fram að aðildarríki sem ekki hafa evru sem gjaldmiðil skuli m.v. samsvarandi virði í gjaldmiðli þeirra þann 12. janúar 2016. Á þeim tíma var virði 5.000.000 evra 707.150.000 íslenskar krónur og virði 15.000.000 evra 2.121.450.000 krónur.

Um 6. mgr. Lagt er til að gera megi aðför til fullnustu ákvörðunum Fjármálaeftirlitsins um stjórnvaldssektir, sbr. 6. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga um aðför, nr. 90/1989, til að stuðla að því að þær hafi tilskilin áhrif. Réttur aðila til að bera ákvörðun Fjármálaeftirlitsins undir dómstóla er talinn tryggja réttaröryggi nægjanlega. Um framkvæmd fullnustunnar fer samkvæmt lögum um aðför.

Lagt er til að dráttarvextir leggjast á stjórnvaldssekt sem er ekki innt af hendi innan mánaðar frá því að tilkynnt er um hana til að knýja á um greiðslu. Ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um stjórnvaldssekt telst hafa verið tilkynnt þegar hún er komin til viðtakanda. Ekki er áskilið að sýnt sé fram á að hún sé komin til vitundar hans. Fjallað er nánar um dráttarvexti í III. kafla laga um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001.

Um 8. gr.

Greinin byggist á c-lið 4. mgr. 22. gr. SFTR. Samkvæmt henni getur Fjármálaeftirlitið átturkallað eða fellt tímabundið úr gildi starfsleyfi eða skráningu sem það hefur veitt. Með hliðsjón af 1. og 6. tölul. 11. gr. frumvarpsins er lagt til að heimildinni verði aðeins beitt hafi viðkomandi brotið alvarlega eða ítrekað gegn lögnum.

Um 9. gr.

Greinin byggist á d-lið 4. mgr. 22. gr. SFTR. Samkvæmt henni getur Fjármálaeftirlitið tímabundið bannað brotlegum einstaklingi að sinna stjórnunarstörfum hjá eftirlitsskyldum aðila. Með eftirlitsskyldum aðila er átt við aðila sem sinnir eftirlitsskyldri starfsemi skv. 2. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998. Með stjórnunarstörfum er átt við að viðkomandi sitji í stjórn eða gegni stöðu framkvæmdastjóra eða annarri stöðu sem veitir umboð til að taka ákvarðanir sem geta haft áhrif á framtíðarþróun og afkomu fyrirtækisins. Slíkt bann felur jafnframt í sér að eftirlitsskyldum aðilum er óheimilt að hafa viðkomandi í stjórnunarstörfum á meðan bannið er í gildi. Tilgreina verður í ákvörðun Fjármálaeftirlitsins hve lengi bannið gildir.

Um 10. gr.

Gert er ráð fyrir að bæði ásetnings- og gáleysisbrot verði stjórnvaldssektum og öðrum viðurlögum samkvæmt frumvarpinu til að styrkja varnaðaráhrif þeirra og til samræmis við það sem almennt gildir um stjórnsýsluviðurlög á sviði fjármálamarkaðar. Saknæmisstig getur þó haft áhrif á það hversu alvarlegt brot er talið og þar með ákvörðun stjórnvaldssektar og annarra viðurlaga.

Um 11. gr.

Greinin, sem byggist á 23. gr. SFTR, kveður á um að Fjármálaeftirlitið skuli taka tillit til allra atvika sem máli skipta þegar það ákveður tegund og umfang stjórnsýsluviðurlaga samkvæmt frumvarpinu. Talin eru upp nokkur atriði sem skal líta til eftir því sem við á hverju sinni. Meginatriðið er að viðurlög hafi tilhlýðileg varnaðaráhrif. Þau þurfa því meðal annars að vinna gegn því að brotlegir aðilar hagnist á brotum eða komi sér undan tapi.

Um 12. gr.

Í greininni er lagt til að Fjármálaeftirlitinu verði veitt heimild til að ljúka málum með sátt. Til að unnt sé að ljúka máli með sátt verður samþykki málsaðila að liggja fyrir. Sættir eru því ekki einhliða ákvarðanir stjórnvalds heldur koma málsaðilar einnig að þeim. Því er lagt til að kveðið verði skýrt á um að þær séu bindandi fyrir aðila þegar hann hefur samþykkt sáttina og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Fjármálaeftirlitið hefur á grundvelli annarra laga á sviði fjármálamarkaða sett reglur um heimild Fjármálaeftirlitsins til að ljúka máli með sátt, nr. 326/2019.

Um 13. gr.

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur talið að það sé þáttur í réttlátri málsmeðferð skv. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu að þeim sem sakaður er um refsiverða háttsemi í skilningi þess ákvæðis sé ekki skylt að tjá sig eða láta í té upplýsingar sem leitt geta til sakfellingar hans. Dómstóllinn hefur komist að þeirri niðurstöðu að ákvæðið geti við ákveðnar aðstæður verndað rétt manns til að fella ekki á sig sök í tengslum við meðferð stjórnsýslumála og ákvörðun stjórnsýsluviðurlaga, einkum stjórnvaldssekta. Ekki hefur þó enn verið sett almenn regla í íslensk lög um rétt einstaklinga til þess að fella ekki á sig sök við meðferð

stjórnsýslumála sem geta leitt til ákvörðunar stjórnsýsluviðurlaga. Því er lagt til að rétturinn verði tilgreindur í 13. gr. frumvarpsins. Ákvæðið byggist á lögum um breytingar á lagaákvæðum um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði, nr. 55/2007, sem aftur byggðust á skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum frá 12. október 2006.

Ákvæðið tekur aðeins til einstaklinga en ekki til lögaðila. Ákvæðinu er ekki ætlað að taka til réttinda annarra einstaklinga en þeirra sem eru aðilar að stjórnsýslumáli. Því hefur maður ekki rétt til að neita að svara spurningum eða afhenda gögn með vísan til þess að uppi sé rökstuddur grunur um lögbrot þriðja manns og upplýsingar eða gögn kunni að fella sök á hann.

Vemd ákvæðisins verður virk þegar rökstuddur grunur vaknar um að einstaklingur hafi gerst sekur um lögbrot. Þannig verða að vera til staðar aðstæður eða sönnunargögn sem benda til sektar hans og rannsókn að beinast að honum sérstaklega en ekki stærri hópi manna.

Ef til staðar er rökstuddur grunur um að viðkomandi hafi framið lögbrot sem varðað getur stjórnsýsluviðurlögum er honum aðeins skylt að veita upplýsingar eða gögn ef unnt er að útiloka að þær geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um sekt hans. Væri honum því t.d. skylt að veita upplýsingar um nafn sitt og heimilisfang. Einstaklingur getur aftur á móti ákveðið að nýta sér ekki þagnarrétt sinn og bæði tjáð sig og afhent gögn í stjórnsýslumáli sem kann að ljúka með stjórnsýsluviðurlögum. Við þær aðstæður telst ekki brotið gegn þagnarrétti hans.

Áréttað skal að rétturinn er víðtækari en að neita að gefa munnlegar upplýsingar. Hann tekur einnig til þess að þurfa ekki að afhenda gögn eða ljá atbeina sinn að öðru leyti við rannsókn máls sem getur felld sök á mann. Það breytir þó ekki heimildum sem lög veita til þess að afla gagna með þvingunaraðgerðum þar sem ekki er þörf á atbeina hins grunaða eins og á t.d. við um húsleit og haldlagningu gagna sem finnast við slíka leit. Þá er ákvæðinu ekki ætlað að leysa einstakling undan lögmælti skyldu til að veita stjórnvaldi aðgang að húsnæði eða hirslum í fyrirtækjum. Það sem mestu skiptir og ákvæðið stefnir að er að einstaklingi verður ekki gert skylt að ljá atbeina sinn til rannsóknarinnar á virkan hátt þegar rökstuddur grunur leikur á að hann hafi gerst sekur um lögbrot.

Um 14. gr.

Lagt er til að heimild Fjármálaeftirlitsins til að beita stjórnvaldssektum og öðrum stjórnsýsluviðurlögum samkvæmt frumvarpinu falli niður þegar sjö ár eru liðin frá því að háttsemi lauk til að knýja á um úrlausn mála. Sams konar ákvæði er að finna í t.d. 9. gr. laga um skortsölu og skuldatryggingar, nr. 55/2017, 11. gr. laga um afleiðuviðskipti, miðlæga mótaðila og afleiðuviðskiptaskrár, nr. 15/2018, og 130. gr. laga um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021. Rétt er að taka mið af meginreglum refsiréttar og fjármálamarkaðsréttar um það hvenær háttsemi telst lokið. Af því leiðir meðal annars að ef um samfellda brotastarfsemi eða ástandsbrott er að ræða telst brotið ekki lokið fyrir en hinu ólögsmæta ástandi linnir og upphaf frestsins telst þá einnig frá þeim tíma.

Af 2. málsl. leiðir meðal annars að þótt rannsókn beinist í upphafi að einum aðila hindrar 1. málsl. ekki að aðrir aðilar sem síðar kemur í ljós að stóðu einnig að broti verði beittir stjórnvaldssektum eða öðrum stjórnsýsluviðurlögum. Reglan á sér að nokkru leyti hliðstæðu í 4. mgr. 82. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940.

Um 15. gr.

Með greininni er áréttuð skylda Fjármálaeftirlitsins skv. 26. gr. reglugerðar SFTR, sbr. einnig b-lið 4. mgr. 22. gr. reglugerðarinnar, til að birta ákvarðanir um stjórnvaldssektir og aðrar ráðstafanir vegna brota gegn ákvæðum frumvarpsins á vef eftirlitsins. Tilteknar undantekningar eru gerðar á skyldu til birtingar í 26. gr. reglugerðarinnar þegar birting er ekki

talin samræmast reglum um meðalhóf eða er talin tefla stöðugleika fjármálamarkaðar eða áframhaldandi rannsókn í tvísýnu.

Um 16. gr.

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins er í nokkrum ákvæðum reglugerðarinnar veitt vald til að samþykkja undirgerðir, þ.e. framseldar gerðir eða framkvæmdargerðir, til að útfæra nánar viss atriði reglugerðarinnar. Lagt er til að ráðherra verði heimilað að innleiða þær gerðir sem ekki byggjast á tæknistöðlum frá Evrópsku verðbréfamarkaðseftirlitsstofnuninni með reglugerð en að Seðlabanka Íslands verði heimilað að innleiða þær gerðir sem byggjast á tæknistöðlum frá Evrópsku verðbréfamarkaðseftirlitsstofnuninni með reglum. Tíðkast hefur að Seðlabankinn innleiði tæknistaðla frá Evrópsku eftirlitsstofnununum á fjármálamarkaði þar sem það hefur áheyrnaraðild að stofnununum og tekur þátt í starfi vinnuhópa á þeirra vegum sem fást við mótun tæknistaðla.

Um 17. gr.

Í SFTR er nokkuð um vísanir til annarra Evrópugerða sem teknar hafa verið upp í íslenskan rétt. Nánar er skýrt í greininni hvar ákvæði viðkomandi tilskipunar hafa verið tekin upp í íslenskan rétt.

Hér á eftir er útskýrt hvar þær reglugerðir Evrópusambandsins, sem vísað er til í SFTR, hafa verið teknar upp í íslenskan rétt:

1. Reglugerð (EB) nr. 648/2012 um OTC-afleiður, miðlæga mótaðila og afleiðuviðskiptaskrár er innleidd með lögum um afleiðuviðskipti, miðlæga mótaðila og afleiðuviðskiptaskrár, nr. 15/2018.
2. Reglugerð (EB) nr. 909/2014 um bætt verðbréfauppgjör í Evrópusambandinu og um verðbréfamiðstöðvar er innleidd með lögum um verðbréfamiðstöðvar, uppgjör og rafræna eignarskráningu fjármálagerninga, nr. 7/2020.
3. Reglugerð (EB) nr. 1287/2006 um framkvæmd tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2004/39/EB að því er varðar skyldur fjármálafyrirtækja varðandi skýrsluhald, tilkynningar um viðskipti, gagnsæi á markaði, töku fjármálagerninga til viðskipta og hugtök sem eru skilgreind að því er varðar þá tilskipun er innleidd með reglugerð um innleiðingu reglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 1287/2006 frá 10. ágúst 2006 um framkvæmd tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2004/39/EB að því er varðar skyldur fjármálafyrirtækja varðandi skýrsluhald, tilkynningar um viðskipti, gagnsæi á markaði, töku fjármálagerninga til viðskipta og hugtök sem eru skilgreind að því er varðar þá tilskipun, nr. 994/2007.
4. Reglugerð (EB) nr. 713/2009 um að koma á fót Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði er innleidd með reglugerð um gildistöku reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 713/2009 um að koma á fót Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði, nr. 1323/2019.

Um 18. gr.

Í greininni er lagt til að lögin öðlist almennt gildi 1. júlí 2023.

Lagt er til að 2. tölul. 19. gr. laganna öðlist þegar gildi. Töluliðurinn fjallar um breytingar á stjórnvaldsfyrirmælaákvæði laga um skortsölu og skuldatryggingar, nr. 55/2017. Talið er rétt að sú breyting öðlist þegar gildi þar sem ekki er hægt að taka upp í íslenskan rétt reglugerð (ESB) 2022/27 um breytingu á reglugerð (ESB) nr. 236/2012 að því er varðar breytingu á viðeigandi viðmiðunarmörkum fyrir tilkynninguna um verulegar hreinar skortstöður í

hlutabréfum fyrr en fullnægjandi lagastoð er til staðar. Reglugerðin var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 146/2022 frá 29. apríl 2022 en hefur enn ekki öðlast gildi vegna stjórnskipulegra fyrirvara.

Um 19. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á tvennum lögum.

Annars vegar er um að ræða afleidda breytingu á lögum um afleiðuviðskipti, miðlæga mótaðila og afleiðuviðskiptaskrár, nr. 15/2018, til innleiðingar á 32. gr. SFTR. Um er að ræða þríþætta breytingu á reglugerð (ESB) nr. 648/2012 frá 4. júlí 2012 um OTC-afleiður, miðlæga mótaðila og afleiðuviðskiptaskrár. Í fyrsta lagi er kveðið á um nýja grein sem fjallar um heimildir framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins til að taka jafngildisákvæðanir hvað varðar skilgreininguna á OTC-afleiðusamningum, þ.e. hvað teljist skipulegur markaður í þriðja ríki. Í öðru lagi er skilgreiningunni á OTC-afleiðusamningi breytt svo innan hennar falli einnig OTC-afleiðusamningar sem gerðir eru utan skipulegra markaða í þriðja ríki. Í þriðja lagi er upptalningunni breytt á þeim yfirvöldum sem skulu geta nálgast upplýsingar um afleiðuviðskipti til afleiðuviðskiptaskrár.

Hins vegar er um að ræða breytingu á 13. gr. laga um skortsölu og skuldatryggingar, nr. 55/2017, sem fjallar um stjórnvaldsfyrirmæli, til samræmis við aðra nýlega löggjöf á fjármálamarkaði. Breytingin er tvíþætt. Annars vegar eru ekki talin upp númer þeirra undirgerða sem heimilt er að innleiða með stjórnvaldsfyrirmælum, enda geta þau tekið breytingum. Hins vegar er lagt til að ráðherra verði heimilað að innleiða þær gerðir sem ekki byggjast á tæknistöðlum frá Evrópsku verðbréfamarkaðseftirlitsstofnuninni með reglugerð en að Seðlabanka Íslands verði heimilað að innleiða þær gerðir sem byggjast á tæknistöðlum frá Evrópsku verðbréfamarkaðseftirlitsstofnuninni með reglum. Sambærilegt ákvæði er að finna í 16. gr. frumvarpsins.